

Préavis municipal n°22-2024 au Conseil communal de Cugy VD

Demande d'autorisation de constituer un droit de superficie sous forme d'un droit distinct et permanent (DDP) sur la parcelle RF n°283 de la Commune de Cugy et de céder ce droit de superficie à un tiers investisseur en vue de la construction d'une extension du Collège de La Combe

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le préavis municipal n°22-2024, lequel poursuit un quadruple objectif :

- faire valider par le Conseil communal la décision de principe prise par la Municipalité qu'elle procède, avec l'assistance de son administration, pour le compte et aux frais de l'Association scolaire intercommunale de Cugy et environs (ASICE), à la construction de l'extension du Collège de La Combe, sur la parcelle RF n°283 de la Commune de Cugy, conformément à la lettre de mission de l'ASICE du 16 octobre 2023 (cf. Annexe I);
- obtenir les autorisations nécessaires à la constitution d'un droit de superficie, qui sera constitué en droit distinct et permanent par inscription au Registre foncier, sur la parcelle et le droit distinct et permanent décrit ci-dessus ;
- autoriser la Municipalité à concéder ce droit de superficie à un tiers investisseur privé afin qu'il puisse, sur la base d'un cahier des charges précis défini par l'ASICE, réaliser les travaux prévus à ses frais et risques et remettre, soit en usufruit, soit à bail à la Commune de Cugy, les locaux en vue de sa location, respectivement sa sous-location à l'ASICE pour son exploitation en tant qu'extension du Collège de La Combe ;
- permettre à la Commune de Cugy de faire porter la charge d'un investissement relatif à la réalisation de cet ouvrage sur un investisseur privé, au lieu de recourir à l'emprunt, tout en valorisant le bâtiment faisant l'objet du droit de superficie par le versement d'une rente annuelle par le tiers investisseur.

Le présent préavis, s'il est accepté, permettra à la Municipalité de pouvoir lancer un appel d'offres à investisseurs, dont les modalités sont décrites dans le présent document, qui permettra de désigner le bénéficiaire du droit de superficie constitué en DDP, afin que ce dernier puisse réaliser le bâtiment scolaire prévu, sur la base du cahier des charges élaboré conjointement par l'ASICE, la Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisée (DGEO) et la Direction de l'Établissement primaire et secondaire de Cugy et environs (EPS) et leur mandataire, aux meilleurs coûts et au mieux des intérêts de la Commune de Cugy et de l'ASICE.

1 Contexte

1.1 Cadre légal et règlementaire

Conformément à l'Article 27 de la Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO du 7 juin 2011) et son règlement d'application (RLEO du 2 juillet 2012), les communes sont notamment responsables de la planification et de la mise à disposition des locaux, installations, espaces, équipements et mobiliers nécessaires à l'accomplissement de la mission d'enseignement. Elles en assument tant la maintenance et l'exploitation que la fourniture des énergies et l'élimination des déchets.

Depuis la création de l'Association scolaire intercommunale de Cugy et environs (ASICE) en 2008, les communes de Bretigny-sur-Morrens, Cugy, Morrens et Froideville ont délégué leurs obligations à l'ASICE. Celle-ci est ainsi responsable de la mise à disposition des infrastructures scolaires pour les élèves de l'EPS Cugy et environs (EPS). Pour ce faire, elle collabore avec les communes membres qui mettent à disposition les infrastructures du secteur primaire dans les 4 villages. S'agissant de l'accueil des élèves du secteur secondaire, l'ASICE assure l'exploitation et l'entretien du Collège de La Combe, propriété de l'ASICE, sur la parcelle RF n°283, propriété de la Commune de Cugy, et pour laquelle elle bénéficie d'un droit distinct et permanent (DDP RF n°1040).

1.2 Identification des obligations et besoins de l'ASICE

Depuis sa conception et sa construction, le Collège de La Combe fait face à une évolution de son usage en lien notamment avec le fonctionnement de l'école obligatoire (journée continue, école à visée inclusive, etc.). L'évolution démographique scolaire (première volée de 225 élèves en 2008 et 321 élèves secondaires accueillis à la rentrée d'août 2022) met également sous pression cette infrastructure scolaire dont le nombre de salles n'est plus suffisant.

Afin de disposer d'une vision claire sur l'évolution des besoins à moyen-long terme et selon ses obligations, le Comité de direction de l'ASICE a établi son Plan de développement à l'horizon 2040. Selon les projections démographiques réalisées par un bureau spécialisé, le nombre d'élèves du secteur secondaire devrait atteindre une fourchette oscillant entre 300 et 340 élèves en 2040. Cette étude confirme les besoins futurs en termes de développement des infrastructures scolaires, tant du secteur secondaire que du secteur primaire.

A partir de cette vision prospective, une analyse détaillée de l'adéquation entre les infrastructures du Collège de La Combe et les besoins des élèves du secondaire a été menée au printemps 2022, en se basant sur le Règlement sur les constructions scolaires primaires et secondaires (RCSPS du 29 avril 2020). Réalisée en collaboration étroite avec l'Unité organisation et planification de la Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisée (DGEO) et se basant sur l'année scolaire 2021-2022, cette étude a mis en avant les manques actuels et futurs dans le secteur secondaire, à savoir :

- un nombre insuffisant de salles de classe et de salles d'enseignement pour les cours à option ;
- un manque de salles spécialisées (sciences, informatique, art visuels) et de salles de dégagement ;
- un manque de locaux pour les professionnel.le.s de l'EPS Cugy (Direction, PPLS (Psychologie, psychomotricité et logopédie en milieu scolaire), de salles de réunion et de bureaux polyvalents de consultation ;
- un espace de documentation/bibliothèque insuffisant ;
- le manque d'une aula/réfectoire.

D'autres problématiques viennent compléter ce bilan des besoins, avec notamment l'absence d'espaces spécifiquement dédiés aux bureaux administratifs de l'ASICE. En effet, depuis la rentrée scolaire 2023-2024 et à la suite de l'arrêt de la mise à disposition d'espace à la Maison de Commune de Cugy, une salle de classe du Collège de La Chavanne est réquisitionnée pour accueillir un espace open-space pour les trois membres de l'équipe administrative de l'ASICE, limitant la capacité d'accueil des élèves 7-8P.

En conclusion, avec l'évolution de la démographie scolaire et de celle du fonctionnement de l'école obligatoire depuis sa construction, le Collège de La Combe ne répond déjà plus à ce jour aux exigences minimales cantonales. L'agrandissement des infrastructures du secteur secondaire est ainsi un besoin avéré et devient indispensable à court terme pour accueillir les élèves déjà présents dans l'établissement dans de bonnes conditions.

1.3 Projet d'extension du Collège de La Combe

Fort de ces constats, le Comité de direction de l'ASICE a travaillé au développement d'une nouvelle infrastructure scolaire dédiée à l'accueil du secteur secondaire. Une étude de variantes de lieux d'implantation a été réalisée par un bureau spécialisé, en collaboration étroite avec les réflexions menées dans le cadre de la révision du Plan d'affectation communal. Elle a conclu que le secteur Combe-Chavanne (parcelle RF n°283) était le plus adéquat, tant au niveau de la cohérence pédagogique que des plans de développement cugériens.

