



Commune de
Saint-Sulpice

Conseil communal de Saint-Sulpice

Rapport de la commission ad hoc chargée d'étudier le préavis n° 19/2025
Plan d'affectation valant permis de construire "Vallaire" » et son règlement
" PAvPC Vallaire "

Au Conseil communal de Saint-Sulpice,

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

La commission chargée de l'examen du préavis n° 19/2025 s'est réunie à 2 reprises à la Salle des Commission :

Première séance le 21.01.2026, de 1930 à 2300 avec l'ordre du jour suivant :

1. Préparation interne.
2. Audition du promoteur et de ses mandataires.
3. Audition de la Municipalité et de son conseil.
4. Délibérations à huis clos.

Présences :

Pour la commission : Mme Nathalie Aebischer (Présidente), M. Marc Nathusius (Rapporteur), MM. Rémy Pache, Etienne Vermeulen, Olivier Chappuis.

Pour le développeur (de 2035 à 2150) : M. Adel A. Michael (Vision Real Estate Development SA), Me Thibault Blanchard (avocat), M. Yvon Allain (Architecte, Plarel SA).

Pour la Municipalité (de 2150 à 2250) : M. Etienne Dubuis (Syndic), Me Christophe Misteli (avocat de la Commune).

Deuxième séance le 28.01.2026, de 2000 à 2200 avec l'ordre du jour suivant :

1. Préparation interne, analyse des documents et rétrospective avec résultats des points ouverts lors de la première séance.
2. Prise de positions et définition du cadre du rapport pour sa rédaction
3. Vote de la commission

Présences :

Pour la commission : Mme Nathalie Aebischer (Présidente), M. Marc Nathusius (Rapporteur), MM. Rémy Pache, Olivier Chappuis. Etienne Vermeulen était excusé.

1. Introduction

La commission a été chargée d'étudier le préavis 19/2025. Un point crucial doit être clarifié d'emblée : contrairement à un plan d'affectation standard, ce dossier est un **PAvPC - Plan d'Affectation valant Permis de Construire** (art. 28 LATC). Cela signifie que le Conseil communal ne vote pas seulement sur une vision d'aménagement/densification, mais octroie directement le permis de construire (compétence de la Municipalité qui est déléguée dans le cas de ce préavis au Conseil communal).

La commission regrette que la Municipalité n'ait pas souligné avec suffisamment de clarté cette délégation de compétence. Pour être très clair, dans le cadre de ce préavis, le Conseil endosse la responsabilité technique et juridique de la construction elle-même.

Mandat de la commission : Analyser la conformité du projet et les réponses aux oppositions pour recommander l'acceptation ou le refus du projet.

2. Chronologie

Le projet « Vallaire » traîne depuis plus d'une décennie, marqué par un manque de transparence administrative :

- 2015-2017 : Première mouture du projet englobant tout le secteur.
- 2021 : Caducité du premier projet faute d'adoption dans les délais (art. 44 LATC).
- 9 novembre 2022 : Rapport de synthèse de l'examen préalable (DGTL) concluant que le projet n'est pas compatible avec le cadre légal sans un certain nombre de modifications obligatoires.
- Janvier 2023 : Mise à l'enquête publique.
- Février 2023 à ce jour : 3 ans de traitement des oppositions de la PPE par le promoteur, celles-ci ne sont toujours pas levées.
- Décembre 2025 : La Municipalité soumet le dossier en urgence au Conseil, sous pression du promoteur alors que les oppositions de la PPE ne sont toujours pas levées, alors que le délai de péremption est fixé au **6 mars 2026**.

3. Dossier PAVPC “Vallaire” : de quoi s’agit-il?

Genèse du projet

Le dossier soumis à notre examen s’inscrit dans le prolongement de la construction du complexe immobilier « Les Jardins de la Venoge », réalisé par le promoteur Vision Real Estate Development SA, Monsieur Adel Michael. Après avoir construit et vendu une partie de ce quartier sous forme de Propriété par Étages (PPE), le promoteur a initié une procédure de Plan d’affectation (PA) qui n’a pas abouti, puis un **Plan d’Affectation valant Permis de Construire (PAVPC)**.

L’objectif visé est double et exceptionnel : obtenir une modification du Plan d’Affectation (PA) communal pour autoriser la surélévation de deux étages des bâtiments existants afin d’y créer de nouveaux logements, tout en obtenant simultanément le permis de construire (PC) nécessaire à ces travaux. Bien qu’envisageable, cette procédure reste rare en raison de son **interdépendance risquée** : l’échec ou la non-conformité de l’une entraîne automatiquement la caducité de l’autre.

