

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification

OA+M = objet adopté avec modification

RET = objet retiré

REF = objet refusé

REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière

TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps

RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information

RENV-SD = objet renvoyé suite débat

RENV-COM = objet renvoyé en commission

RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

*Le point 3 sera traité à 14 heures.**Apéritif offert par les Fromagers vaudois à l'issue des débats*

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(18_HQU_FEV) Heure des questions orales du mois de février 2018, à 14 heures	GC		
	4.	(17_INT_082) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Thierry Dubois et consorts - Quels seront les médecins dentistes engagés pour faire tourner les policliniques dentaires régionales ?	DSAS.		
	5.	(17_INT_086) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Claire Richard et consorts au nom du groupe Vert'libéral - Une politique sanitaire dentaire à CHF 100 millions par an minimum ?	DSAS.		
	6.	(17_INT_089) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Gérard Mojon - Le Conseil d'Etat soutient l'initiative pour le remboursement des soins dentaires ; mais jusqu'où ?	DSAS.		
	7.	(323) Exposé des motifs et projet de loi modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) (Suite des débats) (1er débat)	DTE.	Richard C. (Majorité), Labouchère C. (Minorité), Schwaar V. (Minorité)	
	8.	(18_INT_117) Interpellation Hadrien Buclin - La jurisprudence fédérale ne permet plus d'amender la possession de cannabis jusqu'à 10 grammes : la police a-t-elle adapté sa pratique ? (Développement)			

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification

OA+M = objet adopté avec modification

RET = objet retiré

REF = objet refusé

REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière

TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps

RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information

RENV-SD = objet renvoyé suite débat

RENV-COM = objet renvoyé en commission

RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	9.	(18_POS_035) Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - Pour un suivi plus efficace des mesures visant à ralentir l'effondrement de la biodiversité dans le canton (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	10.	(18_MOT_018) Motion Marc-Olivier Buffat et consorts - Surpopulation carcérale et manque de places de détention : il y a urgence ! (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	11.	(383) Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à ratifier, au nom de l'Etat de Vaud, la modification du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) adoptée par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police le 26 mars 2015. (1er débat)	DIS.	Blanc M.	
	12.	(17_PET_002) Pétition M. H.	DIS	Cardinaux F.	
	13.	(17_PET_068) Pétition G. U. - Pétition pour une vindicte tardive de l'incendie intentionnel	DIS, DSAS	Cardinaux F.	
	14.	(352) Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC) et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Jacques Haldy et consorts « pour permettre la vente par les communes des biens abandonnés par un locataire expulsé » (15_MOT_063) (1er débat)	DIS.	Jaccoud J.	
	15.	(9) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Claudine Wyssa et consorts - Compétence de prononcer une interdiction de périmètre pour les juges de paix de tous les districts	DIS.	Blanc M.	

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification

OA+M = objet adopté avec modification

RET = objet retiré

REF = objet refusé

REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière

TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps

RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information

RENV-SD = objet renvoyé suite débat

RENV-COM = objet renvoyé en commission

RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	16.	(351) Exposé de motifs et projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP) et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la Motion Philippe Vuillemin – Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer ! (16_MOT_092) (1er débat)	DIS.	Chollet J.L.	
	17.	(17_INT_715) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Julien Sansonnens et consorts - Vote électronique : quelles sont les prochaines étapes ?	DIS.		

Secrétariat général du Grand Conseil

PAR COURRIEL

Lausanne, le 8 février 2018

Mesdames les Conseillères d'Etat, Messieurs les Conseillers d'Etat,
Madame la Secrétaire générale, Messieurs les Secrétaires généraux,

Nous vous transmettons, ci-joint le tableau des questions orales déposées le mardi 6 février 2018, concernant l'heure des questions du mardi 13 février 2018.

DATE DE LA QUESTION	TITRE DU DEPOT	REF.	DEPT
6 février 2018	Question orale Christian Van Singer - Quelle réponse vaudoise à la Consultation fédérale sur le Plan sectoriel "Dépôts en couches géologiques profondes étape 2" ?	18_HQU_056	DTE
6 février 2018	Question orale Marc Vuilleumier et consorts - JOJ 2020 : un tremplin pour des tremplins à la Vallée de Joux	18_HQU_057	DTE
6 février 2018	Question orale Pierre-Alain Favrod et consort - La gestion du sanglier dans les zones à risques ne sont pas traitées de la même manière : pourquoi ?	18_HQU_063	DTE
6 février 2018	Question orale Jean-Michel Dolivo - Les parents et les élèves seront-ils consultés dans le cadre de l'enquête lancée auprès des établissements scolaires sur les formes de violence existantes en milieu scolaire et comment ?	18_HQU_059	DFJC
6 février 2018	Question orale Nicolas Rochat Fernandez - A quand un réel soutien du Canton au projet easyvote ainsi qu'une réponse au postulat afférent transmis au CE le 31 mai 2016 ?	18_HQU_062	DIS
6 février 2018	Question orale Hadrien Buclin - Les personnes en formation au bénéfice d'une bourse ne peuvent-elles plus avoir un petit emploi à côté de leurs études ?	18_HQU_060	DSAS

DATE DE LA QUESTION	TITRE DU DEPOT	REF.	DEPT
6 février 2018	Question orale Graziella Schaller - Question au sujet du rendement de 7 % de la CPEV sur 2017	18_HQU_064	DSAS
6 février 2018	Question orale François Pointet - CCSPES, comment sont choisis les représentants des milieux politiques ?	18_HQU_061	DEIS
6 février 2018	Question orale Régis Courdesse - Où en sont les déclarations d'impôts 2016, voire plus anciennes ?	18_HQU_058	DFIRE

Nous vous présentons, Mesdames les Conseillères d'Etat, Messieurs les Conseillers d'Etat, Madame la Secrétaire générale, Messieurs les Secrétares généraux, nos salutations distinguées.

Le Secrétaire général

Igor Santucci

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Thierry Dubois et consorts – Quels seront les médecins-dentistes engagés pour faire tourner les policliniques dentaires régionales ?

Rappel de l'interpellation

"Une partie du Conseil d'Etat se dit prêt à soutenir l'initiative pour des soins bucco-dentaires lors des prochaines votations du 4 mars 2018.

Nous assistons actuellement à une explosion des coûts de la santé. Une des mesures prises par le Conseil d'Etat est de recourir à un moratoire sur l'ouverture des cabinets médicaux afin de diminuer une densité médicale croissante dans notre canton qui est passée de 3,7 à 4,15 médecins pour 1000 habitants... densité bien plus élevée que la moyenne suisse.

Il est en effet démontré que l'offre crée la demande et que chaque nouveau médecin de plus installé contribue à une augmentation des coûts.

L'histoire comme le disait déjà Thucydide 400 ans av. J.C. semble n'être en effet qu'un éternel recommencement ! Nous sommes malheureusement incapables de tirer des leçons du passé ... même à court terme.

Pour créer de nouvelles policliniques dentaires régionales, nous devons engager notamment de nombreux dentistes supplémentaires. Nous allons donc augmenter l'offre de manière importante en créant des doublons et de nouvelles structures pas toujours nécessaires.

Les coûts vont prendre l'ascenseur !

En outre, le nombre de médecins dentistes formés en Suisse ne sera pas suffisant pour subvenir à ces nouveaux besoins, d'où mes questions :

- 1. Quel sera le nombre global prévu de médecins-dentistes étrangers engagés pour faire tourner les policliniques dentaires régionales ?*
- 2. Le moratoire sur l'ouverture des cabinets médicaux s'appliquera-t-il aux policliniques dentaires régionales en fonction de l'évolution des coûts ?"*

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il convient de rappeler que l'initiative " Pour le remboursement des soins dentaires " avait fait l'objet d'un contre-projet du Conseil d'Etat présenté en février 2017. Par son contre-projet, le Conseil d'Etat a montré sa volonté de trouver une solution à la prise en charge des soins dentaires des Vaudois-e-s.

Le contre-projet ayant été rejeté par le Grand Conseil en novembre 2017, la population se prononcera uniquement sur l'initiative. L'initiative propose l'introduction d'une assurance dentaire obligatoire pour les soins dentaires de base, un dispositif de prévention en santé bucco-dentaire, la mise en place

d'un réseau de polycliniques dentaires régionales et un financement de l'assurance par un prélèvement analogue à celui de l'AVS pour les personnes cotisantes à l'AVS, respectivement par la politique sanitaire cantonale pour les autres.

En fonction de l'accueil de l'initiative dans les urnes, un projet de loi élaboré par le Conseil d'Etat sur la base du texte de l'initiative et des arguments développés lors de la campagne sera présenté au Grand Conseil. Une option consisterait à ce que le projet de loi initial du Conseil d'Etat (EMPL 350), dont le traitement parlementaire en commission est actuellement suspendu, puisse servir de base de travail à la législation d'application de l'initiative. Sur la base du texte qui lui sera soumis et en cas d'entrée en matière, il appartiendra alors au Grand Conseil de définir l'ampleur et les modalités de l'assurance dentaire vaudoise.

C'est cette loi qui détaillera les modalités précises d'application telles que la liste des prestations remboursables, le montant de la cotisation, le financement, les franchises, etc. Elle sera soumise au référendum facultatif.

Dans un tel contexte, la réponse du Conseil d'Etat à cette interpellation tout comme aux interpellations Mojon (17_INT_089) et Richard (17_INT_086) ne peut que proposer quelques hypothèses générales de travail pour le projet de loi qui serait présenté, cas échéant, au Grand Conseil et soumis au référendum facultatif. Conformément à la question posée par l'interpellation, il est donc répondu ci-après à la question de savoir quel serait le scénario envisagé par le Conseil d'Etat dans l'hypothèse où l'initiative venait à être acceptée lors de la votation populaire du 4 mars 2018.

En effet, à l'heure actuelle, ni le Conseil d'Etat, ni les initiant-e-s, ni les opposant-e-s ne sont en mesure de connaître le résultat de la loi sur l'assurance dentaire qui ressortira des travaux du Grand Conseil.

1. Quel sera le nombre global prévu de médecins dentistes étrangers engagés pour faire tourner les polycliniques dentaires régionales ?

Au niveau cantonal, le nombre de médecins-dentistes, âgés de moins de 75 ans, détenteur d'une autorisation de pratique dans le canton de Vaud dans la base de données existante est d'environ 900 au 15.01.2018 (dont la moitié est détentrice d'un diplôme fédéral suisse et l'autre moitié d'un titre étranger reconnu). Il est précisé qu'une augmentation importante du nombre d'autorisations de pratique a fait suite, entre 2015-2016, à l'exigence du Département de la Santé et de l'action Sociale de soumettre à autorisation tout médecin-dentiste pratiquant dans le canton, y compris ceux exerçant à titre dépendant. Ce chiffre reste à considérer avec prudence car, malgré le cadre réglementaire existant, certains médecins-dentistes n'informent pas le département de leur changement de lieu d'exercice ou de leur cessation d'activité. En conséquence il est estimé qu'environ 20% des médecins-dentistes répertorié n'exerce plus à ce jour. Un travail d'analyse approfondi de la base de données a été mis en route. En outre, il est relevé que plus de 320 autorisations de pratiques ont été délivrées ces 5 dernières années dans le canton, dont 20% concerne des médecins-dentistes avec un diplôme fédéral suisse et 80% un diplôme étranger reconnu.

Par ailleurs, il est précisé que la Société suisse des médecins-dentiste (SSO) évoque une suroffre en soins dentaires en Suisse (pas de données isolées pour le canton de Vaud en particulier). Elle relève, après enquête menée auprès de 1'385 propriétaires de cabinets dentaires SSO, que les médecins-dentistes interrogés sont majoritairement confrontés à une sous-utilisation de leurs cabinets, en particulier dans les villes et les agglomérations. Dans ce contexte, la SSO précise que 58% de l'ensemble des personnes interrogées considèrent qu'il y a trop de cabinets dentaires dans la zone géographique où elles exercent.

[Source : <https://www.swissdentaljournal.org/fr/magazine/artikel/sous-pressure.html>, consultée le 23 janvier 2018.]

En cas d'acceptation de l'initiative, ce nombre ne devrait pas évoluer de manière significative. En effet, l'initiative traite du financement et de l'organisation des soins dentaires et non pas de l'élargissement de l'offre des prestations.

Par contre, il est imaginable qu'une diminution du " tourisme dentaire " pourrait contribuer à rapatrier une partie des soins dentaires fournis à l'étranger sur le territoire vaudois.

Les données disponibles dans le cadre de la prise en charge des frais dentaires dans les régimes sociaux (45 ETP de médecins-dentistes pour couvrir le dispositif existant qui concerne environ 10% de la population du canton) confirment ce qui précède. Ramené à l'ensemble de la population vaudoise, le nombre de médecins-dentistes (ETP) nécessaires pour couvrir les soins serait de l'ordre de 450. A priori, l'offre médicale actuelle disponible semble ainsi suffisante pour couvrir les prestations médico-dentaires prévues dans le projet d'initiative.

S'agissant des hypothèses évoquées concernant le réseau de polycliniques dentaires, le scénario privilégié par le Conseil d'Etat pourrait consister à développer un partenariat-public-privé (PPP) avec le réseau de polycliniques dentaires et/ou les cabinets et cliniques dentaires privés déjà existants dans la mesure où des conventions pourraient être conclues. A cet effet, on rappelle qu'un certain nombre de cliniques dentaires orientées sur les enfants scolarisés et la jeunesse existent déjà dans certaines régions du canton, à l'instar de la clinique dentaire de la jeunesse de la Ville d'Yverdon-les-Bains, la clinique dentaire scolaire de la Ville de Renens ou les cliniques dentaires scolaires itinérantes (caravanes dentaires) dans le Gros-de-Vaud ou le district de Nyon. Cas échéant, la collaboration de ces structures pourraient également être sollicitée dans le cadre du partenariat public-privé évoqué précédemment.

2. Le moratoire sur l'ouverture des cabinets médicaux s'appliquera-t-il aux polycliniques dentaires régionales en fonction de l'évolution des coûts ?

La limitation de l'admission des médecins autorisés à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS) (appelée moratoire sur les cabinets médicaux) permet de faire dépendre de l'établissement de la preuve d'un besoin l'admission des médecins à pratiquer à la charge de l'AOS.

Au niveau cantonal, le Canton de Vaud a décidé d'appliquer la clause du besoin à l'octroi des autorisations de pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins. La matière est réglementée par l'arrêté sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire (AVOLAF). L'actuel arrêté prévoit une exception pour les dentistes qui ne sont pas soumis au moratoire. Une révision en cours de l'arrêté vise notamment à intégrer les dentistes au moratoire relatif aux cabinets médicaux. Toutefois, au vu du cadre légal fédéral, ce moratoire vise uniquement les prestations restrictives prises en charge par l'AOS, à savoir les soins occasionnés par une maladie grave et non évitable du système de la mastication, ou par une autre maladie grave ou ses séquelles, ou les soins nécessaires pour traiter une maladie grave ou ses séquelles (art. 31 LAMal).

En ce qui concerne les soins dentaires visés par l'initiative, l'éventualité d'une clause du besoin pour l'autorisation de pratiquer à charge de l'assurance dentaire cantonale devra être traitée dans le cadre du projet de loi qui concrétisera cette assurance. En tout état de cause, la création d'une assurance sociale permet de consolider juridiquement une hypothétique clause du besoin, dans la mesure où la jurisprudence peut admettre des restrictions à la liberté économique dans de tels cas. Si le risque d'un afflux massif de prestataires de soins étrangers pour facturer à charge de la nouvelle assurance dentaire cantonale semble tout de même moins élevé que dans d'autres secteurs d'activité médicale, le Conseil d'Etat mènera sa réflexion et prendra sa décision à ce sujet une fois que l'ensemble des paramètres du dossier seront connus et spécifiés.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 janvier 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Claire Richard et consorts au nom du groupe vert'libéral – Une politique sanitaire dentaire à CHF 100 millions par an minimum ?

Rappel de l'interpellation

"Suite au refus d'un contre-projet par le Grand Conseil, l'initiative " pour le remboursement des soins dentaires " sera seule soumise en votation populaire. Le Conseil d'Etat a déjà annoncé qu'il soutiendrait l'initiative.

Or, le texte de l'initiative stipule que le financement sera assuré " pour les personnes cotisant à l'assurance vieillesse et survivants (AVS) par un prélèvement analogue à celui de l'AVS et, pour les autres, par la politique sanitaire cantonale ". Dans son exposé des motifs et projet de décret 334, le Conseil d'Etat reconnaît que " la politique sanitaire cantonale se verrait sollicitée pour garantir une participation financière permettant une couverture d'assurance aux personnes ne cotisant pas à l'AVS".

Le vote populaire est fixé au 4 mars, ce qui laisse très peu de temps aux parties pour clarifier les éléments financiers consécutifs à une éventuelle acceptation de l'initiative par le peuple.

Dès lors, en tenant compte de cette urgence, nous remercions le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

- 1. A combien le Conseil d'Etat estime-t-il les coûts à la charge de l'Etat de Vaud pour le financement de l'assurance dentaire des personnes ne cotisant pas à l'AVS, par le biais de la politique sanitaire cantonale ?*
- 2. Quelle sera l'augmentation des charges salariales pour le budget de l'Etat de Vaud en raison de la part patronale sur les salaires du personnel de l'Etat ?*
- 3. Par quelle voie le Conseil d'Etat envisage-t-il le financement de l'assurance dentaire des personnes ne cotisant pas à l'AVS ?"*

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il convient de rappeler que l'initiative " Pour le remboursement des soins dentaires " avait fait l'objet d'un contre-projet du Conseil d'Etat présenté en février 2017. Par son contre-projet, le Conseil d'Etat a montré sa volonté de trouver une solution à la prise en charge des soins dentaires des Vaudois-e-s.

Le contre-projet ayant été rejeté par le Grand Conseil en novembre 2017, la population se prononcera uniquement sur l'initiative. L'initiative propose l'introduction d'une assurance dentaire obligatoire pour les soins dentaires de base, un dispositif de prévention en santé bucco-dentaire, la mise en place d'un réseau de policliniques dentaires régionales et un financement de l'assurance par un prélèvement

analogue à celui de l'AVS pour les personnes cotisantes à l'AVS, respectivement par la politique sanitaire cantonale pour les autres.

En fonction de l'accueil de l'initiative dans les urnes, un projet de loi élaboré par le Conseil d'Etat sur la base du texte de l'initiative et des arguments développés lors de la campagne sera présenté au Grand Conseil. Une option consisterait à ce que le projet de loi initial du Conseil d'Etat (EMPL 350), dont le traitement parlementaire en commission est actuellement suspendu, puisse servir de base de travail à la législation d'application de l'initiative. Sur la base du texte qui lui sera soumis et en cas d'entrée en matière, il appartiendra alors au Grand Conseil de définir l'ampleur et les modalités de l'assurance dentaire vaudoise.

C'est cette loi qui détaillera les modalités précises d'application telles que la liste des prestations remboursables, le montant de la cotisation, le financement, les franchises, etc. Elle sera soumise au référendum facultatif.

Dans un tel contexte, la réponse du Conseil d'Etat à cette interpellation tout comme aux interpellations Dubois (17_INT_082) et Mojon (17_INT_089) ne peut que proposer quelques hypothèses générales de travail pour le projet de loi qui serait présenté, cas échéant, au Grand Conseil et soumis au référendum facultatif. Conformément à la question posée par l'interpellation, il est donc répondu ci-après à la question de savoir quel serait le scénario envisagé par le Conseil d'Etat dans l'hypothèse où l'initiative venait à être acceptée lors de la votation populaire du 4 mars 2018.

En effet, à l'heure actuelle, ni le Conseil d'Etat, ni les initiant-e-s, ni les opposant-e-s ne sont en mesure de connaître le résultat de la loi sur l'assurance dentaire qui ressortira des travaux du Grand Conseil.

1. A combien le Conseil d'Etat estime-t-il les coûts à la charge de l'Etat de Vaud pour le financement de l'assurance dentaire des personnes ne cotisant pas à l'AVS, par le biais de la politique sanitaire cantonale ?

En préambule, on rappelle le principe de financement posé dans l'initiative : le financement de l'assurance dentaire est assuré par la cotisation paritaire employeur-employé (cotisation) pour les personnes cotisant-e-s à l'AVS et par la politique sanitaire cantonale (Etat) pour les autres, à savoir les personnes qui ne cotisent pas à l'AVS.

Dans le débat actuel entre partisans et opposants de l'initiative, deux hypothèses concernant la définition de " personnes non-cotisantes à l'AVS " ont pu être évoquées.

Pour les uns, des personnes ne cotisant pas actuellement à l'AVS ne seraient pas forcément à prendre en charge par l'Etat et la politique sanitaire cantonale dès lors que ces personnes pourraient justifier d'avoir précédemment cotisé. Selon cette interprétation, l'Etat aurait essentiellement à assumer l'assurance dentaire pour les bénéficiaires des régimes sociaux. Avec ce scénario, la part des soins à charge de l'Etat serait semblable à ce qu'elle est aujourd'hui, soit environ 30 millions CHF (estimation 2017) et la cotisation globale à charge des employeurs et des employés serait de 0,7% pour couvrir les 209 millions CHF restant (0,35% pour l'employeur, 0,35% pour l'employé qui verserait ainsi une cotisation mensuelle de 20,75 francs pour un salaire mensuel de 5'930 CHF [Salaire mensuel brut médian standardisé vaudois en 2014. Source : Stat-VD, Annuaire statistique 2018, p. 91).]), selon le modèle d'application envisagé dans les réponses aux interpellations du Grand Conseil.

Pour d'autres, une interprétation plus littérale devrait être retenue, considérant que l'ensemble des personnes ne cotisant pas à l'AVS à un moment défini devraient, sur le principe, être couvertes par la politique sanitaire cantonale et donc à la charge de l'Etat. Dans ce cas, le périmètre de population à considérer est plus large.

Dans ce second scénario, les personnes ne cotisant pas à l'AVS et pour lesquelles il s'agit de trouver une solution de financement afin de respecter le principe de l'équivalence sont réparties dans deux

catégories principales : les mineurs et les jeunes adultes (jusqu'à 20 ans) sans activité lucrative d'une part et, d'autre part, les personnes à l'âge ayant atteint l'âge de l'AVS sans activité lucrative (art. 3 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)).

Pour mémoire, comme mentionné dans le cadre du contre-projet (EMPL LSB, voir commentaire de l'art. 30, al. 2 LSB), la marge de manœuvre du Canton pour le financement de l'assurance dentaire des personnes ne cotisant pas à l'AVS est limitée par le droit fédéral, notamment les principes généraux d'égalité de traitement et de généralité de l'impôt. Ainsi, le Tribunal fédéral a refusé un système mettant à charge des employeurs le financement des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (ATF 132 I 153 et 2P.329/2001).

Selon le modèle proposé par le Conseil d'Etat, les enfants et étudiants non cotisants AVS et les conjoints (ou partenaires enregistrés) sans activité lucrative sont assurés via l'assurance de leurs parents, respectivement de leur conjoint (ou partenaire enregistré) cotisant à l'AVS.

Il reste ainsi à couvrir par la politique sanitaire cantonale les soins dentaires des personnes ayant atteint l'âge de l'AVS, sans activité lucrative, sans conjoint cotisant à l'AVS et qui ne sont pas au bénéfice des prestations complémentaires (pour mémoire, les prestations complémentaires couvrent les frais dentaires selon l'art 14 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC)).

S'agissant des personnes ayant atteint l'âge de l'AVS, on dénombre 128'143 personnes âgées de 65 ans et plus à fin 2016 (source : Stat-VD). Selon la même instance, on compte 111'668 sans activité lucrative parmi les 65 ans et plus (population résidente permanente, 2015). En soustrayant les quelques 20'000 retraités actuellement au bénéfice des prestations complémentaires (PC) et donc déjà couverts s'agissant des frais de traitement dentaires, l'on parvient à un peu plus de 90'000 retraités sans activité lucrative hors PC, lesquels devront être pris en charge par la politique sanitaire cantonale pour couvrir leur accès aux prestations de l'assurance dentaire. L'Etat aura donc à payer l'assurance pour ces personnes.

A ces personnes, il convient d'ajouter l'ensemble des bénéficiaires des régimes sociaux RI, PC et PC familles-rente-pont (tous âges confondus), dont on part du principe (simplifié) que tous - près de 84'000 personnes en 2016 – se verraient prendre en charge par l'Etat s'agissant de l'accès à l'assurance dentaire.

Pour ces deux catégories de personnes (total : 175'631), tant les prestations de prévention (contrôle + détartrage annuels) que les prestations de soins seraient remboursées par l'assurance. Concernant les soins, une franchise modeste serait appliquée pour les retraités hors régimes sociaux (300 francs) mais aucune franchise pour les bénéficiaires des régimes sociaux vu leur situation socio-économique.

En fonction des paramètres présentés ci-après, le coût estimé est de 61 millions de francs à charge de l'Etat au titre de la politique sanitaire cantonale, 30 millions de francs étant déjà à la charge de l'Etat actuellement, ce qui mettrait donc le **surcoût net de l'initiative à charge de l'Etat aux environs de 30 millions de francs**. Comme évoqué précédemment, ce coût pourrait s'avérer sensiblement moindre si la définition de " personnes non-cotisantes à l'AVS " à retenir s'avérait plus restrictive en excluant les personnes pouvant justifier d'une période antérieure de cotisation suffisante, lesquelles seraient alors couvertes par les cotisations salariales.

Dans le modèle évalué, et à l'instar de ce qui est détaillé dans la réponse à l'interpellation Mojon (17_INT_089), le Conseil d'Etat proposerait la prise en compte des modalités d'assurance suivantes :

- prestations couvertes par l'assurance : application du référentiel cantonal des prestations admises pour les régimes sociaux (les soins orthodontiques sont couverts aux conditions du référentiel pour les moins de 18 ans) ;
- tarif des prestations couvertes par l'assurance : application d'un tarif cantonal (régimes sociaux) ;
- remboursement à toute la population vaudoise d'un contrôle et d'un détartrage annuels (pas de

franchise sur les prestations de prévention) ;

- remboursement des soins dentaires aux enfants et aux adultes ; une franchise fixe de 100 francs par année serait prévue pour les mineurs et une franchise fixe de 300 francs par année pour les adultes.
- estimation du coût total basée sur les données disponibles dans le cadre des régimes sociaux cantonaux (taux de recours, coût moyen).

2. Quelle sera l'augmentation des charges salariales pour le budget de l'Etat de Vaud en raison de la part patronale sur les salaires du personnel de l'Etat ?

L'EMPD 334 relatif au Décret indique, au chapitre relatif aux conséquences financières, qu'en cas d'acceptation de l'initiative, l'Etat comme employeur pourrait avoir à honorer des cotisations jusqu'à env. 20 mios CHF annuels si la cotisation paritaire était fixée à 1%, soit 0.5% à charge de l'employeur et 0.5% à charge de l'employé (masse salariale Etat de Vaud/périmètre large d'env. 4 milliards CHF, donc y compris CHUV, UNIL et HES). Réactualisée, à la masse salariale actuelle (environ 4.2 milliards CHF), l'estimation correspond en 2018 à quelques 21 mios CHF.

Toutefois, avec les hypothèses de mise en œuvre présentées par le Conseil d'Etat et mentionnées ci-dessus, un prélèvement paritaire avec un taux de 0,5 à 0,6% paritaire (0,25% à 0,3% à charge de l'employeur et de l'employé) permettrait la prise en charge de l'assurance dentaire. Ainsi, l'augmentation de la part employeur de l'Etat (0.3% de la masse salariale) s'élèverait entre 10,5 et 12,5 mios CHF.

3. Par quelle voie le Conseil d'Etat envisage-t-il le financement de l'assurance dentaire des personnes ne cotisant pas à l'AVS ?

Selon la formulation du texte constitutionnel de l'initiative, c'est la politique sanitaire cantonale qui devra être mis à contribution pour financer l'accès des personnes non cotisantes à l'AVS aux prestations de la nouvelle assurance.

Un tel cadre correspond en outre à la jurisprudence relative aux principes constitutionnels d'égalité de traitement et de généralité de l'impôt mentionnée dans le cadre du contre-projet (EMPL LSB, voir commentaire de l'art. 30, al. 2 LSB). En effet, le Tribunal fédéral a refusé un système mettant à charge des employeurs le financement des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (ATF 132 I 153 et 2P.329/2001). La solution proposée, dans le cadre du contre-projet, en complément au prélèvement analogue à l'AVS, était la taxe sur les boissons sucrées notamment. Bien entendu, la reprise d'une telle solution de financement dépendra de l'accueil que le Grand Conseil fera à un tel projet. Si le législateur ne souhaitait pas aller dans ce sens, le montant concerné devrait ainsi être pris en charge par le budget de l'Etat. A noter que les recettes de cette taxe avaient été estimées à hauteur de 18 millions de francs environ.

Parmi les hypothèses envisagées, le Conseil d'Etat pourrait en outre réaffecter les montants actuellement utilisés pour la prise en charge des frais dentaires des différents systèmes sociaux en place (RI, PC AVS-AI, PC familles). Ainsi, à terme, un montant supplémentaire de 25 à 30 mios CHF pourrait ainsi être attribué à l'assurance dentaire des personnes ne cotisant pas à l'AVS.

Selon les options présentées ci-dessus, la politique sanitaire cantonale disposerait ainsi d'une source de financement d'environ 48 mios CHF dédiée au financement de l'assurance dentaire pour les personnes sans activité lucrative.

Pour combler le différentiel restant (13 millions de francs), plusieurs solutions complémentaires pourraient être proposées par le Conseil d'Etat dans le cadre de la future loi d'application telle que des compensations via les économies de coûts qui seront réalisées suite à l'amélioration de la santé bucco-dentaire et donc de la santé générale de la population vaudoise (qu'il s'agirait d'évaluer précisément) ou d'éventuelles réallocations internes de ressources budgétaires au sein de l'enveloppe

dédiée à la politique sanitaire cantonale.

En outre, on relèvera encore que le taux de recours théorique au dispositif de l'assurance dentaire retenu dans les estimations ci-dessus est de 100%. Dans la réalité de tout dispositif d'aide ou d'assurance sociale, on sait toutefois que le taux de recours effectif n'atteint jamais l'intégralité des ayants-droits, sans parler du fait que certaines catégories de la population pourraient renoncer à un remboursement via l'assurance dentaire pour différents motifs personnels (revenus jugés suffisants, souhait de traitements hors référentiel, médecin-dentiste de la personne non-conventionné, renoncement à entreprendre des démarches administratives pour un remboursement lorsqu'il dépasse très légèrement la franchise, etc.).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 janvier 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Gérard Mojon – Le Conseil d'Etat soutient l'initiative pour le remboursement des soins dentaires ; mais jusqu'où ?

Rappel de l'interpellation

"Dans l'exposé des motifs et projet de décret (334), le Conseil d'Etat souligne qu' " une loi d'application devra être élaborée définissant plus précisément la notion de soins dentaires de base ".

Dans leur texte, les initiants précisent qu'ils souhaitent l'instauration d'une assurance obligatoire pour les soins dentaires de base ainsi que d'un réseau de polycliniques dentaires et qu'une partie du financement devait, pour les personnes ne cotisant pas à l'AVS, être assuré par la politique sanitaire cantonale. Ils ont également rappelé, durant les débats parlementaires, que les soins orthodontiques devraient, entre autres, faire partie des soins de base.

Autant de propositions que de sources de coûts susceptibles, suivant les choix retenus, d'atteindre des montants à même d'affecter très significativement, même les espérances budgétaires les plus optimistes.

Conformément aux propos tenus par M. le conseiller d'Etat Maillard lors de la séance du Grand Conseil du 12 décembre dernier, en réponse à diverses questions orales portant sur la même thématique, j'ai l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

Comme le Conseil d'Etat a déclaré qu'il soutenait — dans sa majorité — l'initiative, qu'envisage-t-il d'intégrer dans la législation d'application y relative, quels en sont les coûts et quelle part de ceux-ci se retrouverait à charge de l'Etat ?

La question se pose particulièrement, mais non exhaustivement, en matière de polycliniques, créées " ad nihilo " ou basées sur les structures actuelles, en matière d'orthodontie, intégrée ou non dans les soins de base, en matière de politique sanitaire et sociale cantonale, par l'augmentation des cotisations sociales " employés " des personnes ne cotisant pas à l'AVS, prises à charge par l'Etat, voire en matière de masse salariale, l'Etat employeur étant le premier affecté par l'augmentation des cotisations " employeur " proposée par les initiants.

Compte tenu du fait que la votation populaire sur cet objet a été fixée par le Conseil d'Etat au 4 mars 2018, il serait " élégant " que ce dernier fournisse une réponse, si ce n'est immédiate, tout au moins très rapide à la présente interpellation, afin que le peuple vaudois puisse se prononcer en toute connaissance de cause."

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il convient de rappeler que l'initiative " Pour le remboursement des soins dentaires " avait fait l'objet d'un contre-projet du Conseil d'Etat présenté en février 2017. Par son contre-projet, le Conseil d'Etat a montré sa volonté de trouver une solution à la prise en charge des soins dentaires des Vaudois-e-s.

Le contre-projet ayant été rejeté par le Grand Conseil en novembre 2017, la population se prononcera uniquement sur l'initiative. L'initiative propose l'introduction d'une assurance dentaire obligatoire pour les soins dentaires de base, un dispositif de prévention en santé bucco-dentaire, la mise en place d'un réseau de polycliniques dentaires régionales et un financement de l'assurance par un prélèvement analogue à celui de l'AVS pour les personnes cotisantes à l'AVS, respectivement par la politique sanitaire cantonale pour les autres.

En fonction de l'accueil de l'initiative dans les urnes, un projet de loi élaboré par le Conseil d'Etat sur la base du texte de l'initiative et des arguments développés lors de la campagne sera présenté au Grand Conseil. Une option consisterait à ce que le projet de loi initial du Conseil d'Etat (EMPL 350), dont le traitement parlementaire en commission est actuellement suspendu, puisse servir de base de travail à la législation d'application de l'initiative. Sur la base du texte qui lui sera soumis et en cas d'entrée en matière, il appartiendra alors au Grand Conseil de définir l'ampleur et les modalités de l'assurance dentaire vaudoise. C'est cette loi qui détaillera les modalités précises d'application telles que la liste des prestations remboursables, le montant de la cotisation, le financement, les franchises, etc. Elle sera soumise au référendum facultatif.

Dans un tel contexte, la réponse du Conseil d'Etat à cette interpellation tout comme aux interpellations Dubois (17_INT_082) et Richard (17_INT_086) ne peut que proposer quelques hypothèses générales de travail pour le projet de loi qui serait présenté, cas échéant, au Grand Conseil et soumis au référendum facultatif. Conformément à la question posée par l'interpellation, il est donc répondu ci-après à la question de savoir quel serait le scénario envisagé par le Conseil d'Etat dans l'hypothèse où l'initiative venait à être acceptée lors de la votation populaire du 4 mars 2018.

En effet, à l'heure actuelle, ni le Conseil d'Etat, ni les initiant-e-s, ni les opposant-e-s ne sont en mesure de connaître le résultat de la loi sur l'assurance dentaire qui ressortira des travaux du Grand Conseil.

Comme le Conseil d'Etat a déclaré qu'il soutenait (dans sa majorité) l'initiative, qu'envisage-t-il d'intégrer dans la législation d'application y relative, quels en sont les coûts et quelle part de ceux-ci se retrouverait à charge de l'Etat ?

A la question posée, il est répondu ci-après en deux temps, en décrivant d'abord quel pourrait être le scénario de mise en œuvre de l'initiative par le Conseil d'Etat en cas d'acceptation populaire (1^{ère} section), puis les aspects de coûts et la part à charge de l'Etat dans un tel cas (2^{ème} section).

1. Qu'est-ce que le Conseil d'Etat envisage d'intégrer dans la législation d'application y relative ?

En l'état actuel du dossier, et en cas d'acceptation de l'initiative par le peuple le 4 mars prochain, le Conseil d'Etat proposerait d'envisager une législation d'application basée sur les hypothèses générales de travail suivantes :

Types de prestations couvertes

Concernant les prestations à couvrir par l'assurance dentaire, proposition serait faite d'appliquer le référentiel cantonal des prestations dentaires admises qui découle de la convention du 26 mars 2007 concernant le traitement dentaire passée entre le Département de la Santé et de l'Action Sociale (DSAS) et la profession dentaire vaudoise [*Le référentiel cantonal (version 2017) et*

la liste des prestations admises peuvent être consultés ici : https://www.md-conseil-vd.ch/mdc_home/mdc_professionnel_sante/mdc_medecin_dentiste.htm]. Ce référentiel cantonal s'applique actuellement à la prise en charge des frais dentaires dans le cadre des régimes sociaux cantonaux (RI, PC AVS/AI, PC familles, etc.).Elaboré par un groupe de travail associant des représentants de la Société Vaudoise des Médecins Dentistes (SVMD), de la Société Swiss Dental Science (SDS), des principales polycliniques privées exerçant leur activité dans le Canton et des représentants du Médecin-dentiste conseil de l'administration cantonale vaudoise, le référentiel est révisé annuellement par un groupe de travail ayant la même composition.

Par analogie avec l'art. 32 de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994 (LAMal), les traitements pris en charge dans le cadre du Référentiel cantonal vaudois doivent être efficaces, appropriées et économiques. L'efficacité doit être démontrée selon des méthodes scientifiques. L'efficacité, l'adéquation et le caractère économique des prestations sont réexaminés périodiquement.

On précise encore que dans le cadre des prestations complémentaires pour les familles (PC familles), l'article 33, alinéa 1 lettre a) du Règlement d'application (RLPCFam) prévoit que " *les frais de traitement dentaire sont soumis à une procédure d'estimation et de remboursement fixée par le département. Le remboursement des frais de traitement dentaire (y compris les frais de prothèses dentaires) peut être soumis à l'acceptation préalable d'une estimation d'honoraires par le médecin-conseil de l'Administration cantonale. Les frais de traitement orthodontique sont remboursés exclusivement pour des personnes mineures et sur la base de l'acceptation préalable d'une estimation d'honoraires par le médecin-dentiste conseil ; exceptionnellement, des traitements commencés sans présentation d'une estimation d'honoraires préalable peuvent faire l'objet d'une prise en charge partielle ou totale sous réserve d'une acceptation du traitement effectué et de la facture par le médecin-dentiste conseil* ".

Dans le cadre actuel de prise en charge des patients bénéficiaires des Prestations complémentaires AVS/AI (PC AVS/AI) ou des Prestations complémentaires pour les familles (PCFam), dont le modèle serait probablement applicable dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'application de l'initiative, les patients peuvent choisir de réaliser un traitement différent de celui admis par le médecin-dentiste conseil (pour autant que le but visé soit le même) et prendre à leur charge la différence de coûts.

En cas d'acceptation de l'initiative, l'application de ce référentiel cantonal fait particulièrement sens. En effet, se baser sur un catalogue de prestations préexistant permettra de ne pas avoir à recréer *ex nihilo* une liste détaillée de prestations admises, contribuant ainsi à un objectif de simplification administrative. De plus, ce référentiel fournit un cadre connu et familier des acteurs concernés, lequel fait ses preuves tant sur le plan administratif que médical. A l'heure actuelle, ce référentiel constitue un outil pour garantir des soins efficaces, adéquats et économiques tout en conservant la maîtrise médicalisée des dépenses.

Par ailleurs, sur le modèle de ce qui est accepté dans le cadre des prestations complémentaires, cela signifierait que le choix d'un traitement ne serait pas restreint ou dicté par le médecin-dentiste conseil mais que la garantie de prise en charge financière se limiterait à celle prise en charge dans le cadre d'un traitement efficace, approprié et économique.

Sur la question de la prise en charge des soins orthodontiques, le Conseil d'Etat avait initialement retenu la position suivante dans le cadre du contre-projet présenté en février 2017 : " *Par contre, les traitements orthodontiques sont exclus de la mesure de remboursement. Les traitements d'orthodontie graves sont déjà pris en charge par l'assurance invalidité (AI). Dans le cas des régimes sociaux, les traitements orthodontiques non pris en charge par l'AI mais répondant à certains critères précis d'indice de gravité font l'objet d'une prise en charge. Par ailleurs, les résultats de l'enquête M.I.S. Trend commandée par le DSAS en août 2016 indique un taux de couverture asséculoologique des enfants de 0 à 18 ans de près de 67% s'agissant de l'orthodontie. Dès lors, le Conseil d'Etat*

estime qu'il n'y a pas lieu de mettre en place des mesures de soutien financier spécifique concernant l'orthodontie, raison pour laquelle cette prise en charge a été exclue des mesures de remboursement du projet de loi. " (EMPL LSB, section 2.2.3, p. 44). Il était par ailleurs prévu un soutien à la couverture asséculologique dans le contre-projet, visant en particulier à encourager la couverture pour les soins d'orthodontie.

Dès lors que le contre-projet n'a pas été retenu, le scénario de mise en œuvre du Conseil d'Etat pourrait couvrir les soins d'orthodontie mais dans les limites régissant la prise en charge actuelle dans les cadre des régimes sociaux cantonaux (normes RI, ch. 2.3.4.13 ; pour les PC familles, voir art. 33, al. 1, lettre a. RLPCFam) qui incluent sur le principe les traitements orthodontiques pour les personnes de moins de 18 ans, sous réserve de couverture par une assurance maladie complémentaire, de prise en charge LAMal ou AI et sous réserve d'adéquation avec un indice de gravité défini, par exemple encombrement dentaire important, absence de canine définitive, décalage important entre la mâchoire inférieure et supérieure, non-occlusion entre les dents supérieures et inférieures.

Remboursement des prestations de prévention

Les travaux précédemment conduits dans le cadre du contre-projet du Conseil d'Etat ont tous démontré l'importance de la prévention et de la prophylaxie en matière de santé bucco-dentaire, raison pour laquelle plusieurs mesures étaient initialement prévues à cet effet. A noter que le texte d'initiative prévoit également le principe général de mise en place d'un dispositif de prévention.

En cas d'acceptation de l'initiative, le Conseil d'Etat pourrait envisager l'hypothèse selon laquelle ce dispositif de prévention se traduise par le remboursement d'un examen bucco-dentaire et d'un détartrage une fois par année, proposé à toute la population vaudoise et cela tout au long de la vie. Une telle mesure serait bénéfique car elle permettrait de garantir l'accès de tout un chacun aux prestations de base en matière de santé bucco-dentaire, en particulier pour détecter le plus tôt possible les risques et anticiper voire éviter par ce biais l'émergence de pathologies bucco-dentaires. Aucune franchise ne serait appliquée pour le contrôle et détartrage annuels, de telle manière à favoriser l'accès le plus large possible à la prévention.

Remboursement des prestations de soins

Les travaux précédemment conduits dans le cadre du contre-projet du Conseil d'Etat ont souligné la thématique du renoncement aux soins dentaires pour des raisons financières, raison pour laquelle des aides financières pour les enfants et les adultes étaient prévues.

En cas d'acceptation de l'initiative, le Conseil d'Etat travaillerait sur l'hypothèse générale que l'assurance rembourse les soins dentaires admis dans le cadre du référentiel cantonal, tout en appliquant des éléments de franchises à différencier entre les soins pour les enfants et les soins pour les adultes. A l'instar des assurances de soins en général, l'application d'une franchise permet d'introduire une part de responsabilité individuelle adéquate (" ticket modérateur "). En l'occurrence, une franchise fixe de 100 francs par année serait prévue pour les mineurs et une franchise fixe de 300 francs par année pour les adultes.

Tarifs des prestations couvertes

S'agissant des aspects tarifaires et en lien avec les types de prestations décrites précédemment, proposition serait faite d'appliquer un tarif cantonal régulé à l'instar de ce qui est actuellement pratiqué dans le cadre des régimes sociaux cantonaux.

Concernant le montant du tarif à appliquer, une valeur du point à 3.10 CHF avait été retenue pour les aides financières prévues dans le cadre du contre-projet, tout en prévoyant un outil conventionnel pour convenir notamment des aspects tarifaires entre l'Etat, les médecins-dentistes conventionnés et les autres prestataires concernés. Cas échéant, un tel mécanisme pourrait être repris dans la législation d'application de l'initiative " Pour le remboursement des soins dentaires ".

Types de prestataires (policliniques dentaires)

En cas d'acceptation de l'initiative, les modalités concrètes d'organisation et de gestion du réseau de policliniques dentaires régionale devront être définies dans le cadre des travaux parlementaires liés à la loi d'application de ladite assurance.

Les données disponibles dans le cadre de la prise en charge des frais dentaires dans les régimes sociaux indiquent qu'il faut environ 45 ETP de médecins-dentistes pour couvrir le dispositif existant (qui concerne environ 10% de la population du canton). Ramené à l'ensemble de la population vaudoise, le nombre de médecins-dentistes (ETP) nécessaires pour couvrir les soins serait de l'ordre de 450. A priori, l'offre médicale actuelle disponible semble suffisante pour couvrir les prestations médico-dentaires prévues dans le projet d'initiative.

S'agissant des hypothèses du Conseil d'Etat concernant le réseau de policliniques dentaires prévu par l'initiative, le scénario privilégié pourrait consister à développer un partenariat-public-privé (PPP) avec le réseau de policliniques dentaires et/ou les cabinets et cliniques dentaires privés déjà existants dans la mesure où des conventions pourraient être conclues. A cet effet, on rappelle qu'un certain nombre de cliniques dentaires orientées sur les enfants scolarisés et la jeunesse existent déjà dans certaines régions du canton, à l'instar de la clinique dentaire de la jeunesse de la Ville d'Yverdon-les-Bains, la clinique dentaire scolaire de la Ville de Renens ou les cliniques dentaires scolaires itinérantes (caravanes dentaires) dans le Gros-de-Vaud ou le district de Nyon. Cas échéant, la collaboration de ces structures pourraient également être sollicitée dans le cadre du partenariat public-privé évoqué précédemment.

La solution portant sur l'ouverture de nouvelles structures type policliniques serait à envisager si des partenariats ne pouvaient être développés. Elle serait également à développer si certaines régions ou populations ne pouvaient être suffisamment couvertes.

Naturellement, il importe de relever que les coûts de ces policliniques seraient couverts par la facturation, de sorte qu'ils ne sauraient être cumulés avec les estimations des coûts des traitements évoqués dans la réponse à la présente interpellation.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat se permet de renvoyer aux éléments contenus dans sa réponse à l'interpellation Dubois (17_INT_082).

Impacts sur la politique sanitaire et sociale cantonale et pour l'Etat employeur

S'agissant d'impacts financiers, prière de se référer aux éléments contenus dans la section 2 ci-après.

2. Quels en sont les coûts et quelle part de ceux-ci se retrouverait à charge de l'Etat ?

Estimation du coût global de l'initiative (selon scénario de mise en œuvre du Conseil d'Etat)

Pour répondre à la question, le DSAS a, dans le courant du mois de janvier 2018, conduit des travaux complémentaires visant à estimer les coûts de réalisation de l'initiative en fonction d'un scénario de mise en œuvre et des hypothèses générales de travail décrites précédemment à la section 1. Le paramétrage suivant a été retenu :

- Données de la population du canton de Vaud en 2016 : 778'251 habitant-e-s (607'549 adultes et 170'702 mineurs).
- Prévention (contrôle + détartrage) : application des taux de recours suivants pour les mineurs (0-18 ans) (coût unitaire de la prestation : 100 francs) : 0% pour les 0-2 ans ; 50% pour les 3-4 ans ; 90% pour les 5-15 ans ; 70% pour les 16-19 ans ; aucune franchise. Application des taux de recours suivants pour les adultes (19 ans et plus) (coût unitaire de la prestation : 150 francs) : 70% pour les 20-64 ans ; 50% pour les 65 ans et plus ; aucune franchise n'est appliqué pour la prévention.
- Soins dentaires : application d'un taux de recours et d'un coût moyen des soins tels qu'observés dans les régimes sociaux. Application d'une franchise fixe de 100 CHF pour les enfants et

de 300 CHF pour les adultes.

- Frais administratifs inclus (5% de l'estimation de base, exclus frais administratifs actuels via régimes sociaux).
- Taux de recours au dispositif de remboursement par l'assurance dentaire : 100% pour les personnes dont la projection considère qu'ils auront recours à des soins dentaires.

En retenant les paramètres ci-dessus, le coût global de réalisation d'un tel modèle d'assurance dentaire s'élèverait à **239 millions de francs** dans le canton de Vaud. Il se décompose comme suit :

- Contrôle + détartrage annuel pour tous : 72.6 mios CHF
- Remboursement des soins dentaires : 156.2 mios CHF
- Frais administratifs : 10.2 mios CHF

Répartition du coût global entre les sources de financement

En préambule, on rappelle le principe de financement posé dans l'initiative : le financement de l'assurance dentaire est assuré par la cotisation paritaire employeur-employé (cotisation) pour les personnes cotisant-e-s à l'AVS et par la politique sanitaire cantonale (Etat) pour les autres, à savoir les personnes qui ne cotisent pas à l'AVS.

Dans le débat actuel entre partisans et opposants de l'initiative, deux hypothèses concernant la définition de " personnes non-cotisantes à l'AVS " ont pu être évoquées.

Pour les uns, des personnes ne cotisant pas actuellement à l'AVS ne seraient pas forcément à prendre en charge par l'Etat et la politique sanitaire cantonale dès lors que ces personnes pourraient justifier d'avoir précédemment cotisé. Selon cette interprétation, l'Etat aurait essentiellement à assumer l'assurance dentaire pour les bénéficiaires des régimes sociaux. Avec ce scénario, la part des soins à charge de l'Etat serait semblable à ce qu'elle est aujourd'hui, soit environ 30 mios CHF (estimation 2017) et la cotisation globale à charge des employeurs et des employés serait de 0,7% pour couvrir les 209 mios CHF restant (0.35% pour l'employeur, 0.35% pour l'employé qui verserait ainsi une cotisation mensuelle de 20,75 francs pour un salaire mensuel de 5'930 CHF [*Salaire mensuel brut médian standardisé vaudois en 2014. (Source : Stat-VD, Annuaire statistique 2018, p. 91).*]), selon le modèle d'application envisagé dans les réponses aux interpellations du Grand Conseil.

Pour d'autres, une interprétation plus littérale devrait être retenue, considérant que l'ensemble des personnes ne cotisant pas à l'AVS à un moment défini devraient, sur le principe, être couvertes par la politique sanitaire cantonale et donc à la charge de l'Etat. Dans ce cas, le périmètre de population à considérer est plus large.

Dans ce second scénario, les personnes ne cotisant pas à l'AVS et pour lesquelles il s'agit de trouver une solution de financement afin de respecter le principe de l'équivalence sont réparties dans deux catégories principales : les mineurs et les jeunes adultes (jusqu'à 20 ans) sans activité lucrative d'une part et, d'autre part, les personnes à l'âge ayant atteint l'âge de l'AVS sans activité lucrative (art. 3 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)).

Pour mémoire, comme mentionné dans le cadre du contre-projet (EMPL LSB, voir commentaire de l'art. 30, al. 2 LSB), la marge de manœuvre du Canton pour le financement de l'assurance dentaire des personnes ne cotisant pas à l'AVS est limitée par le droit fédéral, notamment les principes généraux d'égalité de traitement et de généralité de l'impôt. Ainsi, le Tribunal fédéral a refusé un système mettant à charge des employeurs le financement des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (ATF 132 I 153 et 2P.329/2001).

Part à charge de l'Etat via la politique sanitaire cantonale

Les deux catégories principales des personnes ne cotisant pas à l'AVS sont :

- les mineurs (et les jeunes adultes jusqu'à 20 ans sans activité lucrative) ;

- les personnes ayant atteint l'âge de l'AVS sans activité lucrative (rentiers AVS) [*Selon, l'art 3 LAVS, les personnes sans activité lucrative sont tenues de payer des cotisations à l'AVS, à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit la date à laquelle elles ont eu 20 ans ; cette obligation cesse à la fin du mois où les femmes atteignent l'âge de 64 ans, les hommes l'âge de 65 ans (art. 3 LAVS). Concernant le cas spécifique des pendulaires sortants (actifs domiciliés dans le canton de Vaud mais travaillant dans un autre canton), leur nombre est équivalent au nombre de pendulaires entrants. Pour ces deux catégories de personnes, une solution analogue au système mis en place au niveau des allocations familiales pourra être proposée dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative.*].

S'agissant des mineurs et des jeunes jusqu'à 20 ans, ils sont au nombre de 180'621 individus à fin 2016 (Stat-VD). Parmi les 15-20 ans, on dénombre 17'512 actifs contre 34'602 inactifs (33.6% vs. 66.4% de cette classe d'âge).

Le modèle d'assurance selon le scénario de mise en œuvre du Conseil d'Etat se base sur le principe que les mineurs et les jeunes seront couverts soit par leurs propres cotisations AVS (apprentis, ...) soit par le fait qu'ils vivent dans des ménages qui cotiseront à l'assurance dentaire. Sur le principe, l'Etat n'aura donc pas à assumer les coûts de l'assurance pour les mineurs et les jeunes.

S'agissant des personnes ayant atteint l'âge de l'AVS, on dénombre 128'143 personnes âgées de 65 ans et plus à fin 2016 (source : Stat-VD). Selon la même instance, on compte 111'668 sans activité lucrative parmi les 65 ans et plus (population résidente permanente, 2015). En soustrayant les quelques 20'000 retraités actuellement au bénéfice des prestations complémentaires (PC) et donc déjà couverts s'agissant des frais de traitement dentaires, l'on parvient à un peu plus de 90'000 retraités sans activité lucrative hors PC, lesquels devront être pris en charge par la politique sanitaire cantonale pour couvrir leur accès aux prestations de l'assurance dentaire. L'Etat aura donc à payer l'assurance pour ces personnes.

A ces personnes, il convient d'ajouter l'ensemble des des bénéficiaires des régimes sociaux RI, PC et PC familles-rente-pont (tous âges confondus), dont on part du principe (simplifié) que tous - près de 84'000 personnes en 2016 – se verraient prendre en charge par l'Etat s'agissant de l'accès à l'assurance dentaire.

Pour ces deux catégories de personnes (total : 175'631), tant les prestations de prévention (contrôle + détartrage annuels) que les prestations de soins seraient remboursées par l'assurance. Concernant les soins, une franchise modeste serait appliquée pour les retraités hors régimes sociaux (300 francs) mais aucune franchise pour les bénéficiaires des régimes sociaux vu leur situation socio-économique.

En fonction des paramètres présentés ci-dessus, le coût estimé est de 61 millions de francs à charge de l'Etat au titre de la politique sanitaire cantonale, 30 millions de francs étant déjà à la charge de l'Etat actuellement, ce qui mettrait donc le **surcoût net de l'initiative à charge de l'Etat aux environs de 30 millions de francs**. Comme évoqué précédemment, ce coût pourrait s'avérer sensiblement moindre si la définition de " personnes non-cotisantes à l'AVS " à retenir s'avérait plus restrictive en excluant les personnes pouvant justifier d'une période antérieure de cotisation suffisante, lesquelles seraient alors couvertes par les cotisations salariales.

S'agissant du financement, il serait envisagé de réaffecter les près de 30 millions de francs annuels actuellement investis par l'Etat pour le remboursement des frais de traitement dentaires dans le cadre des régimes sociaux cantonaux. De plus, une hypothèse parmi d'autres de la loi d'application pourrait consister à reprendre la source de financement initialement proposée par le Conseil d'Etat dans le cadre du contre-projet en février 2017, à savoir la taxe sur les boissons sucrées. Bien entendu, une telle hypothèse dépendra de l'accueil que le Grand Conseil fera à cette proposition de financement. Si le législateur ne souhaitait pas aller dans ce sens, le montant concerné devrait ainsi être pris en charge par le budget de l'Etat. A noter que les recettes de la taxe sur les boissons sucrées avaient été estimées à

hauteur de 18 millions de francs environ. Cas échéant, 48 millions seraient ainsi disponibles.

Pour combler le différentiel restant (13 millions de francs), plusieurs solutions complémentaires pourraient être proposées par le Conseil d'Etat dans le cadre de la future loi d'application telle que des compensations via les économies de coûts qui seront réalisées suite à l'amélioration de la santé bucco-dentaire et donc de la santé générale de la population vaudoise (qu'il s'agirait d'évaluer précisément) ou d'éventuelles réallocations internes de ressources budgétaires au sein de l'enveloppe dédiée à la politique sanitaire cantonale.

En outre, on relèvera encore que le taux de recours théorique au dispositif de l'assurance dentaire retenu dans les estimations ci-dessus est de 100%. Dans la réalité de tout dispositif d'aide ou d'assurance sociale, on sait toutefois que le taux de recours effectif n'atteint jamais l'intégralité des ayants-droits, sans parler du fait que certaines catégories de la population pourraient renoncer à un remboursement via l'assurance dentaire pour différents motifs personnels (revenus jugés suffisants, souhait de traitements hors référentiel, médecin-dentiste de la personne non-conventionné, renoncement à entreprendre des démarches administratives pour un remboursement lorsqu'il dépasse très légèrement la franchise, etc.).

Part à charge de la cotisation paritaire employeurs-employés

Vu la part à charge de l'Etat estimée à 61 millions de francs, le coût à charge de la cotisation paritaire employeurs-employés est estimé à un montant d'environ **178 millions de francs** (239 - 61 millions de francs).

Vu la masse salariale vaudoise estimée à 31 milliards de francs en 2017, le taux de cotisation paritaire devrait ainsi s'élever entre 0.5 et 0.6% (0.25 à 0.3% à charge de l'employé et 0.25 à 0.3% à charge de l'employeur) pour réaliser l'initiative selon le scénario de mise en œuvre et les hypothèses de travail mentionnées précédemment. A titre d'exemple, une personne active au bénéfice d'un salaire mensuel de 5'930 CHF [*Salaire mensuel brut médian standardisé vaudois en 2014. Source : Stat-VD, Annuaire statistique 2018, p. 91*]. J'aurait à verser 15 CHF par mois au titre de sa cotisation d'employé.

Impacts pour l'Etat employeur

Cette information figure déjà dans l'EMPD 334 au chapitre des conséquences financières : en cas d'acceptation de l'initiative, l'Etat comme employeur pourrait avoir à honorer des cotisations jusqu'à env. 20 millions CHF annuels si la cotisation paritaire était fixée à 1%, soit 0.5% à charge de l'employeur et 0.5% à charge de l'employé (masse salariale Etat de Vaud/périmètre large d'env. 4 milliards CHF, donc y compris CHUV, UNIL et HES).

Réactualisée, l'estimation correspond en 2018 à quelques 21 millions de francs pour une masse salariale de 4.2 milliards de francs et un taux paritaire fixé à 1%.

Toutefois, avec les hypothèses de mise en œuvre évoquées par le Conseil d'Etat, l'augmentation de la part employeur de l'Etat serait moindre car le taux paritaire de cotisation serait, comme expliqué précédemment, fixé entre 0.5 et 0.6% (0.25 à 0.3% à charge de l'employé et 0.25 à 0.3% à charge de l'employeur) soit **entre 10,5 et 12,5 millions de francs**.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 janvier 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

modifiant

- la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC)
- la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000
- la loi forestière du 8 mai 2012
- la loi sur les routes du 10 décembre 1991

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- sur le postulat de la Commission de gestion suite au refus par le Grand Conseil de la seconde réponse du Conseil d'Etat à la 2e observation présentée dans le cadre du Département de l'économie (DEC) intitulée *Lenteurs administratives au Service du développement territorial*
- sur le postulat Vassilis VENIZELOS et consorts - Pour une simplification des procédures relatives aux plans directeurs régionaux
- sur le postulat Régis COURDESSE et consorts pour supprimer toute trace du Plan de quartier de compétence municipale de la législation vaudoise
- sur le postulat Fabienne FREYMOND CANTONE et consorts concernant la dynamisation de la construction de logements - Il n'y a pas que l'initiative de l'ASLOCA ou le contre-projet du Conseil d'Etat qui peuvent faire avancer les choses
- sur le postulat Stéphane REZSO et consorts - Quand trop de taxes tuent les taxes ou pour que la LAT ne pénalise pas les communes

et

REPONSES DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- à l'interpellation Anne BAEHLER BECH - Disponibilité des terrains constructibles : quelles applications de l'article 15a alinéa 2 LAT ?
- à l'interpellation Stéphane REZSO et consorts - Le Monopoly : le futur jeu de la LAT ?
- à la question Alexandre RYDLO - Qui contrôle la mise à jour régulière des Plans directeurs communaux ?

A. REVISION DE LA PARTIE AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1 CONTEXTE GENERAL

1.1 Une démarche centrée principalement sur les simplifications

La loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) fait régulièrement l'objet de critiques à propos de la difficulté, notamment pour les communes, de l'appliquer. La complexité des outils et des procédures, et par conséquent la durée de ces dernières, a souvent été mise en avant.

Les acteurs de l'aménagement du territoire sont par ailleurs confrontés à l'obligation de mettre en œuvre les modifications récentes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ils doivent pour cela disposer d'un outil moderne et simple d'application, permettant de conduire des procédures rapides, tout en restant de qualité, et répondant aux principes du droit fédéral et de la Constitution cantonale.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat a décidé de procéder à une révision complète de la partie "aménagement" de la LATC.

1.2 Les objectifs de la révision

Le Conseil d'Etat a ainsi fixé les objectifs suivants à cette révision :

- simplifier les outils d'aménagement et les exigences à l'égard des communes
- simplifier les procédures d'aménagement
- mieux coordonner et contrôler les avis des services cantonaux dans le cadre de la pesée des intérêts
- intégrer la politique des agglomérations
- mettre en œuvre la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Le délai pour faire aboutir cette révision a été fixé à début 2017, soit en même temps que l'adoption de la quatrième révision du Plan directeur cantonal par le Grand Conseil.

1.3 Une proposition issue d'un groupe d'experts

Pour mettre en œuvre les objectifs fixés dans le délai souhaité, le Conseil d'Etat a autorisé la cheffe du Département du territoire et de l'environnement à désigner un groupe d'experts chargé de préparer un avant-projet de révision. Ce groupe a fonctionné de janvier à mars 2016. Il était composé de :

- **Pierre-Alain Rumley**, ancien directeur de l'Office fédéral du développement territorial, ancien professeur à l'EPFL et à l'Université de Neuchâtel. M. Rumley était chargé de l'animation des ateliers du groupe d'experts
- **Jacques Haldy**, avocat au barreau, député au Grand Conseil, professeur associé à l'Université de Lausanne
- **Christa Perregaux DuPasquier**, avocate, vice-directrice de l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN)
- **Magali Zuercher**, architecte EPFL, urbaniste FSU, membre de la direction du bureau Urbaplan
- **Nicolas Chervet**, avocat, secrétaire général du Département du territoire et de l'environnement
- **Pierre Imhof**, chef du Service du développement territorial.

Le groupe d'experts a été assisté dans ses travaux par Mireille Muller-Zahnd, secrétaire générale suppléante du Département du territoire et de l'environnement, qui a notamment effectué des recherches et des comparaisons avec d'autres législations sur divers sujets.

Le rapport et l'avant-projet établis par le groupe d'experts sont largement repris dans le présent EMPL (art. 1 à 56), qui va cependant au-delà puisqu'il regroupe les différentes modifications de la LATC récemment discutées ou adoptées (subventions, plus-value, résidences secondaires) et permet

également de répondre à diverses interventions parlementaires demandant à la fois des simplifications et de lutter contre les lenteurs administratives.

Le Conseil d'Etat, après la procédure de consultation, s'est en outre écarté dudit rapport à propos des plans directeurs communaux et intercommunaux et de la disponibilité des terrains.

1.4 Consultation

Le projet concernant la partie aménagement de la LATC a été mis en consultation publique du 26 mai au 30 juin 2016.

Cent réponses ont été adressées au service. Les remarques et critiques les plus importantes ressortant de cette consultation sont reprises dans le présent exposé des motifs, dans les parties correspondant aux points qu'elles concernent.

2 LA PHILOSOPHIE DES PROPOSITIONS

Chacun des niveaux et des outils d'aménagement a été réexaminé afin de proposer un système cohérent, conforme au cadre légal fédéral, dans lequel chacun des acteurs agit au niveau qui est le sien, avec l'autonomie mais aussi en assumant les responsabilités qui en découlent. Il a été veillé à proposer des simplifications qui ne remettent pas en cause la qualité de l'aménagement du territoire. L'avant-projet de loi a par ailleurs été rédigé avec des formulations courtes, simples et facilement compréhensibles.

2.1 L'ambiguïté du système actuel

Le système actuel repose sur une certaine ambiguïté issue de la démarche EtaCom qui visait, au début des années 2000, à redistribuer les compétences entre l'Etat et les communes. Un des volets concernait l'aménagement du territoire : il a abouti à augmenter les compétences des communes en leur laissant la pleine responsabilité du traitement en opportunité dans l'aménagement local ; l'Etat devait se limiter à un examen des planifications communales en légalité.

Cette volonté d'autonomie communale dans l'aménagement du territoire a également été inscrite dans la Constitution cantonale du 14 avril 2003. L'aménagement du territoire y est défini comme une tâche partagée entre l'Etat et les communes (art. 55), mais l'article 139 mentionne l'aménagement local du territoire comme une tâche dans laquelle les communes bénéficient de l'autonomie.

Ces modifications, du point de vue des communes, n'ont pas suffisamment été suivies d'effets. Il ne s'agit pas ici de refaire le débat sur la difficile distinction entre légalité et opportunité et sur la portée de l'autonomie communale. Force est pourtant de constater que cette dernière n'est pas totale. Elle est limitée premièrement par la législation fédérale, récemment renforcée, qui fixe des principes d'aménagement contraignants et impose une approbation des plans communaux par une autorité cantonale ; deuxièmement par la législation cantonale, qui pose des exigences en matière de contenu et de procédure ; et troisièmement par le Plan directeur cantonal, qui est un instrument obligatoire en vertu du droit fédéral et qui s'impose aux communes.

Si les communes sont autonomes, c'est donc bien dans un cadre contraignant.

2.2 Simplifier et responsabiliser

Chacun connaît le système actuel où les projets communaux font des allers et retours entre la commune et les services cantonaux jusqu'à disposer d'un projet conforme pouvant être mis à l'enquête publique. Les communes ont l'habitude de se plaindre de la longueur de ces procédures et de l'esprit "tatillon" des services cantonaux.

Sans porter un jugement sur ce système, on peut constater que ces examens préalables successifs incitent les communes à présenter des projets parfois inaboutis afin de voir, sur la base des avis de

l'Etat, les domaines sur lesquels ceux-ci doivent être complétés ou modifiés. Outre son caractère chronophage, ce système ne permet pas d'établir un rapport de confiance entre Etat et communes et ne repose pas sur une responsabilité de chacun des acteurs, à son niveau.

Dans le domaine des planifications directrices communales, intercommunales et régionales, le parti a été pris de limiter fortement les obligations d'en réaliser, sans toutefois en modifier ni la portée, ni le mode d'adoption et d'approbation.

2.3 Les outils de planification obligatoires et la simplification

2.3.1 Le Plan directeur cantonal et les plans d'affectation

Le droit fédéral ne connaît et ne rend obligatoires que deux outils de planification : le Plan directeur cantonal, qui doit être approuvé par le Conseil fédéral, et le plan d'affectation, qui doit être approuvé par une autorité cantonale. Les communes ne disposent donc pas de la liberté d'élaborer, d'approuver et de mettre en vigueur un plan sans obtenir une approbation cantonale. Il en va par ailleurs de même pour le Plan directeur cantonal qui doit être approuvé par le Conseil fédéral.

Pour ces deux outils, il est possible de simplifier le processus d'élaboration, une partie du contenu et la procédure d'approbation, mais il n'est pas envisageable de les supprimer ou de renoncer à l'approbation par l'échelon institutionnel supérieur. S'agissant de la procédure d'approbation, le respect du droit des tiers et les principes du droit administratif empêchent pratiquement toute simplification, à l'exception d'une seule, qui a été examinée : l'adoption des plans par l'organe exécutif plutôt que par l'organe législatif. Dans le Canton de Vaud, le Plan directeur cantonal est adopté par le Grand Conseil alors que les plans d'affectation communaux le sont par le conseil communal ou général. Rien n'interdirait, par mesure de simplification, de transférer ce pouvoir au Conseil d'Etat, pour le Plan directeur cantonal, et à la municipalité, pour le plan d'affectation communal, comme cela existe dans d'autres cantons. Cette question a été étudiée mais il y a été renoncé. Les arguments sont développés dans les chapitres relatifs à ces outils.

Les réelles possibilités de simplification sont ici limitées, même si elles ne sont pas, comme on le verra, inexistantes.

2.3.2 Les plans directeurs régionaux et communaux

Le Canton de Vaud, comme la plupart des cantons, connaît des outils intermédiaires de planification entre le Plan directeur cantonal et les plans d'affectation : les plans directeurs régionaux et communaux. Ceux-ci permettent de disposer d'une vision générale de l'aménagement avant de procéder à l'affectation du sol. Comme ils ne sont pas prévus par le droit fédéral, le canton dispose à leur sujet d'une grande marge de manœuvre, tant sur leur caractère obligatoire ou non que sur leur procédure d'élaboration et d'approbation. Le Conseil d'Etat profite de cette souplesse pour faire de ces plans des instruments à la disposition des communes, en limitant fortement leur caractère obligatoire.

Le plan directeur communal est en effet actuellement obligatoire pour les communes de plus de 1000 habitants ; le plan directeur régional n'est pas obligatoire, mais des politiques définies dans le Plan directeur cantonal le rendent nécessaire.

Les plans directeurs sont reconnus comme des outils utiles, voire indispensables, en aménagement du territoire. Ils garantissent une vision globale et cohérente d'un territoire avant de procéder à l'affectation du sol, par un ou plusieurs plans. Ils permettent de traiter des politiques publiques ayant un effet sur le territoire mais qui ne sont pas toutes prises en compte dans les plans d'affectation. L'existence d'un plan directeur permet de plus de simplifier la procédure d'élaboration des plans d'affectation, nombre de questions étant en effet déjà partiellement ou totalement réglées.

La complexité de l'élaboration et de la procédure d'approbation des plans directeurs, surtout à

l'échelon régional, la diversité des attentes, font qu'ils répondent malheureusement rarement à tout ce que l'on serait en droit d'attendre d'eux. De plus, le caractère non contraignant des plans directeurs régionaux fait que leur vertu réside davantage dans leur processus d'élaboration, qui voit un nombre important de municipalités collaborer autour d'un objectif commun, que dans le produit fini. Il faut d'ailleurs relever qu'aucun plan directeur régional récent n'est à ce jour entré en vigueur, la procédure d'approbation par les conseils communaux et généraux étant très difficile à concrétiser.

Une simplification de ces outils s'est donc avérée nécessaire, tout en veillant à garantir la qualité de l'aménagement à laquelle les plans directeurs contribuent. Aussi, la loi ne connaît désormais plus que le plan directeur communal qui peut concerner tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes. A part le cas des projets d'agglomérations, il n'y a plus de seuil à partir duquel l'adoption d'un plan directeur deviendrait obligatoire pour une commune. Il lui appartient de le faire – ou pas – selon ses besoins et dans le cadre de son autonomie. S'agissant d'un outil contraignant pour les autorités, y compris s'il est réalisé à l'échelon régional, il suit une procédure complète d'adoption communale et d'approbation cantonale. L'avant-projet prévoyait que les plans étaient adoptés par la municipalité seulement, et qu'ils n'étaient pas contraignants. A la suite de la consultation, cette proposition a été abandonnée au profit d'un outil plus semblable à ce que connaît déjà le droit cantonal.

La municipalité garde la possibilité d'adopter une vision de son aménagement non contraignante pour les autorités. Cet outil, purement informel, n'a toutefois pas à faire l'objet d'une réglementation légale.

2.3.3 Le projet d'agglomération

La Confédération a défini une politique des agglomérations et participe au financement de projets d'infrastructure dans ce cadre. Pour en bénéficier, mais également pour assurer un développement cohérent des zones les plus densément peuplées du territoire, le Canton de Vaud a organisé cinq agglomérations et un centre cantonal ; une de ces entités est transnationale et trois sont intercantionales. Celles d'entre elles qui souhaitent obtenir un financement fédéral doivent déposer auprès de la Confédération un projet d'agglomération qui nécessite, selon le droit en vigueur, d'être revu tous les quatre ans.

Le niveau institutionnel de l'agglomération n'existant pas, ces projets ont des modes de gouvernance et d'élaboration propres. Ils contiennent à la fois une vision territoriale et un plan de mesures, dont certaines font l'objet de cofinancements fédéraux et cantonaux. Ces projets sont examinés à la Confédération par l'Office fédéral du développement territorial en collaboration avec d'autres offices ; dans le canton de Vaud, ils sont coordonnés (voire conduit pour l'un d'entre eux) par le Service du développement territorial.

Une fois approuvés, ces projets sont, de fait sinon de droit, contraignants pour les communes concernées. Ils ne disposent pourtant à ce jour d'aucune base légale, ce à quoi le projet de loi propose de remédier en les assimilant à des plans directeurs, avec une procédure d'approbation adaptée.

2.4 Distinction entre loi sur l'aménagement et lois spéciales

La question s'est posée du siège de la matière s'agissant des nombreuses demandes d'adjonctions transmises par les services de l'administration cantonale : il s'agit de dispositions concernant la protection de l'environnement, le paysage, l'énergie, le stationnement, la protection du patrimoine, les transports publics, etc.

Fallait-il les introduire dans la loi sur l'aménagement du territoire ou les maintenir (voire les transférer) dans les lois spéciales ? Il a été opté pour la seconde solution, afin de ne pas alourdir la loi sur l'aménagement du territoire, de ne pas y ajouter des normes susceptibles de changer ou d'évoluer selon les domaines spécifiques. De cette manière, la loi sur l'aménagement du territoire ne traite que

des outils et de la procédure d'aménagement ; elle donne également aux communes et au canton les bases légales nécessaires pour limiter le droit de la propriété, sans réglementer jusqu'au détail.

Ces dispositions légales et réglementaires spéciales qui influencent les procédures d'aménagement du territoire seront, dans une prochaine étape, inventoriées et examinées sous l'angle de la simplification et de la coordination des procédures. En tous les cas, l'option suivie évitera les redondances et les contradictions.

Il a également été choisi de ne pas énumérer l'ensemble des thèmes à aborder dans les procédures de planification. Ceux-ci ressortent en effet des législations spécialisées, cantonales et fédérales, et sont susceptibles d'évoluer. Ce sera plutôt le rôle d'un guide, qu'il conviendra de réaliser et de tenir à jour, comme d'énumérer l'ensemble des lois et règlements qui s'imposent aux autorités de planification. La réforme de l'examen préalable et l'obligation de procéder à un examen préliminaire, avant le début d'une planification, seront d'ailleurs l'occasion pour la commune d'être entièrement informée sur l'ensemble des législations à respecter dans un cas d'espèce.

2.5 Suppression des commissions

Il a été volontairement renoncé à reprendre dans le projet la commission cantonale d'urbanisme et d'architecture, instituée par l'actuel article 16 LATC. Une décision similaire a été prise à propos de la commission d'application du Plan directeur cantonal, prévue par le Plan directeur cantonal de 2008 mais non concrétisée à ce jour dans la loi.

Dans une perspective de simplification, il n'a pas paru nécessaire de maintenir des instances purement consultatives, dont la composition a par ailleurs été parfois remise en question. En effet, l'une comme l'autre de ces commissions sont composées de représentants de milieux institutionnels et privés directement intéressés par les procédures d'aménagement.

Il a finalement été opté pour leur abandon, sachant que le domaine de l'aménagement du territoire est abondamment cadré par la législation ainsi que par le Plan directeur cantonal et que la marge d'interprétation est donc limitée. Il y a d'ailleurs une contradiction à limiter le pouvoir d'examen du canton à la légalité et à prévoir des commissions consultatives cantonales. Celles-ci, forcément, travaillent sous l'angle de l'opportunité, les tribunaux étant les instances chargées de vérifier la légalité.

Cela dit, il est possible pour une commune de prévoir une commission d'urbanisme dans son règlement communal

3 LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi suit la logique des niveaux d'aménagement et regroupe, après une partie générale, l'ensemble des instruments s'appliquant à chacun des deux niveaux : cantonal d'une part, communal et intercommunal d'autre part.

Le niveau régional n'a pas été repris en tant que tel dès lors que la notion de "région" n'est pas formellement définie dans le cadre de la législation en vigueur. Cependant, les outils d'aménagement communaux peuvent tous également être utilisés à l'échelle intercommunale et régionale, ce qui se révèle souvent être une solution judicieuse.

3.1 Principes généraux

Ce chapitre contient les buts de la loi et quelques principes généraux, ainsi que les compétences générales des autorités exécutives.

Un article précise que les personnes pouvant élaborer des plans d'aménagement doivent être qualifiées. L'avant-projet demandait à ce que ces personnes soient inscrites au REG A ou REG B. Suite à la consultation, cette proposition a toutefois été supprimée, une telle disposition étant probablement

contraire à la loi sur le marché intérieur. Il a en outre été considéré qu'il était de la responsabilité des communes de veiller à s'entourer de mandataires compétents et qualifiés.

3.2 L'aménagement cantonal

L'aménagement cantonal dispose de deux outils qui ont fait leurs preuves et qui sont confirmés : le Plan directeur cantonal, dont le principe et le contenu minimal sont imposés par le droit fédéral, et le plan d'affectation cantonal.

3.2.1 Le Plan directeur cantonal

Peu de modifications sont proposées pour le Plan directeur cantonal. Il est par contre renvoyé à la législation fédérale pour son contenu, dans le but de laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux autorités cantonales dans ce domaine. Le mode d'adoption n'est pas modifié, l'élaboration revenant au Conseil d'Etat et l'adoption au Grand Conseil. La possibilité pour le Grand Conseil de déléguer au Conseil d'Etat certaines adaptations du plan est explicitement prévue dans la loi, ce qui va dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une simplification.

Plusieurs cantons connaissent l'adoption de leur plan directeur par le Conseil d'Etat, sans implication aucune ou avec une implication limitée du Grand Conseil. Malgré la simplification que ce changement apporterait, ce système n'a pas été retenu. L'effet contraignant de ce plan pour les communes ne peut, tant pour le groupe d'experts que pour le Conseil d'Etat, être légitimé que par une décision de l'organe législatif cantonal.

3.2.2 Le plan d'affectation cantonal

Le Canton de Vaud connaît déjà le plan d'affectation cantonal, qui s'impose aux communes. Il permet à l'Etat de procéder à une affectation du sol pour des objets d'importance cantonale, ou par substitution d'une commune qui ne le ferait pas elle-même tout en y étant obligée.

Cet outil n'est pas modifié. La compétence du service en charge de l'aménagement du territoire pour l'élaborer est toutefois mentionnée plus clairement dans le présent projet que dans la loi en vigueur aujourd'hui. La pratique actuelle consiste à faire élaborer les plans d'affectation cantonaux par les services demandeurs. Cette pratique apparaît peu adéquate et il lui est préféré une distinction des compétences entre le service demandeur, qui fait part de ses besoins, et le service planificateur, soit celui en charge de l'aménagement du territoire, qui procède à une planification territoriale. C'est en effet ce dernier qui dispose des compétences métier et d'une vision transversale pour conduire les mandats nécessaires à l'élaboration d'un plan d'affectation. La même distinction est d'ailleurs faite au moment de la construction, où le service demandeur est distinct du service constructeur.

Le projet de loi précise également que la décision d'établir un plan d'affectation cantonal revient au Conseil d'Etat. Cette question n'est pas traitée dans la loi actuelle, la décision revenant, de fait, au département qui approuve le plan. Le plan d'affectation cantonal étant une forme d'ingérence du canton dans un domaine de compétence communale, il a été estimé que le principe d'une telle ingérence doit être légitimé par une décision du Conseil d'Etat. Le processus d'approbation est, quant à lui, inchangé ; l'approbation du plan reste donc de la compétence du département.

Ces dispositions s'appliqueront sous réserve d'une pratique différente prévue dans une loi spéciale (la loi sur les routes par exemple).

3.3 L'aménagement communal

3.3.1 Le plan directeur communal

Le plan directeur est un outil important pour garantir un aménagement de qualité. Il est en effet nécessaire, à partir d'une certaine taille de commune ou en présence d'enjeux importants, de disposer d'une vision globale à l'échelle de la commune. Ce niveau de planification n'est cependant pas imposé par le droit fédéral.

Vu l'article 139 de la Constitution cantonale, qui mentionne l'aménagement local du territoire comme une tâche dans laquelle les communes bénéficient de l'autonomie, il est proposé de laisser à la libre appréciation des municipalités d'établir ou non un plan directeur couvrant tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes. Ainsi, l'établissement d'un tel plan ne sera plus obligatoire. Toutefois, en cas d'établissement, ce plan devra suivre une procédure d'élaboration et d'adoption complète, qui reprend la procédure actuelle (examen préalable par le canton, consultation publique, adoption par le conseil communal ou général et approbation par le Conseil d'Etat). Il sera également contraignant pour les autorités. Il est donc de la responsabilité de la municipalité de décider si elle souhaite ou non établir un plan directeur, qui sera, cas échéant, contraignant.

Le plan directeur communal aide à gérer le territoire de la commune (ou des communes). Il coordonne les différentes activités spatiales à incidences sur le territoire. Il détermine comment les autorités communales devront collaborer et exercer leur compétence pour aboutir aux objectifs visés. C'est un instrument d'orientation stratégique : il détermine dans les grandes lignes le développement de la commune, qui doit se concrétiser dans les plans d'affectation. Il devrait aussi prévoir des mesures et répartir les compétences. Il aide l'exécutif à agir et il n'est pas contraignant pour le particulier. Le plan directeur communal permettra d'interpréter la marge de manœuvre offerte par le Plan directeur cantonal et les lois et permettra de donner des impulsions à concrétiser dans les plans d'affectation. Il permet ensuite de simplifier la procédure d'élaboration des plans d'affectation.

Le même outil peut devenir un plan directeur intercommunal ou régional. Il doit être, dans ce cas, adopté par l'ensemble des communes concernées qui se dotent ainsi d'un outil commun sur certains aspects de l'aménagement du territoire.

Le plan directeur communal peut également concerner une partie du territoire communal, en remplacement de l'actuel plan directeur localisé. Il peut aussi être limité à un type d'activité.

3.3.2 Le projet d'agglomération

Le projet d'agglomération est un plan directeur intercommunal, obligatoire dans le périmètre compact des agglomérations, approuvé par le Conseil d'Etat. Son mode d'élaboration est défini d'entente entre le canton et les communes. L'approbation par le Conseil d'Etat est nécessaire, car il contient généralement des engagements financiers et parce qu'il doit être transmis à la Confédération. Pour favoriser sa réalisation dans des délais courts (ils doivent être revus tous les quatre ans), il est prévu que le projet d'agglomération ne doit pas être adopté par les législatifs des communes concernées.

C'est sur la base d'un tel projet que des co-financements fédéraux peuvent être obtenus pour des infrastructures de transports. Ces financements peuvent se monter à plusieurs dizaines, voire centaines de millions de francs sur la durée. En outre, la qualité du projet influence le taux de participation financière de la Confédération, ce qui justifie également une procédure d'adoption particulière.

3.3.3 Le plan d'affectation communal

Plusieurs nouveautés sont également introduites dans ce chapitre. La première consiste à supprimer la distinction entre plan général d'affectation, plan partiel d'affectation, modification du plan général d'affectation et plan de quartier. La loi ne connaît plus que le plan d'affectation qui peut concerner tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes. Le même outil peut donc être utilisé pour prévoir des affectations à grande ou à petite échelle, générales ou détaillées. La consultation a fait ressortir certaines craintes par rapport à l'abandon de la distinction entre les divers outils existant actuellement. Ici aussi, c'est dans un but de simplifier le travail des communes que seul le plan d'affectation est maintenu dans son appellation, sa mise en application pouvant ensuite correspondre aux différents outils connus actuellement. L'outil prévu pourra ainsi aussi bien affecter un quartier que l'entier d'une commune, voire préciser l'affectation d'une portion de territoire identifiée dans une planification à plus grande échelle.

Le projet prévoit ce qui pourrait apparaître comme une complication : l'obligation pour la commune de faire procéder à un examen préliminaire d'un projet de plan avant de commencer son élaboration ; l'examen préalable avant la mise à l'enquête subsiste. Ce nouveau système a pour but de responsabiliser les communes en leur indiquant, avant qu'elles n'aient commencé une planification et engagé de grands moyens, les éventuelles objections que l'Etat pourrait faire valoir au moment de l'examen préalable et de l'approbation de leur projet une fois celui-ci terminé. Il permettra aussi d'indiquer aux communes l'ensemble des contraintes et dispositions légales dont la planification devra tenir compte, facilitant et sécurisant ainsi leur travail. Ce système vise encore à réduire l'examen préalable à un seul passage devant les services de l'Etat, ceux-ci se limitant à indiquer, le cas échéant, les éléments non conformes à la loi et au Plan directeur cantonal. Il sera ensuite de la responsabilité de la commune de modifier son plan avant de le soumettre à l'enquête publique et à l'approbation du département, sans passer par de nouveaux examens préalables, sauf si elle l'estime nécessaire. Dans les cas simples, l'examen préliminaire pourra faire office d'examen préalable, le projet n'ayant pas à être à nouveau soumis à l'Etat avant sa mise à l'enquête.

Ces modifications de l'examen préalable ne nécessitent pas d'autres modifications légales ; elles font l'objet d'un projet interne au Service du développement territorial qui a été largement débattu lors d'ateliers réunissant des représentants des communes, des mandataires et des services de l'Etat. Il a été favorablement accueilli.

L'examen préliminaire lié à une simplification de l'examen préalable a été plutôt bien accueilli en consultation, certains intervenants demandant toutefois à ce que l'examen préliminaire soit facultatif. Il est proposé de ne pas donner suite à cette demande, qui nécessiterait de prévoir ensuite différents types d'examens préalables, selon qu'un examen préliminaire a été effectué ou pas.

Le projet prévoit également de pouvoir affecter simultanément, et par une seule et même procédure, le domaine privé et le domaine public. Ce dernier doit actuellement faire l'objet d'une procédure distincte, selon la loi sur les routes s'agissant du domaine public routier par exemple. Un tel système représentera une simplification, puisqu'une seule enquête et procédure d'approbation pourra être menée.

Il est également prévu de changer la dénomination de la zone intermédiaire, pour la renommer, conformément au droit fédéral, *zone à affectation différée*. Une telle zone ne pourra être utilisée que pour éviter de passer de la zone à bâtir à la zone agricole, pour autant qu'elle soit jugée nécessaire dans un horizon situé entre 15 à 25 ans. Il a été demandé en procédure de consultation que la zone à affectation différée reste de la zone à bâtir, mais inconstructible pendant une certaine durée, ou puisse redevenir de la zone à bâtir sans nouvelle démarche complète de planification. Tant la loi que la jurisprudence interdisent clairement une telle utilisation de la zone à affectation différée.

Le projet de loi entérine la possibilité pour la commune de convenir, avec les propriétaires, d'une participation financière de leur part à l'élaboration d'un plan d'affectation. Il ne reprend par contre pas l'obligation pour la commune d'établir un plan à la demande d'une majorité de propriétaires concernés, même si certains intervenants lors de la consultation l'auraient souhaité. Une telle disposition est en effet contraire à la volonté de laisser à la commune un maximum d'autonomie pour maîtriser son développement. Force est d'ailleurs de constater qu'une obligation d'établir un plan à la demande des propriétaires n'a guère de sens dès lors que la commune reste entièrement maître des dispositions que doit contenir ce plan et que les conditions pour créer de la zone à bâtir sont entièrement cadrées par la LAT, notamment son article 15. Le maintien de cette disposition pourrait avoir pour effet d'obliger une municipalité à planifier la création de zone à bâtir par un plan qui ne pourrait être approuvé par le Canton parce que non conforme à la LAT ou au Plan directeur cantonal, par exemple parce que la commune est surdimensionnée.

Une procédure simplifiée a été prévue, sans enquête publique ni adoption par le conseil général ou communal, pour les cas de minime importance et ne portant pas atteinte à des intérêts dignes de protection.

Le projet définit également les différentes zones, en renvoyant au droit fédéral. Il simplifie enfin la liste de ce que peut ou doit contenir le plan d'affectation (l'actuel art. 47 LATC) en se limitant au contenu minimal et en réservant la possibilité pour la commune de prévoir d'autres limitations du droit de la propriété. De l'avis unanime des experts qui ont travaillé sur ce projet, avis que partage le Conseil d'Etat, la liste actuelle n'est pas nécessaire. Elle est de toute manière incomplète et exemplative, des exigences nouvelles pouvant venir de modifications d'autres lois. Elle risque d'ailleurs de limiter inutilement les possibilités offertes aux communes.

L'article, tel que formulé, n'interdit pas de prélever des taxes compensatrices pour les places de stationnement, mais également pour d'autres équipements tels que les places de jeu, la base légale se trouvant dans la loi sur les impôts communaux (art. 4 LICom).

3.4 Mesures favorisant et garantissant la disponibilité des terrains à bâtir

Les articles 15 et 15a LAT obligent les cantons à prévoir des mesures garantissant que les terrains classés en zone à bâtir soient réellement disponibles, dans le but d'être utilisés dans les quinze prochaines années. Le présent projet met en place un système souple et efficace afin de garantir cette disponibilité.

Dans une disposition générale, il prévoit que les terrains classés en zone à bâtir doivent être construits. Il appartient à la commune de veiller à assurer la disponibilité et l'usage effectif des terrains. Cette dernière a en effet la maîtrise des étapes de réalisation : elle est compétente pour équiper, ainsi que pour élaborer un programme d'équipement tel qu'exigé par la législation fédérale. Si la mise en zone à bâtir a été faite en vue d'un projet spécifique, l'affectation peut être conditionnée à ce que le projet soit mis à l'enquête dans les trois ans qui suivent, ce délai pouvant être prolongé de deux ans. A défaut, le terrain retourne à son affectation précédente.

Dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans (selon l'art. 47 OAT), la commune doit déterminer quelles sont les mesures prévues pour assurer la disponibilité des terrains. Elle peut par exemple convenir avec les propriétaires des modalités concrètes de mise à disposition des terrains à bâtir. Une telle convention doit prévoir un délai pour construire le fonds ainsi que les conséquences du non-respect de celui-ci. Elle pourrait en outre prévoir des mises à disposition limitées dans le temps pour des équipements publics, des utilisations provisoires, etc., avant que la zone ne soit construite.

Le projet, à l'instar de ce qui existe déjà, prévoit une coordination étroite entre établissement du plan d'affectation d'une part et remaniement parcellaire d'autre part (art. 50). Cela permet d'assurer que le

parcellaire soit propice à la construction et contribue ainsi fortement et efficacement à la disponibilité des terrains à bâtir. Par ailleurs, indépendamment de la réforme de la LATC, le projet de loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) prévoit la création d'un droit de préemption communal en vue de favoriser, à certaines conditions, la construction de logements d'utilité publique (cf. art. 31 ss LPPPL). Si ce droit de préemption ne poursuit pas exactement le même but que l'article 51 du présent projet (il s'agit d'un instrument permettant aux communes de lutter contre la pénurie de logements), il contribue néanmoins à permettre une utilisation optimale de la zone à bâtir.

La commune doit enfin changer l'affectation des terrains non équipés situés hors du territoire urbanisé et qui ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années. Cette disposition contribue à empêcher la thésaurisation du sol.

Prises ensemble, ces différentes mesures contribuent à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir tout en respectant les droits des propriétaires. Il convient de mentionner ici que le Conseil d'Etat se réserve la possibilité de compléter ce dispositif, éventuellement par d'autres mesures si cela s'avérait pertinent. Le Conseil d'Etat est conscient qu'au regard des exigences de la LAT, le dispositif prévu à l'article 51 du projet de LATC peut être jugé insuffisant ; il explique dans le commentaire à l'appui de cet article comment il entend procéder.

3.5 Equipement

3.5.1 Les règles sur l'équipement

Les dispositions actuelles relatives à l'équipement sont insuffisantes, en particulier s'agissant de la définition des différents types d'équipements, l'obligation d'équiper et la contribution financière des propriétaires. Des précisions sont donc apportées, basées principalement sur l'article 19 LAT, les articles 4 à 6 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession au logement (LCAP) et l'article 1er de son ordonnance d'application (OLCAP).

3.5.2 La participation des propriétaires aux frais d'équipement

A l'instar de ce qui prévaut dans la LATC actuelle, les propriétaires seront tenus de participer aux frais d'équipement général ou de raccordement. Leur contribution sera réglée par les lois spéciales. En outre, la pratique, confirmée dans le présent projet, veut que les communes passent souvent des conventions avec les propriétaires de terrains pour garantir leur participation financière à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'affectation. L'équipement individuel demeurera entièrement à la charge du propriétaire.

B. SUBVENTIONS

4 RAPPEL DE LA DEMARCHE

Le nouveau titre VI du projet, relatif aux subventions, est fondé sur la loi sur les subventions du 22 février 2005, entrée en vigueur le 1er janvier 2006 (LSubv, RSV 610.15) dont les dispositions sont applicables pour le surplus.