Une étude de faisabilité puis d'avant-projet ont permis d'arrêter, en juin 2023, un projet d'extension, dimensionné selon les bases légales en matière de constructions scolaires et répondant aux besoins du secteur secondaire à l'horizon 2040. Validé tant par l'ASICE que la DGEO quant à sa conformité à la réglementation en matière d'enseignement obligatoire, il s'articule en un bâtiment rectangulaire de 1'713 m² de surfaces nettes, sur une hauteur de RDC +2 niveaux, et prend place au nord du collège existant sur la parcelle RF n°283. Son coût estimatif à ±15% est de CHF 9'890'000.- TTC.

1.4 Contextes foncier et politique

Conscient de son obligation de développer rapidement des infrastructures scolaires pour le secteur secondaire, le Comité de direction de l'ASICE s'est fixé comme objectif de mettre à disposition une extension du Collège de La Combe pour l'année scolaire 2026-2027. Afin d'y parvenir, il a mené une réflexion en lien avec la stratégie de mise en œuvre et de financement du projet. Les enjeux de suivi du projet, de rapidité d'exécution ainsi que ceux liés aux aspects fonciers ont ainsi été soulevés :

- malgré sa récente réforme de gouvernance et la création d'un nouveau poste de direction, l'ASICE ne dispose pas en son sein des ressources et compétences techniques nécessaires au développement et au suivi d'un tel projet de construction. Le recours à un bureau d'assistance à maître d'ouvrage apparaît donc indispensable ;
- un tel projet, évalué à près de 10 millions de francs, s'il devait être réalisé par l'ASICE, serait soumis à une procédure ouverte d'appel d'offres selon les marchés publics, rendant difficile le respect des délais de réalisation et de livraison de cet ouvrage ;
- La réalisation du projet nécessite la mise à disposition par la Commune de Cugy d'une portion de la parcelle RF n°283, en sus de l'actuel droit distinct et permanent dont bénéficie l'ASICE. L'implication de Cugy, en tant que commune territoriale, est donc indispensable au développement du projet.

Dans ce contexte, le Comité de direction de l'ASICE s'est approché de la Municipalité de Cugy afin d'évaluer la faisabilité de la réalisation de ce projet d'extension par la Commune de Cugy.

Afin de ne pas aggraver l'endettement brut de l'ASICE et ainsi ménager indirectement les finances communales, la solution de confier la réalisation du projet d'extension prévu par un tiers investisseur privé, à ses frais et risques exclusifs, a été évaluée et retenue, tant par la Municipalité de Cugy que le Comité de direction de l'ASICE. Ce mode de financement via un partenariat public-privé permet de réserver le recours à l'emprunt pour des projets ne pouvant pas, par nature, être financés par des tiers investisseurs. La Commune de Cugy dispose d'une expérience positive en ce domaine à l'instar de ce qui a été expérimenté à satisfaction en 2021 avec la réalisation du Centre de vie infantine du Verger, en collaboration avec la Fondation de prévoyance de Romande Energie SA.

Au vu de tous ces éléments et convaincu des multiples avantages d'une telle solution, le Comité de direction de l'ASICE, après consultation des Municipalités membres de l'association, a décidé de confier à la Commune de Cugy le soin de réaliser le projet d'extension du Collège de La Combe par l'intermédiaire d'un tiers investisseur privé, selon un cahier des charges défini.

Il a ainsi adressé à cet effet à la Municipalité de la Commune de Cugy une lettre de mission en date du 16 octobre 2023 (cf. Annexe I). La Municipalité a accueilli favorablement cette requête.

2 Éléments essentiels de la transaction prévue

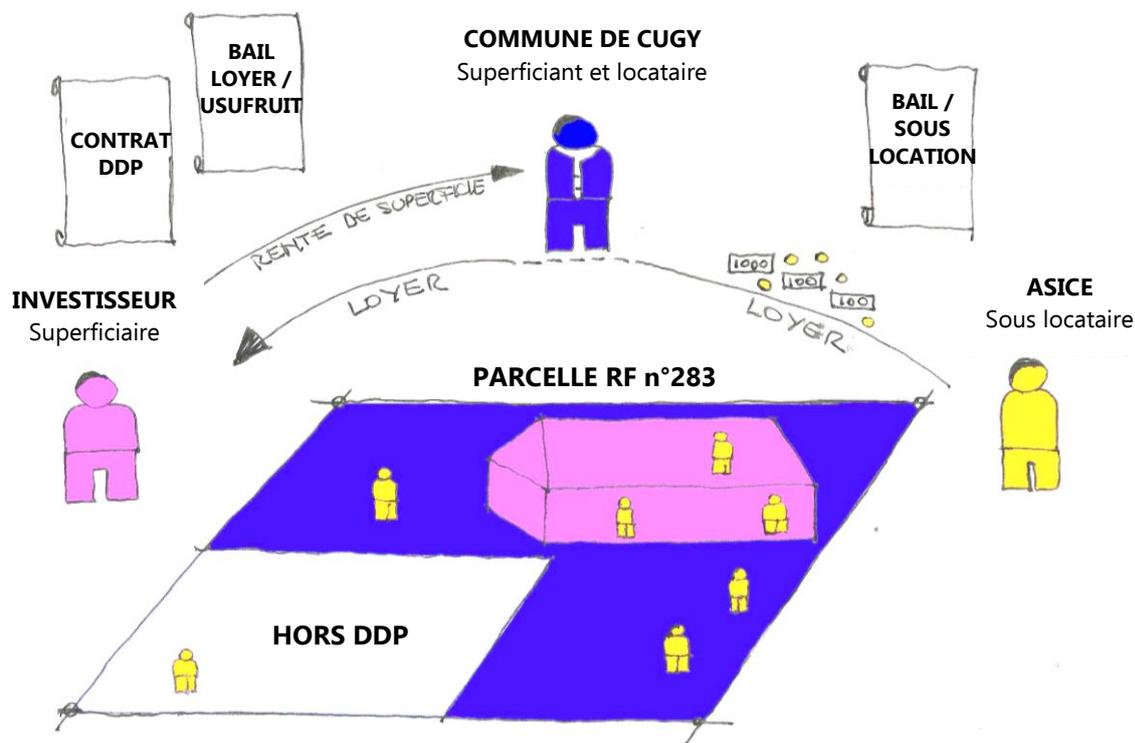


Figure 1 – Principe de la transaction envisagée

2.1 Droit distinct et permanent (DDP) et droit d'usufruit ou contrat de bail

Le droit civil suisse offre un moyen de dissocier la propriété du sol et la propriété des constructions qui s'y trouvent, permettant en cela de mettre en échec le principe de l'accession dans le domaine des constructions. Ce moyen consiste en l'établissement d'une servitude de superficie, communément appelée droit de superficie. Le droit de superficie est donc une servitude en vertu de laquelle le propriétaire d'un terrain (le superficiant) octroie à un tiers (le superficiaire), le droit de construire, de détenir, d'exploiter et d'entretenir des constructions sur le terrain grevé. En contrepartie de la mise à disposition du terrain, le superficiaire verse une rente annuelle (rente de superficie) au propriétaire du terrain, fixée dans le contrat de superficie, et en général indexée au coût de la vie.

