

Rapport de la Commission chargée de l'étude du préavis No 08/2026 : Adoption du Plan d'affectation communal (PACom) de Lully

Monsieur le Président,
Monsieur le Syndic, Madame la Municipale, Messieurs les Municipaux,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général,

La « ComPaCom » (Commission PACom), chargée de l'étude du préavis cité en titre et composée de Mme Laure Coucet et de MM. Vincent Rochat et Thierry Blanc, a rencontré M. Marc Genton, Syndic, et M. Jean-François Rubin, Municipal en charge de ce préavis, le mardi 18 août 2026. Étaient également présents à cette séance Mme Nicole Jufer Tissot, Secrétaire municipale, ainsi que Mme Raphaëlle Fustier et M. Valéry Beaud, de la Société Impact-Concept SA, mandatée par la Municipalité pour l'accompagner dans la révision du PACom. La ComPaCom s'est réunie une première fois le lundi 24 août et a ensuite adressé plusieurs questions écrites aux deux représentants de la Municipalité. Les membres de la ComPaCom remercient MM. Genton et Rubin, ainsi que Mme Jufer Tissot, pour les réponses données à l'ensemble de leurs questions. Par la suite, Mme Laure Coucet a été remplacée par M. Vincent Nicod et la ComPaCom s'est encore réunie à deux reprises, les 10 et 16 septembre 2026.

Préambule

Les travaux de révision du PACom de Lully ont débuté en 2019, si bien que la ComPaCom intervient seulement en phase finale de la procédure de révision de ce PACom, qui va nous engager pour 15 ans, jusqu'à la prochaine révision. Notons toutefois qu'une présentation publique concernant le PACom a eu lieu le 29 août 2024 à Tolochenaz. Étant donné les nombreux allers-retours qui ont eu lieu au fil des ans entre la commune et le canton, on pourrait légitimement se demander si tout n'est pas déjà joué et quel pourrait bien être encore le rôle de la ComPaCom ? Néanmoins, cette dernière a empoigné avec détermination ce dossier complexe et technique, voire quelque peu indigeste, constitué du préavis et de ses sept annexes. La bonne présentation donnée par le mandataire lors de la séance du 18 août avec la Municipalité a été un complément très utile à notre compréhension.

Contexte législatif

Afin de se mettre en conformité avec la LAT (Loi fédérale sur l'aménagement du territoire) révisée, avec la LATC (Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions) révisée et avec le Plan directeur cantonal, 4ème adaptation, la commune de Lully a initié la révision de son PACom, anciennement appelé PGA (plan général d'affectation), en suivant la procédure définie par le canton. Le PGA se compose d'un Plan des zones et d'un Règlement, qui ont été respectivement approuvés par le Conseil d'État et le Département des infrastructures les 10 janvier 1979 et 3 mars 1999. Ces deux documents sont donc relativement anciens et il y a un décalage de date de 20 ans entre eux, ce qui

est étonnant. D'après les explications données par la Municipalité, un nouveau Plan des zones aurait dû être validé par le canton en même temps que le règlement de 1999, mais la Municipalité de l'époque aurait omis de transmettre ce Plan au canton ! De son côté, ce dernier, omettant de signaler l'absence de ce Plan à la Municipalité, a validé un règlement sans le Plan qui était pourtant mentionné. La responsabilité de cette « erreur de 1999 », une erreur quasi-rocambolesque, serait donc partagée entre la Municipalité de l'époque et le canton. La problématique de la non-adoption du Plan des zones est revenue en 2015 à l'occasion du dépôt d'un projet de construction, mais la Municipalité n'a pas réussi à convaincre le canton de valider rétroactivement ce Plan.

Enjeux

L'adoption du PACom par le législatif communal constitue l'avant-dernière étape de la procédure de révision. Si le Conseil général adopte le préavis, le PACom sera soumis à l'approbation du canton. Dès l'approbation du PACom par le département cantonal compétent, qui n'est pas forcément acquise, les opposants dont l'opposition a été levée pourront faire recours dans les 30 jours auprès du Tribunal cantonal, puis éventuellement porter leur affaire devant le Tribunal fédéral. Un référendum contre une décision du Conseil général n'est pas possible selon la Loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP), car cette décision est considérée comme l'expression directe de la population, puisque le Conseil général réunit déjà directement la population locale volontaire. Par contre, les décisions adoptées par un conseil communal sont soumises au référendum.

