

Préavis municipal n° 08-2017 au Conseil communal de Cugy VD

Adoption de la mise en place d'une zone réservée

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

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le préavis municipal n° 08-2017 relatif à l'adoption de la mise en place d'une zone réservée sur le territoire de la commune de Cugy.

1. Préambule

La quatrième adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn) de même que la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) font l'objet d'un processus de révision par-devant le Grand Conseil vaudois depuis le printemps 2016. En date du 20 juin 2017, le Grand Conseil a adopté la quatrième adaptation du PDCn. Ce dernier doit être transmis au Conseil fédéral pour approbation attendue d'ici la fin de l'année 2017. L'adoption par le Conseil fédéral de l'adaptation du PDCn précitée permettra de mettre un terme à la période transitoire imposée par l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), exigeant que le dézonage de toute surface agricole en zone constructible doit faire l'objet d'une compensation intégrale conformément à l'art. 38 a LAT (imposant que jusqu'à l'approbation de cette adaptation du PDCn par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné).

Dès cette étape franchie, le Canton de Vaud pourra donc reprendre la gestion de ses zones à bâtir, dans le cadre qui est cependant imposé par la LAT. Une réserve à ce qui précède doit être apportée en ce qui concerne les zones d'activités, dans la mesure où celles-ci font l'objet actuellement d'une mesure d'inventaire au niveau cantonal et devront faire l'objet, avant de pouvoir être traitées sur le plan régional et local, de la mise en place d'un système de gestion des zones d'activités, dont les contours et l'organisation n'ont pas encore été totalement arrêtés par le Conseil d'Etat à ce jour.

Partant de l'idée que la quatrième adaptation du PDCn sera approuvée par le Conseil fédéral, toute mesure d'aménagement du territoire, en particulier toute mesure de planification territoriale, devra respecter l'art. 15 LAT en ce qui concerne les zones à bâtir, à savoir :

« ¹Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.

²Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. »

Pour permettre de se conformer aux objectifs fixés par l'art. 15 LAT, l'article 46 LATC prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales d'établir des zones réservées sur tout ou partie du territoire communal pour garantir la faisabilité d'un Plan général d'affectation conforme à la LAT dans un cadre qui assure l'égalité de traitement et la sérénité de l'action publique. L'art. 46 LATC stipule ce qui suit :

« ¹La commune ou l'Etat peuvent établir une zone réservée, à titre provisoire, pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum lorsque la sauvegarde des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire l'exige.

²La procédure est réglée au chapitre IV ci-dessous. »

Il convient de préciser que dans les zones situées en dehors du périmètre des centres et des territoires urbanisés, les communes ou le Canton peuvent aussi s'opposer à la délivrance de permis de construire, indépendamment de l'adoption de toute zone réservée, dans la mesure aussi où les zones concernées ne sont probablement plus conformes à la LAT. A cet égard, il convient de relever que le Canton de Vaud a, durant ces cinquante dernières années, largement favorisé le mitage du territoire cantonal. Il s'ensuit que les zones constructibles susceptibles d'être bâties immédiatement, ainsi que les zones dites « *intermédiaires* », sont pléthore. De nombreuses communes sont ainsi « *surdimensionnées* », c'est-à-dire disposent de trop de surfaces à bâtir, ou considérées comme telles, pour les quinze prochaines années par rapport à la capacité de croissance de leur population. Dite capacité de croissance de la population varie en fonction du type d'agglomération ou de localité concerné. La quatrième adaptation du PDCn fait ainsi la différence entre les agglomérations, les centres régionaux et locaux ainsi que les villages ou quartiers hors centre. Cugy, en tant que centre local, bénéficie dans son périmètre centre d'une capacité de croissance de sa population de 1,5 % par an alors que dans sa partie hors centre, d'une capacité de 0,75 % par an. Nos communes voisines, Morrens, Bretigny-sur-Morrens et Froideville sont tous des « villages hors centre » et ne bénéficient donc que d'une capacité de croissance de leur population limitée à 0,75 % par an. Parmi ces trois communes, tant Bretigny-sur-Morrens que Froideville sont surdimensionnés, alors que Morrens a suivi une croissance raisonnable qui ne l'expose pas dans l'immédiat à prendre des mesures d'aménagement.

