

Préavis municipal n° 12-2018 au Conseil communal de Cugy VD

Modification partielle du Plan général d'affectation (MPGA) de la commune de Cugy en vue d'affecter la parcelle RF n° 87, actuellement affectée à la zone intermédiaire, à la zone de construction d'utilité publique

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

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le préavis municipal n° 12-2018 relatif à la modification partielle du Plan général d'affectation (MPGA) de la commune de Cugy en vue d'affecter la parcelle RF n° 87, actuellement affectée à la zone intermédiaire, à la zone de construction d'utilité publique.

1. Préambule et objet du préavis

Le présent préavis a pour but de vous soumettre l'adoption de la modification partielle du Plan général d'affectation précitée et ainsi de décider du changement d'affectation de la parcelle RF n° 87 de la commune de Cugy à la zone de construction d'utilité publique.

Le présent préavis est accompagné du dossier établi par notre urbaniste-conseil, le bureau Plarel SA, à Lausanne (Annexe 1), composé :

- d'un plan de modification du Plan général d'affectation du 18 décembre 1985 dans le secteur « Derrey Velaz » daté du 16 février 2018 ;
- d'un rapport justificatif établi conformément aux exigences de l'article 47b de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT) daté du 16 février 2018.

ainsi que du rapport d'examen préalable du 5 février 2018 (Annexe 2), du rapport d'examen préalable complémentaire du 10 avril 2018 (Annexe 3) rendus par le Service du Développement Territorial (SDT) du canton de Vaud, ainsi que de la publication dans la FAO du 20 avril 2018 de la mise à l'enquête publique (Annexe 4).

2. Contexte

Pour bien comprendre les tenants et aboutissants de la présente modification partielle du plan général d'affectation de la commune de Cugy, il convient de rappeler le contexte dans lequel la Municipalité et le Conseil communal avaient décidé le 26 mai 2016 d'acquérir la parcelle RF n° 87.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE), le 1^{er} septembre 2006 et des dispositions transitoires des 27 août 2013, 29 septembre 2015 et 31 janvier 2017, la commune de Cugy est confrontée à la difficulté d'offrir une solution pérenne à l'accueil parascolaire des enfants scolarisés sur le territoire de la Commune. Malgré le fait que Cugy ait été précurseur en la matière, la Commune ne répond toujours pas de manière satisfaisante à la croissance particulièrement rapide de la demande. C'est ainsi que plusieurs projets d'unité d'accueil de jour pour enfants (UAPE) ont été envisagés, mais aucun n'a abouti ; le dernier en date a dû être définitivement abandonné par renonciation du promoteur à quelques encablures de la mise à l'enquête publique et d'un accord avec la Commune.

C'est ainsi que lorsque le 11 juin 2014, le représentant de l'hoirie de feu M. Gustave Dégy a informé la Municipalité de son intention de valoriser son bien sis sur la parcelle RF n° 87 et de le proposer

pour rachat à cette dernière, celle-ci a considéré une telle proposition comme une réelle opportunité permettant à notre Commune de trouver une solution rapide et adéquate à même de permettre la résolution d'un problème urgent et d'anticiper les besoins à venir. En effet, la parcelle RF n° 87 étant idéalement située dans le prolongement de la zone scolaire et à proximité immédiate de celle-ci, elle constitue une solution privilégiée pour solutionner la problématique de l'accueil de jour dans un cadre sécurisé se trouvant dans le périmètre des écoles. De plus, la dimension, l'emplacement et la configuration de la parcelle permettent d'envisager des réponses à d'autres besoins publics qui ne manqueront pas d'apparaître au cours des prochaines années, tels que notamment l'extension du site scolaire, la création d'équipements publics, la création de cheminements pédestres en lien avec le site scolaire et la renaturation d'un ruisseau actuellement canalisé et enterré.

Pour s'assurer de la faisabilité d'un projet d'UAPE sur ce site, la Municipalité a mandaté un bureau d'architectes qui a confirmé que la transformation du bâtiment se trouvant sur la parcelle RF n° 87 en UAPE était non seulement possible, mais permettrait de créer une unité d'accueil de jour de 96 places, ainsi que d'y installer une garderie de 44 places, permettant à terme d'y transférer la garderie de l'Association Arc-en-Ciel et ainsi de libérer le rez-de-chaussée du bâtiment du Motty pour d'autres utilisations dans le cadre du milieu scolaire, comme par exemple l'installation d'un site de la bibliothèque intercommunale du Haut-Talent.