Ainsi que le Grand Conseil l'a accepté en date du 12 avril dernier (EMPL 271), il était nécessaire d'introduire dans la LATC d'une part la base légale indispensable pour les subventions octroyées pour les plans et les études d'aménagement du territoire mentionnés, d'autre part des dispositions en lien avec l'aide apportée au fonctionnement des bureaux d'aménagement du territoire des structures d'organisation des territoires d'agglomérations.

Sont donc reprises dans le projet final les dispositions telles qu'adoptées ce printemps et entrées en vigueur le 1er juillet 2016, avec une autre numérotation et quelques adaptations mineures afin de correspondre à la nouvelle loi. Ainsi, la nomenclature des plans a été adaptée.

C. COMPENSATION ET INDEMNISATION

5 CONTEXTE GENERAL

La partie aménagement du territoire de la LATC intègre aussi (sous le Titre VII) les articles relatifs à la taxe sur la plus-value et à l'expropriation matérielle, qui avaient donné lieu à des discussions dans le cadre d'une procédure de consultation distincte ouverte le 18 janvier 2016.

Ces articles font l'objet d'une nouvelle numérotation afin de correspondre au projet.

Suite à la consultation publique, diverses modifications ont été effectuées qui sont expliquées au point 9 du présent EMPL.

5.1 Historique

L'article 5, alinéa 1, de la LAT est entré en vigueur le 1er janvier 1980. Il dispose que le droit cantonal doit établir un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement du territoire. Cette disposition impose aux cantons l'obligation de prévoir un système de compensation tout en leur laissant la liberté de mise en œuvre. Avant la révision de la LAT de 2012, seuls quelques cantons avaient mis en place un tel régime (Bâle-Ville en 1977, Neuchâtel en 1986, Genève en 2011, révisé en 2014, et Thurgovie en 2012). Dans le Canton de Vaud, le Conseil d'Etat avait soumis un projet au Grand Conseil en 1998 ; celui-ci n'a pas été adopté.

5.2 Révision partielle de la LAT

Le principe d'une compensation équitable des avantages et des inconvénients liés aux mesures d'aménagement n'est donc pas nouveau en tant que tel, pas plus que l'obligation faite aux cantons d'instaurer un tel mécanisme.

En revanche, la révision partielle de la LAT adoptée le 15 juin 2012 et entrée en vigueur le 1er mai 2014 a introduit un régime fédéral minimal à l'article 5, alinéas 1bis à 1sexies, LAT qui est décrit sous point 7.

5.3 Conséquence

La révision de la LAT prévoit une sanction à l'égard des cantons qui n'auront pas adapté leur législation dans un délai de cinq ans, soit jusqu'au 1er mai 2019 (art. 38a al. 4 LAT). L'article 38a, alinéa 5, LAT prévoit qu' *"à l'échéance du délai prévu à l'article 4, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans les cantons qui ne disposent pas d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'article 5. Le Conseil fédéral désigne ces cantons après les avoir entendus"*.

Le Canton de Vaud n'a donc plus le choix. Il *doit* introduire un régime de compensation équitable dans le droit cantonal. Il garde néanmoins une marge de manœuvre pour le définir et organiser les modalités de mise en œuvre comme cela sera démontré ci-dessous.

5.4 Enjeux

Les cantons qui doivent établir un régime de compensation sont confrontés à des difficultés de choix politiques d'une part et tenant à leur situation propre d'autre part. Ils doivent notamment faire des projections en matière de classements en zone à bâtir ou au contraire de réduction de celle-ci, avec les questions de financement et d'indemnisation que cela implique. Ils doivent également évaluer la répartition des recettes entre les collectivités publiques et faire face à des questions techniques, notamment en lien avec les contributions déjà existantes.

En 2015, le Canton de Vaud a établi un bilan des réserves des terrains à bâtir déjà légalisés. Trois quarts des communes vaudoises disposent de zones à bâtir surdimensionnées et devront donc les

réduire pour satisfaire aux exigences des nouvelles dispositions de la LAT. Il y aura donc moins de terrains qui seront classés en zone à bâtir que par le passé et beaucoup de terrains qui seront déclassés (ou non classés en zone à bâtir). Le Conseil d'Etat a dû tenir compte de ce facteur en déterminant principalement les mesures assujetties à la taxe, les taux de celles-ci et l'affectation des recettes pour arriver à un système équilibré.

Compte tenu du fait que les terrains à déclasser ne se trouveront que rarement dans les régions où de nouvelles zones à bâtir pourront être délimitées, il apparaît nécessaire de donner au Canton la compétence de gérer l'intégralité des recettes. En contrepartie, l'Etat prendra en charge la totalité des indemnités dues pour expropriation matérielle alors qu'il n'en paie que la moitié actuellement, le solde étant à la charge des communes.

Par ailleurs, les communes pourront continuer à prélever la taxe d'équipement communautaire.

6 ANALYSE DES CHARGES INCOMBANT AU PROPRIETAIRE

6.1 Caractère non confiscatoire de la taxe sur la plus-value

Il a été procédé à une analyse globale des charges incombant au propriétaire d'un bien-fonds dans le Canton de Vaud afin de s'assurer que la taxe sur la plus-value ne revêtait pas un caractère confiscatoire et que la taxe d'équipement communautaire pouvait être maintenue.

La doctrine s'est penchée sur la question de savoir si, à l'instar de ce qui est exigé lors d'une expropriation matérielle (indemnisation à 100%), il était envisageable que le canton prélève le 100% de la plus-value (RIVA, Commentaire de la LAT, art. 5 N. 94 ndbp 113). Dans un arrêt de 1979 (ATF 105 Ia 134, JT 1981 I 550), le Tribunal fédéral s'est penché sur la réglementation du prélèvement de la plus-value introduite dans le Canton de Bâle-Ville. Les recourants faisaient valoir notamment que le taux fixé aurait un effet confiscatoire, contraire à la garantie de la propriété. Ils soutenaient que la contribution de plus-value, ajoutée aux autres impôts et taxes sur les gains immobiliers risquait de représenter une charge allant jusqu'à 80% de l'augmentation de la valeur. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral (notamment ATF 105 Ia 134 précité), la taxe sur la plus-value n'a pas un caractère confiscatoire à condition que :

- le prélèvement ne soit perçu qu'une seule fois,
- il ne concerne que la plus-value engendrée par la mesure d'aménagement du territoire et
- il n'empêche pas la constitution d'un nouveau capital, et ne touche ainsi pas à la substance de la propriété.

Même si la somme des différents impôts et contributions liés au gain immobilier devait culminer à 80% de la plus-value – ce que prétendaient les recourants en l'espèce –, il n'y aurait pas d'effet confiscatoire, compte tenu des éléments susmentionnés.

6.2 Contributions et impôts vaudois liés à la propriété foncière

Dans la catégorie des mesures d'infrastructures qui augmentent la valeur du terrain, il faut citer les études et les équipements que la législation fédérale ou cantonale met à la charge des propriétaires, tels que l'équipement technique et l'équipement communautaire.

L'équipement technique comprend les routes et les conduites d'amenée ou d'évacuation des eaux et de l'énergie. Si l'équipement technique est réalisé au moment de la planification, il sera déduit de la plus-value. Si, en revanche, la mesure de planification a lieu avant la réalisation de l'équipement, la plus-value sera évaluée indépendamment de celle liée à l'équipement technique.

L'équipement communautaire va au-delà de l'équipement technique. Il s'agit des installations ou constructions mises à disposition par la collectivité publique sur un périmètre spécifique (école, hôpital, transports publics, crèche, espace public, parc par exemple). La taxe le concernant est prélevée

par la commune sur la base de la législation fiscale cantonale et d'un règlement communal. Le calcul s'effectue en fonction des frais engagés par la commune et non en fonction de la plus-value résultant d'une mesure de planification. Il en a toutefois été tenu compte dans l'analyse de l'aspect confiscatoire de la taxe sur la plus-value.

L'impôt sur les gains immobiliers est lié à la vente d'un immeuble (terrain et/ou construction) et est fonction de l'augmentation de valeur subie par l'immeuble sur un certain laps de temps. Cette augmentation de valeur peut également être due à des mesures d'aménagement du territoire et de construction. Dans le Canton de Vaud, lorsque l'immeuble fait partie de la fortune privée des personnes physiques, celles-ci sont assujetties au paiement de l'impôt sur les gains immobiliers. Quant aux gains réalisés sur les immeubles exploités à des fins agricoles et sylvicoles, ils sont soumis à l'impôt sur le revenu dans la mesure où des amortissements ont été admis antérieurement par le fisc, et à l'impôt sur les gains immobiliers pour le solde.

Selon un arrêt du Tribunal fédéral du 2 décembre 2011 (ATF 138 II 32), un immeuble agricole qui est affecté en zone à bâtir ne peut plus bénéficier d'un système fiscal privilégié que s'il entre dans la définition d'un immeuble agricole au sens de l'article 2, alinéa 2 lettres a, c et d de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (RS 211.412.11).

Pour donner suite à l'adoption par les Chambres fédérales de la motion de M. Léo Muller, le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) afin que la notion d' "immeuble agricole et sylvicole" soit définie de telle façon que ces immeubles, lorsqu'ils sont transférés de la fortune commerciale à la fortune privée ou qu'ils sont aliénés, ne soient soumis à l'impôt sur le revenu que jusqu'à concurrence des dépenses d'investissement comme c'était le cas avant que le Tribunal fédéral ne rende l'arrêt du 2 décembre 2011 susmentionné.

S'agissant des personnes morales, elles sont astreintes à payer l'impôt sur le bénéfice sous réserve de gains réalisés par des personnes morales normalement exonérées d'impôt. Dans ce dernier cas, elles sont assujetties au paiement de l'impôt sur les gains immobiliers.

Pour éviter que les propriétaires ne passent deux fois à la caisse du fait des mêmes mesures d'aménagement du territoire, la LAT révisée prévoit que la taxe sur la plus-value soit déduite du gain immobilier en tant qu'impense. Si le gain est soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur le bénéfice, les charges seront déductibles également.

L'impôt foncier est périodique, taxé et perçu par les communes chaque année. Il n'est pas prélevé en raison de l'augmentation de la valeur d'un bien-fonds. Selon le Tribunal fédéral (ATF 105 Ia 134), il ne fait donc pas partie des impôts à prendre en compte dans le calcul d'une éventuelle imposition confiscatoire. Par ailleurs, le taux appliqué dans le Canton de Vaud est au maximum de 1,5‰ de l'estimation fiscale de l'immeuble (art. 19 de la loi sur les impôts communaux du 5 décembre 1956, LCom, RSV 650.11).

Les droits de mutation constituent un impôt sur les transactions juridiques qui frappe tout transfert de la propriété de biens immobiliers (et des droits y afférant) situés dans le Canton. Il s'agit donc d'une contribution prélevée sur la transaction en tant que telle. Le débiteur est l'acquéreur alors que la taxe sur la plus-value est due par le propriétaire qui construit ou qui aliène. Dans le Canton de Vaud, les communes peuvent le percevoir en plus de celui prélevé par le Canton. Le barème appliqué par le Canton est de 2,2% du prix d'achat, celui des communes se situe au maximum à 1,1%.

La taxe sur la plus-value forestière est due en cas d'autorisation de défricher. L'objectif principal de ce prélèvement est d'empêcher que la forêt ne soit soumise à des spéculations immobilières. La loi forestière vaudoise du 8 mai 2012 (art. 21 LVLFO, RSV 921.01), basée sur la loi fédérale sur les forêts

du 4 octobre 1991 (art. 9 LFO, RS 921.0), prévoit une taxe maximale de 50% de la plus-value. En cas de défrichement parallèle à une mesure d'aménagement du territoire ou de construction au sens de l'article 63, alinéa 2 lettres a et c, seule la taxe sur la plus-value au sens de l'article 5 LAT sera prélevée. En compensation, une partie des recettes seront versées au fonds de conservation des forêts.

Le système de remaniement avec **péréquation réelle** mis en place par le Canton de Vaud permet une redistribution des terres liée à la délimitation ou à l'extension de la zone à bâtir. Selon un arrêt du Tribunal fédéral de 1996 (ATF 122 I 120), donc datant d'avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT, ce système répondait d'une certaine manière à l'exigence de compensation prônée par l'article 5a LAT. Il ne concerne toutefois que certains propriétaires puisqu'il constitue une possibilité et non une obligation. Les exigences du régime minimal fédéral ne sont pas remplies. Il ne peut donc plus tenir lieu de compensation de la plus-value au sens de l'article 5 LAT révisé. Une étude confiée à un avocat spécialisé dans le domaine des améliorations foncières a permis de conclure au fait que les deux systèmes pouvaient cohabiter sans qu'il y ait double imposition. Les frais du syndicat pourront être déduits de la plus-value, soit ceux liés :

- à des études (travaux géométriques, nouvel état, abornement)
- aux équipements techniques
- aux frais de gestion.

7 REGIME MINIMAL FEDERAL

La réglementation à élaborer par le canton devra répondre aux exigences minimales prévues par le droit fédéral (art. 5 LAT).

Article 5 LAT

1 Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.

1bis Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20%. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir.

1ter Le produit de la taxe est utilisé pour financer les mesures prévues à l'al. 2, ou d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3, en particulier aux al. 2, let. a, et 3, let. a^{bis}.

1quater Lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir.

1quinquies Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe dans les cas suivants:

- a. elle serait due par une collectivité publique ;*
- b. son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement.*

1sexies En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses.

2 Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation.

3 Les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier du versement d'indemnités dues par suite de restrictions au droit de propriété.

Cet article se limite toutefois à quelques points centraux (voir ci-dessous) et laisse aux cantons une certaine marge de manœuvre :

- définir le taux de taxation au minimum égal à 20% pour le classement durable de terrains en

zone à bâtir ;

- préciser l’affectation des recettes (art. 5 al. 1^{er} LAT), en particulier de celles qui pourraient ne pas servir à indemniser les expropriations matérielles ;
- préciser s’il est fait usage de l’exemption des collectivités publiques, lorsqu’elles sont propriétaires de biens-fonds soumis au prélèvement de la plus-value (art. 5 al. 1^{qu}inques let. a LAT) ;
- fixer un seuil minimal à partir duquel la plus-value est considérée comme suffisamment importante pour faire l’objet d’un prélèvement, sans que le coût de son prélèvement n’excède le produit escompté (art. 5 al. 1^{qu}inques let. b LAT) ;
- préciser les compétences et les modalités de perception du prélèvement de la plus-value ;
- préciser, afin d’éviter des problèmes d’interprétation, le calcul et le délai appropriés prévus par la loi fédérale en vue de donner la possibilité aux agriculteurs de déduire le montant nécessaire à l’acquisition d’un bâtiment agricole de remplacement (art. 5 al. 1^{qu}ater LAT).

Il faudra également fixer qui prélève la plus-value et qui la calcule et préciser la définition des éléments déclencheurs de la perception de la taxe. Il est aussi nécessaire de clarifier les droits de recours et la possibilité de garantir le versement de la taxe, par exemple par le biais de l’inscription d’une hypothèque légale.

8 DROIT COMPARE

Avant de définir le modèle vaudois du régime de compensation, une étude comparative des législations cantonales a été effectuée.

Le tableau joint résume les principales dispositions de ces législations. Il a été élaboré par l’ASPAN (annexe 1).

9 RESULTATS DE LA CONSULTATION ET MODELE PROPOSE

La consultation publique a eu lieu début 2016. Elle a suscité 63 réponses et a conduit à un certain nombre de modifications par rapport au projet initial.

En premier lieu, le taux de la taxe a été unifié à 20% aussi bien pour les mises en zone à bâtir que pour les changements d’affectation engendrant une plus-value. Le projet mis en consultation prévoyait des taux de 30% pour les premières et de 20% pour les seconds. Le taux unique de 20% a été retenu au vu des résultats de la consultation et d’un affinage des projections financières effectuées, selon lesquelles ce prélèvement suffirait à financer les indemnités pour expropriation matérielle. La question du maintien d’une taxation pour les changements d’affectation s’est également posée, celle-ci n’étant pas obligatoire selon le droit fédéral. C’est par respect du principe d’égalité de traitement que le Conseil d’Etat a décidé de maintenir la perception de la taxe sur ce genre d’opération. Il existe en effet des changements d’affectation, par exemple de la zone industrielle à la zone d’habitation, qui entraînent d’importantes plus-values ; ces bénéfices peuvent même être plus importants pour un tel changement en agglomération, que le classement en zone à bâtir d’un terrain en zone agricole dans une région moins bien située. Il s’agit également par cette mesure de limiter les changements d’affectation de la zone d’activités à la zone d’habitation, opérations qui commencent à poser des problèmes dans les agglomérations notamment.

Ensuite, les mises en zone à bâtir temporaires ne sont plus soumises à la taxe sur la plus-value. Cela concerne principalement les carrières et gravières, du moment qu’elles retournent à la zone agricole après leur temps d’exploitation.

Enfin, les affectations du fonds cantonal ont été revues et complétées. Elles intègrent désormais les mesures de valorisation des surfaces d’assolement, en conformité avec l’article 5 LAT.

La demande d’exonérer totalement les collectivités publiques n’a pas été suivie, le Conseil d’Etat

estimant que seules les réalisations poursuivant un but d'utilité publique doivent être exemptées et non pas leurs opérations immobilières.

Le tableau joint résume les principaux éléments du modèle vaudois à introduire dans le droit cantonal (annexe).

D. RÉSIDENCES SECONDAIRES

Les modifications de la LATC concernant les résidences secondaires ont été intégrées, en respectant la systématique de la nouvelle loi.

Ainsi l'article 15 de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires donne mandat au canton de désigner une autorité chargée de surveiller l'exécution de cette loi. Il est prévu à l'article 4 que cette autorité sera le Service du développement territorial.

E. COMMENTAIRES, RAPPORTS ET CONSEQUENCES

10 COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE : LA LATC

Les nouvelles dispositions proposées de la LATC font l'objet des commentaires article par article ci-après :

TITRE I PRINCIPES GENERAUX

Article 1 - Buts

Compte tenu des articles de la LAT sur les principes et objectifs de l'aménagement du territoire, il n'est pas nécessaire de les répéter ; en revanche, le rappel de l'objectif du développement durable tout comme celui du respect du principe de subsidiarité, piliers de l'aménagement du territoire, ne paraît pas superflutatoire.

Le principe de subsidiarité consiste à laisser agir l'entité la plus petite, soit les communes, et n'admettre l'intervention des collectivités plus grandes, soit les autorités cantonales, que si l'entité la plus petite ne peut pas donner de réponse satisfaisante au problème qui lui est posé.

Article 2 - Information et participation de la population

Un rappel des principes de la LAT paraît suffisant, étant précisé que les modalités pratiques d'information et de participation sont laissées aux autorités d'élaboration des plans.

Article 3 - Qualification

Les plans directeurs et les plans d'affectation sont établis par des personnes qualifiées. Suite à la consultation, il est apparu que les REG A et B étaient considérés comme peu efficaces, et peu représentatifs des personnes compétentes. L'obligation d'y figurer pour signer des plans a donc été supprimée au profit d'une réglementation plus souple. Les qualifications requises seront précisées par le règlement.

Article 4 - Autorités exécutives

La LAT impose au droit cantonal de désigner les autorités cantonales compétentes pour accomplir les tâches qui leur sont attribuées en vertu du droit fédéral ; il est dès lors nécessaire de prévoir une telle disposition, qui a été étendue à la définition des autorités exécutives compétentes dans ce domaine ; en ce qui concerne les autorités législatives (Grand Conseil, conseil communal ou général), leurs compétences et attributions résultent directement des dispositions légales spécifiques régissant l'adoption des plans.

Cet article précise aussi que le Conseil d'Etat est chargé d'édicter les règlements d'application de la loi. Cette tâche imposera au Conseil d'Etat, notamment, de modifier l'actuel RLATC afin de le rendre compatible avec la présente loi, et d'y intégrer toutes les précisions utiles à son exécution. Par ailleurs, le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour trancher les cas de conflits de compétences entre départements, comme ce qui prévaut dans la LATC actuelle.

Cet article ne contient donc pas une liste exhaustive des compétences, mais recense uniquement celles qui ne figurent pas explicitement ailleurs dans la loi.

Article 5 - Emoluments

Il s'agit de donner la base légale à l'Etat pour prélever des émoluments, les communes disposant déjà d'une base légale dans la loi sur les impôts communaux ; ces émoluments devront bien entendu répondre aux principes qui leur sont applicables, soit ceux de la couverture des frais et de l'équivalence. En ce qui concerne les émoluments prélevés le cas échéant auprès des communes, la formule potestative utilisée laisse suffisamment de souplesse pour renoncer dans certains cas à tout prélèvement. Ces cas sont à préciser dans le règlement.

Le fait que l'Etat puisse percevoir des émoluments auprès des communes pour l'examen et l'approbation des plans a suscité des interrogations lors de la consultation. Toutefois le travail réalisé par l'administration cantonale dépend beaucoup de la qualité des projets qui lui sont soumis par les communes. Cette façon de faire permet de responsabiliser les communes dans leurs tâches d'aménagement et d'éviter qu'elles soumettent des projets inaboutis au service – ou qu'elles en assument les conséquences également sur le plan financier.

TITRE II AMENAGEMENT CANTONAL

Chapitre I Plan directeur cantonal

Articles 6 à 9 - Plan directeur cantonal

La LAT contient des dispositions sur les plans directeurs cantonaux qu'il n'est pas nécessaire de reproduire dans la loi cantonale, raison pour laquelle seuls les points essentiels sont traités et rappelés.

S'agissant de l'adoption du Plan directeur cantonal, il est prévu de conserver la compétence du Grand Conseil afin de lui donner une forte légitimité, compte tenu en particulier de son caractère contraignant pour toutes les autorités. Afin de permettre cependant qu'il puisse évoluer et être adapté selon une procédure qui ne soit pas trop lourde, il est prévu que le Grand Conseil puisse déléguer certaines modifications, selon des modalités précisées dans le texte adopté par le Grand Conseil.

Cette possibilité a suscité de nombreuses interrogations lors de la consultation. On relève ici que la possibilité pour le Conseil d'Etat d'effectuer des modifications dépendra uniquement de la volonté du Grand Conseil. Au final, le projet de loi apparaît plus démocratique que la solution actuelle. Aujourd'hui, selon l'article 5, alinéa 3 RLATC : "Les modifications relatives aux éléments essentiels du Plan directeur cantonal sont adoptées par le Grand Conseil. Les autres modifications relèvent du Conseil d'Etat. Le département procède à la mise à jour des textes explicatifs". Dans le système proposé, l'existence même de la délégation dépendra de la volonté du parlement.

Comme ce que prévoit l'article 9, alinéa 1 LAT, le projet de loi prévoit que le plan directeur a force obligatoire pour les autorités. Il est rappelé ici qu'un plan directeur cantonal n'a force obligatoire pour les autorités fédérales et les cantons voisins que lorsqu'il a été approuvé par la Confédération (art. 11 al. 2 LAT).

Chapitre II Plans d'affectation cantonaux

Article 10 - Etablissement

Il s'agit de définir les hypothèses dans lesquelles un plan d'affectation cantonal (PAC) peut être élaboré, en dérogation à la règle de base selon laquelle le territoire doit être affecté par les plans communaux. Le projet prévoit deux hypothèses, relativement similaires à la situation actuelle :

- lorsque des enjeux cantonaux sont en cause, par exemple pour protéger un site d'importance fédérale ou cantonale (exemple : PAC sur les sites marécageux, PAC Venoge ou Lavaux) ou pour permettre des aménagements d'importance cantonale (par exemple un gymnase) ;
- lorsqu'une commune n'élabore pas la planification que la loi lui impose d'adopter, en n'affectant

pas par exemple tel ou tel secteur du territoire communal ou en ne procédant pas au redimensionnement de sa zone à bâtir.

Compte tenu de l'importance de l'enjeu et de l'atteinte portée à l'autonomie communale, la décision doit être prise par le Conseil d'Etat lui-même, l'élaboration étant confiée au service qui dispose des compétences nécessaires et l'approbation relevant du département.

Articles 11 à 14 - Procédure

La procédure d'adoption d'un PAC doit être menée par le département compétent, avec cependant plusieurs cautions :

- les communes doivent être consultées avant la mise à l'enquête ;
- les opposants, qui peuvent aussi être des communes, doivent être entendus, s'ils le demandent, l'audition pouvant également être ordonnée d'office ;
- la décision d'approbation doit être prise par le chef du Département et non par le service qui mène la procédure, avec un recours à la Cour de droit administratif et public qui dispose d'un libre pouvoir d'examen, y compris en opportunité (cf. art. 33 LAT) ;
- lorsque le PAC est approuvé et qu'il entre en vigueur (soit lorsqu'il n'y a pas de recours, soit après jugement sur recours), les permis de construire qui seront délivrés en vertu de ce PAC restent de compétence municipale (les autorisations spéciales cantonales étant réservées, notamment hors zone à bâtir).

TITRE III AMENAGEMENT COMMUNAL ET INTERCOMMUNAL

Chapitre I Plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux

Articles 15 et 16 - Définition et établissement

Le plan directeur communal propose une vision de l'aménagement du territoire communal pour les 15 à 25 prochaines années et assure la coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire.

Il n'est plus obligatoire pour aucune commune à l'exception de celles qui se trouvent dans un périmètre compact d'agglomération (art. 19). Chacune, quelle que soit son importance a le choix de se doter ou non d'un tel instrument selon ses besoins. Par ailleurs, le plan directeur communal devient aussi l'instrument de la planification intercommunale et régionale. Dans ce cas, il est élaboré par les municipalités des communes concernées.

Articles 17 et 18 - Procédure d'adoption

Les plans directeurs communaux, intercommunaux ou régionaux sont des instruments contraignants pour les autorités communales et cantonales. Cela implique qu'ils suivent une procédure d'approbation communale et cantonale, comme c'est le cas aujourd'hui.

Avant la mise à l'enquête, la ou les municipalités doivent soumettre le plan directeur au service pour examen préalable. Le service contrôle la légalité du plan et sa conformité au Plan directeur cantonal. Il fait part de ses remarques et demande les adaptations nécessaires.

Après l'examen préalable, le plan est soumis à consultation publique pendant 30 jours. La municipalité établit un rapport d'enquête qui est joint au dossier. Le plan est adopté par le législatif communal, puis approuvé par le Conseil d'Etat dans la mesure où il répond aux exigences de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement au Plan directeur cantonal ainsi qu'aux options communales et régionales de développement.

Article 19 - Plan directeur intercommunal dans un périmètre compact d'agglomération

Un dispositif particulier doit être adopté pour les agglomérations, en raison de leur importance et de l'implication au niveau financier de la Confédération et du canton ; cela justifie ainsi un article

spécifique prévoyant un mode concerté d'élaboration entre les communes concernées et le canton. Compte tenu de ce cadre légal et financier, impliquant tant la Confédération, le canton que les communes concernées, il convient en *ultima ratio*, pour éviter un blocage d'enjeux cantonaux par une minorité de communes, de prévoir la possibilité pour le Conseil d'Etat, étant donné l'importance de la décision et son atteinte à l'autonomie communale, d'obliger une commune à participer à l'agglomération en adoptant le plan directeur en rapport avec celle-ci.

Cette disposition ne pourra être utilisée qu'en présence d'enjeux importants compromettant la réalisation de projets s'étendant sur plusieurs communes, comme par exemple des réseaux de transports publics ou de mobilité douce. La question de savoir combien de communes pourraient être concernées par une extension du plan d'agglomération est une question politique qu'il est proposé de ne pas traiter dans la loi. De toute manière, les communes concernées auront loisir de recourir contre cette décision. Bien que couvrant plusieurs communes, un seul plan directeur sera élaboré, couvrant l'entier du périmètre compact de l'agglomération. Les communes concernées seront libres de compléter ou non ce plan, d'une part à l'intérieur de leur périmètre compact pour traiter d'autres problématiques, et d'autre part à l'extérieur de celui-ci.

Chapitre II Plans d'affectation communaux

Section I Buts et contenu

Articles 21 et 22 - Définition et effets

Dans une volonté de simplification, le projet prévoit de limiter au plan d'affectation communal l'instrument contraignant pour autorités et particuliers destiné à affecter le sol ; il ne se justifie en effet pas de distinguer entre des plans partiels d'affectation, des plans généraux d'affectation et des plans de quartier dont l'objet est identique : affecter le sol et déterminer les zones et leur réglementation soit pour une partie soit pour la totalité du territoire communal ; dans l'une et l'autre hypothèse, il s'agit d'un plan d'affectation, l'ensemble du territoire communal devant être affecté, par un seul ou par plusieurs plans. Le plan peut concerner le cas échéant plusieurs communes sous forme alors d'un plan d'affectation intercommunal. Il convient encore de préciser que le plan d'affectation peut être composé le cas échéant de plusieurs documents, par exemple le plan des zones, le plan des degrés de sensibilité au bruit, le plan fixant les limites de construction, etc.

Article 23 - Contenu

Pour définir le contenu des plans d'affectation, le législateur a le choix de tenter d'être exhaustif ou d'opter pour une formulation simple et souple ; ce dernier choix a été privilégié en l'espèce pour plusieurs raisons :

- sous l'angle de la légistique tout d'abord, il aurait été absurde d'introduire un long article énumératif, contrastant avec le caractère synthétique des autres dispositions et l'objectif de simplification annoncé ;
- il est au demeurant notoire que vouloir être exhaustif comporte inévitablement le risque d'oublier certains éléments qui seront ainsi considérés comme exclus d'un plan d'affectation, réduisant ainsi la marge de manœuvre des communes ;
- de nombreuses lois spéciales, tout comme le Plan directeur cantonal, contiennent des prescriptions que doivent respecter les plans d'affectation, par exemple dans le domaine de l'énergie, du patrimoine naturel et bâti, de la mobilité et des transports publics, de la gestion des eaux, etc. Il serait vain de vouloir répéter dans la loi sur l'aménagement du territoire ces prescriptions qui ont leur place dans les législations spéciales spécifiques, amenées dans certains cas à être complétées au vu de cette nouvelle approche et dans tous les cas à évoluer, et dont les concepteurs des plans d'affectation doivent tenir compte lors de leur élaboration ; le renvoi à cette législation spéciale et au Plan directeur cantonal, obligatoire pour toutes les autorités (en

particulier celles amenées à adopter les plans), est ainsi pleinement suffisant ;

- s’agissant des dispositions des plans qui ne sont pas prévues par ces réglementations spéciales, l’article 22 permet l’adoption de prescriptions d’aménagement du territoire non contraires à d’autres lois ou au Plan directeur cantonal ; la formulation prévue est suffisante car il ne faut pas perdre de vue que le projet prévoit de conserver l’adoption de la réglementation des plans par le législatif communal et non par l’exécutif ; or, comme l’a précisé le Tribunal fédéral (ATF 122 I 305s p. 312), l’exigence de base légale formelle, pour introduire des restrictions aux droits constitutionnels, signifie qu’il doit y avoir adoption d’une telle base par un législatif et non un exécutif, condition que remplit l’assemblée délibérante de la commune. Le dispositif prévu, soit la possibilité donnée par la loi de prévoir dans les plans des prescriptions d’aménagement, avec la définition précise dans ces plans de ces prescriptions, est ainsi suffisante, ainsi que cela se pratique par exemple en matière de taxe d’équipements communautaires (dont les modalités sont fixées par les règlements communaux). Ce dispositif est au demeurant compatible avec l’autonomie communale consacrée par l’article 139 de la Constitution cantonale en matière d’aménagement local du territoire. Il appartient en effet aux communes, dans le respect de la loi et du Plan directeur cantonal, de prévoir le dispositif d’aménagement du territoire souhaité, par exemple si les places de stationnement doivent être couvertes ou non, leur nombre minimum ou maximum, si des aménagements paysagers doivent être mis en place, etc.

Il est enfin précisé que les plans d’affectation doivent comporter suffisamment de places de jeux et de loisir pour les enfants. Cette disposition vise à assurer pour chacun une bonne qualité de vie et à éviter des interdictions inutiles.

Article 24 - Méthode de mesure

A l’heure actuelle, les règlements communaux d’affectation utilisent des notions différentes pour définir et mesurer les caractéristiques que doivent respecter les constructions ; s’il est légitime et conforme à l’autonomie communale que les communes définissent librement par les règles qu’elles fixent les caractéristiques que doivent respecter les bâtiments et aménagements selon le type de zone, il apparaît judicieux que, sans toucher à cette autonomie, les notions et méthodes de mesure puissent être harmonisées par le Conseil d’Etat afin que, sous un angle formel et technique, le même langage soit utilisé de façon à pouvoir plus facilement appréhender, comprendre et comparer les possibilités offertes et les contraintes imposées par les divers règlements. Une telle harmonisation va dans le sens de l’objectif visé par le concordat intercantonal sur l’harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction.

Article 25 - Rapport à l’intention de l’autorité chargée de l’approbation des plans

Il n’est pas nécessaire de reprendre ce qui figure déjà dans le droit fédéral, d’où une rédaction synthétique de la disposition, qui précise les exigences minimales et l’obligation, en l’absence de planification directrice communale, d’explicitier la vision future des étapes de développement après celle définie dans le plan en question.

Article 26 - Révision

Il s’agit de la reprise du droit fédéral, ce qui semble nécessaire eu égard à l’importance et à la portée de la règle.

Article 27 - Plan d’affectation valant permis de construire ou autorisation préalable d’implantation

L’institution du plan d’affectation valant permis de construire doit être maintenue et même étendue en prévoyant le plan d’affectation valant permis d’implantation préalable ; en effet, pour des objets dont les caractéristiques architecturales sont déjà définies au niveau du plan d’affectation (par exemple un musée ou un stade), cet outil permet en une seule procédure d’obtenir le droit de construire en évitant

le doublon des procédures d'affectation et des procédures de permis de construire, avec le cumul des oppositions. L'extension de l'institution au permis d'implantation permet son utilisation lorsque seules les principales caractéristiques de la construction sont prévues. Comme l'a rappelé le Tribunal cantonal, dès lors qu'il s'agit d'un plan d'affectation, il doit être approuvé par l'autorité cantonale conformément à l'article 26 LAT. Enfin, une cautèle doit être prévue dans l'hypothèse où la construction, bénéficiant du permis de construire ou d'implantation, ne débiterait pas dans les cinq ans dès la mise en vigueur du plan : comme en matière de péremption du permis, il faut alors procéder à une procédure nouvelle et ordinaire.

Section II Zones

Articles 28 à 31

Ces articles reprennent les zones prévues par le droit fédéral : zones à bâtir, zones agricoles et viticoles, zones à protéger et zones spéciales. Hormis la précision résultant des exigences du droit fédéral s'agissant des zones agricoles spécialisées, le texte de ces dispositions se limite à un renvoi aux articles de la LAT, qui est suffisant. Il faut cependant signaler, à propos de l'article 30, que le projet de loi prévoit une innovation, soit celle d'affecter le domaine public. Cela permettra d'éviter un doublon des procédures d'aménagement du territoire et routière, en assurant ainsi une meilleure coordination tant il est vrai que, à l'heure actuelle, l'absence d'affectation du domaine public dans une zone à cet effet représente non seulement une incohérence (visuelle sur les plans d'affectation, avec des espaces blancs non affectés traversant les zones des plans) mais une difficulté, consistant à coordonner des procédures différentes pour faire coïncider l'aménagement du domaine public avec les zones des plans d'affectation.

Suite à la consultation publique, il est désormais explicitement prévu, parmi les autres zones, que les plans peuvent contenir des zones spéciales destinées à des activités spécifiques prévues dans le cadre du Plan directeur cantonal.

Article 32 - Zones à affectation différée

Cette disposition prévoit la création de zones à affectation différée, ce qui répond à une demande importante notamment des communes pour permettre un redimensionnement des zones à bâtir moins douloureux que le déclassement en zone agricole. Pour les terrains qui ne sont pas pour l'heure nécessaires à la construction, mais qui pourraient le devenir au-delà de 15 ans, l'on peut alors utiliser cette zone, qui sera non constructible mais qui pourrait le devenir, moyennant une modification du plan d'affectation si les circonstances le permettent ultérieurement. De la sorte, l'objectif de redimensionnement est atteint, les propriétaires pouvant ainsi espérer une nouvelle affectation constructible à moyen ou long terme.

A la différence de la zone intermédiaire, qui est ainsi remplacée, la zone à affectation différée ne peut être utilisée que pour des terrains précédemment affectés à la zone à bâtir. De plus, considérant que ces zones étaient précédemment colloquées en zone à bâtir et qu'elles pourraient y retourner, cela ne fait pas de sens d'y autoriser des constructions agricoles comme les autorisaient les zones intermédiaires.

Les actuelles zones intermédiaires pourront être maintenues jusqu'à révision des plans. Elles pourront alors être classées en zone à bâtir, en zone à affectation différée ou en zone agricole.

Article 33 - Aire forestière

Comme jusqu'à maintenant, l'aire forestière est régie par la législation spécifique applicable à celle-ci. En ce qui concerne les constructions et installations en forêt, la législation sur l'aménagement du territoire s'applique également (notamment l'éventuelle obligation d'une autorisation dérogatoire selon les art. 24 ss LAT).

Section III Etablissement et approbation des plans d'affectation communaux

Articles 34 et 35

Les plans d'affectation sont élaborés sous les auspices de la municipalité, en général par des mandataires qualifiés (cf. art. 3). Pour les plans concernant quelques parcelles, il y a une concertation avec les propriétaires ; dans ce contexte ils peuvent être mis à contribution pour les frais par convention. Cette solution est opportune, même si les propriétaires ne peuvent exiger l'élaboration d'un plan, dès lors que son contenu est de l'unique maîtrise des autorités communales. Si, comme dans nombre de cas, les vœux des propriétaires coïncident avec la vision d'aménagement du territoire de la commune, la contribution des propriétaires aux frais de l'élaboration du plan permet d'améliorer encore la rapidité et la qualité de la planification, dans l'intérêt bien compris des différentes parties.

La possibilité pour les propriétaires de présenter un plan de quartier à la municipalité est abandonnée. La planification du territoire est en effet clairement une tâche publique et il est primordial que la municipalité garde dans ce contexte toute sa liberté et ne puisse faire l'objet de pressions sur la base d'un plan qui lui serait présenté. Les limites posées par le cadre légal et par le Plan directeur cantonal sur la création de zone à bâtir ou sur les changements d'affectation sont en outre incompatibles avec la possibilité qui serait offerte à des propriétaires de présenter un plan à une municipalité

Article 36 - Examen préliminaire

L'idée de cet examen préliminaire est de permettre une concertation la plus en amont possible entre la commune et le service au sujet du projet de plan, pour épargner aux communes des couches successives d'études chronophages et onéreuses ainsi que pour éviter des blocages subséquents. Le rôle du service est conforme au pouvoir d'examen dévolu au Département, soit uniquement un contrôle de la légalité, y compris de la conformité avec le Plan directeur cantonal ; il n'est pas prévu de juger de l'opportunité d'établir une planification. Dans le cadre de cet examen préliminaire, le service consulte les autorités cantonales chargées de l'application des lois spéciales ayant trait à l'aménagement du territoire.

S'il s'agit d'un projet peu important, par exemple une adaptation modeste d'un plan ou d'un règlement, l'examen préliminaire peut valoir examen préalable pouvant même déboucher, en cas de minime importance et d'absence d'atteinte à des intérêts dignes de protection, sur une dispense d'enquête publique et une approbation municipale (cf. art. 44).

Article 37 - Examen préalable

Après l'adoption par la municipalité du projet de plan, l'examen préalable, tel qu'il existe déjà, est maintenu, avec le même pouvoir d'examen, tout en postulant que, grâce en particulier à l'examen préliminaire, l'on évite le va-et-vient successif entre le service et la commune. A la suite de l'examen préalable, une enquête publique peut débiter sitôt les adaptations éventuelles effectuées sous la responsabilité de la commune.

Articles 38 et 39 - Enquête publique – Oppositions ou observations collectives

Les modalités d'enquête publique sont reprises comme telles, sans modification.

Article 40 - Modification et enquête complémentaire

Cette disposition constitue une innovation du projet ; l'expérience a en effet montré que, à la suite des oppositions déposées durant l'enquête, il est parfois nécessaire de modifier le projet pour tenir compte de ces oppositions. Il paraît expédient que ces modifications puissent être apportées par le biais le cas échéant d'une enquête complémentaire (si les modifications sont de nature à toucher à des intérêts dignes de protection) avant le passage au conseil général ou communal, de façon à éviter si possible deux passages successifs devant celui-ci. De la sorte, le conseil général ou communal pourra avaliser en une fois le plan et les modifications apportées à la suite de l'enquête.

Article 41 - Adoption

Le système prévu à l'article 39 n'est évidemment pas possible si c'est le conseil communal ou général lui-même qui apporte les modifications au plan ou au règlement ; dans cette hypothèse, l'enquête

complémentaire doit avoir lieu le cas échéant après les débats au conseil, avec si nécessaire un nouveau passage devant celui-ci.

Pour le surplus, la procédure devant le conseil n'est pas modifiée ; celui-ci doit être nanti par la municipalité d'un préavis contenant les propositions de réponse aux oppositions non retirées ainsi que les avis délivrés par le service à la suite de l'examen préliminaire et de l'examen préalable, ce qui permet à la municipalité d'explicitier le cas échéant pour quels motifs elle propose de ne pas suivre ces avis.

Article 42 - Approbation

La procédure d'approbation du plan par le département ne subit pas de modification ; la formulation en est toutefois simplifiée, car il n'est pas nécessaire de procéder en deux étapes :

- soit il n'y a pas de recours au Tribunal cantonal à l'encontre du plan et du règlement, celui-ci pouvant ainsi entrer en vigueur à l'échéance du délai de recours comme toute décision administrative ; le service constate l'entrée en vigueur ;
- soit il y a recours au Tribunal cantonal, qui a alors effet suspensif sauf décision contraire du juge instructeur qui peut prévoir en particulier, selon les dispositions de la LPA, que telle ou telle partie du plan non contestée peut déjà entrer en vigueur.

Article 43 - Caducité des projets de plans d'affectation

Cette disposition constitue une innovation destinée à réglementer une situation qui se rencontre parfois. Il arrive en effet que, à la suite de l'enquête publique, la procédure s'enlise et il est nécessaire de prévoir dans cette hypothèse une date limite pour l'adoption du plan par le conseil ; les propriétaires peuvent en particulier changer et, si le plan n'est pas adopté deux ans après l'enquête publique, il est légitime de prévoir une nouvelle procédure d'enquête.

Le délai ne court pas pendant les procédures devant les tribunaux. Cette précision a été rajoutée suite à la procédure de consultation.

Article 44 - Procédure simplifiée

Cette disposition est une nouveauté, dans l'esprit de simplification du projet : il apparaît en effet parfois que le plan ou le règlement doit être adapté sur un détail (par exemple une limite des constructions obsolète qui doit être abrogée) ; dans cette hypothèse, il doit être possible de prévoir, avec l'aval du service, une procédure municipale simplifiée, rapide et expédiente.

Section IV Mesures conservatoires

Article 45 - Zones réservées

Le système des zones réservées permet, pour une durée limitée, un blocage de la situation de façon à faciliter l'adoption d'un plan sauvegardant les objectifs d'aménagement du territoire ; ce système, qui a fait ses preuves, est maintenu comme tel.

Articles 46 et 47 - Plans en voie d'élaboration - Indemnisation

Le système de l'article 77 LATC actuel, nécessaire pour éviter d'avoir à autoriser des projets conformes mais qui sont contraires à une planification en voie d'élaboration, est maintenu avec toutefois une simplification par rapport à la situation actuelle qui prévoit un délai de 8 mois prolongeable de 6 mois. Le projet mis en consultation prévoyait un délai unique ramené à 12 mois. Pour tenir compte des avis exprimés en consultation, il est proposé de prévoir un délai unique de 14 mois, correspondant au délai maximum actuel avec prolongation.

Si le propriétaire a engagé de bonne foi des frais de développement de son projet (sans savoir qu'une planification différente était envisagée), il a le droit alors au remboursement de ses frais, d'où le maintien du dispositif prévu par l'article 78 LATC actuel.

Article 48 - Plans soumis à l'enquête publique

Dès qu'un plan est mis à l'enquête, tout projet doit alors respecter tant la réglementation encore en vigueur que la future planification, ce qui correspond à la situation actuelle. Cette mesure s'applique aussi aux plans prévus par les articles 9 et 13 LRou.

TITRE IV MESURES FAVORISANT ET GARANTISSANT LA DISPONIBILITE DES TERRAINS A BATIR

Article 49 - Coordination avec les mesures d'améliorations foncières

Ces principes existent déjà, à l'article 55 de la LATC actuellement en vigueur, et s'avèrent fort utiles pour garantir la coordination entre les aspects fonciers et d'aménagement du territoire.

Il arrive fréquemment que le parcellaire foncier ne coïncide pas avec la solution d'aménagement du territoire optimale ; il convient dès lors d'assurer des solutions compatibles et coordonnées afin de permettre la construction des biens-fonds conformément au plan d'aménagement du territoire en modifiant le cas échéant le parcellaire ou en distribuant équitablement les droits à bâtir conférés par le plan. La loi sur les améliorations foncières (LAF) contient des instruments nécessaires pour assurer cette coordination, en particulier le remaniement parcellaire avec péréquation réelle.

Article 50 - Libération des servitudes

Cette disposition donne à la commune un instrument supplémentaire pour assurer une planification efficace.

Elle lui permet en effet d'exproprier les servitudes qui se trouvent en contradiction avec des prescriptions impératives en matière de construction ou qui font obstacle à une utilisation rationnelle du sol dans l'intérêt public, sans qu'un intérêt suffisant du propriétaire du fonds dominant le justifie. Il faut relever que cette expropriation demeure une faculté qui est donnée à la commune. Cette dernière n'aura aucune obligation de procéder à une épuration des servitudes lors de la planification. Les litiges éventuels continueront à être réglés par le droit civil. Il s'agit dans ce cas d'une expropriation formelle soumise à la loi sur l'expropriation. Le propriétaire du fonds servant doit contribuer à hauteur de l'avantage qu'il tire de l'opération.

Article 51 - Disponibilité des terrains

Cette disposition, avec les articles 49 et 50, concrétise d'une part l'article 15a LAT relatif à la disponibilité des terrains, de façon à assurer que les terrains légalisés soient effectivement affectés à la construction et bâtis, mais aussi l'article 15, alinéa 4, lettre d LAT (nouvelles zones à bâtir).

De façon générale, il appartient à la commune d'assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Cela peut être fait de différentes façons :

- D'abord, comme mentionné plus haut, lors de l'établissement du plan d'affectation, les mesures d'amélioration foncière de l'article 48 favoriseront la disponibilité des terrains.
- La mise en zone à bâtir destinée à la réalisation d'un projet spécifique est conditionnée à la mise à l'enquête du projet dans les 3 ans (prolongeable de deux ans).
- Lors de l'établissement du plan, la commune peut conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires, afin notamment de fixer les délais de construction et les sanctions en cas de non-respect de ceux-ci. On relève que cette mesure concerne principalement les nouvelles mises en zone. Cependant, dans le contexte vaudois, elle aura un effet très large. En effet, toutes les communes surdimensionnées devront revoir leur planification d'ici 2021. Cette révision sera l'occasion pour elles de négocier des contrats de droit administratif, y compris pour des terrains qui sont déjà zonés aujourd'hui.
- Enfin, si le terrain n'a pas vocation à être construit selon les critères de la LAT, la commune doit procéder à son déclassement.

Les différentes mesures visant à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir doivent

être décrites dans le rapport que la commune établit à l'autorité cantonale au sens de l'article 47 OAT.

Le Conseil d'Etat est conscient que ce dispositif peut être jugé insuffisant au regard des exigences du législateur fédéral. Il faut savoir à cet égard que la pratique en matière de disponibilité des terrains n'est pas consolidée après la révision de la LAT. Des incertitudes doivent être prises en compte s'agissant de l'introduction d'un droit d'emption ou de l'astreinte au paiement d'une taxe annuelle d'incitation. La question de principe du droit d'emption recoupe précisément l'un des enjeux qui sera soumis le 12 février 2017 au corps électoral dans le cadre de la votation relative à la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), dès lors que la LPPPL prévoit la création d'un droit de préemption communal s'inscrivant aussi dans l'objectif d'une utilisation optimale de la zone à bâtir. Quant à l'astreinte au paiement d'une taxe annuelle d'incitation, elle ne peut être conçue qu'au regard de l'ensemble des facteurs constitutifs de la charge fiscale immobilière. La votation du 12 février 2017 donnera une indication pertinente et le Conseil d'Etat, qui n'estime pas souhaitable de retarder le chantier attendu de la révision de la LATC, mettra à profit le temps à disposition pour approfondir l'examen du cadre approprié de l'application de la LAT et clarifier utilement, notamment avec l'ARE, la nature exacte des mesures jugées comme réalisant de manière suffisante les exigences du droit fédéral ; il reviendra ainsi logiquement dans un deuxième temps auprès du Grand Conseil avec un EMPL complémentaire.

TITRE V EQUIPEMENT

Article 52 - Définition

Cette disposition reprend le principe et les définitions de la LAT, en distinguant les trois sortes d'équipement, qui résultent d'une autre loi fédérale, la LCAP (loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements). Cette distinction est importante et nécessaire car elle permet de déterminer qui est responsable de réaliser l'équipement et qui doit le financer. Il s'agit de traiter uniquement l'équipement technique selon la LAT, à l'exclusion de l'équipement communautaire (en particulier école, parascolaire, place publique, etc.) qui doit être réalisé par la collectivité et dont le financement est assuré par celle-ci, avec une participation possible des propriétaires par le biais de la taxe sur les équipements communautaires.

Article 53 - Obligation d'équiper

A l'exception de l'équipement individuel (art. 54), c'est en principe la collectivité qui doit réaliser l'équipement technique, qu'il soit général ou de raccordement. L'article 53, alinéa 2, qui est une innovation (reprise de l'art. 5 al. 2 LCAP), permet cependant de reporter sur les propriétaires privés l'obligation de réaliser l'équipement de raccordement. Cette possibilité (qui existe déjà dans certaines législations spécifiques du canton, cf. art. 27 LPEP) peut se révéler bien utile, par exemple en cas de promotion immobilière portant sur tout un quartier. La commune peut alors demander aux propriétaires de réaliser cet équipement de raccordement, quitte à prévoir un transfert à la collectivité une fois l'équipement réalisé.

Article 54 - Financement de l'équipement général

Si la collectivité est seule responsable de réaliser l'équipement général, cela ne signifie pas que les propriétaires sont dispensés de contribuer à son financement, qu'il s'agisse de terrains déjà légalisés ou de terrains qui ne le sont pas encore. En ce qui concerne les premiers, de nombreuses lois spéciales, spécifiques à chaque domaine d'équipement technique, prévoient les contributions qui peuvent être demandées aux propriétaires, sous forme de taxe de raccordement et de taxe d'entretien des équipements. S'agissant des terrains non encore légalisés, la procédure de planification comprend des discussions avec les propriétaires (cf. art. 34 du projet), qui vont porter non seulement sur le futur statut du sol, mais encore sur l'équipement et en particulier les contributions à demander aux propriétaires.

C'est ainsi que, dans de très nombreux cas, des conventions sont conclues entre la commune et les propriétaires définissant les droits et obligations de chacun, y compris les contributions aux équipements ; cet accord, conclu avant l'adoption de la nouvelle planification par le conseil, permet ainsi de rassurer celui-ci sur les conséquences de la constructibilité du sol au niveau des équipements, que ce soit en termes de participations des propriétaires ou de garantie d'obtenir ces participations (charge foncière). Le renvoi de l'article 50 LATC actuel à la procédure prévue par la loi sur l'expropriation est abandonné, car cette possibilité, de par sa complication en particulier, n'est quasiment jamais utilisée, le système des conventions étant plus simple, plus souple et satisfaisant.

Article 55 - Financement de l'équipement de raccordement

Comme expliqué ad article 53 ci-dessus, la commune peut reporter sur les propriétaires l'obligation de réaliser l'équipement de raccordement, aux frais de ceux-ci. Si tel n'est pas le cas, et que la collectivité les réalise, les propriétaires doivent alors contribuer à ces frais d'équipement de raccordement, selon les mêmes modalités que s'agissant de l'équipement général, par le biais des taxes prévues par les réglementations spécifiques ou par convention s'agissant de terrains non encore légalisés.

Article 56 - Equipement individuel

Cette disposition correspond au droit actuel, savoir que l'équipement individuel doit être réalisé et financé par les propriétaires.

TITRE VI SUBVENTIONS

Comme déjà mentionné, ce titre reprend le projet de loi (EMPL 271) adopté par le Grand Conseil le 12 avril 2016 en ajustant la numérotation vu son intégration dans le présent projet et avec de minimes retouches afin de l'adapter à la nouvelle loi. A noter toutefois que la rédaction de l'article 57 a été modifiée. Il est désormais précisé que la subvention n'est qu'une faculté.

Pour le reste, la numérotation des articles et la terminologie sont adaptées à la nouvelle partie aménagement du territoire.

TITRE VII COMPENSATION ET INDEMNISATION

Le nouveau titre VII concerne le régime de compensation que les cantons sont chargés d'établir. Il doit permettre de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs résultant des mesures d'aménagement du territoire.

La notion d'avantages et d'inconvénients majeurs est définie aux articles 63, alinéa 2, respectivement 70, alinéa 2, du projet.

Chapitre 1 COMPENSATION DE LA PLUS-VALUE

Article 63 - Principe

Alinéa 1

Conformément à l'article 5, alinéa 1, LAT, l'avantage majeur qui découle de mesures d'aménagement du territoire ou d'autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir doit faire l'objet d'une compensation financière. Pour cette raison, une taxe sur la plus-value est perçue (al. 1).

La différence de valeur de l'immeuble (construit ou non) avant et après la mesure d'aménagement du territoire doit être sensible. Il n'est donc pas tenu compte des différences de valeur peu importantes ou insignifiantes. Un seuil de CHF 10'000.- en-deçà duquel il n'est pas prélevé de plus-value est fixé à l'article 64, alinéa 2, du projet.

Alinéa 2

L'augmentation de valeur provient soit de la mise en zone à bâtir d'un terrain, soit de la modification des prescriptions de la zone dans laquelle il se situe (en cas de passage de la zone d'activités à la zone d'habitation ou par une augmentation sensible de l'indice d'utilisation du sol par exemple), soit de l'octroi de dérogations pour les constructions ou installations sises hors de la zone à bâtir au sens des

articles 24 ss LAT, ou pour les changements d'affectation de celles-ci. Les travaux liés à une activité accessoire non agricole (art. 24b LAT) qui peuvent être effectués par un entrepreneur agricole ne sont pas concernés car ils sont en lien avec une activité agricole.

Alinéa 3

L'article 5 LAT ne prévoit que la taxation de la plus-value issue d'un classement durable en zone à bâtir. Le classement temporaire en zone spéciale, comme c'est le cas par exemple pour les carrières et les gravières, n'a pas à y être soumis. En effet, le bien-fonds en question a de toute façon vocation à redevenir une zone inconstructible au terme de l'exploitation prévue.

Article 64 - Taux et calcul de la taxe sur la plus-value

Alinéa 1

Différents scénarios ont été étudiés pour mesurer l'impact financier des différents taux liés au classement de terrains en zone à bâtir. Ils sont basés sur des simulations. Suite à la consultation publique et au contrôle des simulations, un taux unique de 20% est proposé, que ce soit pour la création de zones à bâtir ou pour l'augmentation des droits à bâtir.

S'agissant du taux appliqué au classement d'un terrain en zone à bâtir, il doit être égal ou supérieur à 20% (art. 5 al. 1bis LAT). Il s'agit de tenir compte d'une part du surdimensionnement des zones à bâtir dans le canton et des possibilités réduites de créer de nouvelles zones à bâtir et d'autre part des perspectives d'indemnisation des propriétaires à la suite de déclassements, voire de non classements en zone à bâtir. Le prélèvement de la taxe sur la plus-value induite par les mesures de densification, les changements d'affectation de zones à bâtir et les autorisations exceptionnelles hors zone à bâtir aura un impact financier dans la mesure où le classement en zone à bâtir diminuera de manière significative ces prochaines années.

Les recettes devraient permettre de couvrir les indemnisations pour expropriation matérielle dans l'hypothèse où la moitié des déclassements donnerait lieu à des indemnisations. Le solde serait affecté à la valorisation des surfaces d'assolement et à la compensation de la plus-value forestière, ainsi qu'aux frais de gestion et de prélèvement de la taxe.

Alinéa 2

L'évaluation de la plus-value sera effectuée par des experts.

S'agissant des mesures d'aménagement du territoire, elle correspond à la différence entre la valeur vénale du sol avant et après la mesure d'aménagement du territoire et après déduction des dépenses d'investissements (let. a).

S'agissant des autorisations exceptionnelles hors zone à bâtir (let. b), il convient de déterminer la valeur de la nouvelle construction ou installation autorisée (art. 24 LAT) ou celle résultant du changement d'affectation ou/et de la transformation partiels ou de la reconstruction d'un bâtiment existant (art. 24a, 24c, 24d al. 1 et 2, 24e, 37a LAT).

Article 65 - Principes de calcul

Alinéa 1

La lettre d est applicable à la commune qui déciderait de se soumettre à la taxe d'équipement communautaire. Même si la loi sur les impôts communaux prévoit que les communes ne sont pas soumises à la taxe d'équipement communautaire, une commune peut s'y soumettre volontairement en le mentionnant dans son règlement. Il n'est ainsi pas nécessaire de procéder à une modification de la loi sur les impôts communaux ; par souci de lisibilité et de bonne compréhension des textes légaux, le Conseil d'Etat se réserve toutefois la possibilité de profiter d'une prochaine révision de cette loi pour y faire figurer explicitement la possibilité pour une commune de se soumettre à la taxe d'équipement communautaire.

La lettre e fait référence au cas où un agriculteur est propriétaire d'un bâtiment agricole sur une parcelle nouvellement classée en zone à bâtir ou en zone spéciale. Le montant utilisé pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement, destiné à être exploité à titre personnel, peut être déduit de la plus-value (art. 5 al. 1^{quater} LAT).

Comme l'objectif fondamental de la révision de 2012 est aussi de libérer le terrain mis en zone à bâtir, afin de pouvoir l'utiliser conformément à sa nouvelle affectation, il y a lieu de fixer un délai assez court pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement. Les agriculteurs concernés auront déjà eu la possibilité de réfléchir à l'acquisition d'un nouveau bâtiment avant le classement de leur bien-fonds en zone à bâtir. Le délai de cinq ans commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement.

Alinéa 2

Le montant minimal de la plus-value retenu est de CHF 10'000.-. Avec un taux de 20%, il correspond à une taxe de CHF 2'000.-. Il tient compte des charges liées au prélèvement de la taxe sur la plus-value (frais d'expertise et d'élaboration de la décision, y compris pour assurer sa défense devant les tribunaux) ainsi que les coûts de gestion et les frais généraux du fonds (personnel, intérêts notamment).

Alinéa 3

Le prélèvement de la plus-value s'effectue par parcelle.

Article 66 - Affectation des recettes

Alinéa 1

La couverture des frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion du fonds comprennent les frais d'expertises et ceux liés à l'élaboration de la décision de taxation et à sa défense devant les tribunaux.

Lettre a : il y a lieu de se référer au commentaire de l'article 70, alinéa 2, du projet.

Lettre b : ce rajout est conforme à l'article 3, alinéa 2, lettre a LAT.

Lettre c : il est renvoyé au point 6.2.

Article 67 - Taxation

Alinéa 1

La décision du département est sujette à recours directement au Tribunal cantonal. Il n'est pas prévu qu'elle fasse préalablement l'objet d'une réclamation. Cela se justifie pour des motifs d'économie de procédure et du fait que la décision de taxation sera motivée.

Alinéa 4

Les collectivités publiques sont exemptes du paiement de la taxe sur la plus-value lorsque les terrains sont destinés à la réalisation de tâches publiques qu'elles accomplissent elles-mêmes telles que la construction d'une école ou d'un hôpital ou encore les logements d'utilité publique. Cette dernière tâche est précisée expressément dans la loi.

Lorsqu'un terrain dont les collectivités publiques sont propriétaires est classé en zone à bâtir en vue d'être revendu par la suite à des tiers pour un usage privé, il est par contre assujéti à la taxe sur la plus-value.

Alinéa 5

La mention a pour but de renseigner le tiers de bonne foi de la décision d'assujettissement au paiement de la taxe. Les cantons peuvent la prescrire conformément à l'article 5, alinéa 3, LAT.

Alinéa 6

La LAT révisée prévoit que la taxe sur la plus-value soit déduite du gain immobilier en tant qu'impense. Si le gain est imposable sur le revenu, les charges seront déductibles également.

Article 68 - Exigibilité de la taxe sur la plus-value

Alinéa 1

L'entrée en force du permis de construire est la solution la plus facile à appliquer. Le début ou la fin des travaux aurait également été possible selon la législation fédérale, mais ces critères ne sont pas clairement définissables. La fin des travaux pourrait correspondre au permis d'utiliser. Ce permis n'est toutefois pas toujours délivré par les communes et elles peuvent aussi refuser de l'octroyer lorsque les travaux n'ont pas été réalisés conformément au permis de construire. Si le terrain permet la construction de plusieurs bâtiments, la taxe est exigible dès l'entrée en force du premier permis de construire.

Constituent une aliénation les actes mentionnés à l'article 64, alinéa 2, de la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 (LI, RSV 642.11). Il s'agit par exemple du transfert de fortune privée à fortune commerciale, de la cession du droit d'acquérir l'immeuble, du transfert d'actions ou de parts de société immobilière et de la constitution de droit de superficie.

L'administration cantonale des impôts doit être informée au moment où la taxe est perçue.

Alinéa 2

Cet alinéa s'inspire de la solution retenue en matière d'impôt sur les gains immobiliers pour les cas particuliers du transfert à titre gratuit (donation, succession). Dans ces deux cas, il n'y a pas d'exonération mais un différé d'imposition jusqu'au prochain transfert à titre onéreux (art. 65 al. 1 let. a LI). C'est donc le propriétaire de l'immeuble reçu ou hérité qui sera débiteur de la taxe lorsque les conditions d'une taxation au sens de l'article 65 seront remplies. La solution s'inspire de l'article 65, alinéa 1 lettre a, LI qui permet de différer l'imposition dans ces deux cas.

Article 69 - Prescription

Le délai de prescription est le même que dans les procédures fiscales.

Alinéa 1

Cette solution s'inspire du droit fiscal (art. 170 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux, LI, RSV 642.11). Le droit de procéder à la taxation est possible pendant 5 ans dès l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire. Le délai de prescription absolu est de 15 ans.

Alinéa 2

Le droit de percevoir la taxe se prescrit par cinq ans dès son exigibilité. Le délai de 5 ans est celui prévu par le droit fiscal (art. 238 al. 1 LI).

Alinéa 3

L'article 170, alinéas 2 et 3 LI qui traite de la suspension et de l'interruption de la prescription est applicable par analogie. Il précise notamment que le délai peut être suspendu en cas de recours ou de révision.

Le délai de prescription absolu est de 10 ans (art. 238 al. 3 LI).

Chapitre 2 INDEMNISATION

Article 70 - Principe

Alinéa 2

L'inconvénient majeur résultant de mesures d'aménagement du territoire donne lieu au paiement d'une indemnité s'il constitue une expropriation matérielle. Il appartient au juge d'en décider. Il faut s'adresser au Tribunal d'arrondissement dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire. Sa décision est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal puis au Tribunal fédéral.

Le Tribunal fédéral rejette tout automatisme en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle. Depuis l'arrêt Barret (ATF 91 I 337), le Tribunal fédéral définit l'expropriation matérielle en fonction

de la gravité de l'atteinte à l'usage du droit de propriété. Principalement, on peut relever qu'il y a indemnisation dans deux cas : la privation d'un attribut essentiel de la propriété et les cas où la mesure impose un sacrifice particulier au propriétaire.

Article 71 - Ayant-droit

La décision émane de l'autorité judiciaire compétente.

L'administration cantonale des impôts doit être informée au moment où l'indemnisation est payée. Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 (LI ; RSV 642.11) sont applicables.

Article 72 - Expropriation matérielle

Cet article reprend partiellement et modifie l'article 76 de la loi actuelle. Cette disposition est adaptée à l'introduction du système de prélèvement de la taxe sur la plus-value. En effet, les recettes provenant de cette taxe alimenteront un fonds géré par le Canton qui paiera désormais la totalité des indemnités dues pour expropriation matérielle.

L'alinéa 1 de l'article 76 actuel, qui dispose que "*L'expropriation matérielle est régie par l'article 22ter, alinéa 3, de la Constitution fédérale. La loi vaudoise sur l'expropriation est applicable*", n'a plus lieu d'être. Il convient de se référer à l'article 70, alinéa 1, du projet.

L'alinéa 2 de l'article 76 actuel est partiellement repris pour former le nouvel alinéa unique de l'article 72. Concernant les zones à affectation différée, il sied de relever qu'en règle générale, seules les restrictions définitives de la propriété, promulguées pour une durée indéterminée, atteignent l'intensité d'une expropriation matérielle. Exceptionnellement, des mesures d'aménagement limitées dans le temps peuvent avoir des effets analogues à une expropriation (Commentaire LAT, RIVA, art. 5 N 176). La restriction doit avoir duré un certain temps ; à cet égard, aucune limite claire ne peut être déduite de la jurisprudence du Tribunal fédéral (Commentaire LAT, RIVA, art. 5 N 177 et la jurisprudence citée).

Ainsi, cet article ne concerne pas les zones à affectation différée, qui constituent des zones d'attente destinées à permettre l'extension des zones à bâtir au fur et à mesure des besoins. Il s'agit de zones tampons entre les zones à bâtir prévues pour les 15 ans et les zones agricoles. Leur affectation est différée jusqu'à ce que les zones à bâtir existantes soient saturées. Elles ne doivent donc a priori pas donner lieu à indemnisation.

Article 132 - Hypothèque légale (al. 1 et 3)

Alinéa 1

Cet alinéa est complété par la référence à l'article 62. La taxe sur la plus-value doit pouvoir être garantie par une hypothèque légale. En cas d'aliénation du bien-fonds assujéti à la taxe, l'hypothèque légale permet ainsi à l'Etat de se retourner contre celui ou celle qui a fait l'acquisition du bien-fonds si la taxe n'a pas encore été payée.

La nouvelle possibilité d'inscrire l'hypothèque au registre foncier, à titre déclaratif, sur simple réquisition du département permettra d'assurer une publicité optimale de la mesure.

Article 2 (disposition transitoire)

Les dispositions relatives à la compensation de la plus-value et à l'indemnisation ne sont pas applicables aux plans déjà approuvés par le département au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ou aux autorisations exceptionnelles déjà délivrées hors de la zone à bâtir avant cette date.

11 COMMENTAIRES DES MODIFICATIONS D'AUTRES LOIS

11.1 Loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 (LI, RSV 642.11)

Article 70, alinéa 1 lettre j

Cette disposition est complétée en ce sens que le montant de la taxe sur la plus-value liée à des mesures d'aménagement du territoire, payée par le propriétaire, est déductible du gain immobilier pour le calcul de l'impôt sur les gains immobiliers.

11.2 Loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO, RSV 921.01)

Article 21, alinéa 5

En cas de défrichement parallèle à une mesure d'aménagement du territoire ou de construction au sens de l'article 61, alinéa 2 lettres a et c, du projet, seule la taxe sur la plus-value au sens de l'article 5 LAT sera prélevée. En compensation, une partie des recettes seront versées au fonds de conservation et de valorisation des forêts.

11.3 Loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou, RSV 725.01)

Article 9, alinéa 3

L'article 9 LRou porte sur les plans d'affectation fixant des limites de constructions. Son alinéa 3, qui concerne la procédure, renvoie à la LATC, spécifiquement à l'ancien Titre V ("Plans d'affectation et plans de quartier de compétence municipale"). Il convient d'actualiser ce renvoi. Dans la mesure où les plans fixant les limites de construction peuvent être soit cantonaux, soit communaux, le renvoi doit être fait aussi bien aux articles 10 à 14 qu'aux articles 34 à 44 du projet LATC. Cette modification n'emporte pas d'autres changements que l'application analogique de la procédure prévue par la nouvelle LATC à ce type de planification.

Article 13, alinéas 3 et 4

L'article 13 LRou concerne la procédure de planification des routes. Cet article renvoie, pour les plans communaux, aux articles 57 à 62 de l'ancienne LATC (al. 3) et, pour les plans cantonaux, aux articles 73 et 74 de l'ancienne LATC (al. 4). Il convient d'actualiser ces renvois.

L'article 13, alinéa 3 renvoie désormais aux articles 34 et 38 à 44 LATC. Aucun renvoi aux articles 35, 36 et 37 n'est prévu. Il n'y a en effet pas lieu de prévoir une répartition des coûts avec les propriétaires. En outre la question de l'examen préliminaire des plans routiers est réglée par l'article 3 LRou, qui permet un contrôle technique plus large que le strict contrôle de légalité de l'examen préliminaire prévu par les articles 36 et 37 LATC.

L'article 13, alinéa 4 renvoie ainsi désormais aux articles 11 à 14 LATC. Aucun renvoi à l'article 10 LATC n'est prévu. Soumettre l'ensemble des projets de construction de routes, même de minime importance, à une décision du Conseil d'Etat serait en effet disproportionné.

12 RAPPORTS ET REPONSES DU CONSEIL D'ETAT AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

12.1 Rapport sur le postulat de la Commission de gestion suite au refus par le Grand Conseil de la seconde réponse du Conseil d'Etat à la 2e observation présentée dans le cadre du Département de l'économie (DEC) intitulée Lenteurs administratives au Service du développement territorial

Rappel du postulat

L'observation présentait le constat suivant :

Pas moins de neuf interventions parlementaires concernent l'activité du SDT et les retards qui lui sont reprochés. Même si certains dossiers communaux présentent des lacunes, le service souffre encore

d'une image détériorée par les lenteurs administratives.

Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur la stratégie qu'il entend mettre en place en vue de mieux coordonner et dynamiser ce service qui a traversé pas mal de changements.

Le refus du Grand Conseil à cette seconde réponse concerne essentiellement l'obtention du rapport promis par le Conseil d'Etat pour la fin de l'année 2011, "Rapport qui permettra au législatif de débattre en toute connaissance de cause sur les questions soulevées".

La Commission de gestion remercie le Conseil d'Etat de lui faire parvenir son rapport le plus rapidement possible.

Rapport du Conseil d'Etat

Près d'une dizaine d'interventions parlementaires portant sur les méthodes de travail du SDT avaient poussé la Commission de gestion à demander un rapport sur les mesures envisagées/prises en vue d'améliorer l'efficacité de ce service et d'accélérer les procédures. Si les réponses ont tardé, c'est notamment au vu d'un audit, de restructurations et de diverses modifications législatives. A ce dernier propos, le présent EMPL contribue également grandement à simplifier le travail, à améliorer les étapes de coordination et à accélérer les procédures.

12.2 Rapport sur le Postulat Vassilis VENIZELOS et consorts - Pour une simplification des procédures relatives aux plans directeurs régionaux

Rappel du postulat

Les problématiques relatives à l'aménagement du territoire dépassent de plus en plus souvent les limites administratives. Pour faire face à des facteurs de plus en plus complexes, des réflexions intercommunales, voire régionales, se mettent en place. Que ce soit pour planifier les équipements publics, développer des systèmes de transports cohérents ou valoriser des entités paysagères, les communes multiplient les collaborations.

En 2002, avec la mise en œuvre du processus EtaCom, l'échelle régionale est devenue une référence clé. Le renforcement des plans directeurs régionaux (PDR) a permis aux communes de développer des réflexions conjointes sur divers aspects aux enjeux supracommunaux. Ces plans représentent une occasion de fédérer les acteurs régionaux autour d'une ambition commune et de donner plus de poids à leurs volontés. Il s'agit donc d'une opportunité pour les régions de faire valoir leurs spécificités et leurs projets auprès du canton.

Or, la longueur des procédures pour l'élaboration et la mise à jour de ces documents sont parfois source de découragement pour les communes impliquées. L'article 29a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) dispose que, pour approuver un PDR, l'autorité compétente est le législatif communal. Cela signifie que tout élément qui n'a pas été approuvé par cette autorité ne fait pas formellement partie du plan. En principe, les PDR sont constitués de deux volets : le volet stratégique et le volet opérationnel. L'approbation de ces plans se fait devant les législatifs communaux. A la moindre mise à jour du document, ce sont donc l'ensemble des conseils communaux et généraux qui sont sollicités.

A l'instar de la procédure prévue pour l'adoption et la mise à jour du PDR -cadre gris et blanc - il nous semble utile d'envisager une distinction dans la procédure d'adoption des différentes parties des PDR. Ainsi, le volet stratégique qui décrit les grands principes et les objectifs d'aménagement serait adopté par les organes législatifs, alors que le volet opérationnel qui contient le programme d'action et les modalités d'exécution serait de la compétence des exécutifs communaux. Cette distinction serait de nature à simplifier et accélérer la procédure d'adoption et de mise à jour des PDR.

Par ce postulat, nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de modifier la LATC pour permettre un processus d'adoption plus souple des PDR. Ces modifications devraient permettre de :

- *distinguer les deux volets des PDR - stratégique et opérationnel ;*
- *prévoir des procédures d'adoption et de mise à jour distinctes pour les deux parties du document, avec un volet stratégique de la compétence des conseils communaux et généraux et un volet opérationnel de la compétence des exécutifs communaux ;*
- *envisager d'autres simplifications relatives au contenu ou à la forme des documents.*

Rapport du Conseil d'Etat

Par le présent projet de modifications de la partie aménagement du territoire de la LATC, le Conseil d'Etat répond au vœu du postulant.

En premier lieu, il n'y a désormais plus qu'un outil, qui sert aussi bien à la planification communale, qu'intercommunale ou régionale.

Ensuite, un plan directeur n'est plus exigé que pour les communes qui se trouvent dans les périmètres compacts d'agglomération. Il n'est ainsi plus obligatoire pour la grande majorité des communes. Hormis l'exception précitée, chacune d'entre elles, quelle que soit son importance, a donc le choix de se doter ou non d'un tel instrument selon ses besoins.

12.3 Rapport sur le Postulat Régis COURDESSE et consorts pour supprimer toute trace du Plan de quartier de compétence municipale de la législation vaudoise

Rappel du postulat

Introduits dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) le 4 février 1998, le Plan directeur localisé (PDL) et le Plan de quartier de compétence municipale (PQCM), "nouveaux" outils d'aménagement du territoire, avaient pour but de réduire la durée de la procédure pour les constructeurs, et plus spécialement de s'éviter un plan de quartier ou plan partiel d'affectation en bonne et due forme. Pour les auteurs, dont le Service de l'aménagement du territoire (actuellement Service du développement territorial), cela devait "débloquer" des situations.

Or, dans un arrêt très récent (AC.2006.0202 du 31 janvier 2008), la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP, anciennement Tribunal administratif) considère que le PQCM n'a plus aucune validité et il est même reconnu comme incompatible avec le droit fédéral en matière d'aménagement du territoire.

Dans sa réponse du 3 décembre 2008 à mon interpellation 08_INT_118 (PDL et PQCM : outils illégaux), s'agissant des plans de quartier de compétence municipale adoptés par les municipalités, le Conseil d'Etat rappelle que "la situation juridique est comparable à celle des autorisations municipales délivrées pour des constructions hors des zones à bâtir sans l'approbation de l'autorité cantonale (...)" et que ce défaut d'approbation ne permet pas l'entrée en force du PQCM.

Pour ces raisons, il faut supprimer de la législation vaudoise toute référence au PQCM. Deux lois sont concernées:

1. La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et son règlement d'application (RLATC) ;
2. la loi sur les améliorations foncières (LAF) et son règlement d'application (RLAF).

Ces deux lois sont fortement liées au niveau de la coordination des mesures d'affectation du sol et des démarches foncières. Les PQCM se retrouvent dans les articles et textes suivants :

1. LATC : 5a, 17, Titre V, 44, 55, Chapitre IV, 66 al. 2, 69a, Section II Bis, 72a, b, c, d, 104a
2. RLATC : 16a, Chapitre IV, 19a, 19b
3. LAF : 4, Titre et 2e et 3e alinéas, 85k, 85p
4. RLAF ; 11d, 20.

Lors de la séance de commission consacrée à la motion Junod (application de l'art. 5 LAT)

le 4 décembre 2008, la représentante juriste du Service du développement territorial a indiqué qu'une modification de la LATC était en travail pour introduire les éléments demandés par la motion Haldy (financement des frais d'infrastructure), modification devant être prête pour entrer en vigueur au 1er janvier 2010.

De plus, l'avant-projet de loi cantonale sur l'agriculture, dont la consultation s'est terminée le 16 février 2009, sera encore complété dans un second temps par des modifications ponctuelles de trois lois cantonales, dont la loi sur les améliorations foncières.

Il y a donc une possibilité manifeste à relativement court terme (en temps législatif...) de pouvoir supprimer le plan de quartier de compétence municipale dans les deux lois touchées quasi simultanément. Pour autant bien entendu que la présente motion soit envoyée directement au Conseil d'Etat. Cela suppose aussi que celui-ci la traite avec diligence en la groupant aux objets en cours de traitement.

Par cette motion, les député(e)s soussigné(e)s demandent au Conseil d'Etat de modifier la LATC et la LAF en supprimant toute référence au Plan de quartier de compétence municipale.

Ils demandent aussi que le Conseil d'Etat présente ces modifications en même temps que celles qui sont en traitement et qui devraient être adoptées par le Grand Conseil dans le courant de l'année 2009.

Rapport du Conseil d'Etat

Le présent projet répond au postulat, dans la mesure où le plan de quartier de compétence municipale ne figure plus dans la LATC modifiée soumise au Grand Conseil. Le règlement d'application de la loi sera adopté dans la foulée.

Quant à la LAF, elle fera l'objet d'une modification ultérieure. On relève que ce toilettage de la loi n'est pas urgent.

12.4 Rapport sur le postulat Fabienne FREYMOND CANTONE et consorts concernant la dynamisation de la construction de logements - Il n'y a pas que l'initiative de l'ASLOCA ou le contre-projet du Conseil d'Etat qui peuvent faire avancer les choses

Rappel du postulat

Nous n'allons pas revenir sur la situation de pénurie de logements existant dans bien des communes du canton. Le discours politique est unique sur la question, quelles que soient les sensibilités : il faut faire quelque chose. Le Conseil d'Etat, pour faciliter la tâche des communes vaudoises qui ont les compétences premières en matière de développement de logement, veut leur donner divers outils, par ses propositions de modification des lois sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL), sur l'aménagement du territoire (LATC) et sur le logement (LL) en contre-projet de l'initiative de l'ASLOCA - cf. la consultation restreinte faite courant mars 2014 par la cheffe du Département des institutions et de la sécurité. L'initiative de l'ASLOCA, qui, elle, prévoit des modifications de la LL, propose d'autres instruments, dont certains financiers, qui ont pour but d'inciter les communes à mettre plus de logements à loyer modéré à disposition de leurs citoyens. Nous verrons ce que la population vaudoise choisira entre ces options, voire si elle préfère le statu quo.

Il est évident que la plupart des Vaudois ont de la peine à déboursier plus de 2000 francs de loyer pour un quatre pièces mis sur le marché. Ces prix du marché conviennent à une petite catégorie de la population ; les autres, s'ils doivent déménager de leur appartement actuel pour toutes sortes de bonnes raisons - séparation, deuil, départ des enfants, ou au contraire ouverture d'un nouveau foyer et arrivée d'enfants - elles n'ont juste pas d'autre choix que d'entrer dans des mois de recherches d'un nouveau logement, généralement vaines dans leur commune, puis de déménager, le plus souvent à des dizaines de kilomètres de leur lieu de travail et centre de vie initial. Naissent alors - ils sont d'ailleurs

nés il y a quelques années - les problèmes d'encombrement des transports publics, de routes, de pollution de l'air et de bruit. Bref, s'il y a prise de conscience générale qu'il faut agir sur le marché du logement pour pouvoir assurer à la plupart de nos habitants un lieu d'habitation qui ne les ruine pas ou ne les oblige pas à déménager de leur commune ou région, pourtant au centre de leurs intérêts professionnels et familiaux, les pouvoirs publics n'ont pas d'autre choix que d'être acteur, indirect, parfois direct, du marché de l'immobilier. Ainsi, de nombreuses communes cèdent à des sociétés coopératives des terrains en droit de superficie pour que des logements à loyer abordable ou modérés y soient construits. Des plus petites communes ont même fait bâtir elles-mêmes des logements pour leurs jeunes ou leurs concitoyens plus âgés. Tout ceci est très bien, mais ne suffit de loin pas.

Ces communes qui veulent accompagner le marché pour permettre à leurs habitants de se loger ou reloger leur propre ville ou village, sans passer d'un loyer correct à une somme trop élevée pour leur budget, agissent par le biais de terrains qu'elles possèdent. Or, ces derniers, résultant soit d'une politique foncière active, ou de déplacements d'équipements publics dans une autre zone de la commune, sont situés, souvent, en zone d'intérêt public. La zone d'intérêt public permet beaucoup de choses, dont la construction d'équipements sportifs, hospitaliers, de requérants d'asile, de logements pour étudiants ou protégés. Elle ne permet pas, par contre, la construction de logements, et encore moins de logements d'utilité publique [1]. Ainsi, une commune, qui possède des terrains en zone d'intérêt public, si elle veut contracter avec une société coopérative, par exemple, pour construire un ensemble de logements d'utilité publique - LUP : logements à prix coûtant ou logements subventionnés au sens de la LL - elle doit "rezoner" son terrain, procédure qui prend, selon notre expérience, plusieurs années, voire plus de dix ans suivant les oppositions et recours. La réactivité des communes est particulièrement faible au regard de ceci.

Nous demandons donc, par cette motion, que le Conseil d'Etat fasse les modifications légales nécessaires pour que, notamment en cas de situation de pénurie de logements, une commune puisse autoriser la construction de logements LUP dans des zones d'utilité publique [2]. De plus, et c'est un trend que l'on rencontre partout, c'est la mixité des logements qui est recherchée - logements du marché, les diverses catégories de logements d'utilité publique, logements protégés et logements pour étudiants - pour encourager la mixité sociale et intergénérationnelle, éviter les ghettos, et également pour permettre des montages financiers plus supportables pour les finances publiques, notamment. Ainsi, la modification de la législation que nous demandons devrait aussi permettre cette mixité de logements dans les zones d'utilité publique de communes souffrant de pénurie, probablement en fixant des plafonds ou planchers pour les logements du marché.

Nous remercions le Conseil d'Etat de répondre directement à cette motion, qui sera développée en plénum.

[1]Au global et sur la durée, les logements d'utilité publique offrent des loyers nettement inférieurs à la moyenne du marché. La raison en est simple : les maîtres d'ouvrage d'utilité publique calculent les loyers en fonction des coûts sans marge spéculative. Par conséquent, les loyers sont calculés sur la base des seuls coûts effectivement supportés par le bailleur. Ceux-ci se composent d'une part des frais financiers (amortissement et intérêts correspondants et rémunération limitée des fonds propres). Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'Association suisse de l'habitat et de la loi fédérale sur le droit de timbre, en cas de dissolution d'une société d'utilité publique, l'entier du bénéfice de liquidation doit être attribué à une société poursuivant les mêmes buts.

[2]Nous sommes conscients que la jurisprudence fédérale rend difficile des constructions de ce type dans des zones d'intérêt public ; mais s'il y a une brèche pour les logements protégés et les logements pour étudiants, il doit y en avoir une aussi pour les autres types de logements en cas de forte pénurie. Le droit au logement est un droit d'ordre constitutionnel.

Rapport du Conseil d'Etat

La motion de Mme Fabienne Freymond Cantone a été déposée le 3 juin 2014 et développée le 1er juillet 2014. Le Grand Conseil a suivi la proposition de la commission de transformer cette motion en postulat en date du 12 mai 2015.

On relève que certaines questions posées par ce postulat ont été traitées dans le cadre des débats relatifs à la loi cantonale sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL). A l'instar de ce qui prévalait jusqu'à maintenant, la LATC révisée ne prévoira pas de réglementation précise des zones d'utilité publique. De façon générale, de telles zones sont destinées à la réalisation d'équipements généraux d'intérêt public. Exceptionnellement, des logements rattachés à une installation d'intérêt public sont admis (par exemple des logements en lien avec un hôpital).

Il ne semble pas pertinent de permettre la création de LUP en ZUP, raison pour laquelle la nouvelle loi ne prévoit pas une telle mesure.

D'une part, le loyer contrôlé ne l'est que pour 20 ans. A l'échéance de ce délai, la commune se trouvera avec des logements soumis au marché libre mais situés dans ce qui devait être de la zone d'utilité publique, avec ce que cela signifie comme perte d'utilité pour la collectivité.

D'autre part, la commune, en utilisant sa zone d'intérêt public pour des LUP, renonce forcément à un projet utile à son développement, pour parer à l'urgent.

Même si la procédure est plus longue, le fait de modifier le plan d'affectation, si cela apparaît comme nécessaire, permet de réaliser un aménagement plus équilibré et durable. De toute manière, une procédure complète serait nécessaire pour modifier sensiblement les plans d'affectation afin que la réglementation des zones d'utilité publique soit adaptée à l'accueil de logements. Il conviendrait probablement de prévoir des règles d'implantation, de construction, des degrés de sensibilité au bruit, etc., différents de ceux en vigueur dans la zone d'utilité publique telle que planifiée initialement. Le gain de temps escompté ne serait dès lors certainement pas réalisable.

12.5 Rapport sur le postulat Stéphane Rezso et consorts - Quand trop de taxes tuent les taxes ou pour que la LAT ne pénalise pas les communes

Rappel du postulat

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) prévoit une contribution sur les plus-values foncières de 20% au moins. Les dispositions doivent être fixées par le canton, dans un délai de 5 ans. Une motion du député Mahaim de mai 2014 demande déjà de légiférer sur ce sujet.

De nombreuses communes ont fait un grand travail, pour rédiger et faire adopter un règlement sur les taxes d'équipements communautaires. Cette taxe permet aux communes de prélever une taxe limitée à 50% des frais d'équipements collectifs pour de nouveaux droits à bâtir accordés. Cette taxe d'équipement unique permet de financer les nouvelles infrastructures nécessaires générées par l'arrivée des nouveaux habitants. Il serait particulièrement malvenu que les communes ne puissent bénéficier de ces rentrées indispensables à leur développement.

Par ailleurs, le canton a toujours prélevé les droits de mutation sur tous les transferts de terrain ou de droit de propriété. Les terrains sont fiscalisés par l'Etat. Cette contribution sur les plus-values voulues par la LAT va donc se rajouter à toutes les taxes, impôts et redevances actuellement en vigueur. Augmenter trop ces prélèvements deviendrait confiscatoire et naturellement renchérirait d'autant le prix des logements.

Cette contribution LAT de 20% sur les plus-values doit alimenter un fonds qui permettra d'indemniser les propriétaires qui perdront des droits à bâtir. Il convient dès lors de s'assurer que les montants obtenus par le biais de cette nouvelle taxation sur les plus-values ne diminuent pas les ressources des communes. Il est indispensable que les communes puissent continuer à prélever la taxe sur les

équipements communautaires, afin qu'elles puissent continuer à financer les infrastructures nécessaires à leur développement.

Par le biais du présent postulat, les députés soussignés demandent que le nouveau système fiscal mis en place laisse aux communes les ressources nécessaires à leur développement et au financement de leurs infrastructures, y compris s'agissant de l'impôt sur les gains immobiliers et les droits de mutation.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat que :

- **le projet de mise en place des taxations des plus-values tienne compte des besoins de financement des communes et ne diminue pas les montants des taxes d'équipements communautaires prélevés par les communes.**

Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat.

Rapport du Conseil d'Etat

La motion de Monsieur Stéphane Rezso, député, et consorts, a été déposée le 16 septembre 2014. Elle a été renvoyée à l'examen d'une commission qui a siégé le 14 novembre 2014. La commission, à l'unanimité des membres présents, a recommandé au Grand Conseil de transformer cette motion en postulat, de le prendre en considération et de le renvoyer au Conseil d'Etat. Le 13 janvier 2015, le Grand Conseil a accepté à l'unanimité les conclusions du rapport de la commission et a renvoyé le postulat au Conseil d'Etat.

Le projet de modification de la LATC relatif au prélèvement de la taxe sur la plus-value ne remet pas en cause la taxe communale d'équipement communautaire que les communes pourront continuer à prélever.

L'Etat prendra en outre en charge la totalité des indemnités dues pour expropriation matérielle alors qu'il n'en paie que la moitié actuellement, le solde étant à la charge des communes.

Le Conseil d'Etat a donc donné une suite favorable à la demande de Monsieur le député Rezso.

12.6 Réponse à l'interpellation Anne BAEHLER BECH - Disponibilité des terrains constructibles : quelles applications de l'article 15a alinéa 2 LAT ?

Rappel de l'interpellation

L'article 15a, alinéa 2, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) précise ce qui suit : "Le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal". Cet alinéa oblige de fait les cantons à légiférer en la matière.

Le message du Conseil fédéral (FF 2010 959) indique en substance que la lutte contre la thésaurisation des terrains constructibles vise un intérêt public et que, dans un tel cas, l'obligation de construire ne constitue pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété pour autant qu'elle soit soumise à des conditions. L'obligation de construire est un moyen subsidiaire qui peut être réalisé si l'offre de terrains équipés est insuffisante ou s'il existe un autre intérêt public prépondérant. Le message précise de plus que le délai pour réaliser la construction se situe dans une fourchette de 5 à 15 ans. Le droit cantonal devra, en outre, prévoir des conséquences juridiques appropriées pour que la construction puisse être imposée à l'échéance du délai, allant par exemple au droit d'emption en faveur d'une commune à une expropriation.

Compte tenu, d'une part, de la pénurie aiguë de logements que connaît notre canton, de la volonté affichée du Conseil d'Etat de favoriser la construction de logements abordables, notamment en luttant contre la thésaurisation du sol, du contre-projet proposé par le Conseil d'Etat pour répondre à l'initiative de l'Asloca Vaud "Stop à la pénurie de logements" et donc du devenir de la politique vaudoise en matière de logements et, d'autre part, de l'importance et de l'implication d'une loi

d'exécution de l'article 15a LAT dans les enjeux considérables en la matière et dans les débats à venir, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1) Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat de cet article 15a LAT et comment compte-t-il le mettre en vigueur ?

2) Comment le Conseil d'Etat définira-t-il les critères d'application de cet article 15a LAT ?

3) Quels délais seront-ils accordés pour réaliser la construction jugée nécessaire et quelle sera l'autorité compétente pour les accorder ?

4) Quelles conséquences juridiques le Conseil d'Etat prévoit-il pour que la construction puisse être imposée à l'échéance du délai ?

5) Quand le Conseil d'Etat entend-il soumettre au parlement la loi d'application et d'exécution rendue nécessaire par la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ?

Réponse du Conseil d'Etat

L'interpellation a été déposée le 26 août 2014 et développée le 9 septembre 2014. Mme la députée Anne Baehler Bech demande comment l'article 15a LAT sera concrétisé dans le droit cantonal. Elle pose différentes questions à ce propos au Conseil d'Etat, qui est en mesure de répondre de la façon suivante :

1) Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat de cet article 15a LAT et comment compte-t-il le mettre en vigueur ?

Cet article doit se comprendre comme un mandat fait aux autorités cantonales d'adapter leur droit. Ceci est désormais fait par les articles 49 à 51 du projet de révision LATC.

2) Comment le Conseil d'Etat définira-t-il les critères d'application de cet article 15a LAT ?

L'EMPL répond à cette question : il s'agit des articles 49 à 51 du projet de révision.

3) Quels délais seront-ils accordés pour réaliser la construction jugée nécessaire et quelle sera l'autorité compétente pour les accorder ?

D'une part, dans le cadre des conventions de droit public qu'elles passeront avec les propriétaires (art. 51 al. 3), il appartiendra aux communes de fixer les délais.

D'une part, l'article 51, alinéa 1 prévoit que pour la réalisation d'un projet défini, la mise en zone à bâtir qui y est liée peut être soumise à la condition que la demande de permis de construire soit déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. Ce délai peut être prolongé de deux ans par la municipalité.

4) Quelles conséquences juridiques le Conseil d'Etat prévoit-il pour que la construction puisse être imposée à l'échéance du délai ?

Dans le cas de conclusions de contrats de droit administratif, les communes seront libres de fixer les conséquences qu'elles entendent donner au non-respect de l'obligation de bâtir. Elles devront être prévues dans les conventions. Leur efficacité sera contrôlée par le SDT dans le cadre de la procédure d'affectation.

Concernant la mise en zone à bâtir liée à la réalisation d'un projet défini, le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure, à l'échéance du délai prévu pour déposer une demande de permis (art. 51 al. 1).

5) Quand le Conseil d'Etat entend-il soumettre au parlement la loi d'application et d'exécution rendue nécessaire par la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ?

L'EMPL répond à cette question.