Un historique marqué par une vive opposition

Dès ses prémisses en 2015, le projet a suscité une vive résistance. Une quantité très importante d’oppositions a été déposée par les habitants, propriétaires et locataires de la PPE elle-même, ainsi que par des tiers lors de la mise à l’enquête en 2023. Le cœur du litige réside dans le non-respect présumé du règlement de la PPE : les copropriétaires affirment que le promoteur n’a jamais obtenu l’accord unanime requis pour une telle extension.

Face à ce blocage juridique, la Municipalité a choisi de mettre le projet « en veille ». La condition posée pour la poursuite de l’examen était claire : la mise à l’enquête, signée à ce stade uniquement par le promoteur, devait être appuyée par les signatures formelles des propriétaires de la PPE pour être conforme au droit. Durant près de trois ans, le dossier est resté suspendu, le promoteur n’ayant jamais réussi à produire ces signatures ni à obtenir une levée formelle des oppositions.

L’urgence du calendrier

La procédure est aujourd’hui entrée dans une phase critique en raison d’une contrainte temporelle forte : la validité de la démarche actuelle s’éteint au **6 mars 2026**. Passé ce délai, le projet deviendra caduc, obligeant le promoteur à reprendre l’intégralité du processus depuis le début.

C’est cette échéance fatidique qui explique l’accélération soudaine du dossier. Le promoteur argumente que les oppositions seront levées lors d’une Assemblée Générale (AG) de la PPE prévue le **11 février 2026** — soit une date postérieure au travail de notre

Commission — et demande ainsi au Conseil communal de lui accorder sa confiance sur la base d'une promesse de régularisation.

La Municipalité, de son côté, se retrouve prise en étau. En ayant laissé le dossier « sous la pile » durant plusieurs années en attente de la levée des oppositions de la PPE, elle n'a pas commencé à traiter les non-conformités techniques relevées par le canton en 2022. Elle place aujourd'hui le Conseil communal devant un fait accompli. Elle presse ce dernier de voter le PAVPC pour respecter le délai auquel elle est également tenu de se plier.

Le travail de la Commission ad-hoc

C'est dans ce climat d'urgence que la Commission ad-hoc a débuté ses travaux le 21 janvier 2026, travaux dont la préparation remonte à décembre 2025.

Lors d'investigations intensives, la Commission a auditionné le promoteur, ses conseils, ainsi que la Municipalité (le Syndic et son conseil). Elle a entrepris un travail de « dépoussiérage » complet du dossier, consultant les documents officiels de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), de la Centrale des autorisations (CAMAC) et du service de l'aménagement du territoire communal, ces éléments n'ayant pas été fournis dans le préavis. Ce rapport vise à poser les bases factuelles des analyses de la Commission afin d'éclairer le Conseil communal sur sa responsabilité dans une décision qui engagera durablement l'avenir du village de Saint-Sulpice.

Chronologie détaillée des investigations de la Commission (janvier 2026)

21 janvier 2026 : La Commission a entendu M. Michael et ses conseils. Il a été admis que le défaut de signatures légitimes des copropriétaires de la PPE reste un point bloquant. Le promoteur annonce qu'il disposera d'une procuration visant à obtenir une double majorité lors d'une Assemblée Générale de la PPE prévue le 11 février 2026. La Commission relève que cette démarche est purement spéculative, intervient après le rendu de notre rapport et surtout à quelques jours seulement de l'échéance du délai de validité de la procédure.

21 janvier 2026 : Audition de la Municipalité. Le Syndic et l'avocat de la Commune ont confirmé que l'impasse des signatures perdure depuis des années. L'audition a révélé une divergence juridique majeure : le promoteur vise une double majorité pour valider le projet à l'enquête alors que le dossier pourrait juridiquement devoir disposer de l'unanimité des signatures des copropriétaires pour régler le défaut de signatures.

26 janvier 2026 : Face aux interrogations techniques et administratives, un membre de la Commission s'est rendu au service de l'aménagement du territoire de St-Sulpice pour consulter les pièces originales. Ce constat a mis en évidence :

- Absence de l'analyse technique du bureau d'architectes ABA Partenaires (expert mandaté pour l'examen des permis).
- La Commission a dû prendre l'initiative de contacter directement les services cantonaux pour obtenir l'analyse préliminaire du Canton qui manquait dans les dossiers de la Commune.

28 janvier 2026 : Le Syndic a transmis à la Commission par courriel le rapport préliminaire cantonal et l'analyse du bureau ABA. Ces documents confirment sans ambiguïté la nécessité de corrections lourdes au dossier.