Dans l'intervalle, le Bureau du Conseil communal recevait, fin 2015, deux pétitions signées par plusieurs citoyens demandant la mise en place d'une UAPE plus performante et permettant de répondre à la demande croissante.

Dès les confirmations reçues de la part de ses architectes, la Municipalité est intervenue auprès du Service du développement territorial (SDT) afin que la parcelle en question soit incluse dans le périmètre du centre local en faisant modifier le contour dudit périmètre. Parallèlement, par lettre du 18 avril 2016, le SDT confirmait la pertinence du principe de réaliser une UAPE dans le secteur de « Derrey-Velaz » et donnait son accord préliminaire à la réalisation d'un tel projet.

Fort de ces assurances, le Conseil communal de Cugy a approuvé le préavis municipal n° 51/2016 demandant l'octroi d'un crédit de CHF 1'500'000.- pour financer l'achat de la parcelle RF n° 87 de Cugy, ainsi que le préavis 52/2016 demandant l'octroi d'un crédit de CHF 232'000.- pour l'étude de l'aménagement d'une infrastructure parascolaire et préscolaire dans un bâtiment existant en date du 26 mai 2016.

Depuis le début de la présente législature, la Municipalité de Cugy a activement poursuivi les opérations ayant trait à la réalisation de ce projet. Elle a immédiatement entrepris les démarches nécessaires auprès du SDT afin de pouvoir procéder à la modification de l'affectation de la parcelle RF n° 87. La situation s'est trouvée cependant compliquée par les travaux législatifs alors en cours par devant le Grand Conseil en ce qui concerne la révision du Plan directeur cantonal (4^e adaptation).

En date du 19 mai 2016, la Municipalité a signé une promesse de vente soumise à la condition suspensive que la Municipalité ait pu préalablement obtenir de la part de la Commission foncière rurale (section I) l'autorisation d'acquérir la parcelle RF n° 87 d'une surface d'environ 12'000 m², colloquée en zone intermédiaire (agricole).

Les démarches auprès de la Commission foncière rurale se sont avérées particulièrement compliquées. En effet, dans une première décision du 27 juin 2016, dite Commission conditionnait son autorisation à l'acquisition par la commune de Cugy du terrain convoité à la légalisation de l'entier de la parcelle RF n° 87 en zone d'utilité publique. Une telle condition était toutefois irréalisable pour notre Commune vu qu'elle aurait nécessité de trouver une parcelle de compensation en zone d'intérêt public de la même surface ailleurs sur notre territoire. Or, notre Commune n'y possède pas de surface équivalente.

La Municipalité a donc dû procéder par voie de dérogation (demande de soustraction) en se basant sur les articles 2 et 86 alinéa 1 lettre b de la Loi fédérale sur le droit foncier et rural (LDFR) après avoir fait procéder à un morcellement de la parcelle RF n° 87 existante en deux nouvelles parcelles, à savoir :

- Parcelle RF n° 87 d'une surface de 4'500 m², sur laquelle se trouve le bâtiment destiné à accueillir le projet d'UAPE/garderie, et ;
- Parcelle RF n° 1101 d'une surface de 8'336 m² destinée à demeurer en zone agricole.

Par décision du 3 mars 2017, la Commission foncière rurale a fini par accepter que la nouvelle parcelle RF n° 87 d'une surface de 4'500 m² puisse être cédée par l'hoirie Dégy à la Commune de Cugy.

La Municipalité a procédé à l'acquisition de dite parcelle en date du 2 mai 2017. En parallèle, la parcelle n° 1101 a été acquise par Mme Anne-Françoise Baudat, la Commune ayant toutefois obtenu de sa part l'inscription d'un droit de préemption sur cette parcelle (aire de développement stratégique).