12.7 Réponse à l'interpellation Stéphane Rezso et consorts - Le Monopoly : le futur jeu de la LAT ?

Rappel de l'interpellation

Nous savons désormais tous, que la LAT prévoit une contribution sur les plus-values foncières de 20%. Mais un marché des droits à bâtir risque de s'installer et une bourse des terrains à zoner/dézoné risque aussi de se développer.

Mais avant qu'un projet de loi n'arrive devant notre plénum, il serait bon que les communes soient renseignées en détail sur la direction qu'elles doivent prendre, et comment elles doivent se comporter avec les transferts de terrains actuels.

Actuellement les transferts de terrain ne se sont pas arrêtés dans tout le Canton. De plus, dans le périmètre du Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), de nouveaux droits à bâtir sont accordés par les communes, sans qu'un seul mètre de terrain ne soit dézoné ou n'aie besoin d'être compensé. Dans d'autres régions du canton, la situation est plus compliquée. Mais partout les communes ne savent pas encore comment se comporter pour ne pas porter préjudice à leurs futurs intérêts. L'application de la LAT promet d'être particulièrement douloureuse pour de très nombreuses communes.

Plusieurs communes ont un règlement sur les taxes d'équipements communautaires, cela leur permet de prélever une taxe sur les nouveaux droits à bâtir. Cette taxe d'équipement unique permet de financer les nouvelles infrastructures nécessaires générées par l'arrivée des nouveaux habitants.

Par ailleurs, le Canton a toujours prélevé les droits de mutation sur tous les transferts de terrain ou de droit de propriété. Les terrains sont toujours fiscalisés par l'Etat, et une réflexion sur notre pratique fiscale en la matière est certainement devenue nécessaire.

Cette contribution sur les plus-values va donc se rajouter à toutes les taxes : gain immobilier, droit de mutations, impôts et redevances actuellement en vigueur. Il est important pour les communes, les promoteurs, les caisses de pension et les acteurs de l'immobilier de connaître dans quelle direction va aller cette nouvelle taxe, comment elle va être calculée et surtout à partir de quelle date elle va entrer en vigueur.

Je pose donc les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Comment va-t-on définir la notion de "plus-value" et la calculer ?*
- Depuis quelle date s'appliquera la contribution de "plus-value" ? Y aura-t-il un effet rétroactif ?*
- Comment les communes peuvent-elles imposer ou faire des réserves sur les montants des "plus values" foncières ?*
- En cas de dézonage, y aura-t-il un dédommagement pour le propriétaire privé ?*
- Dans quel délai le Conseil d'Etat va-t-il apporter des réponses aux communes ?*

Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

L'interpellation a été déposée le 1er juillet 2014 et développée le 26 août 2014.

Monsieur le député Rezso émet des craintes à propos du prélèvement de la taxe sur la plus-value qui vient se rajouter à d'autres taxes telles que l'impôt sur les gains immobiliers, le droit de mutation. Il pose quelques questions au Conseil d'Etat afin que les communes, les promoteurs, les caisses de pension et les acteurs de l'immobilier soient informés à ce sujet.

Comment va-t-on définir la notion de "plus-value" et la calculer ?

L'EMPL et le projet de loi répondent à la question.

Depuis quelle date s'appliquera la contribution de "plus-value" ? Y aura-t-il un effet rétroactif ?

Le projet contient une disposition transitoire. Les nouvelles prescriptions ne s'appliqueront qu'aux plans approuvés par le département après la date d'entrée en vigueur de la LATC et qu'aux autorisations exceptionnelles délivrées hors zone à bâtir après cette date.

Comment les communes peuvent-elles imposer ou faire des réserves sur les montants des "plus-values" foncières ?

La plus-value sera versée dans un fonds géré par le canton.

En cas de dézonage, y aura-t-il un dédommagement pour le propriétaire privé ?

Il appartient au juge de décider d'une éventuelle indemnisation si la restriction découlant de la mesure d'aménagement du territoire équivaut à une expropriation matérielle.

Dans quel délai le Conseil d'Etat va-t-il apporter des réponses aux communes ?

Dans la mesure où les réponses du Conseil d'Etat sont fournies avec le projet de modification légale, cette question est devenue sans objet.

12.8 Réponse à la question Alexandre RYDLO – Qui contrôle la mise à jour régulière des Plans directeurs communaux ?

Rappel de la question

Ces derniers mois, les Conseils communaux des communes du district de l'Ouest lausannois ont été invités par leur municipalité respective à se prononcer sur l'octroi d'un crédit pour l'établissement d'un Plan directeur intercommunal à l'échelon du district et la mise à jour de leur Plans directeurs communaux respectifs.

L'article 38 de la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11) stipule que les communes de plus de mille habitants doivent établir un plan directeur. L'article 30 indique également que les plans directeurs sont réexaminés tous les quinze ans au moins et que, lorsque les circonstances l'exigent, ils sont tenus à jour et adaptés.

Dans la lecture du préavis qui a été soumis à tous les Conseils communaux du district de l'Ouest lausannois, on constate les faits suivants :

Commune	Plan directeur communal	Plan général d'affectation
Bussigny	1999	1986
Crissier	2000	1995
Chavannes-près-Renens	1995	1989
Ecublens	1991	1999
Prilly	Révision partielle en cours	Révision en cours
Renens	1997	1947
St-Sulpice	1997	2011
Villars-St-Croix	2006	2011

Si le soussigné se réjouit que le canton participe financièrement à la nouveauté cantonale qu'est l'élaboration d'un Plan directeur intercommunal - qu'il en soit d'ailleurs ici fortement remercié - il s'étonne toutefois du fait que, si la LATC prévoit un réexamen tous les quinze ans, il soit possible de constater que certains Plans directeurs communaux datent de 1991...

Aussi je pose la question suivante au Conseil d'Etat :

Qui contrôle la mise à jour régulière des Plans directeurs communaux et qui s'active pour les faire

mettre à jour selon la loi ?

Réponse du Conseil d'Etat

Le plan directeur est un document cadre qui détermine la vision et les objectifs d'aménagement de la commune. Il est élaboré par la municipalité. Selon l'article 36 LATC, il comporte les principes directeurs d'aménagement du territoire portant notamment sur l'utilisation du sol dans les territoires situés hors et en zone à bâtir, les constructions d'intérêt public, les espaces publics, les réseaux et les voies de communication, les équipements techniques et les transports, les sites, paysages, monuments et ressources naturelles à préserver, les territoires exposés à des nuisances ou à des dangers et les installations de délasserment et de tourisme. Le contenu du plan directeur est adapté aux besoins de la commune.

En fonction de l'évolution de sa vision et de ses objectifs stratégiques d'aménagement ou si les circonstances l'exigent, la municipalité peut procéder au réexamen de son plan directeur. Elle doit surtout assurer la cohérence entre les plans d'affectation qu'elle développe et sa vision directrice. Si ces derniers s'en éloignent, le Service du développement territorial demande de mener en parallèle une révision du plan directeur communal.

Il appartient toutefois à la commune concernée d'entreprendre une révision de son plan directeur si elle en a le besoin.

13 CONSEQUENCES

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

Suite à l'adoption de ce projet, il conviendra bien entendu d'adapter le RLATC ainsi que certaines lois spéciales afin notamment d'adapter les procédures.

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

Comme précisé au Grand Conseil lors de son examen du projet séparé modifiant la LATC sur les aspects subventions (EMPL 271 précité), l'octroi des subventions basées sur les dispositions en fait déjà adoptées n'engendrera pas d'augmentation du budget de fonctionnement du SDT.

S'agissant de la question de la plus-value, un tableau des conséquences financières avait été établi dans le cadre de l'EMPL y relatif. Comme mentionné plus haut, ces projections ont été affinées suite à la consultation.

Intitulé	Année	Année	Année	Année	Année	Total
	2017	2018	2019	2020	2121	
Taxe sur la plus-value	53'700'000.0	57'400'000.0	50'900'000.0	47'200'000.0	43'500'000.0	252'700'000
Indemnités pour expropriation matérielle	-39'500'000.0	-47'400'000	-55'300'000.0	-55'300'000.0	-47'400'000.0	-244'900'000
Masse salariale, charges comprises (1 EPT)	-143'400.0	-143'400.0	-143'400.0	-143'400.0	-143'400.0	-717'000.0
Frais de logistique, mobilier, PC et logiciels	-5'000.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-5'000.0
Frais d'expertises	-200'000.0	-200'000.0	-200'000.0	-200'000.0	-200'000.0	-1'000'000.0
Impôt sur les gains immobiliers* : perte provenant de la déduction de la taxe sur la plus-value (8,6 % de la taxe dont 7/12 de perte pour le canton)	-2'693'950.0	-2'879'566.67	-2'553'483.33	-2'367'866.67	-2'182'250.0	-12'677'116.7
Compensation pour le non prélèvement de la plus-value forestière	-80'370.0	-80'370.0	-80'370.0	-80'370.0	-80'370.0	401'850.0
Solde	11'077'280.0	6'696'663.33	-7'377'253.33	-10'891'636.7	-6'506'020.0	-7'000'966.67

* Le tableau ne comprend pas l'effet des expropriations matérielles. En l'absence d'indemnités, l'impôt sur les gains immobiliers sera réduit du fait de la diminution de valeur de l'immeuble. En cas d'indemnisation, l'impôt sur les gains immobiliers est prélevé, ce qui augmente les recettes de cet impôt. Cette augmentation sera temporaire car le gain imposable sera diminué lors de l'aliénation de l'immeuble. En résumé, l'effet des expropriations sur l'impôt sur les gains immobiliers sera négatif à terme même si, dans un premier temps, les recettes de cet impôt devaient légèrement augmenter. Par ailleurs, les expropriations matérielles devraient d'abord déployer peu d'effets, puis augmenter et enfin diminuer au fil des années.

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

Il existe de grosses incertitudes sur le plan financier autour de la plus-value et des indemnités à payer.

- Il s'agit d'une nouvelle taxe. Les recettes dépendent du nombre de mesures d'aménagement du territoire donnant lieu à une plus-value, du montant de celle-ci sans les frais d'étude, d'équipement et autres frais déductibles selon l'article 65 du projet ainsi que du taux de prélèvement. Des simulations ont permis d'établir les conséquences financières du projet. Elles dépendent aussi de l'évolution du marché immobilier et du comportement des acteurs.
- Il est difficile de déterminer les indemnités à payer pour expropriation matérielle. Les risques de devoir en payer seront plus importants pendant les 20 prochaines années. Il faut tenir compte toutefois de la durée des procédures. Pour cette raison, les indemnités dues pour expropriation matérielle seront moins importantes les premières années.

13.4 Personnel

Le prélèvement de la plus-value nécessite un ETP de juriste spécialiste pour le SDT dès 2017. Le 0,5 ETP administratif au SDT sera absorbé par les ressources existantes. Il en va de même des ressources nécessaires pour la gestion du fonds.

Le reste de la modification de loi ne nécessite pas la création de postes supplémentaires.

13.5 Communes

La plupart des propositions émises tendent à faciliter la tâche des communes ou des régions. Cela concerne en particulier les assouplissements liés à la non obligation d'élaborer un plan directeur communal ou régional. Et surtout, le système d'élaboration et d'adoption en est largement simplifié puisqu'il reste en main de la municipalité (sans passer par le législatif), et qu'au surplus l'approbation cantonale est supprimée.

Une plus grande marge d'appréciation est également laissée aux communes pour leur planification dans le cadre de leur plan d'affectation qui, outre qu'il devra bien entendu répondre aux exigences légales (harmonisées pour certaines notions et méthodes), pourra s'adapter plus spécifiquement aux besoins locaux.

Enfin, l'introduction d'un accord préliminaire au sujet du développement de la commune devrait également faire gagner à celle-ci à la fois du temps, des efforts et de l'argent.

Sur le plan financier :

Comme mentionné dans l'EMPL 271 (LATC subventions) adopté par le Grand Conseil au printemps 2016, les subventions déjà octroyées à ce jour sont maintenues. Par ailleurs, le service subventionnera également les études d'aménagement du territoire nécessaires à l'élaboration de planifications stratégiques d'intérêt cantonal.

Les communes peuvent continuer à prélever la taxe communale d'équipement communautaire. Par ailleurs, elles n'auront plus à payer la moitié des indemnités au titre d'expropriation matérielle en lien avec des mesures d'aménagement du territoire. L'Etat prendra en charge la totalité de celles-ci.

La taxe sur la plus-value pourra être déduite des gains immobiliers qui donnent lieu à un impôt. En conséquence, les montants versés pour la péréquation intercommunale qui proviennent des recettes de l'impôt sur les gains immobiliers seront diminués.

13.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

13.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Mise en œuvre :

- de la mesure 1.5 : *"Préserver l'environnement et gérer durablement les ressources naturelles, notamment en accompagnant le développement urbanistique du canton et en préservant la qualité de l'air et de l'eau et en gérant de manière intégrée les risques liés aux dangers résultant des éléments naturels"* ;
- de la mesure 1.6 : *"Préserver le territoire pour y permettre un développement harmonieux des activités humaines"*, et notamment dans ce cadre les actions visant à *"Optimiser le traitement des projets d'aménagement du territoire (organisation, procédures, délais de traitement des dossiers, coopération avec les communes)"* et *"Suivre et stimuler les projets d'agglomérations"* ;
- de la mesure 4.1 : *"Réaliser les projets liés au rayonnement du canton et de la Métropole lémanique par le soutien de projets phares"* ;
- de la mesure 4.5 : *"Renforcer et diversifier l'économie vaudoise notamment par la mise à disposition de terrains équipés, la localisation d'implantation d'entreprises facilitée"* ;
- de la mesure 5.3 : *"Renforcer la collaboration entre collectivités et institutions au premier rang desquelles figurent les communes notamment en matière de financement des tâches incombant aux collectivités publiques"*.

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

Le projet est conforme à la loi sur les subventions.

13.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le Plan directeur cantonal (cadre gris) sera modifié simultanément, dans le cadre de la 4e adaptation, afin de supprimer la référence à la commission consultative du PCDn, comme le prévoit le présent projet.

13.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

13.12 Simplifications administratives

La majeure partie des modifications proposées constituent des assouplissements des instruments existants ou de la procédure.

13.13 Protection des données

Néant.

13.14 Autres

Néant.

14 CONCLUSION

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

a. d'adopter les projets de lois ci-après modifiant

- la partie aménagement du territoire de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 ;
- la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 ;
- la loi forestière du 8 mai 2012 ;
- la loi sur les routes du 10 décembre 1991 ;

b. d'accepter les rapports aux postulats :

- de la Commission de gestion *Lenteurs administratives au Service du développement territorial*
- Vassilis VENIZELOS - *Pour une simplification des procédures relatives aux plans directeurs régionaux*
- Régis COURDESSE *pour supprimer toute trace du Plan de quartier de compétence municipale de la législation vaudoise*
- Fabienne FREYMOND CANTONE *concernant la dynamisation de la construction de logements - Il n'y a pas que l'initiative de l'ASLOCA ou le contre-projet du Conseil d'Etat qui peuvent faire avancer les choses*
- Stéphane REZSO et consorts - *Quand trop de taxes tuent les taxes ou pour que la LAT ne pénalise pas les communes*

ainsi que les réponses aux interpellations

- Anne BAEHLER BECH - *Disponibilité des terrains constructibles : quelles applications de l'article 15a alinéa 2 LAT ?*
- Stéphane REZSO et consorts - *Le Monopoly : le futur jeu de la LAT ?*

et à la question :

- Alexandre RYDLO - *Qui contrôle la mise à jour régulière des Plans directeurs communaux ?*

Annexe

Modèle vaudois du régime de compensation

	Réglementation minimale selon la LAT	Solution proposée
Mesures d'aménagement du territoire assujetties	Classement (durable) en zone à bâtir	1) Classement (durable) en zone à bâtir ou en zone spéciale (exclusion pour le classement temporaire p. ex. gravière ou carrière) 2) Changement d'affectation de zone à bâtir ou mesure de densification 3) Dérogations hors zone à bâtir
Taux du prélèvement	20%	20%
Affectation des recettes	1) Indemnisation pour expropriation matérielle 2) Autres mesures (art. 3 LAT)	1) Prise en charge des frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion du fonds 2) Indemnisation pour expropriation matérielle 3) Financement de mesures de protection et de reconversions de terres en surfaces d'assolement 4) Financement de mesures de protection ou de valorisation de la forêt en cas de défrichement
Exigibilité	Lors de la construction ou de l'aliénation du bien-fonds	Lors de l'entrée en force du permis de construire ou lors de l'aliénation du bien-fonds (art. 64 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux, LI / RSV 642.11)
Compétence pour prélever		Le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (ci-après : le département)
Outil financier		Fonds géré par le département
Seuil de la plus-value		- CHF 10'000.- (en lien avec les coûts de prélèvement et de gestion du fonds) - par chapitre cadastral
Assujettissement des collectivités publiques à la taxe	Possibilité d'exempter les collectivités publiques	Exemption des collectivités publiques qui sont propriétaires des terrains faisant l'objet d'une des mesures d'aménagement du territoire, lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de tâches publiques qu'elles accomplissent elles-mêmes (notamment les logements d'utilité publique).
Déduction lors du calcul de la plus-value	Exception pour les agriculteurs : déduction du montant nécessaire à l'acquisition d'un bâtiment de remplacement	Dans un délai de 5 ans, l'agriculteur peut déduire le montant nécessaire à l'acquisition d'une construction agricole de remplacement

Impôt sur les gains immobiliers	La taxe perçue est déductible du gain	Taxe déductible au titre d'impense
Définition et calcul de la plus-value	Sur la base d'une expertise financière effectuée par • dans un premier temps du moins des mandataires externes suivis par l'administration cantonale ou • par l'administration cantonale elle-même	
Taxation de la plus-value	Décision prise par le département, susceptible de recours à la CDAP et au TF Inscription d'une hypothèque légale pour en garantir le paiement	
Coordination avec la plus-value « forestière »	La LVLFO doit renvoyer à la législation sur la plus-value selon l'article 5 LAT pour éviter une double imposition (cas d'une aire forestière située dans un secteur faisant l'objet d'un classement en zone à bâtir ; pas d'imposition selon la LFO mais affectation d'une partie des recettes à la protection de la forêt)	
Coordination avec le remaniement avec péréquation réelle	La taxe de plus-value doit être prélevée même en cas de remaniement parcellaire avec péréquation réelle	
Coordination avec la taxe pour l'équipement communautaire	Maintien de la taxe d'équipement communautaire. Les deux taxes peuvent cohabiter et les deux ensemble ne revêtent pas un caractère confiscatoire	

PROJET DE LOI
modifiant la partie aménagement de la loi sur
l'aménagement du territoire et les constructions
(LATC) du 4 décembre 1985

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) est modifiée comme suit :

TITRE I PRINCIPES GENERAUX

Art. 1 Buts

¹ Le canton et les communes visent un développement durable du canton dans le respect du principe de subsidiarité, conformément aux buts et principes des articles 1 et 3 LAT.

Art. 2 Information et participation de la population

¹ Les autorités veillent à informer et à faire participer la population conformément à l'article 4 LAT.

Texte actuel

Projet

Art. 3 Qualification

¹ Les plans directeurs et d'affectation sont élaborés par une personne qualifiée. Le règlement précise les qualifications requises.

Art. 4 Autorités exécutives

¹ Le Conseil d'Etat est l'autorité de surveillance en matière d'aménagement du territoire, de police des constructions et d'exécution de la législation fédérale sur les résidences secondaires. Il édicte les règlements d'application de la loi et tranche en cas de conflits de compétences entre les départements.

² Le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (ci-après : le département), sous réserve de tâches spéciales attribuées à d'autres départements ou autorités, assure l'exécution des lois, des règlements et des plans relatifs à l'aménagement du territoire, à la police des constructions ainsi qu'aux résidences secondaires.

³ Le service en charge de l'aménagement du territoire (ci-après : le service) :

- a. est l'autorité compétente selon l'article 25, alinéa 2 LAT pour décider si les projets situés hors de la zone à bâtir sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée ;
- b. assure la coordination entre les autorités concernant les plans d'aménagement selon l'article 25a LAT ; il propose si nécessaire une pesée des intérêts à l'intention de l'autorité d'approbation ;
- c. est le service cantonal selon l'article 31 LAT ;
- d. est l'autorité compétente au sens de l'article 15, de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires.

⁴ La municipalité est chargée de faire observer les prescriptions légales et réglementaires, ainsi que les plans en matière d'aménagement du territoire et des constructions.

Texte actuel

Projet

Art. 5 Emoluments

¹ L'Etat peut percevoir des émoluments auprès des communes pour l'examen et l'approbation des plans d'aménagement du territoire.

² L'Etat et les communes peuvent percevoir des émoluments des propriétaires :

- a. pour toutes les demandes, autorisations, préavis, en lien avec la police des constructions ;
- b. pour toutes les décisions, prestations, expertises, liées à une construction illicite.

TITRE II AMENAGEMENT CANTONAL

Chapitre I Plan directeur cantonal

Art. 6 Définition

¹ Le plan directeur cantonal définit la stratégie d'aménagement du canton et les mesures de mise en œuvre.

Art. 7 Etablissement et consultation

¹ Le Conseil d'Etat établit le plan conformément aux articles 6 et suivants LAT et le soumet à une consultation publique pendant 30 jours au moins.

² Il établit et rend public un rapport de consultation.

Art. 8 Adoption et approbation

¹ Le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil le plan et le rapport de consultation.

² Le Grand Conseil adopte le plan. Ce dernier peut prévoir que certaines parties peuvent être modifiées par le Conseil d'Etat.

³ Le Conseil d'Etat transmet le plan au Conseil fédéral pour approbation.

Art. 9 Effets du plan directeur cantonal

¹ Le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les autorités.

Chapitre II Plans d'affectation cantonaux

Art. 10 Etablissement

¹ Un plan d'affectation cantonal peut être établi dans les cas suivants :

- a. pour des objets d'importance cantonale ;
- b. lorsqu'une commune dûment mise en demeure n'établit pas ou ne modifie pas un plan d'affectation dont la loi lui impose l'adoption ou la modification ; dans ce cas, la commune assume les frais.

² Les articles 21 à 33 et 44 sont applicables par analogie.

³ La décision d'établir un plan d'affectation cantonal est prise par le Conseil d'Etat. L'élaboration du plan est conduite par le service, sauf disposition contraire dans une loi spéciale.

Art. 11 Consultation des municipalités

¹ Avant l'enquête publique, le service soumet le plan aux municipalités des communes concernées et recueille leurs déterminations.

Art. 12 Enquête publique

¹ Le plan fait l'objet d'une enquête publique de 30 jours.

² Durant l'enquête, le dossier est disponible pour consultation au service et dans les communes dont le territoire est concerné. Avis est donné de ce dépôt par affichage au pilier public et par insertion dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud.

³ Les oppositions et les observations auxquelles donne lieu le plan sont déposées par écrit au lieu de l'enquête publique ou postées à l'adresse du greffe municipal ou du service durant le délai d'enquête.

Art. 13 Conciliation

¹ Le service entend les opposants, à leur demande, au cours d'une séance de conciliation. Il peut également les entendre d'office.

Texte actuel

Projet

Art. 14 Approbation

¹ Le département statue sur le plan et sur les oppositions par une décision motivée.

² Les décisions du département sont susceptibles d'un recours auprès du Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen.

TITRE III AMENAGEMENT COMMUNAL ET INTERCOMMUNAL

Chapitre I Plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux

Art. 15 Définition

¹ Les plans directeurs déterminent une vision de l'aménagement du territoire pour les quinze à vingt-cinq prochaines années.

² Ils assurent la coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire.

Art. 16 Etablissement

¹ Une ou plusieurs municipalités peuvent établir un plan directeur couvrant tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes.

² La municipalité soumet le plan à une consultation publique pendant trente jours au moins. Elle établit et rend public un rapport de consultation.

Art. 17 Examen préalable

¹ Avant la consultation publique, tout projet de plan directeur communal ou intercommunal est soumis par la ou les municipalités concernées au service pour examen préalable.

² Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal. Il indique, le cas échéant, à quelles dispositions légales ou du plan directeur cantonal le projet

Texte actuel

Projet

n'est pas conforme.

Art. 18 Adoption et approbation

¹ Le plan est adopté par le conseil communal ou général et approuvé par le Conseil d'Etat.

² Il est contraignant pour les autorités cantonales et communales.

Art. 19 Plan directeur intercommunal dans un périmètre compact d'agglomération (projet d'agglomération)

¹ L'Etat et les municipalités concernées établissent de concert un plan directeur dans le périmètre compact de l'agglomération (projet d'agglomération) défini par le plan directeur cantonal.

² Ils définissent ensemble un mode de gouvernance pour l'établissement et la mise en œuvre du plan.

³ Le plan est adopté par les municipalités et approuvé par le Conseil d'Etat. Il est contraignant pour les autorités cantonales et communales.

⁴ En présence d'enjeux importants, le Conseil d'Etat peut rendre le plan directeur dans un périmètre compact d'agglomération contraignant pour des communes ne l'ayant pas adopté.

Art. 20 Révision

¹ Le plan directeur communal ou intercommunal est réexaminé au moins tous les quinze ans. Il est révisé lorsque les circonstances ont sensiblement changé.

Chapitre II Plans d'affectation communaux

SECTION I

BUTS ET CONTENU

Art. 21 Définition

¹ Les plans d'affectation communaux règlent le mode d'utilisation du sol en définissant des zones sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes.

Texte actuel

Projet

² La totalité du territoire communal doit être affectée.

Art. 22 Effets

¹ Les plans d'affectation sont contraignants pour les autorités et les propriétaires.

Art. 23 Contenu

¹ Les plans d'affectation comprennent un plan et un règlement. Ils fixent les prescriptions relatives :

- a. à l'affectation du sol ;
- b. au degré de sensibilité au bruit ;
- c. à la mesure de l'utilisation du sol.

² Ils contiennent toute autre disposition exigée par la présente loi, le plan directeur cantonal, ou les législations spéciales.

³ Ils peuvent également contenir d'autres dispositions en matière d'aménagement du territoire et de restriction du droit à la propriété, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi et au plan directeur cantonal. Ils prévoient en particulier des places de sport, de jeux et de loisirs suffisantes, notamment pour les enfants, et ne peuvent pas contenir d'interdictions relatives aux jeux d'enfants.

Art. 24 Méthode de mesure

¹ Le Conseil d'Etat fixe les notions et les méthodes de mesure utilisées dans les plans d'affectation dans un but d'harmonisation technique.

Art. 25 Rapport à l'attention de l'autorité chargée de l'approbation des plans

¹ Les plans d'affectation sont accompagnés d'un rapport selon l'article 47 OAT.

² En plus des exigences découlant dudit article, le rapport démontre le respect des législations cantonales et du plan directeur cantonal.

Texte actuel

Projet

³ Lorsqu'il concerne une étape d'urbanisation, et en l'absence de plan directeur réglant la question, le rapport contient la vision de l'aménagement des étapes suivantes.

Art. 26 Révision

¹ Les plans sont réexaminés au moins tous les quinze ans. Ils sont révisés lorsque les circonstances ont sensiblement changé.

Art. 27 Plan d'affectation valant permis de construire ou autorisation préalable d'implantation

¹ Le plan d'affectation, ou une partie de celui-ci, équivaut à un permis de construire ou à une autorisation préalable d'implantation lorsqu'il contient les éléments d'une demande de permis de construire ou d'une demande préalable d'implantation. Les dispositions de police des constructions sont applicables à un tel plan.

² La construction doit commencer dans les cinq ans qui suivent la mise en vigueur du plan. Passé ce délai, une demande de permis de construire doit être présentée pour chaque projet de construction.

SECTION II ZONES

Art. 28 Zones à bâtir

¹ Les zones à bâtir sont définies conformément aux articles 1, 3 et 15 LAT.

Art. 29 Zones agricoles et viticoles

¹ Les zones agricoles sont définies conformément à l'article 16 LAT.

² Les zones viticoles sont des zones agricoles affectées à la viticulture.

³ Les zones agricoles spécialisées selon l'article 16a LAT sont définies dans les plans d'affectation sur la base des critères contenus dans le plan directeur cantonal.

Texte actuel

Projet

Art. 30 Zones à protéger

¹ Les zones à protéger sont définies conformément à l'article 17 LAT.

Art. 31 Autres zones

¹ Les plans peuvent contenir d'autres zones, notamment celles du domaine public destinées à la réalisation d'espaces publics pour les véhicules et les piétons.

² Ils peuvent prévoir des zones spéciales destinées à des activités spécifiques prévues dans le cadre du plan directeur cantonal.

Art. 32 Zones à affectation différée

¹ Les zones à affectation différée selon l'article 18, alinéa 2 LAT, délimitent les terrains qui ne seront pas nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années mais qui le seront probablement dans les dix années suivantes. Seuls les terrains situés en zone à bâtir peuvent être mis en zone à affectation différée. Elles se situent hors de la zone à bâtir et sont inconstructibles.

Art. 33 Aire forestière

¹ L'aire forestière selon l'article 18, alinéa 3 LAT, est définie et protégée par la législation sur les forêts.

SECTION III ETABLISSEMENT ET APPROBATION DES PLANS D'AFFECTATION COMMUNAUX

Art. 34 Etablissement des plans

¹ Les plans sont établis par la municipalité.

Texte actuel

Projet

Art. 35 Consultation et participation financière des propriétaires

¹ Avant d'élaborer un plan, la municipalité invite et entend les propriétaires touchés, sauf s'il s'agit d'un plan s'appliquant à tout le territoire de la commune ou à des fractions importantes de celui-ci.

² La municipalité peut convenir avec les propriétaires d'une répartition des frais d'établissement d'un plan d'affectation.

Art. 36 Examen préliminaire

¹ Avant d'élaborer un plan d'affectation, la municipalité soumet au service un projet d'intention comprenant le périmètre et les objectifs du plan envisagé pour examen préliminaire. Pendant l'élaboration du plan, la municipalité peut soumettre au service des avant-projets ou des options.

² Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal.

³ Dans les cas de peu d'importance, si aucun intérêt digne de protection n'est atteint, le service peut décider que l'examen préliminaire vaut examen préalable.

Art. 37 Examen préalable

¹ Avant de mettre un plan d'affectation à l'enquête publique, la municipalité le soumet au service pour examen préalable.

² Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal. Il indique le cas échéant à quelles dispositions légales ou du plan directeur cantonal le projet n'est pas conforme.

Texte actuel

Projet

Art. 38 Enquête publique

¹ Après réception de l'avis du service et éventuelle adaptation, le plan est soumis à l'enquête publique pendant 30 jours. Le dossier est tenu à disposition du public. Avis de ce dépôt est donné par affichage au pilier public, par insertion dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud.

² Les propriétaires touchés sont avisés par lettre recommandée, sauf s'il s'agit d'un plan s'appliquant à tout le territoire de la commune ou à des fractions importantes de celui-ci.

³ Les oppositions et les observations auxquelles donne lieu le projet sont déposées par écrit au lieu de l'enquête ou postées à l'adresse du greffe municipal durant le délai d'enquête.

Art. 39 Oppositions ou observations collectives lors des enquêtes publiques

¹ En cas d'observations ou d'oppositions collectives lors des enquêtes publiques, leurs auteurs désignent un représentant commun auprès duquel ils élisent domicile. Celui-ci est habilité à participer en leur nom et pour leur compte à tous les actes de la procédure. A défaut de représentant commun désigné, le premier signataire en fait office.

Art. 40 Modifications et enquête complémentaire

¹ Après l'enquête publique, le plan peut être modifié par la municipalité et soumis à enquête complémentaire dans les formes et délais des articles 37 et 38, si les modifications sont de nature à porter atteinte à des intérêts dignes de protection.

Art. 41 Adoption

¹ La municipalité transmet le dossier au conseil général ou communal (ci-après le conseil) pour adoption. Il est accompagné d'un préavis avec les propositions de réponses aux oppositions et le ou les avis du service selon les articles 36 et 37.

Texte actuel

Projet

² Le conseil statue sur les projets de réponses aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur le plan.

³ Lorsque le conseil apporte au plan des modifications de nature à porter atteinte à des intérêts dignes de protection, celles-ci sont soumises au service pour examen préalable, puis font l'objet d'une enquête complémentaire ne portant que sur les éléments modifiés.

⁴ En cas d'opposition, le conseil statue sur les propositions de réponses aux opposants et sur les éléments modifiés.

Art. 42 Approbation

¹ Le département approuve le plan adopté par le conseil sous l'angle de la légalité et de sa conformité au plan directeur cantonal.

² La décision du département et les décisions communales sur les oppositions sont notifiées par écrit à la municipalité et aux opposants. Ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen.

³ Le service constate l'entrée en vigueur du plan.

Art. 43 Caducité des projets de plans d'affectation

¹ Les plans d'affectation qui n'ont pas été adoptés 24 mois après la fin de l'enquête publique sont caducs. Ce délai ne court pas pendant les procédures devant les tribunaux.

Art. 44 Procédure simplifiée

¹ Dans les cas de minime importance et en l'absence d'atteinte à des intérêts dignes de protection, le service peut dispenser la commune d'enquête publique et d'adoption par le conseil.

Texte actuel

Projet

SECTION IV

MESURES CONSERVATOIRES

Art. 45 Zones réservées

¹ Les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'article 27 LAT. Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum.

² La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation.

Art. 46 Plans en voie d'élaboration

¹ La municipalité peut refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique.

² L'autorité en charge du plan est tenue de le mettre à l'enquête publique dans les 14 mois qui suivent la décision de refus du permis de construire, puis d'adopter son projet dans les 12 mois suivant la fin de l'enquête publique.

³ Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. La municipalité doit alors statuer dans les 30 jours.

Art. 47 Indemnisation

¹ L'autorité qui refuse un permis de construire en application de l'article 46 répond du dommage causé au requérant qui a engagé de bonne foi des frais pour établir un projet conforme à la réglementation existante. L'action, introduite au lieu de situation de l'immeuble, est soumise à la procédure en matière d'expropriation matérielle ; elle se prescrit par un an dès l'entrée en vigueur du nouveau plan.

Texte actuel

Projet

Art. 48 Plans soumis à l'enquête publique

¹ La municipalité refuse tout permis de construire allant à l'encontre d'un plan, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan d'affectation.

² L'autorité en charge du plan est tenue de l'adopter dans les 12 mois qui suivent le refus du permis.

TITRE IV MESURES FAVORISANT ET GARANTISSANT LA DISPONIBILITE DES TERRAINS A BATIR

Art. 49 Coordination avec les mesures d'améliorations foncières

¹ Les mesures d'aménagement du territoire et d'améliorations foncières sont coordonnées.

² L'approbation d'un plan d'affectation peut être subordonnée à un remaniement parcellaire.

³ Les dispositions de la loi sur les améliorations foncières sont applicables, sous réserve des dispositions de la présente loi.

Art. 50 Libération des servitudes

¹ La municipalité peut décider la libération ou le transfert de servitudes qui se trouvent en contradiction avec des prescriptions impératives en matière de construction ou qui font obstacle à une utilisation rationnelle du sol dans l'intérêt public, sans qu'un intérêt suffisant du propriétaire du fonds dominant le justifie.

² La loi sur l'expropriation est applicable.

³ Le propriétaire du fonds servant verse une contribution correspondant à l'avantage qu'il retire.

Texte actuel

Projet

Art. 51 Disponibilité des terrains

¹ Les terrains affectés à la zone à bâtir doivent être utilisés conformément à leur affectation. Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à la réalisation d'un projet défini est soumise à la condition que la demande de permis de construire soit déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. Ce délai peut être prolongé de deux ans par la municipalité. Si cette condition n'est pas remplie à l'échéance de ce délai, le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure.

² La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'article 47 OAT.

³ La commune peut notamment conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif fixant les modalités de disponibilité. Un tel contrat prévoit au moins le délai pour construire ainsi que les conséquences d'un non-respect de ce délai.

⁴ Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du territoire urbanisé et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur changement d'affectation.

TITRE V EQUIPEMENT

Art. 52 Définition

¹ Un terrain en zone à bâtir est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue et qu'il est possible de s'y raccorder sans frais disproportionnés. L'équipement technique comprend les réseaux suivants :

- a. les voies d'accès ;
- b. l'alimentation en eau ;
- c. l'évacuation des eaux ;
- d. l'approvisionnement en énergie.

Texte actuel

Projet

² L'équipement général est constitué par les réseaux principaux et l'équipement de raccordement par les réseaux secondaires.

³ L'équipement individuel relie les biens-fonds à l'équipement général ou de raccordement.

Art. 53 Obligation d'équiper

¹ Les collectivités concernées procèdent à l'équipement des terrains situés en zone à bâtir dans le délai prévu par leur programme d'équipement, au besoin de manière échelonnée, dans un délai maximum de 10 à 15 ans.

² Elles peuvent faire passer sur les fonds d'autrui les réseaux souterrains, moyennant indemnisation des propriétaires. La loi sur l'expropriation est applicable.

Art. 54 Financement de l'équipement général

¹ Les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais d'équipement général engagés par la commune. Leur participation financière est réglée par les lois spéciales ou par convention.

Art. 55 Financement de l'équipement de raccordement

¹ Les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais de raccordement engagés par la commune. Leur participation financière est réglée par les lois spéciales ou par convention.

² La commune peut reporter sur les propriétaires l'obligation de réaliser l'équipement de raccordement selon les plans approuvés.

Art. 56 Equipement individuel

¹ Chaque bâtiment ou groupe de bâtiments est relié au réseau d'équipement par son propriétaire, qui réalise le raccordement et l'entretien à ses frais.

² La municipalité peut fixer les conditions techniques du raccordement à l'équipement.

Projet

TITRE VI SUBVENTIONS

Chapitre I Subventions de plans ou d'études
d'aménagement du territoire

Art. 57 Principe

¹ Le service peut subventionner :

- a. les plans directeurs intercommunaux d'importance régionale, les projets d'agglomérations et leurs adaptations ainsi que les études sur lesquelles ils se basent ;
- b. les études d'aménagement du territoire nécessaires à l'élaboration de planifications stratégiques d'intérêt cantonal.

Art. 58 Bénéficiaires et taux

¹ Les subventions sont accordées par le service aux communes, associations de communes, fédérations de communes et aux agglomérations pour les plans, leurs adaptations et les études mentionnés à l'article 57.

² Le taux de subventionnement ne peut pas dépasser 40% des coûts. Il est fixé en tenant compte du degré d'intérêt cantonal des études et des projets.

³ Le degré d'intérêt cantonal est déterminé en fonction :

- a. du plan directeur cantonal ;
- b. des autres plans directeurs ;
- c. des objectifs et du programme de législature ;
- d. de l'importance des nouvelles connaissances que le canton pourra acquérir dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Art. 59 Formes et modalités de l'octroi

¹ Le service octroie les subventions par décision ou par convention.

² La subvention est accordée pour une durée limitée qui ne doit en principe pas dépasser cinq ans.

³ Le service peut impartir des charges et des conditions.

Texte actuel

Projet

Art. 60 Procédure de suivi et de contrôle

¹ Le service assure le suivi et le contrôle de la subvention.

² Le bénéficiaire doit fournir au service toutes les informations et tous les documents nécessaires à la bonne réalisation de sa mission de suivi et de contrôle.

Art. 61 Restitution des subventions

¹ L'inobservation des charges et des conditions fixées entraîne l'obligation pour le bénéficiaire de rembourser tout ou partie des subventions perçues.

Chapitre II Aide pour le fonctionnement

Art. 62 Principe, bénéficiaires, taux, formes et modalités de l'octroi

¹ Le service accorde, par décision ou convention, une aide à fonds perdu aux structures d'organisation des territoires d'agglomérations pour financer au maximum le 50% du budget de fonctionnement de leurs bureaux d'aménagement du territoire.

² L'aide à fonds perdu est annuelle et renouvelée d'année en année. Elle est réexaminée tous les cinq ans.

³ Les articles 59 à 61 sont applicables pour le surplus.

TITRE VII COMPENSATION ET INDEMNISATION

Chapitre I Compensation de la plus-value

Art. 63 Principe

¹ Les avantages majeurs résultant des mesures d'aménagement du territoire ou de l'octroi d'autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir font l'objet d'une compensation sous la forme de perception d'une taxe sur la plus-value.

Texte actuel

Projet

² Est considéré comme avantage majeur constituant une plus-value l'augmentation sensible de valeur d'un bien-fonds qui résulte :

- a. du classement de celui-ci en zone à bâtir ou en zone spéciale ;
- b. du changement d'affectation de la zone ou de la modification des autres prescriptions de zone engendrant une augmentation des possibilités de bâtir à l'intérieur de la zone à bâtir ;
- c. d'une autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir pour des bâtiments non conformes à l'affectation de la zone, à l'exclusion de ceux autorisés en lien avec une activité accessoire non agricole au sens du droit fédéral.

³ Le classement temporaire d'un bien-fonds en zone à bâtir, en vue par exemple de l'exploitation d'une gravière ou d'une carrière, est exempté de la taxe.

Art. 64 Taux et calcul de la taxe sur la plus-value

¹ Le taux de prélèvement est de 20% de la plus-value.

² La plus-value correspond :

- a. dans les cas prévus à l'article 63, alinéa 2, lettres a et b, à la différence entre la valeur vénale d'un bien-fonds avant et après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire ;
- b. dans les cas prévus à l'article 63, alinéa 2 lettre c, à la valeur vénale de la nouvelle construction ou installation autorisée ou à l'augmentation de la valeur vénale du bâtiment qui résulte de la transformation de celui-ci.

Art. 65 Principes de calcul

¹ Peuvent être déduits du montant de la plus-value :

- a. les frais d'étude au sens de l'article 35 ;
- b. les frais d'équipements techniques ;
- c. les frais découlant d'un syndicat d'améliorations foncières ;
- d. la taxe d'équipement communautaire ;
- e. le montant utilisé dans un délai de cinq ans pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement, destiné à être exploité à titre personnel, lorsque la plus-value résulte du classement du bien-fonds en zone à bâtir ou en zone spéciale.

² Si la plus-value est inférieure à CHF 10'000.-, la taxe de plus-value n'est pas prélevée.

³ Lorsque plusieurs biens-fonds bénéficiant de la mesure d'aménagement du territoire appartiennent à un propriétaire, la plus-value est calculée sur l'ensemble de ceux-ci.

Art. 66 Affectation des recettes

¹ Le produit de la taxe alimente un fonds géré par le département et destiné, outre la couverture des frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion de ce fonds, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous :

- a. au versement de l'indemnité due au titre d'expropriation matérielle ;
- b. aux mesures de protection et de reconversions de terres en surfaces d'assolement ;
- c. aux mesures de protection ou de valorisation de la forêt en cas de défrichement.

² En cas de manque momentané de trésorerie, l'Etat avance les ressources nécessaires à la couverture des frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion du fonds, rémunérées au taux moyen de la dette de l'Etat de Vaud, majorée de 2%.

Texte actuel

Projet

Art. 67 Taxation

¹ Le département rend une décision de taxation motivée lorsque la mesure d'aménagement du territoire ou l'autorisation exceptionnelle entre en force. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

² La taxe est due :

- a. par le propriétaire du bien-fonds au moment de la décision de taxation en cas de mesures d'aménagement du territoire selon l'article 63, alinéa 2, lettres a et b ;
- b. par le bénéficiaire de l'autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir au moment de la décision de taxation.

³ Tous les propriétaires ou bénéficiaires répondent solidairement de la taxe sur la plus-value.

⁴ Les collectivités publiques qui sont propriétaires des terrains faisant l'objet d'une des mesures d'aménagement du territoire prévues à l'article 63, alinéa 2, sont exemptes de la taxe sur la plus-value lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de tâches publiques qu'elles accomplissent elles-mêmes. Sont notamment considérés comme tels les logements d'utilité publique.

⁵ La taxe sur la plus-value fait l'objet d'une mention inscrite au registre foncier, sur réquisition du département.

⁶ Le montant de la taxe sur la plus-value est considéré comme une impense déductible de l'assiette de l'impôt sur les gains immobiliers.

Art. 68 Exigibilité de la taxe sur la plus-value

¹ La taxe sur la plus-value est exigible

- a. dès l'entrée en force du permis de construire ou
- b. en cas d'aliénation du bien-fonds, ou lors de la conclusion de tout acte juridique pouvant donner lieu à la perception d'un impôt sur les gains immobiliers.

² La perception de la taxe sur la plus-value est différée en cas de transfert de

Texte actuel

Projet

propriété par succession, d'avancement d'hoirie ou de donation.

³ Le département rend une décision relative à la perception de la taxe lorsque les conditions prévues à l'alinéa 1 sont remplies. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

Art. 69 Prescription

¹ Le droit de procéder à la taxation se prescrit par cinq ans à partir de l'entrée en force de la mesure d'aménagement du territoire ou de l'autorisation exceptionnelle de construire hors zone à bâtir.

² Le droit de percevoir la taxe se prescrit par cinq ans dès son exigibilité.

³ La législation sur les impôts directs cantonaux s'applique par analogie s'agissant de la prescription.

Chapitre II Indemnisation

Art. 70 Principe

¹ Les restrictions au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire donnent droit à une juste indemnité, si elles constituent un inconvénient majeur.

² Est considéré comme inconvénient majeur toute restriction au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire et équivalant à une expropriation matérielle.

Art. 71 Ayant droit

¹ L'indemnité est versée par l'Etat au propriétaire du bien-fonds au moment où la décision arrêtant son montant entre en force. Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux sont applicables.

Texte actuel

Art. 132 Hypothèque légale

¹ Les créances de l'autorité fondées sur la présente loi, notamment aux articles 47, alinéa 2, chiffre 6, 50, 72, 87, alinéas 4 et 5, 92, alinéas 3 et 4, 105, alinéa 1, 118, alinéa 2 et 130, alinéa 2, sont garanties par une hypothèque légale conformément au code de droit privé judiciaire vaudois

² L'hypothèque d'un montant supérieur à mille francs est inscrite au registre foncier sur la réquisition de l'autorité compétente indiquant le nom du débiteur, les immeubles grevés et la durée de la garantie. La réquisition est accompagnée d'une copie de l'avis du montant à percevoir certifiée conforme à l'original, ainsi que, le cas échéant, des décisions prises par l'autorité de recours.

Projet

Art. 72 Expropriation matérielle

¹ En cas de jugement exécutoire condamnant une commune à verser à un propriétaire une indemnité au titre d'expropriation matérielle à la suite de l'approbation d'une zone agricole ou viticole, l'Etat verse au propriétaire l'indemnité et les frais.

Art. 132 Hypothèque légale

¹ Les créances de l'autorité fondées sur la présente loi, notamment aux articles 54, 55, 63, 87, alinéas 4 et 5, 92, alinéas 3 et 4, 105, alinéa 1, 118, alinéa 2 et 130, alinéa 2, sont garanties par une hypothèque légale conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

² Sans changement.

³ L'hypothèque légale est inscrite au registre foncier à titre déclaratif, sur la seule réquisition du département.

Art. 2 Abrogation

¹ Les articles 1 à 79 de la loi actuelle sont abrogés.

Art. 3 Dispositions transitoires

¹ *Le délai de 24 mois après la fin de l'enquête publique pour l'adoption des plans d'affectation sous peine de caducité selon l'article 43 commence à courir à partir de la date d'entrée en vigueur de ladite disposition.*

Texte actuel

Projet

² *Les dispositions relatives à la compensation de la plus-value et à l'indemnisation ne s'appliquent qu'aux plans approuvés par le département après la date d'entrée en vigueur desdites dispositions et qu'aux autorisations exceptionnelles délivrées hors de la zone à bâtir après cette date.*

Art. 4 **Entrée en vigueur**

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2016.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi sur les impôts directs cantonaux
du 4 juillet 2000 (LI, RSV 642.11)

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux est modifiée
comme suit :

Texte actuel

Art. 70 Impenses

¹ Seules les dépenses établies par le contribuable qui sont inséparablement liées à l'acquisition ou à l'aliénation, ou qui contribuent à l'augmentation de la valeur de l'immeuble peuvent être déduites. Elles comprennent :

- a. les droits de mutation sur les transferts à titre onéreux, les frais d'actes et d'enchères ;
- b. les commissions et frais de courtage effectivement payés pour l'achat et la vente ;
- c. les dépenses donnant une plus-value à l'immeuble ;
- d. le coût de travaux d'utilité publique mis à la charge du propriétaire ;
- e. l'acquisition et le rachat de servitudes ;
- f. les frais des emprunts hypothécaires contractés au moment de l'achat, de même que les frais des emprunts contractés pour des transformations et réparations ;
- g. l'investissement supplémentaire fait par le contribuable à l'occasion d'une opération donnant lieu à une imposition différée selon l'article 65, alinéa 1, lettres d à f ;
- h. les frais consacrés à un projet non exécuté spécifiquement conçu pour l'immeuble et irréalisable ailleurs ;
- i. la taxe pour l'équipement communautaire d'un bien-fonds liée à des mesures d'aménagement du territoire due à la commune par le propriétaire du fonds.

² Les dépenses qui donnent lieu à une déduction du revenu et la valeur du travail du contribuable qui n'a pas été imposée comme revenu ne peuvent pas être déduites.

³ Lorsque le contribuable est dans l'incapacité d'établir ses impenses et qu'un bâtiment a été construit après l'acquisition du bien-fonds, son prix de revient est fixé forfaitairement par référence au coût de construction à la date déterminante. Les autres impenses non établies ne sont pas prises en considération.

Projet

Art. 70 Impenses

¹ Lettres a à i : sans changement.

j. la taxe sur la plus-value liée à des mesures d'aménagement du territoire due par le propriétaire du fonds.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Texte actuel

Projet

Art. 2 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2016.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 21 Compensation de la plus-value (LFo, art. 9)

¹ Lorsque des avantages financiers considérables résultent de l'octroi d'une autorisation de défricher, ils font l'objet d'une compensation équitable sous la forme d'une contribution de plus-value prélevée par le service. Le montant de cette contribution ne peut excéder 50% de la plus-value.

² Le service fixe le montant de la plus-value sur la base d'une détermination de la Commission cantonale immobilière.

³ Lorsque les terrains défrichés sont affectés à un projet d'intérêt public, le service peut renoncer à tout ou partie de la contribution.

⁴ Les sommes perçues sont versées au Fonds cantonal de conservation des forêts.

Projet

PROJET DE LOI modifiant la loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO, RSV 921.01)

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décrète

Article premier

¹ La loi forestière du 8 mai 2012 est modifiée comme suit :

Art. 21 Compensation de la plus-value (LFo, art. 9)

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ La taxe sur la plus-value n'est pas due lorsque l'autorisation de défrichement octroyée est liée à une mesure d'aménagement du territoire au

Texte actuel

Projet

sens de l'article 5 LAT.

Art. 2 **Entrée en vigueur**

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2016.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 9 Plans d'affectation fixant des limites de constructions

¹ Il peut être établi, pour les routes ou fractions de routes existantes ou à créer, des plans d'affectation fixant la limite des constructions. Ces plans peuvent comporter un gabarit d'espace libre, ainsi qu'une limite secondaire pour les constructions souterraines et les dépendances de peu d'importance.

² Une zone réservée peut être adoptée par le département d'office ou à la requête d'une commune concernée.

³ Les dispositions du titre V de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC) sont au surplus applicables.

Projet

PROJET DE LOI modifiant la loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou, RSV 725.01)

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La loi sur les routes du 10 décembre 1991 est modifiée comme suit :

Art. 9 Plans d'affectation fixant des limites de constructions

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Les articles 10 à 14 (planification cantonale), respectivement 34 à 44 (planification communale) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC) sont au surplus applicables.

Texte actuel

Art. 13 Procédure

¹ Les projets de construction sont mis à l'enquête publique durant trente jours dans la ou les communes territoriales intéressées.

² Les projets de réaménagement de peu d'importance réalisés dans le gabarit existant sont mis à l'enquête durant 30 jours. Ils font l'objet d'un permis de construire.

³ Pour les plans communaux, l'autorité d'adoption est le conseil général ou communal. Les articles 57 à 62 LATC sont applicables par analogie.

⁴ Pour les plans cantonaux, l'autorité d'adoption est le département. Les articles 73 et 74 LATC sont applicables par analogie.

Projet

Art. 13 Procédure

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Pour les plans communaux, l'autorité d'adoption est le conseil général ou communal. Les articles 34 et 38 à 44 LATC sont applicables par analogie.

⁴ Pour les plans cantonaux, l'autorité d'adoption est le département. Les articles 11 à 14 LATC sont applicables par analogie.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projets de lois modifiant

- **la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC)**
- **la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000**
- **la loi forestière du 8 mai 2012**
- **la loi sur les routes du 10 décembre 1991**

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- **sur le postulat de la Commission de gestion suite au refus par le Grand Conseil de la seconde réponse du Conseil d'Etat à la 2e observation présentée dans le cadre du Département de l'économie (DEC) intitulée Lenteurs administratives au Service du développement territorial**
 - **sur le postulat Vassilis VENIZELOS et consorts - Pour une simplification des procédures relatives aux plans directeurs régionaux**
- **sur le postulat Régis COURDESSE et consorts pour supprimer toute trace du Plan de quartier de compétence municipale de la législation vaudoise**
 - **sur le postulat Fabienne FREYMOND CANTONE et consorts concernant la dynamisation de la construction de logements - Il n'y a pas que l'initiative de l'ASLOCA ou le contre-projet du Conseil d'Etat qui peuvent faire avancer les choses**
- **sur le postulat Stéphane REZSO et consorts - Quand trop de taxes tuent les taxes ou pour que la LAT ne pénalise pas les communes**

Table des matières

1.	Préambule.....	2
2.	Présentation de l'EMPL – position du conseil d'état	3
3.	Discussion générale.....	5
4.	Auditions	6
5.	Examen point par point de l'exposé des motifs.....	23
6.	Examen des articles de loi	27
7.	Suite de la lecture de l'EMPL	73
8.	Discussions sur le décret et votes	73
9.	Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats	74
10.	Conclusion.....	76
11.	Annexes.....	76

1. PREAMBULE

1.1 Séances

La commission s'est réunie à treize reprises, dont douze à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, et une à la Salle de conférences P001, rue des Deux-Marchés à Lausanne. Les séances ont eu lieu les 28 novembre, 9 décembre 2016, 12 et 30 janvier, 16 février, 6, 17 et 24 mars, 6 et 24 avril, 1^{er} et 16 mai, et finalement 13 juin 2017.

1.2 Présences

1.2.1 Députés

Présidée par Mme la députée Valérie Schwaar, la commission était composée de Mmes les députées Catherine Labouchère, Christelle Luisier Brodard, Claire Richard, Claudine Wyssa, Christiane Jaquet-Berger (jusqu'au 30 janvier 2017) ainsi que de MM. Alberto Cherubini, Hugues Gander, Philippe Grobéty, Philippe Jobin, Raphaël Mahaim, Yves Ravenel, Michel Renaud, Vassilis Venizelos, Gérald Crétegny, Vincent Keller (dès le 16 février 2017).

Excusés et remplaçants :

	Excusés	Remplaçants
28 novembre 2016	Christelle Luisier Brodard Gérald Crétegny	Jacques Perrin Serge Melly
9 décembre 2016	Christiane Jaquet-Berger	
12 janvier 2017	Christiane Jaquet-Berger	
30 janvier 2017	Christiane Jaquet-Berger	Vincent Keller
16 février 2017	Vincent Keller	
6 mars 2017		
17 mars 2017	Christelle Luisier Brodard	Pierre Grandjean
24 mars 2017		
6 avril 2017	Claire Richard	
24 avril 2017	Philippe Jobin	Maurice Treboux
1 ^{er} mai 2017	Philippe Jobin Gérald Crétegny	Maurice Treboux Serge Melly
16 mai 2017		
13 juin 2017		

1.2.2 Conseil d'Etat et administration

Le Conseil d'Etat était représenté par Mme Jacqueline de Quattro, cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), accompagnée à chaque séance de MM. Pierre Imhof, chef du Service du développement territorial (SDT), Matthieu Carrel, juriste et chef de projet LATC, ainsi que Mme Laura Weiss-Fivaz, collaboratrice juridique au SDT (pour les séances des 16 février, 6 avril et 1^{er} mai 2017).

1.2.3 Secrétariat général du Grand Conseil

Le Secrétariat du Grand Conseil était représenté essentiellement par M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de commission, secondé occasionnellement par Mme Sophie Métraux et M. Jérôme Marcel. M. Aeschlimann s'est chargé de réunir documents et informations utiles, organiser les séances de la commission, établir les notes des séances, tenir à jour le tableau comparatif où sont consignés les amendements de la commission, assurer entre les séances le suivi des demandes émises par la commission. Il a en outre rédigé une synthèse des travaux de la commission constituant la base du présent rapport.

1.3 Organisation des travaux de la commission

En début d'examen de cet EMPL, la commission a pris les options suivantes :

- décidé de procéder à un examen des mesures en deux lectures, notamment afin de s'assurer de la cohérence des modifications proposées et de leur acceptabilité par le Conseil fédéral ;
- demandé dans la mesure du possible d'annoncer les amendements à l'avance ;
- procédé à plusieurs auditions détaillées au point suivant.

1.4 Auditions

Après une discussion nourrie sur l'opportunité de procéder à des auditions, un accord est trouvé pour procéder aux auditions générales suivantes lors de la séance du 9 décembre 2016 :

- UCV
- AdCV
- Fédération suisse des urbanistes (FSU)

Leurs représentants ont été invités à présenter leurs positions respectives concernant ce projet de loi (rôle à jouer, outil de travail) avec une prise de position de 15 minutes et 15 minutes de questions et réponses.

Des auditions ciblées ont eu lieu le 24 avril 2017 à la suite à la première lecture. Les organismes suivants ont été entendus :

- Pro Natura et WWF
- OAV
- Président du Groupe d'expert

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DTE rappelle que la raison première de cette LATC modifiée est l'inscription du nouveau cadre fédéral dans la loi d'application cantonale. Par la même occasion, le CE a décidé de revoir cette loi d'application suite à des remarques et critiques récurrentes sur la trop grande complexité de la matière et la longueur des procédures. À l'heure actuelle, la mise en œuvre des objectifs fixés dans l'aménagement du territoire est difficile à atteindre avec les outils disponibles. Le CE avait procédé à un premier projet de révision. Puis il a décidé de revoir complètement la copie et d'aller plus loin dans la simplification. Il a saisi l'occasion donnée de la révision du droit fédéral pour aller au fond des choses et prendre un certain nombre d'options, qui seront discutées, pour aller plus vite. Aller plus vite implique aussi de prendre quelques raccourcis. La consultation a révélé que certains raccourcis n'étaient pas souhaités et le tir a d'ores et déjà été corrigé. Le GC décidera jusqu'où aller dans la simplification et l'accélération des procédures, dans le respect des droits démocratiques de la population. La première partie à être révisée concerne l'aménagement, visé par la LAT. Le second volet, relatif à la construction, ne connaît pas la même urgence. La décision a été

prise d'avancer d'abord avec l'aménagement, avec l'introduction de la taxe sur la plus-value, instaurée par la LAT. Elle fait partie du paquet qui accompagne le PDCn sur lequel a planché une autre commission. La construction sera révisée en concertation avec les principaux intéressés et partenaires concernés. L'annonce de révision a été faite, la concertation large aura lieu une fois que la partie aménagement sera sous toit.

Avec ce nouveau texte, le CE a notamment voulu donner une base légale formelle à la politique d'agglomération. Un point plus politique que juridique est que les communes se plaignent de ne plus avoir suffisamment d'autonomie dans les domaines qui leur incombent. Or, cette autonomie implique des décisions complexes sur des procédures et un droit au fond qui l'est de plus en plus. Certaines communes demandent du soutien et en reçoivent, et d'autres, armées pour l'assumer, souhaitent renforcer l'autonomie communale. Ce projet de loi a pour objectif de revenir à ce qui avait été fixé dans EtaCom, à savoir limiter le plus possible l'examen des services de l'Etat à son rôle premier, le contrôle de la légalité, et de redonner dans toute la mesure du possible, dans un souci de concordance, le contrôle en opportunité aux communes. Un contrôle sur la cohérence est néanmoins nécessaire, car la politique se fait de plus en plus de manière intercommunale, régionale, avec des agglomérations et des collaborations transfrontalières, intercantionales voire internationales. Le projet vise une excellente collaboration entre le canton et les communes, et à ce que l'Etat ait un œil avisé et informé sur ce qui se passe et puisse corriger ce qui n'est pas conforme à la loi ou au PDCn si nécessaire. Le DTE a pris en compte les principales remarques issues de la consultation.

Concernant la taxe sur la plus-value, elle rappelle que cette taxe, imposée par la LAT, a été refusée par deux fois par le GC. Il s'agit d'introduire une taxe qui permet de soulager ceux qui subissent une expropriation matérielle. Tout propriétaire de zone constructible rendue à la zone agricole n'a pas droit à une indemnité. C'est uniquement le cas lorsque l'expropriation est avérée, avec des critères fixés par un tribunal, qui permettent d'être indemnisé sur la totalité du dommage et des frais engagés. Le fruit de la taxe doit permettre cette indemnisation et pour y faire face, il faut pouvoir la percevoir. La loi dit qu'il faut au minimum 20% de la plus-value dont bénéficie un terrain qui passe en zone à bâtir. Dans le projet initial, mis en consultation, une différenciation était prévue, à l'image de ce qui se fait dans d'autres cantons. Deux taux distincts étaient proposés, soit 30%, donc au-dessus du minimum légal, pour la mise en zone à bâtir et 20% pour les autres mesures d'aménagement du territoire permettant une plus-value, par exemple une densification permettant de réaliser quatre immeubles au lieu d'un ou deux. La consultation publique a clairement démontré que les parties consultées estimaient que cette complication était inutile et demandaient un taux unique. Le CE a dès lors arrêté un taux unique à 20%, conforme aux exigences fédérales.

Une exception a été réservée pour le classement temporaire en zone spéciale des gravières et carrières. En effet, ces dernières ne sont pas classées sans limites de temps en zone à construire, puisque ces terrains sont affectés à cette tâche pendant leur exploitation, limitée dans le temps. Ce classement temporaire ne fait pas l'objet d'une obligation légale de taxe, notamment lorsque le terrain retourne en zone agricole ou verte. Si l'Etat renonce à assujettir les gravières et carrières, c'est notamment pour des raisons économiques. Ce secteur connaît en effet d'importantes difficultés, l'acceptation populaire d'une gravière ou d'une carrière étant limitée. L'augmentation de la population rend cette pression encore plus forte et la concurrence est grande, notamment avec la France. Le CE souhaite garder une certaine activité sur le canton pour des raisons économiques.

La raison principale de la présente révision légale concerne une simplification conséquente des outils et des procédures liées à l'aménagement du territoire. La précédente révision a été stoppée et le CE a décidé de tout reprendre. Le CE veut soutenir les communes, qui doivent affronter un travail difficile. Elles devaient dézoner depuis 2008 et ne l'ont souvent pas fait. Ce travail ingrat, difficile, et complexe sera réalisé avec l'appui du gouvernement. Un soutien financier a été voté à cet effet. Il s'agit désormais de leur fournir les outils nécessaires à cette révision dans les meilleures conditions possible. Les simplifications ont été bien accueillies lors de la consultation, avec quelques exceptions, dont l'une, majeure, qui concerne la planification et les aspects liés au PDCn. Le nombre d'instruments de planification a été réduit à un seul, contrastant avec le « mille-feuille » juridique qui existait jusqu'ici. Cet instrument doit être utilisable à tous les niveaux, souple, adaptable et adéquat.

Le plan directeur intercommunal, dans le cadre d'une agglomération, ne devrait être obligatoire que pour les communes qui forment un périmètre d'agglomération, et n'être approuvé que par les exécutifs. La consultation ne l'a pas entendu de cette manière. Pourtant, avec pour objectif de redonner de l'autonomie aux communes, la responsabilité de mener ces réflexions transversales avec des communes voisines, des partenaires aux intérêts convergents ou divergents, devrait incomber aux exécutifs. Le CE a en effet estimé que cette tâche relevait de l'exécutif, car ces plans directeurs ne sont pas encore créateurs de droits ou d'obligations, mais uniquement les plans d'affectation qui en découlent. C'est en effet seulement lorsque l'on transcrit cette vision stratégique dans des planifications concrètes, quel qu'en soit le niveau, que naissent les droits et obligations et que le contrôle démocratique doit se faire. Cette proposition n'a pas rencontré de succès en consultation et le CE est revenu sur cette proposition, ce qui explique la différence avec ce qui est proposé aujourd'hui. Ainsi, le plan est facultatif, sauf ceux des communes d'agglomération, qui doivent être admis par le conseil communal ou général. Pour des raisons de cohérence, le CE souhaite voir aboutir la LATC et le PDCn dans un temps rapproché. Parce qu'il se trouve dans une dynamique démographique et économique forte, contrairement à la moyenne des autres cantons, le canton de Vaud souffre particulièrement des nouvelles contraintes légales. Si le canton veut réussir cette épreuve et relever le défi avec succès, notamment pour sortir du moratoire, il est nécessaire de donner les moyens d'avancer plus vite aux communes, aux propriétaires et aux promoteurs concernés par ces dossiers.

Mme la cheffe du DTE insiste sur le fait que les incertitudes actuelles sont préjudiciables aux corps de métier. Le présent projet ne doit pas être un objet de blocage. Le CE souhaite vivement que ce projet soit mis sous toit rapidement.

Selon renseignements du chef du SDT, les travaux initiant la partie aménagement de la LATC ont été confiés à un groupe d'experts. Le choix a été fait et confirmé par le CE de s'en tenir à une loi qui fixe les compétences et les procédures. Elle fixe les outils d'aménagement, le moment de leur utilisation, leur contenu et la procédure pour les approuver. Ce choix, similaire à la plupart des autres cantons, correspond au contenu de la LAT. Le parti pris du groupe d'experts a été de ne pas rapatrier dans le texte les contenus de toutes les autres lois concernées par l'aménagement (par exemple en matière d'environnement, d'énergie, de mobilité, etc.), afin d'éviter un chantier législatif trop important. Les autres services qui souhaitent modifier l'aménagement du territoire sont invités à le faire dans le cadre des lois spéciales.

Un autre parti pris a été d'éviter de répéter ce qui figure dans la LAT. Ainsi, plutôt que de mentionner ce que peut contenir le PDCn, la loi fait référence à la LAT, qui en précise le contenu minimum. Il n'est cependant pas impossible pour le canton d'ajouter des éléments qui ne sont pas exigés par la LAT. C'est aussi le cas pour d'autres dispositions qui ont disparu, comme la question de l'obligation de se développer à proximité des transports publics, qui figure déjà dans la LAT. Cela rend le projet très lisible, même si certains peuvent regretter l'effet pédagogique de la répétition. Le CE rappelle cependant que la LATC ne se suffit pas à elle-même, car de nombreuses dispositions sont applicables directement par les communes, comme l'article 15 LAT lorsqu'elles créent une zone à bâtir.

3. DISCUSSION GENERALE

Un député salue la simplification des procédures envisagées par ce projet. Plusieurs points feront l'objet de discussions, notamment les émoluments de la taxe.

Une députée relève le travail important qui a été effectué, notamment en matière de simplification et de prise en compte des résultats de la consultation.

Un député remarque que le projet compte des qualités et défauts. D'une part, la lisibilité du texte de loi est meilleure, pour les praticiens que sont les urbanistes, les géomètres, etc. C'est un acquis fondamental que la commission devrait soutenir. Les clarifications terminologiques constituent également une bonne chose. Mais d'autre part, il craint que la suppression de certains articles donne davantage de compétences au CE et aux services. Il met donc en garde contre l'illusion d'un texte de loi succinct, notamment dans la perspective de la mise en œuvre et du suivi. Il ignore à ce stade si du point de vue des processus et des procédures, ce projet aboutira à une réelle simplification. Ce bilan devra être effectué dans le cadre des travaux.

Une autre députée estime que si l'objectif de simplification est louable, la simplification des textes n'a pas forcément d'effet sur les procédures, comme en matière d'examen préliminaire.

Elle salue l'affirmation de la restitution de compétences aux communes. Certains détails ne vont cependant pas forcément dans cette direction ce qui suscitera quelques questions. Elle remarque à ce sujet que la LAT a déjà réduit les compétences cantonales. Au niveau des questions institutionnelles, notamment de la validation de certains objets par les conseils communaux, elle est satisfaite que ces questions concernant les agglomérations soient évoquées dans la loi. Elle s'interroge également sur la question des émoluments.

Une députée trouve que c'est une bonne idée de simplifier, mais elle relève que le fait de ne pas répéter ce que dit la LAT ne va pas faciliter la compréhension du citoyen. En effet, ce qui va sans dire va encore mieux en le disant. La question des compétences des conseils communaux et des citoyens est également abordée car certaines dispositions échappent au contrôle du législatif et à la contestation par voie référendaire. Elle proposera des amendements au fil des discussions. Elle déplore enfin que le PDCn et la LATC soient traités par des commissions différentes.

Une autre députée, qui ne fait partie d'aucun lobby ni intérêt particulier, sera particulièrement attentive à l'articulation entre la taxe et les équipements communautaires.

Un député remarque que le Bureau a nommé deux commissions car le PDCn et la LATC sont arrivés quasiment en même temps, ce qui a nécessité un traitement distinct.

Il rappelle que la simplification encouragée par le CE ne date pas d'aujourd'hui et fait suite aux réclamations et aux demandes des communes sur le sujet depuis des années. Il a l'impression, en lisant l'EMPL, que l'arrivée des contraintes nouvelles de la LAT ont permis de cadrer plus facilement ce qui est faisable ou non. Simplifier la procédure devient envisageable au niveau cantonal, tout en étant soumis à la LAT, qui prend plus de place. Il partage l'idée que certains articles ne sont peut-être pas allés assez loin. Il trouve le projet intéressant et entrera en matière.

Un député souligne la clarification des compétences et des procédures. Il évoque également la difficulté de rendre les terrains disponibles, notamment au vu de l'art. 51 LATC. Il relève encore que le plan directeur régional du Nord vaudois, par exemple, concerne 70 communes et il ne voit pas d'un bon œil l'obligation de passer devant le législatif d'autant de communes.

4. AUDITIONS

Les auditions sont transcrites ici à un certain niveau de détail en raison des éclairages qu'elles apportent à la matière.

Fédération suisse des urbanistes (FSU) / M. Thierry Chanard, urbaniste, président de la FSU romande

Les nombreux documents liés à la LATC ont passablement évolué au fil du temps. La FSU s'est prononcée sur une première série d'éléments (1^{re} consultation) dans un courrier du 30 juin 2016. La seconde consultation n'a pas fait l'objet d'une prise de position officielle de la FSU. Les propos ci-dessous se réfèrent donc essentiellement au courrier envoyé au Conseil d'Etat le 30 juin 2016.

Impression générale

Nombre de propositions vont dans la bonne direction, notamment en matière de simplification. Entre la 1^{re} et la 2^e consultation, certaines remarques de la FSU ont été prises en considération, d'autres non. Il mentionne notamment :

- La suppression de la référence aux Registres suisses des professionnels de l'ingénierie, de l'architecture et de l'environnement (REG). Le sujet a suscité un débat important au sein de la FSU romande. M. Chanard considère qu'il est important de définir le type de qualifications requises pour l'élaboration des plans d'aménagement. Or, à cet égard, le projet est insuffisant.
- La suppression des processus d'adoption des plans directeurs par les conseils communaux. Ceci a suscité des inquiétudes au sein de la FSU romande, mais le projet maintenant proposé va dans le bon sens. La difficulté d'approbation d'un plan directeur régional par les conseils communaux est néanmoins soulignée. La FSU s'interroge sur la faisabilité de cette adoption

via le dispositif présenté. La pratique devrait donc distinguer plans directeurs communaux et intercommunaux, des plans directeurs régionaux. Quid de s'inspirer des plans d'agglomération ?

- Concernant l'application de la zone à affectation différée, la FSU avait relevé une contradiction dans l'EMPL entre le texte de loi, qui mentionne qu'une telle zone ne doit s'appliquer qu'aux zones à bâtir, alors que l'explication signale que la zone à affectation différée peut également s'appliquer aux zones intermédiaires. Cette possibilité d'application aux zones intermédiaires est souhaitable, car certaines d'entre elles peuvent encore être utiles et pertinentes pour des développements au-delà de 15 ans.

Quelques regrets

Les nombreuses modifications et nouvelles pratiques issues de la LATC et du PDCn devront être relayées et mises en œuvre par les professionnels de la branche. À cet égard, la FSU joue un rôle important en termes de communication et de compréhension afin que la LAT soit bien relayée via la LATC auprès des communes vaudoises. Dès lors, elle regrette de ne pas avoir été plus étroitement associée à l'élaboration des dispositions de la LATC et du PDCn. Un professionnel a participé à la commission en charge de la révision de la LATC, mais il n'était pas un relais de la FSU romande ; il a été impliqué à titre privé. Associer la FSU aurait permis d'avoir un éventail d'informations et de demandes plus large que celles émanant d'un seul représentant de la profession.

Sachant que les directives et le règlement d'application seront importants pour la mise en œuvre du système, la FSU souhaite être associée aux travaux.

En matière de relais, la FSU regrette également la proposition d'abandon des commissions cantonales, qui permettent de transmettre les préoccupations des élus locaux, notamment quant à la mise en œuvre du système. Les organismes de terrain, chez qui le nouveau système génère nombre d'interrogations et d'inquiétudes, doivent donc avoir des relais et être impliqués. Il importe d'être proactif afin de trouver et mettre en place les bonnes pratiques, car les collectivités sont sur la retenue (attente pour réviser leur PGA et observation des résultats chez les voisins).

Points saillants et inquiétudes

Mise en œuvre et application

Comme mentionné précédemment, la mise en œuvre et l'application des nouvelles normes génèrent de nombreuses questions et inquiétudes. Dès lors, il importe d'avoir une commission paritaire cantonale d'aménagement du territoire. Un élargissement de la commission d'application du PDCn qui pourrait aborder les sujets liés à la mise en œuvre serait idoine.

Simplification des plans d'affectation

Si, dans la terminologie, il ne sera plus question de plan de quartier, plan partiel d'affectation, plan général d'affectation, il n'y aura cependant pas de changements importants quant au contenu des différents plans à géométrie variable élaborés avec les collectivités publiques. En effet, des plans d'affectation à l'échelle communale devront être constitués pour la révision des zones, des plans d'affectation à l'échelle du quartier devront également être élaborés en cas de développement localisé, etc. Dès lors, la FSU s'inquiète de l'interprétation que feront les exécutifs de cette simplification, dont on peut se demander s'il s'agit réellement d'une simplification ou simplement d'un changement de nomenclature. Conserver les terminologies habituelles, en renommant éventuellement sous un même terme les plans de quartier et les plans partiels d'affectation (très proches en termes légaux), s'avérerait peut-être plus pertinent.

Intercommunalité

La FSU s'inquiète de la coordination des communes dans le cadre du redimensionnement de leurs zones à bâtir à travers un plan directeur intercommunal. Si une commune ne joue pas le jeu du redimensionnement de ses zones à bâtir, la commune voisine pourrait être bloquée dans son développement. Comment gérer ces difficultés de collaboration ?

Compétences

La référence ou l'absence de référence au REG a généré des discussions fournies au sein de la FSU. Pour M. Chanard, bien que difficile à respecter, le REG est un standard qui a le mérite d'exister. Lui donner une reconnaissance et une réalité formelles au travers de la loi serait opportun. L'absence de précisions quant aux qualités requises pourrait conduire à ce que divers acteurs, aux acquis variés en matière d'aménagement du territoire, se déclarent compétents pour effectuer tout ou partie de plans d'aménagement. Les géomètres, les géographes, les architectes SIA, etc. se questionnent sur leur compatibilité avec les compétences requises. Le projet de loi devrait donc être plus clair en la matière.

Questions de la commission

La FSU relève positivement la simplification apportée concernant les plans communaux et intercommunaux, mais parallèlement elle souligne la difficulté d'adoption par les conseils communaux des plans régionaux et suggère un parallèle avec les plans d'agglomération. Des clarifications sont souhaitées.

Pour la FSU, la simplification des procédures est très positive. L'introduction de l'article 36 (examen préliminaire) constitue une simplification de la procédure, bien que cela rajoute un échelon à cette dernière. L'accord préliminaire permettra en effet de mettre en exergue des difficultés à traiter en amont, évitant ainsi des examens préalables générant des demandes complémentaires.

Du point de vue de l'intercommunalité, la simplification s'avère utile en cas de difficultés d'application. L'adoption d'un plan régional par les conseils communaux est une vraie difficulté. Un engagement par les exécutifs peut peut-être s'avérer suffisant, mais un accompagnement en parallèle serait nécessaire. La consultation publique serait alors une bonne façon de répondre au processus démocratique.

Du point de vue des planifications locales, il est cependant déterminant de permettre au conseil communal de jouer son rôle législatif, comme cela a toujours été. À cette échelle, c'est tout à fait réalisable.

En matière d'intercommunalité, le redimensionnement des zones à bâtir peut avoir une incidence. En effet, si une commune ne redimensionne pas suffisamment ses zones à bâtir, par effet domino, cela peut engendrer des difficultés dans l'avancement de la planification de la commune voisine.

Quelle est la position de la FSU concernant les délais d'ordre (examen préliminaire art. 36 al.2, examen préalable 37 al. 2, et approbation, pas de délai de 3 mois pour l'approbation du service, art. 42) ?

Le délai d'ordre est positif, car il imprime un certain rythme à la procédure.

Quelle est la position de la FSU concernant la caducité d'un plan d'affectation non adopté dans les 24 mois après la fin de l'enquête publique (art. 43) ?

Il peut être craint que cette disposition soit instrumentalisée pour faire « traîner les choses » et ainsi faire échouer des plans.

La FSU estime-t-elle judicieux de ne plus avoir d'article (ou un article plus laconique que la version actuelle) qui précise le contenu des plans ?

La liste du contenu est en lien avec les qualifications requises. Sans savoir ce qu'elles sont, il est préférable d'avoir une liste du contenu qui soit la plus claire possible.

En quoi l'art. 3 du projet, qui supprime la référence au REG mais stipule que des qualifications requises seront précisées dans le règlement, s'avère problématique ? Bien que la FSU soit partagée sur le sujet, pourquoi n'a-t-elle pas proposé d'amendement ?

La FSU étant divisée sur le REG, elle n'a pas proposé d'amendement. Cependant, M. Chanard défend la référence au REG, bien que celui-ci n'ait pas été jugé utile par la grande majorité de ses confrères. Le projet de loi aurait été l'occasion de valoriser et d'harmoniser ce registre qui existe à l'échelon national. Mentionner que les qualifications requises seront précisées au travers du règlement est trop flou et s'apparente à « ouvrir une boîte de pandore ». Pour sa part, il préférerait maintenir la disposition actuelle, à défaut d'autre chose.

La position de la FSU quant à la mention à l'art. 3 de la « personne qualifiée » pour l'élaboration des plans est souhaitée.

La problématique relève du placement du curseur en matière de qualifications requises. M. Chanard mentionne avoir dû passer un examen attestant de sa pratique pour être inscrit au REG. Il existe de nombreuses autres compétences ne provenant pas du cursus architecture-urbanisme, tel que celles des géographes, des ingénieurs en environnement, des géomètres, etc., qui sont intéressantes. Tous ont intérêt à ce que le niveau d'appréciation reflète un certain degré d'expérience, car l'aménagement du territoire est une discipline si complexe qu'il faut attester d'une grande expérience pour être fiable, notamment face à l'évolution des dispositions légales.

Une personne seule peut-elle mener à bien un plan directeur ?

Une personne peut éventuellement exécuter de petits mandats de plans de quartier ou de plans partiels d'affectation. Un bureau qui exécute de gros mandats possède de nombreuses compétences pluridisciplinaires qui ne sont pas forcément requises pour élaborer un plan de quartier ou un plan partiel d'affectation. Dès lors, les deux solutions sont possibles. À noter que le mandant se rend assez vite compte des capacités du candidat pour répondre à l'ampleur de la tâche.

Concernant l'art. 32 (zones à affectation différée), des détails relatifs à la position de la FSU sur les modalités de ces zones sont requis.

L'ambition est de planifier à 25 ans et de légaliser à 15 ans. Dès lors, dans le cadre du redimensionnement des zones à bâtir, la FSU considère que la zone à affectation différée jouera le rôle d'antichambre d'une zone constructible pouvant être développée après cette période de 15 ans. Il est pertinent de mettre en perspective les visions territoriales des collectivités publiques afin qu'elles identifient les secteurs à enjeux sur lesquels il doit y avoir des développements, parallèlement au redimensionnement de leurs zones à bâtir. La zone à affectation différée est alors un outil intéressant, car les secteurs passés en zone à affectation différée ne passeront pas forcément ultérieurement en zone agricole. Il s'agit d'une façon opportune de réinterpréter l'actuelle zone intermédiaire, qui normalement doit permettre d'anticiper les développements futurs, mais qui, par la force des choses, est devenue l'antichambre de la zone agricole. La zone à affectation différée, contrairement à la zone intermédiaire, n'est pas l'antichambre de la zone agricole. Les zones intermédiaires sises au mauvais endroit pourront être supprimées et passées en zone agricole, alors que celles placées à des endroits stratégiques, en concordance avec les visions territoriales des exécutifs, auront toute leur légitimité en tant que zone à affectation différée pour un développement ultérieur à 15 ans.

Selon l'art. 32, seuls les terrains situés en zone à bâtir pourront être mis en zone à affectation différée.

Lors des dernières discussions avec le SDT, celui-ci a précisé qu'il serait possible de transformer une zone intermédiaire en une zone à affectation différée. Ceci est confirmé à la p. 22 de l'EMPL. « À la différence de la zone intermédiaire, qui est ainsi remplacée, la zone à affectation différée ne peut être utilisée que pour des terrains précédemment affectés à la zone à bâtir. (...). Les actuelles zones intermédiaires pourront être maintenues jusqu'à révision des plans. Elles pourront alors être classées en zone à bâtir, en zone à affectation différée ou en zone agricole ».

Une députée remarque que l'art. 32 ne reprend pas la teneur du commentaire.

Concernant le redimensionnement dans un périmètre intercommunal, dans le cas où une commune n'œuvre pas au redimensionnement de ses zones à bâtir et dès lors entrave sa voisine dans son travail de redimensionnement, quels sont les instruments d'échange de capacité à l'échelon d'une région qui peuvent être imaginés ?

Il est à noter que la FSU a quelques craintes sur la définition des besoins. Celle-ci, élaborée en termes de démographie (nombre d'habitants traduit en m²), peut avoir des effets pervers dans l'applicabilité du système quant à la densification. Il y a donc des contradictions possibles entre l'art. 15 et l'art. 1 de la LAT. Dans le cadre d'échange de capacités, la situation se complique. Certaines communes auront des difficultés à résoudre leur redimensionnement, ce qui aura une incidence sur le redimensionnement de la commune voisine. Dans la pratique, une certaine forme de tolérance sera nécessaire afin que le processus territorial ne soit pas bloqué.

De nombreuses communes bloquent leur processus de révision de plan général d'affectation et attendent que les autres « essuient les plâtres ». Ce n'est pas souhaitable. Il ne reste plus que 5 ans pour atteindre l'objectif de 2021 ; or, beaucoup de plans généraux d'affectation sont en cours de révision depuis plus de 15 ans. Il faut donc impulser une dynamique.

Concernant la proposition de la FSU visant à réintroduire une commission paritaire, la commission consultative cantonale telle qu'elle figure actuellement dans la loi serait-elle satisfaisante ?

Cette commission peut parfaitement convenir. Bien qu'ayant été peu réunie, l'existence de cette commission est bénéfique. Elle pourrait s'avérer utile pour faciliter les bonnes pratiques, favoriser une collaboration bien cadrée et bien comprise entre les différentes autorités. Elle serait vraisemblablement fortement sollicitée dans les premiers temps de la mise en œuvre des nouveautés de la loi au vu des nombreuses questions que cela génère, puis les besoins seront atténués au fur et à mesure que la pratique sera opérante.

Mme la Conseillère d'Etat relève que le site FSU, section romande, mentionne que : « Le comité de la FSU est satisfait des résultats de la consultation publique. Les points les plus critiques ont été pris en considération. La FSU suivra les travaux parlementaires. Ses représentants participeront activement aux travaux extraparlimentaires : commission d'application du PDCn, réunions d'échange avec Pierre Imhof, chef du Service cantonal du développement territorial (SDT) ». Le Conseil d'Etat s'en réjouit. Les quatre rencontres par année pourront être renforcées, car effectivement l'application sur le terrain sera la clé du succès.

Union des communes vaudoises (UCV) / M. Vincent Jaques, syndic de Morges, membre du comité UCV et du groupe de travail aménagement du territoire

La concertation qui a été menée dans le cadre du groupe de réflexion initié par le DTE est saluée. L'UCV a apprécié de pouvoir donner son point de vue et relayer les enjeux du terrain. Elle regrette néanmoins de ne pas toujours être comprise sur certains aspects.

L'UCV salue la volonté de simplification émanant du texte. Il est allégé et efficacement structuré. Cependant, des incertitudes demeurent quant à la concrétisation réglementaire. En effet, un règlement trop lourd annulerait la volonté de simplification de la loi

La traduction légale de l'assouplissement n'est pas totalement à la hauteur des attentes de l'UCV. Un élément s'avère important, soit la possibilité d'envisager la suppression du critère démographique introduit en 2008. L'UCV a toujours considéré ce critère comme trop rigide, conduisant à certaines aberrations d'application, ce d'autant plus que la législation fédérale ne l'exige pas. Raisonner en termes de surface légalisée au sein du PDCn et non en pourcentage d'habitants apporterait une marge de manœuvre appréciable pour les communes.

Commentaires sur les articles

Art. 1 Buts

L'UCV doute que le principe de subsidiarité donne autant de garanties aux communes du point de vue de la liberté d'appréciation et de proportionnalité que les actuels art. 2 al 1, art 4 et art 26 al. 2 de la LATC. L'UCV propose de reprendre les articles actuellement en vigueur.

Art. 3 Qualification

Lors de la consultation, l'UCV avait formulé des remarques concernant l'exigence d'être inscrit au REG. Ces remarques ont été prises en considération, l'inscription au REG ayant été supprimée. Néanmoins, bien qu'il soit prévu que les qualifications requises seront précisées dans le règlement, il n'y a aucune garantie que les critères retenus ne favoriseront pas les aménagistes, par exemple. L'UCV souhaite alors conserver les critères de qualité tels que la loi actuelle les définit.

Art. 5 Emoluments

Concernant l'inscription dans la loi de la possibilité de perception des émoluments par l'Etat, bien qu'il s'agisse d'une formule potestative et que des émoluments sont déjà perçus par l'Etat sur la base de règlements qu'il édicte, l'UCV considère que ce principe mérite d'être remis en cause. En effet, si

L'Etat peut percevoir des émoluments sur des tâches qui lui sont attribuées par la loi, alors les communes devraient pouvoir en faire de même. Le principe du bien-fondé des émoluments entre canton-communes mérite d'être débattu, plus largement qu'uniquement dans le cadre de la LATC. Tant que ce principe n'est pas tranché, l'UCV considère qu'il n'y a pas lieu d'introduire une disposition dans la base légale, même potestative, qui permettrait à l'Etat de percevoir des émoluments auprès des communes. Seule une disposition permettant de percevoir des émoluments auprès de propriétaire peut être maintenue. L'UCV propose donc de supprimer l'al. 1 de l'art. 5.

Art. 8 Adoption et approbation

L'UCV souhaite ancrer dans la loi les modifications du PDCn relevant de la compétence du Conseil d'Etat. Il est essentiel de préciser que tout élément lié à la stratégie de développement territorial relève du Parlement.

Art. 10 Etablissement

Al. 1 lit a : les critères d'importance cantonale sont trop vagues. Il est délicat d'effectuer une interprétation de cette disposition.

Al. 1 lit b : il conviendrait que le plan tel que défini par le Conseil d'Etat soit soumis au vote du délibérant communal pour éviter au maximum le droit de regard de l'Etat dans l'autonomie communale. Si l'allégement des procédures est appréciable, la légitimité d'ancrer le vote auprès des instances communales importe également.

Art. 15 Définition et art. 19 Plan directeur intercommunal dans un périmètre compact d'agglomération (projet d'agglomération)

L'UCV considère la suppression de l'aspect obligatoire comme positif. Elle se demande si, par analogie au PDCn, il ne serait pas judicieux que les projets d'agglomération soient également soumis au vote des législatifs des collectivités concernées.

Spécifiquement à l'art. 19, l'UCV estime qu'il appartient aux municipalités concernées d'établir ensemble le projet d'agglomération et de définir les modalités de mise en œuvre.

Art. 32 Zones à affectation différée

À plusieurs reprises, l'UCV avait fait part de son inquiétude concernant le gel des zones à bâtir surdimensionnées. Elle souhaitait que les parcelles restent colloquées en zones à bâtir pour éviter d'une part des demandes d'indemnisation, et d'autre part une nouvelle démarche de planification à terme. Bien que le DTE estime que la jurisprudence interdit cette utilisation de la zone à affectation différée, le gel des zones à bâtir situées en périmètre de centre a pourtant été introduit dans le cadre du PDCn du Canton du Valais et autorisé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE). L'UCV s'inquiète que la solution proposée dans le projet ne soit pas vraiment plus favorable que les zones intermédiaires, soit qu'après 15-20 ans, la zone à affectation différée glisse automatiquement en zone agricole.

De même, le projet ne rassure pas quant au devenir des zones intermédiaires ; deviennent-elles exclusivement de la zone agricole ou peuvent-elles être légalisées ?

M. le chef du SDT précise qu'à ce jour, le plan directeur cantonal valaisan n'a pas été approuvé par le Conseil fédéral. Une large partie de son contenu est très discuté, y compris au sein de la communauté des aménagistes cantonaux. Le Valais ne connaît pas la zone intermédiaire. Il a introduit la zone à affectation différée dans sa loi en affirmant, dans un premier temps, qu'il ne s'agissait pas de dézonage. Cependant, suite aux travaux de la commission parlementaire, il a clairement été spécifié que la zone à affectation différée fait suite à une procédure d'affectation, donc à un changement de zone. En conséquence, revenir à de la zone à bâtir implique une procédure d'affectation.

Art. 36 Examen préliminaire

L'UCV salue cette disposition et espère que l'examen préliminaire amène une simplification de la procédure. Toutefois, elle souligne que si la commission cantonale d'urbanisme et d'architecture disparaît, d'autres plateformes réunissant les divers partenaires devront être mises sur pied.

Art. 64 Taux et calcul de la taxe sur la plus-value

L'UCV salue le taux de 20% pour la taxe sur la plus-value.

Commentaires divers

Le critère du pourcentage d'habitants mis en place en 2008 est considéré comme trop rigide par l'UCV. Ce critère peut conduire à limiter le nombre d'habitants au détriment du mitage du territoire. Pour l'UCV, n'utiliser que le critère de la densification par la surface s'avère plus pertinent. Cette remarque a été réitérée à de nombreuses reprises par l'UCV auprès du Département.

L'UCV salue le fait que le scénario haut de la Confédération soit presque atteint. L'élévation du scénario choisi pour le PDCn a permis l'introduction de l'année de référence à 2014 ; cette démarche est également saluée, car elle offre une bouffée d'oxygène bienvenue aux communes. Pour les villages hors centre, pour les localités à densifier, le taux de développement fixé à 0,75% est bienvenu, leur permettant de ne plus être bloqués dans leur développement. Cependant, pour les communes centres et les agglomérations, le taux de croissance n'a pas progressé, ce qui peut apparaître légèrement antinomique par rapport à l'application de la LAT.

M. le chef du SDT précise que lors des discussions dans le cadre du PDCn, les commissaires ont démontré qu'un calcul par surface impliquait de délimiter les surfaces commune par commune. Il ne s'agirait donc pas d'un assouplissement.

Questions de la commission

L'UCV souhaite-t-elle que la commission consultative cantonale soit maintenue en l'état ?

Si l'UCV comprend la volonté de supprimer un organe par souci de simplification de procédure, en revanche, elle souligne l'importance de pouvoir poursuivre les démarches de concertation. Si sur la forme l'entité peut évoluer, la conservation d'un lien ponctuel est essentielle.

L'UCV porte un regard critique sur la méthodologie retenue dans le cadre du PDCn, qui consiste à interpréter la LAT à travers des seuils de population. L'UCV a-t-elle formulé des propositions afin que cette méthodologie soit revue ?

Dans le cadre des consultations, l'UCV a toujours fait valoir que cette double contrainte du taux de population et de surface à bâtir était plus restrictive que dans d'autres cantons. L'UCV a toujours insisté sur le fait que seule la contrainte de l'estimation de la surface à bâtir devait être retenue.

L'UCV semble réticente aux zones à affectation différée (art. 32). Or, pour certains, l'outil est plutôt positif puisqu'il permet de ne pas dézoner le terrain à bâtir. Pour quelle(s) raison(s) l'UCV a-t-elle des craintes ?