29 janvier 2026 : Le Syndic a transmis une communication affirmant que, selon le bureau Plarel, le dossier serait « conforme ». La Commission souligne qu'aucun document probant ne vient étayer cette affirmation, qui contredit les rapports écrits de la DGTL et d'ABA Partenaires en notre possession.

31 janvier 2026 : La Commission a été destinataire d'une communication anonyme par email faisant état de présumés désordres structurels affectant le bâtiment actuel, notamment des infiltrations d'eau et des fissures dans le parking souterrain attribuées à des tassements différentiels. Bien que ce signalement ne repose pas sur une expertise contradictoire et ne puisse constituer une base de recommandation formelle, la Commission juge utile d'en mentionner l'existence au Conseil communal. Cette transmission s'inscrit dans un souci de transparence administrative et de respect de l'esprit des articles 90 et 92 LATC concernant la solidité des constructions. Le Conseil est ainsi informé de cette alerte citoyenne.

6 février 2026 : Le Syndic a transmis à la Commission un échange de courriels entre l'avocat de la Commune, l'ancien chef du Service de l'aménagement du territoire et la Municipalité. Cette correspondance traite de la recevabilité d'un dossier de mise à l'enquête dont les signatures sont incomplètes. La teneur de cet échange est la suivante : juridiquement, il serait admissible de mettre un projet à l'enquête même si toutes les signatures requises ne sont pas présentes au premier jour, à la condition sine qua non que celles-ci soient produites avant la clôture définitive de la procédure. Le promoteur maintient que ces signatures seront obtenues lors de l'Assemblée Générale de la PPE le 11 février 2026. Cette information invalide l'argument central du préavis 19/2025, qui recommandait le rejet du projet principalement sur la base de ce défaut de signatures.

11 février 2026 : Réception d'un document de conformité non daté. Le jour même du délai initial de remise du rapport, le Syndic a transmis à la Commission un document du bureau Plarel intitulé « PAVPC Vallaire - Traitement des demandes de l'examen préalable du 09.11.2022 ». Ce document entend valider les corrections apportées aux points bloquants du projet. La Commission émet toutefois deux réserves majeures :

- Absence de datation et de traçabilité : Le document n'est pas daté, ce qui empêche de savoir s'il a été produit en réaction à l'urgence actuelle ou s'il était disponible depuis longtemps. Cette zone d'ombre interroge sur l'ensemble du processus.
- Absence de validation externe : Il s'agit d'une auto-certification produite par le mandataire du promoteur lui-même. En l'état, et sans une nouvelle validation des instances cantonales (DGTL), ce document ne saurait constituer une preuve officielle de conformité opposable pour la Commission.

11 février 2026 : Par souci d'équité et de transparence, la Commission a sollicité auprès du Président du Conseil communal un report exceptionnel du dépôt du rapport. Ce délai supplémentaire visait à permettre au promoteur de transmettre le procès-verbal authentifié de l'Assemblée Générale de la PPE tenue le soir même. Un délai ultime a été fixé au 12 février 2026 à 14h00. Une relance écrite du Syndic au promoteur a été envoyée le même jour.

12 février 2026 : Constat final d'absence de preuves et échec de la régularisation. Suite à un entretien téléphonique avec le Syndic, Monsieur Michael (promoteur) a affirmé avoir obtenu une majorité de voix lors de l'Assemblée Générale de la PPE du 11 février, tout en concédant ne pas avoir atteint l'unanimité. Toutefois, au terme du délai supplémentaire accordé, le promoteur n'a été en mesure de produire aucun document probant, qu'il s'agisse d'un procès-verbal, même non authentifié, ou des notifications officielles de retrait des oppositions de la part des copropriétaires.

En conséquence, le 12 février 2026 à 15h30, la Commission ne peut que constater :

- **L'absence de validation authentifiée** du dossier par, a minima, la double majorité ;
- **L'absence de notification formelle** du retrait des oppositions formulées par les copropriétaires.

Ce dénouement confirme les doutes juridiques de la Commission : le promoteur a échoué à démontrer sa légitimité à agir au nom de la collectivité des propriétaires. Ce défaut de légitimité, persistant malgré les délais accordés, rend la procédure de PAVPC intrinsèquement caduque sur le plan du droit.

4. L'analyse de la Commission ad-hoc

La Commission ad-hoc, après analyse des pièces et auditions, a identifié des manquements graves qui empêchent l'entrée en matière sur ce projet. L'argumentaire se décompose en 10 points fondamentaux, complétés par une analyse des risques encourus par la Commune.