Une fois la parcelle acquise, la Municipalité a pu entamer les démarches auprès du SDT afin de procéder au changement d'affectation de la parcelle RF n° 87 dans la zone de construction d'utilité publique. Il convient de relever que ces démarches ont été entreprises alors que le moratoire imposé par la LAT était encore en vigueur, celui-ci n'ayant finalement été levé que lors de l'approbation par le Conseil fédéral de la 4^e adaptation du Plan directeur cantonal au début de l'année 2018. Selon ce moratoire, toute surface devenant constructible devait être compensée par une surface équivalente non constructible. Il s'ensuivait que les 4'500 m² de la parcelle RF n° 87, situés en zone intermédiaire avec un bâtiment construit hors zone à bâtir, devaient être compensés par une surface équivalente en zone de construction d'utilité publique. A cette difficulté s'ajoutait celle découlant de la réglementation applicable aux surfaces d'assolement (SDA), à savoir que le terrain offert en compensation pour devenir de la zone agricole doit remplir un certain nombre de conditions restrictives tant quantitatives que qualitatives, voire morphologique.

En étroite collaboration avec le bureau d'urbanisme Plarel SA, toutes les démarches ont été entreprises afin d'établir le dossier requis par le SDT et par les divers Services cantonaux concernés. Un premier dossier a ainsi pu être déposé auprès du SDT en date du 5 mai 2017. Dans ce cadre, la Municipalité a proposé au SDT ainsi qu'au Service de l'agriculture et de la viticulture (SAVI) de compenser les 4'500 m² de la parcelle RF n° 87 avec une surface équivalente se trouvant sur la parcelle n° 308 de la commune de Cugy, parcelle se trouvant au lieu-dit « Sur le Billard », placée entre le terrain de foot et la lisière de la forêt au sud des installations du club de tennis et du Chalet scout.

Sur requête du SDT, la Direction générale de l'Environnement (DGE) de même que le SAVI ont procédé à une analyse détaillée des surfaces proposées à la compensation et ont même exigé de la part de la Commune qu'elle fasse réaliser des tests pédologiques sur place pour s'assurer de la qualité des terres agricoles proposées en compensation.

Dans le cadre de ce processus d'analyse, le SAVI informait la Municipalité que pour des impératifs liés à l'exploitation agricole (mécanisation), une compensation minimale de 10'000 m² devait impérativement être offerte au lieu des 4'500 m² proposés. Après de nombreuses discussions et palabres avec le SAVI, la Municipalité est finalement parvenue à convaincre ce service de l'Etat de réduire la surface réclamée en compensation en lui proposant un emplacement spécifique répondant aux exigences de forme et de taille de la réglementation applicable en matière de SDA.

La dernière démarche à effectuer consistait à faire valider la qualité du terrain offert en compensation. Or, quelle ne fut pas la mauvaise surprise de la Municipalité d'apprendre, sur la base des sondages effectués, que la qualité des terres de la parcelle n° 308 offerte en compensation n'était pas conforme aux exigences de la réglementation SDA, cette dernière étant composée pour partie de remblais d'un chantier, dont plus personne ne garde le souvenir au sein de la Commune. Confrontée au refus des autorités cantonales d'accepter la parcelle de compensation proposée, la Municipalité se trouvait alors forcée de trouver un autre terrain de compensation. Or, la Commune ne dispose d'aucun autre terrain disponible à cet effet.

En novembre 2017, la Municipalité a dès lors décidé d'agir sur le plan politique et d'obtenir de la part du SDT qu'il reconnaisse le caractère d'utilité publique prépondérant du projet envisagé par la Commune, projet pour lequel le SDT avait d'ailleurs lui-même donné son préavis favorable deux ans auparavant. Dans ce cadre, il a été particulièrement mis en avant les exigences imposées par la Constitution vaudoise en matière d'accueil de jour (art. 63a), ainsi que les délais imposés par l'Office cantonal d'accueil de jour des enfants (OAJE) qui avait imparti un délai impératif pour la mise en conformité de nos installations d'ici la rentrée scolaire 2018. La Municipalité demandait dès lors que la surface à compenser soit prise sur la réserve cantonale au motif que le projet envisagé répondait à un besoin d'intérêt cantonal.

Par correspondance du 5 février 2018, le SDT a finalement confirmé à la Municipalité que la procédure de compensation ne serait pas nécessaire et que la SDA qui serait prélevée sur les réserves cantonales. Le projet d'UAPE envisagé a été considéré d'intérêt cantonal, qui sera en principe validé par le Conseil d'Etat en juillet 2018. (Annexe 2).

Quelques corrections mineures ayant été requises de la part du SDT pour finaliser la procédure d'examen préalable, la Municipalité a pu soumettre un nouveau dossier qui a fait l'objet d'un rapport d'examen préalable complémentaire en date du 10 avril 2018.