Selon les derniers calculs établis en collaboration avec le Service du développement du territoire cantonal (SDT), Cugy n'est pas une commune surdimensionnée au sens de la quatrième adaptation du PDCn. En effet, l'augmentation autorisée de la population jusqu'en 2036 (selon les calculs cantonaux sur la base de la population existante en 2015) est de l'ordre d'environ 500 habitants. Plus précisément, dans la mesure où Cugy est un centre local, il convient de distinguer entre l'augmentation de population permise au sein du périmètre centre et ce qui est possible dans le secteur hors centre. En effet, Cugy bénéficie encore d'une capacité de développement dans son périmètre centre (486 habitants), alors qu'hors centre sa capacité de croissance est quasiment nulle.

De manière plus générale, il convient de relever que Cugy a épuisé à ce jour son potentiel de droit à bâtir. Il ne reste actuellement plus que six parcelles constructibles libres de toute construction et qui ne font pas l'objet de demandes de permis de construire. Ces six parcelles ne sont pas toutes situées dans le périmètre centre de la Commune, ce qui contrevient aux nouvelles règles imposées par la LAT visant à favoriser la densification dans les périmètres centres à l'intérieur du milieu bâti.

Enfin, un second horizon de planification, à vingt-cinq ans, va permettre de définir le territoire réservé à l'urbanisation. Celui-ci pourra être légalisé lors d'une prochaine démarche de planification.

La Commune de Cugy est donc confrontée à la nécessité de procéder à son redimensionnement, ce qu'elle a d'ores et déjà commencé à entreprendre, au stade de la réflexion, dans le cadre du lancement du processus de révision de son Plan général d'affectation, ainsi que de son Règlement des constructions et de l'aménagement du territoire depuis la fin de l'année 2016.

Dans ce contexte de planification, la quatrième adaptation du Plan directeur cantonal prévoit que la Municipalité peut choisir librement la procédure de mise en conformité avec la LAT. Elle doit toutefois choisir une solution qui vise l'efficacité en effectuant d'abord le redimensionnement de la zone à bâtir et ensuite en traitant d'autres problématiques à un stade ultérieur.

La Municipalité peut prévoir la procédure de redimensionnement en trois étapes à savoir :

- Etablir la vision à quinze ans de l'évolution de la Commune ;
- Procéder sur cette base aux dézonages les plus évidents, si ceux-ci s'avèrent nécessaires ou opportuns ;
- Une fois le périmètre de développement clairement établi et dimensionné, traiter le potentiel intérieur de développement de ce périmètre en examinant parcelle par parcelle la capacité de développement de notre Commune.

Afin de mener à bien ce processus de refonte de sa planification territoriale de manière efficace et dans la sérénité, la Municipalité a décidé d'entrer dans un Plan des zones réservées sur tout le territoire de la commune.

2. Contexte

La Commune de Cugy est un *centre local* selon le PDCn. A ce titre, le périmètre de centre a été adopté par la Municipalité le 26 octobre 2015 et approuvé préalablement par le SDT le 5 mai 2015.

Comme nous l'indiquons plus haut, la Commune de Cugy n'est pas surdimensionnée selon son bilan des réserves à bâtir approuvé par la Municipalité et par le SDT.