L'UCV craint que la zone à affectation différée ne soit plus considérée comme de la zone à bâtir puisque le projet considère la surface comme inconstructible durant un laps de temps, au terme duquel la zone à affectation différée devra faire l'objet d'une nouvelle affectation. L'UCV aurait souhaité préserver le statut de la zone à bâtir, en mentionnant qu'elle est inconstructible durant 15 ans, mais qu'elle ne perd pas son statut de zone à bâtir.

L'UCV considère-t-elle que les délais d'ordre (examen préliminaire art. 36 al.2, examen préalable 37 al. 2) sont utiles pour donner un rythme à la procédure ? De plus, quelle appréciation fait l'UCV de l'absence de délai pour l'approbation par le service (art. 42) ?

L'UCV considère normal qu'il y ait certains délais, mais ces derniers doivent être les plus courts possible ; tel devrait donc être le cas si un délai était réintroduit pour l'approbation par le service. À noter que les différents délais ne sont pas toujours respectés par le Canton.

Il est précisé par M. le chef du SDT que le délai d'ordre pour l'approbation existe dans le texte actuel (art. 61 al. 3). Cependant, le travail à cette étape étant terminé (plus d'examen ni de retour à faire à la commune), le risque de problème est insignifiant. Ce délai s'avère donc inutile. Les très rares cas où le délai n'est pas tenu relèvent de demandes des communes.

Quelle est l'appréciation de l'UCV concernant l'art. 43, qui prévoit la caducité des projets de plan 24 mois après la fin de la mise enquête ?

L'UCV ne s'est pas concrètement déterminée sur ce point.

Association des communes vaudoises (AdCV) / Mme Joséphine Byrne Garelli, présidente de l'AdCV, M. Pierre Stampfli, vice-président de l'AdCV, M. Michel Buttin, membre du comité

À titre liminaire, il est assuré à la commission que contrairement à certaines allégations dans les médias, l'AdCV n'est ni instigatrice ni soutien du manifeste publié par un groupe de syndics de l'ouest vaudois. L'AdCV ne critique pas la démarche démocratique de ces syndics. M. Stampfli a d'ailleurs participé au groupe de travail au début de l'été, mais les discussions étaient encore ouvertes avec le chef du SDT, la cheffe de Département et l'UCV. Cette participation n'était donc pas problématique. En revanche, durant l'été, les discussions avec la Cheffe du DTE ayant abouti, M. Stampfli s'est alors distancé du groupe de travail.

L'AdCV présente la position qu'elle a donnée lors de la consultation et relève les points où elle a été entendue et ceux pour lesquels ce n'est pas le cas.

Points positifs salués par l'AdCV

Art. 3 Qualifications

L'AdCV avait souhaité que l'élaboration des plans ne soit pas systématiquement confiée à des urbanistes inscrits au REG.

Art 46 Plans en voie d'élaboration

L'AdCV avait signalé que les délais étaient trop courts. Outre leur prolongement dans le présent projet, le chef du SDT a confirmé que pendant les procédures judiciaires, le temps est décompté.

Art. 64 Taux et calcul de la taxe sur la plus-value

L'AdCV avait demandé à ce que la taxe sur la plus-value soit plafonnée à 20%.

Points que l'AdCV souhaiterait voir modifiés

Art 8 Adoption et approbation

La délégation de compétences du Grand Conseil au Conseil d'Etat a suscité de nombreuses critiques de la part des membres de l'AdCV. Celle-ci a donc proposé que la délégation de compétences ne puisse avoir lieu que pour des aspects techniques, le Grand Conseil devant garder la main sur ce qui s'avère politique.

Art 9 Effets du Plan directeur cantonal

En vertu de cet article, le PDCn a force obligatoire. Pour l'AdCV, ceci est trop rigide, ne permettant pas d'assouplissement autorisant de traiter des cas particuliers soumis par les communes.

Art 19 Plan directeur intercommunal dans un périmètre compact

Dans le cadre d'une agglomération, une commune peut devoir construire un objet dont ni sa population, ni son conseil communal, ni sa municipalité ne veulent. Lors de la consultation, l'AdCV a demandé à ce que soit précisément expliqué ce qu'est un enjeu important. Or, la loi reste trop imprécise à cet égard.

Art. 32 Zones à affectation différée

Si l'AdCV salue la mise en place de cet article, elle aurait cependant espéré qu'il soit introduit qu'après 15 ans, ces zones à affectation différée soient affectées prioritairement. Dans les petites communes, le syndic ou le municipal de l'aménagement sont chargés d'expliquer aux propriétaires qu'en vertu de la loi, leur terrain doit être mis en zone d'attente, gelant tout aménagement durant 15 ans. Il devrait être possible de signifier à ces personnes que lorsque les 15 ans seront passés, leurs terrains seront prioritaires pour être en zone constructible.

Remarques

L'AdCV regrette que la commission consultative sur le suivi du PDCn soit supprimée. Elle permet des discussions entre spécialistes de différents domaines et le SDT afin de trouver des solutions.

L'AdCV estime que les articles dans le chapitre des zones sont mal ordonnés.

L'AdCV avait également espéré la possibilité d'échanges de droits à bâtir entre communes, dans le cas où une commune ne souhaite pas se développer, contrairement à sa voisine mais que celle-ci ne peut le faire. Le SDT avait considéré que ce cas de figure ne se présenterait certainement pas et que le problème serait revu d'ici quatre ans.

Questions de la commission

L'AdCV semble satisfaite de la proposition concernant la qualification requise pour l'établissement des plans d'affectation. Quels sont les autres spécialistes qui pourraient élaborer ces plans ?

L'AdCV représente essentiellement des petites communes. Celles-ci travaillent en général avec des bureaux de géomètres proches des communes, qui connaissent très bien le terrain et possèdent les compétences pour réaliser ces plans. Cela représente également un avantage financier pour les communes, ce d'autant plus qu'elles devront pratiquement toutes refaire leurs plans d'affectation.

Le plafond à 20% pour la taxe sur la plus-value foncière était une requête de l'AdCV. Pourquoi cette volonté des communes ? Quelles sont les craintes de l'AdCV ?

La LAT oblige à mettre un taux minimum, or le chiffre de 30% prévu au départ était trop élevé. L'AdCV se satisfait du 20%, mais un taux plus bas aurait été apprécié.

L'AdCV craint pour le prix du terrain. Cette taxe de 20% s'applique à des terrains qui seront développés, mais qui se raréfieront également. Il y aura donc un double impact sur le prix du terrain, voir un triple impact considérant que certaines communes ont introduit des taxes sur les équipements communautaires afin de financer certaines infrastructures. Cet effet sur les prix s'avère préoccupant dans un contexte où l'on tente d'encourager des loyers modérés. Dès lors l'AdCV souhaite que la taxe sur la plus-value soit plafonnée à 20% et qu'elle ne soit pas cumulée avec les taxes sur les équipements communautaires.

Un député rappelle que la taxe sur les équipements communautaire est facultative. En outre, il invite à prendre connaissance d'un article de janvier 2013 rédigé par un économiste d'Avenir Suisse démontrant que la taxe sur la plus-value foncière n'a pas d'impact sur le coût des terrains.

Quelle est la position de l'AdCV concernant la validation des plans directeurs et la coordination du travail entre les communes ?

L'AdCV s'avère satisfaite de la disposition. Elle avait demandé à ce que les plans déjà financés puissent être repris. Selon le projet de loi, ces plans pourront être considérés, mais sous un nouveau libellé. Ils ne seront cependant pas dispensés de réajustements, révisions, etc.

Le taux de 0,75% prévu en matière de densification dans le cadre des petites communes satisfait-il l'AdCV ?

L'AdCV s'avère satisfaite, même si un taux un peu plus élevé aurait été apprécié, de même qu'une certaine souplesse. Dans un premier temps, l'AdCV avait demandé à ce que les petites communes puissent avoir 1% de développement. Finalement, il a été montré qu'avec un chiffre de 0,72%, toutes les communes pouvaient se développer à satisfaction.

Comment l'AdCV envisage-t-elle la mise en œuvre de son souhait d'une affectation prioritaire de zones à affectation différée à l'issue de 15 ans ?

Des terrains relativement proches des centres de village seront dézonés. S'ils étaient dézonés avec un développement différé, ils pourraient se trouver dans une situation intéressante pour le développement d'un village, puisque proches du centre ; mais ils ne peuvent actuellement pas être considérés. Les municipalités savent qu'il est nécessaire de préserver des terrains pour un développement futur. Elles doivent pouvoir dire aux propriétaires que leurs terrains seront dézonés temporairement, mais qu'au

bout de 15 ans ils seront prioritaires à l'affectation en zone constructible. L'AdCV doute du risque que des communes placent de nombreux terrains dans ce cas de figure, elles respecteront l'esprit de la loi.

Eu égard au souci d'un transfert de compétences trop important au Conseil d'Etat, que pense l'AdCV de la disparition dans le projet de loi du contenu minimum du plan d'affectation ?

L'AdCV a demandé à ce que le Grand Conseil garde la maîtrise au niveau politique et que le transfert de compétence au Conseil d'Etat ne porte que sur des aspects techniques. Elle n'est pas allée plus loin dans la réflexion. Elle ne peut juger ainsi si le contenu minimum d'un plan d'affectation entre dans le champ technique ou dans celui du politique.

Quels seraient les mécanismes permettant des échanges de capacités entre les communes ?

Les communes devraient pouvoir s'arranger entre elles, « en dehors de la sphère cantonale », tout en respectant les quotas et surfaces admis. Les communes d'un même district pourraient avoir une plateforme d'échange. Exceptionnellement des échanges entre districts voire entre cantons pourraient être envisagés.

L'AdCV relève que dans les villes, le développement est prévu prioritairement. Or, en ville la planification, la mise à disposition des biens prennent plus de temps (davantage d'oppositions, de procédures). Afin de répondre à l'évolution démographique dans le canton, s'il n'est pas possible de construire dans les villes, la possibilité de distribuer les pourcentages non utilisés devrait être prévue. Sans cela, il sera très difficile de sortir de la dynamique des logements trop chers, trop rares, etc. Dès lors une plateforme d'échange permettrait une certaine souplesse.

Un plan directeur régional pourrait-il régler le problème ?

Le plan directeur régional, bien qu'ayant force de loi, est volontaire.

Mme Lucie Dupertuis, Secrétaire régionale WWF, M. Michel Bongard, Secrétaire régional Pro Natura

La secrétaire régionale du WWF explique les raisons pour lesquelles elle a souhaité présenter à la commission les préoccupations des deux associations, qui ont répondu à la première consultation de juin 2016 en émettant diverses remarques. En automne 2016, elles ont constaté que certaines modifications apportées représentaient un affaiblissement par rapport au premier projet. Le nouveau document a été étudié avec attention et un certain nombre de remarques y ont été apportées. Globalement, les associations constatent que malgré tous les efforts de la Confédération, via la stratégie suisse pour la biodiversité, cette dernière continue de s'éroder, notamment en raison du morcellement des milieux naturels dû à l'urbanisation et au développement des infrastructures, qui affectent la faune et la flore. La loi va impacter de manière durable toutes les procédures liées à l'aménagement du territoire pour des dizaines d'années.

Planifications directrices

Les plans directeurs régionaux sont utiles pour planifier le territoire à une échelle appropriée et coordonner les politiques publiques (mobilité et réseaux écologiques cantonaux). Cette nouvelle loi ne doit pas sous-estimer l'importance de ces outils et doit même leur redonner de la valeur. Les procédures sont longues et laborieuses, mais permettent de trouver l'adhésion de la population aux divers projets de développement territorial et font diminuer les recours des associations. Le nouveau texte devrait accorder davantage d'importance à ces outils, quitte à avoir des modalités d'adoption simplifiées.

Le Secrétaire régional de Pro Natura complète en précisant que les procédures de planification des plans directeurs sont importantes et donnent l'occasion de faire le point sur les éléments qui constituent la qualité de la vie et de la biodiversité. Au niveau du Plan directeur cantonal, il manque toutefois un instrument de suivi tel que la commission cantonale d'urbanisme et d'aménagement du territoire, qui ne figure plus dans la version actuelle du texte. Cette structure permet d'apporter des compétences métiers aux institutions et permet aussi une meilleure participation des différents corps concernés. Cette commission pourrait être introduite à l'article 7, qui décrit le Plan directeur cantonal,

ou à l'article 65, qui touche le suivi du régime de subventions. En effet, la commission pourrait vérifier la manière dont ces dernières sont accordées.

Le Secrétaire régional de Pro Natura revient et insiste sur le besoin d'avoir des plans généraux d'affectation obligatoires pour les communes d'une certaine dimension.

Plans directeurs communaux

S'agissant des plans directeurs communaux, le fait de supprimer l'obligation de leur établissement est regrettable, car cet instrument participatif permet de faire travailler les conseillers communaux et autres associations communales. Le seuil à partir duquel un plan directeur est demandé devrait se situer à 1'000 habitants. Une description des processus participatifs pour la population semble être également un instrument intéressant.

Taxe sur la plus-value

La secrétaire régionale du WWF aborde ensuite le prélèvement de la taxe sur la plus-value. La loi prévoyait un taux différencié entre la plus-value occasionnée par de nouvelles zones à bâtir et celles liées à la densification de terrains déjà affectés. Ce point étant positif, aucune remarque n'a été formulée lors de la première consultation ; mais, dans le second projet de loi, cette différenciation a disparu. Ce prélèvement est l'outil qui permettra de faire un aménagement du territoire intelligent, en faisant réfléchir les futurs promoteurs, communes, etc. qui souhaitent développer leur territoire par le biais de nouvelles zones à bâtir. Le WWF Vaud préfère privilégier la densification vers l'intérieur plutôt que de nouvelles mises en zone à bâtir. À noter que d'autres cantons ont déjà utilisé cette possibilité de différencier ces deux types de plus-values. À titre d'exemple, le Canton de Berne taxe jusqu'à 50% la plus-value si le projet est d'intérêt privé, et 20% s'il est d'intérêt public. Pour la commune de Münchenstein, le Tribunal fédéral a autorisé cette dernière à exiger davantage de plus-value pour une nouvelle zone à bâtir sur son territoire. Si le canton ne se donne pas la possibilité de favoriser la densification vers l'intérieur, il manque une cible importante. Finalement, la loi prévoit notamment un point positif : le prélèvement de la taxe sur la plus-value dans le cadre de changements d'affectation ou lors d'autorisations exceptionnelles hors des zones à bâtir. Si le résultat de cette taxe sur la plus-value est excédentaire, il devrait être affecté à des projets qui compensent la dégradation de vie due à l'urbanisation. Sans différenciation de taxe, les recettes risquent de ne pas être suffisantes pour dédommager les propriétaires en cas d'expropriation.

Plans partiels d'affectation

S'agissant des plans partiels d'affectation (art. 27), un risque existe dans la simultanéité du plan d'affectation et du permis de construire. Certains projets pourraient être confrontés à des difficultés importantes en termes d'acceptation par les conseils communaux ou généraux. Par conséquent, les deux associations proposent de restreindre les PPA au niveau de leur surface ou des zones dans lesquels ils sont établis ; la situation est toutefois différente selon que le projet se trouve en zone à bâtir ou non.

Dans le cadre de la simplification administrative, l'enquête publique (art. 38) devrait être mise à disposition avec l'ensemble du dossier, sous format électronique téléchargeable sur le site de la commune. Cet instrument d'information serait très utile pour avoir une meilleure compréhension des problèmes et permettrait de gagner du temps dans la vérification de la bonne application des lois de protection de la nature et du paysage.

Questions de la commission

Un député revient sur la durée des procédures qui permettent parfois d'éviter un recours par la suite. Il s'interroge sur les avantages de ce constat et les possibilités de désamorcer des conflits.

La secrétaire régionale du WWF estime qu'une des raisons principales est que les plans directeurs sont établis sur la base d'un processus participatif. Il est donc possible d'être entendu avant toute procédure de mise à l'enquête, ce qui permet de diminuer les cas de recours.

Le secrétaire régional de Pro Natura complète en indiquant que, d'une manière générale, les plans directeurs sont globalement bien construits. En effet, leurs concepteurs s'entourent de compétences et

de spécialistes qui savent relever les enjeux de la nature. Ce travail fait en amont permet de tenir compte des intérêts des autres partenaires. Dans ce sens, le plan directeur est un instrument important qui permet d'intégrer les besoins de la biodiversité au stade de l'intérêt général, sans découper le territoire, qui le sera par la suite via le plan d'affectation ou le PPA.

Un député demande si le renvoi légal de certains éléments liés à l'aménagement du territoire vers d'autres lois spéciales est un exercice réussi et si leur travail d'analyse des différentes planifications est ainsi simplifié, ou si, au contraire, une réintégration dans la loi principale est nécessaire.

La secrétaire régionale du WWF constate que la nouvelle loi est très succincte à ce propos. La crainte est que certains éléments essentiels ne soient plus mentionnés dans la nouvelle loi. D'autres lois faisaient référence à tel ou tel article de la LATC, mais ces liens ont disparu. Au moment de l'application des bases légales, les entités concernées devront avoir en tête l'ensemble du dispositif légal pour bien cerner la problématique, sous peine de négliger certains aspects notamment en lien avec la protection de la nature.

Le secrétaire régional de Pro Natura relève également que les lois sont de portée générale et s'appliquent à l'ensemble des domaines concernés (eau, forêt, prairies, etc.). Ces intentions générales ne sont toutefois pas définies de manière concrète, mais le plan directeur spécifie, sur un territoire donné, les différents statuts des zones. Cette simplification de la LATC vient s'opposer à la complexité du problème posé par l'aménagement du territoire.

Mme la cheffe du DTE relève que le souci de l'oubli des facteurs environnementaux dans le cadre de l'application de la nouvelle LATC est infondé. Les protections existantes ne sont pas supprimées, mais un renvoi à la législation globale est mentionné. Ni cette commission ni le Conseil d'Etat n'envisagent d'affaiblir la protection de la nature au bénéfice du développement économique du canton. Les équilibres existants sont conservés.

Mme la Bâtonnière, Maître Antonella Cereghetti et Maître Benoît Bovay (Président de la Commission de droit administratif et constitutionnel de l'OAV)

Mme la Bâtonnière constate que ce projet cherche à simplifier les choses, parfois de manière trop importante. Cette technique législative présente un danger, car les points non traités ou non abordés ainsi que toutes les lacunes du texte légal devront être précisés par la jurisprudence. Globalement, la volonté de simplification va paradoxalement compliquer les choses et être finalement peu accessible aux justiciables. L'OAV regrette ce constat de façon générale.

Le président de la Commission de droit administratif et constitutionnel de l'OAV (ci-après : CDAC) fait remarquer que celle-ci salue la dissociation du dossier plus politique de la révision du PDCn de la révision de la LATC. La CDAC a néanmoins deux types de critiques, d'une part, d'ordre général ou systémique et, d'autre part, certaines plus ponctuelles.

Critiques générales

La seule urgence requise par la révision de la LAT de 2012, entrée en vigueur en 2014, est uniquement la révision du PDCn pour fixer la taille générale des zones à bâtir et l'introduction des contributions de plus-value (art. 38a). Par contre, aucune exigence n'est imposée par le droit fédéral pour une nouvelle rédaction de la LATC. Les autres cantons ont fait des modifications ponctuelles, mais ne se sont pas aventurés à réviser leur loi à ce stade, si ce n'est un toilettage éventuel ultérieur.

Par le passé, l'OAV a été représenté dans une commission pour procéder à un toilettage de la totalité de la loi, jusqu'à l'interruption de ses travaux par le CE. Après prise de connaissance du projet actuel, l'OAV a constaté que la dernière mouture s'éloignait fortement du projet initial.

D'un point de vue légistique, l'OAV regrette que seule la moitié de la loi soit rédigée, alors que la logique aurait voulu que la réécriture concerne l'entier du texte. À défaut, des interférences dans certaines parties de la loi peuvent exister. Certains éléments (par exemple PPA – permis de construire) ne sont pas visibles dans la première moitié et on ne sait pas si elles se trouveront dans la deuxième. De deux choses l'une, soit on procède à un toilettage ponctuel du texte, soit on opte pour l'objectif ambitieux d'une réécriture, mais alors en présentant un texte complet.

L'apport de nouveauté n'est pas garanti par cette révision. La simplification annoncée pour les communes n'est pas évidente. En effet, l'annonce d'un plan d'affectation unique (comme c'est le cas actuellement) ne semble toucher que certaines dénominations. Il aurait été plus simple de biffer la section 2 et 2 bis du chapitre 4 actuel, qui concerne les compétences municipales (plan de quartier). La mention de l'examen préliminaire est étonnante, car celui-ci existe déjà dans la pratique. L'OAV est également surpris par l'information qui indique que le retour sur le projet de loi est massivement positif alors que son propre constat est pour le moins critique.

Critiques ponctuelles

1) La suppression de la commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture (ci-après : CCUA) est surprenante dans la mesure où cette structure est extrêmement utile, car divers acteurs y ont recours :

- un certain nombre de municipalités la consultent pour des problèmes d'urbanisme. Les commissions communales consultatives, censées la remplacer, sont très politisées et manquent d'une certaine hauteur de jugement, que possède justement la CCUA.

- la CDAP a y également recours, comme récemment pour le dossier de la construction d'un nouveau bâtiment au Jardin botanique de Lausanne.

- les communes qui ont une divergence avec le SDT y recourent également, lors d'examen préalable.

La CCUA est constituée de personnes hors administration qui peuvent fournir un avis indépendant et libre. Pour rappel, les commissions fédérales (monuments et sites / protection de la nature) donnent des avis pertinents qui aident les recourants à avoir une vision différente des problématiques soulevées. L'OAV est d'avis que cette commission, dont les coûts de fonctionnement sont moindres, mais qui apporte énormément, doit être absolument maintenue.

2) Le plan directeur d'agglomération couvre des enjeux considérables. Il est pour le moins surprenant que ces plans ne soient adoptés que par les municipalités, alors que le plan directeur d'un village, d'une part, est adopté par son conseil communal et, d'autre part, peut être rendu obligatoire par l'Etat pour les communes qui n'y ont pas souscrit. De deux choses l'une : soit on décide d'adopter un instrument autoritaire permettant d'imposer un plan aux communes, soit on laisse les communes décider. Mais alors, dans un tel cas, les municipalités pourront difficilement se passer d'une validation de leur conseil communal pour la mise en œuvre d'un tel plan directeur d'agglomération.

3) S'agissant de la procédure du plan d'affectation, l'OAV réagit à deux articles :

Art. 43 (caducité des projets de plans d'affectation après 24 mois)

La rédaction est jugée délicate, voire dangereuse. Quant au départ du délai, cette obsolescence spontanée n'enchant pas l'OAV.

Art. 44 (procédure simplifiée)

Une municipalité peut décider, d'entente avec l'Etat, de modifier un plan ou un règlement pour des objets d'une importance secondaire, sans passer par la procédure d'enquête publique. Les adaptations, par simple voie administrative, paraissent également dangereuses.

4) Le titre IV concernant les améliorations foncières et les servitudes, mélangeant droits public et privé, a également retenu l'attention de l'OAV.

Art. 49 (coordination avec les mesures d'améliorations foncières)

Permettre de mêler les améliorations foncières et l'aménagement du territoire n'a pas été suffisamment étudié. Pour rappel, la commission va introduire une nécessaire contribution de plus-value (20%), alors que certaines communes (comme celle du Mont-sur-Lausanne) ont une autre procédure, qui est censée appliquer le système de la contribution de plus-value en nature (péréquation réelle). Dans un tel cas, un propriétaire perd la majeure partie de son terrain, qui sera distribué aux autres, en raison d'une distribution des sacrifices. Ces propriétaires devront payer d'une part la contribution de plus-value de 20% ainsi que la taxe « Haldy » pour équipement communautaire de 50%. L'exposé des motifs se réfère bien à cet avis de droit, mais il semble un peu délicat à l'OAV de pouvoir cumuler ces éléments

alors qu'à un moment donné il n'existera plus de propriété privée. Il faut faire des choix, comme maintenir la contribution de plus-value, mais biffer les instruments de la péréquation réelle, puis réfléchir à l'impact de la taxe communale pour équipement communautaire. Le projet est trop lacunaire à ce propos.

Art. 50 (libération des servitudes)

Selon cet article, une commune peut décider d'avoir recours à l'expropriation. Des instruments de droit civil existent à ce propos et il paraît un peu sommaire de pouvoir supprimer certaines servitudes. De plus, il n'est pas certain que ce procédé soit légal et conforme au droit fédéral privé.

Art. 51 (disponibilité des terrains)

L'alinéa 1 est relatif aux terrains affectés à la zone à bâtir qui reviennent à la zone agricole. Il est surprenant que cette modification puisse se faire sans autre procédure.

5) Les articles 54 et 55 relatifs à l'équipement ne font que renvoyer aux lois spéciales et n'apportent pas d'éléments complémentaires. Autant ne rien dire.

Conclusions

L'OAV estime que ce projet est perfectible et devrait être complété par la seconde partie. Le président de la CDAC rappelle en outre que la loi fédérale est limitée aux principes alors que la compétence de l'aménagement du territoire est d'abord cantonale. Dans ces conditions, il ne faut pas viser une loi très décharnée qui ne fait que se référer au texte fédéral, mais, au contraire, donner au projet cantonal plus de substance. Les cantons ne doivent pas démissionner s'agissant de l'aménagement du territoire.

Il faut par ailleurs éviter que l'art. 23 ne soit trop anorexique. Les articles 47 et 48 actuellement en vigueur prévoient le noyau dur de la réglementation communale (indice de densité, indice de protection contre le bruit, etc.) qui servira de base aux règlements communaux. Pour l'OAV, un règlement communal n'est pas forcément suffisant. Or, permettre aux communes de faire tout ce qu'elles veulent dans leur règlement, tant que cela n'est pas interdit par la loi, n'est juridiquement pas recommandé. L'OAV considère qu'il faut garder un catalogue de dispositions précises qui pourront être reprises dans les règlements communaux.

Questions de la commission

Un député aurait apprécié entendre cette analyse au début des travaux de la commission et pas à ce stade. S'agissant de la nécessité de réformer la loi cantonale, la LAT demande aux cantons d'introduire la taxe sur la plus-value foncière d'ici à 2019. Il demande confirmation que, selon le droit fédéral, la seule modification imposée est bien sûr cette plus-value foncière, les autres aspects liés à la zone à bâtir étant déjà réglés dans le droit cantonal.

Le président de la CDAC confirme que l'article 38a de la LAT précise la définition maximale d'une zone à bâtir. De plus, l'introduction de la taxe de plus-value a fait l'objet d'une consultation séparée.

Un député constate le développement d'échanges de capacités de zones à bâtir dans le canton, car certaines communes sont en surcapacité et cherchent à les monnayer. Ce point devrait-il être réglé dans la loi ou devrait-on plutôt laisser les communes libres de marchander leurs capacités ?

Le président de la CDAC relève la sensibilité de ce point. À ce stade, rien n'est réglé sur les problèmes de droit à bâtir pour lesquels des détails manquent. Même si le total de la zone à bâtir fixé est atteint, des échanges auront lieu ultérieurement. Dans ces conditions, il serait intéressant d'avoir un guide sur ces questions de transferts de zones à bâtir, qui vont continuer à se poser même après la révision du plan directeur. Pour rappel, l'article 15 LAT, pour les nouvelles zones à bâtir, mentionne une série de critères sur l'épuisement des réserves.

Une députée estime que la révision de la LATC est plus dictée par un souhait politique d'assouplissement que par une nécessité juridique. Une volonté de trouver des solutions pour les communes existe. La réforme du PDCn et de la LATC est également une demande des communes. La coordination de la taxe pour les équipements communautaires avec celle de la plus-value a été fréquemment évoquée, mais le cas de la commune du Mont-sur-Lausanne n'a pas été cité. Comment

mettre en place cette coordination, en sachant que pour les communes, la taxe sur les équipements communautaires reste souhaitée et nécessaire ?

Le président de la CDAC rappelle que lorsque l'art. 5 LAT a été introduit, le TF a fait une claire distinction : soit la taxe est prélevée en argent, par le biais d'une taxe, soit en nature par le biais de la péréquation réelle. L'exposé des motifs propose de faire les deux ensemble. L'OAV est d'avis qu'il faut biffer la péréquation réelle. Le traitement de la taxe pour équipements communautaires est plus délicat, car un problème de coordination existe ; la solution n'est pas encore trouvée, mais l'OAV reste attentif.

Au vu des remaniements parcellaires en zone à bâtir, un député estime pertinent de maintenir la péréquation réelle pour autant que cet instrument soit mieux défini et que sa portée soit plus claire par rapport à la contribution de plus-value. Une suppression pure et simple serait contre-productive.

Le président de la CDAC rappelle que, dans les grandes lignes, la péréquation réelle correspond à une répartition des zones à bâtir et agricole entre tous les propriétaires. Ce système fonctionne si le nombre de propriétaires est restreint, mais atteint ses limites quand ce nombre est trop élevé, comme dans le cas du dossier du Mont-sur-Lausanne avec, en plus, un grand nombre d'agriculteurs qui veulent tous avoir une partie de zones à bâtir. Il est plus cohérent de payer une taxe sur la plus-value découlant de la transformation d'une zone agricole en zone à bâtir. Ce système est plus équitable.

Un député se réfère à l'article 51 (disponibilité des terrains) qui répond aux articles 15 et 15a de la LAT. Dans l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat admet que le dispositif peut être jugé comme insuffisant en regard des exigences fédérales. Quel est le point de vue de l'OAV sur cet article et quelles sont les modifications qu'il faudrait lui apporter pour être en conformité avec le droit fédéral ?

Le président de la CDAC confirme qu'il s'agit d'un des articles les plus délicats. La rédaction n'est pas complète et ne règle pas le problème. Actuellement, il n'est pas capable de répondre à cette question épineuse. Il lui semble néanmoins que cette disposition, telle que rédigée, est insuffisante pour répondre aux exigences du droit fédéral, mais il n'a pas de solution toute faite.

La Bâtonnière remercie la commission d'avoir entendu l'OAV, mais regrette que son intervention n'arrive qu'après la première lecture. Ne pas oublier l'aspect historique de ces lois revêt une importance particulière.

La cheffe du DTE précise que les membres de la commission ont été nantis de l'ensemble des retours de la consultation.

M. Pierre-Alain Rumley, président du groupe d'experts

Le président du groupe d'experts rappelle que les travaux ont été menés il y a une année. Le mandat du groupe d'experts portait sur l'analyse de la LATC, sous l'angle des possibilités de simplification des instruments utilisés dans l'aménagement du territoire, mais également sur une réflexion quant à la mise en œuvre du nouveau texte. En effet, la loi fédérale implique des modifications de la loi cantonale et c'était la bonne occasion pour lancer cette réflexion, comprenant notamment la politique d'agglomération, introduite au début des années 2000.

Durant les travaux, les experts ont été unanimes sur l'ensemble des grandes modifications décidées, à l'exception d'un membre qui a refusé deux propositions. Le résultat est une grande simplification du contenu du texte, mais également de son aspect formel. En effet, au niveau du contenu et de la formulation, les phrases sont courtes et, si le droit fédéral règle un point, il a été décidé de ne pas le reformuler pour avoir une tournure vaudoise, mais plutôt de s'y référer. Le contenu n'a pas fondamentalement changé, mais la lecture est ainsi facilitée. Il évoque les éléments saillants des réflexions du groupe d'experts.

Aménagement cantonal

Il offre peu de possibilités de simplification, car le droit fédéral est déjà assez détaillé. À titre d'exemple, il était impossible de remettre en cause le PDCn, qui doit être approuvé par la Confédération. La compétence d'adoption du PDCn a, par contre, été débattue et le groupe d'experts a

été unanime pour que cette compétence, sur un document éminemment politique, se trouve au niveau du législatif et non de l'exécutif.

Le plan d'affectation cantonal (PAC) a été maintenu, car cet instrument est jugé nécessaire. Le Conseil d'Etat se prononce sur l'opportunité de faire ce PAC et, comme l'autonomie communale est impactée, la décision doit être prise par l'autorité politique au complet et non pas au niveau des départements.

Dans le périmètre des plans d'affectation cantonaux, l'idée d'attribuer la compétence d'octroyer des permis de construire à l'Etat au détriment des communes est considérée comme mauvaise, puisque le but est justement le renforcement de ces collectivités locales.

Aménagement communal

Cette partie du dossier offre plus de possibilités de simplification. L'obligation d'établir un plan régional disparaît. Le terme aménagement régional est également sorti de la loi, alors que l'obligation pour les communes de moins de 1'000 habitants de faire un plan directeur est supprimée ; elles peuvent toutefois le faire si elles le souhaitent. Le terme plan directeur communal regroupe dorénavant plusieurs échelles (intercommunal, régional ou d'une partie de commune). Les seuls plans directeurs communaux obligatoires sont pour les centres désignés dans le PDCn et pour les agglomérations, car ceux-ci ont des enjeux financiers, notamment par le biais de subventions de la Confédération.

Pour la suppression de la progression cantonale, sauf pour les projets d'agglomération en raison des enjeux financiers de la commune, le groupe d'experts estime qu'il faut faire confiance aux communes. Dans ce contexte, l'obligation de faire les plans disparaît de même que le système où les autorités se contrôlent en permanence. L'exception retenue concerne les plans d'affectation, car la loi fédérale prévoit le principe d'une approbation cantonale. Le fait que les communes puissent faire leurs plans directeurs, sans les faire valider par le canton, est considéré comme une innovation positive. Cette simplification forcera même les collectivités locales à une plus grande vigilance dans le respect de la législation et du PDCn, dans la mesure où le canton n'est plus présent dans la procédure. Il faut relever que, si le législateur adopte cette modification, il s'agira d'une première suisse ! Les éventuelles mauvaises décisions pourront toujours par la suite être corrigées lors des étapes suivantes, soit au niveau des plans d'affectation. Si le constat de dysfonctionnements est patent, une révision légale est toujours possible. Le terme plan d'affectation regroupe dorénavant les plans d'une commune, de plusieurs communes, de tout son territoire ou seulement d'une partie.

Première divergence au sein du groupe d'experts

Un examen préliminaire est également introduit : avant de faire le travail de modification d'un plan d'affectation, la commune se renseigne auprès du canton pour savoir si son projet est acceptable ou pas. Cet examen viendrait en amont de la modification d'un plan d'aménagement et offrirait la garantie aux communes de pouvoir aller de l'avant avec leur projet. Cet examen préliminaire signifie en outre que l'examen préalable fait par le canton se limite, par gain de temps, à un seul passage au sein des services. Il est également prévu dans la loi que dans des dossiers simples, l'examen préliminaire équivaut à l'examen préalable. Cette proposition de simplification a été contestée par un des experts.

En raison d'une particularité vaudoise, une affectation simultanée, dans les plans d'affectation, est prévue pour les domaines privé et public.

Les termes des zones ont été repris du droit fédéral (zones à bâtir, agricoles, viticoles, à protéger, etc.). La zone intermédiaire se nomme dorénavant zone d'affectation temporaire, comme partout en Suisse romande.

Une procédure simplifiée est également prévue pour les plans d'affectation en cas de modification mineure (pas d'intérêt public et privé) ; une décision municipale pourrait également être imaginée.

Le contenu des règlements des zones et des plans d'affectation est considérablement allégé, car la liste qui figurait n'était pas exhaustive. Le minimum est toutefois maintenu et le reste des éléments demeure possible, mais sous réserve d'une vérification d'un point de vue juridique.

1^{ère} recommandation au Conseil d'Etat

Compte tenu du fait que le canton de Vaud n'avait pas encore légiféré sur les problèmes d'équipement de terrains à bâtir, une série de dispositions minimales, découlant du droit fédéral, est prévue. Il est toutefois recommandé au Conseil d'Etat de réexaminer la question de la participation des propriétaires fonciers en lien avec la plus-value, car chaque commune semble avoir son propre système.

2^e recommandation au Conseil d'Etat

Un réexamen de toutes les lois spéciales qui traitent de questions en lien avec l'aménagement du territoire (routes, protections des eaux, monuments et sites, etc.) est conseillé. Le groupe d'experts a reçu une liste des demandes des services de l'administration, mais il n'a pas pu y donner suite par manque de temps. Globalement, les requêtes des services n'allaient pas dans le sens de simplification.

Des mesures pour favoriser la disponibilité des terrains à bâtir sont proposées et sont reprises par le Conseil d'Etat. Cette exigence découle de la révision de la LAT.

Deuxième divergence au sein du groupe d'experts

Globalement, le Conseil d'Etat n'a pas repris l'ensemble des propositions du groupe d'experts, notamment sur le thème du droit de préemption, car, à l'époque de la rédaction, le législatif était en discussion sur cette problématique, via la LPPPL. La proposition du groupe d'experts s'orientait vers un droit d'emption ; un des experts, jugeant cette atteinte au droit à la propriété trop marqué, n'a pas suivi cette voie.

Un député se voit confirmer le fait que les zones d'affectation temporaires correspondent aux zones d'affectation différées.

Un autre député revient sur l'article 18 et l'approbation des plans directeurs communaux. Il semble que des modifications soient intervenues entre la proposition du groupe d'experts et la version finale validée par le Conseil d'Etat. Dans le projet de loi, l'approbation des plans directeurs communaux par le Conseil d'Etat est prévue. Cette innovation n'en est plus une dans le canton de Vaud. Il pose en outre trois questions :

- 1) La volonté de renforcer l'autonomie communale alimente de manière forte les débats sur l'aménagement du territoire. Deux visions s'opposent : une loi fédérale qui propose un transfert vers la Confédération et un projet de loi cantonale qui propose un transfert vers les communes. Ce thème a-t-il été abordé par le groupe de travail ?
- 2) La concertation est importante sur les projets urbains, soumis à référendum, qui peuvent être au final refusés par la population. Le projet de loi ne comprend pas beaucoup de propositions sur ce thème. Le groupe de travail a-t-il abordé cette problématique ?
- 3) Le groupe de travail a reçu le mandat de réviser la loi cantonale, mais le mandat portait uniquement sur le volet aménagement. Quid du second volet sur la construction ?

Questions de la commission

1) La question de la répartition des pouvoirs en matière d'aménagement du territoire entre la Confédération, le canton et les communes est une question délicate. Malgré les propositions du groupe d'experts, le canton pèse de tout son poids dans les décisions, notamment avec le PDCn qui a été renforcé avec la révision LAT. Le canton reste l'autorité d'approbation pour les plans d'affectation, mais il est important de laisser un minimum de compétences au niveau communal. Ce point n'a pas fait l'objet de débat au sein du groupe d'experts, mais la solution vaudoise cherche à ménager la répartition entre pouvoirs. Le positionnement pro-communes du président du groupe d'experts découle de sa carrière professionnelle, qui l'a amené à être actif à tous les échelons (Etat, communes, Confédération). Actuellement à la retraite, il est élu local et se rend bien compte de l'importance de cette autonomie ; mais ce thème n'a pas été abordé par le groupe de travail.

2) Le thème de la concertation a été jugé important par le groupe d'experts. En effet, le principe de l'information et participation se retrouve autant dans les plans directeurs que dans les plans d'affectation. Compte tenu du fait que le mandat visait une simplification, ce thème très complexe n'a pas été abordé. Globalement, il est toutefois important que chaque commune puisse mettre en place ces processus, qui fonctionnent assez bien en Suisse, même s'il est particulièrement compliqué de

définir dans la loi qui devrait y participer. Autant laisser une marge de manœuvre aux acteurs, mais valider le fait que, sur le principe, cela devrait se faire.

3) Le mandat portait uniquement sur le volet aménagement, mais il est évident que la seconde partie sur la construction devrait aussi faire l'objet d'une révision.

Une députée apprécie l'expérience à différents niveaux de l'expert, qui plaide pour une certaine autonomie communale dans l'aménagement du territoire. S'agissant de la concertation, les communes font le nécessaire, mais de manière différente selon les objets et les oppositions potentielles.

La taxe sur la plus-value a été abordée lors d'une audition précédente, ainsi que sa coordination avec celle sur les équipements communautaires, et aussi par rapport à la péréquation réelle. Cette problématique du « mille-feuilles » de taxes a-t-elle été abordée ?

Le président du groupe d'experts précise que ce point n'était pas prévu dans leur mandat. La plus-value doit être introduite puisque le droit fédéral l'impose, mais des questions demeurent que le droit cantonal doit régler. Les questions du taux de prélèvement de la plus-value et celle de son application (uniquement sur les mises en zone ou aussi aux densifications) ont tout leur sens. La question de la plus-value et de la taxe sur les équipements communautaires est une particularité vaudoise. Le système devrait en tous les cas être transparent et ne pas dépasser un certain pourcentage de plus-value réalisée. Quant à la péréquation réelle, c'est un système purement vaudois qui n'a pas inspiré d'autres cantons.

Le chef du SDT complète en précisant que dans son rapport, le groupe d'experts a estimé que le système vaudois était compliqué, avec à la fois des participations directes à certains équipements, en plus de diverses taxes. Une proposition d'unifier les taxes pour n'en avoir plus qu'une seule, avec une redistribution aux communes, a été mise en consultation, mais n'a pas été retenue, justement par les communes et leurs associations.

Un député revient sur l'article 51 et peine à être séduit par le système qui prévoit, en cas de dézonage, un retour à la situation initiale dans un délai de 5 ans maximum (3 ans, puis 2 ans supplémentaires) si le terrain n'est pas utilisé. Qu'en pense le groupe d'experts ?

Le président du groupe d'experts constate que les zones à bâtir sont limitées (limite des 15 ans) et occupent environ 6% du territoire suisse. Si on ne veut pas d'extensions de zones, il faut bien pouvoir travailler dans celles existantes et faire en sorte que les propriétaires construisent et mettent leur terrain à disposition. S'ils ne le font pas après un délai donné, la mise en œuvre de mesures devient inévitable. Le président du groupe d'expert prend acte du choix, découlant de la LPPPL, du droit de préemption, mais estime que ce dernier n'est pas le plus utile, car il ne s'exerce qu'en présence d'une transaction. Le droit d'emption reste, à ses yeux, un meilleur outil pour permettre aux communes d'intervenir face à des propriétaires qui thésaurisent. Les collectivités ne vont pas en abuser : à Neuchâtel, le droit d'expropriation qui existe depuis 1986 n'a jamais été utilisé.

Un député s'interroge sur le mandat confié par le Conseil d'Etat. Un des objectifs était de travailler vite, de simplifier la loi et enfin de renforcer l'autonomie communale. Y a-t-il eu d'autres objectifs assignés au groupe d'experts par le gouvernement ?

Le président du groupe d'experts ajoute encore la mise en application des modifications législatives au niveau fédéral. Le thème de l'autonomie communale n'était pas explicite, mais la notion de renforcement de l'autonomie communale était présente dans d'autres dispositions légales cantonales. Le groupe d'experts a interprété ce positionnement comme la possibilité, dans certaines situations, de faire davantage confiance aux communes.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Seuls les points les plus discutés sont relatés ici.

1.2 Les objectifs de la révision

Un député remarque que le délai a été fixé à début 2017 pour l'adoption du PDCn et de la LATC, soulignant la volonté du CE de lier ces deux objets avec un calendrier concordant.

Mme la cheffe du DTE explique que l'idéal serait de faire remonter les deux projets au Conseil fédéral. Le PDCn nécessite une adoption formelle de ce dernier. La LATC nécessite une information précisant que la taxe a été adoptée.

Une députée regrette que le CE n'ait pas profité de cette révision large pour y amener les éléments dont on sait qu'ils manquent ou dont le statut, notamment au niveau du règlement d'application, n'est pas très solide devant les tribunaux.

Le chef du SDT répond que ce n'est pas un objectif du CE, les demandes des services n'ayant pas été validées par celui-ci. Il s'agit d'un inventaire des services pour situer le débat, pouvant permettre de compléter une fiche du PDCn par exemple. De nombreuses autres politiques publiques connaissent des lois spéciales, qu'il s'agit de compléter. Le groupe de travail s'est posé la question et a proposé de ne pas introduire ces dispositions, également par souci de parallélisme avec la loi fédérale.

1.3 Une proposition issue d'un groupe d'experts

Un député constate qu'un député a été intégré au groupe d'experts, ce qui le surprend. Il émet le vœu que lorsqu'un groupe sera désigné pour la révision de la seconde partie, il ne soit pas constitué de députés, mais de représentants des milieux concernés, même avec des sensibilités politiques marquées.

Mme la cheffe du DTE remarque que ce député n'a pas été intégré au groupe en sa qualité d'élu, mais en raison de ses compétences professionnelles et de sa connaissance des communes en matière d'aménagement. Le prochain groupe de travail ne comprendra pas de député.

2.3.1 Le Plan directeur cantonal et les plans d'affectation

Un député demande des explications concernant le PDCn, notamment au niveau de ce qui est obligatoire et/ou contraignant ou non entre les niveaux cantonal, communal et intercommunal.

Le chef du SDT répond que le PDCn est obligatoire et contraignant. Le droit fédéral l'impose, ainsi que son contenu. La LATC reprend le contenu obligatoire du droit fédéral. Une fois mentionné et approuvé par le Conseil fédéral, le PDCn devient contraignant pour les autorités cantonales, communales, mais aussi pour la Confédération et les cantons voisins.

Les plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux sont facultatifs. Par contre, ils sont contraignants s'ils sont établis. Les communes et les régions s'obligent en l'établissant, mais cela oblige aussi les services de l'Etat par rapport à ces plans. Dans le projet mis en consultation, ils n'étaient ni obligatoires ni contraignants, car adoptés uniquement par les municipalités. Ils sont désormais adoptés par les conseils communaux et deviennent contraignants pour toutes les autorités.

Le cas particulier du projet d'agglomération prend la forme du plan directeur intercommunal, qui est obligatoire et contraignant dans les périmètres compacts d'agglomération.

Ces plans ne sont contraignants que pour les autorités, et non pour des tiers. Ils ne créent pas ou ne restreignent pas les droits à bâtir et doivent être concrétisés dans un plan d'affectation pour devenir contraignants pour les tiers (propriétaires).

Concernant l'obligation pour une commune de réaliser une politique contenue dans un plan directeur, si le plan directeur est rendu obligatoire dans une commune qui n'en voulait pas, cette commune ne pourra pas légaliser un plan d'affectation qui serait contraire à ce plan. Mais il n'est pas possible de l'obliger à réaliser quelque chose qui y figure. Par exemple, un plan qui prévoit un itinéraire de mobilité douce n'obligera pas une commune qui n'en veut pas à le réaliser. Par contre, la commune pourra se voir interdire un plan routier qui rendrait la réalisation de cette voie de mobilité douce impossible.

Un député relève que le plan directeur de sa commune donne une direction. Concrètement, il a été décidé qu'une zone agricole située à côté de la gare deviendrait un jour un parking. Ainsi, dans le plan directeur, cette zone devenait un parking. Mais si le plan directeur devient contraignant, au niveau du plan d'affectation, c'est toujours une zone agricole. Il demande comment se fait la différence entre les deux plans.

Le chef du SDT répond que le plan directeur communal, approuvé par le CE, est actuellement contraignant. Mais il n'affecte pas le sol. Le plan directeur communal a pour objectif de coordonner différentes politiques publiques pour leur donner la direction souhaitée. Il y a ensuite plusieurs étapes, avec des projets routiers, d'espaces publics, un ou plusieurs plans d'affectation. Dans l'exemple cité, si

le plan directeur communal prévoit un parking à côté de la gare, il n'est pas possible d'approuver un plan d'affectation qui prévoit une place de jeu. Dans ce cas il faut modifier le plan directeur communal et justifier ce changement d'approche.

Un député évoque l'intervention de l'UCV sur un article relatif au plan d'affectation cantonal pour des projets d'importance cantonale. Il souhaite savoir s'il est possible de communiquer concernant le sens donné aux projets d'importance cantonale selon l'art. 8 al. 2 LAT, ainsi que sur l'état de la jurisprudence en la matière.

Le chef du SDT répond qu'il n'y a pas de volonté de changer l'approche et la pratique actuelles. Sont considérés d'importance cantonale les projets qui figurent dans le PDCn, puisque d'après la LAT, il va falloir augmenter la densité du PDCn sur les infrastructures publiques. Ces infrastructures d'importance cantonale vont devoir figurer dans le PDCn. Les protections de marais, de zones telles que des gymnases, le centre sportif de Malley, etc., sont des infrastructures qui dépassent le cadre local. Cette procédure est parfois utilisée en accord avec les communes concernées pour des raisons d'efficacité et de coordination.

Un député demande pourquoi les autres plans directeurs approuvés par le CE selon l'art. 31 al. 2 LAT (pour les communes : plan directeur en matière de stationnement, énergétique, etc.) ne sont pas mentionnés dans la LATC. Il demande aussi ce que deviennent les instruments existants.

Le chef du SDT répond que par souci de simplification, il n'a été mentionné dans la loi que ce qui avait un effet concret sur les communes ou les particuliers. Comme ces autres plans directeurs sont des plans d'intention, ils n'ont pas d'effet en dehors de l'administration cantonale. On ne peut pas les opposer à une commune, car ils n'ont pas suivi la procédure d'élaboration d'un plan cantonal. Il serait plutôt opportun de ne pas les appeler plans directeurs par crainte de confusion. Pour être contraignants, certains de ces plans devront être rapatriés dans le PDCn. Sinon, ils ne seront contraignants que pour l'administration cantonale et n'auront pas à figurer dans la loi.

Une députée demande des précisions concernant les plans d'affectation cantonaux lorsqu'une commune dûment mise en demeure n'établit pas ou ne modifie pas un plan d'affectation dont la loi lui impose de le faire. Elle cite des exemples en relation avec l'art. 10 let. B, comme le fait de ne pas affecter tel secteur communal ou en ne procédant pas au redimensionnement de la zone à bâtir. Elle souhaite des précisions concernant les cas qui entrent dans le champ d'application de cette disposition.

Le chef du SDT répond que cette disposition existe déjà et qu'il n'y a pas d'exemple récent. Il cite le cas d'une commune manifestement surdimensionnée qui refuserait de faire des dézonages, ce qui aurait pour effet de bloquer des projets dans d'autres communes, d'après l'art 15 LAT. Il y aurait donc un intérêt public à dézoner pour libérer des projets dans des communes voisines. Dans un tel cas, le seul moyen de débloquer la situation est que le canton crée une zone réservée et procède lui-même au dézonage. Cette disposition est peu utilisée, car généralement c'est la commune elle-même qui est prétéritée par le fait de ne pas réviser son plan. Un certain nombre de communes ont des plans anciens, datant d'avant les années 1980, dont la légalité est contestée par les tribunaux. Les propriétaires sont prétérités parce que la zone à bâtir n'est pas sûre.

2.3.2 Les plans directeurs régionaux et communaux

Le chef du SDT précise que les mêmes outils et les mêmes procédures s'appliquent à tous les plans. Une motion visant à simplifier les plans régionaux a été prise en compte. Ainsi, l'on ne fixe plus de contenu obligatoire dans ce plan. En effet, il était souhaité que la partie du plan qui contient les mesures soit assez limitée et que cette partie uniquement soit soumise aux conseils communaux. Le reste consiste plus en un rapport explicatif, qui n'est pas adopté formellement. La LATC apporte cette simplification. Il faut néanmoins choisir entre le caractère contraignant du plan adopté par le conseil communal et approuvé par le canton, ou une adoption par les municipalités et un caractère non contraignant pour les autorités, à l'exception des plans d'agglomération.

2.3.3 Le projet d'agglomération

Une députée évoque l'agglomération Lausanne-Morges, qui n'a jamais connu de difficultés avec les questions de niveaux. Il existe un plan d'agglomération qui est désormais assimilé à un plan directeur intercommunal. Mais il n'y a pas le même niveau d'exigences, notamment en termes d'adoption, de périmètre et de détail. Pour le PALM, le plan d'agglomération n'a pas la même granularité qu'un plan

intercommunal. Elle trouve que c'est une réelle difficulté, car le périmètre est trop grand. Elle ne voit pas comment régler ce problème.

Le chef du SDT répond que le contenu du projet d'agglomération est défini par la Confédération. Pour un projet d'agglomération, il est uniquement prévu de traiter le contenu exigé par la Confédération dans le plan directeur intercommunal. Le plan directeur intercommunal peut par ailleurs être sectoriel, car il n'y a pas d'obligation d'intégrer toutes les politiques publiques dans un seul document. Ainsi, il peut y avoir un plan directeur intercommunal – le plan d'agglomération –, qui répond aux exigences de la Confédération, et un second plan sur le même périmètre ou sur un périmètre différent, qui traite les éléments qui ne sont pas traités dans le projet d'agglomération, voire les complète. Les plans doivent être en conformité avec les agglomérations.

Un député évoque une autre situation, à savoir que le périmètre compact d'agglomération de Nyon est réparti sur neuf lieux qui ne sont pas liés, et que l'agglomération du Grand Genève occupe l'entier du district. Se posent donc les questions de la zone totale de l'agglomération et de la zone compacte, de la nécessité d'avoir un plan directeur d'agglomération, avec des parties liantes, notamment en termes financiers. Dans un périmètre, certains projets ne se trouvent pas forcément dans les centres compacts. Il en déduit qu'il faut avoir un plan d'agglomération qui soit l'équivalent d'un plan directeur régional, qui permette de définir la taille du plan et les éléments d'agglomération, et avoir ensuite des détails sur des parties plus petites du district.

Le chef du SDT précise qu'aux parties liantes s'ajoute aussi l'accord sur les prestations, qui lie le canton, la Confédération et les communes concernées. Le projet d'agglomération est le document transmis à la Confédération pour valoir projet d'agglomération, auquel on peut donner le nom souhaité. Les conseils communaux sont concernés par les votes des budgets et la mise en œuvre des mesures. Les questions de périmètres se limitent au périmètre compact, où se situent les véritables enjeux et l'effet contraignant du plan.

Un député souligne l'enjeu sur les questions du niveau décisionnel. Il suggère de s'inspirer des Alémaniques, qui utilisent le terme de « programme d'agglomération », plus pragmatique, qui contient des mesures d'infrastructures cofinancées par la Confédération, même si un projet de territoire chapeaute le tout. Il estime que les questions en lien avec le plan directeur régional doivent être clarifiées.

Un autre député relève une confusion juridique entre la question de l'aménagement du territoire et celle de la gouvernance. Il remarque que le volet gouvernance concerne aussi la loi sur les communes. Il mentionne également le dépôt d'un postulat sur la politique d'agglomération, qui demandait de clarifier ce qui se passe dans les agglomérations. Il n'y a pas eu de réponse du CE.

2.4 Distinction entre loi sur l'aménagement et lois spéciales

Un député souligne que ce point est important et remarque que la logique est compréhensible pour la plupart des dispositions spéciales. Cependant, il n'est pas convaincu que certains points méritent leur place dans une autre loi. Il pense notamment aux questions du stationnement, des installations commerciales à forte fréquentation (ICFF), qui concernent l'aménagement du territoire. Il estime que certains points ne sont pas réglés et mériteront une discussion.

Une députée demande si le contenu de l'art 40 RLATC actuel sera déplacé dans le PDCn.

Le chef du SDT répond que l'art. 40 RLATC n'est plus applicable suite à un arrêt du TC et n'est plus en vigueur. Concernant le siège de la matière, une fiche du PDCn actuel traite de la question du stationnement. Celle-ci sera reprise dans la 5^{ème} révision du PDCn.

Un député soutient l'idée d'éviter de répéter les dispositions qui figurent dans les lois spéciales. Se pose néanmoins la question du contenu minimal du plan d'affection. Il faudra se poser la question d'accepter l'article tel qu'il est présenté aujourd'hui, qui ne contient plus de précisions, en donnant la compétence au CE. De son point de vue, certains principes de base devraient figurer dans la loi.

Une députée est d'avis que le stationnement est une question d'aménagement plus que de circulation. À ce stade, elle souhaite que cela figure quelque part, que ce soit dans le PDCn ou la LATC.

2.5 Suppression des commissions

Il est constaté que la commission d'application du PDCn a été constituée en 2008. Elle a été convoquée à plusieurs reprises dans le cadre de l'élaboration de la loi, en présence du chef du SDT et

de ses collaborateurs, mais on déplore un manque de participation des milieux professionnels et des communes. Les explications sont claires et détaillées et les participants peuvent faire valoir leurs remarques. Il est compréhensible qu'il faille un lieu d'échange, mais on ne peut pas se plaindre de ne pas avoir été entendu si l'on ne vient pas.

Un député partage cet avis et estime qu'il faut améliorer le fonctionnement de cette commission. Il ne pense pas qu'il faille la supprimer, car il est nécessaire de maintenir un organe qui permette un échange et un arbitrage entre le canton et les communes. Mais si le fonctionnement et le rôle de ce type de commissions ne sont pas définis, elles sont un alibi.

Une députée estime qu'on peut s'interroger sur la composition de cette commission, son rôle et ses compétences, mais qu'elle a un rôle à jouer entre le terrain et le papier. Elle a déjà fait ses preuves lors de conflits potentiels.

Une députée s'interroge également sur l'autre commission, formée de professionnels. Elle entend souvent les professionnels dire que le grand enjeu est d'arriver à la qualité. Une commission pourrait être le garant que les dispositions soumises le sont avec qualité.

6. EXAMEN DES ARTICLES DE LOI

L'examen du projet de loi s'est fait en deux lectures. L'examen de l'exposé des motifs du Conseil d'Etat s'est fait au fur et à mesure de l'examen des articles de la loi.

Pour chaque article, la commission a procédé ainsi : présentation du Conseil d'Etat, discussion, demande éventuelle de documentation complémentaire, dépôt d'éventuels amendements et leur vote, puis finalement vote de la mesure telle qu'elle ressort à la fin de son examen.

TITRE I PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 1 - Buts

Une correction technique est annoncée à l'al. 1 :

¹ Le canton et les communes visent un développement durable du canton dans le respect du principe de subsidiarité, conformément aux buts et principes des articles 1 et 3 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT).

Cette correction est acceptée tacitement.

Un député dépose un amendement, qui vise à revenir à une formulation plus précise du point de vue de l'aménagement du territoire (AT). Le développement durable est une notion très large qui dépasse l'AT, le respect du principe de subsidiarité n'étant par ailleurs pas très claire dans l'EMPL. En effet, l'AT sert à utiliser la ressource « sol », répartir les usages afin de faire au mieux avec ce qui est mis à disposition, dans le cadre des articles 1 et 3 LAT qui s'imposent à nous.

Amendement 1

¹ La loi a pour but d'organiser l'aménagement du territoire cantonal ainsi que l'utilisation judicieuse et mesurée du sol ~~Le canton et les communes visent un développement durable du canton dans le respect du principe de subsidiarité, conformément aux buts et principes des articles 1 et 3 LAT.~~

La volonté de supprimer le principe du développement durable surprend des membres de la commission, car il est entré dans les usages, de même que le principe de subsidiarité, également supprimé par cet amendement.

Le commentaire de l'EMPD précise : « Le principe de subsidiarité consiste à laisser agir l'entité la plus petite, soit les communes, et n'admettre l'intervention des collectivités plus grandes, soit les autorités cantonales, que si l'entité la plus petite ne peut pas donner de réponse satisfaisante au problème qui lui est posé. » Cet amendement touche à l'autonomie communale.

L'auteur de l'amendement rappelle qu'on est en train de modifier une politique publique, dans laquelle le canton a des compétences bien plus importantes que par le passé pour planifier le territoire. On a conservé les compétences communales là où c'est possible, mais d'une certaine manière, la

formulation proposée par le CE ne correspond pas à la réalité. L'autonomie communale en matière d'AT étant garantie par la Constitution fédérale, les communes pourront dans tous les cas défendre leurs prérogatives. Concernant le concept de développement durable, il relève que ce n'est pas cette loi qui peut viser à faire du développement durable, mais seulement prévoir des règles pour organiser l'aménagement du territoire. Le libellé paraît non seulement très ambitieux, mais également pas tout à fait conforme à la réalité.

Concernant le principe de subsidiarité, il est constaté que la formulation est claire, simple et brève. L'article 2 « collaboration entre autorités » de la loi actuelle est supprimé. Dès lors, il semble correct que le rôle des communes apparaisse dès le premier article, de portée très générale.

Il est intéressant que cette notion de développement durable apparaisse, car cela lie l'AT à d'autres politiques et thématiques, dans le contexte cantonal.

Mme la cheffe du DTE estime qu'il serait dommage d'enlever à cet article la notion de « développement durable » : on se situe dans les buts d'une loi, laquelle est procédurale. Quant au principe de subsidiarité, il s'agit de rappeler que lorsque la marge de manœuvre existe, le principe de subsidiarité s'applique.

Par 5 oui, 8 non et 2 abstentions, l'amendement 1 est refusé

L'auteur de l'amendement ci-dessous précise que l'ajout de ce nouvel alinéa vise à rappeler que cette loi ne concerne pas que l'aménagement du territoire, mais également les constructions, même si celles-ci ne sont pas concernées par le présent projet de loi et feront certainement l'objet d'une prochaine révision. Au cas où cette précision ne serait pas apportée ici, il faudra ouvrir cet article dans le cadre de la prochaine révision de la LATC.

Amendement 2

^{2 (nouveau)} Elle fixe les règles destinées à assurer la sécurité, la salubrité et l'esthétique des constructions et des agglomérations.

Mme la cheffe du DTE estime que cet amendement ne pose pas de problème et elle peut entrer en matière.

Par 9 oui, 1 non et 5 abstentions, l'amendement 2 est accepté

Par 12 oui, 0 non et 3 abstentions, l'article 1 est accepté tel qu'amendé

Cet article tel qu'amendé a été confirmé à l'unanimité en deuxième lecture

Article 2 – Information et participation de la population

Un député rappelle que le droit fédéral pose le principe de l'information à la population, ce qui est repris dans l'alinéa 1 du projet du CE. S'inspirant du modèle genevois, il propose d'aller plus loin et dépose deux amendements visant à créer deux nouveaux alinéas 2 et 3.

Amendement 1

¹ (inchangé)

^{2 (nouveau)} Les projets de plans cantonaux (directeurs et d'affectation) font l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population avant la consultation publique ou la mise à l'enquête publique.

Amendement 2

^{3 (nouveau)} Lorsqu'ils ont des effets importants sur le territoire, les autres projets de plans (directeurs et d'affectation) font l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population avant la consultation publique ou la mise à l'enquête publique.

L'amendement 1 pose le principe qu'avant d'être arrêtés pour le processus d'enquête publique suivi de la validation, les projets de plans cantonaux fassent l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population concernée. L'amendement 1 concerne les projets de plans cantonaux, l'amendement 2 les projets de plans qui ont des effets importants, car les petits plans d'affectation ne nécessitent pas une telle démarche.

Concrètement, ces consultations pourraient prendre la forme de séances d'information en amont, soit la possibilité pour la population d'émettre des propositions avant la phase de consultation, qui pourraient être intégrées avant consultation. Ces projets seraient ainsi consolidés et prendraient ensuite en principe moins de temps et d'énergie pour être acceptés.

Il est constaté qu'il s'agit d'une intention louable, mais qui signifierait un alourdissement clair de la procédure ; si dans certains cas il est nécessaire de procéder à une consultation préalable, dans d'autres non. Avec cette proposition, qui rend la démarche participative obligatoire, on irait au-delà du droit fédéral, qui parle d'information et de participation, ce qui laisse une marge de manœuvre aux autorités communales et cantonales. Or, une démarche participative va beaucoup plus loin qu'une simple information, ce qui nécessite la mise en place d'un projet important. Si on veut pouvoir procéder à l'information et à la consultation en fonction des cas, il faut en rester au texte proposé par le CE, charge aux autorités concernées de choisir la méthode la plus adaptée à un projet.

L'auteur des amendements constate que c'est exactement ce qui a été fait pour le PDCn, qui suscitait tellement de craintes. Il admet qu'il faut laisser le soin aux autorités en charge de calibrer la procédure, ce que permet l'amendement, qui pose le principe de la tenue d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population. En AT, c'est un catalyseur positif et non pas un alourdissement des procédures.

Il est relevé que l'al. 1 proposé par le CE n'exclut pas les démarches participatives, et laisse une marge d'appréciation en fonction de l'art. 4 LAT. Cet amendement rendrait les choses plus compliquées et ne propose pas de marge de manœuvre aux autorités.

On constate que ces amendements sont inspirés de la pratique genevoise. À Genève, ces dispositions légales ont suscité d'importantes discussions et inquiétudes auprès des urbanistes et des professionnels, car elles étaient pressenties comme un élément susceptible d'alourdir les procédures. Or, à l'usage, on se rend compte que pour nombre de projets on faisait déjà ce genre de démarche. Il a fallu un certain temps pour que cela soit intégré, ce qui a été bien accueilli par la population. Avec la LAT, nombre de projets concerneront la zone à bâtir existante, habitée, ce qui nécessite une approche fine. Une démarche participative constitue un message rassurant vis-à-vis de la population, parfois frileuse notamment face à la volonté de densifier le territoire.

Il est relevé qu'il faut laisser aux autorités la possibilité de s'adapter aux situations et de procéder selon les projets. L'élément qui dérange le plus dans les textes déposés, c'est l'utilisation du terme « concertation », qui sous-entend qu'il faut mettre les gens d'accord ; cela va bien au-delà de la participation. Par ailleurs, ces démarches de concertation créent des frustrations : on demande aux habitants de s'impliquer, toute la palette des possibilités est posée sur la table, et ensuite l'autorité compétente doit procéder à des choix et faire passer le projet.

On relève encore qu'à Genève, les communes ont très peu de compétences en matière d'AT. Ce qui implique peut-être le besoin d'une étape supplémentaire pour permettre l'adhésion de la population à un projet. La comparaison entre Vaud et Genève n'est donc pas adéquate.

La formulation du CE est claire et suffisante : « Les autorités veillent à informer et à faire participer la population ».

Le chef du SDT rappelle la teneur de l'art. 4 LAT « Information et participation » :

¹ Les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la présente loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure.

² Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.

³ Les plans prévus par la présente loi peuvent être consultés.

La cheffe du DTE relève que la loi fédérale ne parle pas de concertation, mais d'information et de participation. Avec de tels amendements, on serait plus restrictif que la loi fédérale.

Il est relevé à la suite du porteur de l'amendement que le CE et le DTE se sont engagés fortement pour expliquer le PDCn. On voit que si les autorités veulent faire passer un projet, elles s'en donnent les moyens, alors qu'une obligation va compliquer les choses et finir par normaliser des démarches qui ont d'ores et déjà lieu.

On constate que si les démarches d'information, de consultation voire de concertation sont nécessaires, elles sont maintenant entrées dans les habitudes aux niveaux de l'Etat et des communes. D'ailleurs, les services de l'Etat ont établi à l'intention des communes un fascicule sur les divers moyens de concertation, l'Etat pouvant être facilitateur en mettant à jour et communiquant ce document.

Selon un tenant des amendements, en matière d'urbanisme la concertation n'implique pas de mettre tout le monde d'accord, auquel cas aucun projet ne se réaliserait. Ces processus ne doivent pas générer de la frustration ; trop souvent les démarches participatives sont des alibis vendant des promesses : les avis de la population ne peuvent pas tous être intégrés et les règles du jeu doivent être clairement posées. Les amendements proposés visent à donner un cadre légal pour poser une procédure, laquelle doit être adaptée aux projets. Il est vrai qu'à Genève les procédures sont différentes, mais les communes ont la possibilité de proposer des projets, ce qui tempère les différences mises en avant.

L'auteur des amendements relève que l'art. 4 LAT est un socle minimum en termes d'information et de participation, et qu'on va dans la réalité plus loin dans la plupart des cas. Sa proposition vise à cadrer dans la loi une pratique qui est en train de se développer et que les autorités ont spontanément mise en œuvre. La formulation proposée est-elle trop rigide ?

<i>Par 3 oui, 10 non et 2 abstentions, l'amendement 1 est refusé</i>
--

<i>Par 3 oui, 10 non et 2 abstentions, l'amendement 2 est refusé</i>
--

<i>Par 11 oui, 0 non et 3 abstentions, l'article 2 est accepté tel que proposé par le CE</i>
--

<i>L'article 2 non amendé a été confirmé à l'unanimité en deuxième lecture</i>
--

Article 3 - Qualifications

Un député dépose des amendements visant à reprendre la teneur de l'art. 5a de l'actuelle LATC, notamment les al. 2 et 3, et à supprimer le renvoi à un règlement du Conseil d'Etat :

Amendement 1

¹ Les plans directeurs et d'affectation sont élaborés par une personne qualifiée. ~~Le règlement précise les qualifications requises.~~

Amendement 2

² La qualité d'élaborer les plans d'aménagement est reconnue :

- aux personnes inscrites au Registre des aménagistes A ou B du REG (Fondation des registres suisses des ingénieurs, des architectes et des techniciens) ;
- aux architectes inscrits au REG A ou B ;
- aux personnes qui possèdent des connaissances approfondies en la matière et qui ont prouvé leur aptitude à résoudre les tâches d'aménagement du territoire.

Amendement 3

³ Ces personnes ne doivent pas dépendre dans leur situation professionnelle d'intérêts économiques particuliers incompatibles avec l'intérêt public.

L'auteur des amendements estime en effet que ce n'est pas au CE de définir les compétences requises pour élaborer les plans d'aménagement, alors que l'art. 5a LATC fonctionne actuellement bien. Les plans d'affectation ne sont pas établis que par des urbanistes, mais également par des architectes, des ingénieurs forestiers ou en environnement, voire des ingénieurs géomètres

Un amendement complémentaire à l'amendement 1 est proposé, visant à reprendre l'al. 1 dans sa teneur actuelle, notamment de maintenir que cela ne concerne pas les modifications de minime importance :

¹ Les plans directeurs et d'affectation, à l'exception de modifications de minime importance, sont élaborés établis par une personne qualifiée. ~~Le règlement précise les qualifications requises.~~

Il est relevé que même si le REG est loin d'être parfait et mériterait d'être revu, ce registre a le mérite d'exister et de clarifier les règles du jeu.

L'auteur de l'amendement 1 accepte cette proposition et modifie son texte en conséquence. Dès lors, l'amendement déposé se lit ainsi :

Amendement 1

¹ Les plans directeurs et d'affectation, à l'exception de modifications de minime importance, sont élaborés établis par une personne qualifiée. ~~Le règlement précise les qualifications requises.~~

Se pose encore la question de maintenir ou non le renvoi à l'art. 106 de la loi actuelle.

Le chef du SDT relève que le renvoi à l'art. 106 qui figure dans l'actuelle loi n'est pas utile, l'art. 106 LATC concernant l'élaboration des projets de construction, partie de la loi qui sera revue ultérieurement.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 1 est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 2 est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 3 est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 3 est accepté tel qu'amendé

Cet article tel qu'amendé a été confirmé à l'unanimité en deuxième lecture

Article 4 – Autorités exécutives

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 4 est accepté à l'unanimité

Article 4a (nouveau) – Commission cantonale consultative d'urbanisme

Un député propose un amendement visant à reprendre l'art. 16 de l'actuelle loi pour maintenir l'actuelle Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture :

Art. 4a Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture

¹ La Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture peut être requise par le Conseil d'Etat, ses départements, les municipalités ou l'autorité de recours de donner son avis sur toute question relevant de l'urbanisme ou de l'architecture, notamment en matière de développement des localités, de plan d'affectation ou de protection des sites.

² Nommée pour cinq ans par le Conseil d'Etat, elle est composée de sept membres, dont un président et un vice-président, et de trois suppléants.

³ Elle peut siéger si cinq membres au moins sont présents.

⁴ Son secrétariat est assuré par le département.

Certes, la Commission cantonale consultative, dans son rôle et sa composition actuels, n'est pas optimale, mais l'auteur de l'amendement propose de la maintenir car elle a un rôle important à jouer, notamment dans l'accompagnement de communes. Quant à savoir s'il faut maintenir les al. 3 et 4 ainsi que fixer dans la loi le nombre de membres, c'est à discuter, l'objectif étant de maintenir cette commission. Cela peut faire l'objet d'un règlement.

En tout état de cause, on doute de la nécessité de maintenir deux commissions consultatives. Par ailleurs, on note la formule potestative, qui ne rend pas le recours à la commission obligatoire.

Il est constaté que les communes peuvent mettre en place de telles commissions.

Le CE est interpellé pour savoir comment il prend en compte les avis en opportunité de cette commission, et s'il y a utilité de son point de vue de maintenir cette commission.

La cheffe du DTE rappelle que le CE propose de la supprimer. Dans le cadre de la consultation, de nombreuses communes ont fait savoir qu'il est utile d'avoir une commission consultative, ces dernières étant libres d'en mettre sur pied. Cette commission pose problème, car elle rend des décisions en opportunité, alors que le canton doit concentrer son action sur le respect de la légalité, souhaitant redonner davantage d'autonomie aux communes dans ce domaine de l'AT de leur compétence. Or, cette commission, composée de spécialistes, donne une appréciation en opportunité qui, d'une certaine manière, lie le CE, qui est amené à prendre une décision en légalité.

Le chef du SDT confirme que c'est le principal problème : cette commission, composée de professionnels et de politiques, a de la peine à donner un avis en légalité, lequel avis en légalité a en principe déjà été donné par le SDT. Certes, le service peut se tromper, mais la voie pour traiter de la légalité est le tribunal. On a connu des situations où, fort de l'avis de la commission et contre l'avis en légalité du service, des communes ont présenté des plans qui ont été refusés, la justice confirmant la position du département. Et ce car la commission avait donné des avis en pure opportunité. Dans le cadre de la LAT, il est problématique qu'une commission cantonale, à laquelle les communes donnent du crédit, émette des avis que les communes suivent avec, à la clé, une défaite devant un tribunal.

Comment articuler les compétences d'une telle commission pour qu'elle apporte une vraie plus-value ? Bien sûr, dans le cadre de l'approbation des plans d'affectation, il peut y avoir des problèmes générés par un avis de la commission. Toutefois, dans le suivi de la mise en œuvre du PDCn, une telle commission pourrait avoir un rôle important, plus peut-être que pour l'approbation des plans d'affectation ou de l'aménagement local.

Concernant l'opposition opportunité/légalité, on rappelle que la LAT oblige à mettre à disposition une voie de recours jusqu'à une autorité judiciaire qui ait un contrôle à la fois sur la légalité et sur l'opportunité. Dès lors, si on fait l'impasse sur des questions d'opportunité au premier stade, devant la cour administrative du TC, on va devoir procéder à l'examen en opportunité. Certes, l'équilibre est difficile à trouver, notamment si la commission émet des recommandations en opportunité trop loin du contexte légal. Peut-être que la solution est de renvoyer les questions de composition et d'organisation à un règlement, étant précisé qu'il faut mettre l'accent plutôt sur le suivi du PDCn.

Concernant la question de l'opposition opportunité/légalité, il est constaté qu'il y a toujours des cas limites, pour lesquels il est intéressant de pouvoir disposer, sur demande, de l'avis d'une commission ayant un point de vue indépendant sur le dossier à examiner. Le fait que des avis soient parfois non suivis par un tribunal n'est en soi pas un problème.

L'idée de réunir les deux commissions actuelles (dont celle d'application du PDCn) en une seule est examinée et apparaît comme favorable.

La cheffe du DTE note qu'on élargit son champ d'action couvrant d'ores et déjà l'urbanisme et l'architecture en ajoutant la mise en œuvre du PDCn. Elle estime qu'il y a une limite à l'exercice. Elle rend attentif à la judiciarisation des politiques publiques, dans lesquelles les tribunaux tranchent en légalité, une telle commission risquant d'embrouiller encore les choses.

Il est relevé qu'en cas de problème, c'est plutôt auprès d'experts ou des commissions consultatives régionales qu'on cherche des solutions. Dans les faits, les autorités municipales saisissent-elles cette commission ?

Le chef du SDT confirme que cette commission est plus souvent consultée par des municipalités qu'en réaction à des décisions de l'Etat. Cette utilité n'est pas remise en question, les cas où la commission est consultée dans le cas de désaccord entre l'Etat et une commune étant relativement rares. Il semblait plus pertinent d'avoir des commissions communales ou régionales plutôt qu'une commission cantonale qui donne son avis aux communes.

L'auteur de l'amendement comprend les préoccupations de cogestion exprimée par la cheffe du DTE. Son intention est de maintenir une commission indépendante des communes, dont l'expertise en matière d'AT soit avérée. Il ne s'agit pas de créer un organisme de surveillance du SDT.

Il est relevé que toutes les communes ne peuvent pas disposer de commissions consultatives. Une telle commission peut jouer un rôle d'accompagnement et de conseil utile, voire de facilitation. Ce qui devrait justement éviter des recours et une judiciarisation de l'AT.

Avec la nouvelle LATC et le PDCn, dans le contexte de la LAT, cette commission risque de siéger beaucoup. Dès lors, il faudrait préciser ce qu'on attend d'une telle commission, dont le champ est large.

On relève par ailleurs que la loi actuelle prévoit que cette commission peut être requise par « l'autorité de recours ». Cela arrive-t-il souvent ?

Le juriste du SDT n'a pas connaissance que la cour administrative ait fait appel à la commission.

Il est relevé que la possibilité pour une commune de créer une commission ne remplit pas le même rôle : il s'agit ici d'un groupe constitué au niveau cantonal qui puisse fonctionner comme guide dans le cadre de la mise en œuvre de la LAT et du PDCn, alors que beaucoup de craintes ont été exprimées. Un lieu d'échange et d'appui peut être utile. Concernant le champ, il apparaît à certains qu'on peut retirer les plans de protection des sites.

En matière de protection des sites, se posent des questions concernant le périmètre des inventaires protégés qui peuvent nécessiter un avis d'une telle commission lors d'un projet d'implantation. Il est rappelé que la COGES a présenté un rapport au GC, lequel demandait au CE de dresser un registre des commissions consultatives et extra-parlementaires. Ce serait dommage de supprimer une commission au motif que son rôle n'était pas clairement établi, qu'elle a émis des avis qui n'étaient pas en stricte légalité, etc. L'entier des communes n'ont pas de commission d'urbanisme et une commission au niveau cantonal a une vision différente.

L'auteur de l'amendement estime en effet que le rôle des commissions communales n'est pas le même. Il existe une politique d'AT cantonale, des principes d'urbanisme valables pour l'ensemble du territoire, et qui doivent s'appliquer de manière cohérente, même si chaque projet est spécifique. Une telle commission aurait notamment pour rôle de s'assurer que les messages portés par les différents experts soient cohérents entre eux. Le rôle premier du SDT étant d'apprécier en légalité, dans un contexte où la frontière entre légalité et opportunité est parfois ténue, cette commission pourrait endosser ce rôle. Et si elle se réunit beaucoup, tant mieux, cela signifiera qu'elle est utile.

La question est posée de savoir si une telle commission pourrait être utile dans un cas de conflit entre les besoins constructifs et les monuments et site. Qui arbitre dans de tels cas ?

Le chef du SDT doute que le CE consulterait une telle commission en cas de conflit entre départements ou services, la LATC prévoyant que c'est le CE qui arbitre les conflits entre départements.

La cheffe du DTE confirme. Le CE a des directives internes sur la manière de régler les conflits entre départements.

Un membre de la commission refuse de son côté le maintien de cette commission. En matière d'urbanisme et d'architecture, il faut être au plus près du terrain, les communes ayant des commissions conseillant les municipalités sur des objets particuliers, ou peuvent mandater des experts. Il n'appartient pas à une commission cantonale d'intervenir sur des planifications ou des projets locaux. Quant au respect des principes de l'AT, du PDCn, de la légalité, c'est la tâche du SDT. Si la commune a des doutes sur l'application de la loi, elle doit s'appuyer sur ses services et mandataires, au lieu de

mettre du flou avec un avis qui tardera à venir d'une telle commission, alors que le SDT est disponible.

Il est répété que nombre de communes n'ont pas de commission d'urbanisme, et que la possibilité de saisir une commission est positif. Ce d'autant plus que l'utilisation de la formule potestative garantit que seuls ceux qui en expriment le besoin s'adresseront à elle. Et si elle se réunit beaucoup, c'est qu'elle est utile. C'est un moyen d'accompagnement, la commission devant être nommée par le CE selon un règlement qu'il lui appartiendra d'arrêter.

L'auteur de l'amendement rappelle que les municipalités seront en effet libres de faire appel à cette commission. Il ne s'agira pas d'un organe « qui ira mettre son nez partout ». L'AT n'est pas une science exacte, il peut y avoir des interprétations différentes, d'où l'intérêt d'avoir une commission sur laquelle on peut s'appuyer pour clarifier certains éléments.

Il est rappelé que l'objectif de la révision est de simplifier les outils d'aménagement et les exigences à l'égard des communes, ainsi que les procédures. Avec une telle commission, on s'écarte de cet objectif.

On note qu'actuellement, la loi prévoit deux commissions consultatives ; il ne s'agit pas d'organismes décisionnels. Si on veille à nommer dans une nouvelle commission des personnes qui peuvent avoir une vision globale, cela facilitera la gestion de certains conflits. Les commissions consultatives communales ne feront pas ce travail d'approche globale. L'intérêt de prendre de la hauteur, c'est d'aider et d'accompagner.

La cheffe du DTE demande que les champs de compétences soient repensés. Sinon la commission risque d'être saisie de façon malheureuse. Elle entend que pendant cette phase d'adaptation à la nouvelle loi, on puisse avoir besoin de disposer d'avis différents. Si on a des avis divergents à répétition, il faudra repenser son fonctionnement.

Au vu des éléments du débat, l'auteur de l'amendement le reformule de la manière suivante :

Art. 4a Commission cantonale consultative d'urbanisme

¹ La Commission cantonale consultative d'urbanisme peut être requise par le Conseil d'Etat, ses départements ou les municipalités pour donner son avis sur toute question relevant de l'urbanisme, notamment en matière de développement des localités, de plan d'affectation, ainsi que sur la mise en œuvre du Plan directeur cantonal.

² La commission est nommée pour 5 ans par le Conseil d'Etat, qui précise son organisation dans un règlement.

Il supprime le domaine de l'architecture dans ses attributions, qui n'apparaît pas judiciaire, il enlève l'autorité de recours des organes pouvant en solliciter l'avis, et sort la notion de protection des sites de son champ de travail.

<i>Par 9 oui, 4 non et 2 abstentions, l'alinéa 1 de l'amendement est accepté</i>
--

<i>Par 13 oui, 0 non et 2 abstentions, l'alinéa 2 de l'amendement est accepté</i>

<i>Par 9 oui, 3 non et 3 abstentions, l'article 4a nouveau est accepté</i>

En deuxième lecture, un député souhaite qu'une autorité de recours puisse saisir la commission consultative d'urbanisme, comme le prévoit le droit actuel, si elle a besoin d'un avis d'expert. Il dépose l'amendement suivant :

¹ La Commission cantonale consultative d'urbanisme peut être requise par le Conseil d'Etat, ses départements, ~~ou~~ les municipalités ou l'autorité de recours [...]

Il est relevé que cette commission ne peut donner qu'un avis non contraignant, alors qu'une telle possibilité risquerait de prolonger les procédures.

La cheffe du DTE rappelle que le CE souhaitait initialement renoncer à cette commission consultative, pour éviter qu'elle ne joue un rôle politique. Elle n'est pas favorable à cet amendement.

L'auteur de l'amendement estime que cela ne changera pas la nature du travail de cette commission, mais qu'en cas de conflit, par exemple entre autorités, l'autorité de recours puisse se baser sur un avis extérieur.

Par 6 oui, 7 non et 2 abstentions, l'amendement est refusé

Par 14 oui, 0 non et 1 abstention, l'article 4a, accepté en 1^{ère} lecture, est confirmé en 2^{ème} lecture

Article 5 - Emoluments

Un amendement est déposé, visant à supprimer l'al. 1 :

~~⁺L'Etat peut percevoir des émoluments auprès des communes pour l'examen et l'approbation des plans d'aménagement du territoire.~~

En effet, la nouvelle loi fixe la répartition des responsabilités et des compétences ; les compétences attribuées à l'Etat doivent être financées par ce dernier. Dès lors, il est inutile que ces émoluments soient facturés auprès des communes. D'autre part, il est précisé dans l'EMPL que le but de cet émolument est de « responsabiliser les communes », un argument jugé peu justifié. La nouvelle organisation prévoyant l'examen préliminaire avant l'examen préalable, c'est ce qui va responsabiliser les communes.

On peut comprendre que l'Etat et les communes perçoivent des émoluments auprès des propriétaires, mais pas auprès des communes, alors qu'il y a une notion de service entre l'Etat et les communes.

Le revenu de cet émolument pour l'Etat n'en vaut pas la peine dans le contexte de la mise en place d'une politique d'AT coordonnée, où le canton est amené à jouer un rôle important. L'essentiel est que le SDT soit correctement doté pour que le pilotage se fasse correctement. Ce n'est pas la même problématique que lorsqu'un privé s'adresse à l'Etat pour obtenir un service. On est ici dans le cadre de la mise en place d'une politique publique, où les deux niveaux institutionnels doivent collaborer selon les dispositions légales.

Il est relevé qu'il s'agit du même débat que pour l'OAJE (accueil de jour des enfants) s'agissant du mandat de prestations, où le même amendement a été déposé. Il s'agit de compétences du canton et on peut se poser la question de la justification de l'Etat de percevoir un émolument en plus de l'impôt pour exécuter ses tâches. Dans les politiques comportant des compétences partagées, il n'est pas justifié que les communes paient les frais de celles-ci. Il est par ailleurs rappelé que dans un audit concernant le SDT, la Cour des comptes relevait notamment un manque de respect des délais du SDT, un flou dans ses réponses aux communes ; faut-il alors demander un émolument à l'Etat s'il ne respecte pas les délais légaux ? On voit que cette approche n'est pas favorable au fonctionnement de l'Etat dans ses politiques introduisant un partenariat.

Le chef du SDT précise que son Service perçoit environ Fr. 300'000.- par année pour ce type d'émoluments. En libérer les communes peut s'avérer problématique dans les cas de demandes de nombreux examens : certaines communes présentant des projets bien élaborés nécessitant un seul examen, alors qu'il arrive souvent que le SDT doive procéder à plusieurs examens successifs. Il y a un élément de responsabilisation des communes à prendre en compte. Il précise que cet émolument ne concerne que l'examen préliminaire et préalable, ainsi que l'approbation des plans, et non pas les autres actes du Service.

Par 14 oui, 0 non et 1 abstention, l'amendement est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 5 est accepté tel qu'amendé

En deuxième lecture, la discussion reprend :

Un membre de la commission demande quelles sont les conséquences de cet amendement pour le Service et si le fruit des émoluments est actuellement réinjecté dans ses comptes pour financer des études ou des postes.

La cheffe du DTE répond que les conséquences sont qu'il y aura moins d'argent, mais qu'il s'agit d'un principe qu'il n'est pas possible de chiffrer.

Un autre membre de la commission est favorable au principe de l'amendement, mais souhaite qu'il n'y ait pas de conséquence pour le Service, et que les pertes pour l'Etat ne soient pas compensées sur le budget de fonctionnement.

La cheffe du DTE souscrit à cette demande.

Mme la Présidente retient que la commission accepte que cela soit mentionné dans le rapport de commission.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 5 est accepté en 2^e lecture tel qu'amendé en 1^{ère} lecture

TITRE II AMÉNAGEMENT CANTONAL

Chapitre I Plan directeur cantonal

Article 6 - Définition

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 6 est accepté tel que proposé par le CE

Article 7 – Etablissement et consultation

Un député dépose un amendement visant à porter le délai de consultation à 60 jours minimum. Même s'il partage l'objectif d'aller vite, 30 jours ne suffisent pas pour un minima. Dans le cadre de modifications importantes, il faut permettre à tous les acteurs, y compris les groupements de communes, de s'organiser pour la consultation.

Il est relevé qu'en effet, certaines communes veulent pouvoir en débattre avec leur législatif. Or, une procédure efficace ne veut pas dire trop courte.

On note qu'à l'art. 7 tel que proposé, il s'agit de 30 jours au moins, ce qui n'empêche pas une prolongation si le sujet est d'importance. Pour des modifications d'importance minime, 30 jours sont suffisants.

Il est remarqué que si l'on passe de 30 à 60 jours, chaque procédure se voit rajouter 30 jours, qu'elle soit minime ou non. Si on souhaite que les procédures avancent, on ne peut pas soutenir l'amendement.

La pratique lors des consultations publiques va rarement jusqu'à 60 jours. Mais suivant le type de révision, la matière peut être considérable. Comment le délai est-il déterminé ?

La cheffe du DTE répond qu'il s'agit d'avoir les outils pour mettre en œuvre le changement de paradigme en matière d'aménagement et mettre fin au moratoire. Il s'agit aussi de faire avancer des procédures d'aménagement du territoire complexes et lentes. Elle estime que ces 30 jours sont un plancher et elle ne voit pas l'intérêt de fixer un autre délai. Selon la pratique du SDT, elle indique qu'une prolongation est toujours possible si la période est peu propice.

Le chef du SDT indique que la 4^{ème} adaptation du PDCn a eu un délai de plus de 30 jours, ce qui a permis d'atteindre un nombre très important de réponses.

Une autre solution pourrait être de préciser « 30 jours au minimum et 60 jours au maximum ».

L'auteur de l'amendement déposé ne peut pas admettre que l'on impose une limite maximum de 60 jours, notamment lors de consultation sur un projet important.

Il est relevé que le CE fixe la durée des consultations. Pour des associations de communes, peut-il y avoir une demande d'extension suite à des demandes de tiers ?

Le chef du SDT répond que le principe est de fixer un délai et de s'y tenir. Il y a eu plusieurs demandes de prolongations de délai pour la 4^{ème} adaptation du PDCn. Le SDT a été restrictif, car le calendrier d'analyse des réponses était déterminé. Mieux vaut alors déterminer un délai plus long que demander une prolongation.

On constate que la période estivale est ce qui pose le plus problème pour des petites entités consultées. Il est difficile à ce moment de réunir une séance de comité complète. Lorsque les consultations démarrent l'été, un délai de 60 jours serait bienvenu.

Il est rappelé que la nouvelle LAT transfère un certain nombre de compétences du Canton à la Confédération, et des communes au Canton. Le rôle du PDCn va gagner en importance. Pour les communes, sa mise à jour représentera un enjeu plus important. Il est important de laisser le temps aux communes pour analyser le document, en débattre avec leur législatif au besoin, en vue de prendre position. Une durée de 60 jours permettrait de répondre à ces attentes.

La cheffe du DTE précise que le CE fixe le délai. Il faut fixer un délai sinon tout a lieu au dernier moment. L'échéance doit permettre de pouvoir travailler sur les retours. Elle propose de porter le délai à 60 jours en supprimant « au moins ».

Cette proposition rencontre l'assentiment de plusieurs députés, dont celui de l'auteur de l'amendement, qui se rallie à cette formulation. Son amendement à l'al. 1 est ainsi modifié : « ... pendant 60 jours. »

Un député demande d'éviter les consultations durant les vacances estivales.

Le chef du SDT explique que le PDCn ne tombe pas tout d'un coup, mais qu'il est annoncé à l'avance. Il est soumis à la décision du CE et la 4^{ème} adaptation a été mise en consultation pendant 37 jours.

Par 9 oui, 1 non et 4 abstentions, l'amendement est accepté

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 7 est accepté tel qu'amendé

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 7 amendé en 1^{ère} lecture est accepté en 2^{ème} lecture

Article 8 – Adoption et approbation

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 8 est accepté tel que proposé par le CE

Article 9 – Effets du plan directeur cantonal

Un député propose l'ajout d'un alinéa 2 ayant la teneur suivante :

² (nouveau) Les autres plans directeurs approuvés par le Conseil d'Etat sont des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales.

Il s'agit de la formulation de la loi actuelle. Autant maintenir cet article si des plans directeurs comme celui des rives du lac ont une portée juridique, du moment qu'ils ne sont pas intégrés au PDCn.

Le chef du SDT explique que le plan directeur des rives du lac a été intégré au PDCn (mesure E25) comme celui des carrières (mesure F41). Il n'y en a pas d'autres.

Fort de cette explication, le député retire son amendement.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 9 est accepté tel que proposé par le CE

Article 10 – Etablissement

La discussion n'est pas utilisée.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 10 est accepté tel que proposé par le CE

Article 11 – Consultation des municipalités

La discussion n'est pas utilisée.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 11 est accepté tel que proposé par le CE

Article 12 – Enquête publique

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 12 est accepté tel que proposé par le CE

Article 13 – Conciliation

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 13 est accepté tel que proposé par le CE

Article 14 – Approbation

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 14 est accepté tel que proposé par le CE

TITRE III AMÉNAGEMENT COMMUNAL ET INTERCOMMUNAL

Chapitre I Plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux

Article 15 - Définition

Un député dépose un amendement pour avoir une formulation plus claire, qui corresponde à celle de la loi actuelle. Le PDCn ne définit pas une vision, mais la stratégie et sa mise en œuvre :

¹ Les plans directeurs ~~déterminent une vision de l'aménagement du territoire~~ définissent la stratégie d'aménagement du territoire pour les quinze à vingt-cinq prochaines années et les mesures de mise en œuvre.

Mme la cheffe du DTE soutient cette formulation.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement est accepté

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 15 est accepté tel qu'amendé

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 15 est confirmé en 2^{ème} lecture

Article 16 - Etablissement

Un député dépose un amendement visant à obliger les communes à établir un plan directeur :

^{1bis (nouveau)} L'établissement d'un plan directeur communal est obligatoire pour les communes de plus de 3000 habitants.

