

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

sur l'adoption des plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activité (Plans Directeurs Régionaux des Zones d'Activité, PDRZA)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion Carole Dubois et consorts au nom des groupes PLR et VL – Faciliter la planification directrice communale et régionale (25_MOT_10)

1. MOTION 25_MOT_10 - CAROLE DUBOIS ET CONSORTS AU NOM DES GROUPES PLR ET VL - FACILITER LA PLANIFICATION DIRECTRICE COMMUNALE ET RÉGIONALE

1.1 Texte déposé

Lors de la séance du Grand Conseil du 11 mars 2025, Madame la Députée Carole Dubois et consorts a déposé une motion intitulée « Faciliter la planification directrice communale et régionale ». Le texte déposé est le suivant :

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) impose aux Cantons d'établir une planification cantonale des nouvelles zones d'activité, en lien avec les projections de développement économique.

À cet effet, les associations économiques régionales ont été mandatées pour élaborer et gérer les Plans Directeurs Régionaux des Zones d'Activité (PDRZA), en collaboration avec les Communes.

Alors que les premiers Conseils communaux se sont prononcés favorablement sur ces visions directrices, les premiers référendums facultatifs se profilent déjà, risquant de compromettre le développement des communes et du canton de Vaud à l'horizon 2040. À ce jour, l'adoption par un Conseil communal d'un plan directeur, tel que celui concerné ici, paraît sujette au référendum.

Or, la planification directrice, qu'elle concerne les zones d'activité ou qu'elle revête un caractère plus général, relève avant tout d'une vision stratégique et ne produit pas d'effets immédiats sur la population. Aujourd'hui, cette planification est de plus en plus élaborée à l'échelle régionale et conditionne le développement de nombreuses communes.

Il est donc essentiel que ce développement ne puisse être paralysé par un référendum initié dans une seule d'entre elles. Pour cette raison, il apparaît nécessaire de soustraire ce type de planification au référendum, soit en introduisant une exception supplémentaire à l'article 160 alinéa 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), soit en transférant la compétence d'adoption de cette planification à la Municipalité, à qui il revient généralement de fixer les grandes orientations de l'action communale.

Une telle révision n'entraverait pas significativement les droits démocratiques des citoyennes et citoyens de chaque commune. En effet, il ne s'agit à ce stade que d'une vision directrice et d'un cadre stratégique, qui devront ensuite être traduits dans des plans d'affectation. Ces derniers, adoptés par les Conseils communaux, resteront soumis au référendum, garantissant ainsi aux habitants le droit de se prononcer sur la planification qui les concerne directement.

Ainsi, la population conservera pleinement son pouvoir de décision sur les aspects concrets de l'aménagement qui la concerne directement, tout en évitant que des référendums locaux bloquent tout le développement régional du territoire.

Forts de ces constats, les signataires de cette motion demandent que les planifications directrices communales et régionales soient, d'une manière ou d'une autre, facilitées ou soustraites au référendum populaire.

1.2 Réponse du Conseil d'Etat

La motion a été traitée par le Grand Conseil dans sa séance du 11 mars 2025. Appelé à trancher entre un renvoi direct au Conseil d'Etat, demandé par l'auteure de la motion, et le renvoi en commission, proposé par certains membres, le Grand Conseil a privilégié le renvoi direct au Conseil d'Etat par 83 voix contre 37 et 10 abstentions. La motion a ensuite été prise en considération et renvoyée au Conseil d'Etat par 101 voix contre 12 et 19 abstentions.

Au fond, les motionnaires questionnent notamment le fait que les plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activité (Plans Directeurs Régionaux des Zones d'Activité, PDRZA), qui n'ont pas d'effets contraignants pour les administrés, puissent être soumis à référendum communal. Ils relèvent que l'aboutissement d'un tel scrutin, dans une commune, suffit à remettre en cause l'entier d'un PDRZA et, par conséquent, le développement économique d'une région.

En réponse à cette motion, il est proposé que les PDRZA soient à l'avenir adoptés par les Municipalités. Ainsi, ceux-ci seront automatiquement soustraits des droits populaires, puisque l'initiative populaire communale, respectivement le référendum communal, ne peuvent porter que sur des objets de compétence du Conseil communal (art. 135 al. 1, resp. art. 160 al. 1 LEDP). En revanche, le corps électoral pourra toujours se prononcer à l'encontre des plans d'affectation qui concrétisent les plans directeurs régionaux et qui demeurent soumis au référendum. Les droits populaires sont ainsi sauvegardés.