3. Etat et suite de la procédure

La procédure classique d'adoption de la modification partielle d'un plan général d'affectation est la même que celle applicable pour l'adoption d'un Plan général d'affectation. Elle est la suivante :

- Elaboration du dossier par la Municipalité ;
- Examen préalable par le SDT ;
- Mise à l'enquête publique ;
- Adoption par le Conseil communal ;
- Approbation par le Département du territoire et de l'environnement (DTE) ;
- Entrée en vigueur.

In casu, la procédure de mise à l'enquête publique de la modification partielle du Plan général d'affectation de la Commune de Cugy concernant la parcelle RF n° 87 s'est déroulée du 21 avril au 20 mai 2018. Aucune opposition n'a été formée à l'encontre du projet mis à l'enquête.

A l'issue de la procédure de mise à l'enquête, la modification partielle du plan général d'affectation faisant l'objet du présent préavis doit être formellement approuvée par le Conseil communal de Cugy.

Une fois l'approbation obtenue par ce dernier, le DTE devra approuver de manière définitive la modification proposée.

Pour ce faire, comme nous l'indiquons plus haut, il faudra que dans l'intervalle le Conseil d'Etat ait validé le projet comme étant d'intérêt cantonal, de telle manière que la compensation des SDA puisse être prise sur les réserves cantonales reconstituées. Selon les informations portées à la

connaissance de la Municipalité par le SDT, la décision sera en principe prise par l'Exécutif cantonal en juillet 2018.

Une fois la décision rendue par le DTE, celle-ci pourra faire l'objet d'un recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) dans un délai de 30 jours. Un délai référendaire commencera également à courir après approbation cantonale.

Ce n'est qu'une fois les délais judiciaires et référendaires épuisés, que la modification partielle du plan général d'affectation de Cugy entrera en vigueur.

4. Les prochaines étapes du projet d'UAPE/garderie (Centre de vie infantine de Cugy)

Une fois la modification partielle du Plan général d'affectation concernant la parcelle RF n° 87 entrée en vigueur, la Municipalité débutera la phase de réalisation proprement dite du projet d'UAPE/garderie envisagé. Ce projet sera réalisé sous la forme d'un Centre de vie infantine.

A cet effet, après en avoir vérifié la faisabilité par des spécialistes, la Municipalité a pris la décision de faire réaliser ce projet par un tiers investisseur qui sera sélectionné dans le cadre d'un appel d'offres de gré à gré.

La Municipalité a décidé de procéder de cette manière pour deux motifs principaux :

- D'une part accélérer le processus de réalisation de l'UAPE/garderie, sans devoir passer par une procédure de marché public ;
- D'autre part ménager les finances communales, et plus particulièrement ne pas aggraver l'endettement brut de notre Commune, de telle manière à permettre le retour à un cash-flow positif à l'issue de la présente législature, et ainsi réserver le recours à l'emprunt pour des projets ne pouvant pas par nature être financés par des tiers investisseurs.

Afin d'établir des documents d'appel d'offre adéquats, la Municipalité collabore depuis plusieurs mois avec le bureau d'architectes BO Architectes Sàrl à Lausanne. Ce bureau a ainsi établi un avant-projet architectural devant servir de référence aux investisseurs intéressés – projet d'ailleurs validé par l'EFAJE et l'OAJE quant à sa conformité à la réglementation en vigueur pour les unités d'accueil de jour et les garderies – et depuis l'automne 2017 avec le bureau Fragnière Partenaires Sàrl à Lausanne en vue d'établir le règlement proprement dit d'appel d'offres à investisseurs selon le concept arrêté par la Municipalité.

Le projet de la Municipalité consiste à réaliser un Centre de vie infantine comprenant une UAPE et une garderie dans l'immeuble existant se trouvant sur la parcelle RF n° 87, un parking pour les éducateurs, ainsi que des aménagements extérieurs. Selon les vœux de la Municipalité, confirmés d'ailleurs par le rapport d'examen préalable du SDT (Annexe 2), le bâtiment existant devra être conservé, de même que son caractère rural. L'investisseur qui sera sélectionné au terme de la procédure d'appel d'offres sera tenu dans ce cadre de se référer aux plans établis par le cabinet BO Architectes Sàrl ainsi qu'au cahier des charges y relatif établi sur la base des recommandations de l'EFAJE et de l'OAJE. Le projet architectural précité a pour objectif de réaliser sur la parcelle RF n° 87 la construction d'un Centre de vie infantine d'environ 1'200 m² de surface brute de plancher utile.