Cependant, :

- la réserve de zones à bâtir de Cugy étant pratiquement épuisée ;
- la Commune de Cugy se trouvant en périphérie immédiate de l'agglomération lausannoise soumise à une forte pression démographique prévisible ces prochaines années ;
- le territoire de la Commune de Cugy, en particulier son périmètre centre (rue du Village), faisant l'objet de nombreuses demandes de permis de construire visant à tirer profit au maximum et dans des conditions peu propices des règles actuellement en vigueur du Règlement des constructions et de l'aménagement du territoire de la Commune de Cugy ;
- plusieurs litiges étant survenus, dont un a déjà été porté par-devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal à cet égard ;
- les projets actuellement envisagés ne visant pas à assurer un développement harmonieux, qualitatif et efficace du périmètre centre de la commune, destiné à être développé en priorité,

la Municipalité a décidé d'établir une zone réservée sur l'entier des zones à bâtir à vocation d'habitations et mixtes, soit les zones du village, de villas et des plans de quartier, afin de lui permettre de réviser son Plan général d'affectation et d'adapter le dimensionnement des zones à bâtir restantes aux besoins prévisibles pour les 15 (quinze) prochaines années.

De manière générale, tout projet de construction, rénovation, réaménagement, agrandissement visant la création d'un ou plusieurs logements supplémentaires ne sera plus autorisé durant cette période temporaire. Par contre, les projets de construction, rénovation, réaménagement, agrandissement ne générant pas de logement supplémentaire pourront être soumis à la Municipalité en vue de leur analyse, pour autant qu'ils n'augmentent pas les surfaces habitables affectées au logement de plus de 20%. Enfin, les projets tels que mur de soutènement, place de stationnement, ouvrage technique accessoire, construction de minime importance (couvert à véhicules, cabanon de jardin, réduit à outils, petite adjonction, etc.) pourront être soumis à la Municipalité en vue de leur

analyse (voir annexes 1 et 3).

Une fois la zone réservée adoptée, la Municipalité a la ferme volonté de réviser son Plan général d'affectation dans les plus brefs délais, sans attendre l'expiration du délai de cinq ans accordé par l'article 46 LATC pour le faire, et ainsi pouvoir lever dès que possible les restrictions découlant de la zone réservée.

A cet égard et en lien avec ce qui précède, il convient de relever que la Municipalité n'a pas attendu l'adoption de la quatrième adaptation du PDCn, ainsi que de la version révisée de la LATC pour entreprendre des démarches prospectives de révision de sa planification territoriale. C'est ainsi que la Municipalité travaille depuis plusieurs mois maintenant sur la révision de son Plan général d'affectation par l'identification de critères directeurs qui lui permettront de mener ce processus à bien, ainsi que sur l'élaboration d'un plan de quartier afin de créer une nouvelle centralité à Cugy.

La commune collabore également activement aux travaux de l'Association régionale de promotion économique du Gros-de-Vaud (ARGDV), en collaboration avec le Schéma directeur Nord lausannois (SDNL), sur les problématiques liées à la mobilité, en particulier sur la question des zones de débordement du transport individuel motorisé aux transports publics par la création de P+R. Plus récemment, elle a entrepris plusieurs démarches auprès du comité du SDNL afin de faire inscrire dans la planification de développement à long terme du Secteur Nord de l'agglomération lausannoise le principe d'une nouvelle route de contournement de Cugy, Morrens et Bretigny-sur-Morrens, dans le prolongement de la route de contournement du Mont-sur-Lausanne, qui permettrait de délester la RC-501 qui traverse notre village.

L'adoption d'un Plan des zones réservées permettra de mener tout le processus de révision de la planification territoriale de notre commune dans la sérénité, tout en assurant l'égalité de traitement entre tous les propriétaires concernés.

3. Vision communale

Dans le cadre des travaux d'élaboration de son Plan des zones réservées, la Municipalité a toujours eu à l'esprit d'assurer l'égalité de traitement entre les propriétaires concernés dans le cadre de la révision de sa planification territoriale à venir, ainsi que l'optimisation dudit processus de révision en lui évitant de devoir refuser des projets de construction qui ne répondraient pas d'une part aux normes actuellement en révision, mais également aux objectifs de développement qu'elle considère comme prioritaires pour les quinze prochaines années.