Si le Conseil général refuse d'adopter le PACom, ce dernier sera renvoyé à la Municipalité, qui devra alors analyser les motifs du refus et retravailler son projet dans le but de présenter un nouveau préavis devant le Conseil. Dans l'intervalle, la Municipalité sera tenue de continuer à refuser les permis de construire qui seraient conformes à l'ancien plan (PGA) mais contraires au nouveau PACom. En cas de blocage durable, le Canton pourrait fixer un délai contraignant à la commune, voire imposer d'office une planification.

La zone à bâtir de la commune est-elle surdimensionnée ?

La LAT vise à une utilisation mesurée du sol, à une séparation claire entre les zones à bâtir et les zones non constructibles, à lutter contre le mitage du territoire et à limiter les zones à bâtir des communes. L'article 15 de la LAT stipule que les zones à bâtir ne doivent pas dépasser les besoins prévisibles pour les 15 prochaines années. Pour s'en assurer, les communes doivent d'abord estimer leurs besoins, soit le potentiel de croissance démographique attribué à chaque commune par le canton. Elles doivent ensuite comparer le chiffre obtenu avec la capacité d'accueil de leurs zones à bâtir actuelles.

La croissance démographique annuelle de Lully admise par le canton s'élève à 0.75% de sa population au 31 décembre 2015 (année de référence), qui était de 760 habitants. En multipliant cette croissance annuelle, équivalente à 5.7 habitants, par le nombre d'années

[illegible]

Les lignes du tableau indiquent la provenance de la zone considérée et les colonnes la destination. Les chiffres sur la diagonale indiquent la surface dont l'affectation est restée inchangée. Par exemple, la première ligne du tableau indique qu'une surface de 3'852 m² affectée en zone centrale a été partiellement (482 m²) déclassée en zone agricole protégée. Bien que les zones à bâtir dépassent les besoins, il est toutefois proposé de classer en zone d'habitation de très faible densité des zones agricole et de verdure pour une surface totale de 4'302 m² (cellules vertes). Enfin, une zone affectée à des besoins publics (1825 m²) a été partiellement classée en zone centrale. En conséquence, en déduisant des surfaces déclassées les surfaces classées, on obtient une diminution nette de la zone à bâtir de 21'117 m² (soit 27'244 - 4'302 - 1'825), soit environ 2.1 hectares.

En-dehors de zones à bâtir, quelles sont les autres réaffectations qui ont été effectuées ?

Outre les réaffectations de zones à bâtir, d'autres affectations ont été effectuées pour une surface totale de 214'292 m² ou 21.4 hectares (voir tableau croisé ci-après).

Vue globale sur les autres réaffectations

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	TOTAL 1	TOTAL 2
1							1 465					1 465	1 465
2	3 622											3 622	3 622
3			54 605		4 952		1 275		2 304			63 136	8 531
4												0	0
5			33 130	46 550	6 409		2 362	1 812		1 180		91 443	85 034
6												0	0
7						1 113	1 092					2 205	1 113
8											110 680	110 680	110 680
9					214		1 544		8 680			10 438	1 758
10					2 089					9 277		11 366	2 089
11												0	0
	3 622	0	87 735	46 550	13 664	1 113	7 738	1 812	10 984	10 457	110 680	294 355	214 292
1	Zone centrale						TOTAL 1 = Surface cible (m2)						
2	Zone d'habitation de très faible densité						TOTAL 2 = Surface réaffectée (m2)						
3	Zone agricole												
4	Zone agricole protégée												
5	Zone de verdure												
6	Zone viticole												
7	Zone affectée à des besoins publics												
8	Zone de desserte												
9	Aire forestière												
10	Zone d'activités économiques												
11	Zone ferroviaire												

Sur ces 21 hectares, 11 hectares concernent une zone de desserte (parcelle 153) réaffectée en zone ferroviaire afin de la rendre conforme à son usage. De plus, une zone de verdure de presque 8 hectares a été classée en zone agricole et en zone agricole protégée. En conséquence, les autres réaffectations ne représentent que 2.4 hectares ou 11% environ de la surface totale réaffectée. Bien qu'elles touchent des zones à bâtir, les réaffectations indiquées dans les deux premières lignes du tableau sont traitées séparément dans le préavis.