Dans le cas présent, le droit de superficie octroyé par la Commune de Cugy (le superficiant) sera constitué en droit distinct et permanent (DDP) inscrit au Registre foncier, en faveur d'un tiers investisseur (le superficiaire). A l'échéance du droit de superficie, dont la durée varie entre 30 et 99 ans, la parcelle et ses constructions seront remises à l'ASICE sous la forme d'un nouveau DDP. Ledit DDP pourra être prolongé ou renouvelé pour une durée maximum de 99 ans.

Dans la transaction prévue, en sus du DDP, un lien supplémentaire sous forme soit d'un usufruit, soit d'un contrat de bail commercial, unira la Commune de Cugy à l'investisseur, celle-ci devenant usufruitier, respectivement locataire de celui-là. D'un autre côté, la Commune de Cugy établira un contrat de bail de sous-location avec l'ASICE. L'association scolaire pourra ainsi répondre à ses propres besoins, notamment en locaux administratifs, ainsi qu'à ses obligations légales fixées par la Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO du 7 juin 2011) en mettant à disposition de l'EPS des salles spéciales et autres infrastructures utiles à l'enseignement. Celles-ci manquent déjà actuellement et permettront en outre d'anticiper les besoins futurs en lien avec l'évolution démographique scolaire à moyen-long terme.

2.1.1 Parcelles concernées

Le droit de superficie constitué en DDP que la Municipalité souhaite octroyer au tiers investisseur pour permettre la construction de l'extension du Collège de La Combe se trouve en partie sur la parcelle RF n°283, propriété de la Commune de Cugy, et en partie sur le droit distinct et permanent RF n°1040, appartenant à l'ASICE et mis gratuitement à disposition par la Commune de Cugy au moment de la constitution de l'ASICE en 2008 pour une date d'échéance en 2082, selon le plan schématique suivant :

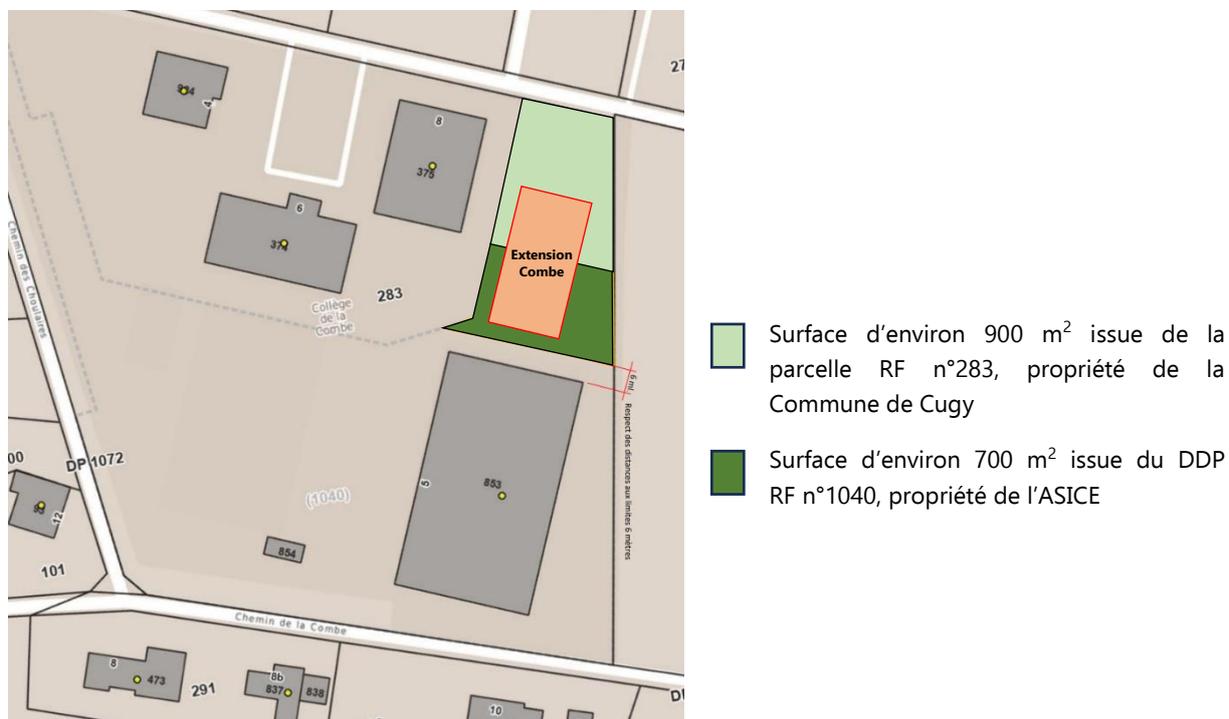


Figure 2 – Plan schématique de l'implantation du projet et du futur DDP en faveur du tiers investisseur

L'assiette du futur DDP en faveur du tiers investisseur portera ainsi sur une surface d'environ 700 m² issue du DDP RF n°1040 et d'une surface d'environ 900 m² issue de la parcelle RF n°283, soit une surface totale d'environ 1'600 m² (surface exacte à définir par un géomètre certifié sur la base du projet final). Le droit de superficie en faveur du tiers investisseur sera ainsi constitué après morcellement de la parcelle RF n°283.

Le Comité de direction de l'ASICE a d'ores et déjà donné son accord de principe à cette opération, celle-ci devant encore être approuvée par le Conseil intercommunal de l'ASICE, tout comme la cession à titre gratuit de la partie de son droit distinct et permanent nécessaire à la constitution du nouveau droit de superficie à la Commune de Cugy. Cette approbation sera donnée, si et une fois que le présent préavis aura été accepté par le Conseil communal de céans.

A échéance du droit de superficie, l'ASICE se verra céder le DDP de l'investisseur privé, aux mêmes conditions que celles convenues avec la Commune de Cugy.

2.1.2 Rente de DDP

Le droit de superficie en faveur du tiers investisseur, d'une surface totale d'environ 1'700 m², sera valorisé à hauteur d'une rente annuelle de CHF 25'000.- par an.

La valorisation du DDP tient compte de sa localisation au centre de la Commune ainsi que de son affectation en zone à bâtir dévolue à des besoins publics, selon l'Article 15 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT du 1^{er} janvier 2019).

Ce calcul a été approuvé sur le principe par le Comité de direction de l'ASICE. A noter qu'à la fin du DDP, le droit de superficie sera cédé à l'ASICE, aux mêmes conditions.