4.1. La genèse d'une procédure bâtie sur des non-conformités

Le 09.11.2022, le rapport de synthèse de la DGTL (Canton) conclut que le projet de PA (plan d'affectation) est incompatible avec le cadre légal. La DGTL ajoutait que si la procédure devait se poursuivre sans modification, il serait proposé de ne pas approuver la planification.

Parallèlement, le rapport ABA demandé par notre service technique jugeait le PC (permis de construire) conforme pour une mise à l'enquête publique sous réserve de points à corriger/compléter, de documents à signer et de l'accord formel des copropriétaires.

En accord avec les remarques de la DGTL et du rapport ABA, le projet a été mis à l'enquête le **11.01.2023** sans corrections préalables et sur la base de la signature unique du promoteur sans examen approfondi du règlement de PPE.

Accepter un projet dont les bases techniques sont officiellement invalidées par les autorités de surveillance et qui, à la connaissance de la commission, n'a pas été corrigé à ce jour est une faute de gestion administrative.

4.2. Vice de fond majeur, défaut de légitimité du requérant

Questionnement sur la légalité de la signature de la demande. Le dossier n'est pas signé par les propriétaires (la PPE), mais par un seul propriétaire dont le mandat ne couvre pas une telle décision de disposition. La régularisation par une Assemblée Générale (AG) n'est prévue que le **11 février 2026**. La rédaction d'un rapport de commission visant à soumettre une recommandation au Conseil communal s'avère **particulièrement complexe, voire irréalisable** dans les circonstances actuelles où tous les éléments du dossier ne sont pas sur la table.

4.3. L'omission des griefs cantonaux dans le rapport de la DGTL de 2022

Non-conformité aux exigences cantonales impératives. Le document de synthèse du 09.11.2022, liste des points bloquants jamais résolus :

- Absence de traitement de la taxe sur la plus-value (Art. 64 LATC).
- Problèmes de nomenclature des zones.
- Déficiences sur la protection contre le bruit et la détection incendie (ECA).

Sans preuve que ces points ont été corrigés, le Conseil ne peut pas prendre la responsabilité de valider un dossier que le Canton risque de refuser lors de l'approbation finale.

4.4. Violation du droit à la participation (art. 4 LAT et art. 3 LATC)

Vice de procédure démocratique. La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) impose aux communes d'organiser une participation publique pour tout nouveau plan d'affectation. La Municipalité a admis n'avoir fait qu'une information restreinte. Dans son préavis, la Municipalité indique que la population a été informée par un avis affiché au pilier public et dans la FAO. Aucune présentation publique n'a été réalisée. Ainsi la population n'a pas été consultée sur le développement de ce secteur. Ce manquement est un motif probable d'annulation automatique par les tribunaux administratifs en cas de recours.

4.5. Inopportunité stratégique et urbanisme de parcelle

Défaut de planification cohérente. Le projet se limite à une seule parcelle alors que ce secteur névralgique nécessite une vision d'ensemble pour les années à venir. De plus, le Conseil n'a pas pu évaluer le manque à gagner fiscal et l'impact sur l'entrée du village. Le délai actuel au 6 mars 2026 interdit toute analyse sérieuse de ces enjeux.

4.6. Spoliation de la taxe sur la plus-value

Préjudice financier pour la collectivité. Le projet ne prévoit aucun mécanisme de compensation pour l'augmentation des droits de bâtir pour le Canton (Art. 64 LATC). Le projet se heurte à l'absence d'un règlement communal sur la taxe d'équipement. Bien que ce cadre légal aurait pu être instauré dès 2023 pour anticiper ce dossier et les suivants, ce vide réglementaire fragilise aujourd'hui la viabilité de l'opération. Selon la DGTL, ce manque de base légale bloque la perception de la taxe. En l'état, la commune ne dispose d'aucun mécanisme opérationnel et, de son côté, le promoteur n'a formulé aucune proposition compensatoire, alors qu'il en avait la possibilité.

4.7. L'urgence contre la raison

Instrumentalisation du délai de péremption du 06.03.2026. L'urgence invoquée par le promoteur est le résultat de ses propres retards à négocier avec les opposants et les copropriétaires de la PPE ainsi que de la mise en attente du dossier par la Municipalité. Le temps démocratique du Conseil ne doit pas être sacrifié pour sauver les investissements d'un privé. Une décision de cette importance ne peut être prise sous la menace d'une montre, la présentation de ce rapport ainsi que le vote du préavis 19/2025 ayant lieu le 25 février, à 9 jours de la date butoir du 6 mars 2026.