Globalement, en comparant la colonne et la ligne de chaque zone, on peut établir son gain net ou sa perte nette. Par exemple, la zone affectée à des besoins publics (ZBP) gagne 6'646 m² (colonne 7 du tableau) mais perd 1'113 m² (ligne 7), soit un gain net de 5'533 m². Autre exemple, la zone de verdure gagne 7'255 m² (colonne 5) mais perd 85'034 m² (ligne 5), soit une perte nette de 77'779 m². En combinant les deux tableaux précédents, soit toutes les réaffectations, le tableau ci-après présente le gain net ou la perte nette pour chaque zone :

			Gain en m ²	Perte en m ²
Zone centrale			3 500	
Zone d'habitation de très faible densité				26 082
Zone agricole			38 837	
Zone agricole protégée			47 032	
Zone de verdure				76 254
Zone viticole			7 810	
Zone affectée à des besoins publics			3 708	
Zone de desserte				108 868
Aire forestière			546	
Zone d'activités économiques				909
Zone ferroviaire			110 680	
			212 113	212 113

On constate que la surface totale des zones qui ont changé d'affectation, soit 21.2 hectares, représente un peu plus de 10% de la surface totale du village, qui est de 205 hectares. Mais si on ne tient pas compte de la zone ferroviaire, cette surface transférée ne représente que 5% de la surface du village. Le passage d'une zone de desserte à une zone ferroviaire a des conséquences importantes car il signifie que la surface change de destination légale et d'autorité de surveillance. Outre la diminution recherchée de la zone à bâtir, on observe également une diminution de 7.6 hectares de la zone de verdure.

Quel est le résultat de ces réaffectations ?

Compte tenu des nouvelles affectations, la surcapacité d'accueil a pu être réduite, passant d'un équivalent de 250 habitants dans le bilan de base à un équivalent de 94 habitants, soit une réduction d'un équivalent de 156 habitants. Malgré la révision du PACom, Lully présente donc encore une surcapacité d'accueil, qui est toutefois considérée comme incompressible par le canton, « sous réserve de la prise en compte des demandes concernant les parcelles 63 et 182 », qui doivent être affectées en zone agricole. Depuis lors, la demande relative à la parcelle 182 a été satisfaite. Celle relative à la parcelle 63 n'a été que partiellement satisfaite, puisqu'une partie de cette parcelle a été affectée en zone de verdure.

Révision du règlement sur le PACom et la police des constructions

Le règlement sur le PACom vise à assurer un aménagement rationnel du territoire et un développement harmonieux des constructions. Il vise à répondre à la question « Qu'a-t-on le droit de faire sur ce territoire ? ». Le plan d'affectation communal définit les différentes zones alors que le règlement fixe les normes attachées à chaque zone, comme l'indice d'utilisation du sol (IUS), la distance entre un bâtiment et la limite de propriété, la hauteur des bâtiments, les normes de bruit ou encore l'arborisation.

La structure de ce document est assez standard et il reprend de nombreuses règles que l'on retrouve dans les PACom vaudois récents. Il contient cependant un nombre assez important d'éléments propres à Lully, liés à son château, à ses zones d'activité, à ses équipements publics et à ses contraintes territoriales. Le coeur du règlement précise les règles d'affectation et de construction pour chaque zone du territoire. Le règlement contient aussi des règles générales, qui sont applicables à toutes les zones. Pour les zones affectées à des besoins publics, le règlement distingue quatre types de zones ABCD, en fonction de la destination spécifique de la zone (par exemple le cimetière). Autre disposition clairement locale, l'article 57 vise à protéger le caractère du site du château de Lully. Autre spécificité, l'article 96 indique que le territoire communal est concerné par des inondations et des glissements de terrain. Le dernier article précise que l'entrée en vigueur du PACom abroge le Plan des zones de 1979 et son règlement de 1999.

Le MEP (Mandat d'étude parallèle) lancé par Lully pour réorganiser et développer le centre du village concerne les parcelles et bâtiments communaux et devra respecter les contraintes du PACom (par exemple l'IUS). Par conséquent, la Municipalité s'est assurée de la présence, dans le projet PACom, de tous les éléments permettant l'aboutissement des constructions souhaitées sur les parcelles 7 (administration communale) et 25 (ancienne poste).

A noter que les parcelles qui bénéficient d'une plus-value à la suite du nouveau PACom sont soumises à une taxe de 20% de la plus-value. Cette taxe n'a pas besoin de figurer

dans le règlement car elle est inscrite dans la LATC. La valeur d'un terrain peut augmenter en cas de passage en zone à bâtir ou en cas d'augmentation des droits à bâtir (suite à une augmentation de l'IUS), par exemple. Cependant, la révision du PACom entraîne majoritairement des déclassements, et non des augmentations de droits à bâtir, sauf quelques exceptions (parcelles 198, 427 et 429).