2.1.3 Termes et conditions des contrats d'usufruit et/ou de bail à conclure avec le tiers investisseur et avec l'ASICE

Outre le DDP, le contrat qui liera la Commune au tiers investisseur consistera soit en un contrat d'usufruit, soit en un contrat de bail commercial (le contrat de bail principal).

Il en va de même pour le contrat de bail ou de sous-location qui sera conclu entre la Commune de Cugy et l'ASICE à la fin de la phase de construction de l'extension prévue.

Ces contrats seront négociés par la Municipalité avec l'investisseur, en collaboration avec l'ASICE, dès la construction prévue terminée, afin de donner à l'investisseur ainsi qu'à la Commune de Cugy, la sécurité juridique nécessaire à la poursuite de son travail. Seront en particulier négociées les questions liées à la rénovation et à l'entretien des locaux mis à disposition, de telle manière à trouver un arrangement qui soit le plus favorable aux intérêts financiers de la Commune de Cugy et de l'ASICE.

Les termes et conditions de ces contrats seront parfaitement symétriques. S'agissant de droits et d'obligations portant sur une longue durée et sur des montants capitalisés supérieurs à CHF 50'000.-, la Municipalité, en vue de négocier et de conclure de tels contrats, doit demander autorisation au Conseil communal. Il en va de même pour le Comité de direction de l'ASICE vis-à-vis de son Conseil intercommunal.

2.2 Appel d'offres à investisseurs

Afin de financer le projet d'extension prévu, la Municipalité a choisi de lancer un appel d'offres à investisseurs qui permettra de désigner le bénéficiaire du droit de superficie constitué en DDP, afin qu'il réalise le projet. La Municipalité invoque les motifs principaux suivants :

- Ménager les finances communales et celles de l'ASICE ;
- Accélérer le processus de réalisation des travaux prévus, sans devoir passer par une procédure ouverte de marchés publics et ses possibles voies de recours et ainsi faire l'économie des frais liés à une telle procédure (plus élevés que ceux liés à un appel d'offre à investisseurs) ;
- Faire des économies sur les frais d'assistance à maître de l'ouvrage dans le cadre de la réalisation des travaux d'extension. En effet, en tant que professionnels de l'immobilier, les investisseurs privés sont davantage rompus à la conduite de chantiers et à la réduction des coûts liés à de tels projets, alors que la Municipalité, souvent peu aguerrie à ce genre de projets, devrait se faire assister d'un mandataire spécialisé (BAMO ou architecte) à des coûts souvent moins compétitifs, sans compter le temps qui devrait être consacré par le service technique ainsi que par le ou les Municipaux en charge du projet, qui se retranscrira en vacations supplémentaires.

2.2.1 Modalités de l'appel d'offres à investisseurs

Sur le plan juridique et financier, la transaction faisant l'objet de l'appel d'offres à investisseurs est conçue comme suit :

- La Municipalité crée un droit de superficie constitué en droit distinct et permanent (DDP) sur la surface utile nécessaire à la réalisation du projet d'extension de la parcelle RF n°283 et du DDP RF n°1040, selon le plan schématique figurant en Figure 2 ;
- L'investisseur qui se voit adjuger le mandat s'engage à réaliser une extension du Collège de La Combe selon les spécifications résultant du cahier des charges qui lui sera soumis par l'ASICE et le Comité de pilotage du projet, à ses propres frais et risques ;

- L'investisseur sélectionné se voit céder par la Commune de Cugy le droit de superficie constitué en DDP susmentionné, en contrepartie du paiement d'une redevance annuelle d'un montant de CHF 25'000.- par an ;
- La Commune de Cugy s'engage à prendre en usufruit ou à bail les locaux de l'extension du Collège de La Combe pour une durée comprise entre 30 à 40 ans ;
- La Commune de Cugy sous-loue les locaux de l'extension du Collège de La Combe à l'ASICE pour une durée à négocier, mais au maximum de la durée de l'usufruit ou du bail ; charge à cette dernière de l'exploiter ;
- La contribution versée par l'ASICE à la Commune de Cugy couvre le loyer que cette dernière paie à l'investisseur, propriétaire de l'extension du Collège de La Combe ;
- Tenant compte de la redevance annuelle versée en contrepartie de l'octroi du DDP, l'opération est financièrement neutre pour la Commune de Cugy, les versements effectués par l'ASICE compensant intégralement les frais et les charges (y compris l'amortissement financier) assumés par la Commune de Cugy vis-à-vis du propriétaire investisseur. A cet effet, le Règlement d'appel d'offres exigera que les charges devant être assumées par la Commune de Cugy en lien avec la mise à disposition de locaux pour l'extension prévue ne dépasseront pas le montant de CHF 270.- par mètre carré de surface nette et par an, somme que l'ASICE s'est engagée à verser dans sa lettre de mission du 16 octobre 2023 (cf. Annexe I);
- Afin de s'assurer une certaine souplesse, notamment à la suite de modifications législatives dans le domaine de l'enseignement obligatoire ou en cas de soubresauts démographiques dans le futur, l'accord conclu avec l'investisseur prévoit des possibilités de sortie, soit de rachat par la Commune de Cugy du bâtiment réalisé à certaines échéances, moyennant des conditions financières à négocier ;
- Pendant toute la construction et l'exploitation du bâtiment construit et aussi longtemps que le DDP est en vigueur, l'investisseur sera lié par l'engagement vis-à-vis de la Commune de Cugy ; à charge de l'ASICE d'assurer l'exploitation du bâtiment et sa mise à disposition de l'EPS ;
- La construction est suivie pour le compte de la Commune par une Commission de construction où siègeront des représentants de la Commune de Cugy, de l'ASICE et de l'EPS et/ou de la DGEO.

2.2.2 Conditions et critères de l'appel d'offres

Le choix du tiers investisseur se fera sur la base de différents critères ayant trait aux aspects techniques et financiers ainsi qu'à la qualité des candidats. Les critères d'adjudication seront pondérés afin que la Municipalité puisse octroyer le DDP aux conditions les plus économiques qui soient pour la Commune de Cugy.

Le présent appel d'offres ne faisant pas appel aux marchés publics, la décision d'adjudication ne sera pas soumise à recours de la part des candidats.