Parmi ces objectifs prioritaires, nous pouvons mentionner les éléments suivants :

- Il faut traiter différemment le périmètre centre de la zone hors centre ;
- La densification du village doit avoir lieu dans le périmètre centre en priorité ;
- La densification doit s'effectuer de manière qualitative et en vue de garantir le bien-être des habitants de Cugy ;
- La préservation du milieu bâti sous sa forme rurale, de même que la conservation des caractéristiques architecturales historiques de certains bâtiments, doivent constituer une priorité ;
- Le développement des droits à bâtir doit aller de pair avec une gestion cohérente du trafic au sein de la localité en traversée ;

- Afin d'améliorer son ratio habitants/emploi, de telle manière à atteindre les objectifs qui lui sont fixés en tant que centre local, Cugy doit privilégier la création de zones d'activités et se profiler, dans ce contexte, sur les plans régional et cantonal afin de mettre en avant ses atouts ;
- Assurer le développement de lignes de transports publics, afin de connecter notre Commune aux diverses centralités de l'agglomération lausannoise ;
- Enfin, vu la situation de la Commune de Cugy comme centre scolaire intercommunal, prévoir de nouvelles zones d'utilité publique ou d'intérêt public, afin d'anticiper les extensions nécessaires au centre scolaire intercommunal, ainsi qu'aux infrastructures pré et parascolaires.

Dans ce contexte, en parallèle à l'élaboration d'un nouveau Plan général d'affectation, la Municipalité a d'ores et déjà lancé un projet d'élaboration d'un plan de quartier portant sur le nouveau cœur géographique de la Commune de Cugy le long de la RC501. La Municipalité a l'ambition de créer à cet endroit le secteur central du village, point d'attache entre le nord et le sud de la commune, substance bâtie historique, intersection de nœuds routiers et de transports publics, à proximité immédiate des équipements publics, afin de favoriser la mutation de ce secteur en pôle économique du village.

L'adoption d'un Plan des zones réservées permettra d'élaborer ce nouveau plan de quartier dans un contexte apaisé permettant d'assurer l'égalité de traitement de tous les acteurs concernés par le secteur territorial visé.

4. Périmètre de la zone réservée

La Municipalité avait deux possibilités de définir le périmètre de sa zone réservée :

- D'une part, en prévoyant d'établir un périmètre ciblé, soit sur un secteur d'urbanisation défini ou une/des portions du territoire communal. Par exemple sur l'ensemble des terrains non bâtis et partiellement bâtis qui, si rien n'est entrepris, sont susceptibles de modifier considérablement l'état des réserves à bâtir.
- En adoptant un périmètre global, soit sur l'ensemble de la zone à bâtir du territoire communal indépendamment du statut du bâti. Par exemple, lorsque la Commune est dans l'attente de l'établissement de sa vision communale sur le dimensionnement de la zone à bâtir. Elle n'a alors pas de vision claire des secteurs qui devront être dézonés.

Dans tous les cas, la zone doit être cohérente et définie selon des critères objectifs. Elle doit comprendre la totalité d'un secteur ou le centre des parcelles non bâties d'un secteur. Dans le cas précis, la Commune de Cugy a décidé d'adopter un plan des zones réservées sur l'ensemble de la zone à bâtir, à l'exception des zones d'utilité publique et des zones d'activités. Il s'ensuit que seuls les propriétaires de parcelles colloquées en zone d'habitation de faible densité, en zone d'habitation de moyenne densité, en zone village, au sein de plans de quartiers et de plans partiels d'affectation communaux sont directement concernés par l'établissement de cette zone réservée. Les propriétaires de parcelles colloquées en zone industrielle et artisanale et en zone de construction d'utilité publique ne sont quant à eux pas concernés par l'établissement de cette zone réservée.

5. Règles de construction applicables à la zone réservée

La zone réservée fait l'objet d'un règlement spécifique, qui fixe les règles applicables en matière de construction et de rénovation de bâtiments existants dans les zones faisant partie du périmètre de cette zone. Pour toutes les parcelles se trouvant en dehors du périmètre de la zone réservée, le Règlement général communal sur l'aménagement du territoire et les constructions en vigueur continue à s'appliquer sans changement.