Mise à l'enquête et oppositions

Le dossier PACom mis à l'enquête contenait les documents suivants :

- Plan d'affectation communal à l'échelle 1 sur 2'500 du 18.2.2026
- Plan d'affectation communal à l'échelle 1 sur 5'000 du 18.2.2026
- Règlement sur le plan d'affectation communal et la police des constructions (RPACom) du 18.2.2026

Ce dossier était accompagné d'un rapport explicatif selon l'article 47 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 2 juillet 2024 et de son addenda du 18 février 2026.

La mise à l'enquête a suscité sept oppositions, dont celles de Pro Natura, Patrimoine suisse et Gaznat SA, ainsi qu'une observation. Des séances de conciliation ont conduit à des modifications du dossier, qui ont fait l'objet d'une enquête publique complémentaire. Cette dernière a suscité une observation et quatre courriers, dont deux non recevables. Au final, seule l'opposition contre le changement d'affectation de la parcelle 5 (terrain de sport) a été maintenue.

Discussion

Tous les propriétaires privés ont eu l'occasion de défendre leurs intérêts, cas échéant en formant opposition. Par conséquent et dans le but de veiller à l'intérêt général de la collectivité, la ComPaCom s'est principalement focalisée sur les parcelles touchées par des zones affectées à des besoins publics (ZBP), qui sont réservées exclusivement aux infrastructures d'intérêt général. Il s'agit plus précisément des parcelles 5 (terrain de sport), 25 (ancienne poste), 33 (église), 128 (cimetière) et 133 (STEP), qui sont toutes propriété de la commune. En outre, elle s'est intéressée au sort de la parcelle 63, située dans le quartier des Salines et également propriété de la commune, dont la partie constructible a été classée en zone agricole. Les différents quartiers du village sont passés en revue ci-après :

Quartier Sur la Croix - Sécheron

Les zones intermédiaires existantes (78'118 m²) sont abrogées et réaffectées en zones agricoles. Jusqu'à aujourd'hui, ces zones intermédiaires étaient des zones de réserve pour de futures extensions de la zone à bâtir, c'est-à-dire théoriquement les prochaines zones constructibles. Par conséquent une zone intermédiaire désigne une surface qui n'est ni une zone à bâtir, ni une zone agricole définitive. Comme la réglementation fédérale interdit de maintenir indéfiniment un tel statut flou et que les zones à bâtir

dépassent les besoins, les neuf parcelles situées à l'est de ce quartier ont été déclassées en zone agricole.

Quartier des Salines

Contrairement au principe imposé par la LAT, les parcelles 62 et 218, situées en zone agricole, ont été classées partiellement en zone d'habitation de très faible densité. De même, les parcelles 75 et 178 ont également bénéficié de ce type de réaffectation. En réponse aux questions posées par notre commission, la Municipalité a invoqué une mise en conformité par rapport à l'usage actuel du sol (constructions). Ces réaffectations ont été validées par le canton après de longues négociations, notamment autour de « l'erreur partagée de 1999 ». A noter que le canton a instauré une « zone réservée cantonale » sur les deux parcelles 80 et 81 (3'814 m² au total) pour une période de cinq ans à partir de janvier 2024, interdisant toute nouvelle construction. Actuellement en zone d'habitation de très faible densité, ces deux parcelles ont été réaffectées en zone viticole.

Une partie de la parcelle 63, qui est en zone d'habitation de très faible densité, a été classée en partie en zone agricole et en partie en zone de verdure, et la partie en zone agricole de cette parcelle a été réaffectée en zone de verdure, ce que le canton n'admet pas. Pour la Municipalité, cette zone de verdure pourrait devenir un « espace public à vocation de rencontre, de loisir et de détente ».

Notre commission a voulu savoir pourquoi la parcelle 63 n'a jamais été exploitée lorsque c'était possible ou pourquoi elle n'a pas été vendue à des privés pour un prix avoisinant les 10 millions. Il nous a été répondu que la Municipalité n'avait pas pris conscience assez tôt du risque de perte de valeur et que, par ailleurs, elle n'avait pas été interpellée à ce sujet par le Conseil général. Sachant que les derniers permis de construire sur des parcelles communales vides avaient été délivrés en 2017 et 2018, et que la surcapacité d'accueil de Lully était avérée dès 2014, le risque existait qu'un projet de construction ou de vente soit bloqué par une mise en zone de réserve cantonale, à l'instar de ce qui a été fait pour les parcelles 80 et 81. Enfin, il est difficile de savoir si le Conseil général se serait positionné en faveur de la vente de ce terrain dans un but de construction.