S'est posée la question de modifier la LATC sur cet aspect. Cette solution n'a pas été retenue pour les raisons suivantes. Les art. 17 al. 3 et 19 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; BLV 700.11) traitent en particulier de l'établissement et de l'adoption des plans directeurs intercommunaux ou régionaux. Ces dispositions prévoient l'adoption de ces plans par les Conseils communaux ou généraux, sans toutefois différencier ni définir ces deux instruments de planification. Il paraît dès lors délicat de modifier la LATC uniquement concernant les plans directeurs régionaux, d'autant que cette loi est en pleine révision plus générale concernant, notamment, les instruments de planification directrice dans leur globalité. En effet, dans le cadre de la révision en cours, les plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux sont revus, dans la mesure où ils suscitent de nombreuses difficultés, notamment du fait de la rigidité et de la lourdeur administrative de leur procédure d'adoption actuelle. Par ailleurs, de nouveaux outils stratégiques sont prévus.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose une modification par voie de décret, contenant des dispositions spécifiques aux PDRZA.

Enfin, au niveau de la temporalité, sont visés par le décret les PDRZA qui ne sont encore adoptés par aucun conseil communal ou général des communes concernées au moment de son entrée en vigueur. Ainsi, un PDRZA qui serait, par hypothèse, déjà adopté par certains d'entre eux n'est pas concerné par le décret et continue de suivre sa procédure d'adoption par le législatif. Il n'est en effet pas envisageable que le même document soit adopté par des autorités différentes.

Le présent décret a par ailleurs fait l'objet d'une consultation restreinte, auprès de la Coordination du développement économique vaudois (CODEV), de l'Union des Communes Vaudoises (UCV) et de l'Association des Communes Vaudoises (AdCV). Les trois entités consultées se sont montrées globalement enthousiastes et sont d'avis que la solution proposée est à même d'éviter les blocages connus jusqu'à présent devant les Conseils communaux et généraux.

2. PROJET DE DECRET SUR L'ADOPTION DES PLANS DIRECTEURS REGIONAUX PORTANT SUR LE DEVELOPPEMENT DES ZONES D'ACTIVITE (PLANS DIRECTEURS REGIONAUX DES ZONES D'ACTIVITE, PDRZA)

Le projet de décret prévoit les dispositions suivantes :

Art. 1 Adoption des plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activités

¹ Les plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activités sont adoptés par les Municipalités, en dérogation aux articles 17 alinéa 3 et 19 alinéa 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; BLV 700.11)

² La procédure prévue par les articles 17 alinéa 3 et 19 alinéa 2 LATC reste toutefois applicable aux plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activités qui sont en cours d'élaboration au moment de l'entrée en vigueur du présent décret, s'ils ont déjà été adoptés par au moins un Conseil communal ou général des communes concernées.

Art. 2 Exécution et référendum

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret, qui est sujet au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

3. CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Déroptions à la LATC (art. 17 al. 3 et 19 al. 2).

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Modification de la compétence d'adoption des plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activités (compétence du législatif passe à l'exécutif).

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

Autres

Néant.

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

-d'accepter le rapport du Conseil d'Etat sur la motion Carole Dubois et consorts au nom des groupes PLR et VL – Faciliter la planification directrice communale et régionale (25_MOT_10)

-d'adopter le projet de décret sur l'adoption des plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activité (Plans Directeurs Régionaux des Zones d'Activité, PDRZA)

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 octobre 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni

PROJET DE DÉCRET

sur l'adoption des plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activité (Plans directeurs régionaux des zones d'activité, PDRZA)

du 8 octobre 2025

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1 Adoption des plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activités

¹ Les plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activités sont adoptés par les Municipalités, en dérogation aux articles 17 alinéa 3 et 19 alinéa 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; BLV 700.11).

² La procédure prévue par les articles 17 alinéa 3 et 19 alinéa 2 LATC reste toutefois applicable aux plans directeurs régionaux portant sur le développement des zones d'activités qui sont en cours d'élaboration au moment de l'entrée en vigueur du présent décret, s'ils ont déjà été adoptés par au moins un Conseil communal ou général des communes concernées.

Art. 2 Exécution et référendum

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret, qui est sujet au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.