^{1ter (nouveau)} Le Conseil d'Etat fixe un délai aux communes qui n'ont pas établi de plan directeur conformément à l'alinéa précédent.

Il ne comprend pas que, dans une perspective d'amélioration des projets urbanistiques, on ne rende pas, au moins pour les communes d'une certaine importance, obligatoire l'établissement d'un plan directeur. Cet outil permet de donner une vision globale de l'AT, catalyse les discussions, permet une

vision cohérente et permet de répondre aux exigences de la justice de disposer d'une « base dans le plan directeur », notamment pour les grands projets d'infrastructures.

On note qu'il ne s'agit pas d'une obligation de la LAT et qu'il faut laisser la liberté aux communes d'établir ou non ce type de plans. On a changé de paradigme : nombre d'éléments sont maintenant établis au niveau du PDCn et s'imposent aux communes de manière précise, ce qui ne nécessite dès lors pas de disposer de plans directeurs communaux. Dans ce contexte, les plans sectoriels intercommunaux, sur des périmètres plus larges, sont plus adaptés aux besoins à venir. Enfin, les plans directeurs communaux sont des processus longs et complexes, il n'y a pas lieu de les imposer.

La cheffe du DTE confirme que la nouvelle approche voulue vise à favoriser les plans sectoriels, plus faciles à établir qu'une planification globale.

Le chef du SDT explique qu'il est vrai qu'en soi, disposer d'une planification directrice est un plus. Toutefois, l'obliger présente deux défauts : le besoin de disposer d'une planification n'est pas forcément judicieux à un moment donné, mais sera peut-être judicieux à un autre moment ; dès lors, obliger à l'établir à un moment peu idoine serait contreproductif. Par ailleurs, le traitement en un seul document de l'ensemble des politiques à incidence territoriale n'est pas forcément favorable, alors qu'inciter les communes et groupes de communes à planifier au moment opportun sur une thématique adéquate est plus pertinent. Ceci dit, l'incitation à établir des plans directeurs existe, tant dans la LAT que par la pratique des tribunaux.

Cet avis sur la lourdeur des processus des planifications directrices est appuyé, quoiqu'elles pourraient aller plus vite à l'essentiel. Ceci dit, l'AT n'est pas une somme de planifications sectorielles, mais la coordination des politiques publiques et sectorielles. Il faut fortement inciter les communes à se doter d'une vision globale, à défaut c'est au niveau du PDCn qu'on sera tenu de le faire. Le plan directeur communal est par ailleurs l'occasion de défendre ses intérêts ainsi que ceux des communes environnantes.

Par 6 oui, 7 non et 2 abstentions, l'amendement est refusé

Par 12 oui, 0 non et 3 abstentions, l'article 16 est accepté tel que proposé par le CE

Article 17 – Examen préalable

Un député dépose un amendement visant à ajouter un nouvel alinéa :

^{1bis (nouveau)} Lorsqu'il a des effets importants sur le territoire, le projet de plan fait l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population avant la consultation publique.

La population doit pouvoir débattre des grandes orientations concernant les plans. Il faut inciter les communes à associer la population aux plans directeurs qui ont un impact important sur le territoire, comme le pratiquent certaines grandes communes.

Il est relevé, là encore, qu'il faut laisser aux autorités la marge de manœuvre pour l'effectuer quand c'est nécessaire.

Par 8 oui, 7 non et 0 abstention, l'amendement est accepté

Par 8 oui, 5 non et 2 abstentions, l'article 17 est accepté tel qu'amendé

Article 18 – Adoption et approbation

La difficulté rencontrée pour l'adoption des plans directeurs intercommunaux est soulevée. Ces outils, facultatifs, mais qui s'imposent aux autorités, fédèrent les acteurs ; ils sont utiles, voire indispensables. Mais les procédures sont longues et laborieuses. Les propos tenus par Mme Dupertuis lors de son audition sont rappelés : « Les procédures sont longues et laborieuses, mais permettent de trouver l'adhésion de la population aux divers projets de développement territorial et font diminuer les

recours des associations. Le nouveau texte devrait accorder davantage d'importance à ces outils, quitte à avoir des modalités d'adoption simplifiées. » Par ailleurs, en page 5 de l'EMPD on lit : « Il faut d'ailleurs relever qu'aucun plan directeur régional récent n'est à ce jour entré en vigueur, la procédure d'approbation par les conseils communaux et généraux étant très difficile à concrétiser. »

L'Etat est interpellé sur le statut des trois communes du Gros-de-Vaud qui ont refusé le plan directeur intercommunal.

Le chef du SDT confirme que le plan directeur intercommunal du Gros-de-Vaud a été adopté par le CE. On s'est trouvé dans la situation où toutes les communes l'ont approuvé, sauf trois. L'adoption le rend contraignant pour les communes qui l'ont adopté ainsi que pour les communes alentour, de la même manière que le PDCn est contraignant pour les cantons voisins. En effet, les plans directeurs sont contraignants au-delà de leur périmètre. L'effet de la contrainte n'est pas une obligation de réaliser une mesure, mais empêche la réalisation de projets contraires au plan.

L'amendement suivant est déposé :

Amendement 1

¹ Le plan directeur communal est adopté par le conseil communal ou général et approuvé par le Conseil d'Etat.

² Le plan directeur intercommunal ou régional est adopté par les municipalités et approuvé par le Conseil d'Etat.

³ ~~Il est~~ Ils sont contraignants pour les autorités cantonales et communales.

Vu la modification de l'article 17 qui introduit la consultation préalable, cette modification est acceptable, et rend l'adoption de ces plans intercommunaux moins complexe.

Que se passe-t-il si une des communes refuse, ce que ne règle pas cet amendement ?

L'auteur de l'amendement estime que le risque existe mais qu'il est moindre, car dès le départ les municipalités se sont mises d'accord pour travailler ensemble. Il rappelle que la plupart du temps, il y a un passage devant les conseils communaux pour les obtentions des crédits.

Le chef du SDT relève que dans la version mise en consultation, les plans directeurs étaient adoptés par les municipalités, mais n'étaient pas contraignants. Avec cette proposition, comme le plan devient contraignant pour l'ensemble des autorités une fois approuvé par le CE, d'une certaine manière la municipalité impose ses vues au conseil communal.

Un député estime qu'il faut maintenir le caractère contraignant de ces plans, même en simplifiant les procédures ; du moment que ces plans s'imposent au conseil communal, il faut solliciter cette autorité à un moment ou l'autre. Aussi, afin de simplifier la procédure, il estime que la meilleure solution serait que le conseil communal adopte un volet stratégique, et la municipalité la partie opérationnelle. Dès lors il dépose l'amendement suivant :

Amendement 2

¹ Le plan directeur communal est adopté par le conseil communal ou général et approuvé par le Conseil d'Etat.

² Le plan directeur intercommunal ou régional se compose d'une partie stratégique, adoptée et modifiée par l'ensemble des conseils communaux ou généraux des communes concernées, et d'une partie opérationnelle adoptée et modifiée par l'ensemble des municipalités des communes concernées. Le plan doit être approuvé par le Conseil d'Etat.

³ Les plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux sont contraignants pour les autorités cantonales et communales.

Le chef du SDT explique que dans la mesure où le plan directeur communal ou intercommunal n'est pas décrit dans la loi, cet amendement a pour effet d'obliger les communes à disposer de ces deux parties, et l'Etat de se positionner sur une partie opérationnelle, qu'il devra approuver à chaque modification alors que l'opérationnel est du ressort des municipalités. Il semble plus correct de laisser

aux communes le pouvoir de choisir la densité de leur plan, le CE se prononçant ensuite sur ce qui lui est soumis, sans se prononcer sur des parties que les municipalités peuvent modifier elle-même.

Il est rappelé que pour les projets d'agglomération (PA), des plans validés par les municipalités s'imposent également à l'ensemble des autorités communales.

Le chef du SDT confirme, mais rappelle que c'est à cause du rythme imposé par la Confédération qu'on a justifié cette procédure.

Il est relevé que la dichotomie de compétences entre municipalité et conseil communal, proposée par l'amendement, justifiée par le rythme d'adoption des PA, reste problématique. Il est en effet surprenant que les enjeux des PA importants passent par les exécutifs, alors que les plans directeurs intercommunaux sont de compétence des conseils. Il y a une certaine inégalité de traitement, contrairement aux plans directeurs communaux, pour lesquels toutes les communes sont à la même enseigne.

L'auteur de l'amendement 2 estime qu'il propose une voie médiane qui n'est pas une procédure lourde ; elle permettrait aux conseils de conserver leurs prérogatives.

On relève cette bizarrerie selon laquelle le degré de légitimité démocratique ne dépend pas de l'importance du plan. Quelle serait la conséquence si, a contrario, on donnait au conseil communal la compétence d'adopter les PA. Quels sont les motifs empêchant de passer un PA devant un conseil communal ?

Le chef du SDT rappelle que ce rythme de quatre ans permet d'obtenir dans un délai rapide le financement fédéral, ainsi que de planifier à relativement court terme des infrastructures d'envergure. Concernant ce rythme de quatre ans, il précise qu'une fois les PA déposés, il faut organiser leur mise en œuvre, le projet étant accepté par les Chambres fédérales deux ans plus tard. Il est difficile de travailler sur le PA suivant sans connaître cette décision. Donc dans les faits, on dispose de deux ans pour établir les PA. Et sur ces deux ans, on compte six mois pour l'approbation par les municipalités (avant-projet, consultation, adoption), un calendrier très difficile à tenir. Ajouter six mois au moins pour l'approbation par les conseils communaux sur une période de deux ans serait difficile. À titre d'exemple, le PALM fait 1800 pages !

Au vote, les amendements 1 et 2 sont opposés.

Par 9 voix pour l'amendement 1, 6 voix pour l'amendement 2, et 0 abstention, l'amendement 1 est retenu

Par 9 oui, 6 non et 0 abstention, l'amendement retenu est confirmé

Par 9 oui, 5 non et 1 abstention, l'article 18 est accepté tel qu'amendé

Article 19 – Plan directeur intercommunal dans un périmètre compact d'agglomération (projet d'agglomération)

L'amendement suivant est déposé :

Amendement 1

¹ L'Etat et les municipalités concernés établissent un plan directeur dans le périmètre compact de l'agglomération (projet d'agglomération), défini dans le plan directeur cantonal, ou un plan directeur régional.

² Inchangé

³ Inchangé

⁴ En présence d'enjeux importants de cohérence territoriale, le Conseil d'Etat peut rendre le plan directeur dans un périmètre compact d'agglomération ou le plan directeur régional contraignant pour des communes ne l'ayant pas adopté.

L'auteur de l'amendement précise qu'à ce jour, au moins cinq plans directeurs régionaux sont en cours d'élaboration (notamment ceux de l'ADNV, de la Broye et de l'ARCAM). Ces plans, selon le projet de loi, ne sont plus établis de manière obligatoire, mais volontaire. Or, les projets en cours ont intégré le paramètre de ne pas les soumettre aux législatifs communaux, mais aux municipalités. Le projet de l'ADNV, par exemple, comprend près de septante communes et a la particularité, comme d'autres, d'englober un projet d'agglomération (PA). Mené démocratiquement, soutenu par le SDT, ayant fait l'objet d'ateliers associant des membres des législatifs, il y a eu une large consultation publique. Aujourd'hui, ce plan est à 80% abouti et il semble délicat de changer les règles du jeu en cours de route. D'autres projets, comme celui de l'ARCAM, risquent peut-être d'être abandonnés si les règles du jeu changent.

La cheffe du DTE note qu'avec la formulation proposée, le plan directeur régional deviendrait obligatoire.

Le chef du SDT fait le même constat, avec le problème que la région n'est pas définie, au contraire du périmètre compact d'agglomération, qui est défini dans le PDCn.

L'auteur de l'amendement précise que ce n'est pas son intention. Mais il désire que le plan directeur régional soit contraignant une fois adopté.

Le chef du SDT explique que cet objectif est déjà réalisé : le canton ne peut pas contraindre la réalisation de points contenus dans le plan, mais il peut empêcher des réalisations de projets qui seraient contraires audit plan. La commune ne pourra pas adopter un plan d'affectation allant à l'encontre d'un plan directeur régional.

On constate un problème de hiérarchie : dans certaines régions, le PA chapeaute plusieurs plans intercommunaux. Les PA doivent être revus tous les quatre ans, rythme imposé par la Confédération. Le temps étant court, on peut admettre qu'ils soient adoptés par les municipalités, d'une part, et soient contraignants, car ils permettent de débloquent des subventions fédérales, d'autre part. Une telle procédure n'est acceptable que dans le cas particulier des PA demandés par la Confédération. Par contre, les plans intercommunaux sont construits de concert entre communes, dans des temporalités différentes, avec des enjeux, des périmètres distincts : il n'est pas justifiable de les faire adopter seulement par les municipalités, ni qu'ils soient contraignants pour des communes ne souhaitant pas les adopter.

Il est répété que dans le Nord vaudois par exemple, où les plans intercommunaux sont en cours d'élaboration, il serait extrêmement compliqué de changer de procédure et passer devant les conseils communaux, lesquels sont libres d'intervenir via des motions ou des résolutions. Concernant le statut des plans régionaux, l'amendement pose problème en les rendant obligatoires : un article spécifique sur cette problématique des plans directeurs régionaux serait mieux adapté ; une adoption par les conseils communaux serait acceptable.

Concernant les zones d'activité (ZA), où les enjeux sont importants, il est relevé que le système prévoit une simple consultation des municipalités. On voit bien que le système qu'on est en train de mettre en place est à géométrie variable.

Un député observe que dans son agglomération, des PA ne concernent pas que les périmètres compacts, car l'ensemble du périmètre OFS est concerné. Dès lors le PA, qui a une durée de quatre ans, passe devant les municipalités, alors que les plans directeurs régionaux, qui concernent d'autres communes et ont une durée d'une quinzaine d'années, passent devant les conseils communaux. Cela pose notamment des problèmes de calendrier et de cohérence. S'ajoutent les contenus différents. Il faudrait pouvoir étendre la possibilité aux communes concernées par le PA, mais hors périmètre compact, de pouvoir s'y associer. Il est cohérent que les plans directeurs régionaux, qui donnent des lignes directrices à l'horizon d'une quinzaine d'années, passent devant les législatifs communaux. Concernant les ZA, avec des réalités régionales différentes, le fait de pouvoir étendre les PA sur la région pourrait permettre de régler cette question.

Il est constaté qu'il faut séparer la problématique du PA et du plan directeur intercommunal ou régional. En effet, il est impossible de revoir ces derniers tous les quatre ans, et il y a donc deux temporalités. Les PA, qui sont soumis à un rythme de quatre ans, devraient être la seule exception, les

plans directeurs devant, eux, passer devant les législatifs. Il faudrait dès lors que cet article, y compris dans son titre, soit consacré aux projets d'agglomération. Et si nécessaire créer un article spécifique pour les plans directeurs intercommunaux. Le titre de ce chapitre est « Plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux » et il est prévu qu'ils soient avalisés par les conseils communaux. Ce n'est qu'au PA qu'il faut donner d'autres règles.

Un autre député estime qu'il faudrait idéalement que les plans directeurs intercommunaux soient soumis aux législatifs. Mais pour avoir vécu une telle démarche avec cinq communes, mettre en accord cinq municipalités n'a pas été facile, sans compter qu'il faut se mettre d'accord avec le canton. Si on veut pouvoir mettre en place un plan directeur intercommunal sur la durée d'une législature, cela devient pour ainsi dire impossible s'il faut une approbation par les législatifs. Or, pour les plans d'affection, le passage devant les législatifs est assuré. C'est un garde-fou qui assure le respect de la démocratie.

L'auteur de l'amendement rappelle le but de celui-ci : ne pas décourager la réalisation de futurs plans directeurs intercommunaux, et ne pas perdre les projets en cours par un changement de paradigme en cours de projet.

Un membre de la commission se dit favorable au fait que ces plans deviennent facultatifs. Toutefois, il sera plus difficile de convaincre de leur intérêt, même si les plans sectoriels sont une piste intéressante. Vu la lourdeur et les problèmes de cohérence avec les autres planifications, on peut être plutôt favorable à une adoption par les municipalités.

Des précisions sont demandées au Service sur la question des ZA : on estime important que les conseils communaux adoptent les plans, alors que le dimensionnement des zones d'activités et le système de gestion seront décidés par le Grand Conseil, les communes étant simplement consultées. Alors qu'on aurait pu passer par des plans sectoriels intercommunaux adoptés par les municipalités.

Le chef du SDT rappelle que la méthode d'approbation actuelle et proposée des plans directeurs ne change pas : le plan directeur régional du Gros-de-Vaud ou du Nord vaudois doivent en l'état passer devant les législatifs. À ne pas confondre avec les plans directeurs, non contraignants, non approuvés par le CE, un outil gris non réglé par la loi. Dès lors qu'on a affaire à un plan directeur, il doit être adopté par les législatifs. La loi actuelle précise que le plan doit contenir une partie générale et un plan d'action : dans la région de Nyon, par exemple, l'idée était de faire adopter la partie générale par les législatifs et le plan d'action par les municipalités, ce qui n'est pas conforme au droit actuel. Il a été convenu d'attendre la nouvelle loi, qui prévoit de supprimer cette distinction, ce qui permettrait d'adopter le plan directeur régional de Nyon. À l'inverse, pour le plan directeur intercommunal du Gros-de-Vaud, qui est passé devant la majeure partie des législatifs communaux (à l'exception de trois communes qui l'ont soit refusé, soit pas encore inscrit à leur ordre du jour), on prépare l'adoption par le CE en l'absence de ces trois communes. Le plan serait alors contraignant en ce sens que ces trois communes ne pourront pas agir de manière contraire au plan.

Concernant les PA, le chef du SDT rappelle que leur contenu se limite à quatre thèmes imposés par la Confédération, raison pour laquelle il y a plusieurs plans communaux et intercommunaux dans les PA, non traités par ceux-ci. La superposition dans les agglomérations est inévitable.

Concernant les plans directeurs intercommunaux, qu'il est parfois très long de mettre en place, il note que la loi actuelle ne permet pas d'établir de plan intercommunal ou régional sectoriel. Or, le projet de loi ne décrit plus de façon détaillée le contenu du plan, ce qui ouvre la possibilité de mettre en place des plans sectoriels, qui seront beaucoup plus rapides à élaborer. Il cite l'exemple des communes des Alpes, qui réfléchissent à un plan sectoriel des installations touristiques sans être tenues de régler simultanément les politiques publiques non concernées pas le tourisme. Ce qui accélérera la mise en place de ces plans, étant entendu que les PA sont établis en deux ou trois ans.

Au vu des explications reçues, l'auteur retire l'amendement 1 qui, en l'état, rendrait obligatoires les plans directeurs intercommunaux.

Un député dépose les amendements suivants, visant à modifier le titre et créer un nouvel al. 1bis :

Amendement 2

Art. 19 Plan directeur intercommunal dans un périmètre compact d'agglomération (projet d'agglomération) et son extension à d'autres communes de l'agglomération.

Amendement 3

^{1bis} Les municipalités des communes situées dans le périmètre d'agglomération peuvent se joindre à l'Etat et aux municipalités des communes concernées par le périmètre compact de l'agglomération afin d'étendre le plan directeur à leur territoire.

En effet, la manière dont l'art. 19 est rédigé pose problème notamment dans sa région, car certains projets ne sont pas compris dans les périmètres compacts, et ce dans une agglomération qui n'est pas centralisée mais connaît quatre pôles. Aussi, les mesures telles que la mobilité, qui concerne la mise en contact de ces pôles, de l'environnement ou de la biodiversité concernent des communes souvent hors périmètre compact, ce qui a pour effet que les PA se passent au niveau régional. L'objectif de l'amendement est donc de pouvoir étendre les possibilités du périmètre *compact* de l'agglomération à l'ensemble du périmètre de l'agglomération. Une telle approche pourrait constituer une solution aux autres projets d'agglomération, comme pour les ZA, qui prendraient la forme de plans sectoriels.

Cet amendement soulève plusieurs questions :

- pourquoi limite-t-il la possibilité au périmètre compact et non pas au projet d'agglomération ?
- Qu'advierait-il des communes dont le territoire est en partie seulement dans le périmètre compact ?
- Une telle disposition pourrait-elle poser des difficultés vis-à-vis de la Confédération ?

Le chef du SDT explique que les périmètres d'agglomération de l'OFS, très étendus, posent des problèmes par l'étendue des territoires concernés. Etablir un PA sur des territoires aussi vastes serait complexe. Dans des agglomérations comme le PALM, où le périmètre compact est unitaire, l'article tel que proposé est adapté. Mais l'amendement est pertinent dans les agglomérations où ce périmètre compact est composé de zones distantes (Chablais Agglo, Agglo Franco-Valdo-Genevoise). Or, si les PA peuvent concerner l'ensemble du périmètre OFS, les mesures se concentrent majoritairement voire exclusivement sur le périmètre compact. Une diversité de situations face à laquelle l'amendement, potestatif, est pertinent, les enjeux se concentrant dans les périmètres compacts, où les taux de croissance sont les plus élevés, avec des problématiques d'urbanisation à traiter qui nécessitent une coordination. Ce d'autant plus que la croissance est accordée au périmètre compact dans son ensemble, et non commune par commune. Alors que dans les communes concernées par le taux de croissance de 0,75%, elle est attribuée commune par commune.

L'auteur de cet amendement rappelle que le PA a une durée de quatre ans et le plan directeur intercommunal une durée de quinze ans : dans sa région, il y a peu de chances que les communes non concernées par le périmètre compact fassent une telle démarche.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 2 est accepté
--

Par 14 oui, 0 non et 1 abstention, l'amendement 3 est accepté
--

Concernant le système de gestion des ZA, le chef du SDT explique que l'obligation de créer un système de gestion au niveau cantonal découle de l'art. 30a OAT. Tant que le Canton n'a pas mis en place un tel système de gestion, cet article maintient un moratoire sur la création de ZA. Si le moratoire sur la création de zones à bâtir est bien défini dans la loi fédérale, concernant le système de gestion des ZA, il est simplement précisé à l'al. 2 : « La délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle ». Aussi, la réflexion a été lancée en étroite collaboration avec le SPEco et des ateliers ont été organisés avec les organismes régionaux. À ce jour toutes les solutions envisagées sont compatibles avec le projet de LATC, étant entendu que l'affectation du sol restera en main communale. Il est prévu que le produit final soit une fiche du PDCn, qui devrait être intégrée dans la 5^{ème} adaptation du PDCn via des fiches régionales. Se pose maintenant la question du mode d'élaboration de ces fiches régionales : elles pourraient être des plans directeurs régionaux sectoriels des ZA, en concertation avec les organismes régionaux, les

municipalités et les acteurs régionaux, avec une décision du Grand Conseil. Une possibilité est également d'approcher la Confédération pour savoir ce qui est attendu, car peut-être que le système de gestion pourrait s'avérer beaucoup plus simple que ce qui est en cours d'élaboration. Le chef du SDT a également demandé qu'à la prochaine réunion romande des offices de l'AT cette question soit mise à l'ordre du jour, afin de voir comment cette question est réfléchie dans d'autres cantons. À ce jour, il est donc difficile de décrire ce que sera ce système de gestion, étant entendu que la volonté est de travailler de concert avec les municipalités des communes concernées, soit moins d'un tiers des communes vaudoises pour les 700 ZA du canton.

Un membre de la commission attire l'attention sur le fait que dans ces fiches régionales, il ne s'agira pas de traiter seulement du système de gestion des ZA, mais également de leur dimensionnement. Certes les communes gardent la compétence de l'affectation du sol ; mais si les fiches régionales définissent la manière dont il faudra ou non zoner les ZA dans chaque région, ces principes devront être mis en œuvre de la même manière que c'est le cas aujourd'hui pour les zones d'habitation. Les fiches sont introduites dans le PDCn sans validation des communes. Il s'agit d'un système en pleine mutation avec, d'un côté, l'outil du plan directeur régional adopté par le conseil communal – qui s'avère lourd et nécessiterait à son avis la seule approbation des municipalités – et, d'un autre côté, des fiches du PDCn pour lesquelles les communes seraient simplement consultées. Il n'y a pas d'amendement à ce stade, mais il est souhaité que cette question soit évoquée dans le rapport de la commission.

Il est relevé que la volonté de la Confédération est de se doter d'un système de gestion un peu plus souple que pour les zones de logement et mixtes. Le mandat est de mieux coordonner le développement des ZA. On va dès lors vers une perte d'autonomie communale en la matière. On n'ira probablement pas jusqu'au système genevois, où c'est une fondation de droit public qui gère les ZA. Le cas d'Y-Parc est cité, qui a été généreusement doté alors qu'il n'est pas utilisé pleinement.

Le cas de Région Morges est cité : cette association a mis en place un système de gestion des zones artisanales et industrielles (dit ZiZa) découlant du PALM. Ce système est devenu un projet pilote de l'ARE et du SECO. A-t-on des retours sur ces projets pilotes ?

Le chef du SDT indique qu'à ce jour il n'y a pas de retour sur ces projets pilotes concernant la manière de gérer les ZA. Ce sont des projets assez évolués dont on souhaite s'inspirer. Concernant les outils, cela dépend des délais : si on admet que le canton est en mesure de mettre en place un système de gestion des ZA avec quelques règles pour l'approbation des plans, on est moins pressé d'avoir les fiches régionales, qui pourraient alors découler de plans directeurs régionaux sectoriels des ZA. Par contre, s'il faut des fiches dans le PDCn pour que le système soit reconnu par la Confédération, on est alors davantage pressé par le temps. Mais il faut relativiser cette question du temps : dans le canton de Vaud, il y a 3000 ha de ZA légalisées, dont 1000 ha sont des réserves, parmi lesquelles 700 ha sont libres et 300 ha sont utilisés à d'autres fin. Bien qu'elles ne soient pas toujours judicieusement situées, on n'est pas dans une situation de pénurie de ZA. Le canton de Fribourg prévoit un simple moratoire sur la création des ZA comme système de gestion, car ils sont également dans une situation comparable.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 19 est accepté tel qu'amendé en 1^{ère} lecture

En deuxième lecture, un député dépose l'amendement suivant :

³ Le plan se compose d'une partie stratégique, adoptée et modifiée par l'ensemble des conseils communaux ou généraux des communes concernées, et d'une partie opérationnelle adoptée et modifiée par l'ensemble des municipalités des communes concernées. Le plan est ~~adopté par les municipalités et~~ approuvé par le Conseil d'Etat. Il est contraignant pour les autorités cantonales et communales.

En effet, les PA ont un impact important ; il lui semble dès lors normal que les conseils communaux soient saisis des éléments stratégiques.

Mme la cheffe du DTE estime qu'avec une telle procédure, il ne sera plus possible de réaliser des PA vu les rythmes imposés par la Confédération, ni, dès lors, d'obtenir des financements fédéraux. Elle

comprend la logique mais rend attentif aux difficultés qui pourraient découler d'une telle manière de procéder.

L'auteur de l'amendement estime que c'est parfaitement praticable, les volets stratégiques n'évoluant pas d'une version à une autre, de son expérience.

Le chef du SDT relève qu'en comparaison intercantonale, aucun PA ne passe devant les conseils communaux

Par 5 oui, 7 non et 3 abstentions, l'amendement proposé est refusé

Par 10 oui, 0 non et 4 abstentions, l'article 19 amendé en 1^{ère} lecture est confirmé en 2^{ème} lecture

Article 20 – Révision

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 20 est accepté tel que proposé par le CE

Chapitre II Plan d'affectation communaux

SECTION I BUTS ET CONTENUS

Article 21 – Définition

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 21 est accepté tel que proposé par le CE

Article 22 – Effets

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 22 est accepté tel que proposé par le CE

Article 23 – Contenu

Il est constaté qu'à l'al. 3, on parle d'un point précis qui ne devrait pas figurer dans la loi cantonale.

La formulation proposée est plus concise que la loi actuelle. L'art. 23 du projet correspond à l'art. 47 de la loi actuelle. On est ici dans une logique d'AT, il serait positif de préciser ce que contient un plan d'affectation, ce que ne font pas les législations spéciales. La liste de l'art. 47 actuel, al. 2, potestative, est un peu longue, mais elle forme une sorte de guide aux rédacteurs de plans d'affectation.

Par ailleurs, un amendement est déposé, visant à réintroduire le chiffre 10, al. 2 de l'art. 47 de l'actuelle LATC, dans un nouvel al. 2bis (nouveau) :

Amendement 1

^{2bis} Ils peuvent contenir des dispositions relatives aux allègements concernant les conditions de construction, tels qu'un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire.

En effet, sa suppression est en contradiction avec l'art. 97a, al. 2 de la LPPPL qui vient d'être votée et qui renvoie à cette disposition.

Le chef du SDT renvoie au commentaire de l'article 23 (p. 20 de l'EMPL). Selon les arrêts des tribunaux, un règlement et plan adopté par un conseil communal est une base légale formelle qui permet notamment des restrictions du droit à la propriété, pour autant qu'elle ne soit pas contraire à une autre loi. Dès lors, il n'y a pas besoin de donner une base légale explicite à toutes les possibilités offertes aux communes : il suffit de donner une possibilité générale. Il paraît non seulement inutile,

mais dangereux de réintroduire les 14 points de l'art. 47 LATC. En effet, il y a le risque qu'un tribunal estime que si le législateur avait voulu prévoir d'autres cas, il l'aurait introduit, vu la longueur de cette liste. Dès lors l'al. 2 proposé est suffisant pour qu'une commune puisse utiliser l'ensemble de ces dispositions.

Concernant l'amendement 1, la LPPPL pourra fonctionner, car elle prévoit un bonus et précise qu'il ne peut pas s'ajouter à un bonus communal. De plus, on constate dans la pratique concernant ce chiffre 10 qu'il s'agit plutôt d'un malus : lors de l'élaboration des plans, les communes déterminent le droit d'utilisation maximum du sol qu'elles souhaitent accorder, puis adoptent un projet en deçà dont les bonus amènent à ce maximum. De plus, ce type de disposition n'est pas conforme à l'objectif de densification : on doit utiliser ces possibilités, indépendamment de la mise en œuvre d'une politique publique.

La question est posée de savoir si la suppression de cette liste a pour conséquence que les communes qui souhaiteraient donner un bonus incitatif ne pourraient plus le faire.

Le chef du SDT explique que non, il n'y a aucune interdiction de le faire.

Une députée partage l'étonnement concernant l'al. 3, qui semble ne pas devoir figurer dans la loi, qui se veut justement générale. Ceci dit, il n'y a dans la loi aucune mention liée à la gestion du stationnement concernant son occupation du sol. Elle craint qu'il manque une base légale à cette question. Elle dépose dès lors un amendement à l'al. 3 :

Amendement 2

³ Ils peuvent également contenir d'autres dispositions en matière d'aménagement du territoire et de restriction du droit à la propriété, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi et au plan directeur cantonal. Ils prévoient en particulier une référence aux normes professionnelles en matière de stationnement, des places de sport, de jeux et de loisirs suffisantes, notamment pour les enfants, et ne peuvent pas contenir d'interdictions relatives aux jeux d'enfants.

La cheffe du DTE explique que le CE souhaite une loi qui simplifie et accélère les procédures. Le renvoi aux dispositions spéciales suffit du point de vue de la légalité, les énumérations pouvant avoir des effets pervers. Concernant cet ajout sur les places de sport, de jeux et de loisirs, c'est une intention politique du CE vu les interdictions connues des jeux d'enfants sur les terrains communaux.

Le chef du SDT explique que pour le stationnement, il y a deux bases légales : la législation spéciale sur les routes et les transports, ainsi que la fiche A25 du PDCn, « Politique de stationnement et plans de mobilité », qui oblige de prévoir des dispositions sur le stationnement dans les plans d'affectation : « Les régions et les communes mettent en œuvre, dans leurs planifications directrices régionales et communales, ainsi que dans les plans d'affectation, une politique de stationnement coordonnée avec la qualité de desserte par les transports publics. En parallèle, elles élaborent des plans de mobilité en partenariat avec les entreprises privées et les institutions publiques. De même, elles favorisent le développement du covoiturage ». Cela signifie qu'au moment du plan d'affectation, la question du stationnement doit être traitée.

Par ailleurs, un amendement est déposé visant à supprimer la phrase contestée à l'al. 3 :

Amendement 3

~~³ ... Ils prévoient en particulier des places de sport, de jeux et de loisirs suffisantes, notamment pour les enfants, et ne peuvent pas contenir d'interdictions relatives aux jeux d'enfants.~~

Il est relevé qu'il ne faut pas faire de fausses promesses aux communes. Le droit s'est durci, il y a eu un transfert de compétence des cantons à la Confédération, et par effet des vases communicants des communes aux cantons. On ne pourra plus faire de l'AT comme par le passé. Pour les communes comme les professionnels qui établissent ces plans, il serait confortable que la loi définisse le contenu minimal d'un plan d'affectation. Le département a certainement prévu d'établir un guide ou des directives, mais, pour certains, il devrait y avoir dans la loi le contenu minimum, celle-ci débutant par un « notamment » qui ouvre à d'autres éléments.

On note que si le CE établit un guide ou un règlement sur la manière de réaliser un plan d'affectation sans base légale claire, on risque d'avoir une insécurité du droit.

Le chef du SDT relève qu'il faut inscrire la suppression de la liste exemplative de l'art. 47, al. 2 LATC dans le cadre du nouveau système, qui comprenant un examen préliminaire des projets. Au moment de l'examen préliminaire, la commune saura quelles dispositions s'appliquent dans le cas d'espèce. Il y a une cohérence entre la suppression de cette liste et la mise en place de l'examen préliminaire. Par ailleurs, le département prépare un guide pour déterminer ce qui doit être retenu dans l'examen préliminaire.

Un député rejoint l'analyse selon laquelle l'art. 23 ne concerne pas les permis mais les plans d'affectation. Il souhaite savoir s'il y a une réflexion en cours pour introduire une base légale dans la modification à venir de la partie construction concernant le stationnement.

Le chef du SDT confirme que ce serait le siège si on veut avoir une base légale pour agir au moment du permis de construire. La réflexion sur la révision est en cours. Les plans d'affectation donnent en effet des règles assez larges par un renvoi aux normes VSS, la commune utilisant souvent le maximum possible au moment de la délivrance du permis de construire. La DGMR n'a aucune base légale pour s'opposer au permis de construire ; si on veut que l'Etat puisse agir, il serait plus utile d'introduire une base légale dans la partie construction, par exemple sur l'interprétation de ces normes ou des plans d'affectation.

Si au stade de la planification il n'y a pas de référence à des normes, il paraît difficile de les contrôler au moment du permis de construire.

Le chef du SDT rappelle que l'Etat n'approuve pas un plan qui ne règle pas la question du stationnement, pour des raisons comme l'intégration de la circulation sur le domaine public et suivant la fiche A25 du PDCn. Ce qui ne changera pas avec la nouvelle loi.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 3 est accepté
--

Par 5 oui, 7 non et 3 abstentions, l'amendement 2 est refusé

Par 2 oui, 8 non et 5 abstentions, l'amendement 1 est refusé

Par 11 oui, 0 non et 4 abstentions, l'article 23 tel qu'amendé est accepté en 1^{ère} lecture
--

En 2^{ème} lecture, l'amendement suivant est à nouveau déposé :

Amendement 4

³ Ils peuvent également contenir d'autres dispositions en matière d'aménagement du territoire et de restriction du droit à la propriété, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi et au plan directeur cantonal. Ils prévoient en particulier une référence aux normes professionnelles en matière de stationnement.

Par ailleurs, un député redépose un amendement visant à ajouter un alinéa 2bis ayant la teneur suivante (reprise du chiffre 10, al. 2 de l'art. 47 de l'actuelle LATC) :

Amendement 5

^{2bis} Ils peuvent contenir des dispositions relatives aux allègements concernant les conditions de construction, tels qu'un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire.

Concernant l'amendement 5, le chef du SDT rappelle qu'avec la LAT, qui oblige à garantir la disponibilité des terrains et à utiliser en principe la totalité des droits à bâtir, dans la réalité il s'agit plus de malus en cas de non prestations particulières que de bonus pratiqué par les communes.

Par 1 oui, 7 non et 7 abstentions, l'amendement 5 est refusé

Par 7 oui, 7 non et 1 abstention, l'amendement 4 est accepté avec voix prépondérante de la présidente

Par 7 oui, 3 non et 5 abstentions, l'article 23 tel qu'amendé en 1^{ère} et 2^{ème} lectures est accepté en 2^{ème} lecture

Article 24 – Méthode de mesure

Un député mentionne un accord intercantonal auquel le Canton de Vaud n'a pas adhéré. Il souhaite en savoir plus.

Le juriste de l'Etat évoque l'accord intercantonal sur l'harmonisation des termes en matière de construction, qui fera l'objet d'une proposition dans la partie construction de la LATC. Il existe en effet des doutes sur le fait que cet article 24 soit suffisant. Un décret d'adhésion est également nécessaire, qui n'est pas l'objet de cet EMPL.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstentions, l'article 24 est accepté tel que proposé par le CE

Article 25 – Rapport à l'intention de l'autorité chargée de l'approbation des plans

Un député dépose un amendement à l'alinéa 3 :

³ Lorsqu'il concerne une étape d'urbanisation, et en l'absence de plan directeur réglant la question, le rapport contient la stratégie ~~vision~~ de l'aménagement pour les ~~des~~ étapes suivantes.

Il estime que c'est une question de cohérence avec l'art. 15, qui dit ce que l'on veut faire.

Mme la cheffe du DTE soutient le terme « vision » et rappelle la discussion qui a déjà eu lieu précédemment à ce sujet.

Le chef du SDT précise que la LAT pousse à faire des plans d'affectation plus petits pour garantir la disponibilité des terrains, avec un projet concret. Dans le cas d'une planification sur une zone non encore affectée, il convient d'avoir une vision ou une stratégie pour la suite qui soit annoncée et permette d'envisager la cohérence du tout. Cela évite d'obliger la commune à établir un plan directeur.

Il est relevé que dans la pratique, une « vision » est un terme plutôt utilisé par les urbanistes, avec pour sens la manière de concevoir quelque chose de complexe. La « stratégie » sera plutôt un terme choisi par un ingénieur, à comprendre comme l'art de diriger et de coordonner des actions pour atteindre un objectif, ce qui semble plus concret et plus précis en l'espèce.

Par 4 oui, 1 non et 10 abstentions, l'amendement proposé est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 25 est accepté en 1^{ère} lecture tel qu'amendé

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 25 amendé en 1^{ère} lecture est confirmé en 2^{ème} lecture

Article 26 – Révision

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 26 est accepté tel que proposé par le CE

Article 27 – Plan d'affectation valant permis de construire ou autorisation préalable d'implantation

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 27 est accepté tel que proposé par le CE

SECTION II ZONES

Article 28 – Zones à bâtir

Un député relève un problème de contenu car tout n'est pas réglé dans le droit fédéral, comme par exemple les différents types de zones à bâtir, qui sont une compétence cantonale. Il est nécessaire de clarifier les différentes activités qui peuvent faire l'objet de zones à bâtir en droit cantonal. Il considère que le premier alinéa est insuffisant et rappelle qu'aucune loi cantonale dans d'autres cantons ne renonce à préciser ce contenu. Pour plus de clarté, il dépose un amendement pour un second alinéa, reprenant l'art. 48 al. 1 du texte actuel :

² Les zones bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délassement ; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, superposés ou limités dans le temps.

M. le juriste de l'Etat estime que l'article prévu est suffisant au niveau du droit fédéral. Il propose en tout cas de biffer les zones à options, qui sont contraires à la disponibilité des terrains. Il rappelle que l'art. 24 donne la méthodologie. Le canton connaît de très nombreux types de zones définies par les communes, ce qui pose ensuite un problème informatique. Il évoque la norme du SDT datant de 2008 pour éviter trop de sous-types.

L'auteur de l'amendement comprend la volonté de simplifier, mais il estime que la loi doit donner une direction. Énumérer des catégories et activités de zone à bâtir est une bonne chose, car ne rien dire laisse au SDT la liberté de catégoriser, ce qui n'est à son avis pas judicieux. À l'appui de cet article, il est possible de dire, dans le rapport, que le Service, avec ses moyens informatiques, simplifie et fait des catégories plus claires. Il serait intéressant d'avoir connaissance des catégories que le Service prévoit d'introduire.

Mme la cheffe du DTE soutient cet amendement, tout en rappelant le souci d'avoir un outil plus simple, lisible et compréhensible. Elle ne trouve pas inutile de rappeler les principes fondamentaux.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement proposé est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 28 est accepté en 1^{ère} lecture tel qu'amendé

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 28 amendé en 1^{ère} lecture est confirmé en 2^{ème} lecture

Article 29 – Zones agricoles et viticoles

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 29 est accepté tel que proposé par le CE

Article 30 – Zones à protéger

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 30 est accepté tel que proposé par le CE

Article 31 – Autres zones

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 31 est accepté tel que proposé par le CE

Article 32 – Zones à affectation différée

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 32 est accepté tel que proposé par le CE.

Sur demande des rapportrices de majorité et de minorité et à des fins de clarification, un amendement technique de l'article 32 a été soumis le 21 juillet 2017 à la commission, avec le concours du juriste du SDT. La commission a accepté tacitement cette correction, qui consiste à transformer la dernière phrase de l'article proposé par le CE en un alinéa distinct. L'article 32 devient ainsi :

¹ Les zones à affectation différée selon l'article 18, alinéa 2 LAT, délimitent les terrains qui ne seront pas nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années, mais qui le seront probablement dans les dix années suivantes. Seuls les terrains situés en zone à bâtir peuvent être mis en zone à affectation différée.

² Les zones à affectation différée se situent hors de la zone à bâtir et sont inconstructibles.

Article 33 – Aire forestière

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 33 est accepté tel que proposé par le CE.

SECTION III ETABLISSEMENT ET APPROBATION DES PLANS D'AFFECTATION COMMUNAUX

Article 34 – Etablissement des plans

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 34 est accepté tel que proposé par le CE

Article 35 – Consultation et participation financière des propriétaires

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 35 est accepté tel que proposé par le CE

Article 36 – Examen préliminaire

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 36 est accepté tel que proposé par le CE

Article 37 – Examen préalable

La discussion n'est pas utilisée en 1^{ère} lecture.

Un député demande que l'art. 37 soit rouvert en deuxième lecture, vu l'amendement adopté à l'art. 17, ce qui est accepté par la commission. Il dépose l'amendement suivant, visant à ajouter un alinéa 1bis ayant la même formulation qu'à l'art. 17 :

^{1bis} Lorsqu'il a des effets importants sur le territoire, le projet de plan fait l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population avant la consultation publique.

Il est rappelé qu'il y a énormément de plans d'affectation, et qu'ils ont de toute manière un effet sur le territoire. L'art. 35 assure que les propriétaires touchés sont consultés, il semble disproportionné d'imposer une telle démarche supplémentaire pour chaque plan d'affectation. L'art. 35 donne des garanties aux personnes concernées. Les municipalités sont élues et on ne peut sans cesse revenir à la démarche participative.

Par 3 oui, 10 non et 2 abstentions, l'amendement proposé est refusé

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 37 est accepté tel que proposé par le CE

Article 38 – Enquête publique

Il est rappelé que l'enquête publique dure 30 jours et que le dossier doit être tenu à disposition du public, à charge pour les personnes intéressées de se rendre à la commune pour le consulter sur place, aux heures d'ouverture du greffe, qui sont parfois très limitées dans certaines petites communes. Dans ces circonstances, il serait intéressant de généraliser une consultation en ligne, c'est-à-dire de pouvoir disposer du document par exemple sur le site Internet de la Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire (CAMAC).

Dans ce sens, un amendement est déposé à l'alinéa 1 (fin de la deuxième phrase) :

Amendement

Le dossier est tenu à disposition du public et publié en ligne.

Même si certaines communes le font déjà, la mise en ligne obligatoire des dossiers se révélerait trop compliquée dans certains cas, en particulier le scannage de très nombreux documents. Et ceci pour les petites communes, mais aussi pour des communes de taille moyenne. Cette clause pourrait figurer dans la loi sous une forme potestative : « Le dossier peut être publié en ligne ».

Des députés soutiennent toute mesure pour faciliter l'accès au dossier pour les personnes qui veulent se renseigner sur le projet. Dans quelques années, toutes ces informations figureront certainement bel et bien en ligne.

Aujourd'hui, la plupart des communes qui procèdent à des modifications ou à des planifications mandatent des bureaux, qui produisent des plans sous la forme électronique avec des logiciels spécialisés. De plus, le rapport justificatif selon l'article 47 OAT est produit le plus souvent en format pdf. Des ajustements seraient probablement nécessaires au niveau du site Internet de certaines communes.

Mais les toutes petites communes ne sont pas équipées du tout pour mettre en ligne ces dossiers. Il convient de leur laisser un peu de temps avant de passer à la cyberadministration.

La forme potestative pourrait être acceptable, comme par exemple : « dans la mesure du possible, publié en ligne ». Ces documents doivent être signés, ce qui ne serait pas le cas s'ils arrivent directement du bureau technique en format pdf.

La cheffe du DTE propose, suite à cette discussion, l'amendement suivant, qui pourrait concilier les diverses propositions de transparence, de diffusion et de faisabilité :

...Le dossier est tenu à disposition du public et, dans la mesure du possible, publié en ligne...

La question est soulevée de la validité des documents non signés qui seraient néanmoins accessibles en ligne.

Le chef du SDT estime qu'à ce stade, cela ne représente pas un problème. Une mention pourrait être ajoutée du type « copie conforme, sans signature » ; mais selon lui, cela n'a pas lieu de figurer dans la loi. L'authentification de la signature interviendra davantage pour le plan définitif. Dans le cadre de la dématérialisation, le service travaille sur l'authentification de plans électroniques, sans devoir produire l'exemplaire papier.

Un député reprend à son compte la proposition ci-dessus et dépose formellement l'amendement suggéré par Mme la Conseillère d'Etat, visant à ajouter à la deuxième phrase de l'alinéa 1 :

Amendement 1

...Le dossier est tenu à disposition du public et, dans la mesure du possible, publié en ligne.

C'est cet amendement qui est finalement mis au vote.

Par 14 oui, 1 non et 0 abstention, l'amendement 1 est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 38 est accepté tel qu'amendé en 1^{ère} lecture

Un député revient en 2^{ème} lecture sur la publication en ligne des informations relatives au dossier d'enquête. Dans la pratique, après la délivrance du permis, c'est jusqu'à l'échéance du délai de recours que les informations sont difficiles à obtenir. Cela peut avoir un effet contre-productif, soit encourager à faire recours pour avoir accès au dossier. Il demande que le rapport mentionne que la mise à disposition du public vaut pour la phase préalable, mais aussi après la décision et la levée des oppositions.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 38 amendé en 1^{ère} lecture est confirmé en 2^{ème} lecture

Article 39 – Oppositions ou observations collectives lors des enquêtes publiques

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 39 est accepté tel que proposé par le CE

Article 39a (nouveau) - Conciliation

Un député propose un amendement consistant à ajouter un article 39a nouveau concernant la conciliation, ceci en référence à l'article 13 relatif aux plans d'affectation cantonaux. Il demande que l'on maintienne le même type de procédure au niveau communal et de le rappeler dans la loi. Il propose donc d'ajouter un article similaire à l'article 13 en remplaçant « le service » par « la municipalité », à savoir :

Amendement

La municipalité entend les opposants, à leur demande, au cours d'une séance de conciliation. Elle peut également les entendre d'office.

Il est relevé que les plans d'affectation communaux servent aussi pour des zones partielles et, dans ce cas, des éléments relativement mineurs peuvent être soumis à l'enquête et générer des oppositions. Il est relativement aisé de les lever sur la base de lois en vigueur (p. ex. pour les antennes de téléphonie).

L'auteur de l'amendement précise que la séance de conciliation se déroule à la demande des opposants. Si l'opposition peut se régler facilement administrativement, ces derniers ne feront probablement pas cette demande.

On note qu'il serait trop contraignant que la municipalité in corpore doive entendre les opposants. Dans le texte actuel, il est mentionné que les opposants, s'ils le demandent, sont entendus par la municipalité ou une délégation de celle-ci lors d'une séance de conciliation.

Il est confirmé qu'il peut s'agir d'un représentant de la municipalité ou d'une délégation municipale. Dans la loi sur les communes, la municipalité peut en tout temps déléguer un de ses membres.

Un membre de la commission demande que cette référence à la loi sur les communes, concernant la délégation, figure dans le rapport de la commission, même s'il préférerait que l'on reprenne dans la loi la formulation suivante : « la municipalité ou une délégation de celle-ci ». Il relève que pour ce type de procédure, la conciliation découle du droit à être entendu.

Un autre député estime que ce nouvel article impose une phase supplémentaire à la municipalité. Il propose un sous-amendement visant à ajouter la forme potestative suivante :

Sous-amendement

La municipalité peut entendre les opposants, à leur demande, au cours d'une séance de conciliation. Elle peut également les entendre d'office.

Sinon il s'opposera à ce nouvel article qu'il trouve inutile, car, s'il y a un problème, dans la pratique les communes entendent systématiquement les personnes.

Il est rappelé que cet article existe déjà aujourd'hui ; c'est ainsi que cela se passe sur le terrain. La municipalité entend systématiquement un opposant qui le demande.

Par ailleurs, l'amendement doit être complété par le titre Conciliation.

Un député signale qu'il faudrait théoriquement faire une note, plutôt à l'attention des rédacteurs de la deuxième partie de la loi révisée, mentionnant que ce nouvel article pourrait nécessiter l'adoption d'un article similaire pour les procédures de permis de construire.

L'amendement mis finalement au vote en 1^{ère} lecture est le suivant :

Amendement 1

Conciliation

¹La municipalité entend les opposants, à leur demande, au cours d'une séance de conciliation. Elle peut également les entendre d'office.

Par 12 oui, 1 non et 2 abstentions, l'amendement 1 art. 39a (nouveau) est accepté en 1^{ère} lecture

En 2^{ème} lecture, la suppression de cet article est demandée. Il est regrettable d'obliger la municipalité à entendre les opposants. C'est à la commune de décider comment le faire. Obliger une délégation municipale à entendre tous les opposants est trop lourd, notamment pour les grandes communes. Cela peut être délégué, avec des cas de figure où cela peut rester souhaitable.

Il est remarqué que cet article concerne d'une part la conciliation, qui existe déjà actuellement et qui fonctionne bien, et d'autre part l'organe qui va procéder à la conciliation. Une solution élégante serait de dire « la commune », libre à elle de décider ensuite qui procède à la conciliation. Par contre, la suppression de l'article serait un recul.

Cette proposition allant dans le bon sens, la question se pose de savoir s'il est obligatoire dans tous les cas d'avoir cette conciliation et si c'est conforme à la pratique actuelle.

M. le chef du SDT répond que les communes le pratiquent en général, conformément à l'art 58 LATC. La conciliation est effectuée soit par la municipalité, ou une délégation de celle-ci, ou l'administration s'il y a des questions techniques. La commune ne peut s'y soustraire actuellement.

Mme la cheffe du DTE remarque que la modification proposée est conforme à la pratique et souhaitable.

Par rapport à la 1^{ère} lecture, l'amendement évoqué plus haut est formellement déposé :

Amendement 2

¹ La Commune Municipauté entend les opposants...

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 2 est accepté

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 39a, introduit en 1^{ère} lecture et amendé en 2^{ème} lecture, est accepté

Article 40 – Modification et enquête complémentaire

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 40 est accepté tel que proposé par le CE

Article 41 – Adoption

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 41 est accepté tel que proposé par le CE

Article 42 – Approbation

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 42 est accepté tel que proposé par le CE.

Article 43 – Caducité des projets de plans d'affectation

On s'interroge sur l'éventuelle difficulté pour les communes d'appliquer la règle de la caducité après 24 mois. Ne risque-t-on pas de se priver d'une expérience importante si, un jour, un retard est constaté dans une procédure ?

Le chef du SDT précise qu'après l'enquête publique, la seule étape à suivre est la rédaction d'un préavis à transmettre au conseil communal. La commission nommée par ce dernier a ensuite largement le temps, en 24 mois, de mener à bien ses travaux d'analyse. Des problèmes peuvent toutefois survenir lorsque des communes ne donnent pas suite à ces dossiers et les ressortent trois ou quatre ans après le dépôt initial ; il est alors possible que des changements de situation soient intervenus dans l'intervalle, rendant caduque toute intervention, même légitime. Dans une telle situation, le travail n'est pas pour autant perdu puisqu'il suffit de remettre le plan à l'enquête et le projet redémarre.

Un député cite l'exemple très récent de la mise en PPA des pistes d'un glacier de sa région. Cette mise à l'enquête a juste pu être bouclée dans le délai de 2 ans en raison d'une opposition de Pro Natura. Ce blocage a pu être levé après d'intenses et longues négociations afin d'éviter un passage devant les tribunaux. Si ces tractations avaient duré quelques mois de plus, la continuation de la procédure aurait été mise en péril par une telle directive. Même si ces situations sont relativement rares, serait-il pertinent de prolonger ce délai pour de justes motifs ?

Il est relevé que, d'une part, malgré cette caducité, le même plan peut être repris, mais que, d'autre part, un nouveau processus doit être lancé. Cette situation peut survenir avec, par exemple, l'arrivée de nouveaux habitants voulant s'exprimer sur ce genre de dossier. Dans un tel contexte, le couperet après 24 mois peut paraître dur. Un vote du législatif communal dans un délai de 24 mois n'est pas forcément chose aisée, selon les impératifs des communes. Il est par ailleurs possible que les opposants fassent usage de manœuvres dilatoires pour faire échouer un dossier et devoir repartir de zéro.

La dernière phrase de l'article précise : « ...ce délai ne court pas pendant les procédures devant les tribunaux ». Dès lors, le risque devient moindre de voir le délai dépassé pour ce genre de blocage.

Oui, mais dans le cas cité ci-dessus (commune de montagne), il n'y avait justement pas de procédure ouverte devant les tribunaux. À défaut, il est évident que 24 mois sont très vite passés si une procédure est lancée.

Un député propose l'amendement suivant par l'ajout d'un nouvel alinéa :

² Le service peut, à la demande de la commune et dans des cas exceptionnels, prolonger le délai de 12 mois.

La cheffe du DTE trouve cet amendement pertinent.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement proposé est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 43 est accepté en 1^{ère} lecture tel qu'amendé

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 43 amendé en 1^{ère} lecture est confirmé en 2^{ème} lecture

Article 44 – Procédure simplifiée

La discussion n'est pas utilisée.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 44 est accepté tel que proposé par le CE

SECTION IV MESURES CONSERVATOIRES

Article 45 – Zones réservées

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 45 est accepté tel que proposé par le CE

Article 46 – Plans en voie d'élaboration

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 46 est accepté tel que proposé par le CE

Article 47 – Indemnisation

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 47 est accepté tel que proposé par le CE

Article 48 – Plans soumis à l'enquête publique

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 48 est accepté tel que proposé par le CE

TITRE IV MESURES FAVORISANT ET GARANTISSANT LA DISPONIBILITÉ DES TERRAINS À BÂTIR

Article 49 – Coordination avec les mesures d'améliorations foncières

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 49 est accepté tel que proposé par le CE

Article 50 – Libération des servitudes

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 50 est accepté tel que proposé par le CE

Article 51 – Disponibilité des terrains

L'article 51 est incontestablement celui qui a suscité les plus longs débats, qui se sont prolongés sur plusieurs séances de commission.

Discussion générale sur l'article 51

Séance du 24 mars 2017

Un député partage les doutes émis par le Conseil d'Etat qui indique, à la page 26 de l'EMPD, que le dispositif peut être jugé insuffisant en regard des exigences du législateur fédéral. En effet, différentes jurisprudences en la matière existent dans d'autres lois cantonales et arrivent à la même conclusion : un droit d'emption contractuel n'est probablement pas suffisant pour répondre aux exigences légales. Un des arguments avancés était le risque de télescopage avec le débat sur la LPPPL. Compte tenu du

fait que cette loi est maintenant votée, il est opportun d'adapter cet article pour le rendre conforme au droit fédéral.

Mme la cheffe du DTE confirme que le Conseil d'Etat avait effectivement comme souci de ne pas fausser le débat sur la LPPPL. Une des questions en suspens à l'époque était de savoir si le droit de préemption était suffisant. Par la suite, le Conseil d'Etat a constaté que cela se limitait à certains aspects et les doutes ont été levés.

M. le chef du SDT mentionne qu'une disposition qui, par hypothèse, serait insuffisante ne porte pas atteinte à l'approbation du plan directeur cantonal, qui permettra de sortir du moratoire. Entre-temps, diverses jurisprudences ont été publiées : la possibilité pour les communes d'intervenir et d'avoir des dispositions plus larges que celles prévues dans ce projet de loi a été validée, avec notamment l'utilisation d'un droit d'emption communal. En d'autres termes, cela signifie qu'une commune pourrait prévoir dans son propre règlement, adopté par son conseil communal, une possibilité sur un plan de quartier particulier ou sur un plan général d'affectation ; elle pourrait faire usage d'un droit d'emption communal, si, après un certain délai fixé au propriétaire, le terrain de celui-ci n'est pas construit. À titre de comparaison, le Tribunal fédéral a confirmé qu'en l'absence de disposition cantonale relative au prélèvement de la taxe sur la plus-value, les communes pouvaient elles-mêmes la prélever. Par conséquent, cela confirme le fait qu'une commune peut compléter son propre dispositif si, après négociation avec des propriétaires, elle n'arrive pas à avoir des contrats de droit administratif avec ces derniers ou si la tâche est trop importante (plan général d'affectation avec un grand nombre de propriétaires). Elle peut alors utiliser elle-même cette disposition qui correspond à un droit d'emption communal.

Un député n'est pas convaincu par le retour à l'affectation initiale en cas de non-respect du délai, selon l'alinéa 1. En effet, une dynamique de construction pourrait être stoppée par un propriétaire malveillant ou qui thésaurise, avec au final, un retour à zéro par le biais de l'application de la sanction qui fait que le terrain retourne à son affectation initiale. Cette pratique existe dans de nombreux cantons alémaniques et est assez largement critiquée d'un point de vue de l'aménagement du territoire. Il note par ailleurs que cette disposition aborde tant la portée du droit d'emption que la sanction en cas de dépassement du délai de 3 ans.

Le chef du SDT relève, avant toute chose, une maladresse dans la construction de l'article. En effet, la phrase : « Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à la réalisation d'un projet défini » devrait faire l'objet d'un alinéa à part entière, ce qui permettrait une meilleure lisibilité. En l'occurrence, cette disposition vise, à titre d'exemple, le carrossier qui veut agrandir son entreprise et qui obtient une zone spécifique pour cet usage. L'agrandissement n'ayant au final pas lieu, cette disposition permet un retour à l'affectation antérieure dans la mesure où le projet ne s'est pas réalisé. Cet outil permet d'une part de régler de manière simple la question de la disponibilité des terrains et d'autre part facilite aussi l'empiètement sur les surfaces d'assolement. Globalement, cette disposition ne s'applique pas de manière générale à tous les plans.

Le député préopinant persiste à dire que la formulation est ambiguë, car on peut supposer que le champ d'application est plus large qu'il n'y paraît dans la mesure où bon nombre de mises en zone sont liées à un projet défini. A titre d'exemple, il serait délicat d'appliquer ce retour d'affectation à un projet de PPE qui ne se serait pas réalisé. Dans ces conditions, le député demande à ce que cette formulation soit encore affinée pour répondre aux situations où ce retour est judicieux. Afin d'éviter une généralisation de cette pratique, une solution pourrait prendre la forme d'un nouvel article explicitant que ce retour à l'affectation initiale peut se faire en cas de projets spécifiques, de circonstances particulières, etc.

Un député se réfère à l'art. 51 al. 1 qui stipule que « ... les zones à bâtir doivent être utilisées conformément à leur affectation. » et s'interroge sur la marge de manœuvre de certaines municipalités confrontées à des propriétaires qui thésaurisent en n'utilisant qu'une partie de leur parcelle pour leur habitation. Comment les amener à activer la construction ?

Le chef du SDT se réfère à la loi fédérale qui oblige à garantir la disponibilité des terrains : lors d'une révision du plan général d'affectation, cette garantie doit dès lors être apportée. Conformément à la LATC, la commune doit apporter cette garantie en utilisant les outils prévus par la loi, tels que

les mesures d'amélioration foncière ou encore des conventions avec les propriétaires. Si ces mesures sont inopérantes, la commune peut prévoir un droit d'emption en sa faveur afin de récupérer le terrain pour le valoriser. Pour rappel, la LAT interdit toutefois à quelqu'un d'acheter trois parcelles pour n'en bâtir qu'une seule.

Un député comprend d'une part que l'article 51 n'est pas suffisant pour répondre aux exigences du droit fédéral et que d'autre part les communes doivent prendre des décisions pour que leurs plans de quartier répondent à cette exigence de disponibilité des terrains, décrit à l'art. 15a LAT. En d'autres termes, cet article de loi cantonal ne va pas assez loin et laisse les communes faire le travail.

Le chef du SDT mentionne que, dans de nombreux cas, cette disposition est suffisante, car la sanction peut tomber dès qu'un plan ne démontrerait pas que les terrains sont disponibles. Si une commune arrive à démontrer que ses terrains sont disponibles en ayant passé des conventions avec l'ensemble des propriétaires, il n'y a pas de risque que le plan soit déclaré nul puisque la disponibilité des terrains sera garantie. Mais si la commune ne parvient pas à cet objectif, par exemple si des propriétaires refusent de signer une convention, alors la commune doit trouver d'autres moyens, comme par exemple la création d'un droit d'emption dans son règlement. La légalité de ce droit d'emption découle du règlement, soit sur un plan partiel d'affectation, soit sur un plan général.

Un député n'est pas certain que, d'un point de vue juridique, un droit d'emption légal communal permette une restriction claire à la propriété et il suppose qu'une base légale cantonale est nécessaire, dans la mesure où les règlements cantonaux ne sont pas considérés comme des bases légales. Mais si une jurisprudence confirme le fait que les communes ont le droit d'introduire un droit d'emption légal à de telles conditions, il s'en satisfera.

M. le chef du SDT fait référence à une disposition générale, à l'art. 23 LATC, déjà adopté par la commission, qui stipule que « ils [les plans] peuvent également contenir d'autres dispositions en matière d'aménagement du territoire et de restriction du droit à la propriété. ». Cette question a également été discutée dans le groupe d'experts, qui a confirmé que les règlements communaux, adoptés par une assemblée délibérante, représentaient des bases légales suffisantes pour ces restrictions.

Un député demande confirmation : est-ce bien cette version de l'article qui est sortie des travaux du groupe de travail ?

Le chef du SDT indique que la version finale a été modifiée par le Conseil d'Etat ; mais l'analyse de ce groupe de travail portait bien sûr les possibilités d'introduire des restrictions au droit à la propriété par les règlements communaux.

Même s'il n'y est pas totalement favorable, un député prend bonne note que les communes sont fondées à introduire un droit d'emption dans leurs règlements.

Un député, malgré les explications, n'est pas convaincu par la position du groupe de travail dans la mesure où le droit d'emption légal représente la restriction la plus grave au droit de propriété puisque l'on prive une personne de sa propriété. L'article 23 précité mentionne notamment les plans d'affectation, l'affectation du sol ainsi qu'une vague disposition faisant référence à d'autres dispositions en matière d'aménagement du territoire ou de restriction au droit de propriété. Il est visiblement question des règles en vigueur en matière de police des constructions qui, certes, restreignent le droit à la propriété, mais qui ne vont pas jusqu'à la privation du droit de propriété.

La présidente demande à la commission si la rédaction d'un avis de droit entre les deux lectures pourrait permettre de clarifier la situation.

La cheffe du SDT propose d'en rester au texte du Conseil d'Etat, mais valide la possibilité de créer une base légale cantonale permettant aux communes volontaires d'ancrer le droit d'emption dans leur règlement.

Selon le juriste du SDT, le fait qu'un règlement communal puisse être une base légale suffisante pour amener une réduction d'un droit individuel, au sens de l'article 36 Cst, a déjà été analysé par le passé (cf arrêt du TF 131.I.333). Même s'il ne s'agit pas à proprement parler du droit d'emption, l'article 36 Cst prévoit des restrictions de deux niveaux : des restrictions légères peuvent se contenter d'une

base légale au sens matériel, alors que celles plus graves nécessitent une base légale au sens formel, comme un acte approuvé par un parlement ; dans ce cas d'espèce, les règlements communaux sont comparables à des lois cantonales de par leur procédure et leur soumission à référendum communal. La compétence de la commune à prendre des dispositions doit en outre être donnée par la Constitution. Dans le cas de l'aménagement du territoire et des mesures d'aménagement, cette compétence ressort justement de la Constitution ainsi que de ce projet de loi (art. 23). De plus, dans le cadre de l'arrêt, le TF a jugé que la commune (Münschenstein) pouvait elle-même suppléer au canton, car il existait un mandat fédéral dans l'article 15 LAT.

Une députée souhaite éviter un débat politique stérile et est favorable à la rédaction d'une note permettant d'éclairer ce point. Ce document pourrait également être annexé au rapport de la commission.

Cette proposition est acceptée et, après discussion, il est décidé que l'avis de droit portera sur :

- la compétence d'une commune d'édicter, dans son règlement, un droit d'emption ;
- la confirmation que ce règlement modifié constitue une base légale suffisante ;
- la validation du fait que l'article 51 est suffisant pour répondre aux exigences de l'article 15a LAT.

Il est également décidé que M. Rumley, président du groupe d'experts, qui doit justement être auditionné par la commission, sera également interrogé sur ce point.

Séance du 6 avril 2017

Suite aux précédentes discussions, Mme la cheffe du DTE propose l'amendement suivant de l'art. 51 al. 2 :

² *La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'article 47 OAT. Si l'intérêt public le justifie, elle peut, dans son règlement, imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, prévoir un droit d'emption en sa faveur.*

Elle précise que la proposition du CE répond aux exigences légales et jurisprudentielles. Du point de vue juridique, cette disposition suffit et tente de réunir les différentes sensibilités.

M. le juriste du SDT précise que le rappel de l'intérêt public se fonde sur l'art. 15a LAT. Au moment du rapport, si la commune prévoit un droit d'emption, elle explique pourquoi elle le fait, afin que ce ne soit pas général. Il s'agit d'une obligation de réflexion pour les communes.

Une députée comprend qu'il n'y aurait pas de droit d'emption général dans le règlement communal, mais que ce serait lié à certains projets.

Le juriste du SDT répond que ce ne serait pas un droit d'emption général, mais pour une zone spécifique, comme une zone centre. Par exemple, les propriétaires situés dans une telle zone auraient un délai de 10 ans pour construire sur leur terrain. À l'issue de ce délai, la commune disposerait d'un droit d'emption. La base légale serait le règlement du plan.

Un député relève que cet amendement laisse entendre que l'on devrait dire en amont que le droit d'emption peut être exercé au bout d'un délai déterminé. Or il pourrait être prévu, de manière générale, que si un permis n'est pas demandé tant d'années après la collocation en zone à bâtir, cela donnerait un droit d'emption à la commune, qui pourrait souhaiter ce choix. Cet amendement restreint cette possibilité.

Le juriste du SDT précise que ce droit d'emption relève de l'autonomie communale. Il n'y a pas d'empêchement à un droit d'emption général, par exemple mentionné dans le PGA. La commune doit expliquer dans son rapport que ce droit d'emption défend un intérêt public, comme un problème de réserve latente ou de thésaurisation du sol. Elle ne peut se défaire de l'obligation de l'intérêt public.

M. le juriste du SDT précise que la commune devra créer de toute manière une base légale. Que ce soit pour des zones déjà colloquées en zone à bâtir, ou pour des nouvelles zones, en modifiant le règlement, elle pourra prévoir un droit d'emption spécifique. Le règlement peut confirmer l'affectation antérieure de la zone en y ajoutant un droit d'emption.

Un député retient que l'on pourrait l'appliquer au règlement communal tant pour un territoire défini qu'une partie d'extension, ou sur tout le territoire communal, à la libre appréciation de la commune.

Le juriste du SDT remarque que du moment qu'une nouvelle base légale est nécessaire avec la modification du règlement, il est évident que la commune devra produire un rapport selon l'art. 47 OAT, dans le cadre d'une modification du PGA. Il constate que cette disposition représente une boîte à outils à disposition des communes.

Une députée relève que, tenant compte de ses valeurs et du respect du droit de la propriété, elle est défavorable à un droit d'emption. À choisir, elle préfère la proposition du CE à une proposition plus généraliste, car cela permet d'être au plus près des intérêts de la population.

Plusieurs députés soutiennent cette position, relevant notamment que les communes ne sont pas au même niveau, en termes de nécessité de mise en place de tels outils. Les possibilités sont ainsi plus ciblées du moment qu'un droit d'emption est appliqué dans des conditions particulières et nécessaires.

Mme la présidente demande que le CE revienne avec une disposition complète d'art. 51, rédigé de manière à ce que ressortent mieux les explications données concernant le fait que c'est une boîte à outils à disposition des communes.

Un député est prêt à se rallier à un compromis proposé par le département qui serait conforme au droit fédéral et permettrait de rallier les différentes sensibilités. Il ajoute qu'il souhaite une distinction entre les nouvelles mises en zone et les terrains déjà en zone à bâtir, en prévoyant des dispositifs plus durs pour les nouvelles mises en zone.

Mme la cheffe du DTE proposera un nouveau texte allant dans le sens de ce qui a été discuté.

Un député remarque que le principal point de divergence concerne le caractère contraignant ou non du droit d'emption au niveau cantonal.

Séance du 24 avril 2017

Le chef du SDT présente une nouvelle version d'amendement portant sur l'article 51 au complet, basée sur une synthèse des discussions :

Amendement 1

¹ La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'article 47 OAT.

² Pour assurer la disponibilité des terrains, la commune peut notamment :

- a. Soumettre une nouvelle mise en zone à bâtir liée spécifiquement à la réalisation d'un projet défini à la condition que la demande de permis de construire soit déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation et prévoir, si cette condition n'est pas remplie, que le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure. La municipalité peut prolonger le délai de deux ans.
- b. Lorsque l'intérêt public le justifie, imposer, dans son règlement, un délai à la construction, et, en cas d'inexécution, prévoir un droit d'emption en sa faveur.
- c. Conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif fixant les modalités de disponibilité. De tels contrats prévoient au moins le délai pour construire ainsi que les conséquences d'un non-respect de ce délai.

³ Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du territoire urbanisé et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur changement d'affectation.

Un député regrette le ton potestatif de cette version, qui n'impose pas suffisamment les règles.

Un autre député remarque au contraire que la nouvelle terminologie potestative lui convient assez, car elle laisse une souplesse pour la commune.

Une députée n'acceptera pas le droit d'emption prévu. Elle souhaite connaître la position du Conseil d'Etat à ce sujet, même si la proposition qui est soumise est meilleure qu'avant. Elle demande si la rédaction est simplement conforme au droit fédéral et si l'amendement est porté par le Conseil d'Etat.

La cheffe du DTE remarque que la proposition du Conseil d'Etat est celle de l'EMPL. L'article soumis fait suite aux discussions en commission, sur la base d'un souhait exprimé par la commission, d'essayer dans la mesure du possible, de synthétiser les discussions, dans le but de trouver un consensus ralliant une majorité de commissaires.

Une longue discussion porte sur les détails de cette disposition, notamment :

- le transfert des compétences et responsabilités aux communes
- les sanctions prévues en cas de non-respect de la disposition, vu la formule potestative
- la notion de projet défini
- les délais de mise en zone et de permis de construire
- le délai de mise en œuvre du droit d'emption
- etc.

Mme la présidente est d'avis que cela devrait être mentionné dans le rapport, mais se demande aussi s'il ne serait pas pertinent d'intégrer cela dans le règlement d'application de la LATC, qui serait le siège de la matière. Cette disposition définirait plus précisément ce qu'est un projet défini, avec les modalités du départ du délai, avant que le droit d'emption ne s'ouvre.

Mme la cheffe du DTE confirme ces propos. Les lois contiennent les termes généraux, les exceptions, les critères et le maillage fin devant être prévus dans le règlement. Sans cela les dispositions légales sont trop complexes. Cela devrait figurer dans le rapport.

Mme la présidente sursoit au vote de 1^{ère} lecture, qui interviendra lors de la prochaine séance.

Séance du 1^{er} mai 2017

Un député dépose un amendement préalablement annoncé :

Amendement 2

¹ La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'article 47 OAT

² Après toute nouvelle mise en zone à bâtir, la demande de permis de construire doit être déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. Ce délai peut être prolongé de deux ans par la municipalité pour de justes motifs.

³ La commune peut conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires prévoyant les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation

⁴ Si aucune demande de permis de construire n'a été effectuée dans ce délai, la commune dispose alors d'un droit d'emption légal à la valeur vénale. La commune exerce ce droit par une décision sujette à recours.

⁵ La commune peut conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires prévoyant les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir déjà affectées soient utilisées conformément à leur affectation.

⁶ Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du territoire urbanisé et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur changement d'affectation.

S'il salue la proposition du CE de reformuler cet article, il est convaincu que sa proposition est plus claire et permet dans le cadre du droit fédéral de lutter activement contre la thésaurisation. Sur le terrain il y aura la plupart du temps des conventions ; toutefois le droit cantonal doit permettre d'agir en cas de besoin.

Un député remercie le CE pour sa proposition, qui est potestative, mais il dépose un sous-amendement à la proposition du CE visant à supprimer la lettre b de l'al. 2 :

Sous-amendement à l'amendement 1

~~b. Lorsque l'intérêt public le justifie, imposer, dans son règlement, un délai à la construction, et, en cas d'inexécution, prévoir un droit d'emption en sa faveur.~~

L'auteur de l'amendement 2 estime qu'en supprimant cette disposition, on viderait de sa substance la proposition du CE, avec le risque d'avoir une loi cantonale qui n'est pas conforme au droit fédéral.

Un autre député note qu'en cas d'absence de base légale, si une commune veut prévoir un instrument de ce type, elle ne pourra pas le faire. Auquel cas, la solution visant à se doter d'une base légale permettant aux communes de le faire serait caduque.

Une députée soutient le sous-amendement à l'amendement 1 visant à supprimer la lettre b de l'al. 2. Elle estime qu'on dépasse là la ligne rouge par rapport au droit de propriété. Elle rappelle que le principe selon lequel « La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir » est intégré dans cet article. De plus l'al. 2 ne donne pas une liste exhaustive. Or, même sans cette lettre b dans la loi, les communes pourraient certainement prévoir un droit d'emption.

Un député pense que soit on estime que cette suppression est une interdiction aux communes de prévoir de tels dispositifs, et on la laisse, soit on souhaite l'empêcher et il faut l'assumer politiquement. Avec cette position, on crée de l'insécurité juridique. Par ailleurs, le retour à l'affectation initiale est un mauvais outil, qui ne va que pour des situations spécifiques.

La cheffe du DTE estime que sans base légale dans la législation cantonale, il ne sera en effet pas aisé de prévoir de telles dispositions au niveau des communes.

Un député estime que l'autonomie des communes est garantie avec la formulation potestative. Pour lui, il faut maintenir cette possibilité légale.

Le vote porte tout d'abord sur le sous-amendement à l'amendement 1 (du CE) visant à supprimer la lettre b de l'al. 2.

<i>Par 7 oui, 8 non et 0 abstention, le sous-amendement à l'amendement 1 est refusé</i>
--

L'amendement 1 est ensuite opposé à l'amendement 2.

<i>Par 5 voix pour l'amendement 2, 7 voix pour l'amendement 1 et 3 abstentions, l'amendement 1 est retenu</i>
--

<i>Par 10 oui, 5 non et 0 abstention, l'amendement 1 est accepté</i>

<i>Par 10 oui, 5 non et 0 abstention, l'article 51 est accepté en 1^{ère} lecture tel qu'amendé</i>
--

Séance du 16 mai 2017

Un député dépose un amendement (précédemment sous-amendement) visant à supprimer la lettre b de l'alinéa 2 de l'art. 51 adopté en 1^{ère} lecture.

Amendement 3

~~b. Lorsque l'intérêt public le justifie, imposer, dans son règlement, un délai à la construction, et, en cas d'inexécution, prévoir un droit d'emption en sa faveur.~~

L'auteur de l'amendement 2 redépose son amendement précédemment opposé à celui du CE, avec quelques petites modifications :

Amendement 4

¹ La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'article 47 OAT

² Après toute nouvelle mise en zone à bâtir, la demande de permis de construire doit être déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. Ce délai peut être prolongé de deux ans par la municipalité pour de justes motifs.

³ La commune peut conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires prévoyant les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir déjà affectées soient utilisées conformément à leur affectation.

⁴ Si aucune demande de permis de construire n'a été effectuée dans ce délai, la commune dispose alors d'un droit d'emption légal à la valeur vénale. La commune exerce ce droit par une décision sujette à recours.

⁵ Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du territoire urbanisé et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur changement d'affectation.

Une députée constate que l'amendement 4 est moins consensuel que la proposition du CE. Elle est d'avis que les communes qui ne font rien se pénalisent elle-même. Elle souhaite une marge de manœuvre pour les communes.

M. le chef du SDT relève la distinction nécessaire entre l'alinéa 1 de la proposition du CE, qui impose aux communes d'assurer la disponibilité des terrains et de décrire la manière dont elle va le faire dans son rapport 47 OAT, et l'alinéa 2, qui donne les bases légales pour assurer cette disponibilité, la commune pouvant trouver d'autres pistes que celles qui y figurent. Le canton ne peut adopter un plan d'une commune qui ne garantit pas que les terrains sont disponibles.

Un député demeure fidèle à sa position, qui est celle d'approuver l'amendement du CE. Si les communes n'ont pas toujours fait ce qu'il fallait, le changement de paradigme du nouveau PDCn amène une série de cautions les obligeant à mettre en place un certain nombre de mesures. Il n'a pas de souci avec un droit d'emption optionnel.

L'auteur de l'amendement 4 est prêt à aller dans le sens de la commission à condition que l'on laisse une part d'autonomie communale aux communes qui voudraient introduire un droit d'emption. Il propose ensuite de modifier l'article adopté en 1^{ère} lecture, en formulant :

Amendement 5

¹ La commune veille à assurer la disponibilité...

Cet amendement est soumis au vote.

Par 7 oui, 7 non et 0 abstention, avec voix prépondérante de la présidente, l'amendement 5 est accepté

L'amendement 3 visant à supprimer la lettre b de l'alinéa 2 est soumis au vote.

Par 7 oui, 7 non et 0 abstention, avec voix prépondérante de la présidente, l'amendement est refusé

L'amendement 4 est soumis au vote.

Par 3 oui, 8 non et 4 abstentions, l'amendement est refusé

Par 9 oui, 2 non et 4 abstentions, l'article 51 amendé en 1^{ère} et en 2^{ème} lectures est accepté en 2^{ème} lecture

TITRE V ÉQUIPEMENT

Article 52 – Définition

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 52 est accepté tel que proposé par le CE

Article 53 – Obligation d’équiper

Une discussion porte sur la pertinence de la formulation « ... dans un délai maximum de 10 à 15 ans... ». Plusieurs avis sont émis, mais le statu quo est finalement jugé préférable.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l’article 53 est accepté tel que proposé par le CE

Article 54 – Financement de l’équipement général

La discussion n’est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l’article 54 est accepté tel que proposé par le CE

Article 55 – Financement de l’équipement de raccordement

La discussion n’est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l’article 55 est accepté tel que proposé par le CE

Article 56 – Équipement individuel

La discussion n’est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l’article 56 est accepté tel que proposé par le CE

TITRE VI SUBVENTIONS

Chapitre I Subventions de plans ou d’études d’aménagement du territoire

Article 57 – Principe

La discussion n’est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l’article 57 est accepté tel que proposé par le CE

Article 58 – Bénéficiaires et taux

Après une 1^{ère} lecture sans discussion, un député dépose un amendement à l’al. 2 :

Amendement 1

² Le taux de subventionnement ne peut pas dépasser ~~60%~~ 40% des coûts. Il est fixé en tenant compte du degré d’intérêt cantonal des études et des projets.

Il précise qu’il faut prévoir dans la loi ce qui doit figurer au budget. Le défi posé pour l’aménagement du territoire doit être porté par le canton et ses services. Les communes n’ont pas toutes les capacités techniques et financières de mener à bien ces révisions. Il pertinent d’élever le taux de 40 à 60%, sans déléster totalement les communes de leur responsabilité. Il comprend cependant que si l’on augmente le taux, les critères de subventionnement pourraient changer.

Mme la cheffe du DTE rappelle que lors du débat budgétaire au Grand Conseil, un certain montant est attribué pour un certain nombre d’objets. Si le pourcentage est plus élevé, il y aura moins de bénéficiaires.

Il est constaté que la ligne budgétaire pourrait être adaptée suite aux travaux de la commission.

Le chef du SDT indique ne pas disposer de tous les chiffres. La partie de subvention « étude » représente plus d’un million de francs. Si l’on veut subventionner en passant de 40% à 60%, il faudrait augmenter de 50% la ligne budgétaire correspondante. Il précise encore que le droit

s'applique pour les demandes futures. Il n'y aura pas d'augmentation de subvention pour les dépenses ayant déjà fait l'objet d'une décision d'octroi.

L'auteur de l'amendement souhaite qu'en cas d'adoption de celui-ci, les conséquences au niveau budgétaire soient mentionnées dans le rapport de commission.

Le principe de « qui paie commande » est rappelé. Une augmentation du taux à plus de 50% pourrait être problématique. Il propose la parité :

Amendement 2

² Le taux de subventionnement ne peut pas dépasser 50% ~~40%~~ des coûts...

Un député se voit confirmer que la Confédération ne subventionne pas les études de projets d'agglomération.

L'auteur de l'amendement 1 estime que la chaîne décisionnelle est fixée dans la loi. Le taux de la démarche « étude et subventionnement » d'un plan ne devrait pas avoir d'influence sur le pouvoir de décision. 50% est une amélioration intéressante, mais il maintient 60%.

Le risque de multiplier les études avec un taux plus élevé est mentionné, ce qui plaide en faveur d'un taux à 50%.

L'auteur de l'amendement 2 soutient également la mention au rapport de l'adaptation de la ligne budgétaire en cas d'adoption de son amendement. Il demande comment s'exprime cette ligne budgétaire dans le budget.

Des précisions sont demandées concernant le fonds de 5 millions pour aider les communes. Les décisions du Grand Conseil n'impliquent pas de compensation au budget, contrairement aux décisions du Conseil d'Etat.

Le chef du SDT répond que la ligne figure dans le budget du SDT à la rubrique « subventions ». Le fonds de 5 millions est un décret à part, en plus de cette ligne budgétaire. Il ne permet pas de subventionner des modifications des plans d'affectation pour le redimensionnement, mais uniquement des plans directeurs. Il y a un plan directeur intercommunal d'importance régionale par district, soit dix au total. Mais ces plans ne sont pas obligatoires. Il donne encore quelques précisions sur les projets d'agglomération, dont le total est de six. Certaines agglomérations ne font pas de projets d'agglomération, ou uniquement des projets de mise en œuvre. Les sommes peuvent être relativement importantes.

Les deux amendements 1 (60%) et 2 (50%) sont mis en opposition au vote.

<i>Par 3 voix pour l'amendement 1, 12 voix pour l'amendement 2 et 0 abstention, le taux de 50% est retenu</i>
--

<i>Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement proposé est accepté</i>

<i>Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 58 amendé est accepté en 2^{ème} lecture</i>

Article 59 – Formes et modalité de l'octroi

La discussion n'est pas utilisée

<i>Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 59 est accepté tel que proposé par le CE</i>

Article 60 – Procédure de suivi et de contrôle

La discussion n'est pas utilisée.

<i>Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 60 est accepté tel que proposé par le CE</i>

Article 61 – Restitution des subventions

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 61 est accepté tel que proposé par le CE
--

Chapitre II Aide pour le fonctionnement

Article 62 – Principe, bénéficiaires, taux, formes et modalités de l'octroi

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 62 est accepté tel que proposé par le CE
--

TITRE VII COMPENSATION ET INDEMNISATION

Chapitre I Compensation de la plus-value

Article 63 - Principe

Un député dépose un amendement visant à la suppression de l'alinéa 3 :

Amendement 1

³ ~~Le classement temporaire d'un bien fonds en zone à bâtir, en vue par exemple de l'exploitation d'une gravière ou d'une carrière, est exempté de la taxe.~~

La plupart des cantons proposent de maintenir cette taxe pour ces activités. Le député estime que ce genre d'activité génère une plus-value importante et a un impact important sur le territoire. Dès lors cette taxe doit être prélevée, même s'il s'agit d'un classement temporaire en zone à bâtir.

Le chef du SDT explique que cette exonération des gravières et carrières, d'une part, relève de l'opportunité de maintenir des prix accessibles pour des matériaux produits dans le canton, vu la concurrence notamment avec la France, le trafic de camions n'étant pas non plus favorable à l'environnement ; ajouter cette taxe renchérirait les matériaux et renforcerait cette concurrence. D'autre part, si on prélève la taxe sur la plus-value, vu qu'il s'agit d'un classement temporaire en zone à bâtir, il faudrait alors indemniser lors du retour en zone agricole. Il devrait donc y avoir une forme d'expropriation matérielle lors de ce retour à la zone agricole, ce qui en l'état du projet de loi n'est pas prévu. Il est cohérent de ne pas taxer au moment du classement temporaire et de ne pas indemniser au moment du retour à la zone agricole.

Au niveau fédéral, ce point a été discuté, et le droit précise explicitement qu'il n'est pas obligatoire de prélever la taxe sur la plus-value dans les cas d'affectation temporaire.

La discussion porte sur la durée d'exploitation des carrières, sur l'impact financier de la taxe sur le marché des graviers, sur la concurrence qui est déjà effective, sur le fait que le gravier est un produit du « terroir », sur une comparaison des pratiques avec d'autres cantons.

On observe que le passage d'un statut à un autre est le même que celui qui touche les zones à affectation différée, lesquelles peuvent être indemnisées suite à une expropriation matérielle et, cas échéant, taxées lors d'un retour en zone à bâtir. Au vu de la durée de l'exploitation des carrières, il serait justifié de prélever cette taxe sur ces activités qui génèrent de la plus-value.

Cette taxe sur la plus-value est justifiée lorsqu'il y a une augmentation durable de la valeur d'un bien-fonds. Dans le cas des carrières, qui sont des exploitations de courte durée et retournent en zone forêt ou agricole, cela n'est pas justifié.

L'auteur de l'amendement 1 note que le canton de Genève est confronté à la même problématique et prévoit de prélever cette taxe. Il a un doute sur la conformité au droit fédéral qui dit que « Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe dans les cas suivants : a. elle serait due par une collectivité publique ; b. son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement. » (art. 5, al. 1 LAT).

Le juriste du SDT explique que selon le droit fédéral la taxe est due sur les classements définitifs en zone à bâtir. Or, lors des discussions au Parlement fédéral, l'adjectif « définitif » a été clairement ajouté pour permettre l'exemption des carrières et gravières.

Par 6 oui, 8 non et 1 abstention, l'amendement 1 est refusé

Il est constaté qu'on ne parle pas de la « péréquation réelle », qui permet des compensations entre propriétaires dans un périmètre défini. Cela a-t-il été envisagé ? Cela sera-t-il compatible avec le système mis en place ?

On relève que l'al. 2, lettre b prévoit qu'« une augmentation des possibilités de bâtir à l'intérieur de la zone à bâtir » est soumise à la taxe. Cela signifie-t-il que si le plan de zone vient à être révisé avec une augmentation de la densité, on doit envoyer une facture à hauteur de 30% aux propriétaires dont les parcelles bénéficient d'une telle augmentation une fois le PGA modifié ?

Concernant la péréquation réelle, le chef du SDT explique que la décision sur l'augmentation de la valeur de la parcelle sera prise au moment de la légalisation. Si les parcelles connaissent un changement d'affectation, la taxe sera prise sur la différence de valeur avant et après affectation, parcelle par parcelle. La péréquation réelle se fait en amont.

Concernant la modification des possibilités de bâtir à l'intérieur de la zone, il paraît en effet juste de prélever la plus-value. En cas contraire, il pourrait y avoir des changements successifs, par exemple d'abord en zone d'activité, puis en zone de forte densité, seul le premier étant taxé. La décision de taxation arrive au moment du changement d'affectation, mais n'est due qu'au moment de l'obtention du permis de construire, quand le changement de taux est utilisé.

Par ailleurs, le chef du SDT présente un amendement du CE visant à supprimer la lettre c, al. 2 :

Amendement 2

~~« d'une autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir pour des bâtiments non conformes à l'affectation de la zone, à l'exclusion de ceux autorisés en lien avec une activité accessoire non agricole au sens du droit fédéral ».~~

En effet, il apparaît difficile et dispendieux d'analyser la valeur d'un bâtiment avant et après certains travaux. Ces augmentations sont limitées et il apparaît que des critères comme le prix des travaux ne sont pas adéquats vu les règles d'amortissement. Dès lors, c'est pour des raisons de faisabilité que le CE dépose cet amendement. Cela coûterait davantage que cela rapporterait.

Par 13 oui, 0 non et 2 abstentions, l'amendement 2 est accepté

Par 13 oui, 0 non et 2 abstentions, l'article 63 tel qu'amendé est accepté en 1^{ère} lecture

En 2^{ème} lecture, le chef du SDT dépose un amendement technique. Il indique que la lettre c a été supprimée en première lecture. Par cohérence, l'alinéa 1 devrait être modifié en conséquence, avec la suppression du passage :

Amendement 3

¹ ... ~~ou de l'octroi d'autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir...~~

Un député dépose le même amendement qu'en 1^{ère} lecture visant à supprimer l'alinéa 3, comme c'est le cas dans la plupart des cantons suisses :

Amendement 4

³ ~~Le classement temporaire d'un bien fonds en zone à bâtir, en vue par exemple de l'exploitation d'une gravière ou d'une carrière, est exempté de la taxe.~~

Il est d'avis que cette activité génère une plus-value importante et un impact important sur le sol et le territoire. Certains secteurs concernés sont à l'inventaire des SDA. Il faudra les sortir de cet inventaire, et différentes mesures et un certains laps de temps seront nécessaires jusqu'à leur réintroduction dans

les SDA : une fois ces mesures prises, la Confédération demande à ce que les cantons attendent 5 ans avant la réintroduction dans les inventaires SDA.

Pour le surplus, la discussion reprend les mêmes arguments qu'en 1^{ère} lecture.

Mme la cheffe du DTE rappelle que le Conseil d'Etat a précisé qu'il s'agit d'une question économique, avec un secteur en difficulté en raison d'une concurrence rude, notamment avec la France, avec une importation de matériaux dont le développement du canton a besoin. Tout ce qui n'est pas produit sur le territoire doit être importé, avec les camions et les nuisances pour l'environnement qui en découlent. Il s'agit donc de ne pas introduire une taxe supplémentaire à ce secteur. Elle précise que les carrières sont désormais exploitées de manière à les rendre progressivement à la nature.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 3 proposé par le CE est accepté

Par 5 oui, 8 non et 2 abstentions, l'amendement 4 est refusé

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 63 tel qu'amendé en 1^{ère} et 2^{ème} lectures est accepté en 2^{ème} lecture

Article 64 – Taux et calcul de la taxe sur la plus-value

Un député dépose un amendement visant à revenir à la solution initialement envisagée lors de la consultation.

Amendement 1

¹ Le taux de prélèvement est de 20% de la plus-value. En cas de plus-value, l'Etat perçoit une contribution comme suit :

- a. 30% lorsque la plus-value résulte de l'affectation du bien-fonds à la zone à bâtir ou en zone spéciale ;
- b. 20% lorsqu'elle résulte d'un changement d'affectation de la zone ou de la modification des autres prescriptions de zone engendrant une augmentation des possibilités de bâtir à l'intérieur de la zone à bâtir ou du classement temporaire d'un bien-fonds en zone à bâtir ;

La solution envisagée est au minimum des exigences du droit fédéral (20%), mais le député propose, dans les cas où la plus-value résulte d'une affectation en zone à bâtir, de porter la contribution à 30%, tout en le maintenant à 20% dans les cas de changement d'affectation ou de la modification des autres prescriptions de zone engendrant une augmentation des possibilités de bâtir.

Il est relevé que l'affectation en zone à bâtir est d'ores et déjà conditionnée à de nombreuses conditions, qu'il ne s'agit pas de renforcer davantage. Ce d'autant plus que le taux de 20% prévu permettra de compenser les indemnités versées, ce qui est l'objectif de la taxe. Par ailleurs, une telle augmentation du terrain, liée au dézonage et re-zonage dans des secteurs où le terrain est cher, en plus des taxes d'équipements communautaires, aurait un impact sur le prix des logements.

L'auteur de l'amendement relève que selon les études, la taxe sur la plus-value n'a pas d'impact sur le prix des terrains. Il s'agit ici de financer une politique publique grâce à l'affectation de la taxe.