Cela étant dit, la ComPaCom estime que cette zone de verdure est une fausse bonne idée. En effet, elle est située à la périphérie de Lully, où le besoin de verdure est déjà comblé par la présence immédiate de champs ou de vignes. Créer une micro-zone de verdure à cet endroit n'est ni logique ni utile. Étant excentrée par rapport au cœur du village, cet îlot de verdure n'apporterait aucune plus-value de déassement pour les villageois, qui préféreront rester au centre ou emprunter directement de vrais chemins agricoles et forestiers. De plus, la route qui permettrait d'y accéder ne dispose pas de trottoirs sécurisés. Bref, notre Commission doute fort que cette zone de verdure attire la population. Pour le canton, soit ce terrain est nécessaire à l'urbanisation des 15 prochaines années, soit il ne l'est pas et doit être rendu à la nature ou à l'agriculture. Comme Lully présente une surcapacité d'accueil, la décision du canton ne fait aucun

doute et il ne sert à rien de s'y opposer. Rappelons aussi l'existence d'une petite zone équipée d'un banc public au bas du chemin du Rossan, qui permet d'admirer le ruisseau récemment remis à ciel ouvert.

On notera également que dans ce quartier, plusieurs parcelles en zone agricole ont été réaffectées en zone viticole.

Quartier du Centre

La zone affectée à des besoins publics, qui englobe l'ancienne poste, sur la parcelle 25, a été classée en zone centrale, destinée à l'habitation, au commerce et aux activités (zone fourre-tout). La communication sur le MEP étant limitée, notre commission a voulu savoir quel était le projet qui avait motivé ce changement d'affectation. La Municipalité nous a répondu que, dans le cadre du MEP, le projet consistait en la création d'une UAPE (unité d'accueil pour écoliers) et d'un accueil préscolaire. A première vue, il semble contre-intuitif de sortir une infrastructure d'utilité publique d'une zone précisément appelée « Besoins publics » pour la mettre en zone centrale. Cette dernière offre cependant la flexibilité nécessaire pour intégrer l'UAPE dans un projet plus global tel que le MEP. Par exemple, le futur bâtiment pourrait abriter l'UAPE et un commerce de proximité ou un logement alors que l'on ne pourrait construire que « du public » dans une ZBP.

A l'inverse, la parcelle 5, qui abrite le terrain de sport (1'465 m²), est en zone centrale et a été reclassée en zone affectée à des besoins publics (ZBP). Quelle est la raison de ce surprenant changement d'affectation, qui a suscité deux oppositions, dont une seule a été maintenue ? Quel est le projet public qui justifie ce changement ? Il ne suffit pas de dire : « la commune est propriétaire du terrain et pourra éventuellement y faire quelque chose un jour ». La ZBP exige la démonstration d'un projet d'utilité publique concret à horizon 15 ans : quelle infrastructure pour quel besoin ? Quel délai de réalisation ? Cette parcelle est-elle le meilleur endroit pour accueillir ce besoin public ? Quelles preuves écrites de l'existence d'un projet ? En l'absence d'un projet public concret (crèche, bâtiment administratif, places de parc, etc.), cette modification d'affectation ne paraît pas suffisamment justifiée et vise plus à masquer la surcapacité d'accueil.

Comme l'ont relevé les opposants, la réaffectation de la parcelle 5 signifie qu'il n'y aurait plus de zones à bâtir communales disponibles pour la construction de logements LUP (logements d'utilité publique) tels que des logements à loyers abordables, des logements protégés ou encore des logements pour étudiants. La parcelle 5 constitue une réserve foncière communale stratégique située au centre du village, mais en la mettant en zone publique, la Municipalité réduit considérablement les possibilités futures de ce terrain. Comme on l'a vu pour la parcelle 25, la zone centrale offre une mixité (privé/public, logements/commerces) et un potentiel de densification bien plus souple qu'une ZBP.

Pour la Municipalité, la construction éventuelle de logements d'utilité publique n'est pas à l'ordre du jour, compte tenu des priorités actuelles, comme l'UAPE ou la STEP. De plus,

l'adhésion de la population à ce type de projet n'est pas garantie. Enfin, la Municipalité est d'avis que le maintien en zone centrale de cette parcelle vierge de construction ne serait pas autorisé par le canton. L'intention de la Municipalité est de maintenir un lieu de rencontre ouvert pour la population.