Certaines conditions impératives seront à respecter par les soumissionnaires :

- Programme constructif selon cahier des charges de l'ASICE ;
- Loyer annuel maximum de CHF 270.-/m² par an pour une surface nette 1'713 m² ;
- Rente de DDP de CHF 25'000.- par an pour la part de foncier remise au tiers investisseur ;
- Durée du contrat de DDP : entre 30 et 40 ans.
- Planning des travaux permettant une prise de possession des locaux le 1^e janvier 2027 ;

A titre d'exemple, certains autres critères non éliminatoires seront également considérés :

- L'indemnité de retour reste au libre choix de l'investisseur et, comme pour les autres points, la plus favorable pour la Commune de Cugy sera la mieux notée ;
- Le montant indicatif des travaux est de CHF 9'890'000.- ;
- Qualité du projet architectural : l'avant-projet de juin 2023 de l'ASICE sert de référence et de cahier des charges. Toute possibilité d'optimisation du projet est la bienvenue de la part de l'investisseur, tant du point de vue de l'organisation du bâtiment et de ses abords, que du coût de la construction ainsi que de la qualité architecturale, pour autant que le programme soit respecté ;
- Préférence d'entreprises locales à la construction ;
- Références locales et investisseurs reconnus ;
- Contrat d'usufruit et/ou de bail prévoyant une prise en charge des frais d'entretien et/ou de rénovation des locaux par le bailleur avec option pour la Municipalité de négocier ces points au mieux de ses intérêts et ceux de l'ASICE ;
- Investisseur favorable aux intérêts de la Commune de Cugy et de l'ASICE.

3 Calendrier

La Municipalité prévoit de lancer l'appel d'offres à investisseurs dès l'approbation du présent préavis par le Conseil communal. La procédure d'appel d'offres, y compris l'adjudication, devrait durer jusqu'à la fin de l'automne 2024. Elle sera suivie par le développement du projet puis sa mise à l'enquête par l'investisseur au début de l'année 2025. La signature du DDP, de même que de la convention-cadre avec l'investisseur privé sélectionné, se fera avant le début des travaux qui pourraient être lancés mi-2025 pour une durée estimée à 18 mois. A ces conditions, la mise en location est prévue pour la début de l'année 2027.

4 Conclusions

- vu le préavis municipal n° 22-2024 du 18 mars 2024 ;
- oui 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 :

- d'autoriser la Municipalité à procéder au morcellement de la parcelle RF n°283 selon le plan schématique ci-dessus (cf. Figure 2) ;
- d'approuver l'acquisition à titre gratuit de la partie du droit distinct et permanent nécessaire à la réalisation du projet d'extension appartenant à l'ASICE selon le plan schématique ci-dessus (cf. Figure 2);
- d'autoriser la Municipalité de Cugy à constituer, après morcellement, un droit de superficie constitué en droit distinct et permanent (DDP) sur la parcelle RF n°283 et sur la partie du droit distinct et permanent RF n°1040 nécessaire à la réalisation du projet, selon le plan schématique ci-dessus (cf. Figure 2) pour une période maximale de 40 ans ;
- d'autoriser la Municipalité à lancer l'appel d'offres à investisseurs privés selon les modalités décrites dans le présent préavis ;
- d'autoriser la Municipalité de Cugy à céder le droit de superficie constitué en droit distinct et permanent (DDP), après morcellement, sur la parcelle RF n°283 de la Commune de Cugy et le DDP RF n°1040 propriété de l'ASICE, au tiers investisseur vainqueur de l'appel d'offres lancé selon les modalités décrites dans le présent préavis ;
- d'autoriser la Municipalité d'une part, à négocier au mieux des intérêts de la Commune de Cugy et d'autre part, soit à conclure un contrat de bail d'une durée maximale de 40 ans avec le tiers investisseur vainqueur de l'appel d'offres lancé selon les modalités décrites dans le présent préavis, soit à constituer un droit d'usufruit en faveur de la Commune sur le bâtiment sis sur la parcelle dont le tiers investisseur précité est le nu-propriétaire;
- d'autoriser la Municipalité à négocier et conclure au mieux des intérêts de la Commune de Cugy un contrat de location ou de sous-location d'une durée maximale de 40 ans avec l'ASICE en vue de lui confier l'usage et la jouissance de l'extension du collège de La Combe selon les modalités décrites dans le présent préavis ;
- d'autoriser la Municipalité à réaliser toutes les démarches administratives et légales nécessaires à l'avancement de ce dossier, y compris à signer les actes notariés y relatifs afin qu'ils soient inscrits au Registre Foncier.

Ainsi approuvé par la Municipalité lors de sa séance du 18 mars 2024 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

Au nom de la Municipalité

Le syndic

Le secrétaire

T. Amy

N. Chervet

Municipaux en charge du dossier : Mme Frédérique Roth et M. Thierry Amy

Annexes : I Lettre de mission de l'ASICE du 16 octobre 2023

ANNEXE I

Lettre de mission de l'ASICE – 16 octobre 2023



Municipalité de Cugy
Thierry Amy
Syndic
Rue du Village 13
1053 Cugy

Cugy, le 16 octobre 2023

Extension collège de la Combe

Monsieur le Syndic,

Après plusieurs mois d'études menées en étroite collaboration entre l'ASICE, la direction de l'EPS Cugy et environs ainsi que la DGEO, la phase d'avant-projet de l'extension du collège de la Combe est arrivée à son terme. Le dossier d'avant-projet, développé par le bureau Dolci et qui vous a été transmis à fin juin 2023, précise ainsi les contours du projet d'extension, tant au niveau technique que financier.

A ce stade et comme déjà discuté, le Comité de direction de l'ASICE confirme son souhait d'accepter la proposition de la Commune de Cugy de développer ce projet, sous certaines conditions explicitées ci-dessous :

1. la surface brute de plancher à construire est de 2'000 m² selon l'avant-projet pour une surface nette de 1713 m² ;
2. le programme selon le rapport de l'avant-projet du 29.6.2023 de Dolci-Architectes doit être respecté (annexe) ;
3. la solution relative au système de chauffage reste ouverte ;
4. le projet doit être conforme au règlement des constructions scolaires primaires et secondaires (RCSPS) de l'Etat de Vaud ;
5. l'ASICE exige :
 - a. de se voir céder le DDP par le partenaire privé à la fin de la durée d'amortissement du projet aux mêmes conditions que celles convenues avec la commune de Cugy ;
 - b. l'engagement de la commune de Cugy à proroger cet engagement en faveur de l'ASICE tant et aussi longtemps que les locaux construits sur cette parcelle seront affectés à des lieux d'enseignement (ou poursuivant un but équivalent) et à l'accueil des bureaux de la direction de l'ASICE ;
6. la commune de Cugy réalise sous sa responsabilité le projet d'extension du collège de la Combe. L'investissement sera réalisé par un partenaire privé désigné par la commune de Cugy ;