Un autre député se demande si, selon les projections financières d'utilisation du fonds de compensation, celui-ci sera suffisant à terme pour payer l'indemnisation des expropriations matérielles. Un propriétaire qui perd son droit à bâtir devrait être indemnisé correctement, alors qu'à contrario, d'autres propriétaires s'enrichissent du jour au lendemain et bénéficient d'un avantage important. Un taux de 30% est loin de la pratique de certains cantons suisses alémaniques, qui l'ont fixée à 60%.

Par 7 oui, 7 non et 1 abstention, l'amendement 1 est accepté, avec voix prépondérante de la présidente

Par 8 oui, 7 non et 0 abstention, l'article 64 tel qu'amendé est accepté en 1^{ère} lecture

En 2^{ème} lecture, un député dépose un amendement technique pour supprimer l'al. 2 lettre b.

Amendement 2

~~² b. dans les cas prévus à l'article 63, alinéa 2 lettre c, à la valeur vénale de la nouvelle construction ou installation autorisée ou à l'augmentation de la valeur vénale du bâtiment qui résulte de la transformation de celui-ci.~~

Une députée dépose un amendement pour rétablir le texte du Conseil d'Etat, avec un taux de 20% pour l'ensemble des cas de figure, ce d'autant plus que la taxe sur les équipements communautaires reste due par ailleurs. Cela paraît indispensable pour garder un prix du terrain réaliste et adéquat par rapport aux objectifs de logements.

Amendement 3

¹ Le taux de prélèvement est de 20% de la plus-value. ~~En cas de plus-value, l'Etat perçoit une contribution comme suit:~~

- ~~e. 30% lorsque la plus-value résulte de l'affectation du bien fonds à la zone à bâtir ou en zone spéciale;~~
- ~~d. 20% lorsqu'elle résulte d'un changement d'affectation de la zone ou de la modification des autres prescriptions de zone engendrant une augmentation des possibilités de bâtir à l'intérieur de la zone à bâtir ou du classement temporaire d'un bien fonds en zone à bâtir;~~

Des doutes émis quant à la pérennité du fonds en cas de taxe de 20% pour tous les cas de figure sont levés. D'une part, la procédure de décision concernant les indemnités se passera au niveau judiciaire et va certainement limiter le nombre de demandes. Quant au risque de manque de liquidités du fonds, l'article 66 y répond.

Il est relevé que la volonté existe de distinguer les projets qui ont une emprise sur la zone agricole avec la création de nouvelles zones à bâtir. L'esprit de la LAT consiste à donner la priorité au développement dans la zone à bâtir existante. Avec la différenciation du taux, on incite les gens qui envisagent la création d'une nouvelle zone à bâtir à se poser la question de l'opportunité du projet et de ses conséquences sur le territoire. La taxe doit aussi financer d'autres prestations que les expropriations matérielles.

Des doutes sont émis concernant l'incitation prévue par ces 10% supplémentaires. La question du dimensionnement de la zone à bâtir est réglée par d'autres dispositions, et notamment dans le cadre du PDCn. Avant de créer une nouvelle zone à bâtir, il faut utiliser l'ensemble des réserves. Il faut ensuite rester dans les taux fixés dans le PDCn. La thématique des SDA ne doit pas être négligée non plus, car pour empiéter, il faut figurer dans la liste des projets importants du canton, qui doivent être priorités en fonction des réserves restantes. Ces 10% supplémentaires ne vont pas ouvrir les vannes à de nouvelles zones. Ils vont par contre se répercuter sur les utilisateurs finaux.

Il y a en effet d'autres outils, même si le PDCn laisse encore une marge de manœuvre trop grande pour lutter contre le mitage du territoire. Il semble cohérent et sensé de prévoir une distinction présente dans le droit fédéral et cantonal. Concernant le report potentiel des coûts de la plus-value sur les locataires et futurs propriétaires, il rappelle la LPPPL qui permet de l'éviter et d'obliger les promoteurs à produire des logements à loyers abordables, pour autant que les communes utilisent les outils proposés.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 2 est accepté
--

Par 8 oui, 7 non et 0 abstention, l'amendement 3 est accepté

Par 8 oui, 0 non et 7 abstentions, l'article 64 tel qu'amendé en 1^{ère} et 2^{ème} lectures est accepté en 2^{ème} lecture
--

Article 65 – Principe de calculs

La discussion n'est pas utilisée.

Article 66 – Affectation des recettes

Un député dépose un amendement visant à ajouter une lettre d à l'al. 1 :

Amendement 1

d. à la création ou à la rénovation d'espaces publics.

En effet, nombre de développements à venir toucheront la zone à bâtir existante. Or, les projets de densification font l'objet d'oppositions et il trouverait intéressant de donner la possibilité à l'Etat, à l'instar du canton de Bâle-Ville, de pouvoir soutenir la création ou la rénovation d'espaces publics. Il faudrait alors préciser par voie réglementaire le soutien à cette compétence communale. Il précise que les lettres a à c sont prioritaires sur cette proposition.

Introduire cette notion dans un fonds cantonal, sans poser des critères, au vu des besoins des communes en matière d'équipements publics, et alors que les communes urbaines seraient plus concernées, risque de poser des problèmes d'équité et d'application.

L'auteur de l'amendement estime qu'il est faux de penser que cela ne concerne que les milieux urbanisés, et il n'est pas question de prioriser certaines communes. Il s'agit de poser un principe, que le CE pourrait préciser

L'al. 1 stipule que l'utilisation du fonds se fera « dans l'ordre de priorité défini ci-dessous ». Y a-t-il des pourcentages ? Un règlement ? Ajouter « à la création ou à la rénovation d'espaces publics » sans critères de priorité ni de répartition semble en l'état délicat. Même si sur le fonds la proposition est intéressante.

Le chef du SDT précise que les trois affectations prévues correspondent à ce que prévoit la LAT. Quant aux priorités, il s'agit essentiellement de verser les indemnités liées aux expropriations matérielles. Le fonds risque d'être en négatif au début, car il y aura peu de mises en zone durant les 15 premières années, vu les réserves, mais pas mal de dézonages ; et les zones à bâtir créées ne seront pas réalisées immédiatement. Toutefois, à terme, le fonds devrait être positif, car il continuera à y avoir de la création de zone à bâtir. C'est à ce moment-là que se posera la question de priorisation de l'utilisation du solde positif.

On note que l'alinéa 2 prévoit que : « En cas de manque momentané de trésorerie, l'Etat avance les ressources nécessaires ». Mais il n'est pas dit expressément que l'Etat va payer les indemnités, il faut se porter pour cela à l'art. 72 concernant la lettre a. Mais cela signifie-t-il que pour les lettres b et c l'Etat ne versera pas un centime si le fonds est en négatif ? Est-il prévu qu'il y ait un mécanisme pour financer ces mesures, notamment celles pour la protection ou la valorisation de la forêt en cas de défrichement, qui font l'objet d'un fonds spécial actuellement ? N'est-ce pas un problème pour l'accomplissement des tâches financées actuellement par le fonds forestier en cas de difficulté de trésorerie, même si les montants sont peu importants ?

Le chef du SDT remarque qu'effectivement, pour les forêts, il s'agit de petits montants. Quant aux mesures de protection et de reconversions de terres en surfaces d'assolement, on entend se financer sur ce fonds, le CE devant encore établir sa stratégie en ce sens.

Il est constaté que l'article ne prévoit pas que l'Etat va prélever à titre d'avance les montants relatifs aux tâches couvertes par les lettres b et c. Cela ne pose-t-il pas un problème formel ? L'art. 72 répond aux soucis liés à la lettre a, mais le libellé de l'art. 66, al. 2 risque d'empêcher la réalisation des objectifs des lettres b et c.

M. le chef du SDT est sensible aux arguments et émet une proposition de modification de l'al. 2 afin que l'Etat puisse financer les tâches prévues aux lettres b et c en cas de manque momentané de trésorerie :

Amendement 2

² ~~En cas de manque momentané de trésorerie, l'Etat avance les ressources nécessaires à la couverture des frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion du fonds, rémunérées au taux moyen de la dette de l'Etat de Vaud, majorée de 2%.~~

Une députée relève que le problème est plus général et couvre l'ensemble des frais à couvrir. En outre, elle est sceptique sur la rémunération au taux moyen de la dette de l'Etat de Vaud, majorée de 2%. Elle demande la suppression de cette partie d'article et propose l'amendement suivant :

Amendement 3

² ~~En cas de manque momentané de trésorerie, l'Etat avance les ressources nécessaires à la couverture des frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion du fonds, rémunérées au taux moyen de la dette de l'Etat de Vaud, majorée de 2%.~~

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 2 est accepté

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 3 est accepté

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 66 tel qu'amendé est accepté en 1^{ère} lecture

En 2^{ème} lecture, un député dépose le même amendement que précédemment, dont le vote avait été suspendu. Cette proposition concerne l'affectation des ressources et vise à ajouter une lettre supplémentaire à l'alinéa 1 :

Amendement 4

d. à la création ou à la rénovation d'espaces publics

Mme la cheffe du DTE rappelle qu'il s'agit de tâches communales, et qu'elles devraient être financées par la taxe sur les équipements communautaires. Comme celle-ci est maintenue, les communes peuvent continuer à l'introduire et, de cette manière, financer ces besoins légitimes. Elle ne voit pas la nécessité d'ajouter une lettre supplémentaire à l'art. 66.

L'auteur de l'amendement estime que le canton joue un rôle dans l'acceptation et le refus de différents projets de développement dans les communes. Elles ont la possibilité d'utiliser d'autres ressources et fonds pour développer des politiques publiques efficaces en matière d'espaces publics et d'espaces verts. Il trouve intéressant que le canton prenne la responsabilité de proposer des mesures incitatives, comme la Confédération a pu le faire sur la question des infrastructures pour les agglomérations transfrontalières. Il ne remet pas en cause les compétences communales.

La cheffe du DTE rappelle que dans le cas des agglomérations, la dimension environnementale est aussi prise en considération, et non uniquement les questions de mobilité ou d'urbanisme. Elle propose de refuser cet amendement.

Il est relevé que l'on doit s'y retrouver entre taxe sur la plus-value et taxe d'équipements communautaires, avec un système et un cadre légal clairs. Les communes ont des compétences qui leur permettent de mettre en place des PGA et des plans directeurs communaux pour mettre en avant l'organisation des espaces publics. Il faut laisser cela aux communes ou donner davantage de compétences au canton, mais ne pas faire de demi-mesure.

Par 6 oui, 8 non et 1 abstention, l'amendement 4 est refusé

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 66 amendé en 1^{ère} lecture est confirmé en 2^{ème} lecture

Article 67

Un député relève des problèmes de cohérence dans cet article et propose 2 amendements techniques à l'alinéa 2, par la suppression de la lettre b et une modification de la lettre a :

L'entier de l'alinéa 2 devient ainsi :

Amendement

² La taxe est due par le propriétaire du bien-fonds au moment de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire selon l'article 63, alinéa 2, lettres a et b.

La formulation du projet du CE « la taxe est due par le propriétaire du bien-fonds au moment de la décision de taxation » est problématique. En réalité c'est le propriétaire du bien-fonds au moment de la mesure d'aménagement du territoire qui est concerné. S'il y a un changement de propriétaire entre-temps, cela pose un problème.

Mme la cheffe du DTE partage ce constat.

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement proposé est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 67 amendé est accepté

Article 68 – Exigibilité de la taxe sur la plus-value

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 68 est accepté tel que proposé par le CE

Article 69 – Prescription

Un député retient le délai de prescription de 5 ans mentionné dans la loi et de 15 ans mentionné dans le commentaire de l'EMPL en page 30. Il comprend que les 5 ans soient retenus par analogie avec le droit fiscal. Il demande des clarifications.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 69 est accepté tel que proposé par le CE

Chapitre II Indemnisation

Article 70 – Principe

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 70 est accepté tel que proposé par le CE

Article 71 – Ayant droit

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 71 est accepté tel que proposé par le CE

Article 72 – Expropriation matérielle

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 72 est accepté tel que proposé par le CE

Article 132 – Hypothèque légale

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 132 est accepté tel que proposé par le CE

LOI DU 4 JUILLET 2000 SUR LES IMPÔTS DIRECTS CANTONAUX

Article 70 - Impenses

Un député demande des explications concernant l'ajout de la lettre j, soit « la taxe sur la plus-value liée à des mesures d'aménagement du territoire due par le propriétaire du fonds ».

Le chef du SDT répond que la taxe sur la plus-value est considérée comme des frais concernant un terrain. Etant donné qu'il n'y a pas d'impôt sur la taxe sur la plus-value, cela permet de déduire cette taxe du rendement d'un terrain.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 70 est accepté tel que proposé par le CE

LOI FORESTIÈRE DU 8 MAI 2012

Article 21 – Compensation de la plus-value (LFo, art. 9)

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 21 est accepté tel que proposé par le CE

LOI SUR LES ROUTES DU 10 DÉCEMBRE 1991

Article 9 – Plans d'affectation fixant des limites de construction

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 9 est accepté tel que proposé par le CE

Article 13 – Procédure

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 13 est accepté tel que proposé par le CE.

7. SUITE DE LA LECTURE DE L'EMPL

13 Conséquences

13.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Un député déplore l'absence de développement de ce chapitre car ce projet n'est pas insignifiant en la matière.

14 Conclusion

Pas de commentaire.

8. DISCUSSIONS SUR LE DÉCRET ET VOTES

Article 2 – Abrogation

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui en 1^{ère} lecture et 15 oui en 2^{ème} lecture, 0 non et 0 abstention, l'article 2 est accepté tel que proposé par le CE.

Article 3 – Dispositions transitoires

Mme la cheffe du DTE indique que l'adaptation de la LATC prend plus de temps que prévu et qu'il est nécessaire de modifier les dispositions transitoires.

Alinéa 2

Les dispositions relatives à la compensation de la plus-value et à l'indemnisation ne s'appliquent qu'aux plans approuvés par le département après l'entrée en vigueur desdites dispositions et qu'aux autorisations exceptionnelles délivrées hors de la zone à bâtir après cette date.

Alinéa 3 (nouveau)

Les dispositions relatives à l'indemnisation pour expropriation matérielle ne s'appliquent qu'aux plans approuvés après le 1^{er} janvier 2017.

M. le juriste du SDT explique que cette modification concerne les communes des Alpes vaudoises, qui ont bénéficié d'un bonus LAT pour dézoner massivement, ce qui permet de réaliser des projets d'importance cantonale en compensant sur leur territoire. L'idée est d'éviter qu'en cas de demande d'expropriations matérielles, elles ne soient confrontées au système actuel qui prévoit 50% pour les communes et 50% pour le canton. L'objectif est que le canton prenne en charge l'entier de l'indemnité, raison pour laquelle une application rétroactive des dispositions relatives à l'indemnité aux plans approuvés après le 1^{er} janvier 2017 est prévue, en conformité avec la jurisprudence. Cela permet d'aller de l'avant avec ces communes en approuvant leur plan.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement proposé par le CE est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 3 amendé en 1^{ère} lecture est confirmé en 2^{ème} lecture

VOTES FINAUX

Projet de loi modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC)

Par 8 oui, 7 non et 0 abstention, la LATC telle qu'elle ressort des travaux de la commission est adoptée

Loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 (LI)

Par 12 oui, 0 non et 3 abstentions, la LI telle qu'elle ressort des travaux de la commission est adoptée

Loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO)

Par 11 oui, 0 non et 4 abstentions, la LVLFO telle qu'elle ressort des travaux de la commission est adoptée

Loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou)

Par 8 oui, 0 contre et 7 abstentions, la LRou telle qu'elle ressort des travaux de la commission est adoptée

Vote d'entrée en matière

Par 8 oui, 7 non et 0 abstention, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi

9. RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LES POSTULATS

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat de la Commission de gestion suite au refus par le Grand Conseil de la seconde réponse du Conseil d'Etat à la 2e observation présentée dans le cadre du Département de l'économie (DEC) intitulée Lenteurs administratives au Service du développement territorial

La présidente de la Commission de gestion relève que la situation de fonctionnement du SDT a fondamentalement changé depuis la période de dépôt des observations. L'affaire est réglée s'agissant de l'esprit dans lequel ont été déposées ces observations, l'objectif étant que les dossiers ne stagnent plus au SDT. Elle accepte ce rapport tel que proposé.

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 15 voix pour, 0 contre et 0 abstention.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Vassilis Venizelos et consorts - Pour une simplification des procédures relatives aux plans directeurs régionaux

V. Venizelos se déclare sceptique concernant le rapport du Conseil d'Etat et la solution qui a été retenue par la commission. Son souci premier était de faire en sorte que les plans directeurs régionaux aient un avenir, avec des procédures relativement longues et compliquées qui ont débouché sur l'élaboration de rapports, notamment dans le Nord vaudois. In fine, le rapport indique que la réponse à son postulat trouve une réponse dans la loi du fait que ces outils ne sont plus obligatoires. Son intention était contraire, visant à valoriser ces instruments et à inciter les communes à les élaborer. Il reste sur sa faim, avec le sentiment que l'on ne répond pas à ses attentes. Faire disparaître un document permet effectivement de simplifier, mais il ne souhaitait pas rendre ces outils inopérants et non obligatoires, mais permettre un processus d'adoption plus léger. Il ne se satisfait pas de cette réponse.

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 8 voix pour, 5 contre et 2 abstentions.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Régis Courdesse et consorts pour supprimer toute trace du Plan de quartier de compétence municipale de la législation vaudoise

La députée C. Richard, au nom du postulant, indique que M. Courdesse est satisfait et que sa demande de supprimer le PQCM de la LATC, plus technique que politique, a été respectée. Le postulant a confirmé cette position par courriel, en estimant qu'il est simplement désolant qu'une si petite modification attende plusieurs années, alors que la LATC a été modifiée à plusieurs reprises ces dernières années.

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 12 voix pour, 0 contre et 3 abstentions.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant la dynamisation de la construction de logements - Il n'y a pas que l'initiative de l'ASLOCA ou le contre-projet du Conseil d'Etat qui peuvent faire avancer les choses

La députée F. Freymond Cantone est entendue le 24.04.2017. Elle indique que le point de départ de son intervention est constitué de la grosse pénurie de logements, une situation vécue dans bien des communes du canton, dont celle dont elle est municipale. Dans certaines communes, les zones d'utilité publique (ZUP) sont réservées en plein centre, par exemple pour une école, démolie pour être remplacée ailleurs, et il n'est pas possible de les utiliser pour du logement d'utilité publique (LUP). Le LUP demande en effet une autre affectation. Elle demandait si l'on ne pouvait pas accélérer les choses au vu de la pénurie et au vu de la lenteur des procédures de mises en zone. Elle cite le cas concret d'une école à Nyon, qui va être démolie et dont le terrain va être affecté au LUP. L'affectation a été modifiée, et la manière de travailler a fait que le processus a été assez rapide. Le souci de construire rapidement des logements à loyer abordable a été entendu, mais d'une autre manière que ce qu'elle préconisait, qui ne semble pas réalisable, ce qu'elle peut entendre. Elle se satisfait de cette réponse.

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 13 voix pour, 0 contre et 2 abstentions.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Stéphane Rezso et consorts - Quand trop de taxes tuent les taxes ou pour que la LAT ne pénalise pas les communes

Le député S. Rezso est entendu le 24.04.2017. Il déclare ses intérêts comme syndic de Crissier, une commune de l'Ouest lausannois qui fait partie du périmètre compact d'agglomération et qui doit densifier. La commune a mis en place un règlement concernant la taxe sur les équipements communautaires. Cette taxe est perçue en cas de plus-value sur un droit à bâtir augmenté par rapport au droit à bâtir existant. On parle donc d'un terrain sur lequel il y a déjà des droits à bâtir (par exemple une zone industrielle), sur lequel la densification doit augmenter. Ce n'est pas la même chose que la LAT, qui concerne les terrains qui ne disposent pas de droit à bâtir. Un règlement permet de faire le calcul, avec environ CHF 100.- par m² supplémentaire. Le canton perçoit 5% de cette taxe, la commune 95%. Il demande que cette taxe reste à disposition des communes. Cette taxe concerne les équipements qui sont assignés à cette construction, comme la voirie, les abribus, les écoles, les UAPE, nécessaires au développement du futur quartier, etc.

Il se déclare satisfait de la réponse à son postulat. Il trouve important d'insister sur la possibilité de continuer de percevoir cette taxe sur les équipements communautaires. Cette alimentation de la caisse communale permet de financer des infrastructures nouvelles en vue de la densification. Le problème de la densification n'est pas le même pour les communes rurales. Il reconnaît que toutes les communes du canton ne sont pas impactées de la même manière.

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 13 voix pour, 0 contre et 2 abstentions.

10. CONCLUSION

Claire Richard rédigera le rapport de majorité.

Valérie Schwaar rédigera le rapport de minorité.

Après-coup, il a été décidé, et annoncé aux membres de la commission en date du 6 juillet 2017, qu'un deuxième rapport de minorité sera rédigé par Catherine Labouchère.

Chigny, le 25 septembre 2017

La rapportrice de majorité :
(Signé) Claire Richard

11. ANNEXES

Avis de droit (note du Service), concernant l'article 51

Note

DESTINATAIRE : **A la commission chargée de l'EMPL 323**

DATE : 6 avril 2017

OBJET : **Possibilité pour les communes de créer un droit d'emption communal**

A. Objet de l'avis

Lors de la dernière séance de commission, le 24 mars 2017, les commissaires ont abordé la question de savoir si, au vu de la rédaction actuelle de l'art. 51 LATC-rév, une commune pouvait prévoir un droit d'emption dans le règlement communal d'un plan d'affectation.

Dans sa rédaction actuelle, l'art. 51 LATC-rév ne fait pas mention d'un tel droit d'emption communal. Le contenu des plans et de leurs règlements est déterminé par l'art. 23 LATC-rév.

L'admissibilité d'un droit d'emption communal pose un double problème – théorique – de respect des conditions de restriction de la propriété foncière (B) et de compétences communales (C).

B. Le respect de l'art. 36 Cst (base légale)

Il ne fait aucun doute que le fait pour une commune de prévoir dans son règlement une disposition qui lui permettrait, à une certaine échéance, d'acheter un terrain non bâti, éventuellement contre le gré de son propriétaire, est **une restriction de la propriété**. Il s'agit même d'une restriction grave¹.

Selon l'art. 36 Cst, qui précise les conditions auxquelles une collectivité publique peut restreindre les droits fondamentaux de ses administrés, toute restriction grave à un droit fondamental doit trouver son fondement dans une **loi au sens formel**, c'est-à-dire une règle de droit générale et abstraite prévue dans un acte ayant subi un processus parlementaire complet et soumis au référendum facultatif.

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, un règlement communal **est une base légale suffisante pour de telles restrictions** car il s'agit, précisément, d'une base légale au sens formel. Ainsi, dans l'ATF 131 I 333, le Tribunal a-t-il écrit : « La recourante soutient que le règlement communal attaqué ne pourrait être qualifié de base légale formelle au sens de l'art. 36 Cst. Seul le canton serait compétent pour édicter des lois; selon l'art. 4 de la loi vaudoise sur les communes (LC), le conseil général ou communal pourrait adopter des « règlements »; ceux-ci devraient, selon l'art. 94 al. 2 LC, être approuvés par le Conseil d'Etat pour avoir « force de loi », mais cela ne signifierait pas qu'il s'agirait de lois au sens formel. En dépit d'une terminologie qui peut prêter à confusion, l'acte attaqué a toutes les caractéristiques d'une loi au sens formel : il

¹ Cf : ATF 115 Ia 378.

émane du parlement communal et est soumis au référendum, comme l'exigent les art. 142 al. 2 et 147 al. 1 Cst-VD. Dans ces conditions, l'acte législatif communal **offre les mêmes garanties, du point de vue de la légitimité démocratique, qu'une loi cantonale, et constitue par conséquent une base légale suffisante** ».

Dans un autre arrêt (concernant une commune valaisanne : ATF 135 I 233), encore plus explicite, le Tribunal a pu affirmer : « Constituent une atteinte grave à la garantie de la propriété, nécessitant une base légale formelle, les mesures par lesquelles la propriété foncière se trouve enlevée de force, ou les interdictions et prescriptions qui rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation conforme à la destination (...). En l'occurrence, la question de la gravité des atteintes portées au droit de propriété par le règlement attaqué peut demeurer indécise. En effet, en dépit de sa dénomination, le règlement attaqué constitue une base légale au sens tant matériel que formel. Il a en effet été adopté par les organes législatifs, soit les Assemblées primaires des communes concernées, soit l'assemblée de citoyens prévue aux art. 72 al. 1 ch. 1 et 78 al. 1 de la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907, et a ainsi été soumis à un vote populaire. Dans ces conditions, l'acte législatif communal offre les mêmes garanties, du point de vue de la légitimité démocratique, qu'une loi cantonale, et constitue par conséquent une base légale suffisante, quelle que soit la gravité de l'atteinte invoquée ».

Du point de vue de la simple technicité juridique, un **règlement communal est donc une base légale suffisante pour prévoir une restriction – même grave – à la propriété**.

On relève encore que, selon l'art. 36 Cst, la restriction, pour être valable, devra poursuivre un but **d'intérêt public** et respecter le principe de **proportionnalité**. De façon générale, la lutte contre la thésaurisation est reconnue comme étant un intérêt public prépondérant. Toutefois, cet intérêt ne sera suffisant, probablement, que pour des parcelles dont le développement est stratégique pour la commune. En outre, le principe de proportionnalité imposera un délai suffisant entre le classement en zone à bâtir et le moment où la commune pourra faire usage de son droit d'emption. Ce n'est pas l'objet de cet avis de trancher abstraitement ces deux questions. Il faut toutefois retenir que ce n'est pas n'importe quel droit d'emption qui sera acceptable, mais au contraire, qu'une analyse circonstanciée sera nécessaire.

Enfin, le droit d'emption devra se faire aux conditions du marché (au moins la pleine indemnisation d'expropriation). Toute autre solution porterait atteinte à la garantie institutionnelle de la propriété, ce qui est prohibé (art. 36 al. 4 Cst).

C. La compétence communale

Outre la question de la base légale, qui a – de fait – déjà été tranchée par le Tribunal fédéral, se pose encore la question de la compétence de la commune.

En effet, une commune n'a la compétence de légiférer que dans deux hypothèses : lorsque le droit supérieur, cantonal ou fédéral lui délègue la compétence et, à défaut d'une délégation expresse, lorsque la Confédération et le canton n'ont pas régi le domaine exhaustivement².

Il est difficile d'être aussi catégorique sur ce point qu'en ce qui concerne la base légale. Toutefois, un faisceau d'indices permet de conclure à une compétence suffisante de la commune pour prévoir un droit d'emption communal.

² Cf. ATF 131 I 333, consid. 4.4.1; 115 la 42.

Tout d'abord, il convient de prendre en considération l'organisation institutionnelle cantonale en matière d'aménagement du territoire.

Ainsi, selon l'art. 2 de la loi sur les communes (LC), les autorités communales exercent les attributions et exécutent les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la Constitution et la législation cantonale.

L'art. 139 de la Constitution cantonale précise que « Les communes disposent d'autonomie, en particulier dans (...) l'aménagement local du territoire ». Or, l'introduction d'un droit d'emption dans un règlement communal doit être considéré comme **une mesure d'aménagement du territoire** dans la mesure où il tend, en application des principes des art. 1 à 3 LAT, à permettre une occupation judicieuse du territoire³. L'introduction d'un tel droit entre donc **matériellement dans le domaine de compétence des communes**.

Toutefois, à ce stade, le raisonnement est encore incomplet. En effet, l'art. 139 Cst-VD doit être compris en ce sens que l'autonomie communale peut tout de même être restreinte par du droit supérieur. En effet, le constituant n'a pas eu la volonté en édictant cet article d'empêcher le législateur cantonal d'adopter des textes qui pourraient restreindre l'autonomie communale dans les domaines précités, en d'autres termes, il n'a pas voulu cristalliser les attributions communales, fixer un statu quo dans la répartition des compétences cantonales et communales auquel seul le constituant aurait pu toucher. L'art. 139 Cst-VD n'interdit donc pas au canton de prendre des mesures qui limiteraient les facultés communales⁴.

Il convient donc encore de s'assurer que le droit cantonal n'épuise pas la compétence communale.

Dans le cas d'espèce, l'art. 23 LATC-rév laisse la compétence aux communes de prévoir « d'autres dispositions en matière d'aménagement du territoire et de restriction du droit à la propriété, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi et au Plan directeur cantonal ». L'art. 51 al. 2 LATC-rév dispose quant à lui que « la commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'art. 47 OAT ». La disposition précise que le contrat de droit administratif, prévu à l'art. 41 al. 3 LATC-rév n'est qu'un exemple (adverbe notamment). Selon l'art. 51 LATC-rév, une commune peut ainsi prendre d'autres mesures en vue d'assurer la disponibilité des terrains, dans la limite de l'art. 23 LATC-rév.

Une analyse littérale du droit vaudois et de l'organisation institutionnelle qu'il met en place mène donc d'ores et déjà à la conclusion **que la commune a la compétence pour introduire un droit d'emption communal**.

Si l'interprétation littérale venait à être insuffisante, force est encore de constater que l'EMPL de la loi mentionne que le Conseil d'Etat est conscient que le dispositif prévu par l'art. 51 LATC peut être jugé insuffisant au regard des exigences du législateur fédéral. On peut conclure de cette phrase que le dispositif actuel n'a, en tous les cas, pas une vocation à l'exhaustivité et qu'il n'épuise pas tout ce qui peut être fait en matière de disponibilité des terrains.

Enfin, il convient de mentionner encore l'arrêt du Tribunal fédéral Münchenstein du 16 novembre 2016 (non encore publié, fourni en annexe). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a reconnu que la commune de Münchenstein (BL) pouvait, dans son règlement communal, prévoir une taxe sur la

³ Cf. ATF 117 Ia 141 ; 112 Ia 65.

⁴ Arrêt de la Cour constitutionnelle CCST.2005.0002.

plus-value alors que le canton se refusait toujours à l'instaurer. Le Tribunal, dans cet arrêt, a rappelé que l'introduction d'une taxe sur la plus-value représentait un mandat contraignant de la législation fédérale, qui ne précise pas si la compensation devait s'opérer au niveau cantonal ou communal. «Tant que le Canton ne fait pas usage de sa compétence législative et qu'il ne régit pas lui-même la taxe sur la plus-value ni ne définit de cadre au sein duquel les communes seraient tenues ou habilitées à percevoir une telle taxe, les communes ne sauraient se voir interdire d'assumer elles-mêmes cette tâche », écrivent les juges (traduction VLP-ASPAN).

En l'espèce, l'art. 15a al. 2 dispose que le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal. On peut appliquer par analogie le raisonnement du Tribunal fédéral : si le canton ne prévoit aucune mesure de ce type (i.e. imposition ex lege d'un délai à la construction), comme c'est le cas dans le projet de LATC-rév., les communes ne sauraient se voir interdire d'assumer elles-mêmes ce mandat.

Pour les différentes raisons qui précèdent, il faut conclure que l'introduction d'un droit d'emption dans un règlement communal **entre dans les compétences des communes**.

D. Caveat

Il reste ici à préciser que la question de la compétence communale sur ce point (contrairement à la suffisance de la base légale), n'a pas été tranchée par les tribunaux. Elle fera forcément l'objet de débats judiciaires, avec tout ce que cela comporte de difficultés et d'incertitudes tant pour la collectivité que pour le propriétaire.

Si la commission entend faire du droit d'emption communal un élément du dispositif de disponibilité des terrains, ce risque judiciaire pourrait être écarté en mentionnant explicitement à l'art. 51 LATC-rév (ou 23 LATC-rév), une compétence communale de prévoir un tel droit.

E. Conclusion

Au vu de ce qui précède, il apparaît qu'une commune pourrait prévoir dans sa réglementation communale un droit d'emption fondé sur les art. 139 Cst-VD, 2 LCom, 23 et 51 LATC-rév, ensemble avec l'art. 15a LAT. Une telle réglementation pourrait par ailleurs parfaitement respecter les exigences de l'art. 36 Cst (base légale, intérêt public, proportionnalité, intangibilité de l'essence du droit de propriété).

Un risque de contestation et de procès existe toutefois, qui pourrait être supprimé en prévoyant une compétence communale explicite à l'art. 51 LATC-rév (ou éventuellement 23 LATC rév).


Matthieu Carrel, av.

RAPPORT DE MINORITE NUMERO 1 DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projets de lois modifiant

- **la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC)**
- **la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000**
- **la loi forestière du 8 mai 2012**
- **la loi sur les routes du 10 décembre 1991**

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- **sur le postulat de la Commission de gestion suite au refus par le Grand Conseil de la seconde réponse du Conseil d'Etat à la 2e observation présentée dans le cadre du Département de l'économie (DEC) intitulée Lenteurs administratives au Service du développement territorial**
 - **sur le postulat Vassilis VENIZELOS et consorts Pour une simplification des procédures relatives aux plans directeurs régionaux**
- **sur le postulat Régis COURDESSE et consorts pour supprimer toute trace du Plan de quartier de compétence municipale de la législation vaudoise**
 - **sur le postulat Fabienne FREYMOND CANTONE et consorts concernant la dynamisation de la construction de logements Il n'y a pas que l'initiative de l'ASLOCA ou le contreprojet du Conseil d'Etat qui peuvent faire avancer les choses**
- **sur le postulat Stéphane REZSO et consorts Quand trop de taxes tuent les taxes ou pour que la LAT ne pénalise pas les communes**

1. PREAMBULE

La minorité de la commission est composée de Mme Valérie Schwaar, soussignée et de MM. Alberto Cherubini, Hugues Gander, Vincent Keller, Raphael Mahaim, Michel Renaud et Vassilis Venizelos.

Ce document renvoie au rapport de majorité pour l'ensemble des informations relatives à la composition de la commission, aux déroulements des séances et aux votes des amendements. Il est établi en regard des nombreuses fois où les avis divergents entre la majorité et la minorité de la commission se sont exprimés, y compris sur le vote d'entrée en matière.

La soussignée a présidé l'ensemble des séances de commission. Se rangeant à l'avis de la minorité pour la majorité des avis, elle signe le rapport de la minorité.

La minorité tient à remercier les services de l'Etat pour les informations transmises, ainsi que Monsieur Cédric Aeschlimann, secrétaire de la commission, parfois secondé et remplacé par Mme Sophie Métraux et Jérôme Marcel, pour l'important travail effectué et leur professionnalisme.

2. ANALYSES ET POSITIONS DE LA MINORITÉ

2.1. DÉROULEMENT DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La minorité de la commission regrette tout d'abord que les débats de la commission semblent apparemment avoir été plus marqués par une forme d'empressement en lien avec la fin de la législature, qu'une approche sereine des questions d'aménagement du territoire et de ses enjeux importants pour notre Canton.

Les travaux de la commission auraient peut-être été plus sereins si un climat plus tempéré avait régné afin d'assimiler les enjeux liés aux nombreuses nouvelles dispositions (73) et non moins nombreuses dispositions supprimées (79).

La minorité souligne que la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), acceptée en votation fédérale en mars 2013, est entrée en vigueur le 1er mai 2014.

Cette révision impose un changement de paradigme qu'il convient d'intégrer dans les pratiques et les instruments cantonaux. Or, les récentes orientations défendues par le département, que ce soit dans les recours perdus au Tribunal fédéral (dossier Hilcona à Orbe par exemple) ou dans la quatrième révision du plan directeur cantonal, laissent à penser que l'on s'acharne à défendre une vision passéiste de l'aménagement de notre canton.

2.2. UNE REFONTE COMPLÈTE DE LA PARTIE « AMÉNAGEMENT » SOUS COUVERT DE RÉVISION PARTIELLE

Le projet de loi présenté n'est pas une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (ci-après LATC), mais la refonte complète du volet « aménagement » de cette dernière.

La minorité regrette ce choix qui présente à ses yeux plusieurs problèmes systémiques :

- la nouvelle partie n'a plus de lien fonctionnel avec le deuxième volet de la loi - la partie « construction ». L'important travail de mise à jour des renvois notamment est encore à faire ;
- sous couvert d'adaptation législative au nouveau cadre légal fédéral, le projet de loi présenté vise à un changement de paradigme dans les procédures et compétences ayant trait à l'aménagement du territoire du canton.

Pour la minorité, il eût été préférable, dans un premier temps, de procéder à un toilettage ponctuel, permettant l'introduction des dispositions relatives à la taxe sur la plus-value et les résidences secondaires, seules dispositions imposées par la loi supérieure (LAT) à l'horizon 2019.

L'objectif ambitieux de se doter d'une nouvelle loi, plus claire, visant à en simplifier l'application et la compréhension est louable, mais à condition de présenter un texte complet et non pas seulement un seul de ses deux volets.

2.3. UN TRAVAIL FAIT DANS L'URGENCE

La minorité regrette la pression que le Conseil d'Etat a mise sur la commission, l'enjoignant à travailler dans une relative précipitation, peu propice à un nécessaire débat, et à saisir les enjeux pour l'aménagement cantonal du territoire. La LATC est une des lois majeures de notre législation et les autorités se doivent de légiférer en prenant en compte l'ensemble des paramètres.

En outre, l'argument de l'urgence qui a fortement influencé les débats n'est pas de mise :

En effet, la minorité de la commission conteste la raison, invoquée par le Conseil d'Etat, d'une nécessaire inscription du nouveau cadre fédéral dans la loi d'application cantonale. En effet, seule l'insertion de dispositions relatives à la plus-value et aux résidences secondaires sont sujettes à délai. Dès lors, une modification partielle de la loi aurait permis de répondre aux exigences fédérales et laisser ainsi le temps nécessaire à élaborer, si besoin, une nouvelle loi, y compris son volet construction, et ce, sans précipitation.

La seule urgence requise par la révision de la LAT de 2012, entrée en vigueur en 2014, est la révision du PDCn pour fixer la taille générale des zones à bâtir et l'introduction des contributions de plus-value (art. 38a).

Par contre, aucune exigence n'est imposée par le droit fédéral pour une nouvelle rédaction de la LATC. Aucun autre canton n'a, à ce stade, révisé totalement sa loi, mais s'est limité à apporter des modifications ponctuelles.

De plus, le groupe d'expert chargé de l'élaboration du texte qui nous a été soumis avait reçu plusieurs demandes des services de l'administration, auxquelles il n'a pas pu donner suite par manque de temps. Il a ainsi fait plusieurs recommandations au Conseil d'Etat dont le réexamen de toutes les lois spéciales qui traitent de questions en lien avec l'aménagement du territoire (routes, protections des eaux, monuments et sites, etc.). Ce travail est encore à faire et laisse, pour l'heure, quelques vides juridiques. Compte tenu du fait que le mandat de ce groupe d'experts visait une simplification, le thème de l'information – participation n'a pas été abordé non plus.

La minorité a également regretté que le projet de révision de 2011 – avorté - n'ait pas été ni intégré dans les documents ni même mentionné durant la présentation. Un long travail de concertation des différents milieux avait pourtant été effectué, avec à la clé un rapport complet rédigé par des experts qualifiés et contenant nombre de propositions et réflexions plus abouties que ce qui a trouvé une place dans le présent projet.

En conclusion, la minorité s'étonne que « le manque de temps » soit une justification pour un domaine aussi important.

2.4. ABSENCE DE COORDINATION PDCN-LATC :

On l'a vu, les enjeux de l'aménagement du territoire se trouvent à la fois dans le Plan directeur cantonal et la LATC. La volonté de présenter les deux objets simultanément au Grand Conseil ne s'est pas concrétisée dans les travaux des commissions respectives. En effet, il n'a pas été possible de coordonner les travaux, alors même qu'il y existe un lien fonctionnel entre les deux projets. Des divergences pourront apparaître, telles que les questions apparaissant dans le cadre blanc du PDCn, liées par exemple aux plans directeurs intercommunaux ou à la gestion des zones d'activité.

2.5. SIMPLIFICATION

Pour répondre à des critiques récurrentes sur la trop grande complexité de la matière et la longueur des procédures, le Conseil d'Etat a choisi de simplifier la loi. L'objectif est louable, mais l'option choisie de la transformation de la LATC en une loi essentiellement de procédure est problématique :

- La minorité craint que la suppression du contenu au profit d'une loi se concentrant uniquement sur la procédure produise l'effet inverse à celui recherché, à savoir un allongement des délais dû à une judiciarisation des processus. En effet, les procédures judiciaires remplaceront les procédures administratives, par la nécessité de déterminer par la jurisprudence ce que la loi n'a pas formulé ;
- elle regrette que les autorités se défassent sur le judiciaire pour déterminer la qualité de l'aménagement ;
- elle conteste qu'une simplification de la loi cantonale puisse compenser l'évidente complexité du domaine de l'aménagement du territoire, dont les principes généraux se sont renforcés au niveau fédéral ;
- le choix de décharner la loi cantonale qui ne fait plus que de se référer au texte fédéral est regrettable. Il s'agit pour elle d'une forme de démission du Canton de Vaud s'agissant de l'aménagement du territoire. En effet, la loi fédérale se limite aux principes, la compétence de l'aménagement du territoire étant d'abord cantonale. Dès lors, il eût fallu donner au projet cantonal quelque substance ;
- le choix de vider la loi des dispositions spéciales (protection de l'environnement, paysage, énergie, stationnement, protection du patrimoine, transports publics, etc.) est regrettable, à fortiori si elles ne sont pas réintroduites dans les lois spéciales. Cela conduit à un vide juridique pour toutes ces questions importantes de l'aménagement du territoire. De plus, certains éléments doivent être maintenus dans la LATC car ayant un lien fonctionnel avec l'aménagement du territoire. On peut

citer ici les questions d'installations commerciales à forte fréquentation (ICFF), de stationnement ou de mobilité au sens large.

2.6. RISQUES

En conséquence, si la minorité salue la lisibilité du projet de texte et certaines clarifications terminologiques, elle estime que ce projet de loi risque de prolonger encore les délais par une judiciarisation des processus sous forme de transfert du contenu minimal qui sera dorénavant déterminé par les tribunaux.

De plus, la minorité conteste l'argument selon lequel une simplification de la loi permettrait de limiter l'examen des projets de planification communaux par les services de l'Etat au seul contrôle de la légalité, et de redonner le contrôle en opportunité aux communes. L'aménagement du territoire, dans toutes ses dimensions, nécessite de plus en plus des compétences spécifiques, des décisions complexes sur le fond et sur les procédures. En outre, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire exige que tous les plans d'affectation soient au moins revus par une instance disposant d'un pouvoir de contrôle en légalité et en opportunité (art. 33 LAT).

En vidant la loi de sa substance, cela crée une illusion de simplification, qui se heurtera vite à la réalité du cadre fédéral. En effet, un tel projet met en danger la nécessaire cohérence de l'aménagement du territoire au niveau intercommunal, régional ou intercantonal, pourtant contraignant depuis l'acceptation de la LAT.

D'autre part, la volonté défendue par la majorité de donner – enfin – les compétences en aménagement du territoire aux communes est, de fait, un transfert au profit des autorités communales exécutives au détriment, parfois des autorités législatives. En cela, la minorité craint une limitation du processus décisionnel démocratique.

2.7. DES QUESTIONS ENCORE EN SUSPENS

La taxe sur la plus-value

L'introduction de cette taxe dans la loi est l'une des deux seules obligations fixées par le cadre fédéral.

La commission a vite pris conscience de la nécessaire coordination avec celle sur les équipements communautaires, ainsi qu'avec la péréquation réelle. Or, la question n'est de loin pas encore tranchée. Le président du groupe d'experts, auditionné par la commission, a admis que cette question restait en suspens, ce point n'ayant pas été traité lors de l'élaboration de la loi. Si la taxe sur la plus-value doit être introduite puisque le droit fédéral l'impose, le droit cantonal doit régler les éléments particuliers et les questions d'application, au risque, sinon, de laisser aux tribunaux ces délicates questions.

Aménagement communal

La minorité regrette la volonté de laisser les communes élaborer leurs plans directeurs sans validation par le canton. Considérée comme une innovation positive qui est « une première suisse », d'après le président du groupe d'experts, cette simplification risque de conduire à un blocage des procédures par des recours basés sur un non-respect du PDCn et de la législation en vigueur. Quant à l'argument que si le constat de dysfonctionnement est patent, une révision légale est toujours possible, la minorité en appelle à la responsabilité des autorités politiques.

Les zones à affectation différée

Lors de son audition, la FSU avait relevé une contradiction dans l'EMPL entre le texte de loi qui stipule qu'une zone à affectation différée (ZAD) ne peut s'appliquer qu'aux zones à bâtir, alors que le commentaire de cette même loi signale que la zone à affectation différée peut également s'appliquer aux zones intermédiaires. En effet, selon l'art. 32, seuls les terrains situés en zone à bâtir pourront être mis en zone à affectation différée. Or le SDT a défendu qu'il serait possible de mettre une zone à affectation différée sur une zone intermédiaire, tel que précisé en p. 22 de l'EMPL. « À la différence de la zone intermédiaire, qui est ainsi remplacée, la zone à affectation différée ne peut être utilisée que pour des terrains précédemment affectés à la zone à bâtir. (...). Les actuelles zones intermédiaires pourront être maintenues jusqu'à révision des plans. Elles pourront alors être classées en zone à bâtir,

en zone à affectation différée ou en zone agricole ». Or l'article 32 ne reprend pas la teneur du commentaire.

D'autre part les questions liées à l'indemnisation des propriétaires de parcelles passant en ZAD restent en suspens :

Le passage en ZAD équivalant à un dézonage, cela pose la question de l'indemnisation, notamment dans les cas où on passerait successivement de zone à bâtir à ZAD, puis quinze ans plus tard de ZAD à zone à bâtir. À l'inverse, quelle sera la politique d'indemnisation de propriétaire qui verrait leur parcelle passer de zone à bâtir à zone à affectation différée avant d'être colloquée en zone agricole ?

Ce propriétaire devra-t-il demander une indemnisation au moment du passage de son terrain en ZAD, et non pas quinze ans plus tard quand il est confirmé que son terrain n'est pas constructible ?

La minorité aurait également voulu connaître les implications financières pour le cas de propriétaires qui seraient indemnisés puis ensuite taxés sur la plus-value lors du retour en zone à bâtir, toutes ces questions restent en suspens.

La minorité redoute que cet instrument n'ait été imaginé uniquement dans le but d'assouplir la brutalité des démarches de dézonage face aux propriétaires avec le risque que ceux-ci se retournent contre les municipalités au moment des décisions de justice concernant les indemnisations.

Les échanges de droits à bâtir entre communes

On assiste au développement d'échanges de capacités de zones à bâtir entre communes du canton. Certaines communes sont en effet en surcapacité et cherchent à les monnayer.

La minorité regrette que cette question ne soit pas abordée dans la loi et que pour l'heure, les conditions des transferts ne reposent que sur des contrats entre communes, sans que ni les enjeux cantonaux de l'aménagement du territoire ne puissent être pris en compte ni qu'aucune règle du jeu ne soit posée pour ces transferts.

Toutes ces questions encore en suspens démontrent, s'il en est, que le projet n'est pas mûr et qu'il existe des risques juridiques importants.

3. PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS DE LA MINORITÉ DE LA COMMISSION

Les propositions d'amendements de la minorité sont précisées ci-dessous, en faisant référence à chaque fois que cela est possible aux pages du rapport de majorité. Les amendements sont inscrits en gras dans le texte, soulignés pour les éléments nouveaux, barrés pour les propositions de suppression.

TITRE I PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 1 alinéa 1 (Amendement 1 p. 27 du RC maj)

¹ La loi a pour but d'organiser l'aménagement du territoire cantonal ainsi que l'utilisation judicieuse et mesurée du sol ~~Le canton et les communes visent un développement durable du canton dans le respect du principe de subsidiarité,~~ conformément aux buts et principes des articles 1 et 3 LAT.

<i>Amendement refusé par 5 oui, 8 non et 2 abstentions</i>
--

Le but de cet amendement est de revenir à une formulation plus précise du point de vue de l'aménagement du territoire. Le développement durable est une notion très large qui dépasse l'aménagement du territoire qui lui, sert à utiliser la ressource « sol », répartir les usages au mieux avec ce qui est mis à disposition, dans le cadre des articles 1 et 3 LAT qui s'imposent à nous.

Article 2 alinéa 2 (nouveau) (Amendement 1 p. 28 du RC maj)

¹ (inchangé)

² (nouveau) Les projets de plans cantonaux (directeurs et d'affectation) font l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population avant la consultation publique ou la mise à l'enquête publique

Amendement refusé par 3 oui, 10 non et 2 abstentions

Le droit fédéral impose le principe de l'information à la population, ce qui est repris dans l'alinéa 1 du projet du CE. Cet amendement va plus loin que la simple information pour poser le principe de la concertation : avant d'être finalisés pour le processus d'enquête publique suivi de la validation, les projets de plans cantonaux font l'objet d'une démarche de concertation préalable auprès de la population concernée.

Cet amendement vise à donner un cadre légal à cette procédure, laquelle doit être adaptée aux circonstances du projet. Les craintes de voir les blocages s'accroître sont infondées ; ceux-ci sont même en partie levés en amont grâce à cette démarche. En effet, avec le changement de paradigme voulu par la LAT, les projets concerneront principalement la zone à bâtir existante, habitée, parfois densément. Cela nécessite une approche fine et un travail de sensibilisation de la population, parfois frileuse face à la densification du territoire. C'est donc un processus qui permet de renforcer l'adhésion, de développer des projets dont les contours sont mieux perceptibles par la population et qui permet souvent de gagner du temps en limitant les blocages.

Article 2 alinéa 3 (nouveau) (Amendement 2 p. 29 du RC maj)

^{3 (nouveau)} Lorsqu'ils ont des effets importants sur le territoire, les autres projets de plans (directeurs et d'affectation) font l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population avant la consultation publique ou la mise à l'enquête publique.

Amendement refusé par 3 oui, 10 non et 2 abstentions

Cet amendement est dans l'esprit du précédent, mais porte sur les plans directeurs et d'affectations ayant un effet important sur le territoire.

Article 4a (nouveau) (Amendement p. 35 du RC maj)

¹ La Commission cantonale consultative d'urbanisme peut être requise par le Conseil d'Etat, ses départements, ~~ou~~ les municipalités ou l'autorité de recours [...]

Amendement refusé par 6 oui, 7 non et 2 abstentions

La commission chargée de l'examen de ce projet de loi a souhaité maintenir cette commission qui a fait ses preuves, et dont beaucoup d'organismes ont souhaité le maintien lors de la consultation. Cette commission a un rôle important à jouer, notamment dans l'accompagnement des communes, mais aussi dans la mise en oeuvre de la LAT et de la révision du PDCn. Il y a toujours des cas limites s'agissant de la question de l'opposition opportunité / légalité, pour lesquels il est justement intéressant de pouvoir disposer de l'avis d'une commission ayant un point de vue indépendant sur le dossier à examiner.

À son rôle d'expert, voire de facilitateur, la minorité souhaite lui adjoindre la possibilité d'être saisie par une autorité de recours. En effet, la minorité souhaite qu'une autorité de recours puisse saisir la commission consultative d'urbanisme, comme le prévoit le droit actuel, si elle a besoin d'un avis d'experts. Notamment en cas de conflit entre autorités, que l'autorité de recours puisse se baser sur un avis extérieur.

TITRE III AMÉNAGEMENT COMMUNAL ET INTERCOMMUNAL

Article 16 alinéa 1bis et 1 ter (nouveaux) (Amendement p. 38 du RC maj)

^{1bis (nouveau)} L'établissement d'un plan directeur communal est obligatoire pour les communes de plus de 3000 habitants.

^{1ter} (nouveau) Le Conseil d'Etat fixe un délai aux communes qui n'ont pas établi de plan directeur conformément à l'alinéa précédent.

Amendement refusé par 6 oui, 7 non et 2 abstentions

Cet amendement vise à rendre les plans directeurs obligatoires pour les communes d'une certaine taille. Cet outil permet de donner une vision globale et cohérente du territoire communal, de catalyser les discussions et de répondre aux exigences de la justice de disposer d'une « base dans le plan directeur », notamment pour les grands projets d'infrastructures.

L'aménagement du territoire n'est pas une somme de planifications sectorielles, mais vise à la coordination des politiques publiques et sectorielles. Disposer d'une planification directrice est un plus pour une commune.

L'incitation à établir des plans directeurs existe déjà, tant dans la LAT que par la pratique des tribunaux. C'est une fausse bonne idée de rendre cet instrument optionnel, non pas en fonction de la taille du territoire et de sa population, mais du bon vouloir de ses autorités

Article 17 alinéa 1 bis (nouveau) (Amendement p. 39 du RC maj)

^{1bis} (nouveau) Lorsqu'il a des effets importants sur le territoire, le projet de plan fait l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population avant la consultation publique

Amendement accepté par 8 oui, 7 non et 0 abstention.

Cet amendement a été accepté par la majorité de la commission. Il est toutefois combattu par les signataires du rapport de minorité 2 qui souhaitent laisser aux autorités l'opportunité de décider si elles feront ou pas une démarche participative.

Pour la minorité de la commission, la population doit pouvoir débattre des grandes orientations concernant les plans importants. Il faut inciter les communes à associer le plus rapidement possible la population aux plans directeurs qui ont un impact important sur le territoire, comme le pratiquent certaines communes. Cela évite les blocages et minimise le risque de campagnes référendaires à la fin de processus longs et coûteux.

Article 18 (Amendement 2 p. 40 du RC maj)

¹ Le plan directeur communal est adopté par le conseil communal ou général et approuvé par le Conseil d'Etat.

² Le plan directeur intercommunal ou régional se compose d'une partie stratégique, adoptée et modifiée par l'ensemble des conseils communaux ou généraux des communes concernées, et d'une partie opérationnelle adoptée et modifiée par l'ensemble des municipalités des communes concernées. Le plan doit être approuvé par le Conseil d'Etat.

³ Les plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux sont contraignants pour les autorités cantonales et communales.

Amendement refusé par 6 oui, 9 non et 0 abstention.

La concertation préalable, imposée par l'amendement à l'article précédent (art.17) permet qu'une participation minimale soit assurée.

Néanmoins, du moment que ces plans s'imposent au conseil communal, par le biais de préavis sollicitant le vote de budgets parfois importants, il est nécessaire que cette autorité soit consultée sur les principes. Ainsi, afin de simplifier cette procédure d'adoption tout en garantissant la légitimité du législatif, cet amendement propose que le conseil communal adopte un volet stratégique, la municipalité adoptant la partie opérationnelle.

Article 19 alinéa 3 (Amendement p. 45 du RC maj)

³ Le plan se compose d'une partie stratégique, adoptée et modifiée par l'ensemble des conseils communaux ou généraux des communes concernées, et d'une partie opérationnelle adoptée et modifiée par l'ensemble des municipalités des communes concernées. Le plan est ~~adopté par les municipalités et~~ approuvé par le Conseil d'Etat. Il est contraignant pour les autorités cantonales et communales.

Amendement refusé par 5 oui, 7 non et 3 abstentions

Les projets d'agglomération ayant un impact important, il est important pour la minorité de la commission que les conseils communaux soient saisis des éléments stratégiques.

L'argument du rythme imposé par la Confédération (4 ans) et rendant cette procédure impossible ne tient pas car les volets stratégiques n'évoluent pas d'une version à une autre, au contraire du volet opérationnel.

Article 23 alinéa 3 (Amendement 4 p. 48 du RC maj)

³ Ils peuvent également contenir d'autres dispositions en matière d'aménagement du territoire et de restriction du droit à la propriété, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi et au plan directeur cantonal. Ils prévoient en particulier une référence aux normes professionnelles en matière de stationnement. ~~Ils prévoient en particulier des places de sport, de jeux et de loisirs suffisantes, notamment pour les enfants, et ne peuvent pas contenir d'interdictions relatives aux jeux d'enfants.~~

Amendement accepté par 7 oui, 7 non et 1 abstention (voix prépondérante de la présidente)

Cet amendement a été accepté par la majorité de la commission. Il est toutefois combattu par les signataires du rapport de minorité 2 qui estiment que le renvoi aux dispositions spéciales suffit pour se garder d'énumérations qui rendraient le texte de loi moins simple et lisible.

Cet ajout de la référence aux normes VSS de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports permet de mettre fin à une incongruité de la législation en vigueur où un article du règlement d'application (art. 47a RLATC) a été invalidé par les tribunaux, car n'ayant pas de base dans la loi. La question du stationnement est une question d'aménagement du territoire, c'est donc bien le siège de la matière et non pas une loi spéciale (qui n'a pas été citée en commission). La LRou notamment ne traite pas de cette question.

Quant à la fiche A25 du PDCn, « Politique de stationnement et plans de mobilité », elle ne mentionne que la nécessaire *mise en œuvre d'une politique de stationnement coordonnée avec la qualité de desserte par les transports publics*. Il ne s'agit pas d'une référence à une quelconque norme. En outre, les normes VSS sont mentionnées comme telles dans beaucoup de règlements communaux, en dépit de l'absence de base légale, à juste titre relevée par les tribunaux.

Concernant cet article 23 toujours, la minorité regrette la totale perte de substance par rapport à l'article 47 de la loi actuelle. Il y manque notamment le noyau dur de ce qui doit servir aux règlements communaux (indice de densité, indice de protection contre le bruit, raccordements des transports publics ,etc.) et qui participe de la qualité des plans d'affectation. Permettre aux communes de faire tout ce qu'elles veulent dans leur règlement, tant que cela n'est pas interdit par la loi, n'est juridiquement pas recommandé.

La minorité, de même que la fédération suisse des urbanistes lors de son audition, juge préférable de disposer, dans la loi, d'une liste claire fixant les éléments minimaux. Les communes et leur mandataires, sauront dès lors quelles sont les dispositions à respecter *ad minima*, tout en gardant la liberté d'y adjoindre des éléments complémentaires.

Même si le département a prévu d'établir un guide ou des directives, il devrait y avoir dans la loi le contenu minimum car un guide ou des directives sans base légale conduisent à une insécurité du droit

et à un glissement des compétences des communes vers le service cantonal.

Article 32 (p. 51 du RC maj)

La minorité de la commission s'interroge sur d'éventuels effets pervers induits par le passage de terrains en zone d'affectation différée, puis en zone constructibles quelques années plus tard. En effet, si la question de l'indemnisation se pose lors du passage en zone inconstructible, celle de la plus-value se pose également 15 ans plus tard lorsque la zone redevient constructible. Comment s'assurer qu'il n'y aura ni enrichissement ni appauvrissement du fait de ces mécanismes antagonistes ?

À l'heure de rédiger ce rapport, la question reste en suspens (voir commentaire p. 4 de ce rapport).

Article 37 alinéa 1 bis (nouveau) (Amendement p. 51 du RC maj)

^{1bis} Lorsqu'il a des effets importants sur le territoire, le projet de plan fait l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population avant la consultation publique.

Amendement refusé par 3 oui, 10 non et 2 abstentions
--

Il s'agit de la même formulation qu'à l'art. 17. La population doit pouvoir débattre des grandes orientations concernant les plans d'affectation communaux. Il faut inciter les communes à associer la population aux plans qui ont un impact important sur le territoire.

TITRE IV MESURES FAVORISANT ET GARANTISSANT LA DISPONIBILITÉ DES TERRAINS À BÂTIR

Article 51 – Disponibilité des terrains (Amendement 4 p.63 du RC maj)

Pour la minorité de la commission, l'amendement proposé par le cheffe du Département est insuffisant pour répondre aux exigences du droit fédéral (articles 15 et 15a de la LAT (disponibilité des terrains)). D'ailleurs, dans l'exposé des motifs (p.26), le Conseil d'Etat admet lui-même que le dispositif peut être jugé comme insuffisant en regard des exigences fédérales (15 et 15a de la LAT).

En effet, différentes jurisprudences en la matière existent dans d'autres lois cantonales et arrivent à la même conclusion : un droit d'emption contractuel n'est probablement pas suffisant pour répondre aux exigences légales.

Un des arguments avancés lors des débats en commission était le risque de télescopage avec le débat sur la LPPPL. Compte tenu du fait que cette loi est maintenant sous toit, il est opportun d'adapter cet article pour le rendre conforme au droit fédéral.

En outre, l'OAV partage les doutes de la minorité en considérant cet article incomplet et ne réglant pas le problème.

Enfin, *last but not least*, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt peu après la fin des débats de la commission (ATF 1C_222/2016 du 5 juillet 2017), au sujet de la loi fribourgeoise, qui conclut à une interprétation très stricte des exigences du droit fédéral : un canton ne peut pas choisir à sa guise, de mettre imparfaitement ou insuffisamment en oeuvre les exigences de l'art. 15a LAT. En l'occurrence, la loi cantonale fribourgeoise a été considérée comme insuffisante en regard des exigences du droit fédéral, car ne prévoyant pas un droit d'emption applicable à toutes les zones à bâtir.

En conséquence, la minorité défend l'amendement suivant, remplaçant l'article 51 :

¹ La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'article 47 OAT.

² Après toute nouvelle mise en zone à bâtir, la demande de permis de construire doit être déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. Ce délai peut être prolongé de deux ans par la municipalité pour de justes motifs.

³ La commune peut conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires prévoyant les

mesures nécessaires pour que les zones à bâtir déjà affectées soient utilisées conformément à leur affectation.

⁴ Si aucune demande de permis de construire n'a été effectuée dans ce délai, la commune dispose alors d'un droit d'emption légal à la valeur vénale. La commune exerce ce droit par une décision sujette à recours.

⁵ Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du territoire urbanisé et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur changement d'affectation.

<i>Amendement refusé par 3 oui, 8 non et 4 abstentions</i>
--

Cet amendement présente plusieurs avantages :

- La commune dispose d'un droit d'emption qu'elle est libre de ne pas utiliser. Cela laisse la marge de manœuvre aux communes qui le demandent ;
- la situation est clairement définie par la loi, que ce soit pour le canton, les communes et les tribunaux saisis de recours ;
- il évite le risque que le retour à l'affectation initiale en cas de non-respect du délai dans les terrains situés dans le territoire d'urbanisation, soit utilisé comme un outil de thésaurisation. Le mécanisme prévu risque de se retourner contre les communes qui ont des projets de construction sur des terrains bien situés.

En effet, un propriétaire qui thésaurise pour éviter toute nouvelle construction (pour la vue par exemple) pourrait être avantagé par le mécanisme qui prévoit que le terrain retourne à son affectation initiale comme sanction ;

- il introduit une distinction entre les nouvelles mises en zone et les terrains déjà en zone à bâtir, en prévoyant des dispositifs plus durs pour les nouvelles mises en zone, ce qui est conforme à l'esprit de la LAT.

Art 51 alinéa 1 : sous amendement (Amendement 5 p. 63 du RC maj)

¹ La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'article 47 OAT.

² Pour assurer la disponibilité des terrains, la commune peut notamment :

<i>Amendement accepté par 7 oui, 7 non et 0 abstention (voix prépondérante de la présidente)</i>
--

Cet amendement a été accepté par la majorité de la commission. Il est toutefois combattu par les signataires du rapport de minorité 2 qui souhaitent revenir au texte du Conseil d'Etat au nom du respect de l'autonomie communale.

La minorité de la commission conteste une perte d'autonomie de la part des communes, celles-ci devant assurer la disponibilité des terrains, conformément aux articles 15 et 15a de la LAT (disponibilité des terrains).

Art 51 lettre b (Amendement 3 p. 63 du RC maj)

~~b. Lorsque l'intérêt public le justifie, imposer, dans son règlement, un délai à la construction, et, en cas d'inexécution, prévoir un droit d'emption en sa faveur.~~

<i>Amendement refusé par 7 oui, 7 non et 0 abstention (voix prépondérante de la présidente)</i>

Cet amendement a été refusé par la majorité de la commission. Il est toutefois présenté à nouveau par les signataires du rapport de minorité 2 qui estiment que « l'introduction du droit d'emption légal constitue une grave atteinte au droit de la propriété garanti par la Constitution fédérale ».

Pour la minorité signataire du présent rapport, supprimer cette lettre b. n'est pas conforme au droit

fédéral (LAT). De plus, elle doute qu'en l'absence de cette lettre b dans la loi, les communes puissent tout de même prévoir un droit d'emption : dans la mesure où les règlements cantonaux ne sont pas considérés comme des bases légales, la minorité défend le principe que pour permettre aux communes qui le souhaitent, d'introduire un droit d'emption légal communal, une base légale cantonale est nécessaire du point de vue juridique.

Au final, la minorité de la commission défend une application de la LAT, telle qu'acceptée en votation populaire et ne peut suivre la majorité de la commission qui s'oppose idéologiquement au droit d'emption.

TITRE VI SUBVENTIONS

Chapitre I Subventions de plans ou d'études d'aménagement du territoire

Article 58 – Bénéficiaires et taux (Amendement 1 p. 64 du RC maj)

² Le taux de subventionnement ne peut pas dépasser 60% ~~40%~~ des coûts. Il est fixé en tenant compte du degré d'intérêt cantonal des études et des projets.

<i>Amendement refusé par 3 oui, 12 non et 0 abstention</i>
--

Le défi posé pour l'aménagement du territoire doit être porté par le canton et ses services. La mise en œuvre du plan directeur cantonal et les enjeux liés au dézonage sont étroitement liés à la révision des planifications communales. Il est dès lors cohérent de reconnaître cette nécessité en soutenant les communes. Celles-ci n'ont pas toutes les capacités techniques et financières de mener à bien ces importantes révisions. La minorité propose d'élever le taux à 60%. Cela laisse la responsabilité aux communes, tout en reconnaissant l'effort qu'il leur est demandé.

TITRE VII COMPENSATION ET INDEMNISATION

Chapitre I Compensation de la plus-value

Article 63 (Amendement 4 p. 68 du RC maj)

² ~~Le classement temporaire d'un bien-fonds en zone à bâtir, en vue par exemple de l'exploitation d'une gravière ou d'une carrière, est exempté de la taxe.~~

<i>Amendement refusé par 5 oui, 8 non et 2 abstentions</i>
--

Pour les commissaires minoritaires, cette activité génère une plus-value et a un impact important sur le sol et le territoire. Cette exemption sera une exception en Suisse pour un domaine d'activité, qui s'il est soumis à forte concurrence, l'est comme beaucoup d'autres.

Certains secteurs qui font ou feront l'objet d'exploitation de gravière sont à l'inventaire des SDA. Il faudra les en sortir, et différentes mesures et un certain laps de temps seront nécessaires jusqu'à leur réintroduction dans les SDA. En effet, la Confédération demande à ce que les cantons attendent 5 ans avant la réintroduction dans les inventaires SDA. Tenant compte de la plus-value et de l'impact durable que cette activité peut avoir, il est normal d'appliquer la taxe sur ce secteur.

En conséquence, la minorité conteste que ce type d'affectation soit temporaire.

Il s'agit, dans la plupart des cas, de décennies d'exploitation et ne peut dès lors pas être assimilé à l'affectation temporaire au sens du droit fédéral.

Article 64 – Taux et calcul de la taxe sur la plus-value (Amendement 1 p. 68 du RC maj)

⁴ ~~Le taux de prélèvement est de 20% de la plus-value. En cas de plus-value, l'Etat perçoit une contribution comme suit :~~

a. 30% lorsque la plus-value résulte de l'affectation du bien-fonds à la zone à bâtir ou en zone spéciale ;

b. 20% lorsqu'elle résulte d'un changement d'affectation de la zone ou de la modification des autres prescriptions de zone engendrant une augmentation des possibilités de bâtir à l'intérieur de la zone à bâtir ou du classement temporaire d'un bien-fonds en zone à bâtir ;

Amendement accepté en 1^{re} lecture par 7 oui, 7 non et 1 abstention (voix prépondérante de la Présidente)

En seconde lecture, un amendement 3 visant au retour du texte du Conseil d'Etat est accepté par 8 oui, 7 non et 0 abstention.

La solution proposée par le CE est au minimum des exigences du droit fédéral (20%). La minorité souhaite distinguer les cas où plus-value résulte d'une affectation en zone à bâtir de porter la contribution à 30%, des cas de changement d'affectation ou de la modification des autres prescriptions de zone engendrant une augmentation des possibilités de bâtir (20%).

Selon des études menées ailleurs en Suisse, la taxe sur la plus-value n'a pas d'impact sur le prix des terrains. Procéder de la sorte permet de financer une politique publique grâce à l'affectation de la taxe. Le zonage de terrains est une plus-value qui tombe du ciel pour les propriétaires qui voient la valeur de leurs terrains augmenter considérablement. Dès lors, il n'est pas choquant de taxer une telle plus-value à hauteur de 30%.

Pour la minorité de la commission, il y a une contradiction entre la bienveillance face à l'enrichissement de propriétaires faisant une plus-value et la restriction imposée aux propriétaires soumis à des expropriations matérielles. Il convient dès lors de prévoir une disponibilité financière suffisante dans le fonds de compensation. Imposer une taxation de la plus-value à 30% va dans ce sens, étant précisé que la taxe n'est due qu'en cas d'aliénation de délivrance d'un permis de construire. Il faut également relever que certains cantons suisses alémaniques l'ont fixée à 60%.

Article 66 lettre d (nouvelle) (Amendement 4 p. 71 du RC maj)

d. à la création ou à la rénovation d'espaces publics.

Amendement refusé par 6 oui, 8 non et 1 abstention

Le canton joue un rôle dans l'acceptation et le refus de différents projets de développement dans les communes. La création ou la rénovation d'espaces publics coûte cher sans aucune retombée financière pour la commune, comme peuvent l'être d'autres projets de construction. Or l'espace public est central dans la question de la qualité de vie.

Avec cet amendement, le canton prend la responsabilité de proposer des mesures incitatives, comme la Confédération a pu le faire sur la question des infrastructures pour les agglomérations transfrontalières. Cela ne remet aucunement en cause les compétences communales. Cette lettre d à l'art 66 offrira la possibilité de mettre en place des mesures de cofinancement du canton pour venir en appui de projets communaux. La responsabilité de développer ces projets restants évidemment de compétence communale.

4. CONCLUSION

Le projet de loi tel qu'il ressort à l'issue des travaux en commission, même si au fil des travaux en commission, quelques améliorations ont pu voir le jour, ne va pas assez loin et porte la simplification comme dogme à tel point que certaines dispositions disparaissent.

Une simplification qui crée une insécurité juridique

La minorité soutient l'idée du toilettage d'une loi pour la rendre plus lisible. Or, dans le cas projet de loi qui nous est soumis, il s'agit de la transformation d'une des lois essentielles de notre canton en une loi de procédure uniquement.

La minorité n'est pas sûre que ce soit ce qui est souhaité, mais l'élagage systématique du contenu des dispositions va donner plus de travail aux tribunaux, car si celles-ci elles gagnent en lisibilité, elles

deviennent plus sujettes à discussion.

De fait, ce procédé transfère une partie des décisions de fond, qui sont de la compétence du législateur, aux tribunaux. Pour la minorité, il est de la responsabilité du Grand Conseil de définir les contenus minimaux en terme de planification et de ne pas déléguer cette tâche sous forme de jurisprudence.

Ainsi, si plusieurs dispositions du droit actuel méritent d'être simplifiées, ce projet ne permet pas de garantir un aménagement du territoire harmonieux et un développement maîtrisé, dans un cadre légal clair. Le projet qui nous est soumis ressemble plus à une tentative d'atténuer les effets de la LAT, pourtant acceptée par une majorité de suisses et de vaudois.

Absence de participation démocratique

La minorité considère que les dispositions proposées présentent un recul par rapport au droit actuel, notamment sous l'angle de la participation démocratique des personnes concernées, des opposants ou de la population, pour les plans directeurs notamment. La minorité regrette au surplus le déficit démocratique induit par l'absence des législatifs communaux dans les processus de validation.

Non entrée en matière et demande de retrait du projet :

La minorité de la commission recommande de refuser l'entrée en matière sur ce projet de loi pour les raisons suivantes :

- le vote serré (8 voix pour 7 contre) sur la plupart des dispositions essentielles qui démontre qu'il n'emporte pas l'adhésion du plus grand nombre ;
- l'empressement d'élaborer une demi-nouvelle loi qui comporte de nombreuses incertitudes en terme d'application sur le terrain ;
- l'absence de révision du volet « construction » créant un déséquilibre patent de la loi ;
- l'urgence imposée au groupe d'experts pour élaborer cette loi ;
- la non-prise en compte des éléments du projet de loi abandonné en 2011 ;
- la contestation de l'argument que ce projet de loi permet de sortir du moratoire : seule la révision du PDCn le permet ;
- la contestation de l'argument de l'urgence ; seules les dispositions sur la plus-value et les résidences secondaires doivent être introduites au plus à fin 2019, permettant de répondre aux obligations légales liées aux dispositions transitoires ;
- le déficit démocratique induit par l'absence des législatifs communaux dans la plupart des procédures de validation ;
- la transformation de la loi actuelle en une loi de procédure en la vidant de ses dispositions substantielles ;
- le risque qu'une telle loi provoque une politique en la matière construite à coup de jugements jurisprudentiels
- le risque avéré d'incertitudes juridiques, attestées notamment l'OAV ;
- l'absence de volonté de changement de paradigme par rapport à l'aménagement du territoire, en dépit du vote populaire sur la LAT ;
- l'absence de prise en considération de l'impact de l'aménagement du territoire sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie (en témoigne le « néant » dans le chapitre conséquences de l'EMPD (p. 44).

En conséquence, la minorité recommande de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi et invite le CE à retirer son projet et à revenir uniquement avec les dispositions relatives à la taxe sur la plus-value foncière, ce qui permettra de répondre aux obligations légales liées aux dispositions transitoires.

Dans un second temps, la minorité invite le Conseil d'Etat à revenir avec une nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire complète dans ses volets aménagement et construction, cohérente, conforme au droit supérieur, lestée du contenu minimal et recueillant une adhésion plus forte.

Lausanne, le 23 octobre 2017

La rapportrice de minorité :
(Signé) Valérie Schwaar

RAPPORT DE MINORITE NUMERO 2 DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projets de lois modifiant

- **la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les**

constructions du 4 décembre 1985 (LATC)

- **la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000**

- **la loi forestière du 8 mai 2012**

- **la loi sur les routes du 10 décembre 1991**

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- **sur le postulat de la Commission de gestion suite au refus par le Grand Conseil de la seconde réponse du Conseil d'Etat à la 2e observation présentée dans le cadre du Département de l'économie (DEC) intitulée Lenteurs administratives au Service du développement territorial**
 - **sur le postulat Vassilis VENIZELOS et consorts - Pour une simplification des procédures relatives aux plans directeurs régionaux**
- **sur le postulat Régis COURDESSE et consorts pour supprimer toute trace du Plan de quartier de compétence municipale de la législation vaudoise**
 - **sur le postulat Fabienne FREYMOND CANTONE et consorts concernant la dynamisation de la construction de logements - Il n'y a pas que l'initiative de l'ASLOCA ou le contre-projet du Conseil d'Etat qui peuvent faire avancer les choses**
- **sur le postulat Stéphane REZSO et consorts - Quand trop de taxes tuent les taxes ou pour que la LAT ne pénalise pas les communes**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie aux mêmes dates et dans la même composition que celles figurant dans le rapport de majorité. Les députés-es suivants-es, à savoir Mmes Christelle Luisier Brodard, Claudine Wyssa, Catherine Labouchère (rapporteuse du présent rapport -min.2) et MM Gérald Cretegny Philippe Jobin, Philippe Grobety et Yves Ravenel ont décidé de déposer un rapport de minorité 2 sur certains points particuliers figurant aux chapitres 2 et 3 ci-dessous.

Les commissaires remercient les secrétaires de commission Mme Sophie Métraux et MM Cédric Aeschlimann et Jérôme Marcel pour le remarquable et important travail fourni par leurs soins.

2. RAPPEL DES POSITIONS

L'objet de cette révision législative est l'inscription du nouveau cadre fédéral dans la loi d'application cantonale. Les modifications proposées vont vers une simplification, de nombreuses critiques ayant été émises au sujet de la loi actuelle, jugée trop complexe à comprendre et ayant pour conséquence de faire durer les procédures. Le projet qui est présenté concerne l'aménagement, certaines dispositions devant accompagner le plan directeur cantonal- PDCn adopté par le Grand Conseil en juin 2017. Il s'agit en particulier de la taxe sur la plus-value. Le deuxième volet, concernant les constructions, fera l'objet d'une révision ultérieure, le degré d'urgence étant moindre.

Les modifications allant vers une simplification des outils pour atteindre les objectifs fixés par l'aménagement du territoire ont été travaillées avec un nouveau groupe d'experts, un premier groupe ayant proposé des modifications non retenues par le Conseil d'Etat. Suite à la consultation publique, plusieurs éléments qui en découlent ont été intégrés dans la proposition soumise au Grand Conseil.

Les débats en commission ont fait ressortir des visions différentes sur plusieurs éléments. Ces différences se traduisent dans les rapports de majorité et de minorité 1 ainsi que dans le présent rapport (min.2). Ils portent notamment sur les questions de démarches participatives, d'intégration de dispositions qui figurent dans des lois spéciales, de disponibilité des terrains, du montant de la taxe sur la plus-value, de marges de manœuvre laissées aux communes. Si certains arguments sont d'ordre technique, d'autres sont d'ordre politique. Ces divergences feront l'objet des discussions et des votes du Grand Conseil.

Les commissaires signataires du rapport de minorité 2 ont souhaité déposer un rapport sur 3 points particuliers qui ont fait l'objet de votes serrés en commission et qui, à leur avis, requièrent une discussion approfondie. Le but du présent rapport de minorité 2 est de porter à la connaissance du Grand Conseil leur position sous forme de rapport écrit argumenté. La compréhension et la lisibilité seront dès lors plus simples, particulièrement en ce début de législature pour les députés qui doivent se familiariser avec cette thématique complexe.

3. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE 2

Les commissaires du rapport de minorité 2 sont, pour la majeure partie des articles, d'accord avec les positions figurant dans le rapport de majorité. Toutefois, sur certains articles les débats et les votes ne concordent pas avec leurs positions pour les raisons suivantes :

TITRE III

Chapitre I : Plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux

Article 17 - Examen préalable *(Amendement p 39 du RC maj)*

L'alinéa 1 bis nouveau a été adopté demandant une démarche participative préalable auprès de la population avant la consultation publique. Le vote a été serré : 8 oui, 7 non.

Les commissaires de la minorité 2 demandent de ne pas faire cet ajout d'un alinéa supplémentaire au motif que si le principe n'est pas contesté, c'est son obligation qui l'est. Il est nécessaire de laisser aux communes l'opportunité de décider. En effet, elles sont plus à même de juger au cas par cas si une consultation publique est nécessaire. Cela fait partie de leur autonomie. De plus, on peut relever que cette question est déjà réglée par l'article 4 de la LAT « Information et participation » et l'article 2 de la présente LATC. L'inscrire une nouvelle fois est redondant avec l'article 2 LATC.

Chapitre II : Plans d'affectations communaux

Article 23 - Contenu *(Amendement 4 p 48 du RC maj)*

Si la suppression de la dernière phrase à l'alinéa 3 du texte du Conseil d'Etat, qui n'a pas de raison de figurer dans un tel texte, son remplacement par l'amendement « Ils prévoient en particulier une référence aux normes professionnelles en matière de stationnement » n'est pas opportun. (vote 7 oui, 7 non, 1 abstention. Voix prépondérante de la présidente en faveur du oui).

Pour le stationnement, deux bases légales existent : la législation spéciale sur les routes et les transports et la fiche A25 du Plan directeur cantonal PDCn « Politique de stationnement et plans de mobilité ». Ces dispositions obligent de prévoir des clauses sur le stationnement dans les plans d'affectation. Le contenu est le suivant :

« Les régions et les communes mettent en œuvre, dans leurs planifications directrices régionales et communales, ainsi que dans les plans d'affectation, une politique de stationnement coordonnée avec la qualité de desserte par les transports publics. En parallèle, elles élaborent des plans de mobilité en partenariat avec les entreprises privées et les institutions publiques. De même, elles favorisent le développement du covoiturage. »

De ces dispositions découle le fait qu'au moment du plan d'affectation, la question du stationnement doit être réglée. La réintroduire dans cet article n'est dès lors pas nécessaire. Rappelons que ce projet de loi se veut simple et lisible. Le renvoi aux dispositions spéciales suffit. Il faut toujours faire attention avec les énumérations qui ne sont jamais exhaustives. N'en citer qu'une alors que les questions relatives au stationnement sont traitées dans les lois spéciales, n'a pas de justification en l'état.

TITRE IV

Article 51 - Disponibilité des terrains (Amendements 3 et 5 p. 63 du RC maj)

Le Conseil d'Etat au vu des nombreuses questions posées par les commissaires a proposé une nouvelle rédaction qui a la teneur suivante :

¹ La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'article 47 OAT.

² Pour assurer la disponibilité des terrains, la commune peut notamment :

- a) Soumettre une nouvelle mise en zone à bâtir liée spécifiquement à la réalisation d'un projet défini à condition que la demande de permis de construire soit déposée dans les trois ans de l'entrée en force de la décision d'approbation et prévoir, si cette condition n'est pas remplie, que le terrain retourne à son affectation initiale. Sans autre procédure. La municipalité peut prolonger le délai de deux ans.
- b) Lorsque l'intérêt public le justifie, imposer, dans son règlement, un délai à la construction et, en cas d'inexécution, prévoir un droit d'emption en sa faveur.
- c) Conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif fixant les modalités de disponibilité. De tels contrats prévoient au moins le délai pour construire ainsi que les conséquences d'un non-respect de ce délai.

³ Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du territoire urbanisé et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur changement d'affectation.

Les discussions ont été vives au sein de la commission sur les alinéas 1 et 2

Al. 1 (Amendement 5 p. 63 du RC maj)

L'amendement suivant a été voté à 7 oui, 7 non, accepté avec la voix prépondérante de la présidente. Il a la teneur suivante :

« La commune ~~veille à~~ assurer la disponibilité..... »

La minorité 2 a demandé en commission le retour à la formulation de Conseil d'Etat qui respecte l'autonomie communale.

Al. 2 lettre b) (Amendement 3 p. 63 du RC maj)

Selon les commissaires de la minorité 2, s'il est nécessaire de prévoir une base légale pour garantir la disponibilité des terrains situés en zone à bâtir à disposition des communes, l'introduction du droit d'emption légal est une ligne rouge à ne pas franchir, car elle constitue une grave atteinte au droit de la

propriété garanti par la Constitution fédérale. Ils ont demandé la suppression de cet alinéa. Le résultat du vote a été de 7 oui, 7 non, refusé avec la voix prépondérante de la présidente.

4. CONCLUSION

Pour les raisons susmentionnées, les commissaires du rapport de minorité 2 proposent au Grand Conseil les amendements suivants :

Article 17 : Supprimer l'alinéa 1 bis

Article 23 alinéa 3 : suppression de la phrase « Ils prévoient en particulier une référence aux normes professionnelles en matière de stationnement. »

Article 51

Al. 1 : retour à la proposition du Conseil d'Etat

Al.2 lettre b) suppression du droit d'emption

NB : Depuis la fin des travaux de commission, un fait nouveau est survenu, soit l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 juillet 2017. Les commissaires de la minorité 2 réélus pour cette législature 2017-2022 se réservent le droit de présenter des amendements au sens de l'art 96 LGC, ce fait nouveau n'ayant pu être pris en considération par la commission.

Lausanne, le 21 septembre 2017

La rapportrice de minorité :

(signé) Catherine Labouchère

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

PROJET DE LOI

modifiant la partie aménagement de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décède

Article premier

¹ La loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) est modifiée comme suit :

TITRE I PRINCIPES GENERAUX

Art. 1 Buts

¹ Le canton et les communes visent un développement durable du canton dans le respect du principe de subsidiarité, conformément aux buts et principes des articles 1 et 3 loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT).

² La loi fixe les règles destinées à assurer la sécurité, la salubrité et l'esthétique des constructions et des agglomérations.

Art. 2 Information et participation de la population

¹ Les autorités veillent à informer et à faire participer la population conformément à l'article 4 LAT.

Art. 3 Qualification

¹ Les plans directeurs et d'affectation, à l'exception de modifications de minime importance, sont ~~élaborés~~ établis par une personne qualifiée. ~~Le règlement précise les qualifications requises.~~

² La qualité d'élaborer les plans d'aménagement est reconnue :

- aux personnes inscrites au Registre des aménagistes A ou B du REG (Fondation des registres suisses des ingénieurs, des architectes et des techniciens) ;
- aux architectes inscrits au REG A ou B ;
- aux personnes qui possèdent des connaissances approfondies en la matière et qui ont prouvé leur aptitude à résoudre les tâches d'aménagement du territoire.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

³ Ces personnes ne doivent pas dépendre dans leur situation professionnelle d'intérêts économiques particuliers incompatibles avec l'intérêt public.

Art. 4 Autorités exécutives

¹ Le Conseil d'Etat est l'autorité de surveillance en matière d'aménagement du territoire, de police des constructions et d'exécution de la législation fédérale sur les résidences secondaires. Il édicte les règlements d'application de la loi et tranche en cas de conflits de compétences entre les départements.

² Le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (ci-après : le département), sous réserve de tâches spéciales attribuées à d'autres départements ou autorités, assure l'exécution des lois, des règlements et des plans relatifs à l'aménagement du territoire, à la police des constructions ainsi qu'aux résidences secondaires.

³ Le service en charge de l'aménagement du territoire (ci-après : le service) :

- a. est l'autorité compétente selon l'article 25, alinéa 2 LAT pour décider si les projets situés hors de la zone à bâtir sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée ;
- b. assure la coordination entre les autorités concernant les plans d'aménagement selon l'article 25a LAT ; il propose si nécessaire une pesée des intérêts à l'intention de l'autorité d'approbation ;
- c. est le service cantonal selon l'article 31 LAT ;
- d. est l'autorité compétente au sens de l'article 15, de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires.

⁴ La municipalité est chargée de faire observer les prescriptions légales et réglementaires, ainsi que les plans en matière d'aménagement du territoire et des constructions.

Art. 4a Commission cantonale consultative d'urbanisme

¹ La Commission cantonale consultative d'urbanisme peut être requise par le Conseil d'Etat, ses départements ou les municipalités pour donner son avis sur toute question relevant de l'urbanisme, notamment en matière de développement des localités, de plan d'affectation, ainsi que sur la mise en œuvre du Plan directeur cantonal.

² La commission est nommée pour 5 ans par le Conseil d'Etat, qui précise son organisation dans un règlement.

Art. 5 Emoluments

~~¹ L'Etat peut percevoir des émoluments auprès des communes pour l'examen et l'approbation des plans d'aménagement du territoire.~~

¹ L'Etat et les communes peuvent percevoir des émoluments des propriétaires :

- a. pour toutes les demandes, autorisations, préavis, en lien avec la police des constructions ;
- b. pour toutes les décisions, prestations, expertises, liées à une construction illicite.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

TITRE II AMENAGEMENT CANTONAL

Chapitre I Plan directeur cantonal

Art. 6 Définition

¹ Le plan directeur cantonal définit la stratégie d'aménagement du canton et les mesures de mise en œuvre.

Art. 7 Etablissement et consultation

¹ Le Conseil d'Etat établit le plan conformément aux articles 6 et suivants LAT et le soumet à une consultation publique pendant 60 jours ~~30 jours au moins~~.

² Il établit et rend public un rapport de consultation.

Art. 8 Adoption et approbation

¹ Le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil le plan et le rapport de consultation.

² Le Grand Conseil adopte le plan. Ce dernier peut prévoir que certaines parties peuvent être modifiées par le Conseil d'Etat.

³ Le Conseil d'Etat transmet le plan au Conseil fédéral pour approbation.

Art. 9 Effets du plan directeur cantonal

¹ Le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les autorités.

Chapitre II Plans d'affectation cantonaux

Art. 10 Etablissement

¹ Un plan d'affectation cantonal peut être établi dans les cas suivants :

- a. pour des objets d'importance cantonale ;
- b. lorsqu'une commune dûment mise en demeure n'établit pas ou ne modifie pas un plan d'affectation dont la loi lui impose l'adoption ou la modification ; dans ce cas, la commune assume les frais.

² Les articles 21 à 33 et 44 sont applicables par analogie.

³ La décision d'établir un plan d'affectation cantonal est prise par le Conseil d'Etat. L'élaboration du plan est conduite par le service, sauf disposition contraire dans une loi spéciale.

Art. 11 Consultation des municipalités

¹ Avant l'enquête publique, le service soumet le plan aux municipalités des communes concernées et recueille leurs déterminations.

Art. 12 Enquête publique

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

¹ Le plan fait l'objet d'une enquête publique de 30 jours.

² Durant l'enquête, le dossier est disponible pour consultation au service et dans les communes dont le territoire est concerné. Avis est donné de ce dépôt par affichage au pilier public et par insertion dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud.

³ Les oppositions et les observations auxquelles donne lieu le plan sont déposées par écrit au lieu de l'enquête publique ou postées à l'adresse du greffe municipal ou du service durant le délai d'enquête.

Art. 13 Conciliation

¹ Le service entend les opposants, à leur demande, au cours d'une séance de conciliation. Il peut également les entendre d'office.

Art. 14 Approbation

¹ Le département statue sur le plan et sur les oppositions par une décision motivée.

² Les décisions du département sont susceptibles d'un recours auprès du Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen.

TITRE III AMENAGEMENT COMMUNAL ET INTERCOMMUNAL

Chapitre I Plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux

Art. 15 Définition

¹ Les plans directeurs ~~déterminent une vision de l'aménagement du territoire~~ définissent la stratégie d'aménagement du territoire pour les quinze à vingt-cinq prochaines années et les mesures de mise en œuvre.

² Ils assurent la coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire.

Art. 16 Etablissement

¹ Une ou plusieurs municipalités peuvent établir un plan directeur couvrant tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes.

² La municipalité soumet le plan à une consultation publique pendant trente jours au moins. Elle établit et rend public un rapport de consultation.

Art. 17 Examen préalable

¹ Avant la consultation publique, tout projet de plan directeur communal ou intercommunal est soumis par la ou les municipalités concernées au service pour examen préalable.

^{1bis} Lorsqu'il a des effets importants sur le territoire, le projet de plan fait l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population avant la consultation publique.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

² Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal. Il indique, le cas échéant, à quelles dispositions légales ou du plan directeur cantonal le projet n'est pas conforme.

Art. 18 Adoption et approbation

¹ Le plan directeur communal est adopté par le conseil communal ou général et approuvé par le Conseil d'Etat.

^{1bis} Le plan directeur intercommunal ou régional est adopté par les municipalités et approuvé par le Conseil d'Etat.

² ~~Il est~~ Ils sont contraignants pour les autorités cantonales et communales.

Art. 19 Plan directeur intercommunal dans un périmètre compact d'agglomération (projet d'agglomération) et son extension à d'autres communes de l'agglomération

¹ L'Etat et les municipalités concernées établissent de concert un plan directeur dans le périmètre compact de l'agglomération (projet d'agglomération) défini par le plan directeur cantonal.

^{1bis} Les municipalités des communes situées dans le périmètre d'agglomération peuvent se joindre à l'Etat et aux municipalités des communes concernées par le périmètre compact de l'agglomération afin d'étendre le plan directeur à leur territoire.

² Ils définissent ensemble un mode de gouvernance pour l'établissement et la mise en œuvre du plan.

³ Le plan est adopté par les municipalités et approuvé par le Conseil d'Etat. Il est contraignant pour les autorités cantonales et communales.

⁴ En présence d'enjeux importants, le Conseil d'Etat peut rendre le plan directeur dans un périmètre compact d'agglomération contraignant pour des communes ne l'ayant pas adopté.

Art. 20 Révision

¹ Le plan directeur communal ou intercommunal est réexaminé au moins tous les quinze ans. Il est révisé lorsque les circonstances ont sensiblement changé.

Chapitre II Plans d'affectation communaux

SECTION I

BUTS ET CONTENU

Art. 21 Définition

¹ Les plans d'affectation communaux règlent le mode d'utilisation du sol en définissant des zones sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes.

² La totalité du territoire communal doit être affectée.

Art. 22 Effets

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

¹ Les plans d'affectation sont contraignants pour les autorités et les propriétaires.

Art. 23 Contenu

¹ Les plans d'affectation comprennent un plan et un règlement. Ils fixent les prescriptions relatives :

- a. à l'affectation du sol ;
- b. au degré de sensibilité au bruit ;
- c. à la mesure de l'utilisation du sol.

² Ils contiennent toute autre disposition exigée par la présente loi, le plan directeur cantonal, ou les législations spéciales.

³ Ils peuvent également contenir d'autres dispositions en matière d'aménagement du territoire et de restriction du droit à la propriété, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi et au plan directeur cantonal. Ils prévoient en particulier une référence aux normes professionnelles en matière de stationnement. ~~Ils prévoient en particulier des places de sport, de jeux et de loisirs suffisantes, notamment pour les enfants, et ne peuvent pas contenir d'interdictions relatives aux jeux d'enfants.~~

Art. 24 Méthode de mesure

¹ Le Conseil d'Etat fixe les notions et les méthodes de mesure utilisées dans les plans d'affectation dans un but d'harmonisation technique.