Le maintien en zone centrale de la parcelle obligerait probablement la commune à trouver une compensation équivalente en zone d'habitation de très faible densité, puisque la commune doit réduire ses zones à bâtir excédentaires. Avec une parcelle de 1'500 m² et un IUS de 0.4, le potentiel de construction maximal s'élève à 600 m² de surface de plancher. En comptant 1 habitant pour 50 m² de plancher, la surcapacité actuelle augmenterait de 12 habitants théoriques, passant de 100 à 112 habitants. Pour compenser cette augmentation, il faudrait dézoner l'équivalent de 3 à 4 parcelles de villas (estimées à 3 - 4 personnes par villa) en périphérie de la commune. Le passage en ZBP permet d'éviter de devoir amputer des terrains privés et de déclencher des oppositions puisqu'une ZBP n'est pas comptabilisée dans la capacité d'accueil de la commune.

En résumé, maintenir une zone centrale classique et constructible à 100% sur la parcelle 5 nécessiterait des déclassements ailleurs, mais figer le terrain en ZBP sans projet concret à court terme paraît prématuré et lui ferait perdre immédiatement de la valeur. Cela revient à renoncer dès maintenant à tout projet ultérieur de logements LUP.

Pour sortir de cette impasse et en référence à l'article 18 de la LAT, notre commission a d'abord envisagé la solution de la « Zone centrale à affectation différée » (ZCAD), qui permet de geler le terrain pendant 15 ans, sans renoncer à son potentiel de zone centrale. Conséquence directe de ce gel des droits à bâtir, la capacité d'accueil de la parcelle tombe à zéro, annulant ainsi toute obligation de déclasséement compensatoire. Pendant cette période, le terrain, temporairement inconstructible, continue d'être utilisé comme terrain de sport. Au bout de 15 - 20 ans, la commune dispose toujours de cette réserve foncière en plein centre pour y faire un projet de qualité, privé ou mixte, sans avoir galvaudé son patrimoine entre-temps, à l'instar de ce qui s'est passé pour la parcelle 63. Cependant, il est apparu qu'en 2018, le Grand Conseil vaudois a renoncé à créer une base légale permettant aux communes de créer des ZCAD. De ce fait, la solution de la ZCAD, qui semblait idéale, a dû être écartée.

Dès lors, comment faire pour que le maintien en zone centrale ne pèse pas sur le bilan global de la commune ? Il serait théoriquement possible d'agir sur les droits à bâtir (IUS, hauteur, nombre de logements) afin de faire chuter drastiquement la capacité d'accueil d'habitants de cette parcelle, mais cela irait à l'encontre de la vocation première d'une zone centrale, qui a été conçue précisément pour offrir la plus grande souplesse possible.

Une autre solution possible serait d'ancrer dans la zone centrale un quota de 100% de logements LUP, spécifiquement dédiés à des LADA (logements adaptés avec accompagnement) destinés aux seniors en perte d'autonomie, empêchant la construction de logements privés standards au prix du marché. Dans ce cas, ces surfaces dédiées à

des quotas LUP ne seraient pas comptabilisées dans le calcul de la capacité d'accueil. L'affectation LUP permettrait ainsi de maintenir les droits à bâtir sans aggraver la surcapacité d'accueil de la commune.

Cependant, la zone centrale étant par définition une zone mixte (commerces, services, artisanat, logement), interdire de fait toute surface commerciale ou logement privé au profit de 100% de LUP sur l'entier des surfaces viderait la zone centrale de sa substance légale. Pour remédier à ce problème et sauver la flexibilité de la zone centrale, il suffit de préciser que le quota de 100% s'applique à l'entier des surfaces de logement, et non à l'entier des surfaces de plancher. Ainsi, les rez-de-chaussée d'un bâtiment, par exemple, pourraient alors être prévus pour des activités de services, des commerces ou des services d'intérêt public. N'ayant aucune vocation résidentielle (on ne peut pas y établir son domicile légal), ces surfaces ne pèseraient pas non plus sur la surcapacité. Et la commune resterait maîtresse des loyers commerciaux pour y installer, en cas de besoin, une crèche, un guichet communal, une pharmacie, un CMS ou un cabinet de physiothérapeute.

Cette solution présente au moins deux inconvénients qu'il convient de citer. Premièrement, les LUP imposent des loyers plafonnés ainsi que l'absence de but lucratif. Dans ces conditions, aucun acteur privé standard ne construira si le PACom l'oblige à faire 100% de logements LUP. La commune dispose cependant du mécanisme du droit de superficie (DDP = droit distinct et permanent de superficie) selon lequel elle peut confier la construction et la gestion des bâtiments à une coopérative d'habitation ou à une fondation publique pour une durée définie, tout en restant propriétaire du sol. Deuxièmement, avec 100% de LUP, la commune accepte une rentabilité financière très faible, alors qu'en vendant le terrain ou en octroyant un DDP au prix du marché pour du logement privé standard, la commune réaliserait une plus-value financière importante.