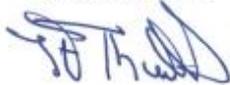
7. des représentants de l'ASICE, de la direction de l'EPS de Cugy et Environs et/ou de la DGEO participent à la commission de construction du chantier en tant que futurs utilisateurs ;
8. la commune de Cugy négocie avec le partenaire privé la possibilité d'inviter ou faire participer des entrepreneurs locaux dans ses appels d'offres ;
9. l'ASICE s'engage à ce que la commune de Cugy soit totalement indemnisée de tous les frais qui lui auront incombé en lien avec l'exécution de ce projet, en particulier à ce que les frais de conduite du projet (frais internes, frais d'éventuels mandataires, frais de notaire, émoluments du RF ou autres autorités, taxes éventuelles, etc.) assumés par la commune de Cugy et ne pouvant être, le cas échéant, noyés dans les coûts du projet assumés par le partenaire privé (dans le cadre du prix au m² du coût de construction de l'extension du collège de la Combe), seront pris en charge par l'ASICE comme frais d'investissement ; ceux-ci seront alors reportés et compris dans le calcul du loyer qui sera convenu dans le contrat de bail à conclure entre la commune de Cugy et l'ASICE à la fin du chantier ;
10. l'ASICE s'engage à signer avec la commune de Cugy un contrat de bail ou tout autre contrat poursuivant un but équivalent, à la réception du chantier, pour une durée à déterminer et correspondant à la durée du DDP convenu ainsi qu'à la convention d'usufruit (ou autre) conclue par la commune de Cugy avec le partenaire privé ;
11. le prix de location de l'extension du collège de la Combe devra se situer entre CHF 250.- et CHF 270.- le m² de surface nette ;
12. l'objectif pour l'ASICE est de pouvoir bénéficier de l'extension du collège de la Combe pour la rentrée scolaire en août 2026.

Nous restons bien entendu à votre entière disposition pour échanger ensemble sur ces différentes conditions et attendons de vos prochaines nouvelles s'agissant de la poursuite du développement de ce projet important, notamment en terme de planning.

Tout en vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Syndic, nos salutations les meilleures.

AU NOM DU COMITE DE DIRECTION

Le vice-Président



Jean-François Thuillard

Le Directeur



Bertrand Fahrni



Conseil communal de Cugy

1053 Cugy / VD

Commission *ad hoc*

Législature 2021-2026

Préavis 22 – 2024

Rapport de la Commission *ad hoc* concernant le préavis 22 – 2024

Demande d'autorisation de constituer un droit de superficie sous forme d'un droit distinct et permanent (DDP) sur la parcelle RF n°283 de la Commune de Cugy et de céder ce droit de superficie à un tiers investisseur en vue de la construction d'une extension du Collège de la Combe.

| Membres et fonctions | Séance 27 mars 2024 | Séance 14 avril 2024 |
|--|---------------------|----------------------|
| Bavaud Marlène, présidente | Présente | Présente |
| Miauton Espejo Lise, membre | Présente | Présente |
| Verrier François, membre | Présent | Présent |
| Leopizzi Stéphane, membre | Excusé | Excusé |
| Tribolet Laurent, secrétaire, rapporteur | Présent | Présent |

1. Préambule

Le 27 mars 2024, la Commission des finances et la Commission *ad hoc* ont rencontré Monsieur le Syndic Thierry Amy et Madame la Municipale Frédérique Roth, accompagnés de Monsieur le Directeur de l'ASICE Bertrand Fahrni. La Commission *ad hoc* remercie M. Samuel Debossens, Président ad intérim du Conseil communal, pour l'ouverture de la séance, ainsi que les membres de la Municipalité et de l'ASICE pour leurs explications claires et les échanges transparents et constructifs qui ont eu lieu à cette occasion. Tous les documents nécessaires ont été produits aux commissions concernées. La Commission *ad hoc* s'est réunie une nouvelle fois le 14 avril 2024.

Le présent rapport porte uniquement sur l'opportunité d'un tel préavis, qui vise à octroyer à la Municipalité l'autorisation de constituer un droit de superficie sous forme d'un droit distinct et

permanent (DDP) sur la parcelle RF n°283 de la Commune de Cugy et de céder ce droit de superficie à un tiers investisseur en vue de la construction d'une extension du Collège de la Combe. La Commission *ad hoc* laisse le soin à la COFIN de traiter les aspects financiers.

2. Contexte

La Commune de Cugy a des obligations en matière d'infrastructures scolaires. Ces compétences ont été déléguées à l'Association scolaire intercommunale de Cugy et environs (ASICE) dès 2008.

L'ASICE fonctionne avec un comité directeur composé de représentants des 4 exécutifs des Communes de Bretigny-sur-Morrens, Cugy, Froideville et Morrens, avec un Conseil intercommunal comprenant des représentants des exécutifs et des législatifs communaux.

L'ASICE doit répondre à des critères cantonaux en matière de locaux pour l'enseignement, conformément aux dispositions de la loi sur l'enseignement obligatoire.

L'ASICE, sur la base de paramètres démographiques et avec l'appui du Canton a développé une Vision 2040 pour les besoins de l'enseignements secondaire.

Il apparait qu'il manque déjà des salles d'enseignement, des salles spécialisées, des locaux professionnels pour l'école inclusive, ainsi que des espaces communs tels que bibliothèque, aula, réfectoire, locaux administratifs pour l'ASICE.

Afin de définir le programme d'aménagement en cohésion avec la Vision 2040, le Conseil de l'ASICE a accordé un préavis pour l'étude d'un avant-projet d'extension sur le site de la Combe, en partenariat avec la Municipalité de Cugy.

Le Conseil communal de Cugy ne se prononce pas sur l'opportunité du besoin d'extension, ni sur les choix architecturaux du futur bâtiment.

Le Conseil doit uniquement décider d'autoriser la Municipalité à conduire les opérations nécessaires visant à :

- Réaliser pour le compte de l'ASICE la construction de l'extension de la Combe ;
- Obtenir les autorisations nécessaires pour constituer un DDP ;
- Autoriser la Municipalité à concéder le DDP à un tiers investisseur privé;
- Permettre à la Municipalité de faire porter la charge de l'investissement nécessaire à la construction de l'ouvrage à un tiers investisseur privé.

Le planning ambitieux prévoit une prise de possession des locaux au 1^{er} janvier 2027.

3. Analyse de la Commission *ad hoc*

La procédure décrite dans le préavis tel que présenté par la Municipalité n'est pas une nouveauté. Notre Conseil a été précédemment sollicité sur un même type de processus pour la construction

du Centre de vie enfantine du Verger (préavis 14-2018). L'opération a été réalisée à la pleine satisfaction des usagers tout en respectant les intérêts de la Commune.

La Commission constate que l'appel à un investisseur semble opportun car c'est un professionnel de la construction qui sera plus à même de réaliser de façon économique l'aménagement prévu et qu'il dispose de plus de ressources et de compétences que notre Commune pour réaliser et encadrer les travaux définis. En passant par un droit distinct et permanent (DDP), la Commune garde la maîtrise foncière de son patrimoine, car elle reste propriétaire du terrain.

La Commune ne prend pas de risque financier dans cette opération.

Le choix du terrain est lié à la disponibilité de la parcelle, laquelle est légalisée en zone d'utilité publique. Il respecte la nécessité d'une densification des constructions, tout en restant dans une volumétrie comparable à celle du Collège de la Combe (hauteur identique). La logistique scolaire est également respectée, l'implantation minimise les déplacements pour les élèves et les enseignants.