Le Règlement de la zone réservée se trouve en annexe 1 au présent préavis. Il prévoit 4 articles, dont la portée a été précisée par une Foire aux questions (FAQ) se trouvant sur le site Internet de la Commune (cf. annexe 3).

6. Constitution du dossier de planification

La démarche de planification engagée par la Municipalité a été conduite par son mandataire qualifié, au sens de l'art. 5 a LATC, M. Régis Courdesse, ingénieur géomètre breveté, membre ASPAN (Courdesse & Associés – Ingénieurs et Géomètres SA), à Echallens.

Le dossier comprend :

- Plan et règlement de la zone réservée qui doit faire l'objet d'une décision du Conseil général et de l'autorité cantonale compétente qui décide de sa mise en vigueur (annexe 1) ;
- Le rapport d'aménagement établi conformément aux dispositions de l'art. 47 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (rapport 47 OAT).

7. Procédure et prochaines étapes

Avis FAO du 16 décembre 2016

Par avis paru dans la FAO le 16 décembre 2016 (annexe 2), la Municipalité de Cugy a informé les propriétaires fonciers que la révision du Plan général d'affectation communal (PGA) est en cours et qu'elle se réserve dès lors le droit de refuser tout projet de construction qui contreviendrait aux dispositions envisagées par la planification de la révision précitée conformément à la législation en vigueur. Pour cette raison et afin d'éviter tous frais inutiles, les propriétaires ou promoteurs étaient priés de contacter la Municipalité avant l'élaboration de tout projet.

En date du 27 janvier 2017, la Municipalité a publié un nouvel avis dans la FAO (annexe 2) faisant part de son intention d'établir une zone réservée sur les zones à bâtir conformément à l'art. 46 LATC. Elle invitait les propriétaires ou promoteurs concernés de prendre préalablement contact avec elle avant de lancer tout projet de construction, afin de déterminer si celui-ci serait conforme ou contraire aux planifications envisagées. La Municipalité avertissait à ce moment-là qu'aucune prétention en indemnités pour des projets établis selon les règles actuelles ne serait prise en considération par l'autorité.

Examen préalable

Le plan de la zone réservée et son règlement ont été revus et approuvés préalablement par le SDT avant la mise à l'enquête publique. Le rapport d'examen préalable a été rendu le 28 avril 2017.

Séance d'information publique

En date du 6 juillet 2017, la Municipalité de la Commune de Cugy a organisé une séance d'information sur le plan de zones réservées à l'attention de la population (annexe 4), en invitant son mandataire qualifié à présenter le cadre juridique, ainsi que les modalités du plan proposé.

Enquête publique

Le plan de la zone réservée et son règlement ont été soumis à l'enquête publique du 4 août 2017 au 4 septembre 2017 (annexe 2). La zone réservée a fait l'objet de deux oppositions (annexe 5), dont la première (opposition de M. Alexandre Gallandat) est sans objet et partant considérée comme irrecevable faute de contenir toute motivation (annexe 6). Ainsi, en l'absence de précisions, les éléments développés dans le cadre du présent préavis servent de réponse, le cas échéant, à cette opposition.