En résumé, bien que n'aggravant pas la surcapacité d'accueil, la solution « Zone centrale + 100% LUP » n'atteint pas entièrement les objectifs visés, à savoir la préservation de la valeur du patrimoine et la polyvalence du terrain communal. Ce n'est donc pas la solution idéale, mais elle possède de nombreux avantages par rapport à une ZBP :

- sortir une parcelle idéalement située (à moins de 5 minutes à pied des transports publics) de la zone centrale va à l'encontre du principe de densification vers l'intérieur ; la solution « zone centrale + 100% LUP » est conforme à la LAT car elle concentre la population et les activités là où les infrastructures existent déjà ;
- grâce au mécanisme LUP et à l'affectation commerciale des rez-de-chaussée, la capacité d'accueil en habitants reste à zéro ;
- elle permet de dynamiser le centre (commerces) tout en offrant des logements adaptés à la population vieillissante ;
- maintenir la parcelle en zone centrale évite la perte de valeur immédiate du terrain et permet à la commune d'octroyer un DDP à une fondation d'utilité publique, qui prendra à sa charge le 100% des frais d'architecture et de construction, sans endetter la commune ;
- la commune encaisse une redevance périodique en échange du droit d'utiliser le sol.

La parcelle 128, qui abrite le cimetière, a été classée en zone affectée à des besoins publics, afin de mettre en conformité l'affectation de cette surface avec l'usage actuel du sol. En effet, un cimetière répond à un besoin collectif et relève d'une mission communale.

La « partie vignes » de la parcelle 33 (1113 m² ou 0,11 hectare), à côté de l'église, actuellement en zone affectée à des besoins publics et située hors des surfaces d'assolement (SDA), a été classée en zone viticole, afin de la mettre en conformité avec l'usage du sol, ce qui paraît cohérent. Selon la Municipalité, la population de Lully est très attachée à cette vigne, qui fait partie du patrimoine communal. Maintenir artificiellement cette parcelle en ZBP est difficile à justifier sachant qu'elle est située hors du territoire urbanisé et qu'elle ne fait pas partie d'un projet public à moyen terme.

Il faut cependant rappeler que le PACom ne doit pas seulement légaliser l'état actuel. L'affectation en zone viticole ne doit pas simplement correspondre à l'utilisation du sol au moment de la révision, elle doit être pertinente à long terme. Le fait que la surface soit actuellement une vigne n'est pas une démonstration que la zone viticole constitue la meilleure affectation pour les 15 à 20 prochaines années. Il faut démontrer l'intérêt viticole spécifique de cette parcelle et se demander quelle affectation sert le mieux l'intérêt public à long terme. Dans le contexte actuel de surproduction, où des vignerons sont contraints d'arracher leurs ceps de vigne, il paraît légitime de se demander, ce n'est plus tabou, si la pérennisation d'une surface viticole de seulement 1'113 m² constitue réellement l'affectation la plus pertinente, sachant que cette vigne, d'une surface très réduite, est difficile à exploiter et présente un faible intérêt économique. Elle pourrait aussi se dégrader progressivement faute de trouver un exploitant disposé à exploiter durablement cette micro-parcelle.

Compte tenu de sa situation et de son potentiel pour la vie du village, il serait opportun d'examiner une solution permettant de préserver cet espace comme lieu de rencontre, de détente et de convivialité, une sorte de « place du village » avec des arbres, des zones d'ombre, des bancs, notamment. Selon le syndic, une réflexion sur une « place du village » fait partie du cahier des charges des mandataires MEP.

Sur la parcelle 445, une zone de verdure de 46'550 m² a été réaffectée en zone agricole protégée (pâturage ou prairie), afin de protéger les abords du château de Lully. Selon la Municipalité, cette affectation est conforme à l'affectation agricole actuelle. Une affectation en zone agricole (céréales, légumes) aurait toutefois été moins contraignante pour les activités agricoles possibles.

Concernant l'Allée des Platanes, la commune a décidé de transférer la parcelle 265 et une partie des parcelles 25 et 128 au DP communal (domaine public communal). Selon l'ancien plan de zones de 1979, ces parcelles sont affectées en zone de verdure, ce qui est incompatible avec l'existence d'une route, par ailleurs très utilisée. Il s'agit donc d'une mise en conformité. Ces surfaces sont affectées en zone de desserte dans le nouveau

PACom. La mise à l'enquête de ce projet routier, simultanément au PACom, n'a pas suscité d'oppositions.