Pour le choix de l'investisseur privé, la Commission demande à la Municipalité de développer des critères d'octroi tenant compte d'une éthique économique et respectant des objectifs significatifs en matière de développement durable.

Enfin, la Commission encourage la Municipalité à formaliser la constitution d'une commission de construction comme interlocuteur privilégié entre l'investisseur privé, l'ASICE et la Municipalité et de renseigner régulièrement le Conseil et la population de l'avancée des procédures et du projet.

4. Conclusion de la Commission *ad hoc*

Vu les éléments susmentionnés, la Commission *ad hoc* propose à la majorité, Madame et Monsieur les Présidents ad intérim, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, d'accepter le préavis 22 – 2024.

Cugy, le 14 avril 2024

Bavaud Marlène

Miauton Espejo Lise

Verrier François

Leopizzi Stéphane

Tribolet Laurent



Conseil communal de Cugy

1053 Cugy / VD

Commission des finances

Législature 2021-2026

Préavis 22–2024

Rapport de la Commission des finances (Cofin) concernant le préavis 22–2024

Demande d'autorisation de constituer un droit de superficie sous forme d'un droit distinct et permanent (DDP) sur la parcelle RF n°283 de la Commune de Cugy et de céder ce droit de superficie à un tiers investisseur en vue de la construction d'une extension du Collège de La Combe

| Membre et fonction | Séance du 27 mars 2024 |
|----------------------------------|------------------------|
| Eric Bron, président, rapporteur | Présent |
| Anne-Séverine Schweizer, membre | Présente |
| Xavier Fellrath, membre | Présent |
| Philippe Muggli | Excusé |
| Andreas Zaugg | Excusé |

1. Préambule

Le mercredi 27 mars 2024, la COFIN et la Commission *ad hoc* ont rencontré Monsieur le Syndic Thierry Amy et Madame la Municipale en charge de ce dicastère Frédérique Roth, tous deux accompagnés de Monsieur Bertrand Fahrni, Directeur de l'Association scolaire intercommunale de Cugy et environs (ASICE). La Commission *ad hoc* et la Cofin remercient Monsieur Samuel Debossens, Vice-président du Conseil communal, pour l'ouverture de la séance, ainsi que Madame Roth et Messieurs Amy et Fahrni pour leurs explications claires et les échanges transparents et constructifs qui ont eu lieu à cette occasion.

Le présent rapport porte sur les aspects financiers et leurs conséquences pour la Commune. La Cofin laisse le soin à la commission *ad hoc* de traiter de l'opportunité du préavis.

2. Contexte

2.1. Objectifs du préavis

Le présent préavis a pour but de donner à la municipalité toute latitude pour identifier un partenaire privé et négocier ensuite avec lui pour lui céder en droit de superficie la parcelle RF n° 283 de Cugy pour que ledit partenaire y construise une extension à l'actuel Collège de La Combe.

Sur le principe, le mécanisme choisi par la Municipalité est *grosso modo* le même que celui qui a été pratiqué pour la rénovation du bâtiment de la « Ferme du Verger » qui accueille désormais les locaux de l'EFAJE (Association pour l'entraide familiale et l'accueil de jour), conformément au préavis 14/2018 (principe) et au préavis 10/2022 (modalités) acceptés par le Conseil communal.

La COFIN rappelle le quadruple objectif de ce préavis :

- permettre à la commune de procéder, pour le compte et aux frais de l'ASICE, à la construction de l'extension du Collège de La Combe ;
- permettre à la Municipalité de constituer un droit de superficie (DDP) sur la parcelle RF n° 283 ;
- autoriser la Municipalité à concéder ce DDP à un tiers investisseur privé afin qu'il puisse, sur la base d'un cahier des charges précis défini par l'ASICE, réaliser les travaux prévus, à ses frais et risques, et remettre, soit en usufruit, soit à bail, à la Commune de Cugy, les locaux en vue de leur location, respectivement leur sous-location, à l'ASICE pour une exploitation en tant qu'extension du Collège de La Combe ;
- permettre à la Commune de Cugy de faire porter la charge de cet investissement sur un investisseur privé, au lieu de recourir à l'emprunt, tout en valorisant le bâtiment faisant l'objet du droit de superficie par le versement d'une rente annuelle par le tiers investisseur

Sur le principe, la COFIN a été convaincue des besoins scolaires (nombre d'élèves, nombre de salles de classes et de salles spécialisés ou à options) et « parascolaires » (besoins de locaux pour l'EPS Cugy, espace de documentation, aula/réfectoire) qui conduisent à la nécessité de procéder à l'extension du Collège de La Combe (voir le chiffre 1.2 du préavis). Elle a donc concentré son analyse sur les mécanismes privilégiés pour conduire ce projet, soit un partenariat public-privé.

2.2. Mécanisme choisi (DDP) – Modalités – coût financier

En préambule, il sied de relever que l'ASICE ne dispose pas en son sein des compétences et ressources techniques permettant de mener à bien un tel projet d'extension. En raison des procédures d'appels d'offres que cela imposerait en vertu de la législation sur les marchés publics, le délai prévu pour l'exploitation de ces locaux pour la rentrée 2026-2027 ne pourrait pas être tenu.

Dans tous les cas, ce projet nécessite la mise à disposition par la Commune de Cugy d'une portion de la parcelle RF n° 283 en sus de l'actuel DDP dont bénéficie déjà l'ASICE

Pour ne pas aggraver l'endettement brut de l'ASICE et, par effet indirect, éviter un effet négatif sur les finances communales, d'une part, et tenant compte de l'expérience positive de la « Ferme du verger » (EFAJE), d'autre part, la solution d'un partenariat public-privé a été privilégiée.

Le droit civil suisse offre un moyen de dissocier la propriété du sol et la propriété des constructions qui s'y trouvent, par l'établissement d'une servitude de superficie (droit de superficie – DDP). Le DDP permet au superficiaire (propriétaire) d'octroyer à un tiers (le superficiaire), le droit de construire, détenir, exploiter et entretenir des constructions sur le terrain grevé. En contrepartie, le superficiaire verse une rente annuelle (rente de superficie) au propriétaire du terrain, fixée dans le contrat de superficie (en général indexée au coût de la vie).

En l'espèce, le DDP octroyé par la Commune de Cugy (superficiaire) sera constitué en faveur d'un tiers investisseur (superficiaire). A l'échéance du DDP, dont la durée varie entre 30 et 99 ans, la parcelle et ses constructions seront remises à l'ASICE sous la forme d'un nouveau DDP, lequel pourra être prolongé ou renouvelé pour une durée maximale de 99 ans. Une fois ce délai passé, les constructions reviendront à la commune, qui garde donc la maîtrise foncière.

Dans la transaction prévue, en sus du DDP, les locaux construits feront l'objet soit d'un usufruit, soit d'un bail avec la Commune de Cugy, qui les louera ou les sous-louera ensuite à l'ASICE, qui répondra ainsi à ses besoins.