Art. 25 Rapport à l'attention de l'autorité chargée de l'approbation des plans

¹ Les plans d'affectation sont accompagnés d'un rapport selon l'article 47 OAT.

² En plus des exigences découlant dudit article, le rapport démontre le respect des législations cantonales et du plan directeur cantonal.

³ Lorsqu'il concerne une étape d'urbanisation, et en l'absence de plan directeur réglant la question, le rapport contient la stratégie ~~vision~~ de l'aménagement pour les ~~des~~ étapes suivantes.

Art. 26 Révision

¹ Les plans sont réexaminés au moins tous les quinze ans. Ils sont révisés lorsque les circonstances ont sensiblement changé.

Art. 27 Plan d'affectation valant permis de construire ou autorisation préalable d'implantation

¹ Le plan d'affectation, ou une partie de celui-ci, équivaut à un permis de construire ou à une autorisation préalable d'implantation lorsqu'il contient les éléments d'une demande de permis de construire ou d'une demande préalable d'implantation. Les dispositions de police des constructions sont applicables à un tel plan.

² La construction doit commencer dans les cinq ans qui suivent la mise en vigueur du plan.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

Passé ce délai, une demande de permis de construire doit être présentée pour chaque projet de construction.

SECTION II ZONES

Art. 28 Zones à bâtir

¹ Les zones à bâtir sont définies conformément aux articles 1, 3 et 15 LAT.

² Les zones bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délassement ; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, superposé ou limité dans le temps.

Art. 29 Zones agricoles et viticoles

¹ Les zones agricoles sont définies conformément à l'article 16 LAT.

² Les zones viticoles sont des zones agricoles affectées à la viticulture.

³ Les zones agricoles spécialisées selon l'article 16a LAT sont définies dans les plans d'affectation sur la base des critères contenus dans le plan directeur cantonal.

Art. 30 Zones à protéger

¹ Les zones à protéger sont définies conformément à l'article 17 LAT.

Art. 31 Autres zones

¹ Les plans peuvent contenir d'autres zones, notamment celles du domaine public destinées à la réalisation d'espaces publics pour les véhicules et les piétons.

² Ils peuvent prévoir des zones spéciales destinées à des activités spécifiques prévues dans le cadre du plan directeur cantonal.

Art. 32 Zones à affectation différée

¹ Les zones à affectation différée selon l'article 18, alinéa 2 LAT, délimitent les terrains qui ne seront pas nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années mais qui le seront probablement dans les dix années suivantes. Seuls les terrains situés en zone à bâtir peuvent être mis en zone à affectation différée. ~~Elles se situent hors de la zone à bâtir et sont inconstructibles.~~

² Les zones à affectation différée se situent hors de la zone à bâtir et sont inconstructibles.

Art. 33 Aire forestière

¹ L'aire forestière selon l'article 18, alinéa 3 LAT, est définie et protégée par la législation sur les forêts.

SECTION III

ETABLISSEMENT ET APPROBATION DES PLANS D'AFFECTATION COMMUNAUX

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

Art. 34 Etablissement des plans

¹ Les plans sont établis par la municipalité.

Art. 35 Consultation et participation financière des propriétaires

¹ Avant d'élaborer un plan, la municipalité invite et entend les propriétaires touchés, sauf s'il s'agit d'un plan s'appliquant à tout le territoire de la commune ou à des fractions importantes de celui-ci.

² La municipalité peut convenir avec les propriétaires d'une répartition des frais d'établissement d'un plan d'affectation.

Art. 36 Examen préliminaire

¹ Avant d'élaborer un plan d'affectation, la municipalité soumet au service un projet d'intention comprenant le périmètre et les objectifs du plan envisagé pour examen préliminaire. Pendant l'élaboration du plan, la municipalité peut soumettre au service des avant-projets ou des options.

² Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal.

³ Dans les cas de peu d'importance, si aucun intérêt digne de protection n'est atteint, le service peut décider que l'examen préliminaire vaut examen préalable.

Art. 37 Examen préalable

¹ Avant de mettre un plan d'affectation à l'enquête publique, la municipalité le soumet au service pour examen préalable.

² Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal. Il indique le cas échéant à quelles dispositions légales ou du plan directeur cantonal le projet n'est pas conforme.

Art. 38 Enquête publique

¹ Après réception de l'avis du service et éventuelle adaptation, le plan est soumis à l'enquête publique pendant 30 jours. Le dossier est tenu à disposition du public et, dans la mesure du possible, publié en ligne. Avis de ce dépôt est donné par affichage au pilier public, par insertion dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud.

² Les propriétaires touchés sont avisés par lettre recommandée, sauf s'il s'agit d'un plan s'appliquant à tout le territoire de la commune ou à des fractions importantes de celui-ci.

³ Les oppositions et les observations auxquelles donne lieu le projet sont déposées par écrit au lieu de l'enquête ou postées à l'adresse du greffe municipal durant le délai d'enquête.

Art. 39 Oppositions ou observations collectives lors des enquêtes publiques

¹ En cas d'observations ou d'oppositions collectives lors des enquêtes publiques, leurs auteurs désignent un représentant commun auprès duquel ils élisent domicile. Celui-ci est habilité à

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

participer en leur nom et pour leur compte à tous les actes de la procédure. A défaut de représentant commun désigné, le premier signataire en fait office.

Art. 39a Conciliation (nouveau)

¹ La Commune Municipalité entend les opposants, à leur demande, au cours d'une séance de conciliation. Elle peut également les entendre d'office.

Art. 40 **Modifications et enquête complémentaire**

¹ Après l'enquête publique, le plan peut être modifié par la municipalité et soumis à enquête complémentaire dans les formes et délais des articles 37 et 38, si les modifications sont de nature à porter atteinte à des intérêts dignes de protection.

Art. 41 **Adoption**

¹ La municipalité transmet le dossier au conseil général ou communal (ci-après le conseil) pour adoption. Il est accompagné d'un préavis avec les propositions de réponses aux oppositions et le ou les avis du service selon les articles 36 et 37.

² Le conseil statue sur les projets de réponses aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur le plan.

³ Lorsque le conseil apporte au plan des modifications de nature à porter atteinte à des intérêts dignes de protection, celles-ci sont soumises au service pour examen préalable, puis font l'objet d'une enquête complémentaire ne portant que sur les éléments modifiés.

⁴ En cas d'opposition, le conseil statue sur les propositions de réponses aux opposants et sur les éléments modifiés.

Art. 42 **Approbation**

¹ Le département approuve le plan adopté par le conseil sous l'angle de la légalité et de sa conformité au plan directeur cantonal.

² La décision du département et les décisions communales sur les oppositions sont notifiées par écrit à la municipalité et aux opposants. Ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen.

³ Le service constate l'entrée en vigueur du plan.

Art. 43 **Caducité des projets de plans d'affectation**

¹ Les plans d'affectation qui n'ont pas été adoptés 24 mois après la fin de l'enquête publique sont caducs. Ce délai ne court pas pendant les procédures devant les tribunaux.

² Le service peut à la demande de la commune et dans des cas exceptionnels prolonger le délai de 12 mois.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

Art. 44 Procédure simplifiée

¹ Dans les cas de minime importance et en l'absence d'atteinte à des intérêts dignes de protection, le service peut dispenser la commune d'enquête publique et d'adoption par le conseil.

SECTION IV MESURES CONSERVATOIRES

Art. 45 Zones réservées

¹ Les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'article 27 LAT. Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum.

² La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation.

Art. 46 Plans en voie d'élaboration

¹ La municipalité peut refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique.

² L'autorité en charge du plan est tenue de le mettre à l'enquête publique dans les 14 mois qui suivent la décision de refus du permis de construire, puis d'adopter son projet dans les 12 mois suivant la fin de l'enquête publique.

³ Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. La municipalité doit alors statuer dans les 30 jours.

Art. 47 Indemnisation

¹ L'autorité qui refuse un permis de construire en application de l'article 46 répond du dommage causé au requérant qui a engagé de bonne foi des frais pour établir un projet conforme à la réglementation existante. L'action, introduite au lieu de situation de l'immeuble, est soumise à la procédure en matière d'expropriation matérielle ; elle se prescrit par un an dès l'entrée en vigueur du nouveau plan.

Art. 48 Plans soumis à l'enquête publique

¹ La municipalité refuse tout permis de construire allant à l'encontre d'un plan, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan d'affectation.

² L'autorité en charge du plan est tenue de l'adopter dans les 12 mois qui suivent le refus du permis.

TITRE IV MESURES FAVORISANT ET GARANTISSANT LA DISPONIBILITE DES TERRAINS A BATIR

Art. 49 Coordination avec les mesures d'améliorations foncières

¹ Les mesures d'aménagement du territoire et d'améliorations foncières sont coordonnées.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

² L'approbation d'un plan d'affectation peut être subordonnée à un remaniement parcellaire.

³ Les dispositions de la loi sur les améliorations foncières sont applicables, sous réserve des dispositions de la présente loi.

Art. 50 Libération des servitudes

¹ La municipalité peut décider la libération ou le transfert de servitudes qui se trouvent en contradiction avec des prescriptions impératives en matière de construction ou qui font obstacle à une utilisation rationnelle du sol dans l'intérêt public, sans qu'un intérêt suffisant du propriétaire du fonds dominant le justifie.

² La loi sur l'expropriation est applicable.

³ Le propriétaire du fonds servant verse une contribution correspondant à l'avantage qu'il retire.

Art. 51 Disponibilité des terrains

~~¹ Les terrains affectés à la zone à bâtir doivent être utilisés conformément à leur affectation. Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à la réalisation d'un projet défini est soumise à la condition que la demande de permis de construire soit déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. Ce délai peut être prolongé de deux ans par la municipalité. Si cette condition n'est pas remplie à l'échéance de ce délai, le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure.~~

~~² La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'article 47 OAT.~~

~~³ La commune peut notamment conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif fixant les modalités de disponibilité. Un tel contrat prévoit au moins le délai pour construire ainsi que les conséquences d'un non respect de ce délai.~~

~~⁴ Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du territoire urbanisé et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur changement d'affectation.~~

¹ La commune veille à assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir. Elle détermine les mesures nécessaires dans le cadre du rapport qu'elle établit à l'autorité cantonale selon l'article 47 OAT.

² Pour assurer la disponibilité des terrains, la commune peut notamment :

a. Soumettre une nouvelle mise en zone à bâtir liée spécifiquement à la réalisation d'un projet défini à la condition que la demande de permis de construire soit déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation et prévoir, si cette condition n'est pas remplie, que le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure. La municipalité peut prolonger le délai de deux ans.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

b. Lorsque l'intérêt public le justifie, imposer, dans son règlement, un délai à la construction, et, en cas d'inexécution, prévoir un droit d'emption en sa faveur.

c. Conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif fixant les modalités de disponibilité. De tels contrats prévoient au moins le délai pour construire ainsi que les conséquences d'un non-respect de ce délai.

³ Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du territoire urbanisé et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur changement d'affectation.

TITRE V EQUIPEMENT

Art. 52 Définition

¹ Un terrain en zone à bâtir est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue et qu'il est possible de s'y raccorder sans frais disproportionnés. L'équipement technique comprend les réseaux suivants :

- a. les voies d'accès ;
- b. l'alimentation en eau ;
- c. l'évacuation des eaux ;
- d. l'approvisionnement en énergie.

² L'équipement général est constitué par les réseaux principaux et l'équipement de raccordement par les réseaux secondaires.

³ L'équipement individuel relie les biens-fonds à l'équipement général ou de raccordement.

Art. 53 Obligation d'équiper

¹ Les collectivités concernées procèdent à l'équipement des terrains situés en zone à bâtir dans le délai prévu par leur programme d'équipement, au besoin de manière échelonnée, dans un délai maximum de 10 à 15 ans.

² Elles peuvent faire passer sur les fonds d'autrui les réseaux souterrains, moyennant indemnisation des propriétaires. La loi sur l'expropriation est applicable.

Art. 54 Financement de l'équipement général

¹ Les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais d'équipement général engagés par la commune. Leur participation financière est réglée par les lois spéciales ou par convention.

Art. 55 Financement de l'équipement de raccordement

¹ Les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais de raccordement engagés par la commune. Leur participation financière est réglée par les lois spéciales ou par convention.

² La commune peut reporter sur les propriétaires l'obligation de réaliser l'équipement de raccordement selon les plans approuvés.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

Art. 56 Equipement individuel

¹ Chaque bâtiment ou groupe de bâtiments est relié au réseau d'équipement par son propriétaire, qui réalise le raccordement et l'entretien à ses frais.

² La municipalité peut fixer les conditions techniques du raccordement à l'équipement.

TITRE VI SUBVENTIONS

Chapitre I Subventions de plans ou d'études d'aménagement du territoire

Art. 57 Principe

¹ Le service peut subventionner :

- a. les plans directeurs intercommunaux d'importance régionale, les projets d'agglomérations et leurs adaptations ainsi que les études sur lesquelles ils se basent ;
- b. les études d'aménagement du territoire nécessaires à l'élaboration de planifications stratégiques d'intérêt cantonal.

Art. 58 Bénéficiaires et taux

¹ Les subventions sont accordées par le service aux communes, associations de communes, fédérations de communes et aux agglomérations pour les plans, leurs adaptations et les études mentionnés à l'article 57.

² Le taux de subventionnement ne peut pas dépasser ~~50%~~ **40%** des coûts. Il est fixé en tenant compte du degré d'intérêt cantonal des études et des projets.

³ Le degré d'intérêt cantonal est déterminé en fonction :

- a. du plan directeur cantonal ;
- b. des autres plans directeurs ;
- c. des objectifs et du programme de législature ;
- d. de l'importance des nouvelles connaissances que le canton pourra acquérir dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Art. 59 Formes et modalités de l'octroi

¹ Le service octroie les subventions par décision ou par convention.

² La subvention est accordée pour une durée limitée qui ne doit en principe pas dépasser cinq ans.

³ Le service peut impartir des charges et des conditions.

Art. 60 Procédure de suivi et de contrôle

¹ Le service assure le suivi et le contrôle de la subvention.

² Le bénéficiaire doit fournir au service toutes les informations et tous les documents

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

nécessaires à la bonne réalisation de sa mission de suivi et de contrôle.

Art. 61 Restitution des subventions

¹ L'inobservation des charges et des conditions fixées entraîne l'obligation pour le bénéficiaire de rembourser tout ou partie des subventions perçues.

Chapitre II Aide pour le fonctionnement

Art. 62 Principe, bénéficiaires, taux, formes et modalités de l'octroi

¹ Le service accorde, par décision ou convention, une aide à fonds perdu aux structures d'organisation des territoires d'agglomérations pour financer au maximum le 50% du budget de fonctionnement de leurs bureaux d'aménagement du territoire.

² L'aide à fonds perdu est annuelle et renouvelée d'année en année. Elle est réexaminée tous les cinq ans.

³ Les articles 59 à 61 sont applicables pour le surplus.

TITRE VII COMPENSATION ET INDEMNISATION

Chapitre I Compensation de la plus-value

Art. 63 Principe

¹ Les avantages majeurs résultant des mesures d'aménagement du territoire ~~ou de l'octroi d'autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir~~ font l'objet d'une compensation sous la forme de perception d'une taxe sur la plus-value.

² Est considéré comme avantage majeur constituant une plus-value l'augmentation sensible de valeur d'un bien-fonds qui résulte :

- a. du classement de celui-ci en zone à bâtir ou en zone spéciale ;
- b. du changement d'affectation de la zone ou de la modification des autres prescriptions de zone engendrant une augmentation des possibilités de bâtir à l'intérieur de la zone à bâtir ;
- ~~c. d'une autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir pour des bâtiments non conformes à l'affectation de la zone, à l'exclusion de ceux autorisés en lien avec une activité accessoire non agricole au sens du droit fédéral.~~

³ Le classement temporaire d'un bien-fonds en zone à bâtir, en vue par exemple de l'exploitation d'une gravière ou d'une carrière, est exempté de la taxe.

Art. 64 Taux et calcul de la taxe sur la plus-value

¹ Le taux de prélèvement est de 20% de la plus-value.

² La plus-value correspond :

- a. dans les cas prévus à l'article 63, alinéa 2, lettres a et b, à la différence entre la valeur vénale d'un bien-fonds avant et après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire ;

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

- ~~b. dans les cas prévus à l'article 63, alinéa 2 lettre c, à la valeur vénale de la nouvelle construction ou installation autorisée ou à l'augmentation de la valeur vénale du bâtiment qui résulte de la transformation de celui-ci.~~

Art. 65 Principes de calcul

¹ Peuvent être déduits du montant de la plus-value :

- a. les frais d'étude au sens de l'article 35 ;
- b. les frais d'équipements techniques ;
- c. les frais découlant d'un syndicat d'améliorations foncières ;
- d. la taxe d'équipement communautaire ;
- e. le montant utilisé dans un délai de cinq ans pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement, destiné à être exploité à titre personnel, lorsque la plus-value résulte du classement du bien-fonds en zone à bâtir ou en zone spéciale.

² Si la plus-value est inférieure à CHF 10'000.-, la taxe de plus-value n'est pas prélevée.

³ Lorsque plusieurs biens-fonds bénéficiant de la mesure d'aménagement du territoire appartiennent à un propriétaire, la plus-value est calculée sur l'ensemble de ceux-ci.

Art. 66 Affectation des recettes

¹ Le produit de la taxe alimente un fonds géré par le département et destiné, outre la couverture des frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion de ce fonds, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous :

- a. au versement de l'indemnité due au titre d'expropriation matérielle ;
- b. aux mesures de protection et de reconversions de terres en surfaces d'assolement ;
- c. aux mesures de protection ou de valorisation de la forêt en cas de défrichement.

² En cas de manque momentané de trésorerie, l'Etat avance les ressources nécessaires ~~à la couverture des frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion du fonds, rémunérées au taux moyen de la dette de l'Etat de Vaud, majorée de 2%.~~

Art. 67 Taxation

¹ Le département rend une décision de taxation motivée lorsque la mesure d'aménagement du territoire ou l'autorisation exceptionnelle entre en force. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

² La taxe est due :

- ~~a. par le propriétaire du bien-fonds au moment de la décision de taxation en cas de l'entrée en vigueur de la~~ mesures d'aménagement du territoire selon l'article 63, alinéa 2, lettres a et b.
- ~~b. par le bénéficiaire de l'autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir au moment de la décision de taxation.~~

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

³ Tous les propriétaires ou bénéficiaires répondent solidairement de la taxe sur la plus-value.

⁴ Les collectivités publiques qui sont propriétaires des terrains faisant l'objet d'une des mesures d'aménagement du territoire prévues à l'article 63, alinéa 2, sont exemptes de la taxe sur la plus-value lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de tâches publiques qu'elles accomplissent elles-mêmes. Sont notamment considérés comme tels les logements d'utilité publique.

⁵ La taxe sur la plus-value fait l'objet d'une mention inscrite au registre foncier, sur réquisition du département.

⁶ Le montant de la taxe sur la plus-value est considéré comme une impense déductible de l'assiette de l'impôt sur les gains immobiliers.

Art. 68 Exigibilité de la taxe sur la plus-value

¹ La taxe sur la plus-value est exigible

- a. dès l'entrée en force du permis de construire ou
- b. en cas d'aliénation du bien-fonds, ou lors de la conclusion de tout acte juridique pouvant donner lieu à la perception d'un impôt sur les gains immobiliers.

² La perception de la taxe sur la plus-value est différée en cas de transfert de propriété par succession, d'avancement d'hoirie ou de donation.

³ Le département rend une décision relative à la perception de la taxe lorsque les conditions prévues à l'alinéa 1 sont remplies. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

Art. 69 Prescription

¹ Le droit de procéder à la taxation se prescrit par cinq ans à partir de l'entrée en force de la mesure d'aménagement du territoire ou de l'autorisation exceptionnelle de construire hors zone à bâtir.

² Le droit de percevoir la taxe se prescrit par cinq ans dès son exigibilité.

³ La législation sur les impôts directs cantonaux s'applique par analogie s'agissant de la prescription.

Chapitre II Indemnisation

Art. 70 Principe

¹ Les restrictions au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire donnent droit à une juste indemnité, si elles constituent un inconvénient majeur.

² Est considéré comme inconvénient majeur toute restriction au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire et équivalant à une expropriation matérielle.

Art. 71 Ayant droit

¹ L'indemnité est versée par l'Etat au propriétaire du bien-fonds au moment où la décision

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Art. 132 Hypothèque légale

¹ Les créances de l'autorité fondées sur la présente loi, notamment aux articles 47, alinéa 2, chiffre 6, 50, 72, 87, alinéas 4 et 5, 92, alinéas 3 et 4, 105, alinéa 1, 118, alinéa 2 et 130, alinéa 2, sont garanties par une hypothèque légale conformément au code de droit privé judiciaire vaudois .

² L'hypothèque d'un montant supérieur à mille francs est inscrite au registre foncier sur la réquisition de l'autorité compétente indiquant le nom du débiteur, les immeubles grevés et la durée de la garantie. La réquisition est accompagnée d'une copie de l'avis du montant à percevoir certifiée conforme à l'original, ainsi que, le cas échéant, des décisions prises par l'autorité de recours.

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

arrêtant son montant entre en force. Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux sont applicables.

Art. 72 Expropriation matérielle

¹ En cas de jugement exécutoire condamnant une commune à verser à un propriétaire une indemnité au titre d'expropriation matérielle à la suite de l'approbation d'une zone agricole ou viticole, l'Etat verse au propriétaire l'indemnité et les frais.

Art. 132 Hypothèque légale

¹ Les créances de l'autorité fondées sur la présente loi, notamment aux articles 54, 55, 63, 87, alinéas 4 et 5, 92, alinéas 3 et 4, 105, alinéa 1, 118, alinéa 2 et 130, alinéa 2, sont garanties par une hypothèque légale conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

² Sans changement.

³ L'hypothèque légale est inscrite au registre foncier à titre déclaratif, sur la seule réquisition du département.

Art. 2 Abrogation

¹ Les articles 1 à 79 de la loi actuelle sont abrogés.

Art. 3 Dispositions transitoires

¹ *Le délai de 24 mois après la fin de l'enquête publique pour l'adoption des plans d'affectation sous peine de caducité selon l'article 43 commence à courir à partir de la date d'entrée en vigueur de ladite disposition.*

² *Les dispositions relatives à la compensation de la plus-value et à l'indemnisation ne s'appliquent qu'aux plans approuvés par le département après la date d'entrée en vigueur desdites dispositions et qu'aux autorisations exceptionnelles délivrées hors de la zone à bâtir après cette date.*

³ *Les dispositions relatives à l'indemnisation pour expropriation matérielle ne s'appliquent qu'aux plans approuvés après le 1er janvier 2017.*

Art. 4 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2016.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI modifiant la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 (LI, RSV 642.11)

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat
décrète

Article premier

¹ La loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux est modifiée comme suit :

Art. 70 Impenses

¹ Lettres a à i : sans changement.

j. la taxe sur la plus-value liée à des mesures d'aménagement du territoire due par le propriétaire du fonds.

Art. 70 Impenses

¹ Seules les dépenses établies par le contribuable qui sont inséparablement liées à l'acquisition ou à l'aliénation, ou qui contribuent à l'augmentation de la valeur de l'immeuble peuvent être déduites. Elles comprennent :

- a. les droits de mutation sur les transferts à titre onéreux, les frais d'actes et d'enchères ;
- b. les commissions et frais de courtage effectivement payés pour l'achat et la vente ;
- c. les dépenses donnant une plus-value à l'immeuble ;
- d. le coût de travaux d'utilité publique mis à la charge du propriétaire ;
- e. l'acquisition et le rachat de servitudes ;
- f. les frais des emprunts hypothécaires contractés au moment de l'achat, de même que les frais des emprunts contractés pour des transformations et réparations ;
- g. l'investissement supplémentaire fait par le contribuable à l'occasion d'une opération donnant lieu à une imposition différée selon l'article 65, alinéa 1, lettres d à f ;
- h. les frais consacrés à un projet non exécuté spécifiquement conçu pour l'immeuble et irréalisable ailleurs ;

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

i. la taxe pour l'équipement communautaire d'un bien-fonds liée à des mesures d'aménagement du territoire due à la commune par le propriétaire du fonds.

² Les dépenses qui donnent lieu à une déduction du revenu et la valeur du travail du contribuable qui n'a pas été imposée comme revenu ne peuvent pas être déduites.

³ Lorsque le contribuable est dans l'incapacité d'établir ses impenses et qu'un bâtiment a été construit après l'acquisition du bien-fonds, son prix de revient est fixé forfaitairement par référence au coût de construction à la date déterminante. Les autres impenses non établies ne sont pas prises en considération.

Projet

² Sans changement.

³ Sans changement.

Art. 2 **Entrée en vigueur**

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2016.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 21 **Compensation de la plus-value (LFo, art. 9)**

¹ Lorsque des avantages financiers considérables résultent de l'octroi d'une autorisation de défricher, ils font l'objet d'une compensation équitable sous la forme d'une contribution de plus-value prélevée par le service. Le montant de cette contribution ne peut excéder 50% de la plus-value.

² Le service fixe le montant de la plus-value sur la base d'une détermination de la

Projet

PROJET DE LOI

modifiant la loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO, RSV 921.01)

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décède

Article premier

¹ La loi forestière du 8 mai 2012 est modifiée comme suit :

Art. 21 **Compensation de la plus-value (LFo, art. 9)**

¹ Sans changement.

² Sans changement.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Commission cantonale immobilière.

³ Lorsque les terrains défrichés sont affectés à un projet d'intérêt public, le service peut renoncer à tout ou partie de la contribution.

⁴ Les sommes perçues sont versées au Fonds cantonal de conservation des forêts.

Projet

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ La taxe sur la plus-value n'est pas due lorsque l'autorisation de défrichement octroyée est liée à une mesure d'aménagement du territoire au sens de l'article 5 LAT.

Art. 2 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2016.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou,
RSV 725.01)

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La loi sur les routes du 10 décembre 1991 est modifiée comme suit :

Art. 9 Plans d'affectation fixant des limites de constructions

¹ Sans changement.

Art. 9 Plans d'affectation fixant des limites de constructions

¹ Il peut être établi, pour les routes ou fractions de routes existantes ou à créer, des plans d'affectation fixant la limite des constructions. Ces plans peuvent comporter un gabarit d'espace libre, ainsi qu'une limite secondaire pour les constructions souterraines et les dépendances de peu d'importance.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel	Projet
² Une zone réservée peut être adoptée par le département d'office ou à la requête d'une commune concernée.	² Sans changement.
³ Les dispositions du titre V de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC) sont au surplus applicables.	³ Les articles 10 à 14 (planification cantonale), respectivement 34 à 44 (planification communale) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC) sont au surplus applicables.
Art. 13 Procédure	Art. 13 Procédure
¹ Les projets de construction sont mis à l'enquête publique durant trente jours dans la ou les communes territoriales intéressées.	¹ Sans changement.
² Les projets de réaménagement de peu d'importance réalisés dans le gabarit existant sont mis à l'enquête durant 30 jours. Ils font l'objet d'un permis de construire.	² Sans changement.
³ Pour les plans communaux, l'autorité d'adoption est le conseil général ou communal. Les articles 57 à 62 LATC sont applicables par analogie.	³ Pour les plans communaux, l'autorité d'adoption est le conseil général ou communal. Les articles 34 et 38 à 44 LATC sont applicables par analogie.
⁴ Pour les plans cantonaux, l'autorité d'adoption est le département. Les articles 73 et 74 LATC sont applicables par analogie.	⁴ Pour les plans cantonaux, l'autorité d'adoption est le département. Les articles 11 à 14 LATC sont applicables par analogie.
	Art. 2
	¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.
	Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2016.
	Le président :
	Le chancelier :
	<i>P.-Y. Maillard</i>
	<i>V. Grandjean</i>



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-INT.117

Déposé le : 06.02.18

Scanné le : _____

Art. 115 et 116 LGC L'interpellation est une demande d'explications ou de précisions adressée au CE sur un fait du gouvernement ou de son administration. Elle porte sur une compétence propre ou déléguée du CE et peut être développée oralement devant le GC. Les questions qu'elle contient sont exprimées de telle manière que le CE puisse y répondre et sont suffisamment précises pour qu'une réponse courte y soit apportée dans le délai légal (attention : ne pas demander un rapport, auquel cas il s'agit d'un postulat).

Délai de réponse dès le renvoi au CE : trois mois.

Titre de l'interpellation

La jurisprudence fédérale ne permet plus d'amender la possession de cannabis jusqu'à 10 grammes : la police a-t-elle adapté sa pratique ?

Texte déposé

En matière de drogue, le groupe *Ensemble à gauche* est favorable à une politique fondée sur la prévention, la réglementation et la réduction des risques. En effet, les politiques répressives ont montré toutes leurs limites, tant du point de vue de la lutte contre le trafic illégal que du point de vue de la protection des consommateurs.

Cette interpellation ne vise pas toutefois à ouvrir un débat général sur la politique de la drogue mais à soulever une question précise liée à une clarification récente de la jurisprudence. Un arrêt du Tribunal fédéral (TF) du 6 septembre 2017 (6B_1273/2016) déclare en effet, en s'appuyant sur l'article 19b de la Loi sur les stupéfiants, que la détention de cannabis jusqu'à 10 grammes n'est pas punissable. Cette décision contredit la pratique actuelle, notamment en Suisse romande, où de nombreuses amendes ont été infligées pour ce motif.

Dans ces conditions, le soussigné adresse les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1) La police cantonale a-t-elle cessé de mettre à l'amende des personnes détenant jusqu'à 10 grammes de cannabis suite à l'arrêt du TF ?
- 2) Le Conseil d'Etat a-t-il informé les corps de police régionaux du canton de cette évolution de la jurisprudence et s'est-il assuré que ceux-ci aient adapté leur pratique ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Buclin, Hadrien

Signature :



Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :

Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Postulat

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18.POS.035

Déposé le : 06.02.18

Scanné le : _____

Art. 118 et 119 LGC Le postulat charge le CE d'étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de légiférer dans un domaine particulier (attention : le postulat n'impose pas au CE de légiférer, contrairement à la motion et à l'initiative) et de dresser un rapport. Il porte sur une compétence propre ou déléguée du CE. Motivé, le postulat doit exposer clairement la mesure souhaitée ou l'objet du rapport demandé.

Il peut suivre deux procédures différentes : **(a) le renvoi à l'examen d'une commission.**

- Soit le postulant demande expressément, dans son développement écrit, le renvoi direct du postulat à une commission du GC moyennant les signatures d'au moins 20 députés ; dans ce cas, il n'y a pas de débat.

- Soit, lors du développement en plénum et de la discussion, un député ou le CE demande le renvoi à une commission et le GC vote dans ce sens.

(b) la prise en considération immédiate. Un député ou le CE demande la prise en considération immédiate du postulat ; suite au vote du GC, le postulat est soit renvoyé au CE, soit classé.

Délai de réponse dès le renvoi au CE : une année

Titre du postulat

Pour un suivi plus efficace des mesures visant à ralentir l'effondrement de la biodiversité dans le canton

Texte déposé

L'état de la biodiversité dans le pays n'est pas, comme les autorités fédérales l'affirment parfois « *insatisfaisante* » (site de l'Office fédéral de l'environnement), mais bien « *alarmante* » (même site, un peu plus bas) puisque depuis « *1900, la biodiversité a dramatiquement reculé en Suisse* » et que la perte de diversité « *progresses de façon insidieuse et continue* » (idem). Ainsi, la Suisse ne respecte pas les accords internationaux qu'elle a signés en la matière (Objectifs d'Aichi de la Convention sur la biodiversité biologique). Selon le communiqué de presse de l'OCDE de novembre 2017, le pays « *doit d'urgence remédier aux pressions exercées sur la biodiversité. Quatre reptiles sur cinq, deux amphibiens sur trois et un mammifère ou oiseau sur trois y sont classés vulnérables ou en danger, dont 60 % des chauves-souris. Ces proportions sont élevées au regard des niveaux observés dans la zone OCDE.* »

Malgré son plan d'action relatif à la Stratégie Biodiversité, présenté avec trois ans de retard, le Conseil fédéral ne semble pas avoir pris conscience de cette urgence, sa démarche étant par ailleurs biaisée par une approche étroitement économiciste.

Si les cantons se contentent de suivre le rythme fédéral, ils n'empêcheront pas la catastrophe de se poursuivre.

C'est pourquoi nous demandons que les objectifs généraux de la ligne d'action E2 du Plan

directeur cantonal (adaptation du 28.6.2017) soient rapidement déclinés en actions concrètes. Rappelons ces objectifs :

- une gestion prospective d'espaces prioritaires désignés comme pôles cantonaux de biodiversité ;
- l'élaboration de projets cohérents visant à améliorer le cadre de vie par le biais des moyens alloués aux compensations écologiques dans les grands projets, l'agriculture et la sylviculture ;
- une gestion globale des espaces liés à l'eau, qui représentent le réseau écologique de base du canton et des espaces de loisirs essentiels.

Un effort particulier devra être porté sur la réalisation accélérée du Réseau écologique cantonal (Mesure E22). Contrairement à ce que prévoit l'objectif énoncé par ce texte (« d'ici 2020, entre 15 et 20 % du territoire assurent une fonction de réservoirs ou de liaisons biologiques afin de réduire les risques d'extinction des espèces prioritaires »), les résultats communiqués détailleront ce qui relève des deux fonctions, qui sont distinctes.

Dans son Programme de législature 2017-2022. Le gouvernement vaudois indique entre autres qu'il entend « établir et mettre en œuvre un plan d'action en faveur de la biodiversité avec le soutien de la Confédération » (p.25).

Les député-e-s soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat d'informer le parlement chaque année, par un Rapport, de l'avancement des réalisations en la matière. Le gouvernement examinera notamment, dans son Rapport, dans quelle mesure l'accélération des mesures de ralentissement de l'effondrement de la biodiversité nécessite l'engagement de personnel supplémentaire, par exemple à la DGE-Biodiversité et paysage.

Commentaire(s)

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

(a) renvoi à une commission avec au moins 20 signatures



(b) renvoi à une commission sans 20 signatures



(c) prise en considération immédiate

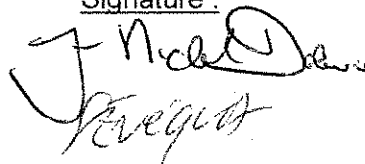


Nom et prénom de l'auteur :

Dolivo Jean-Michel

Séverine Evéquo

Signature :

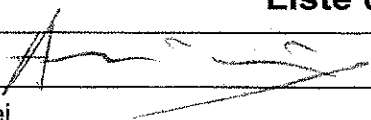


Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :

Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch

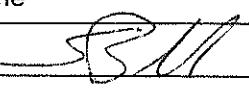
Liste des député-e-s signataires – état au 1^{er} janvier 2018

Aminian Taraneh 

Aschwanden Sergei

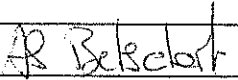
Attinger Doepper Claire

Baehler Bech Anne

Balet Stéphane 

Baux Céline

Berthoud Alexandre

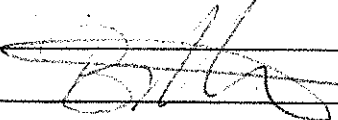
Betschart Anne Sophie 

Bettschart-Narbel Florence

Bezençon Jean-Luc

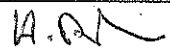
Blanc Mathieu

Bolay Guy-Philippe

Botteron Anne-Laure 

Bouverat Arnaud

Bovay Alain

Buclin Hadrien 

Buffat Marc-Olivier

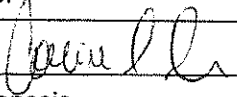
Butera Sonya

Byrne Garelli Josephine

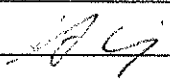
Cachin Jean-François

Cardinaux François

Carrard Jean-Daniel

Carvalho Carine 

Chapuisat Jean-François

Cherbuin Amélie 

Cherubini Alberto 

Chevalley Christine

Chevalley Jean-Bernard

Chevalley Jean-Rémy

Chollet Jean-Luc

Christen Jérôme

Christin Dominique-Ella

Clerc Aurélien

Cornamusaz Philippe

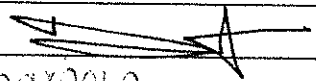
Courdesse Régis

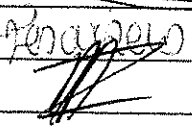
Cretegny Laurence

Croci Torti Nicolas

Cuendet Schmidt Muriel

Deillon Fabien

Démétriades Alexandre 

Desarzens Eliane 

Dessementet Pierre

Devaud Grégory

Develey Daniel

Dolivo Jean-Michel

Dubois Carole

Dubois Thierry

Ducommun Philippe

Dupontet Aline

Durussel José

Epars Olivier

Evéquoze Séverine

Favrod Pierre Alain

Ferrari Yves

Freymond Isabelle 

Freymond Sylvain

Freymond Cantone Fabienne

Fuchs Circé

Gander Hugues

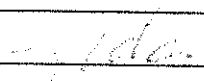
Gaudard Guy

Gay Maurice

Genton Jean-Marc

Germain Philippe

Gfeller Olivier

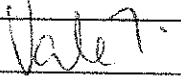
Glardon Jean-Claude 

Glauser Nicolas

Glauser Krug Sabine

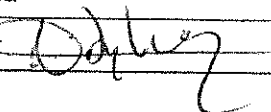
Gross Florence

Guignard Pierre

Induni Valérie 

Jaccard Nathalie

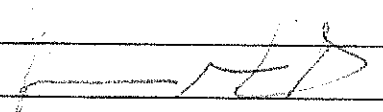
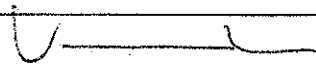
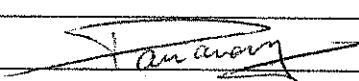
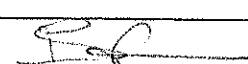
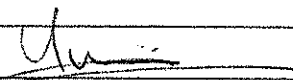
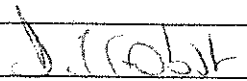
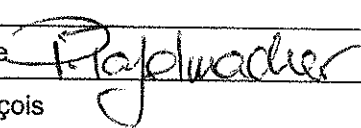
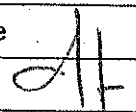
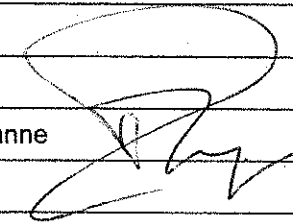
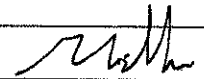
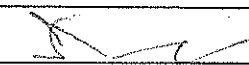
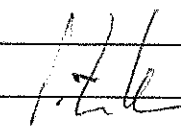
Jaccoud Jessica

Jaques Vincent 

Jaquier Rémy

Jobin Philippe

Liste des député-e-s signataires – état au 1^{er} janvier 2018

Joly Rebecca	Neyroud Maurice	Rydlo Alexandre 
Jungclaus Delarze Susanne	Nicolet Jean-Marc	Ryf Monique
Keller Vincent 	Paccaud Yves 	Schaller Graziella
Krieg Philippe	Pahud Yvan	Schelker Carole
Labouchère Catherine	Pernoud Pierre André	Schwaar Valérie 
Liniger Philippe	Petermann Olivier	Schwab Claude
Lohri Didier	Podio Sylvie	Simonin Patrick
Luccarini Yvan 	Pointet François	Sonnay Eric
Luisier Brodard Christelle	Porchet Léonore	Sordet Jean-Marc
Mahaim Raphaël	Probst Delphine 	Stürner Felix
Marion Axel	Radice Jean-Louis	Suter Nicolas
Masson Stéphane	Rapaz Pierre-Yves	Tafelmacher Pauline 
Matter Claude	Räss Etienne	Thuillard Jean-François
Mayor Olivier	Ravenel Yves	Treboux Maurice
Meienberger Daniel	Rey-Marion Alette	Trolliet Daniel 
Meldem Martine	Rezso Stéphane	Tschopp Jean
Melly Serge 	Richard Claire	van Singer Christian
Meyer Keller Roxanne	Riesen Werner	Venizelos Vassilis
Miéville Laurent	Rime Anne-Lise	Volet Pierre
Miéville Michel	Rochat Fernandez Nicolas	Vuillemin Philippe
Mischler Maurice 	Romanens Pierre-André	Vuilleumier Marc 
Mojon Gérard	Romano-Malagrifa Myriam	Wahlen Marion
Montangero Stéphane 	Roulet-Grin Pierrette	Wüthrich Andreas
Mottier Pierre François	Rubattel Denis	Zünd Georges
Neumann Sarah	Ruch Daniel	Zwahlen Pierre 



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Motion

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-MOT-018

Déposé le : 06.02.18

Scanné le : _____

Art. 120 à 126a LGC La motion est une proposition soumise au GC et impliquant pour le CE (ou exceptionnellement une commission parlementaire) d'élaborer et de présenter un projet de loi ou de décret. Elle touche à une compétence propre du GC. Le motionnaire motive sa demande et expose le sens de la législation souhaitée.

La motion peut suivre deux procédures différentes : **(a) le renvoi à l'examen d'une commission.**

- Soit le motionnaire demande expressément, dans son développement écrit, le renvoi direct de la motion à une commission du GC moyennant les signatures d'au moins 20 députés ; dans ce cas, il n'y a pas de débat.

- Soit, lors du développement en plénum et de la discussion, un député ou le CE demande le renvoi à une commission et le GC vote dans ce sens.

(b) la prise en considération immédiate.

- Soit un député ou le CE demande la prise en considération immédiate de la motion et son renvoi au CE.

- Soit l'auteur de la motion demande sa prise en considération immédiate et son renvoi à une commission parlementaire chargée de présenter un projet de loi ou de décret.

Suite au vote du GC, la motion est soit renvoyée au CE, soit à une commission parlementaire, soit classée.

Important : sur proposition d'un député, d'une commission ou du CE, le GC peut, jusqu'à sa prise en considération, transformer la motion en postulat, auquel cas la procédure du postulat s'applique.

Délai de réponse dès le renvoi au CE : une année

Titre de la motion

Surpopulation carcérale et manque de places de détention : Il y a urgence !

Texte déposé

En préambule, le motionnaire soussigné tient à rappeler qu'il avait déposé une interpellation le 29 octobre 2013 déjà sous le titre « Délinquants relâchés faute de places dans les prisons *usque tandem* » (référence 13-INT-173).

L'interpellation s'inquiétait tout particulièrement de la situation de condamnés, à nouveau arrêtés, et relâchés faute de place. La réponse du Conseil d'Etat est parvenue le 9 septembre 2014. L'on se réfère à ces deux documents pour le surplus.

Il faut malheureusement constater que les préoccupations émises à l'époque demeurent d'actualité et que la situation a, globalement, empiré.

Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'institution d'un CEP, donne quelques indications sur les projets du Conseil d'Etat, en particulier en ses pages 27 et 29.

Ce document ne donne aucun chiffre précis quant aux possibilités d'ouvrir rapidement des places de détention supplémentaires, en particulier pour l'exécution des courtes peines de détention ou pour la

détention provisoire (ou préventive).

Le quotidien 24Heures du jeudi 1^{er} février 2018 titrait en page 5 : « La détention en zone carcérale, ça risque d'aller de pire en pire ».

Cet article citait la position de l'Ordre des avocats vaudois, dont la Bâtonnière, Me Cereghetti-Zwahlen s'était déjà exprimée sur le sujet à la RTS, le 19 décembre 2017.

Comme le relève cet article, non seulement la situation actuelle viole l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, mais qui plus est, elle expose régulièrement le canton de Vaud à devoir verser des indemnités qui se sont élevées à CHF 9.3 mio en 2016 !

Le manque de places pour l'exécution de courtes peines de détention va également s'accroître du fait de la modification du Code pénal suisse supprimant la possibilité des jours-amende pour des peines supérieures à 6 mois.

Le Conseil d'Etat lui-même chiffre cette augmentation possible à quelque 20%.

Enfin, il est sans doute probable que la surpopulation carcérale devenue chronique dans l'ensemble du canton de Vaud depuis de nombreuses années, soit, en partie au moins, à l'origine des questions formulées à l'appui d'une demande de constitution d'une CEP.

Enfin, cette situation rend plus difficile la tâche du personnel pénitentiaire.

En application de l'art. 120 de la Loi sur le Grand Conseil, la présente motion requiert du Conseil d'Etat qu'il établisse dans les plus brefs délais possibles un projet de décret prévoyant la mise à disposition rapide de 200 à 300 places de détention pérennes et supplémentaires dans le canton de Vaud, en particulier pour la détention préventive et l'exécution de courtes peines de détention.

Le Conseil d'Etat est également invité à examiner toute possibilité de collaboration intercantonale pour permettre la création et le financement de ces nouvelles places de détention.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



(a) renvoi à une commission avec au moins 20 signatures



(b) renvoi à une commission sans 20 signatures



(c) prise en considération immédiate et renvoi au CE



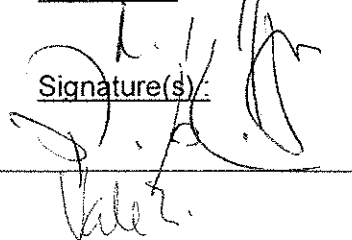
(d) prise en considération immédiate et renvoi à une commission parlementaire



Nom et prénom de l'auteur :

BUFFAT Marc-Olivier

Signature :

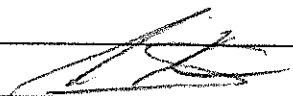
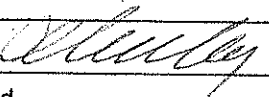
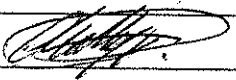
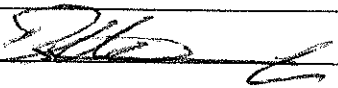
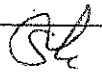
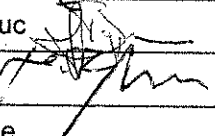
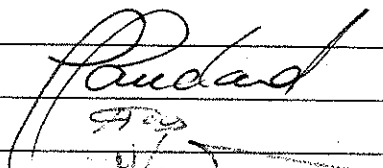
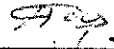
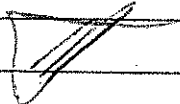
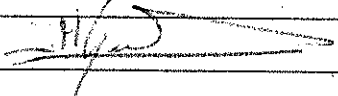
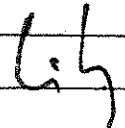
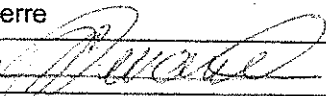
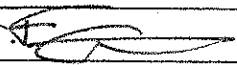
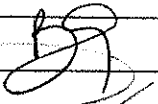
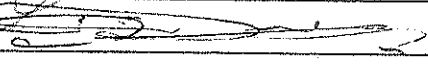
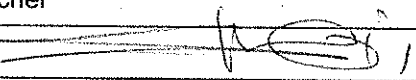
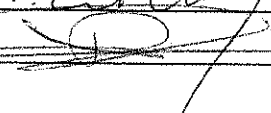
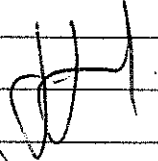
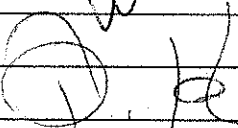
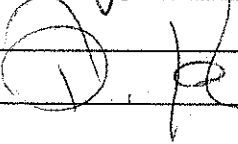


Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :

Jobin Philippe
INDUNI Valérie

Liste des député-e-s signataires – état au 1^{er} janvier 2018

Aminian Taraneh	Cherubini Alberto	Epars Olivier
Aschwanden Sergei 	Chevalley Christine 	Evéquo Séverine
Attinger Doepper Claire	Chevalley Jean-Bernard	Favrod Pierre Alain
Baehler Bech Anne	Chevalley Jean-Rémy 	Ferrari Yves
Balet Stéphane	Chollet Jean-Luc	Freymond Isabelle
Baux Céline	Christen Jérôme	Freymond Sylvain
Berthoud Alexandre 	Christin Dominique-Ella	Freymond Cantone Fabienne
Betschart Anne Sophie	Clerc Aurélien	Fuchs Circé
Bettschart-Narbel Florence 	Cornamusaz Philippe 	Gander Hugues
Bezençon Jean-Luc 	Courdesse Régis	Gaudard Guy 
Blanc Mathieu	Cretegny Laurence	Gay Maurice 
Bolay Guy-Philippe	Croci Torti Nicolas 	Genton Jean-Marc 
Botteron Anne-Laure	Cuendet Schmidt Muriel	Germain Philippe
Bouverat Arnaud	Deillon Fabien	Gfeller Olivier
Bovay Alain 	Démétriades Alexandre	Glardon Jean-Claude
Buclin Hadrien	Desarzens Eliane	Glauser Nicolas
Buffat Marc-Olivier	Dessemontet Pierre	Glauser Krug Sabine
Butera Sonya	Devaud Grégory 	Gross Florence 
Byrne Garelli Josephine 	Develey Daniel 	Guignard Pierre
Cachin Jean-François	Dolivo Jean-Michel	Induni Valérie
Cardinaux François 	Dubois Carole 	Jaccard Nathalie
Carrard Jean-Daniel 	Dubois Thierry	Jaccoud Jessica 
Carvalho Carine	Ducommun Philippe	Jaques Vincent
Chapuisat Jean-François	Dupontet Aline	Jaquier Rémy 
Cherbuin Amélie	Durussel José	Jobin Philippe 

Liste des député-e-s signataires – état au 1^{er} janvier 2018

Joly Rebecca

Jungclaus Dejarze Susanne

Keller Vincent

Krieg Philippe

Labouchère Catherine

Liniger Philippe

Lohri Didier

Luccarini Yvan

Luisier Brodard Christelle

Mahaim Raphaël

Marion Axel

Masson Stéphane

Matter Claude

Mayor Olivier

Meienberger Daniel

Meldem Martine

Melly Serge

Meyer Keller Roxanne

Miéville Laurent

Miéville Michel

Mischler Maurice

Mojon Gérard

Montangero Stéphane

Mottier Pierre François

Neumann Sarah

Neyroud Maurice

Nicolet Jean-Marc

Paccaud Yves

Pahud Yvan

Pernoud Pierre André

Petermann Olivier

Podio Sylvie

Pointet François

Porchet Léonore

Probst Delphine

Radice Jean-Louis

Rapaz Pierre-Yves

Räss Etienne

Ravenel Yves

Rey-Marion Alette

Rezso Stéphane

Richard Claire

Riesen Werner

Rime Anne-Lise

Rochat Fernandez Nicolas

Romanens Pierre-André

Romano-Malagrifa Myriam

Roulet-Grin Pierrette

Rubattel Denis

Ruch Daniel

Rydo Alexandre

Ryf Monique

Schaller Graziella

Scheiker Carole

Schwaar Valérie

Schwab Claude

Simonin Patrick

Sonnay Eric

Sordet Jean-Marc

Stürner Felix

Suter Nicolas

Tafelmacher Pauline

Thuillard Jean-François

Treboux Maurice

Trollet Daniel

Tschopp Jean

van Singer Christian

Venizelos Vassilis

Volet Pierre

Vuillemin Philippe

Vuilleumier Marc

Wahlen Marion

Wüthrich Andreas

Zünd Georges

Zwahlen Pierre

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

autorisant le Conseil d'Etat à ratifier, au nom de l'Etat de Vaud, la modification du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) adoptée par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police le 26 mars 2015.

1 INTRODUCTION

1.1 Bref historique et situation

Par décret du 3 octobre 2006, le Grand Conseil a conféré au Conseil d'Etat les pouvoirs nécessaires pour adhérer au Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) (ci-après le Concordat ou le C-EDPMin). Le 13 juin 2007, le Conseil d'Etat a adhéré au nom de l'Etat de Vaud à ce Concordat, qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2007.

Le C-EDPMin régit l'exécution des privations de liberté et des mesures de placement en établissement fermé ainsi que l'exécution des mesures disciplinaires prononcées à l'égard des personnes mineures lorsque celles-ci incombent à un canton signataire et qu'elles ont lieu dans un établissement concordataire. Cette collaboration intercantonale s'inscrit dans le cadre de la Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (DPMIn).

Les organes du C-EDPMin sont la Conférence du Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures de Suisse romande (et partiellement du Tessin) (ci-après la Conférence), organe décisionnel du concordat, le Secrétariat de la Conférence, la Commission concordataire et la Commission consultative socio-éducative (art. 6 ss C-EDPMin).

1.2 Processus de révision du Concordat

La Conférence a accepté, lors de sa séance du 14 mars 2013, que le C-EDPMin soit modifié afin que ce dernier régit l'exécution des décisions de placement en établissement fermé au sens de l'art. 15 al. 2 DPMIn dans son ensemble (et pas uniquement dans l'hypothèse de la lettre b de cette disposition). Au cours des travaux, il est apparu que d'autres points nécessitaient une modification du Concordat. Finalement, il a été jugé opportun d'inclure dans la révision les éléments suivants :

1. La modification relative aux placements en établissement fermé (art. 15 al. 2 DPMIn) – art. 1 et 4 C-EDPMin ;
2. La modification des conditions d'assujettissement au concordat de l'exécution des décisions de détention avant jugement – art. 2 C-EDPMin ;
3. La modification concernant l'autorité ad hoc de plainte et clarification de son statut (art. 6,

12 et 29 C-EDPMin et adjonction du sous-chapitre " E) Autorité concordataire de recours et des art. 14 bis à ter nouveaux C-EDPMin ;

4. La séparation des personnes mineures et adultes –art. 20 C-EDPMin ;
5. L’entretien et la plainte – art. 30 al. 2 C-EDPMin ;
6. La modification des règles relatives à la facturation – art. 35, 37 et 38 C-EDPMin ;
7. L’actualisation du texte suite aux modifications législatives ;
8. La création d’une commission concordataire spécialisée, soit une commission de dangerosité pour les mineurs.

Conformément à la Convention sur la participation des parlements du 5 mars 2010 (CoParl), le projet a été soumis aux Commissions des Parlements de chacun des cantons concordataires. Il a ensuite fait l’objet d’un examen par la Commission interparlementaire des Parlements romands (CIP) qui s’est réunie le 5 février 2015. Le projet a été accepté par la CIP en vote final par 34 voix sans opposition.

La Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP) a ensuite adopté, à l’unanimité, la modification du C-EDPMin lors de sa séance du 26 mars 2015.

Il s’agit maintenant de présenter la modification, du 26 mars 2015, au Grand Conseil vaudois pour adhésion.

2 PRÉSENTATION DE LA RÉVISION DU C-EDPMIN DU 26 MARS 2015

Comme évoqué ci-dessus, huit domaines sont concernés par cette modification.

1. S’agissant de la 1^{ère} modification relative aux articles 1 et 4 du C-EDPMin, la pratique, confirmée par l’Office fédéral de la justice, montre que la prise en charge des mineurs, au sens de l’art. 15 al. 2 litt b DPMMin est non seulement quantitativement faible mais encore théoriquement difficile à distinguer des cas relevant de la lettre a. Ces deux articles ont donc été modifiés afin que le Concordat puisse régir les décisions d’exécution de placement au sens de l’article 15 DPMMin sans distinction entre les lettres a et b de cette disposition.
2. Concernant l’art. 2 C-EDPMin, et sa modification, celle-ci découle d’une distinction qui avait été faite par le Conseil fédéral à l’époque du projet de loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs. Les Chambres parlementaires n’ayant finalement pas retenu cette solution, une modification de l’article 2 du Concordat s’avère nécessaire afin d’être conforme à la volonté du législateur.
3. S’agissant de la modification relative à l’autorité ad hoc de plainte – intitulé et clarification de son statut – art. 6, 12 et 29 et adjonction du sous-chapitre "E) Autorité concordataire de recours" et des articles 14 bis (composition) à 14 ter (organisation) et 14 quater (compétence) nouveaux, il convient de rappeler que selon les termes du nouvel art. 29 al. 3 C-EDPMin, il s’agira pour cette autorité de statuer sur les recours qui peuvent être interjetés contre une décision infligeant une sanction disciplinaire. Il convient ainsi de donner à l’autorité compétente pour les traiter, l’intitulé qui correspond à sa fonction (autorité concordataire de recours et non plus autorité ad hoc de plainte).

Par ailleurs, ladite modification permettra également de combler le caractère lacunaire du Concordat en termes de procédure et de droit applicable et de la nécessité de prévoir une réglementation procédurale spécifique pour tous les établissements concordataires. Afin que l’autorité concordataire de recours puisse être qualifiée de tribunal au sens de l’art. 5 paragraphe 4 CEDH, elle doit être une autorité qui jouit d’une complète indépendance pour rendre des décisions et qui ne saurait recevoir des instructions contraignantes du gouvernement ou de l’administration. Il est dès lors prévu que les membres de l’autorité

concordataire devront être désignés par la Conférence et qu'ils ne pourront appartenir à un des autres organes du Concordat (art. 14 bis du Concordat). L'al. 3 de l'art. 12 du Concordat sera ainsi abrogé et il conviendra dès lors d'ajouter à l'art. 7 (Attributions de la Conférence) cette compétence spécifique.

L'art. 29 al. 3 C-EDPMin, également visé par cette modification, précisera que les recours contre les sanctions disciplinaires, et non plus contre les mesures disciplinaires, devront être adressés à l'autorité concordataire de recours qui les traitera dans les 10 jours dès leur réception.

4. S'agissant de la suppression de la 1^{ère} phrase de l'art. 20 C-EDPMin, concernant la séparation des personnes mineures des adultes, ceci ne remet en aucun cas en question le principe fondamental de la séparation. En effet, il apparaît qu'en ne conservant que la deuxième phrase de cette disposition, l'apparente contradiction de l'application du concordat aux jeunes adultes sera ainsi résolue. L'exception expressément consentie par l'article 20 deuxième phrase en référence à l'article 1 al. 2 du Concordat implique que les seuls adultes que l'on peut placer dans un établissement pour mineurs sont les jeunes adultes.
5. Concernant la nouvelle teneur de l'art. 30 al. 2 C-EDPMin, elle permet d'élargir formellement la possibilité de porter plainte à l'encontre du personnel et de la direction de l'établissement afin que les mineurs puissent clairement connaître leurs droits.

La modification des règles relatives à la facturation vise les art. 35 et 37 C-EDPMin. En effet, la Convention intercantonale relative aux institutions du 2 février 1984 ayant été abrogée, celle-ci est dès lors remplacée dans le texte de ces deux articles par la Convention intercantonale relative aux institutions sociales du 13 décembre 2002 (CIIS). Il convient par ailleurs de relever le nouvel alinéa 3 ad art. 37 C-EDPMin, lequel indique le système forfaitaire. Comme la CIIS, à son art. 23, encourage le passage au principe du forfait, il est évident que le Concordat doit autoriser ce mode de facturation si un établissement l'estime approprié, tout en précisant que ledit forfait doit être recalculé tous les deux ans pour s'adapter le plus possible à l'évolution des coûts, que ce soit à la hausse ou à la baisse.

6. Le préambule et l'article 44 C-EDPMin sont modifiés en tenant compte des changements législatifs intervenus, soit l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin) du 20 mars 2009, l'abrogation de la Convention du 9 mars 2001 et son remplacement par la Convention sur la participation des parlements (CoParl) du 5 mars 2010.
7. Concernant l'ajout d'une commission concordataire spécialisée, celle-ci fera l'objet de dispositions spécifiques, lesquelles se trouveront sous la lettre F) nouvelle, positionnée après l'Autorité concordataire de recours, en reprenant l'ordre de l'art. 6 C-EDPMin et en ajoutant deux nouveaux articles, soit l'art. 14 quinquies et l'art. 14 sexies. L'instauration d'une commission concordataire spécialisée a été jugée nécessaire afin de " régulariser " la situation des cantons, dont certains n'ont notamment aucune disposition d'application découlant de l'art. 28 al. 3 DPMIn. Sa composition est décrite à l'art. 14 quinquies, lequel précise notamment à son alinéa 3 que les membres de cette commission ne peuvent pas appartenir à un des autres organes du Concordat. Par ailleurs, ladite commission sera également compétente pour donner les préavis que l'autorité de placement doit solliciter dans le cadre du Règlement concernant l'octroi d'autorisations de sorties aux personnes condamnées mineures (art. 43 RASMineurs et art. 14 sexies al. 2 nouveau C-EDPMin).

3 PROJET DE DÉCRET AUTORISANT LE CONSEIL D'ETAT À ADHÉRER À LA MODIFICATION DU C-EDPMin DU 26 MARS 2015

3.1 Position du Conseil d'Etat

Dès lors que la modification du C-EDPMin du 26 mars 2015 a été adoptée à l'unanimité des membres de la CIP et de la CLDJP, l'adhésion du Canton de Vaud paraît indiscutable. En outre, vu la portée intercantonale de ces modifications, il n'est plus possible d'apporter des amendements à ce projet, au présent stade du processus législatif.

En effet, il n'est pas envisageable que le Canton de Vaud ne s'associe pas à la mise en œuvre des modifications du C-EDPMin, celles-ci ayant fait l'objet d'une discussion puis d'un accord au sein des instances intercantionales compétentes.

Signataire du C-EDPMin, le Canton de Vaud doit désormais appliquer les modifications qui ont été apportées à cette convention intercantonale, dans sa propre législation.

3.2 Processus d'adhésion à la modification du C-EDPMin du 26 mars 2015

Chaque canton adhère à la modification du C-EDPMin du 26 mars 2015 selon les formes qui lui sont propres.

Dans le Canton de Vaud, c'est le Grand Conseil qui a autorisé le Conseil d'Etat à adhérer au C-EDPMin au nom de l'Etat de Vaud par décret du 3 octobre 2006. Le Conseil d'Etat a usé de ce pouvoir le 13 juin 2007.

Selon le principe du parallélisme des formes, lequel exige qu'un acte soit abrogé ou modifié selon les mêmes formes ayant présidé à son adoption, le Grand Conseil doit donc autoriser le Conseil d'Etat à ratifier, au nom de l'Etat du Vaud, la modification du C-EDPMin du 26 mars 2015.

3.3 Projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la modification du C-EDPMin du 26 mars 2015

Le projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à ratifier la modification du C-EDPMin du 26 mars 2015 n'amène pas de commentaire particulier. Pour les raisons évoquées précédemment, il autorise le Conseil d'Etat à adhérer à la modification du C-EDPMin du 26 mars 2015.

4 CONSEQUENCES

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

Adoption d'un décret autorisant le Conseil d'Etat à ratifier, au nom de l'Etat de Vaud, la modification, du 26 mars 2015, du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) (C-EDPMin).

Le Règlement concordataire sur le droit disciplinaire applicable aux personnes détenues pénalement ou placées dans des établissements fermés pour mineurs (ci-après RDDMineurs) devrait être modifié à la suite de l'entrée en vigueur de la présente modification concordataire dès lors que les délais imposés par l'art. 10 al. 2 RDDMineurs ne semblent pas compatibles avec la célérité requise par l'article 29 al. 3 C-EDPMin quant au délai de traitement des recours.

Une éventuelle adaptation du Règlement sur le droit disciplinaire applicable aux personnes mineures et aux jeunes adultes détenus provisoirement ou faisant l'objet d'une condamnation prononcée en vertu du droit pénal des mineures et détenues dans l'Etablissement de détention concordataire du Canton de Vaud (RDDMin-VD) pourrait être à prévoir selon la teneur de la future modification du RDDMineurs par les organes du Concordat.

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

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

autorisant le Conseil d'Etat à ratifier, au nom de l'Etat de Vaud, la modification du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) adoptée par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police le 26 mars 2015

du 14 juin 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 103 et 121 de la Constitution du Canton de Vaud

vu la modification du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) adoptée par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police le 26 mars 2015

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

décète

Art. 1

¹Le Conseil d'Etat est autorisé à ratifier, au nom de l'Etat de Vaud, la modification du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) adoptée par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police le 26 mars 2015, et reproduite au pied du présent décret.

Art. 2

¹Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1 lettre b de la Constitution cantonale et en fixera l'entrée en vigueur par voie d'arrêté.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 juin 2017.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'État à ratifier, au nom de l'État de Vaud, la modification du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) adoptée par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police le 26 mars 2015

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le jeudi 24 août 2017, à la Salle du Bicentenaire à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mmes Florence Bettschart-Narbel, Aline Dupontet, Jessica Jaccoud, Rebecca Joly, Circé Fuchs (remplaçant Manuel Donzé); MM. Marc-Olivier Buffat, Sylvain Freymond, Pierre Guignard, Raphaël Mahaim, Stéphane Masson, Olivier Mayor, Yvan Pahud, Patrick Simonin, Jean Tschopp et le soussigné, président-rapporteur. MM. Manuel Donzé et Olivier Mayor étaient excusés pour cette séance.

Pour cette séance, Mme la Conseillère d'État Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) était accompagnée de M. Raphaël Brossard, Chef adjoint du Service pénitentiaire (SPEN).

Les notes de séances, qui ont servi à l'élaboration du présent rapport, ont été prises par M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). Le président-rapporteur soussigné et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Mme la Conseillère d'État rappelle aux membres de la CTAFJ que le Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) (ci-après le « Concordat ») régit l'exécution des privations de liberté et des mesures de placement en établissement fermé ainsi que l'exécution des mesures disciplinaires prononcées à l'égard des personnes mineures lorsque celles-ci incombent à un canton signataire et qu'elles ont lieu dans un établissement concordataire. Cette collaboration intercantonale s'inscrit dans le cadre de la Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (DPMIn).

Mme la Conseillère d'État indique qu'en mars 2013, le Concordat a été modifié par la Conférence latine des directeurs de justice et police (CLDJP) afin que celui-ci régie l'exécution des décisions de placement en établissement fermé au sens de l'article, 15 alinéa 2 DPMIn dans son ensemble (et pas uniquement dans l'hypothèse de la lettre b de cette disposition), c'est-à-dire lorsque la protection personnelle ou le traitement du trouble psychiatrique du mineur l'exigent impérativement, ou si l'état du mineur représente une grave menace pour des tiers et que cette mesure est nécessaire pour les protéger.

Lors de l'examen de cette modification, la CLDJP a constaté que d'autres éléments du Concordat devaient être révisés. Un projet de révision a été soumis aux différentes commissions des parlements concordataires, puis à la Commission interparlementaire (CIP) qui s'est réunie le 5 février 2015. Le projet a été accepté en votation finale par 34 voix contre 0. Par la suite, la CLDJP a accepté les modifications du concordat à l'unanimité. Ce sont ces modifications qui font l'objet du projet de révision. Il est toutefois important de noter que vu son objet, le processus de révision déjà suivi et sa portée intercantonale, il n'est **pas possible d'amender ce projet**.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire s'interroge sur le temps pris pour soumettre ces modifications au Grand Conseil alors qu'elles ont été adoptées en mars 2015. Mme la Conseillère d'État précise que le secrétariat de la CLDJP a dû mettre ce document en forme puis celui-ci a été validé avant d'être soumis au Conseil d'État.

Un bref historique de ce projet est présenté par un commissaire qui a siégé comme ancien président de la Commission thématique des affaires extérieures (CTAE). Tous les cantons romands avaient décidé de l'institution d'une CIP. La règle veut qu'il faille au moins un canton romand souhaitant instituer une telle commission pour qu'elle devienne effective. Ces CIP fonctionnent comme des mini-parlements où les cantons romands délèguent, chacun, sept membres. Elle a effectué un travail parlementaire complet.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Après une brève discussion générale, les commissaires ont demandé des informations complémentaires sur les points suivants du Concordat ainsi que de l'exposé de motifs.

Examen du Concordat et des modifications adoptées par la CLDJP le 25 mars 2015 (sur la base du tableau miroir fourni par le Conseil d'État)

Chapitre II : Organes du concordat

Commission concordataire - Art. 12 II. Attributions

Un commissaire souhaite savoir si les trois membres de la Commission concordataire qui constituent l'autorité ad hoc de plainte, au sens de l'article 29 alinéa 3 du Concordat dans sa teneur actuelle, sont choisis par les cantons. Le Chef adjoint du SPEN répond que c'est un règlement concordataire qui définit la participation de ces membres. En principe, les critères de sélection se fondent plutôt sur la disponibilité et la complémentarité que sur la provenance cantonale.

Commission concordataire spécialisée - Art. 14quinquies Composition

L'article 14quinquies alinéa 3 du projet prévoit que les membres de la Commission concordataire spécialisée ne peuvent pas appartenir à un des autres organes du concordat. Un commissaire s'interroge sur cette notion d'« autres organes du concordat ». Le Chef adjoint du SPEN indique que ce sont les organes définis à l'article 6 du concordat, soit : la Conférence du Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures de Suisse romande (et partiellement du Tessin), le Secrétariat de la Conférence, la Commission concordataire et la Commission consultative socio-éducative, et – selon le projet – l'Autorité concordataire de recours et la Commission concordataire spécialisée.

Chapitre IV : Régime de la détention pénale des mineurs, respectivement du placement en établissement fermé

Art. 20 : Séparation des personnes mineures des adultes

Un commissaire souhaite savoir jusqu'à quel âge des détenus sont considérés comme des *jeunes adultes*.

Le Chef adjoint du SPEN précise que c'est jusqu'à l'âge de vingt-deux ans. Il y a deux types de jeunes adultes :

- les jeunes adultes pouvant être en contact avec des mineurs comme à l'Établissement de détention pour mineurs et jeunes adultes « Aux Léchaires » (EDM). Ces jeunes adultes ont vingt-deux ans, mais ont été sanctionnés en tant que mineurs. Ils doivent donc purger leur sanction alors qu'ils ont, pour certains, déjà vingt ans ou vingt-et-un ans ;
- les jeunes adultes condamnés par le droit pénal ordinaire qui n'entrent jamais en contact avec la population mineure au sein de cet établissement. Toutes les activités et la détention sont expressément séparées.

Art. 30 Entretien et plainte

En réponse à une question d'un commissaire, le Chef adjoint du SPEN explique qu'il y a lieu de distinguer la plainte relative au fonctionnement de l'établissement (pour une promenade trop courte ou un manque de nourriture par exemple) d'une plainte pénale en raison de menaces, violences ou tortures. Indépendamment des modifications concordataires, la plainte pénale reste ouverte à n'importe quel détenu. Il ne s'agit pas de donner plus de pouvoirs à une catégorie de personnes au détriment d'une autre, mais plutôt d'une garantie pour une personne soumise à une privation de liberté, de pouvoir se plaindre de problèmes de fonctionnement et même du directeur de l'établissement. C'est ce dernier qui rend les sanctions disciplinaires tout en laissant la possibilité à la personne sanctionnée de pouvoir se plaindre. Un tel système existe également dans le droit de la détention pour adultes sans que cela ne génère d'abus.

Chapitre V : Relations avec les autorités d'exécution compétentes

Art. 37 Établissement et facturation du prix de revient journalier

Un commissaire souhaite obtenir des explications sur le principe actuellement en vigueur, soit celui de la 13^e facture.

Le Chef adjoint du SPEN répond qu'il y a deux types de factures :

- *La facture liée aux coûts du placement de la personne mineure.* Par exemple, si une personne effectue dix jours aux EDM, les coûts de pension seront facturés pour ces jours : c'est une facture normale ;
- *La 13^e facture faite annuellement.* Elle vise l'unique but, en cas de sous-exploitation ou de surexploitation de l'établissement, de répartir la charge des coûts de fonctionnement de l'établissement entre tous les cantons signataires du concordat. Ce système permet d'éviter que seul le canton de Vaud, qui a accepté de prendre cette structure sur son territoire, n'assume la charge d'un établissement sous-occupé. Il assure que tous les cantons signataires « jouent le jeu » du placement et de l'utilisation voulus par ceux-ci. Dans dix à quinze ans, il faudra peut-être revenir au forfait parce que l'établissement aura un roulement et une occupation différents d'aujourd'hui.

4 CONSÉQUENCES

À la question de savoir si les adaptations et les modifications *réglementaires* concernant le canton de Vaud, soit le règlement sur le droit disciplinaire concordataire et le règlement sur le droit disciplinaire s'appliquant uniquement à l'intérieur de l'EDM, seront aussi soumises à l'examen du Grand Conseil, le Chef adjoint du SPEN précise que ce ne sera pas le cas.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DÉCRET ET VOTES

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

6. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 30 décembre 2017

Le président-rapporteur :
(signé) Mathieu Blanc

Annexe no 1 : Tableau synoptique des modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015 dans le cadre du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

A. Modification relative aux placements en établissement fermé (art. 15 al. 2 DPMIn) – articles 1 et 4

Chapitre premier : Champ d'application

Teneur actuelle	Modifications	Commentaire
Art. 1 Principes		
¹ Le présent concordat régit l'exécution des privations de liberté désignées aux articles 2 et 3 ci-après, l'exécution des mesures de placement en établissement fermé tel que défini par l'article 15 alinéa 2 lettre b DPMIn et l'exécution des mesures disciplinaires indiquées à l'article 5 ci-après, prononcées à l'égard des personnes mineures : a) si elle incombe à un canton signataire et b) si elle a lieu dans un établissement concordataire.	¹ Le présent concordat régit l'exécution des privations de liberté désignées aux articles 2 et 3 ci-après, l'exécution des mesures de placement en établissement fermé tel que défini par l'article 15 alinéa 2-lettre b DPMIn et l'exécution des mesures disciplinaires indiquées à l'article 5 ci-après, prononcées à l'égard des personnes mineures : a) si elle incombe à un canton signataire et b) si elle a lieu dans un établissement concordataire.	<i>La pratique, confirmée par l'OFJ, montre que la prise en charge des mineurs, spécialement des jeunes filles, au sens de l'art. 15 al. 2 litt. b DPMIn est non seulement quantitativement faible, mais encore théoriquement difficile à distinguer des cas relevant de la lettre a. Or, le Concordat latin sur la détention pénale des personnes mineures ne vise que l'exécution des décisions de placement au sens de l'art. 15 al. 2 litt. b, l'exécution du placement en établissement fermé à but thérapeutique au sens de lettre a n'étant pas régi par lui. La CLDJP a admis par décision du 15 mars 2013 le principe que le Concordat latin soit modifié afin que ce dernier régit l'exécution des décisions de placement au sens de l'art. 15 al. 2 DPMIn sans distinction des lettres a et b. Les articles 1 et 4 doivent donc être modifiés en supprimant la référence à la lettre b.</i>
² Par personne mineure, on entend toute personne jusqu'à l'âge de 18 ans. Le présent concordat s'applique également à des personnes de plus de 18 ans qui sont sous le coup d'une décision de détention avant jugement ou d'une peine ou d'une mesure prononcée par une juridiction des mineurs ou qui sont devenues majeures en cours d'exécution.		Inchangé
³ Lorsque le concordat n'est pas impérativement applicable, c'est le droit cantonal qui s'applique, le droit concordataire intervenant à titre supplétif.		Inchangé

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 4 Décisions de placement en établissement fermé confiées au concordat		
¹ Est régie par le présent concordat, l'exécution des décisions de placement en établissement fermé au sens de l'article 15, alinéa 2, lettre b DPMIn. ² L'exécution du placement en établissement fermé à but thérapeutique au sens de l'article 15, alinéa 2, lettre a DPMIn n'est pas régie par le présent concordat.	¹ Est régie par le présent concordat, l'exécution des décisions de placement en établissement fermé au sens de l'article 15, alinéa 2-lettre b DPMIn. ² L'exécution du placement en établissement fermé à but thérapeutique au sens de l'article 15, alinéa 2, lettre a DPMIn n'est pas régie par le présent concordat.	<i>Suppression, pour être en phase avec la pratique, de la distinction entre les lettres a et b de l'art. 15 al 2 DPMIn. Cf. commentaire ad art. 1.</i>

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

B. Modification des conditions d'assujettissement au concordat de l'exécution des décisions de détention avant jugement - article 2

Chapitre premier : Champ d'application

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 2 Décisions de détention avant jugement confiées au concordat		
Est régie par le présent concordat, l'exécution des décisions de détention avant jugement : a) prises à l'égard de personnes mineures de moins de 15 ans, lorsqu'elles dépassent cinq jours ; b) prises à l'égard de personnes mineures de plus de 15 ans, lorsqu'elles dépassent quatorze jours.	Est régie par le présent concordat, l'exécution des décisions de détention avant jugement <u>prises à l'égard des personnes mineures</u> : a) prises à l'égard de personnes mineures de moins de 15 ans, lorsqu'elles dépassent cinq jours ; b) prises à l'égard de personnes mineures de plus de 15 ans, lorsqu'elles dépassent quatorze jours ;	<i>La distinction opérée entre l'exécution des décisions de détention préventive prises à l'égard de mineurs de moins de 15 ans, lorsqu'elles dépassent cinq jours, et celles prises à l'égard de mineurs de plus de 15 ans, lorsqu'elles dépassent quatorze jours, remonte au projet de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs. Or, les Chambres n'ont pas suivi le Conseil fédéral sur ce point. Le rapport explicatif de janvier 2003 à l'appui d'un concordat, rédigé alors que les Chambres fédérales n'avaient pas encore adopté la version définitive du projet de loi, a pris l'option de favoriser la version plus exigeante du Message du Conseil fédéral : « En l'état d'ignorance de la décision finale, il a semblé plus prudent de prendre en compte la version la plus exigeante, soit celle du Conseil fédéral. De toutes les manières, le fait de devoir prévoir une prise en charge appropriée pour l'exécution de la détention préventive est un élément contraignant qui nécessite une réflexion sur la nécessité de centraliser cette exécution soit selon le critère du CF, soit selon d'autres critères à préciser ultérieurement ». Vu l'ouverture prochaine de l'établissement concordataire « Aux Léchaies », une prise en charge appropriée des mineurs en détention avant jugement est garantie. Il est donc opportun qu'ils puissent y exécuter cette détention le plus tôt possible.</i> <i>Ainsi, la modification de l'art. 2 du Concordat telle qu'elle est proposée ici est en définitive conforme à la volonté du législateur fédéral, lequel a sciemment renoncé à une telle distinction.</i>
² A la demande des autorités d'instruction, l'exécution de toutes les autres décisions de détention avant jugement peut être régie par le présent concordat.	²A la demande des autorités d'instruction, l'exécution de toutes les autres décisions de détention avant jugement peut être régie par le présent concordat.	<i>La distinction de l'alinéa 1 étant supprimée, la règle prévue à l'alinéa 2 devient inutile. Il convient donc de le supprimer.</i>

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

C. *Modification concernant l'autorité ad hoc de plainte - intitulé et clarification de son statut - articles 6, 12 et 29 et adjonction du sous-chapitre « E) Autorité concordataire de recours » et des articles 14bis à 14 ter nouveaux*

Modification concernant la Commission concordataire spécialisée - articles 6 et 7 et adjonction du sous-chapitre « F) Commission concordataire spécialisée » et des articles 14quinquies et 14 sexies nouveaux

Chapitre II : Organes du concordat

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 6 Organes		
Les organes du concordat sont :	Les organes du concordat sont :	Dès lors que, selon les termes mêmes de l'art. 29 al. 3 (cf. ci-dessous), il s'agit de statuer sur les <u>recours</u> qui peuvent être interjetés contre une décision infligeant une mesure disciplinaire, il convient de donner à l'autorité compétente pour les traiter l'intitulé qui correspond à sa fonction (<u>autorité concordataire de recours</u> et non plus <u>autorité ad hoc de plainte</u>).
a) la Conférence du Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures de Suisse romande (et partiellement du Tessin) (ci-après : "la Conférence");	a) la Conférence du Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures de Suisse romande (et partiellement du Tessin) (ci-après : "la Conférence");	Ceci a aussi pour avantage d'éliminer toute ambiguïté avec la voie de la <u>plainte</u> pour dénoncer les conditions de détention que l'art. 30 al. 2 prévoit ¹ .
b) le Secrétariat de la Conférence;	b) le Secrétariat de la Conférence;	A l'occasion de la dernière décision rendue par l'autorité ad hoc de plainte, en 2010, ses membres avaient constaté le caractère lacunaire du concordat en termes de procédure et de droit applicable et la nécessité de prévoir une réglementation procédurale spécifique pour tous les établissements concordataires ² . Si le projet de règlement disciplinaire qui vient d'être élaboré répond aux attentes exprimées en 2010, il convient encore d'adapter le Concordat en conséquence.
c) la Commission concordataire;	c) la Commission concordataire;	Selon l'exposé des motifs ad art 13 du projet de l'ALJM de règlement disciplinaire, l'autorité de recours prévue par le concordat peut être considérée comme un tribunal de dernière instance « cantonale » au sens de l'article 86 al.2 LTF (tribunal intercantonal supérieur, institué par un concordat), même si une partie de ses membres n'est pas nommée par un législatif cantonal (cf. ATF 122 IV 8 ³).
d) la Commission consultative socio-éducative.	d) la Commission consultative socio-éducative ; e) <u>l'Autorité concordataire de recours.</u>	

¹ Art. 30 Entretien et plainte

² Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé ont droit d'obtenir dans un délai raisonnable un entretien de la direction de l'établissement où elles sont placées.

³ Elles ont également le droit de formuler une dénonciation à l'égard de leurs conditions de détention auprès de la direction de l'établissement qui la transmettra, avec son préavis, à l'autorité cantonale compétente.

² Lettre de Madame le juge Mireille Reymond, du 16 février 2010, au secrétariat général de la CLDJP.

³ ATF 122 IV 8, du 31 janvier 1996, consid. 2b) : « De toute manière, l'art. 5 par. 4 CEDH ne donne droit à un contrôle de la détention que par un tribunal et non par deux tribunaux successifs; il suffit qu'il y ait une décision d'un tribunal, même statuant en instance unique (ATF ATF 117 Ia 193 consid. 1b p. 195). Or, la notion de "tribunal", figurant à l'art. 5 par. 4 CEDH, doit être interprétée de manière autonome; cette disposition n'exige pas nécessairement un tribunal ordinaire au sens classique, intégré dans l'organisation de la justice traditionnelle. L'organe compétent doit cependant être d'une part

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

	f) <u>La Commission concordataire spécialisée</u>	<i>En outre, et surtout, l'art. 8 al. 3 PPMIn précise que les cantons peuvent instaurer des autorités pénales des mineurs à compétence intercantonale (ce qui ne faite découler de l'art. 191b al. 2 Cst. féd.).</i> <i>A titre d'exemple, la Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse, du 7 janvier 2005, instaure justement une commission de recours intercantonale⁴.</i> <i>Ainsi, pour formaliser le statut de l'autorité concordataire de recours en tant qu'instance judiciaire supérieure, il convient de la lister au titre des organes du Concordat (ce que l'art. 12 troisième tiret qualifie au demeurant déjà en qualité) et de prévoir quelques règles spécifiques la concernant.</i> <i>La Conférence latine a souhaité modifier le Règlement concordataire du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées mineures en y ajoutant des dispositions sur la dangerosité. Un chapitre V nouveau, intitulé « Relations avec les délinquants mineurs potentiellement dangereux » et contenant cinq nouveaux articles (13 à 17), a ainsi été introduit.</i> <i>Même si la réglementation applicable aux adultes est difficilement transposable aux mineurs, il a été estimé que l'on pouvait en définitive faire un parallèle avec dite réglementation, tout en étant conscient bien évidemment que les mineurs ne sont pas des « adultes miniatures ». Il a donc été tenu compte des particularités liées à la jeunesse. La modification du Règlement s'est ainsi basée, mutatis mutandis, sur le Règlement concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes et sur le Protocole de la Commission concordataire latine.</i>
--	---	---

indépendant de l'administration ainsi que des parties et, d'autre part, garantir que la procédure suivie ait un caractère juridictionnel, correspondant à la nature de la privation de liberté en cause (ATF 121 II 53 consid. 2a et les arrêts cités; FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, Kehl 1985, ad. art. 5 no 120 et 121; VILLIGER, op.cit., p. 217 s. no 366). Au plan organisationnel, il n'est pas suffisant que les membres de l'autorité soient nommés par le gouvernement pour exclure la qualité de tribunal; dans de nombreux pays, les juges sont désignés par le gouvernement; la question décisive est seulement de savoir si, pour trancher les cas d'espèce relevant de sa compétence, l'autorité jouit d'une complète indépendance et n'est tenue que d'appliquer le droit, ou si, au contraire, elle peut recevoir des instructions contraignantes du gouvernement ou de l'administration (cf. ATF 108 Ia 178 consid. 4b et c p. 186 ss). Au plan procédural, les garanties fondamentales que doit respecter l'autorité pour être qualifiée de tribunal au sens de l'article 5 par. 4 CEDH doivent être adaptées à la nature de la privation de liberté contestée et aux circonstances particulières du procès (ATF 116 Ia 60 consid. 2, ATF 115 Ia 293 consid. 4a p. 300, ATF 114 Ia 182 consid. 3b p. 186 et la jurisprudence citée). Pour juger de leur respect, il faut prendre en considération le déroulement de la procédure et tout particulièrement les moyens offerts à l'intéressé pour faire valoir efficacement son point de vue et contester les arguments qui lui ont été opposés. Le droit d'être entendu et le caractère contradictoire de la procédure sont à cet égard essentiels (ATF 116 Ia 60 consid. 2, ATF 115 Ia 293 consid. 4a p. 300). ».

⁴ <http://www.rckolot.ch/> onglet « Bases légales »

Art. 10 Compétence

La commission de recours est l'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance.

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

		<i>Il a été estimé opportun de maintenir le principe de la collaboration avec une commission de dangerosité pour ces cas spécifiques. Ce d'autant plus qu'une commission spécialisée doit être consultée pour la libération conditionnelle d'un mineur condamné en application de l'art. 25 al. 2 DPMIn (cf. art. 28 al. 3 DPMIn).</i> <i>Cependant, contrairement aux adultes, l'instauration d'une commission concordataire spécialisée a semblé utile, voire nécessaire. En effet, le peu de cas qui se présenteront plaide en faveur d'une telle création. Mais surtout, cela permettra de « régulariser » la situation des cantons. L'étude des législations cantonales (cf. annexe B) montre en effet soit l'absence de dispositions d'application de l'art. 28 al. 3 DPMIn soit l'inadéquation de celles existantes, rendant conséquemment vain un renvoi aux « éventuelles » commissions cantonales. D'où la modification du concordat pour instaurer une telle commission.</i>
--	--	---

C) Commission concordataire

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 12 II. Attributions		
La Commission concordataire a pour tâches de : - étudier les questions qui lui sont soumises par la Conférence, l'un des ses membres ou le secrétariat ; - soumettre à la Conférence, par l'intermédiaire de la personne qui la préside, toutes propositions utiles à l'application ou à l'amélioration du concordat ; - désigner parmi ses membres les trois personnes qui constituent l'autorité ad hoc de plainte au sens de l'article 29 al. 3 du concordat, étant entendu que la personne qui préside la Commission concordataire ne peut pas faire partie de cet organe.	- désigner parmi ses membres les trois personnes qui constituent l'autorité ad hoc de plainte au sens de l'article 29 al. 3 du concordat, étant entendu que la personne qui préside la Commission concordataire ne peut pas faire partie de cet organe.	Inchangé <i>La modification de l'intitulé de l'autorité devrait aussi être reprise ici. L'art. 29 al. 3 devrait donc être modifié en conséquence (par autorité concordataire de recours au lieu d'autorité ad hoc de plainte).</i> <i>Pour que l'autorité concordataire puisse être qualifiée de tribunal au sens de l'article 5 par. 4 CEDH, elle doit être une autorité qui jouit d'une complète indépendance pour rendre ses décisions et qui n'est tenue que d'appliquer le droit, et qui ne saurait recevoir des instructions contraignantes du gouvernement ou de l'administration (cf. note 3 ci-dessus). On peut se demander si la désignation de ses membres par la Commission concordataire, de surcroît parmi ceux mêmes qui la constituent (à l'exception toutefois du président), garantit encore cette indépendance ? Il apparaît dès lors que les membres de l'autorité concordataire de recours doivent être désignés par la Conférence et sans appartenance à un autre organe du concordat. Ainsi, il faut <u>supprimer</u> le troisième tiret de l'art. 12 et <u>ajouter</u> à l'article 7 cette compétence spécifique.</i>

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

A) La Conférence du concordat

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 7 1. Attributions La Conférence est l'organe décisionnel du concordat. Elle est compétente pour : - prendre toutes les décisions que le concordat lui attribue ; - surveiller l'application et l'interprétation du concordat ; - élaborer les règlements d'application du concordat ; - adopter les directives utiles à l'intention des cantons concordataires en vue d'harmoniser l'exécution des mesures et peines confiées ; - faire pour les cantons concordataires des recommandations ou des propositions, notamment pour la mise à disposition de nouveaux établissements ou pour l'amélioration de conditions d'exécution ; - ...	La Conférence est l'organe décisionnel du concordat. Elle est compétente pour : - prendre toutes les décisions que le concordat lui attribue ; - surveiller l'application et l'interprétation du concordat ; - élaborer les règlements d'application du concordat ; - adopter les directives utiles à l'intention des cantons concordataires en vue d'harmoniser l'exécution des mesures et peines confiées ; - <u>élire, sur proposition des cantons partenaires, les membres de l'Autorité concordataire de recours</u> ; - <u>élire, sur propositions des cantons partenaires, les membres de la Commission concordataire spécialisée</u> ; - faire pour les cantons concordataires ...	Cf. Commentaire ad art. 12 ci-dessus. Cf. Commentaire ad art. 6 ci-dessus.

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
---	<u>E) Autorité concordataire de recours</u>	<i>Les dispositions spécifiques concernant l'autorité concordataire de recours font l'objet de la lettre E) nouvelle, positionnée après la Commission consultative socio-éducative en reprenant l'ordre de l'art. 6, ainsi que des art. 14bis à 14quater.</i>
---	<u>Art. 14bis Composition</u>	
	¹ <u>L'Autorité concordataire de recours se compose de trois membres et de deux suppléants choisis parmi les juges des cantons latins.</u>	<i>Même si les recours ne sont pas légion, il peut être opportun de désigner deux suppléants pour les cas possible de récusation.</i>

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

	² L'élection vaut pour une période de fonction de quatre ans; une réélection est possible.	
	³ Les membres de l'Autorité concordataire de recours ne peuvent pas appartenir à un des autres organes du concordat.	Précision utile pour garantir l'indépendance de l'autorité.
	Art. 14ter Organisation	
	¹ L'Autorité concordataire de recours se constitue elle-même.	
	² Elle édicte un règlement interne qui doit être approuvé par la Conférence.	Ce règlement fixera les questions relatives au siège, à son fonctionnement, à la procédure applicable, etc.
	Art. 14quater Compétence	
	L'Autorité de recours statue en tant qu'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance sur les recours interjetés contre les décisions disciplinaires prononcées en application du droit concordataire.	Cette disposition clarifie le statut de l'autorité pour répondre aux éléments mis en évidence au commentaire ad art. 6 ci-dessus.

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
---	F) Commission concordataire spécialisée	Les dispositions spécifiques concernant la commission concordataire spécialisée font l'objet de la lettre F) nouvelle, positionnée après la Commission concordataire de recours en reprenant l'ordre de l'art. 6, ainsi que des art. 14quinquies et 14sexies.
---	Art. 14quinquies Composition	
	¹ La Commission concordataire spécialisée se compose de cinq membres et de deux suppléants.	Les cas pouvant donner lieu à récusation sont susceptibles de se présenter plus facilement dans le domaine des mineurs, il semble opportun de désigner des suppléants. Initialement prévue à trois membres et trois suppléants, la composition de cette commission a été préférée par la CIP à cinq et deux.
	² L'élection vaut pour une période de fonction de quatre ans; une réélection est possible.	
	³ Les membres de la Commission concordataire spécialisée ne peuvent pas appartenir à un des autres organes du concordat.	Précision utile pour garantir l'indépendance de la commission.
	⁴ La Conférence édictera par voie de règlement les conditions et qualifications pour être membre de dite Commission, ainsi que les modalités de sa constitution et de son fonctionnement.	Dans la mesure où il s'agit ici d'éléments plus techniques et pouvant dépendre de l'évolution du dispositif légal régissant les mineurs, il serait trop lourd de modifier le concordat lors de chaque modification législative ou réglementaire.