Quartier de Chantemerle

Il n'y a pas de ZBP dans ce quartier. A noter que plusieurs parcelles, qui entourent le quartier côté Boiron, actuellement en zone agricole, ont été classées en zone de verdure.

Enfin, sur la parcelle 133, qui abrite la STEP, une zone agricole et une aire forestière ont été classées en zone affectée à des besoins publics, mais le passage de l'aire forestière en ZBP est contesté par le canton. La Commission estime qu'elle peut difficilement se prononcer sur cette réaffectation sans connaître le programme du MEP.

Conclusion

La ComPaCom constate que la révision du PACom de Lully s'est déroulée de manière logique, en appliquant les principes définis par le Département compétent. Elle salue le gros travail accompli depuis 2019 par la Municipalité et son mandataire. Le PACom est conforme aux exigences légales et réglementaires mais, malgré les mesures prises pour réduire la zone à bâtir, la commune a une capacité d'accueil excédentaire, considérée comme incompressible. La commune et le canton divergent sur au moins deux réaffectations, celle de la parcelle 63 et celle de la STEP. Une seule opposition a été maintenue.

Notre commission s'est étonnée de la méthode d'estimation rigide, mathématique et impitoyable, utilisée par le Canton pour estimer la surcapacité d'accueil. Cette approche manque à notre avis de la souplesse nécessaire pour bien appréhender la réalité de la situation de notre village, notamment parce qu'elle ne prend en compte ni ses caractéristiques ni son environnement.

Au terme de son examen, la ComPaCom estime que, pour les parcelles 63 et 5, les affectations prévues dans le projet de PACom doivent être revues, pour les motifs exposés ci-dessus. Plus précisément, elle estime nécessaire que le plan d'affectation final soit modifié sur les points suivants :

- La partie de la parcelle 63 prévue en zone de verdure dans le projet de PACom est réaffectée en zone agricole.
- La parcelle no 5 (terrain de sport), initialement prévu en Zone affectée à des besoins publics (ZBP) dans le projet mis à l'enquête, est réaffectée en « Zone réservée communale au sens de l'article 46 LATC », pour une durée de 5 ans dès l'entrée en force du présent PACom. Durant cette période, aucune nouvelle construction n'est autorisée sur cette parcelle (suspension des droits à bâtir), si bien que sa capacité d'accueil tombe à zéro. Cela donne le temps de réflexion nécessaire à la Municipalité pour préciser les besoins réels à long terme sur cette parcelle et concevoir un projet pertinent en rapport avec ces besoins.

Amendements

Sur la base de son analyse, la ComPaCom propose trois amendements au plan d'affectation communal :

1. parcelle 63 : réaffecter en Zone agricole la partie de la parcelle 63 initialement prévue en Zone de verdure dans le projet mis à l'enquête ;
2. parcelle 5 : réaffecter en Zone réservée communale au sens de l'article 46 LATC, la parcelle 5 initialement prévue en zone affectée à des besoins publics dans le projet mis à l'enquête ; en conséquence, introduire dans le RPACom un article juridiquement valable sur la Zone réservée communale ;
3. refuser d'approuver les réponses de la Municipalité aux 7 oppositions déposées pendant l'enquête publique. En effet, le Conseil n'est pas une chambre d'enregistrement chargée de valider un fait accompli. Il détient la compétence légale de statuer sur les oppositions. Une approbation aurait eu du sens si la Municipalité avait proposé au Conseil des « propositions de réponse ». Depuis la rédaction du préavis, une opposition a été retirée si bien qu'il ne reste qu'une seule opposition maintenue.

Conclusions

Au vu de ce qui précède, la ComPaCom à l'unanimité propose aux membres du Conseil général :

1. D'adopter le Plan d'affectation communal (PACom) et son règlement (RPACom), déposés à l'enquête publique complémentaire du 11 avril au 10 mai 2026, tels qu'amendés.
2. D'adopter le dossier selon la Loi sur les routes pour le transfert au domaine public de l'Allée des Platanes.
3. D'approuver l'abrogation du Plan des zones et de son règlement sur le plan général d'affectation et la police des constructions, approuvés respectivement les 10 janvier 1979 et 3 mars 1999, le Plan de quartier « En Billens », approuvé le 29 juin 1994, et le Plan de quartier « Sécheron », approuvé le 20 octobre 1998, dès l'entrée en vigueur définitive du nouveau PACom.
4. De lever l'opposition maintenue.
5. D'autoriser la Municipalité à entreprendre toute démarche pour mener à terme ce projet et, le cas échéant, à le défendre en justice.

Thierry Blanc
Rapporteur

Vincent Rochat
Membre

Vincent Nicod
Membre