La rente de DDP est fixée à CHF 25'000.- par an, montant qui a été accepté par le Comité de l'ASICE, qui se verra céder un DDP aux mêmes conditions à l'échéance du DDP initial.

La Commune s'engage à prendre en usufruit ou sous forme de bail à loyer commercial les locaux, pour une durée de 30 ans à 40 ans. Elle les louera ou les sous-louera à l'ASICE pour un montant qui couvre le loyer payé à l'investisseur. Du fait de cette contribution de l'ASICE qui a été calculée pour couvrir les frais de la Commune de Cugy (y compris l'amortissement financier), l'opération est financièrement neutre pour la commune. Les charges de la commune ne dépasseront ainsi pas CHF 270.- le m²/an, montant que l'ASICE s'est engagé à verser à la commune dans sa lettre de mission du 16 octobre 2023.

Afin de garantir une certaine souplesse, notamment en cas de changement législatif dans le domaine de l'enseignement obligatoire ou de soubresauts démographique, le contrat prévoira des possibilités de sorties ou de rachat, dont les échéances et les conditions seront à négocier, ce qui est d'usage pour des DDP.

Pendant toute la durée du DDP (30 ans ou 40 ans *a priori*), l'investisseur sera lié par cet engagement, charge à l'ASICE de gérer l'exploitation des locaux.

A noter que la commune gardera aussi une certaine maîtrise de la construction, puisqu'il est prévu une Commission de construction ou siègeront des représentants de la commune, de l'ASICE et de l'EPS et/ou de la DGEO.

Les conditions de l'appel d'offre (sans passer par les marchés publics) décrites dans le préavis offrent des garanties fortes à la commune, puisqu'elles prévoient notamment un cahier des charges établi par l'ASICE, un calendrier précis de remise de l'ouvrage (rentrée 2026-2027), un loyer annuel de CHF 270.-/m²/an (pour 1'713 m²), une redevance de CHF 25'000.-/an pour la part du foncier cédée à l'investisseur, une durée de 30 ans à 40 ans et une préférence donnée aux entreprises et acteurs locaux.

Le loyer « cible » étant fixé d'emblée dans les conditions du DDP et des contrats qui en découlent (usufruit ou bail, location ou sous-location), d'éventuels surcoûts n'impacteront pas la commune. Ces contrats régleront aussi la question des frais d'entretien ou de rénovation par le bailleur.

3. Analyse de la COFIN

La solution retenue d'instaurer un partenariat public-privé pour réaliser cette extension du Collège de La Combe a le très gros avantage de ne pas nécessiter un investissement de près de CHF 10'000'000.- par l'ASICE et, par effet ricochet, d'impacter les finances communales.

Ce préavis n'impacte en rien le plafond d'endettement et, surtout, la commune, de même que l'ASICE, n'auront pas non plus à assumer les risques et les responsabilités inhérents à la conduite et la réalisation du chantier.

Le fait de passer par un DDP a l'avantage pour la commune que cette dernière garde durablement la maîtrise du foncier sur lequel sera érigé le bâtiment à construire et que, le moment venu, soit à l'échéance du DDP, soit les locaux reviendront à la commune superficiante selon les modalités du DDP, soit un nouveau DDP pourra être conclu.

La Commune garde la maîtrise de son territoire et de son patrimoine immobilier, et ce, tout en encaissant une rente de DDP durant toute la période convenue.

Prise dans sa globalité, l'opération est neutre pour la commune, tout en minimisant notablement les risques liés à de tels investissements.

A noter que, dans la mesure où la commune n'est pas elle-même maître de l'ouvrage, de même que l'ASICE, cette façon de faire permet aussi d'aller plus vite et de répondre à l'urgence démographique et aux besoins de locaux de l'ASICE qui commandent cette extension, il n'y aura pas lieu pour les autorités publiques de se soumettre à une procédure d'adjudication selon la procédure des marchés publics.

4. Conclusion de la COFIN

Vu les éléments susmentionnés, la Cofin propose, à l'unanimité, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, d'accepter le préavis 22–2024 et

- d'autoriser la Municipalité à procéder au morcellement de la parcelle RF n°283 selon le plan schématique de la figure 2 du préavis ;
- d'approuver l'acquisition à titre gratuit de la partie du droit distinct et permanent nécessaire à la réalisation du projet d'extension appartenant à l'ASICE selon le même plan schématique ;
- d'autoriser la Municipalité de Cugy à constituer, après morcellement, un droit de superficie constitué en droit distinct et permanent (DDP) sur la parcelle RF n°283 et sur la partie du droit distinct et permanent RF n°1040 nécessaire à la réalisation du projet, selon le plan même plan schématique, pour une période maximale de 40 ans ;
- d'autoriser la Municipalité à lancer l'appel d'offres à investisseurs privés selon les modalités décrites dans le présent préavis ;
- d'autoriser la Municipalité de Cugy à céder le droit de superficie constitué en droit distinct et permanent (DDP), après morcellement, sur la parcelle RF n°283 de la Commune de Cugy et le DDP RF n°1040 propriété de l'ASICE, au tiers investisseur vainqueur de l'appel d'offres lancé selon les modalités décrites dans le présent préavis ;
- d'autoriser la Municipalité d'une part, à négocier au mieux des intérêts de la Commune de Cugy et d'autre part, soit à conclure un contrat de bail d'une durée maximale de 40 ans avec le tiers investisseur vainqueur de l'appel d'offres lancé selon les modalités décrites dans le présent préavis, soit à constituer un droit d'usufruit en faveur de la Commune sur le bâtiment sis sur la parcelle dont le tiers investisseur précité est le nu-propiétaire;
- d'autoriser la Municipalité à négocier et conclure au mieux des intérêts de la Commune de Cugy un contrat de location ou de sous-location d'une durée maximale de 40 ans avec l'ASICE en vue de lui confier l'usage et la jouissance de l'extension du collège de La Combe selon les modalités décrites dans le présent préavis ;
- d'autoriser la Municipalité à réaliser toutes les démarches administratives et légales nécessaires à l'avancement de ce dossier, y compris à signer les actes notariés y relatifs afin qu'ils soient inscrits au Registre Foncier.

Cugy, le 16 avril 2024

Eric Bron Xavier Fellrath Anne-Séverine Schweizer Philippe Muggli Andreas Zaugg



Cugy, le 2 mai 2024

Conseil communal de Cugy

1053 Cugy / VD

PROTOCOLE DE DÉCISION

Dans sa séance du 2 mai 2024, le Conseil communal de Cugy/VD a accepté le préavis n° 22-2024 « Demande d'autorisation de constituer un droit de superficie sous forme d'un droit distinct et permanent (DDP) sur la parcelle RF n°283 de la Commune de Cugy et de céder ce droit de superficie à un tiers investisseur en vue de la construction d'une extension du Collège de La Combe ».

CONSEIL COMMUNAL





Le vice-président :
Samuel Debossens

La secrétaire :
Myriam Messerli