La seconde opposition formée par M. Didier Conti (annexe 5) soulève plusieurs griefs, dont certains sont manifestement exorbitants de l'objet du présent préavis et en dehors du champ de compétence de l'Exécutif communal; ils n'ont donc pas été examinés par la Municipalité, qui a transmis, en tant que de besoin, aux autorités compétentes pour y répondre. Cela étant dit en substance, le principal grief formé par l'opposant consiste à soutenir que le plan des zones réservées ne reposerait sur aucune base légale valable, considérant, selon lui, que la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) adoptée par peuple en 2014 serait basée sur une vaste manipulation politique et une tromperie de la population suisse par la Conseillère fédérale en charge du projet, ce qui rendrait à ses yeux nulle la législation précitée faute de fondement démocratique véritable. Pour le surplus, l'opposant ne formule que des griefs généraux, sans jamais indiquer en quoi des intérêts dignes de protection ou juridiquement protégés le concernant ou concernant d'autres citoyens de la commune seraient violés. Il se contente de relever de manière abstraite et générale que le plan des zones réservées porterait atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie des architectes et acteurs du marché de la construction ainsi qu'à la garantie de la propriété privée des propriétaires qui se trouvent atteints par cette restriction temporaire de construire, le temps, il faut tout de même le dire, qu'une planification qui pourrait aussi leur profiter soit élaborée et adoptée par la collectivité publique concernée. En se plaignant de la sorte, l'opposant perd de vue que la LAT constitue une base légale reposant sur une base constitutionnelle de même rang que les libertés publiques dont il se prévaut et que c'est dans le cadre d'une pesée des intérêts que toute cette problématique doit être analysée, l'intérêt à une planification territoriale efficiente répondant aux principes de densification du territoire, d'optimisation des moyens de transports publics et d'économie d'énergie prévalant dans le présent contexte sur ceux invoqués par l'opposant ; tout comme le Parlement fédéral, le Grand conseil vaudois et la majorité de la population suisse, la Municipalité de la commune de Cugy se rallie à ce point de vue. Enfin, l'opposant fait valoir que la LAT révisée en 2014 constitue la base légale de la réglementation applicable à la zone réservée. Cet argument tombe également à faux dans la mesure où cette réglementation se fonde sur l'article 46 de la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) en vigueur dans son texte actuel depuis le 7 avril 1998.

Vu ce qui précède, la Municipalité demande au Conseil d'approuver la levée de ces deux oppositions, pour autant qu'elles soient recevables.

En cas d'amendement du Conseil communal, la procédure des art. 56 ss LATC doit être suivie. Le Conseil ne pourra adopter le plan et les amendements qu'une fois connus les résultats de l'enquête publique complémentaire.

Adoption par le Conseil communal

Le plan des zones réservées et son règlement doivent être adoptés par le Conseil communal conformément aux art. 57 ss LATC et 14 ss du Règlement d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (« RLATC »).

Approbation par la Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (« DTE »)

Après l'adoption de la zone réservée par le Conseil communal, le plan de la zone réservée et son règlement doivent être transmis au SDT qui les fera approuver, puis mettre en vigueur par le DTE (art. 58 dernier alinéa LATC). Le DTE ayant donné son approbation préalable de la zone réservée, il en notifiera la commune et la population.

La décision du Département est susceptible de recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP).

Entrée en vigueur

Le plan de la zone réservée et son règlement n'entreront en vigueur qu'une fois les droits de recours auprès de la CDAP épuisés et que les délais référendaires, pour autant qu'ils soient applicables, seront arrivés à échéance sans être exercés.

8. Conclusions

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

- vu le préavis municipal n° 08-2017 du 11 septembre 2017,
- ouï le rapport de la commission chargée de rapporter sur cet objet,
- considérant que cet objet est porté à l'ordre du jour,

le Conseil communal de Cugy (VD) décide :

- de lever les oppositions formées le 4 septembre 2017, pour autant qu'elles soient recevables ;
- d'adopter le Plan et le règlement de la zone réservée ;
- d'autoriser la Municipalité à réaliser toutes les démarches administratives nécessaires à l'avancement de ce dossier.

Ainsi approuvé par la Municipalité dans sa séance du 11 septembre 2017 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

Au nom de la Municipalité

Le syndic

Le secrétaire

T. Amy

P. Csikos

Municipal en charge du dossier : M. Thierry Amy, syndic

- Annexes :
- 1 - Plan, règlement, rapport OAT zone réservée.
 - 2 - Publications FAO des 27 janvier et 4 août 2017.
 - 3 - Foire aux questions (FAQ) zone réservée.
 - 4 - Présentation publique du 6 juillet 2017.
 - 5 - Deux oppositions du 4 septembre 2017.
 - 6 - Réponse municipale aux deux oppositions.