4.8. Le risque du précédent

Risque politique pour l'avenir du village. Accepter ce projet sans cadre réglementaire généralisé (Plan d'Affectation Communal - PACom) crée un précédent. Chaque propriétaire de Saint-Sulpice pourrait exiger les mêmes dérogations, menant à une densification anarchique dictée par les intérêts privés plutôt que par l'intérêt général.

4.9. Déficit de mobilité et dangerosité routière (DGTL p.19)

Sécurité et infrastructure routière insuffisantes. Le rapport DGTL souligne que le débouché sur la route cantonale (RC81) est conçu pour un accès riverain simple et non pour la densification prévue. Le service cantonal des routes avertit qu'une véritable route de desserte conforme aux normes serait nécessaire. Le projet actuel ignore ces contraintes de mobilité, créant un risque de saturation et d'insécurité routière à l'entrée du village que la Commune devra gérer à ses frais par la suite.

4.10. Responsabilité civile et risque de dommages-intérêts

En connaissance des signatures manquantes et des non-conformités techniques, un vote en faveur du PAVPC du Conseil communal pourrait être qualifié de "faute grave" ou d'acte arbitraire.

5. Conclusion et recommandation de la Commission ad-hoc

Au terme d'un examen approfondi et après avoir auditionné les parties prenantes, la Commission ad-hoc a établi que le projet PAVPC « Vallaire » est marqué par des lacunes qui n'ont pas été surmontées au cours des 3 dernières années. En droit administratif, un permis de construire et/ou un plan d'affectation est un "tout". Pour être accepté, il doit être conforme sur **tous** les points (forme, fond, technique, politique). Notre refus ne repose pas sur une opposition de principe à la densification, mais sur le constat d'un dossier dont les non-conformités n'ont pas été corrigées, qui sont juridiquement discutables et financièrement préjudiciables pour Saint-Sulpice.

Les 10 arguments de fond présentés dans ce rapport peuvent être résumés en trois piliers critiques :

L'insécurité juridique et administrative : le défaut de signatures légitimes, même si les signatures devaient être régularisées avant la séance du Conseil communal du 25.02.2026, le projet reste inacceptable pour les raisons de fond suivantes (points 4.3 à 4.10), et la levée des oppositions de la PPE, l'absence de mise en conformité technique depuis 2022 et la violation du droit de participation (Art. 4 LAT) exposent la Commune face aux autorités de recours.

La spoliation de l'intérêt public : l'absence de vision sur le sujet de la densification, l'absence de mécanisme de taxe sur la plus-value et l'impasse sur les enjeux de mobilité (RC81) font porter les charges de ce projet à la collectivité, tout en garantissant un profit immédiat et exclusif au promoteur.

L'urgence artificielle créée par le calendrier du promoteur (échéance du 6 mars 2026) ne peut justifier que le Conseil communal renonce à son pouvoir d'examen, ni qu'il balaie sans analyse les oppositions légitimes des tiers.

Le Conseil communal ne doit pas se laisser dicter son agenda par des intérêts privés, ni éponger les retards accumulés dans la gestion passée de ce dossier.

Un projet mal conçu reste un projet mal conçu, même s'il est correctement signé à la dernière minute. Le rejet est plus que jamais nécessaire pour protéger la Commune contre un urbanisme "à la parcelle" et contre un dossier dont seule la forme est (peut-être) sauvée, mais dont le fond demeure **profondément lacunaire**.

Considérant que le projet, en l'état, présente plus de risques (réglementaires, judiciaires, financiers et politiques) que de bénéfices pour la communauté, la Commission ad-hoc recommande au Conseil communal, à l'unanimité, d'entrer en matière et d'accepter le préavis 19/2025 dont les conclusions visent à **REJETER** le Plan d'Affectation valant Permis de Construire (PAVPC) « Vallaire ».

Voter en faveur du rejet, c'est exiger pour Saint-Sulpice une planification de qualité, transparente et respectueuse du droit.

Au vu de ce qui précède, la commission vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL DE SAINT-SULPICE

Ayant pris connaissance du préavis municipal n° 19/2025,

ouï les conclusions du rapport de la commission chargée de son étude,

considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

DÉCIDE

- de rejeter le PAVPC « Vallaire » et son règlement tels que déposés à l'enquête publique ;
- de maintenir les oppositions formulées à l'encontre du plan d'affectation valant permis de construire « Vallaire » et son règlement ;
- d'autoriser la Municipalité si nécessaire à plaider et représenter le point de vue du Conseil communal devant toute instance dans cette affaire.

Au nom de la commission :

La Présidente

Le Rapporteur

Nathalie Aebischer

Marc Nathusius

Ainsi fait à Saint-Sulpice le 12 février 2026