La parcelle RF n° 87 dispose d'une surface de réserve qui permettrait la construction d'un bâtiment d'environ 1'400 m² de surface brute de plancher utile. Il est prévu que la Municipalité conserve en sa possession cette surface de réserve pour pallier d'éventuels besoins futurs urgents en matière de bâtiments et installations scolaires.

Sur le plan juridique et financier, il est prévu que la transaction faisant l'objet de l'appel d'offres à investisseurs soit structurée comme suit :

- La Municipalité met à disposition de l'investisseur sous forme de servitude personnelle de superficie constituée en droit distinct et permanent (DDP) la surface utile nécessaire à la réalisation du centre de vie enfantine (UAPE et garderie) contenant le bâtiment existant et ses abords immédiats ;
- La Municipalité conserve le solde de la parcelle RF n° 87 pour d'éventuels futurs projets scolaires ;
- L'investisseur qui se verra adjudger la réalisation du projet devra s'engager à réaliser un Centre de vie enfantine selon les spécifications résultant du cahier des charges qui lui sera soumis, à ses propres frais ;
- L'investisseur sélectionné se verra céder par la commune de Cugy le DDP susmentionné en contrepartie du paiement d'une redevance annuelle à négocier pendant une durée déterminée (en principe au moins 30 ans) ;
- La commune de Cugy s'engage à prendre à bail les locaux du Centre de vie enfantine pendant une durée qui reste à négocier, mais qui devrait être comprise entre 15 et 30 ans ;
- La commune de Cugy sous-loue les locaux du centre de vie enfantine à l'EFAJE, à charge pour elle de l'exploiter ;
- La contribution versée par l'EFAJE à la commune de Cugy couvre le loyer que cette dernière est censée payer à l'investisseur, propriétaire du Centre de vie enfantine ;
- A l'échéance du contrat de bail et du DDP, la commune se verra rétrocéder le terrain et le bâtiment comprenant le Centre de vie enfantine moyennant le paiement ou non d'une valeur résiduelle à négocier ;
- Tenant compte de la redevance annuelle versée par l'investisseur à la commune de Cugy en contrepartie de l'octroi du DDP et de la contribution de l'EFAJE, l'opération devrait être financièrement neutre pour la Commune ;
- Afin de s'assurer une certaine souplesse, notamment à la suite de modifications législatives dans le domaine de l'accueil de jour des enfants dans le futur, l'accord conclu avec l'investisseur devra prévoir les possibilités d' « exit », soit de rachat par la commune de Cugy du Centre de vie enfantine à certaines échéances moyennant des conditions financières à négocier ;
- Tant pendant la construction que pendant l'exploitation du Centre de vie enfantine, l'investisseur sera lié par un mandat de service public vis-à-vis de la Commune en lien avec la mise à disposition de bâtiments devant servir à une UAPE/garderie ;
- La Municipalité prévoit de pouvoir lancer l'appel d'offres à investisseurs d'ici le début de l'année 2019 au plus tôt. A cet effet, elle présentera au Conseil communal de Cugy un préavis lui donnant l'autorisation d'octroyer un droit de superficie constitué en droit distinct et permanent au Registre foncier sur la parcelle RF n° 87 à l'investisseur qui sera sélectionné dans le cadre de l'appel d'offres. Dans le cadre de ce préavis, le contrat de bail qui devra servir de base contractuelle entre la Commune et l'investisseur sélectionné fera l'objet également d'une approbation par le Conseil communal.

5. 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° 12-2018 du 14 mai 2018,
- 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, le cas échéant, les éventuelles oppositions formées, pour autant qu'elles soient recevables ;
- d'adopter la modification partielle du Plan général d'affectation de la commune en affectant la parcelle RF n°87, actuellement affectée à la zone intermédiaire, à la zone de construction d'utilité publique ;
- 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 14 mai 2018 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 de modification du PGA dans le secteur « Derrey Velaz » et rapport 47b OAT.
 - 2 - Rapport d'examen préalable du SDT du 5 février 2018.
 - 3 - Rapport d'examen préalable complémentaire du SDT du 10 avril 2018.
 - 4 - Publication FAO mise à l'enquête de la modification du PGA du 20 avril 2018.