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

	<u>Art. 14sexies Compétence</u>	
	<u>1 La Commission concordataire spécialisée est l'autorité compétente pour donner son préavis sur la libération conditionnelle, conformément à l'art. 28 al. 3 DPMin.</u>	
	<u>2 Elle peut également donner un préavis sur toute autre requête de l'autorité pénale des mineurs.</u>	<i>Alinéa donnant la compétence de donner les préavis que l'autorité de placement doit solliciter dans le cadre du Règlement sur les autorisations de sortie (art. 13).</i>

Chapitre IV : Régime de la détention pénale des personnes mineures, respectivement du placement en établissement fermé

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 29 Procédures disciplinaires		
¹ Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé ont le droit de connaître les conduites constituant des infractions au règlement, la nature et la durée des mesures applicables, l'autorité habilitée à les prononcer et la possibilité de recourir.		Inchangé
² Les traitements inhumains et dégradants sont interdits, notamment les châtiments corporels, la privation de nourriture et l'interdiction de contacts avec la famille. Les personnes mineures détenues ne feront pas l'objet de mesure disciplinaire collective.		Inchangé
³ Les recours contre les mesures disciplinaires doivent être adressés à une délégation de trois membres de la Commission concordataire, qui les traitera avec diligence. En principe, la présidence de cette délégation sera assurée par un juge des mineurs.	³ Les recours contre les <u>sanctions</u> disciplinaires doivent être adressés à une <u>délégation de trois membres de la Commission concordataire l'autorité concordataire de recours</u> , qui les traitera avec diligence <u>dans les 10 jours dès leur réception</u> . En principe, <u>la présidence de cette délégation sera assurée par un juge des mineurs.</u>	<i>Cf. commentaires ad art. 6 et 12 ci-dessus. Il convient également de parler de <u>sanctions</u> et non pas de mesures La CIP a souhaité mentionner spécifiquement un délai de traitement des recours en lieu et place de la mention « avec diligence » Cette dernière phrase peut être supprimée vu l'ajout de dispositions spécifiques (articles 14bis ss).</i>

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

D. Modification de la teneur de l'article 20

Chapitre IV : Régime de la détention pénale des personnes mineures, respectivement du placement en établissement fermé

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 20 Séparation des personnes mineures des adultes		
Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé sont totalement séparées des personnes détenues adultes. Sous réserve de l'article 1 alinéa 2 paragraphe 2 ci-dessus, les établissements concordataires prévus aux articles 15 à 18 ne peuvent pas recevoir de personnes détenues adultes.	Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé sont totalement séparées des personnes détenues adultes. Sous réserve de l'article 1 alinéa 2 paragraphe 2 ci-dessus, les établissements concordataires prévus aux articles 15 à 18 ne peuvent pas recevoir de personnes détenues adultes.	<i>Le fondement de cette séparation est que des mineurs ne doivent pas être détenus dans des prisons pour adultes en raison des dangers auxquels ils peuvent être exposés⁵. Sans remettre en question ce principe fondamental, il apparaît cependant que de ne conserver, sous l'égide de cette disposition, que la deuxième phrase permet de résoudre l'apparente contradiction de l'application du concordat aux jeunes adultes.</i> <i>L'exception expressément consentie par l'art. 20 deuxième phrase, en référence à l'art. 1 al. 2 du Concordat, implique que les seuls adultes que l'on peut placer dans un établissement pour mineurs sont les jeunes adultes (les mineurs devenus majeurs, mais sanctionnés en application du DPMIn). Au demeurant, l'art. 61 al. 5 CP⁶ prévoit cette exception, mais pour autant que le jeune adulte ait également été condamné pour un acte commis avant l'âge de 18 ans.</i> <i>Stricto sensu, cela ne résout pas la question des jeunes adultes n'ayant pas été condamnés pour un acte commis avant l'âge de 18 ans, lesquels</i>

⁵ Rapport explicatif de janvier 2002, chiffre 6.2.1 « Séparation des mineurs des adultes », p. 40 à 42 : « La question de la séparation revient de manière récurrente ; la plupart des ouvrages de criminologie parlent de l'influence néfaste des prisonniers adultes sur les jeunes détenus. Ceci est une réalité pour qui a visité des prisons où sont détenus ensemble mineurs et majeurs, non seulement en raison du rôle de mentor joué par les anciens sur les plus jeunes, mais aussi en raison de toutes sortes d'abus dont sont victimes les mineurs. Ce n'est pas une exagération, ni une diabolisation de la prison, mais un triste constat. Les lésions faites aux enfants sont très lourdes et restent gravées à jamais. Il est donc nécessaire de faire cesser cette situation. ».

⁶ Art. 61 Mesures applicables aux jeunes adultes

¹ Si l'auteur avait moins de 25 ans au moment de l'infraction et qu'il souffre de graves troubles du développement de la personnalité, le juge peut ordonner son placement dans un établissement pour jeunes adultes aux conditions suivantes :

- a. l'auteur a commis un crime ou un délit en relation avec ces troubles ;
- b. il est à prévoir que cette mesure le détournera de nouvelles infractions en relation avec ces troubles.

² Les établissements pour jeunes adultes doivent être séparés des autres établissements prévus par le présent code.

³ Le placement doit favoriser l'aptitude de l'auteur à vivre de façon responsable et sans commettre d'infractions. Il doit notamment lui permettre d'acquérir une formation ou un perfectionnement.

⁴ La privation de liberté entraînée par l'exécution de la mesure ne peut excéder quatre ans. En cas de réintégration à la suite de la libération conditionnelle, elle ne peut excéder six ans au total. La mesure doit être levée au plus tard lorsque l'auteur atteint l'âge de 30 ans.

⁵ Si l'auteur est également condamné pour un acte qu'il a accompli avant l'âge de 18 ans, il peut exécuter la mesure dans un établissement pour mineurs.

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

		<i>exigeraient une séparation stricte. Cependant, si l'on reprend le message du Conseil fédéral, du 21 septembre 1998, concernant la modification du code pénal⁷ (p. 1889, ad art. 61) : « En vertu de la nouvelle règle énoncée au 4e alinéa⁸, les établissements pour mineurs peuvent, dans certains cas, accueillir également des condamnés qui ont dépassé la limite d'âge prescrite. On songera tout d'abord à de jeunes adultes auxquels ces établissements conviennent mieux, compte tenu de leur développement. Cette disposition peut s'avérer particulièrement judicieuse à l'égard de jeunes âgés de plus de 18 ans qui font déjà l'objet d'une mesure relevant du droit des mineurs (mesure applicable jusqu'à ce que l'intéressé ait atteint l'âge de 22 ans révolus, cf. art. 18, 2e al, du projet de LF régissant la condition pénale des mineurs) », on déduit de ce passage qu'un « pur » jeune adulte peut être placé dans un établissement pour mineurs.</i> <i>Si l'on se réfère en outre au passage suivant du même message (p. 2059, concernant le DPMIn) : « les deux derniers alinéas de [l'article 26⁹] permettent toutefois des dérogations au principe de la détention séparée lorsque l'intégration sociale du mineur ou le développement de sa personnalité s'en trouve favorisé. Il incombera au juge et aux autorités d'exécution d'interpréter cette dernière condition dans un sens qui soit conforme à la clause de l'intérêt supérieur de l'enfant énoncée à l'article 37, lettre c, de la convention [relative aux droits de l'enfant]. C'est donc cette disposition qui détermine l'interprétation à donner aux alinéas 2e et 3e de l'article 26. », on se conforte ainsi dans l'admission de « dérogations » dès lors que la pratique montre les jeunes adultes ont parfois un effet positif sur les mineurs.</i>
--	--	--

⁷ FF 1999 II 1787 ss

⁸ Actuellement art. 61 al. 5

⁹ Art. 26 c. Exécution

¹ La privation de liberté qui ne dépasse pas un an peut être exécutée sous forme de semi-détention (art. 77b CP). Celle qui ne dépasse pas un mois peut être exécutée soit sous forme de journées séparées (art. 79, 2e al., CP), soit sous forme de semi-détention.

² La privation de liberté est exécutée dans un établissement pour mineurs qui doit assurer à chaque mineur une prise en charge éducative adoptée à sa personnalité et, notamment, un encadrement propre à préparer son intégration sociale après sa libération.

³ L'établissement doit être à même de favoriser le développement de la personnalité du mineur. Ce dernier doit avoir la possibilité d'y entreprendre, d'y poursuivre ou d'y terminer une formation ou d'y exercer une activité lucrative si la possibilité de fréquenter une école, de suivre un apprentissage ou d'exercer une activité lucrative en dehors de l'établissement ne peut être envisagée.

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

E. Modification de l'article 30 al. 2 – Entretien et plainte

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 30 Entretien et plainte		
¹ Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé ont droit d'obtenir dans un délai raisonnable un entretien de la direction de l'établissement où elles sont placées.		Inchangé
² Elles ont également le droit de formuler une dénonciation à l'égard de leurs conditions de détention auprès de la direction de l'établissement qui la transmettra, avec son préavis, à l'autorité cantonale compétente	² Elles ont également le droit de formuler une dénonciation à l'égard de leurs conditions de détention auprès de la direction de l'établissement qui la transmettra, avec son préavis, à l'autorité cantonale compétente <u>plainte contre le personnel, la direction de l'établissement ou contre les conditions de détention. Une décision du concordat fixe la procédure.</u>	Comme indiqué dans le règlement concordataire sur le droit disciplinaire applicable aux personnes détenues pénalement ou placées dans des établissements fermés pour mineurs, cette matière doit faire l'objet d'une réglementation spécifique dès lors que ce thème ne relève pas des sanctions disciplinaires. La règle prévue dans le concordat relève manifestement du souci d'économie de procédure dans le sens que la direction, en transmettant la plainte, donne en même temps son préavis. Mais la Commission concordataire estime qu'il est plus logique, institutionnellement parlant, qu'une plainte dirigée contre la direction de l'établissement ou contre les conditions de détention soit adressée directement à l'autorité dont dépend l'établissement. Cela permet à l'autorité supérieure, à réception de la plainte, de prendre le cas échéant immédiatement des mesures particulières, ce qu'une transmission plus lente par la direction ne permettrait pas. La modification proposée élargit formellement la possibilité de porter plainte à l'encontre du personnel et de la direction de l'établissement afin que les mineurs puissent clairement connaître leurs droits.

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

F. Modification de règles relatives à la facturation - articles 35 et 37

Chapitre V : Relations avec les autorités d'exécution compétentes

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 35 Placements		
¹ Les autorités compétentes des cantons placent dans les établissements concordataires les personnes mineures qui répondent aux critères énoncés aux articles 2 à 5 du concordat, relevant de leur autorité. Les établissements concordataires sont tenus de recevoir ces personnes mineures.		Inchangé
² Les autorités compétentes effectuent toutes les formalités administratives relatives à l'admission des personnes mineures, notamment remettent à la direction de l'établissement copie des décisions d'exécution pertinentes. Elles sont aussi responsables de déposer la garantie exigée par l'article 15 de la Convention relative aux institutions du 2 février 1984 ou de la CIIS.	² Les autorités compétentes effectuent toutes les formalités administratives relatives à l'admission des personnes mineures, notamment remettent à la direction de l'établissement copie des décisions d'exécution pertinentes. Elles sont aussi responsables de déposer <u>régler la question de la garantie de prise en charge des frais (GPCF) exigée par l'article 15 de la Convention relative aux institutions du 2 février 1984 ou de la prévue par la Convention intercantonale relative aux institutions sociales du 13 décembre 2002 (CIIS).</u>	<i>Les termes de « déposer la garantie » ne sont pas pertinents : c'est une assurance de paiement qui est donnée. (cf. art. 26 ss CIIS)</i> <i>Mention de la dénomination complète de la convention. Dès lors que la CII de 1984 est abrogée, il convient d'en supprimer la référence.</i>
³ Exceptionnellement et pour les cas de détention avant jugement, les autorités compétentes se réservent la possibilité de placer les personnes mineures répondant pourtant aux critères des articles 2 à 5 du concordat dans un établissement non concordataire, pour autant qu'elles disposent déjà d'une structure appropriée ou pour des raisons de sécurité ou de santé.		Inchangé

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 37 Etablissement et facturation du prix de revient journalier		
¹ La fixation du prix de revient journalier de chaque établissement concordataire est régie par les principes de la Convention relative aux institutions du 2 février 1984 ou de la CIIS.	1 La fixation du prix de revient journalier de chaque établissement concordataire est régie par les principes de la <u>Convention relative aux institutions du 2 février 1984 ou de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales du 13 décembre 2002 (CIIS)</u> .	<i>Mention de la dénomination complète de la convention et suppression de la référence à la CII de 1984, abrogée.</i>
² Les mêmes principes sont appliqués pour la facturation du prix de pension à l'autorité d'exécution qui est responsable du paiement envers l'établissement.		Inchangé
	³ <u>Si un établissement opte pour le système forfaitaire, le forfait doit être actualisé tous les deux ans.</u>	<i>Le principe actuellement en vigueur, soit celui de la 13^e facture, peut certes paraître équitable. Cependant, il génère des problèmes de gestion financière pour les cantons placeurs. Un système forfaitaire paraît en définitive plus simple pour tous les partenaires. Au demeurant, la CIIS, en son article 23, encourage le passage au principe du forfait (dit méthode F). Il convient donc que le concordat autorise ce mode de facturation si un établissement l'estime plus approprié. Le forfait doit toutefois être recalculé tous les deux ans pour coller le plus possible à l'évolution des coûts, que ce soit à la hausse ou à la baisse.</i>
³ La répartition des frais entre la personne mineure détenue, sa famille et les entités publiques responsables relève du droit cantonal.	^{3 4} La répartition des frais entre la personne mineure détenue, sa famille et les entités publiques responsables relève du droit cantonal.	<i>L'alinéa 3 devient l'alinéa 4</i>

Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

Modifications adoptées par la CLDJP le 26 mars 2015

G. Modification du préambule et de l'article 44 – actualisation du texte suite à des modifications législatives intervenues

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
<i>Les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, ainsi que partiellement le canton du Tessin</i> vu les articles 6, 15, 25, 27 et 48 de la Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMin) du 20 juin 2003 ;¹ ... ¹ L'entrée en vigueur de cette LF interviendra en même temps que celle du CPS modifié le 13.12.2002	vu les articles 6, 15, 25, 27 et 48 de la Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMin) du 20 juin 2003 ;¹ ... ¹ L'entrée en vigueur de cette LF interviendra en même temps que celle du CPS modifié le 13.12.2002	<i>L'art. 6 DPMin a été abrogé par la PPMin</i> <i>Cette précision n'est plus justifiée. La note peut donc être supprimée.</i>
vu les principes retenus pour l'unification de la procédure pénale à venir (Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs, LFPPM) ;² ² Le projet de LF n'a pas encore été présenté aux Chambres fédérales.	vu les principes retenus pour l'unification de la procédure pénale à venir (les articles 4, 8, 28, 42, 44, 45 de la Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin) du 20 mars 2009 ;² ² Le projet de LF n'a pas encore été présenté aux Chambres fédérales.	<i>La PPMin étant entrée en vigueur, il convient d'en citer les dispositions spécifiques.</i>

Teneur actuelle	Projet	Commentaire
Art. 44 Contrôle parlementaire ¹ Le contrôle parlementaire coordonné est institué conformément à l'article 8 de la Convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger (ci-après : "la Convention").	¹ Le contrôle parlementaire coordonné est institué conformément à l'article 8 de la Convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger <u>15 de la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl) (ci-après : "la Convention").</u>	<i>La Convention des conventions a été abrogée et remplacée par la CoParl. La disposition topique est l'article 15.</i>
² L'article 8 de la Convention indique le mandat et les modalités de fonctionnement de cette commission interparlementaire.	² L'article 8 de la Convention <u>15 CoParl</u> indique le mandat et les modalités de fonctionnement de cette commission interparlementaire	

Michèle Herzog
Rue St-Georges 10
1091 Grandvaux
Tél. 079.655.21.86



Grand Conseil - Secrétariat général
Pl. du Château 6 - 1014 Lausanne

Déposé le 29.08.17

Scanné le _____

17-PET.002

**RECOMMANDEE
GRAND CONSEIL
COMMISSION DES PETITIONS
Pl. du Château 6
1014 LAUSANNE**

Concerne : Pétition de Michèle Herzog.

Grandvaux, le 22 août 2017

**Monsieur le Président du Grand Conseil,
Mesdames les Députées, Messieurs les Députés,**

Vous trouverez ci-joint ma pétition dénonçant les actes extrêmement graves réalisés depuis l'été 2007 dans l'affaire que je dénonce, en vain depuis avril 2007.

Pour comprendre les faits, je vous remercie de lire en premier la pièce no 9 du bordereau de pièces ci-joint. Les pièces 10 à 19 du bordereau correspondent aux dix annexes de ma lettre du 5 décembre 2016 (pièce 9 du bordereau).

Ensuite vous comprendrez le contenu de ma pétition qui correspond à ma plainte pénale et dénonciation concernant les infractions réalisées par le procureur M. Hervé Nicod, envoyée ce jour au Ministère public central de Renens, accompagnée d'un bordereau de 28 pièces pour preuves.

Je vous remercie de ne pas me répondre que vous devez respecter la séparation des pouvoirs, car je dénonce dans ma pétition les infractions pénales réalisées par plusieurs magistrats vaudois, de juin 2007 à juin 2017. Il est primordial que les Députées et Députés du Grand Conseil vaudois prennent connaissance de ces faits et réagissent afin que les magistrats vaudois cessent de réaliser des infractions pénales.

Vous trouverez ci-joint la formule de pétition signée et je vous remercie de me fixer un rendez-vous car j'aimerais être entendue.

Dans l'attente de votre réponse, veuillez recevoir, Monsieur le Président, Mesdames les Députées, Messieurs les Députés, l'expression de mes sentiments distingués.

Michèle Herzog

Annexes :

Formule de pétition signée, avec choix A.
Copie de ma plainte pénale du 22.8.2017, signée.
Bordereau de 28 pièces également signé.

Michèle HERZOG
Rue St-Georges 10
CH – 1091 Grandvaux
Tél. 079.655.21.86.

RECOMMANDEE
MINISTERE PUBLIC CENTRAL
Av. de Longemalle 1
1020 RENENS

Grandvaux, le 22 août 2017

**Plainte pénale et dénonciation concernant les actes réalisés par le procureur du
Ministère Public de l'Arrondissement de l'est vaudois, M. Hervé Nicod.**

Madame la Procureure, Monsieur le Procureur,

Voici le résumé des faits :

1. L'Office des poursuites du district de Lavaux-Oron a déposé une dénonciation pénale le 15 septembre 2016 suite à mon refus d'ordre. M. Hervé Nicod, sans m'entendre et sans connaître les raisons très sérieuses de mon refus, m'a inculpée le 27 octobre 2016. **Preuve** : Pièce 1.
2. J'ai fait opposition à sa décision par mon courrier recommandé du 7 novembre 2016 et j'ai demandé un avocat d'office. **Preuve** : Pièce 2.
3. Ma demande d'un avocat d'office a été refusée par M. Hervé Nicod le 14.11.2016, alors que je suis à la retraite et que je reçois 2012.- CHF d'AVS par mois. (Sa décision ne figure pas dans le bordereau des pièces, pièce 23. Est-ce normal ?).
Preuve : Pièce 3.
4. Dans le cadre de la procédure PE16.018631-HNI, M. Hervé Nicod m'a convoquée à une audience prévue le 14 décembre 2016. Cette convocation indiquait clairement les raisons de ma convocation. **Preuve** : Pièce 4.
5. Le 8 décembre 2016 j'ai envoyé un courrier au procureur Hervé Nicod lui demandant de rechercher la vérité en réclamant dix pièces toujours cachées par Patrice Galland, ce qui ne permet pas de connaître la véritable valeur fiscale d'une action de Fontatrez Holding SA. **Preuve** : Pièce 5.

6. Au début de cette audience, il a été clairement spécifié pour quelles raisons j'étais entendue. **Preuve** : Pièce 6 (lignes 11 à 18).

7. Au début de l'audience j'ai produit des explications et deux pièces pour preuves montrant que la valeur fiscale d'une action de Fontatrez Holding SA au 31.12.2012 a tout-à-coup totalement varié de 50%, mais l'Office des poursuites n'a pas tenu compte du nouveau chiffre produit le 26 août 2014. **Preuve** : Pièces 6 (lignes 34 à 41), 7, 8.

8. Lors de cette audition, j'ai demandé une nouvelle fois au procureur de rechercher la vérité en réclamant les dix pièces essentielles permettant d'estimer la véritable valeur d'une action de Fontatrez Holding SA. Et j'ai fait référence à mon courrier du 8.12.2016 qui contenait la liste des pièces indispensables à réclamer, mais jamais réclamées. **Preuve** : Pièce 5 et pièce 6 (lignes 50 à 53).

9. A la fin de l'audience, pour éviter de devoir expliquer tout l'historique de cette affaire et les très graves problèmes ayant eu lieu qui ne permettent pas de connaître quelles sont les véritables valeurs vénales et fiscales d'une action de Fontatrez Holding SA, d'où mon refus d'ordre, j'ai produit ma lettre envoyée le 5 décembre 2016 au juge Stéphane Parrone, les dix pièces pour preuves qui accompagnaient cette lettre et la réponse du juge Parrone datée du 9 décembre 2016. **Preuve** : Pièce 6 (lignes 54 à 56) et pièces 9 à 20.

10. En effet le juge Stéphane Parrone m'avait retourné le 9 décembre 2016 l'entier de mon envoi du 5 décembre 2016 accompagné d'une lettre totalement scandaleuse. Ce juge était juge d'instruction en 2007 et je détiens la preuve qu'en 2007 il n'a réalisé **AUCUNE INSTRUCTION**, ce qui me lèse très gravement. Dans sa lettre du 9 décembre 2016, ce juge ne s'excuse pas. Alors que s'il avait fait son travail correctement en 2007, cela m'aurait évité des années de difficultés, de procédures et de poursuites. La procédure PE16.018631 n'aurait pas eu lieu, elle non plus. **Preuve** : Pièce 20.

11. A fin février 2017, j'ai décidé de déposer une plainte pénale contre le juge Stéphane Parrone et j'ai envoyé ma plainte pénale le 28 février 2017 au Ministère Public de l'arrondissement de l'est vaudois, à l'attention du procureur Hervé Nicod en pensant qu'il allait aussi traiter cette plainte pénale. **Preuve** : Pièce 21.

12. Le 28 février 2017 je n'ai pas envoyé la copie des dix pièces pour preuves figurant en annexe de ma lettre du 5 décembre 2016, car M. Hervé Nicod les détenait déjà et parfois je n'ai plus d'énergie. **Preuve** : Pièce 21.

13. Le 6 mars 2017, M. Hervé Nicod a envoyé ma plainte pénale concernant M. Stéphane Parrone au Ministère public central situé à Renens. Aff. PE17.005624-HRP.

14. Le 20 mars 2017, sans avoir réclamé les dix pièces requises indispensables pour connaître les véritables valeurs vénales et fiscales d'une action de Fontatrez Holding SA, M. Hervé Nicod a confirmé sa décision de m'inculper pour refus d'ordre.

Preuve : Pièces 5, 6 (lignes 50 à 53), et absence de réclamation des dix pièces requises.

15. L'audience de jugement a été fixée au 8 juin 2017.

Preuve : Pièce 22.

16. Le 1^{er} juin 2017 je me suis rendue au greffe pénal du Tribunal d'arrondissement afin d'obtenir la copie du bordereau des pièces et la copie du bordereau des opérations. **Preuve :** Pièces 23, 24.

17. J'ai constaté sur place au greffe que les deux premières pièces produites lors de mon audition du 14 décembre 2016 portaient les numéros 13 et 14.

Preuve : Pièces 6, 7, 8, 23.

18. Et que la pièce 15 du bordereau des pièces datait du 22 décembre 2016. Cela signifiait que les pièces primordiales que j'avais produites à la fin de l'audience du 14.12.2016 n'ont pas été versées au dossier par le procureur Hervé Nicod, d'où ma plainte pénale et dénonciation de ce jour envoyée dans les trois mois dès le jour de ma découverte, soit le 1^{er} juin 2017. **Preuve :** Pièces 6, 23.

19. Les pièces que j'ai remises à M. Hervé Nicod le 14.12.2016, non versées au dossier de la cause PE16.018631-HNI, correspondent aux pièces 9 à 20 figurant dans le bordereau des pièces produit ce jour. **Preuve :** Pièces 6, 23 et pièces 9 à 20.

20. Suite à ma découverte du 1^{er} juin 2017, j'ai immédiatement averti M. Hervé Nicod et la juge pénale Mme Caroline Fauquex-Gerber (également avocate à Lausanne).

Preuve : Pièces 25, 26.

21. En annexe de ma lettre du 3 juin 2017 j'ai renvoyé la copie des pièces produites lors de mon audition du 14 décembre 2016, soit ma lettre du 5 décembre 2016, les dix pièces pour preuves et la réponse de M. Stéphane Parrone datée du 9 décembre 2016.

Preuve : Pièce 26 (voir les annexes envoyées).

22. Le 6 juin 2017, le greffe du tribunal m'a envoyé la réponse de la juge pénale Mme Caroline Fauquex-Gerber. Le fait que des pièces n'aient pas été versées au dossier de la cause PE16.018631 le 14.12.2016 ne choque pas la juge pénale (également avocate à Lausanne). **Preuve :** Pièces 26, 27.

23. Le 7 juin 2017, M. Hervé Nicod m'a envoyé une réponse totalement scandaleuse en prétendant que les documents que je lui avais remis le 14.12.2016 étaient étrangers à la cause PE16.018631. Cela est totalement faux, car je n'étais convoquée le 14.12.2016 que pour cette cause, ce que M. Hervé Nicod ne peut ignorer. D'où ma plainte pénale et dénonciation de ce jour. **Preuve** : Pièces 4, 6, 25, 28.

24. M. Hervé Nicod ne dit pas dans sa lettre qu'il a envoyé ces documents au Ministère Public de Renens à réception de ma plainte pénale du 28 février 2017 et qu'il détenait en plus les copies des lettres des 5 et 9 décembre 2016 en deux exemplaires. Un exemplaire remis le 14.12.2016 (avec dix pièces en annexe) et un exemplaire figurant en annexe de ma plainte pénale du 28.2.2017. **Preuve** : Pièces 6, 21, 25, 28.

25. Je pense que M. Hervé Nicod a subtilisé les documents primordiaux que je lui ai remis le 14 décembre 2016 dans le but de couvrir le juge M. Stéphane Parrone et tous les magistrats ayant pris des décisions dans cette affaire sans rechercher la vérité (dont lui-même en 2015). Les actes réalisés par M. Hervé Nicod correspondent à des infractions pénales et je prie le procureur qui traitera ma plainte pénale et dénonciation de ce jour de définir très clairement quelles infractions pénales ont été réalisées par M. Hervé Nicod dans la procédure PE16.018631-HNI, devenue PE16.018631-CFU.
Preuve : Pièces 6, 23, 25, 28 et pièces 9 à 20 non versées au dossier le 14.12.2016.

26. Dans cette procédure, M. Hervé Nicod m'a inculpée le 27.10.2016 sans m'entendre, m'a refusé les services d'un avocat d'office alors que ma situation financière m'autorise à avoir un défenseur d'office, n'a pas recherché la vérité dans cette affaire (les dix pièces requises dès le 8 décembre 2016 n'ont pas été réclamées), puis mes moyens de preuves primordiaux produits le 14.12.2016 n'ont pas été versés au dossier par le procureur Hervé Nicod. Ensuite le procureur Hervé Nicod écrit encore de fausses informations dans sa lettre du 7 juin 2017. D'où ma plainte pénale et dénonciation de ce jour. **Preuve** : Pièces 1, 3, 5, 6, 23, 28.

27. De plus, étant donné que M. Hervé Nicod a déjà classé deux de mes plaintes pénales en 2015, sans rechercher la vérité et sans interroger une seule personne, ce qui me lèse très gravement, j'estime qu'il aurait du se récuser spontanément en recevant le dossier PE16.018631. Cela est expliqué dans ma lettre du 2 juin 2017.
Preuve : Pièce 25.

ADRESSE ACTUELLE DE LA PERSONNE CONCERNEE PAR MA PLAINTE PENALE ET DENONCIATION DE CE JOUR.

M. Hervé Nicod, procureur au Ministère Public de l'Arrondissement de l'Est vaudois,
Quai Maria Belgia 18, 1800 Vevey.

PRETENTIONS CIVILES DE MICHELE HERZOG.

Mes prétentions civiles correspondent au très grave tort moral et aux énormes difficultés subies suite au comportement de M. Hervé Nicod qui n'a jamais recherché la vérité, n'a réalisé aucune instruction et s'est permis de tout-de-même prendre des décisions dès le 10 juin 2015 suite à mes deux plaintes pénales des 3 février 2015 et 18 mai 2015. Voir l'affaire PE15.002341-HNI.

Puis, dans la procédure PE16.018631-HNI, M. Hervé Nicod m'a inculpée le 27 octobre 2016 sans m'avoir entendue, a refusé ma demande d'un avocat d'office, a refusé de rechercher la vérité en refusant de réclamer les dix pièces requises figurant dans ma lettre du 8 décembre 2016 (pièces requises encore réclamées lors de l'audience du 14 décembre 2016) et, cerise sur le gâteau, n'a pas versé au dossier les pièces primordiales que j'ai produites le 14.12.2016, alors qu'il s'agit de moyens de preuves fondamentaux expliquant les raisons de mon refus d'ordre.

Dédommagements réclamés par Michèle Herzog à M. Hervé Nicod de 300'000.- CHF au minimum pour les actes très graves réalisés par M. Hervé Nicod du 10 juin 2015 au 7 juin 2017. Le montant de mes prétentions civiles sera déterminé plus précisément pendant la procédure pénale.

Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Michèle Herzog remercie le Procureur et les juges de respecter les articles de la CEDH afin qu'une procédure pénale équitable ait lieu et que les personnes citées soient interrogées, avec réalisation de PV d'audition. Puis que les articles du Code pénal suisse et de la CEDH soient appliqués de manière impartiale et dans des délais raisonnables. De plus, il est indispensable d'enfin rechercher la vérité en réclamant les pièces requises que M. Hervé Nicod aurait déjà dû réclamer en juin 2015. Puis qu'il a refusé de réclamer une nouvelle fois dans la procédure PE16.018631.

M. Hervé Nicod enfreint systématiquement l'article 6 de la CEDH (le droit à un procès équitable).

Constitution fédérale et Code de procédure pénale suisse.

En prenant des décisions sans rechercher la vérité, M. Hervé Nicod prend des décisions ARBITRAIRES et enfreint les articles 7 à 35 de la Constitution fédérale. Il enfreint également les articles du Code de procédure pénale suisse.

Il est primordial de comprendre pour quelles raisons le procureur Hervé Nicod se comporte comme cela dans cette affaire depuis début février 2015. Affaire PE15.002341-HNI et affaire PE16.018631-HNI.

CONCLUSIONS.

Dans cette procédure pénale, Il faudra que M. Hervé Nicod explique très clairement pour quelles raisons il n'a réalisé **aucune instruction** suite à mes plaintes pénales des 3 février 2015 et 18 mai 2015, ce qui ne l'a pas empêché de prendre une décision totalement ARBITRAIRE le 10 juin 2015. Affaire PE15.002341-HNI.

M. Hervé Nicod devra également expliquer pour quelle raisons il s'est comporté de façon totalement anormale dans la procédure PE16.018631. Le fait de n'avoir pas versé au dossier de la cause PE16.018631 les pièces 9 à 20 ci-joint, alors que je les ai produites le 14.12.2016 dans la cause PE16.018631-HNI, doit être très clairement expliqué. J'ai découvert ces infractions pénales le 1^{er} juin 2017. Le délai de 3 mois pour se plaindre est donc respecté par ma plainte pénale et dénonciation de ce jour.

Il est très important que le Procureur et la justice pénale déterminent quelles infractions pénales ont été réalisées par le procureur M. Hervé Nicod. Au vu de ce qui précède, je me plains notamment de la violation des dispositions **pénales** suivantes :

- Non application des lois suisses depuis début février 2015 par le procureur Nicod.
- Aucune instruction réalisée par ce procureur : violation astucieuse des lois.
- Atteinte astucieuse aux intérêts pécuniaires d'autrui (art. 151 CP).
- Abus d'autorité (art. 312 CP).
- Induire la justice en erreur en ayant subtilisé des moyens de preuves primordiaux produits par Michèle Herzog le 14.12.2016 dans l'affaire PE16.018631.
- Atteintes aux Droits Humains de Michèle Herzog (décisions arbitraires prises sans détenir la vérité et sans la rechercher, procès non équitable).
- Refus d'appliquer l'article 17 du Code pénal (état de nécessité licite) alors que le procureur M. Hervé Nicod comprend parfaitement que Michèle Herzog a tout entrepris de 2004 à 2016 afin d'obtenir la vérité et qu'elle défend son patrimoine en refusant l'ordre de l'Office des poursuites du District de Lavaux-Oron.
- Harcèlement de Michèle Herzog qui n'a pas obtenu un procès équitable, ni l'application des lois ; lois parfaitement connues du procureur M. H. Nicod.
- Les infractions pénales seront déterminées par les autorités pénales sur la base des faits expliqués ici, avec pièces écrites pour preuves, sur la base de l'instruction qui sera réalisée et de l'audition de M. Hervé Nicod avec PV d'audition.

Les infractions pénales dénoncées doivent être poursuivies d'office et/ou sur plainte. Après son audition, je remercie les autorités pénales de déterminer avec précision quels articles du code pénal ont été enfreints par le procureur M. Hervé Nicod, car je ne détiens pas ces compétences.

Ne faisant plus confiance aux avocats, sans moyens financiers (AVS), je suis obligée de vous écrire sans utiliser les services d'un avocat, ce qui me lèse une fois de plus, et je vous remercie de votre compréhension à ce sujet.

Je me réserve le droit d'annoncer d'autres faits et de produire d'autres pièces pour preuves, quand je serai certaine que ma plainte pénale sera traitée de façon impartiale, car je ne souhaite pas réaliser à nouveau un travail inutile.

Etant donné que cette plainte pénale et dénonciation concerne un procureur en fonction dans le canton de Vaud, il est primordial que cette plainte pénale et dénonciation soit traitée par un procureur totalement indépendant, n'ayant jamais pris de décision suite à mes plaintes pénales déposées de 2007 à 2017, ayant systématiquement été classées. Ce point est extrêmement important.

Je prie la justice de respecter le principe « in dubio pro duriore » qui stipule qu'une plainte pénale ne peut pas être classée, si les faits sont clairement punissables. Et dans ce cas, un véritable procès pénal réalisé par des juges doit avoir lieu.

Jean Jaurès : « Le courage c'est de rechercher la vérité et de la dire ». C'est ce que j'ai fait depuis 2004. Je constate que les Procureurs et les juges ignorent le contenu des pièces produites, ignorent les déclarations écrites contradictoires et n'ont pas recherché la vérité de 2007 à 2017. Et maintenant des pièces produites, moyens de preuve primordiaux, ne sont pas versées au dossier. Il faudrait enfin savoir pourquoi tous ces magistrats se comportent comme cela.

Veuillez donner suite à cette plainte pénale et dénonciation dans les meilleurs délais, et prendre note de ma constitution de partie civile.

Je vous remercie de m'envoyer vos décisions par **courrier recommandé**, à mon adresse à Grandvaux, et vous prie de croire, Madame la Procureure, Monsieur le Procureur, à l'assurance de ma parfaite considération.

Michèle Herzog



PS : Une copie de ma plainte pénale et dénonciation est envoyée au Grand Conseil vaudois pour information.

Annexe : Bordereau des 28 pièces produites.

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :

Pétition Michèle Herzog

1. PREAMBULE

La Commission thématique des pétitions était composée de Mme Delphine Probst (remplaçant Daniel Trolliet) ainsi que de MM. François Cardinaux, Daniel Ruch, Philippe Liniger, Olivier Epars, Jean-Louis Radice, Guy Gaudard, Pierre-André Pernoud, Olivier Petermann. Elle a siégé en date du 16 novembre 2017 sous la présidence de M. Vincent Keller. Mme Séverine Evéquoze était excusée.

M. Jérôme, secrétaire de commission parlementaire, a établi les notes de séance.

Remarque liminaire :

La pétitionnaire a choisi l'option « maintien du texte de la pétition dans son intégralité et décharge vis-à-vis du Grand Conseil quant à la publication des données sensibles ». Ce choix a pour conséquence « une obligation pour les organes du Grand Conseil de publier un rapport succinct et de demander le huis clos lors du débat au plénum ».

2. PERSONNES ENTENDUES

Pétitionnaire : Mme Michèle Herzog.

Représentant de l'Etat : M. Jean-Luc Schwaar, chef du SJL.

3. DESCRIPTION DE LA PETITION

La pétitionnaire s'adresse à la CTPET en dernier recours dans son affaire de succession qui l'occupe depuis 2003. Elle estime être lésée et s'est adressée à la justice sans succès. De 2007 à ce jour, les procureurs ont rejeté toutes ses plaintes pénales sans jamais rechercher la vérité, selon elle.

Elle demande au GC de rechercher la vérité et avertir la COGES, responsable de la surveillance du Ministère public afin que les procureurs ne prennent pas des décisions sans requérir les éléments.

4. AUDITION DES PETITIONNAIRES

La pétitionnaire explique qu'elle s'adresse à la CTPET en dernier recours. Elle a été légataire d'actions. Elle a appris d'une source que cette société vaut un montant important. Elle estime que les comptes et les valeurs fiscales de cette société sont fausses. Depuis, elle lutte. Dès 2007, les procureurs ont rejeté toutes ses plaintes pénales. Elle remercie le Grand Conseil de bien vouloir rechercher la vérité et réclamer les pièces requises, ainsi que d'avertir la COGES, responsable de la surveillance du Ministère public, car des procureurs prennent des décisions sans requérir les éléments.

5. AUDITION DES REPRESENTANTS DE L'ETAT

Le chef du SJL explique que cette pétition concerne l'activité du Ministère public. Dès lors elle est problématique car elle s'en prend à une affaire en cours et une affaire jugée, et s'en prend à l'activité juridictionnelle du MP. Laquelle, comme l'activité juridictionnelle des juges, est soumise par la

Constitution à une totale indépendance (art. 125a Cst), les seuls outils de surveillance étant ceux prévus par les voies de droit

La pétitionnaire, connue de l'administration, s'est plainte de nombreuses reprises concernant de nombreux magistrats, notamment auprès du CE qui lui répond qu'en vertu de la séparation des pouvoirs, il ne peut intervenir dans cette affaire.

6. DELIBERATIONS

La pétitionnaire connaît plusieurs différents dans sa succession : Avec son avocat, avec les procureurs et avec l'OFP.

La discussion a mis en exergue que cette pétition concerne certes des éléments en vertu desquels la séparation des pouvoirs ne permet pas d'agir, mais le droit de pétition exige qu'elle soit traitée.

Elle n'est même pas de la compétence de la CHSTC, cette dernière n'étant pas chargée de la surveillance du MP, administrativement rattaché au CE et bénéficiant de l'indépendance découlant de la Constitution.

La majorité de la commission estime qu'il est impossible de travailler sur cette pétition, qui n'est pas de la compétence du GC. Le MP étant indépendant et l'objet est hors limite des compétences du GC.

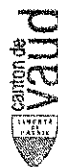
7. VOTE

Par aucune voix pour, six voix contre et quatre abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette pétition.

Chailly-Montreux, le 16 janvier 2018.

Le rapporteur :
(Signé) François Cardinaux

Gerhard ULRICH, auteur du livre:
«L'Etat de droit» démasqué



Grand Conseil - Secrétariat général
Pl. du Château 6 - 1014 Lausanne

Déposé le 16.05.17

Scanné le _____

17-PET-068

Bureau du Grand Conseil
M. Gregory Devaux, Président
Place du Château 6

1014 Lausanne

cc:

A tous les Députés

A environ 220 journalistes - A qui de droit

***Pétition pour une vindicte tardive
de l'incendie intentionnel***

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

*Vous avez été avertis par lettre ouverte des tenants et aboutissants de cette
action malhonnête, dont est victime*

*Pour votre confort, vous pouvez vous référer à mon courrier
contenant une copie imprimée de ce deuxième document. Il va de soi que je
puis vous livrer aussi les pièces à conviction imprimées,*

*La ferme a été la proie des flammes et votre appareil
judiciaire l'a condamné à tort pour
un délit, dont il n'était pas coupable. Ses indemnités de l'ECA ont été
ensuite fortement réduites.*

Le coupable a été gratifié de la construction d'un château.

Par contraste, les acolytes du pouvoir inofficiel ont causé la ruine matérielle de . Il vit aujourd'hui dans une misère que peu de concitoyens suisses connaissent – heureusement. Pour le surplus, sa santé est ruinée, suite à l'intoxication par la fumée subie en sauvant son bétail.

est victime du dysfonctionnement de l'Etat. Il a été trompé par les deux inspecteurs de la Sûreté qui ont faussement enquêté à sens unique, imposant l'auto-ignition du foin comme cause de l'incendie, alors qu'il s'agissait d'une action malhonnête effectuée par

est le spécialiste auto-proclamé de la Sûreté VD pour les incendies. C'est archi-faux : une enquête sérieuse montrera que n'a aucune expérience par rapport à la fermentation du foin. C'est l'une des contrevérités que l'on trouve dans le dossier, parmi tant d'autres.

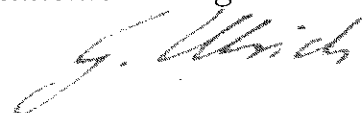
Vous conviendrez qu'il est ahurissant qu'une minorité inconnue, avec l'aval des Conseillers d'Etat vaudois, puisse démolir de cette façon le destin d'un citoyen qui n'a jamais causé de problèmes.

Par la présente, je vous adresse cette pétition pour requérir d'être entendu de vive voix, en compagnie

Le but étant d'obtenir qu'une commission du Grand Conseil enquête sur la prétendue expérience des inspecteurs de la Sûreté

par rapport aux incendies, et tout particulièrement l'auto-ignition du foin. Cette commission continuera ensuite à étudier les agissements illicites de ces deux agents. Il est sûr et certain, qu'ils n'ont pas triché seulement dans ce cas. La machine judiciaire s'est emballée de façon générale. Cette pétition mérite en conséquence d'être traitée de façon super-urgente, car elle est d'un intérêt public essentiel.

Dans l'attente d'être convoqué, je vous présente, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, mes sentiments distingués



Gerhard ULRICH

RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES PÉTITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :

Pétition G. U. - Pétition pour une vindicte tardive de l'incendie intentionnel

1. PREAMBULE

La commission thématique des pétitions a siégé le jeudi 28 septembre 2017 pour traiter de cet objet à la salle du Bicentenaire, Place du Château 1 à Lausanne. Elle était composée de Madame la Députée Sylvie Evéquo et de Messieurs les Députés François Cardinaux, Daniel Ruch, Daniel Trolliet, Philippe Liniger, Olivier Epars, Jean-Louis Radice, Guy Gaudard, Fabien Deillon (remplaçant Pierre-André Pernoud) et Philippe Germain (remplaçant Olivier Petermann), sous la présidence de Monsieur le Député Vincent Keller.

Monsieur Jérôme Marcel, secrétaire de la commission (SGC) a tenu les notes de séance. Qu'il en soit ici chaleureusement remercié.

2. PERSONNES ENTENDUES

Pétitionnaire : Monsieur G. U.

Représentants de l'État : MM. Vincent Grandjean, chancelier, et Nicola Albertini, chef de la section forensique qui regroupe la brigade de police scientifique (BPS) et la brigade d'analyse et traces technologiques (BATT).

3. DESCRIPTION DE LA PÉTITION

La pétition reçue demande « qu'une commission du Grand Conseil enquête sur la prétendue expérience des inspecteurs de la Sûreté par rapport aux incendies », en regard de l'incendie de la maison de M. G., agriculteur.

4. AUDITION DU PÉTITIONNAIRE

Le pétitionnaire souhaite tout d'abord savoir si les députés de la commission font partie de sociétés secrètes, telles les sociétés de service, les francs-maçons ou encore juges, tous liés par des complots.

Le président rappelle que c'est cette commission qui est nommée et qu'elle n'a pas à se justifier.

Le pétitionnaire vient défendre une personne qui a été condamnée, suite à un incendie de sa ferme. Il s'agit, d'après lui, d'un incendie criminel et les inspecteurs de police ont ignoré des éléments importants, dont un détonateur qui aurait été retrouvé sur les lieux. Pour le pétitionnaire, c'est un complot de la justice.

5. AUDITION DES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT

En préambule, le chancelier explique sa présence car le pétitionnaire est connu de la justice, sa cause visant la justice, les acteurs de la justice et le Procureur. Concernant l'objet de la pétition, le frère de M. G. alimente aussi les autorités, en particulier le CE, d'éléments concernant l'incendie de la ferme familiale.

M. G. a été condamné par la justice pour négligence, verdict qu'il n'admet pas.

La cause la plus probable est une combustion lente qui s'est développée dans le fourrage entreposé à l'intérieur de la grange qui a détruit le rural de M. G., le 31 août 2002 à Essertines-sur-Yverdon selon les experts (y compris le service scientifique de ZH).

6. DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION

Les principales questions tournent autour du rapport des experts, de leurs qualifications, du déroulement du sinistre, puis des possibilités de recours utilisées, voire épuisées.

Il a été demandé une statistique de fréquence de sinistres dans les fermes et les différentes causes au procureur M. Eric Cottier, voici sa réponse :

Entre 2004 et 2014, la police est intervenue dans 10 cas d'incendie dans le canton de Vaud, dont la cause était à première vue en relation avec un auto-échauffement de la matière première ; parmi ces 10 cas :

- 7 cas ont fait l'objet soit d'une ordonnance de non-lieu, soit d'un jugement libératoire, soit encore d'une ordonnance de non-entrée en matière ;*
- 2 cas où le ministère public a condamné les personnes responsables pour incendie par négligence en prononçant une ordonnance pénale ;*
- 1 cas s'est avéré être un incendie criminel.*

7. VOTE

Par 10 voix pour, zéro voix contre et une abstention, la commission recommande au Grand Conseil de classer la pétition.

Chailly-Montreux, le 16 janvier 2018.

*Le rapporteur:
(Signé) François Cardinaux*

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC)**

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur la motion Jacques Haldy et consorts " pour permettre la vente par les communes des biens
abandonnés par un locataire expulsé " (15_MOT_063)**

1 PRÉAMBULE

Le présent exposé des motifs et projet de loi est une proposition de révision minime de la Loi sur les communes (LC) qui a pour but de résoudre un problème pratique. Cette révision introduit une base légale qui permettra d'éviter que les communes n'engagent leur responsabilité ou soient tenues de conserver de façon illimitée les biens abandonnés par des locataires expulsés.

La motion a été renvoyée à l'examen d'une commission qui, dans son rapport, a recommandé à l'unanimité la prise en considération et le renvoi au Conseil d'Etat, ce que le Grand Conseil a décidé le 10 novembre 2015, lui aussi à l'unanimité.

**2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION JACQUES
HALDY ET CONSORTS "POUR PERMETTRE LA VENTE PAR LES COMMUNES DES
BIENS ABANDONNÉS PAR UN LOCATAIRE EXPULSÉ" (15_MOT_063)**

2.1 Rappel de la motion

Le 24 mars 2015, Monsieur le député Jacques Haldy a déposé la motion suivante, développée en séance du Grand Conseil du 31 mars 2015 et renvoyée à l'examen d'une commission :

" Lorsque le bail d'un locataire prend fin, celui-ci doit libérer les locaux à une date déterminée, ce qu'il fait dans la plupart des cas. Mais il arrive que le locataire ne quitte pas spontanément les lieux, le bailleur devant alors requérir son expulsion qui se fait sous autorité de justice.

Dans cette hypothèse, le juge procède à l'exécution de l'expulsion, les biens mobiliers du locataire devant être pris en charge par la commune, en vertu de l'article 2, alinéa 2, lettre d, de la loi sur les communes, faisant obligation à celles-ci de garantir l'ordre et la sécurité publique, ce qui implique que les biens mobiliers du locataire ne puissent pas être laissés sur la voie publique.

Jusqu'à récemment, selon des recommandations du Service des communes et des relations institutionnelles de 2011, on appliquait un système pragmatique consistant à considérer que se nouait entre le locataire expulsé et la commune un contrat de dépôt par acte concluant, permettant ensuite, aux conditions du Code des obligations, la vente des biens non récupérés après sommation, vente ordonnée alors par le Juge de paix.

En vertu d'un arrêt du 2 juin 2014, le Tribunal fédéral a rendu une décision condamnant ce système, le Tribunal fédéral considérant que l'on ne saurait appliquer les règles du droit privé à une relation juridique soumise au droit public cantonal. Il apparaît ainsi nécessaire de légiférer pour adopter une solution similaire à ce qui existe en matière de véhicules abandonnés (cf. art. 26 et 26a de la loi vaudoise sur la circulation routière), afin d'éviter que les communes soient contraintes de conserver d'une façon illimitée les biens mobiliers en dépôt.

Les motionnaires demandent ainsi qu'une base légale de droit public cantonal soit adoptée, permettant d'éviter aux communes de devoir conserver de façon illimitée les biens mobiliers d'un locataire expulsé. "

Selon le rapport du 18 août 2015, la commission a recommandé à l'unanimité de prendre en considération la motion et de la renvoyer au Conseil d'Etat. Lors de sa séance du 10 novembre 2015, le Grand Conseil a pris la motion en considération et l'a renvoyée au Conseil d'Etat.

2.2 Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par les motionnaires et propose au Grand Conseil d'accepter le présent EMPL comme réponse à la motion Jacques Haldy et consorts.

3 CADRE LÉGAL

Les motionnaires font référence à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 juin 2014 (références 4A_132/2014). Celui-ci relève que la Loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA) règle la réparation des dommages causés illicitement ou en violation de devoirs de service dans l'exercice de la fonction publique cantonale ou communale. La responsabilité de la collectivité publique et de ses agents est donc soumise au droit public cantonal. Notre Haute Cour précise aussi que les règles de droit privé ne peuvent pas être appliquées à une relation juridique soumise au droit public cantonal. Elle condamne ainsi le système appliqué jusqu'ici, qui consistait à admettre la conclusion tacite, entre la commune et l'ex-locataire, d'un contrat de dépôt, soumis à l'article 472ss du Code des Obligations (CO), régissant le sort des biens mobiliers (Explications et recommandations à l'attention des communes élaborées par le Service des communes et des relations institutionnelles en 2011).

Il sied de rappeler que selon l'art. 2 al. 1 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC), les autorités communales exercent les attributions et exécutent les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la constitution et de la législation cantonales, dont font notamment partie les mesures propres à assurer l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la salubrité publique (art. 2 al. 2 LC let. d). Cette disposition constitue la base légale fondant l'obligation pour les communes de prendre en charge les biens mobiliers des ex-locataires ayant fait l'objet d'une exécution forcée (arrêt du Tribunal fédéral 4A_132/2014, consid. 2). En effet, si ces biens étaient laissés sur la voie publique, il en résulterait un trouble de l'ordre et de la tranquillité publics, tandis qu'il ne serait pas admissible de les détruire sans autres. La prise en charge des meubles du locataire expulsé est donc une tâche officielle qui relève du droit public cantonal.

Par conséquent, le régime de droit privé appliqué jusqu'ici n'ayant pas reçu l'aval du Tribunal fédéral, et ni la LC, ni la LRECA n'offrant de réponse satisfaisante aux problèmes qui se posent aux communes lorsqu'un locataire expulsé néglige de récupérer ses meubles, il est nécessaire de créer un régime juridique particulier. Celui-ci évitera que les communes n'engagent leur responsabilité ou soient tenues de conserver de façon illimitée les biens abandonnés par des locataires expulsés.

Une base légale de droit public doit ainsi être introduite dans la législation vaudoise, comme cela a

déjà été fait pour les véhicules abandonnés. Les art. 26 et 26a de la Loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR) précisent que tout véhicule dont l'arrêt ou le stationnement est contraire aux prescriptions, qui gêne la circulation, la met en danger, ou qui occupe indûment une place peut être, si le conducteur ne peut être atteint ou s'il refuse d'obtempérer aux injonctions de la police, des voyers ou des cantonniers, déplacé par ceux-ci, sous la responsabilité et aux frais du conducteur ou du détenteur du véhicule (art. 26 LVCR). Le détenteur du véhicule gardé en fourrière est sommé par écrit de venir le retirer dans les trente jours et informé que, passé ce délai, l'administration peut faire vendre le véhicule aux enchères. Si le détenteur est inconnu ou ne peut être atteint, cette sommation intervient par voie de publication dans la Feuille des avis officiels (art. 26a al. 1 LVCR). Le droit à la restitution du produit de la vente, sous déduction des frais, s'éteint cinq ans après communication ou publication de la sommation (art. 26a al. 2 LVCR).

4 PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTES VARIANTES ENVISAGÉES

Au vu de la jurisprudence précitée, les préoccupations des motionnaires sont légitimes. La question qui se pose est de savoir où doit figurer cette base légale au niveau cantonal.

Dans le cadre des travaux de la commission du Grand Conseil pour la prise en considération de la motion, le Service des communes et du logement (SCL) avait proposé deux variantes:

- une base légale communale, notamment dans le règlement communal de police ;
- une base légale cantonale qui pourrait figurer par exemple dans le Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010, dans la Loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise, ou encore dans la LC.

La commission avait alors émis le souhait d'introduire la base légale dans cette dernière loi.

La structure actuelle de la LC n'est guère adaptée à l'introduction d'une base légale permettant aux communes de régler la question du sort des meubles d'un locataire expulsé. En effet, ladite loi décrit d'abord aux chapitres I à VII les autorités communales et leur fonctionnement. Dans un deuxième temps, elle aborde la question du territoire communal et des collaborations intercommunales. Enfin, elle règle la surveillance de l'Etat sur les communes.

Toutefois, étant donné qu'une refonte totale de la LC n'est pas prévue dans l'immédiat et pour répondre à la préférence exprimée par la commission du Grand Conseil, il est prévu d'introduire la base légale réglant le sort des meubles du locataire après l'actuel article 2 LC. Cela apparaît d'autant plus opportun que l'article 2 alinéa 2 lettre d LC constitue la base légale obligeant la commune à prendre en charge ces objets. Par conséquent, le SCL propose d'introduire deux nouveaux articles 2a et 2b LC, dont la teneur serait la suivante :

Art. 2a Prise en charge de choses mobilières laissées par des locataires expulsés - principe

¹En application de l'article 2, alinéa 2, lettre d, la commune a le devoir de prendre en charge temporairement les choses mobilières laissées par des locataires dans les lieux dont ils ont été expulsés.

²Tous les frais qui en découlent, notamment les frais d'enlèvement, de transport, de conservation, de vente ou de destruction, sont mis à la charge de ces locataires.

Art. 2b Modalités

¹La municipalité somme par écrit les locataires expulsés de venir récupérer leurs biens dans les meilleurs délais et les informe qu'à défaut, passés six mois au moins, ils pourront être vendus, ou s'ils n'ont pas de valeur marchande, détruits ou laissés à disposition de la commune. La municipalité peut fixer un délai plus bref lorsque les coûts de conservation sont particulièrement importants, lorsque les choses conservées sont susceptibles de se déprécier rapidement ou pour d'autres motifs impérieux.

²Une fois le délai de conservation échu, la municipalité peut ordonner la vente des biens, ou s'ils n'ont pas de valeur marchande, leur destruction ou la mise à disposition de la commune. Elle notifie sa décision aux locataires expulsés.

³La municipalité notifie aux locataires expulsés une décision fixant le montant des frais à leur charge après que les biens ont été récupérés, vendus ou détruits.

⁴Les locataires expulsés ont droit à la restitution du produit de la vente, sous déduction des frais fixés conformément à l'alinéa 3. Ce droit s'éteint cinq ans après la vente.

⁵Si l'adresse des locataires expulsés est inconnue, les communications qui leur sont destinées interviennent par voie de publication dans la Feuille des avis officiels.

5 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Loi sur les communes du 28 février 1956 (LC)

Art. 2a LC (nouveau)

Al. 1 :

Afin de garantir l'ordre et la tranquillité publique, la commune a le devoir de prendre en charge les choses mobilières (meubles et autres objets mobiliers qui auront préalablement fait l'objet d'un inventaire) du locataire d'un bail à loyer qui a fait l'objet d'une expulsion forcée et n'a pas récupéré ses biens. Cette disposition s'applique aux différents types de baux, y compris les baux commerciaux.

Al. 2 :

Tous les frais engagés par la commune pour les frais d'enlèvement, de transport, de conservation, de vente ou de destruction du mobilier seront facturés aux locataires expulsés.

Art. 2b LC (nouveau)

Al. 1 :

Dès la prise en charge, la municipalité somme l'ex-locataire de venir retirer ses biens dans les meilleurs délais et l'informe que s'il ne le fait pas, elle pourra procéder à leur vente ou s'ils n'ont pas de valeur marchande, à leur destruction ou à la mise à disposition de la commune, après un délai qu'elle fixera et qui sera de six mois au moins. Ce délai permet au locataire expulsé de retrouver un logement ou de prendre les mesures pour récupérer ses biens. Les municipalités sont toutefois libres, en fonction des circonstances ou de la place à disposition, de prolonger cette durée. Inversement, il se justifie aussi de leur permettre de réduire le délai minimum de conservation. Il en va ainsi dans le cas où le stockage des objets enlevés, en raison de leur volume ou de leur nature par exemple, occasionnerait des coûts particulièrement importants, si ces biens sont susceptibles de se déprécier rapidement ou pour tout autre motif de nature impérieuse.

Al. 2 :

Une fois la durée minimale de conservation échue, la municipalité peut décider la vente des biens (vente de gré à gré ou aux enchères), leur destruction ou une mise à disposition de la commune (par exemple donation de jouets sans valeur ou mise à disposition à une oeuvre caritative de biens sans valeur marchande ayant néanmoins une utilité). Elle notifiera sa décision aux locataires expulsés et une fois celle-ci entrée en force, pourra faire procéder à la vente ou à la destruction.

Al.3 :

La municipalité établira un décompte final des frais (enlèvement, transport, conservation, vente ou destruction) et notifiera ce décompte au locataire expulsé.

Al. 4 :

Le locataire expulsé pourra réclamer le produit de la vente de ses biens dans un délai de cinq ans. Toutefois, la commune pourra déduire l'ensemble des frais engagés.

Al. 5 :

Si l'adresse du locataire expulsé est inconnue, les différentes communications prévues aux alinéas précédents devront intervenir par voie de publication dans la Feuille des avis officiels. Il n'est pas possible de se soustraire à cette publication. Sous l'angle procédural, pour que le système ne souffre pas la critique, les locataires concernés doivent pouvoir prendre connaissance des décisions de la municipalité (fixation d'un délai pour récupérer leurs biens ; choix de procéder à la vente ou à la destruction). La loi sur la procédure administrative précise à son article 44 al. 3 que l'autorité peut notifier ses décisions par voie de publication du dispositif dans la Feuille des avis officiels à une partie dont le lieu de séjour est inconnu. Ce principe est d'ailleurs repris par la LVCR pour les véhicules abandonnés. La décision municipale est une décision individuelle touchant une personne, qui souvent quitte le territoire communal, et dès lors un affichage au pilier public ne paraît pas suffisant.

6 CONSEQUENCES

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

Le présent projet représente une révision très partielle de la LC, soit l'introduction de deux nouveaux art. 2a et 2b LC.

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

Néant.

6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

6.4 Personnel

Néant.

6.5 Communes

Les communes disposeront désormais d'une base légale qui permettra de régler le sort des biens mobiliers d'un locataire expulsé et qui leur permettra d'éviter de devoir conserver de façon illimitée ces biens.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Protection des données

Néant.

6.14 Autres

Néant.

7 CONCLUSION

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

- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC) ;
- d'accepter le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Jacques Haldy et consorts " pour permettre la vente par les communes des biens abandonnés par un locataire expulsé ".

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes
(LC)

du 15 février 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La loi du 28 février 1956 sur les communes est modifiée comme il suit :

Art. 2a Prise en charge de choses mobilières laissées par des
locataires expulsés - principe

¹ En application de l'article 2, alinéa 2, lettre d, la commune a le devoir de prendre en charge temporairement les choses mobilières laissées par des locataires dans les lieux dont ils ont été expulsés.

² Tous les frais qui en découlent, notamment les frais d'enlèvement, de transport, de conservation, de vente ou de destruction, sont mis à la charge de ces locataires.

Texte actuel

Projet

Art. 2b Modalités

¹ La municipalité somme par écrit les locataires expulsés de venir récupérer leurs biens dans les meilleurs délais et les informe qu'à défaut, passés six mois au moins, ils pourront être vendus, ou s'il n'ont pas de valeur marchande, détruits ou laissés à disposition de la commune. La municipalité peut fixer un délai plus bref lorsque les coûts de conservation sont particulièrement importants, lorsque les choses conservées sont susceptibles de se déprécier rapidement ou pour d'autres motifs impérieux.

² Une fois le délai de conservation échu, la municipalité peut ordonner la vente des biens ou s'ils n'ont pas de valeur marchande, leur destruction ou la mise à disposition de la commune. Elle notifie sa décision aux locataires expulsés.

³ La municipalité notifie aux locataires expulsés une décision fixant le montant des frais à leur charge après que les biens ont été récupérés, vendus ou détruits.

⁴ Les locataires expulsés ont droit à la restitution du produit de la vente, sous déduction des frais fixés conformément à l'alinéa 3. Ce droit s'éteint cinq ans après la vente.

⁵ Si l'adresse des locataires expulsés est inconnue, les communications qui leur sont destinées interviennent par voie de publication dans la Feuille des avis officiels.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Texte actuel**Projet**

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 février 2017.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de loi modifiant
la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC) et**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur la motion Jacques Haldy et consorts**

**"pour permettre la vente par les communes des biens abandonnés par un locataire expulsé"
(15_MOT_063)**

1. PREAMBULE

La commission nommée pour examiner l'objet cité en titre s'est réunie le 19 juin 2017 à Lausanne.

Elle était composée de Mme Jessica Jaccoud confirmée dans son rôle de présidente et rapportrice, ainsi que de Mme Anne Baehler Bech et MM. Alain Bovay, Jacques Haldy, Olivier Kernen et Julien Cuérel. M. Serge Melly était excusé.

Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) était également présente. Elle était accompagnée de Mme Corinne Martin, cheffe du Service des communes et du logement (SCL) et de Mme Joëlle Wernli, juriste au SCL.

Les notes de séance ont été tenues par Mme Fanny Krug, secrétaire de commission. Qu'elle en soit ici remerciée.

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le projet d'EMPL ici présenté fait suite à une motion de M. le Député J. Haldy déposée en 2015 et prise en considération fin 2015 par le Grand Conseil à l'unanimité.

Une révision minime de la loi sur les communes (ci-après LC) est donc proposée par le Conseil d'Etat. Elle a pour but de répondre de manière pratique et pragmatique à la question soulevée en son temps par le motionnaire, soutenu par l'unanimité du Grand conseil.

Pour rappel, dans l'hypothèse de l'expulsion d'un locataire qui laisserait derrière lui ses meubles et bien personnels, les communes appliquent depuis de nombreuses années une circulaire du Service des communes et des relations institutionnelles (ci-après SECRI) du 24 octobre 2011. Cette directive propose à la commune, dans le cas où le locataire ne répond pas aux sommations qui lui sont adressées et laisse ainsi ses meubles sous sa responsabilité, d'appliquer les règles de droit privé du Code des obligations relatives au contrat de dépôt. En effet, selon le SECRI, la commune peut considérer qu'elle est liée au locataire par un contrat de dépôt par acte concluant. Dès lors, la commune peut s'adresser à la Justice de Paix, laquelle peut ordonner la vente aux enchères des biens du locataire de telle sorte que les droits du précité ne sont pas péjorés.

Or, le Tribunal fédéral (ci-après TF) a relevé, dans un arrêt du 2 juin 2014¹, que la prise en charge des meubles du locataire expulsé est une tâche officielle qui relève du droit public cantonal conformément à l'art. 2 al. 2 let. d de la Loi sur les communes (LC ; RS-VD 175.11). Le TF en a conclu que l'application du droit privé fédéral des contrats à une relation juridique soumise au droit public cantonal était erronée, étant précisé que la directive du SECRI ne constitue pas une base de droit public cantonal suffisante.

La commune a une responsabilité de droit public lorsqu'elle doit s'occuper des meubles en déshérence d'un locataire expulsé conformément à la Loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (RS-VD 170.11).

Nonobstant cet arrêt du TF, de nombreuses communes ont continué à appliquer la directive du SECRI. Néanmoins, la Justice de Paix, en se référant à l'arrêt précité, a récemment refusé, sur requête d'une commune, d'ordonner la vente aux enchères des biens d'un locataire conformément aux dispositions de droit privé fédéral.

Sur cette base, le motionnaire a requis l'adoption d'une norme cantonale de droit public afin de répondre à la jurisprudence du TF et éviter aux communes, tout en respectant les droits des propriétaires, de devoir conserver de façon illimitée les biens mobiliers d'un locataire expulsé.

Par conséquent, le Conseil d'Etat propose de compléter la loi sur les communes en permettant à celles-ci de prendre en charge le mobilier abandonné par les locataires expulsés ; les questions des frais, durée de stockage, pouvoir de la municipalité à l'échéance du délai, droits des locataires expulsés y sont précisées. La modification de la LC a été privilégiée par rapport à la modification du Code de droit privé judiciaire vaudois (RS-VD 211.02) pour des raisons de cohérence et de lisibilité.

Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux encourage la commission à adopter cette modification législative afin de répondre à une demande du terrain des communes et ainsi boucher un vide juridique très peu souhaitable. Elle précise en outre que tant l'UCV et l'AdCV ont été consultées et ont donné une appréciation favorable à cette nouvelle réglementation.

3. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire rappelle en préambule que lors de la séance de commission chargée d'étudier la prise en considération de la motion, le choix d'inscrire la base légale dans la LC avait été pré-validée par l'unanimité des commissaires. Pour le motionnaire, il s'agit donc du bon choix. Il relève également que les milieux intéressés ont été consultés et les remarques justifiées ont été prises en compte dans le projet de loi. Il se dit satisfait du projet de loi soumis à l'examen de la commission qui répond aux besoins et attentes des communes.

4. DISCUSSION GENERALE

Dans le cadre de la discussion générale, un commissaire relève que le projet de loi prévoit un délai maximum de 6 mois au-delà duquel la Municipalité peut procéder à la vente ou à la destruction des biens des locataires (art. 2b al. 1 LC). En outre, dit commissaire relève que ce délai peut être plus bref dans des situations exceptionnelles. Il s'inquiète donc de la possibilité, à bien plaisir, pour les Municipalités de systématiquement diminuer le délai initial de 6 mois.

Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux précise que le risque a bien été considéré. A cet égard, et conformément au texte de l'EMPL (dernière phrase de la p. 3), la Municipalité peut fixer un délai plus court dans les cas suivants : lorsque les coûts de conservation sont particulièrement importants, en cas de risque de dépréciation, pour d'autres motifs impérieux. La commune sera tenue de se justifier. Selon le Conseil d'Etat, cette disposition légale offre un outil aux communes et donne un signal aux locataires.

Il est en outre précisé que le mot « notamment » ne figure pas au projet de loi. Cela signifie que le délai plus bref est subordonné à l'une des hypothèses très clairement mentionnées à l'al. 1 de l'art. 2b

¹ Arrêt du Tribunal fédéral du 2 juin 2014 (4A_132/2014)

LC. La liste est exhaustive. La commune devra cas échéant justifier l'utilisation de cette possibilité qui est une nécessité pour les choses périssables.

Le commissaire est satisfait de ces explications pour autant qu'elles soient correctement protocolées dans le présent rapport.

Un autre commissaire se demande si ce type de disposition pourrait s'appliquer aux bateaux pour les communes disposant d'un port.

Pour répondre à cette question, le Département a transmis aux membres de la commission, postérieurement à la tenue de la séance, un document intitulé « Procédure d'ordre d'évacuation et de mise en fourrière de bateaux non conformes entreposés sur le domaine public des eaux vaudoises ». Ce document est joint en annexe du présent rapport. Que le bateau en question soit entreposé dans un port public ou privé, la procédure ressemble fortement à celle prévue par les art. 26 et 26a de la Loi vaudoise sur la circulation routière s'agissant des voitures en déshérence sur le domaine public. Dès lors, le Département est d'avis que les nouvelles dispositions de la LC faisant l'objet du présent EMPL ne devraient pas s'appliquer aux bateaux, la matière étant déjà réglementée.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Aucune remarque formulée par les commissaires.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

Un commissaire se demande si, sur la base de cette disposition légale (art. 2a al. 2 LC), une Municipalité pourrait, dans ce type de situation, procéder au prélèvement d'un émolument.

A cet égard, Mme la Conseillère d'Etat précise que l'application des principes d'équivalence et de proportionnalité semble être un obstacle à cette proposition.

L'art. 2a du projet de loi est adopté à l'unanimité des membres présents.

L'art. 2b du projet de loi est adopté à l'unanimité des membres présents.

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

La commission adopte le projet de loi modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC), tel que présenté par le Conseil d'Etat, à l'unanimité des membres présents.

8. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité.

9. VOTE SUR LE RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.

Nyon, le 28 décembre 2017.

*La rapportrice :
(signé) Jessica Jaccoud*

Annexe :

- Procédure d'ordre d'évacuation et de mise en fourrière de bateaux non conformes entreposés sur le domaine public des eaux vaudoises, Direction générale de l'environnement, juillet 2013



**Direction générale
de l'environnement (DGE)**

Administration générale

Rue du Valentin 10
1014 Lausanne

**AUX MUNICIPALITES DES COMMUNES ET
AUX PREFECTURES DU CANTON DE
VAUD**

Lausanne, juillet 2013

**Procédure d'ordre d'évacuation et de mise en fourrière de bateaux non conformes
entreposés sur le domaine public des eaux vaudoises**

Madame la Syndique, Monsieur le Syndic,
Madame la Conseillère municipale, Monsieur le Conseiller municipal,
Madame la Préfète, Monsieur le Préfet,

Vous trouverez, ci-annexé, un texte qui vous renseignera sur la procédure d'ordre d'évacuation et de mise en fourrière de bateaux non conformes entreposés sur le domaine public des eaux vaudoises.

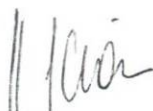
Ce texte énumère :

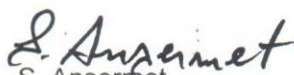
- 1) les types de bateaux non conformes
- 2) la marche à suivre pour l'ordre d'évacuation et la mise en fourrière

ainsi que les bases légales y relatives.

Mme Silvia Ansermet, juriste (tél. 021 316 75 53) se tient à disposition pour tout complément d'information.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à cet envoi et vous prions de croire, Madame la Syndique, Monsieur le Syndic, Madame la Conseillère municipale, Monsieur le Conseiller municipal, Madame la Préfète, Monsieur le Préfet, à l'expression de nos sentiments distingués.


J.-F. Jatton
Adjoint au directeur général


S. Ansermet
Juriste

Copies :

- SeCRI
- UCV
- AdCV
- Groupe des députés, p.a. Secrétariat du Grand Conseil, Pl. du Château 6, 1014 Lausanne

**PROCÉDURE D'ORDRE D'ÉVACUATION ET DE MISE EN FOURRIÈRE DE BATEAUX
NON CONFORMES ENTREPOSÉS SUR LE DOMAINE PUBLIC
DES EAUX VAUDOISES**

1. BATEAUX NON CONFORMES

GÉNÉRALITÉS

Ci-dessous, sont énumérés les principaux cas de non conformité d'un bateau qu'il est probable de rencontrer dans la pratique.

Le terme bateau désigne un véhicule servant à la navigation, un autre corps flottant destiné au déplacement sur ou sous la surface de l'eau ou un engin flottant, ceci au sens de l'article 2 de l'ordonnance fédérale sur la navigation intérieure,

Avec chaque cas, nous mentionnons :

- La **base légale** qui peut fonder l'ordre d'évacuation du bateau ainsi que sa mise en fourrière.

Lorsque le bateau concerné est entreposé dans un périmètre concédé par le Conseil d'État ou le Département de la sécurité et de l'environnement, il convient de prendre connaissance du texte de concession qui peut, peut-être, contenir des dispositions spécifiques.

S'il s'agit d'un port public, le règlement de port peut également apporter une réponse plus précise.

Si le stationnement du bateau concerné fait l'objet d'une autorisation à bien plaisir délivrée par la Direction générale de l'environnement (DGE), il convient d'en prendre connaissance.

- Les **autorités compétentes** pour l'ordre d'évacuation et la mise en fourrière.

À relever que lorsque la compétence incombe à une commune, la DGE la rendra attentive sur le fait qu'en cas de non intervention de celle-ci dans le délai imparti, la DGE procèdera elle-même à l'ordre d'évacuation et à la mise en fourrière, ceci aux frais et sous la responsabilité de la commune.

En cas d'urgence, la DGE agira immédiatement.

CAS DE NON CONFORMITÉ D'UN BATEAU

Les cas suivants sont à relever :

1) Les bateaux à moteur et les voiliers, non immatriculés, déposés ou abandonnés sur le domaine public des eaux

Base légale

Les dispositions légales suivantes peuvent fonder l'ordre d'évacuation et la mise en fourrière du bateau à moteur ou du voilier :

⇒ Article 12 de la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public - LPDP

¹Sont subordonnés à l'autorisation préalable du département :

a. Tout (...) dépôt (...) dans les lacs et sur leurs grèves, dans les cours d'eau, sur leurs rives et dans l'espace cours d'eau, (...).

⇒ Article 17 du règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets - RLGD

¹Le dépôt ou l'abandon de véhicules automobiles hors d'usage, de parties de ceux-ci, notamment les pneus, ainsi que d'autres objets métalliques encombrants, est interdit sur tout le territoire cantonal, tant sur le domaine public que sur la propriété privée, hors d'un local ou d'une place de dépôt ou de stationnement conforme à la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC).

²Ces déchets sont remis aux entreprises d'élimination autorisées par le département.

³Sont considérés comme hors d'usage tous les véhicules à moteur ainsi que les remorques de tous genres et catégories, dépourvus de permis de circulation valable, les cycles, cyclomoteurs, machines et véhicules de chantier inaptes à circuler.

⁴Les bateaux inaptes à la navigation sont assimilés aux véhicules hors d'usage.

⇒ Article 40 du règlement d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions - RLATC

¹Les places de dépôt de véhicules doivent comporter un revêtement dur et imperméable à moins que le sol ne soit naturellement imperméable; elles sont équipées d'une évacuation directe ou indirecte des eaux pluviales à l'émissaire public, après épuration de celles-ci par passage dans un séparateur d'huile ou d'essence.

²En règle générale, l'aire de stationnement sera dissimulée par un écran naturel existant ou à constituer (rideau d'arbres, haie, mur, notamment...).

³Ces dispositions ne sont pas applicables aux places de stationnement privées aménagées en nombre limité, pour véhicules automobiles légers pourvus de plaques de contrôle ou immatriculés.

Compétence

Si le dépôt ou l'abandon du bateau à moteur ou du voilier est fait dans un port public, la compétence de l'ordre d'évacuation et de la mise en fourrière incombe au concessionnaire, à savoir, généralement, une commune.

Dans tous les autres cas « hors port public », soit place d'amarrage autorisée - port privé, ponton, corps-mort, etc, place d'amarrage gérée par l'État, place de stationnement à terre sur une parcelle privée de l'État, amarrage sauvage, la compétence incombe à la DGE.

2) Les autres bateaux déposés ou abandonnés sur le domaine public des eaux

Base légale

La disposition légale suivante peut fonder l'ordre d'évacuation du bateau et sa mise en fourrière :

⇒ Article 12 de la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public - LPDP

¹Sont subordonnés à l'autorisation préalable du département :

a. Tout (...) dépôt (...) dans les lacs et sur leurs grèves, dans les cours d'eau, sur leurs rives et dans l'espace cours d'eau, (...).

Compétence

Si le dépôt ou l'abandon d'un bateau est fait dans un port public, la compétence de l'ordre d'évacuation et de la mise en fourrière incombe à la commune.

Dans tous les autres cas, la compétence incombe à la DGE.

3) Les bateaux échoués, coulés ou inaptes à la navigation ainsi que les autres objets qui entravent ou mettent en danger la navigation

Base légale

Les dispositions légales suivantes peuvent fonder l'ordre d'évacuation et la mise en fourrière :

⇒ Article 6 de la loi fédérale sur la navigation intérieure - LNI

¹Les cantons peuvent faire enlever, aux frais du détenteur et du propriétaire, lorsque ceux-ci ne le font pas dans le délai qui leur a été imparti, les bateaux échoués, coulés ou inaptes à la navigation ainsi que les autres objets qui entravent ou mettent en danger la navigation.

²En cas de danger imminent ou lorsque ni le détenteur ni le propriétaire ne peuvent être atteints, les autorités peuvent prendre immédiatement les mesures utiles.

⇒ Article 13 du Règlement de la navigation sur le lac Léman - RNav

¹Les autorités ont le droit de faire enlever, aux frais du propriétaire ou du détenteur du bateau ou de celui qui a créé l'obstacle, le bateau échoué ou coulé, ainsi que tous autres objets mettant en danger ou entravant la navigation, lorsque ces personnes n'éliminent pas l'obstacle dans le délai convenable qui leur a été imparti à cet effet.

S'il y a péril en la demeure, l'autorité peut se dispenser d'impartir un délai d'exécution préalable.

Compétence

Si le bateau ou l'objet se trouve dans un port public, la compétence de l'ordre d'évacuation et de la mise en fourrière incombe à la commune.

Dans tous les autres cas, la compétence incombe à la DGE.

4) Les bateaux présentant des déficiences lors de l'inspection officielle au SAN

Base légale

La disposition légale suivante peut fonder la mise en fourrière :

⇒ Article 104 ordonnance sur la navigation dans les eaux suisses - ONI

Lorsque des déficiences sont constatées, l'autorité compétente peut restreindre ou interdire l'utilisation du bateau, saisir le permis de navigation ou retirer le bateau de la circulation jusqu'à ce qu'il soit établi que les déficiences ont été éliminées.

Compétence

Si le bateau ou l'objet se trouve dans un port public, la compétence de l'ordre d'évacuation et de la mise en fourrière incombe à la commune.

Dans tous les autres cas, la compétence incombe à la DGE.

BASES LÉGALES COMPLÉMENTAIRES

Outres les bases légales susmentionnées, selon les cas d'espèce, les bases légales complémentaires suivantes peuvent être mentionnées :

Bateau sans responsabilité civile

⇒ Article 153 de l'ordonnance sur la navigation dans les eaux suisses - ONI

¹Un bateau ne peut être mis en circulation ni stationné sur des eaux publiques avant qu'ait été conclue une assurance-responsabilité civile.

²Pour autant qu'ils ne sont pas utilisés à des fins commerciales, les bateaux suivants sont exemptés de l'obligation de s'assurer:

a. les bateaux non motorisés;

b. les rafts d'une longueur inférieure à 2,5 m;

c. les bateaux à voile non motorisés dont la surface vélique est inférieure à 15 m²;

^{2bis}Indépendamment des dérogations prévues à l'al. 2, les bateaux utilisés comme planches à voiles tirées par des cerfs-volants sont soumis à l'obligation de s'assurer prévue à l'al. 1.

³Une attestation doit certifier qu'une assurance-responsabilité civile obligatoire a été conclue.

Moteurs non conformes

Ordonnance sur les prescriptions relatives aux gaz d'échappement des moteurs de bateaux dans les eaux suisses

Pollution des eaux

⇒ Articles 10 de l'ordonnance sur la navigation dans les eaux suisses - ONI

¹Il est interdit de verser ou de laisser s'écouler dans l'eau des substances de nature à polluer ou à en altérer les propriétés.

²Si, par suite d'inadvertance, de telles substances sont tombées ou risquent de tomber à l'eau, le conducteur doit aviser sans délai la police s'il n'est pas en mesure d'écarter lui-même le danger ou la pollution.

³Le conducteur qui constate la présence dans la voie navigable de carburant, de lubrifiant en quantité appréciable ou d'autres substances dangereuses pour l'eau est tenu d'aviser la police.

⁴Pour les moteurs utilisant un mélange de carburant et de lubrifiant, l'huile doit être biodégradable.

⇒ Article 107 de l'ordonnance sur la navigation dans les eaux suisse - ONI

¹Les bateaux doivent être construits, équipés et entretenus selon les règles de l'art, de manière que:

(...);

c. les propriétés de l'eau ne puissent être altérées.

(...).

⇒ Article 3 de la loi fédérale sur la protection des eaux - LEaux

Chacun doit s'employer à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances.

⇒ Article 6 de la loi fédérale sur la protection des eaux - LEaux

¹Il est interdit d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à polluer; l'infiltration de telles substances est également interdite.

²De même, il est interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau.

⇒ Article 10 du règlement de la navigation sur le lac Léman- RNav

¹Il est interdit de jeter, de verser ou de laisser tomber ou s'écouler dans le lac des objets ou substances de nature à polluer l'eau ou à faire naître une entrave ou un danger pour la navigation ou pour les autres usagers.

²Il est interdit, en outre, d'émettre des fumées ou des odeurs en contravention aux dispositions des réglementations nationales relatives à la protection de l'atmosphère contre la pollution.

³Les conducteurs de bateaux et d'engins flottants et les surveillants d'établissements flottants doivent aviser l'autorité compétente dans le plus bref délai lorsqu'ils constatent la présence de produits pétroliers ou d'autres matières qui peuvent altérer les eaux.

2. MARCHÉ À SUIVRE POUR L'ORDRE D'ÉVACUATION ET LA MISE EN FOURRIÈRE

GÉNÉRALITÉS

À toutes fins utiles, il est rappelé que le règlement inter cantonal du 16 mai 1960 concernant la police de la navigation a été abrogé par un arrêté du 11 décembre 2002 épurant la législation. Nous n'avons pas pu être renseignés sur les raisons et l'historique de cette abrogation.

Dès lors, nous relevons qu'il n'existe pas de base légale décrivant la marche à suivre pour une mise en fourrière.

Il faut donc comprendre que la marche à suivre décrite ci-dessous doit être considérée comme une conséquence de la non conformité du bateau.

Par assimilation, nous nous sommes inspirés des articles 721 et 722 du code civil suisse qui ont pour objets les choses trouvées : à la différence de la situation qui nous occupe, au sens du code civil suisse, pour qu'il y ait objet trouvé, il faut que le propriétaire de la chose s'en soit trouvé dessaisi sans sa volonté.

Nous nous sommes également inspirés des articles 26 et 26a de la loi sur la circulation routière :

MARCHE À SUIVRE

La marche à suivre pour l'ordre d'évacuation et la mise en fourrière peut être la suivante :

- a) Le détenteur du bateau (en priorité le propriétaire) est sommé par écrit par l'autorité compétente d'évacuer son bateau du domaine public des eaux, avec un délai d'exécution de 15 jours et avertissement qu'en cas d'inexécution dans le délai imparti, le bateau sera mis, à ses frais et sous sa responsabilité, en fourrière.

Si le détenteur du bateau est inconnu ou ne peut être atteint, une nouvelle sommation, faite par l'autorité compétente, a lieu par voie édictale.

- b) En cas d'inexécution dans le délai imparti, le bateau est mis en fourrière par l'autorité compétente.

En cas de danger imminent, l'autorité compétente agit immédiatement.

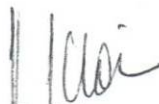
- c) Le détenteur du bateau, s'il est connu, est informé par écrit par l'autorité compétente de la mise en fourrière et est sommé de retirer immédiatement son bateau. Il doit être informé que, passé un certain délai (à déterminer en fonction de la surface du dépôt et du bateau mis en fourrière), ce bateau sera vendu (aux enchères ou gré à gré) ou détruit, selon son état, aux frais du détenteur.

Une copie de la lettre est adressée à la gendarmerie et à la brigade du lac.

Si le détenteur du bateau est inconnu, la gendarmerie et la brigade du lac sont informées par écrit par l'autorité compétente de la mise en fourrière.

- d) Après un certain délai (lorsque la fourrière est pleine), une sommation édictale est faite par l'autorité compétente sommant le détenteur du bateau de le retirer dans un délai d'un mois. Il est précisé que passé le délai, le bateau sera vendu (aux enchères ou gré à gré) ou détruit, selon son état, aux frais du détenteur, s'il est connu.

- e) Le solde actif, après paiement des frais et émoluments de fourrière, est consigné pendant 5 ans et, passé ce délai, dévolu à l'autorité compétente.


J.-F. Jaton

Adjoint au directeur général


S. Ansermet
Juriste

Lausanne, le 20 juin 2013

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Claudine Wyssa et consorts – Compétence de prononcer une interdiction de
périmètre pour les juges de paix de tous les districts

1 RAPPEL DU TEXTE DÉPOSÉ

Une des mesures à disposition des polices du canton de Vaud pour agir à l'encontre de requérants d'asile trafiquants de produits stupéfiants est prévue dans la LEtr (Loi fédérale sur les étrangers), à son article 74. Celle-ci prévoit que des mesures d'interdiction de périmètre peuvent être prononcées à l'égard de ces personnes, selon quelques conditions bien précises, notamment si elles menacent ou troublent l'ordre public ou s'adonnent à du trafic illégal de stupéfiants.

La loi d'application vaudoise (LVLEtr) fixe, à ses articles 11 et 13, qui est compétent pour prononcer l'assignation ou l'interdiction de fréquenter un territoire donné. L'article 11 précise que le seul juge de paix compétent (au sens de cette loi) est le juge de paix de Lausanne. Quant à l'article 13, il dit que c'est le juge de paix (forcément de Lausanne) qui est compétent pour ordonner une interdiction de pénétrer dans une région déterminée.

Cela a pour conséquence que, lors d'interpellations, le juge de paix qui va auditionner le requérant trafiquant avant de prononcer l'interdiction doit forcément être celui de Lausanne. Le fait de devoir systématiquement emmener la personne à Lausanne est une complication chronophage pour tous les corps de police. Elle a pour conséquence qu'à ce jour, il n'est quasiment pas fait usage de cette disposition.

L'objectif de cette motion (ndlr. transformée en postulat) est de demander à ce que l'article 11 LVLEtr soit modifié de façon à ce que le juge de paix de chaque district concerné puisse prononcer la mesure.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

Le 14 mars 2017, le Grand Conseil a adopté la révision de la Loi du 18 décembre 2007 d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers (LVLEtr) pour faire suite notamment à l'entrée en vigueur au plan fédéral des nouvelles dispositions en matière de renvoi immédiat des criminels étrangers.

Cette révision globale a également été l'occasion pour le Grand Conseil de donner suite aux diverses propositions émises par les groupes de travail dans le cadre des Assises de la chaîne pénale. S'agissant en particulier de la compétence de prononcer des interdictions de pénétrer dans une région déterminée, telles que prévues à l'article 74 LEtr et à l'article 13 LVLEtr - et de l'éventuelle réattribution de ladite compétence à l'ensemble des Justices de paix comme demandé par Mme la Députée Wyssa - le rapport au Conseil d'Etat portant sur les suites à donner aux propositions des Assises de la chaîne pénale émettait l'alternative suivante (p. 12) :

" Une réattribution des compétences et la modification de la procédure afférente à une interdiction de

pénétrer dans une région déterminée doivent également faire l'objet d'une modification de la LVLEtr. Cette compétence doit revenir à la Police cantonale dans le sens où cette mesure vise principalement à lutter contre le trafic illégal de stupéfiants.

Une telle modification pourrait s'inscrire dans la réponse à la motion de la Députée Claudine Wyssa (Motion Claudine Wyssa et consorts – Compétence de prononcer une interdiction de périmètre pour les Juges de Paix de tous les districts – 13-MOT-025), déposée le 14 mai 2013 et transformée en postulat, qui demande à ce que l'article 11 LVLEtr soit modifié de manière à ce que le juge de paix de chaque district concerné puisse prononcer une interdiction de périmètre. Cette demande était principalement motivée par le fait que seule la Justice de paix de Lausanne est aujourd'hui compétente pour ordonner des assignations. Cette compétence judiciaire unique engendre des difficultés dans l'engagement des effectifs des agents municipaux, notamment dans le cadre du transfert des intéressés. Très souvent, les polices autres que lausannoise renoncent à faire valoir cette mesure afin d'éviter de devoir se déplacer à Lausanne devant le juge de paix. L'attribution de la compétence à un officier de police aurait ainsi l'avantage d'être une proposition de remplacement donnant satisfaction à la demande de la postulante.

A noter que dans son rapport du 6 janvier 2014, la commission des affaires judiciaires du Grand Conseil recommande à l'unanimité de prendre en considération le postulat Wyssa et consorts : " Une majorité de la commission est d'avis que la compétence d'ordonner un éloignement devrait être du ressort d'une autorité liée à la Police cantonale ".

Faisant suite à cette proposition des Assises, l'EMPL portant modification de la LVLEtr, adopté par le Grand Conseil le 14 mars 2017, mentionnait à son tour ce qui suit en lien avec l'article 13 : " Le transfert, du juge de paix du district de Lausanne à la police, de la compétence d'ordonner ou de lever une interdiction de pénétrer dans une région déterminée concrétise également une proposition des Assises de la chaîne pénale (cf. Rapport au Conseil d'Etat, ch. 5.2.2). Ce transfert de compétence répond par ailleurs à la motion déposée le 21 mai 2013 par la députée Claudine Wyssa (13_MOT_025) ".

Compte tenu de l'adoption définitive par le législateur de la révision de la LVLEtr, **le présent rapport du Conseil d'Etat vise uniquement à réparer un oubli formel** intervenu lors du dépôt au Grand Conseil de l'EMPL y relatif. En effet, ce dernier, même s'il mentionnait que le nouvel article 13 était une réponse au postulat de Mme la Députée C. Wyssa, ne contenait néanmoins aucun rapport spécifique à ce sujet.

Sur le fond et comme indiqué précédemment, le Grand Conseil a choisi de privilégier la solution préconisée par les Assises de la chaîne pénale, en transférant une telle compétence de la Justice de paix à la Police cantonale, pour les motifs explicités ci-dessus.

En définitive, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle LVLEtr, il appartiendra à la Police cantonale de prononcer les décisions relatives à l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée, dans les limites fixées par le droit fédéral. En effet, ce type d'interdiction est issu de l'article 74 LEtr, lequel autorise les cantons à prononcer une telle mesure à l'endroit d'un étranger qui n'est pas titulaire d'une autorisation de courte durée, d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation d'établissement et qui, de surcroît, trouble ou menace l'ordre et la sécurité publics.

Dans le canton de Vaud, la Police cantonale est la seule autorité de police en charge des renvois, aux côtés du Service de la population. C'est pourquoi, s'agissant des décisions d'interdiction de pénétrer dans une région déterminée – lesquelles seront rendues à l'endroit d'étrangers faisant l'objet de mesures de renvoi – la Police cantonale doit demeurer le seul corps de police habilité à les prononcer, sans délégation aux corps de police communaux.

En revanche, le Conseil d'Etat confirme ici qu'il examine actuellement la proposition du Député

Mathieu Blanc d'octroyer à l'ensemble des polices du canton la compétence de prononcer des interdictions dites " de périmètre " dans le cadre de la réponse à sa motion. Cette compétence, si elle venait à être retenue, figurerait probablement dans la Loi sur l'organisation policière vaudoise. Elle s'appliquerait par ailleurs à l'ensemble des citoyens troublant ou menaçant l'ordre public et pas seulement aux étrangers soumis à l'article 74 LEtr.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 septembre 2017.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat Claudine Wyssa et consorts -
Compétence de prononcer une interdiction de périmètre pour les juges de paix de tous les
districts (14_POS_062)**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le lundi 13 novembre 2017, à la Salle du Bicentenaire à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames Aline Dupontet et Jessica Jaccoud ; Messieurs Marc-Olivier Buffat, Jean-François Cachin (remplaçant de Florence Bettschart-Narbel), Jean-Luc Chollet (remplaçant de Sylvain Freymond), Raphaël Mahaim, Axel Marion (remplaçant de Manuel Donzé), Stéphane Masson, Olivier Mayor, Yvan Pahud, Olivier Petermann (remplaçant de Patrick Simonin), Jean Tschopp et le soussigné, président-rapporteur. Madame Rebecca Joly et Monsieur Pierre Guignard étaient excusés et non remplacés pour cette séance.

Pour cette séance, Madame la Conseillère d'État Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) était accompagnée de Monsieur Jacques Antenen, Commandant de la Police cantonale (PolCant) et de Madame Christèle Borloz, Cheffe du service juridique EM de la PolCant.

Les notes de séances, qui ont servi à l'élaboration du présent rapport, ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil. Le président-rapporteur soussigné et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Mme la Conseillère d'État Béatrice Métraux précise d'emblée que ce rapport ne vise qu'à **réparer un oubli formel**, à la suite à la révision de la loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers (LVLEtr) le 14 mars 2017.

En effet, c'est au terme des travaux de révision de la LVLEtr que le Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat Claudine Wyssa et consorts « *Compétence de prononcer une interdiction de périmètre pour les juges de paix de tous les districts* » aurait dû être examiné.

Mme la Conseillère d'État Béatrice Métraux rappelle que lors des Assises de la chaîne pénale, la compétence confiée aux justices de paix de prononcer une interdiction de périmètre a été remise en cause. Au final, cette compétence a été attribuée à nouveau à la PolCant et au Service de la population (SPOP).

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Quand bien même la CTAFJ est nantie d'un rapport qui ne contient aucune conclusion formelle et que la réponse au postulat de Claudine Wyssa se trouve déjà dans la LVLEtr, le président-rapporteur indique à titre liminaire qu'il souhaite que la commission procède à un vote formel pour accepter ledit rapport.

Lors de la discussion générale, il est précisé en réponse à un commissaire que dans le canton de Vaud, la PolCant est bien la seule autorité de police en charge des renvois, aux côtés du SPOP. Ainsi, si dans

les faits les corps de polices communaux pourront prononcer de telles interdictions sur le terrain, elles feront systématiquement l'objet d'une validation par un officier de la PolCant.

En réponse à une question d'un autre commissaire, la Cheffe du service juridique EM de la PolCant répond que si la LVLEtr est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017, les processus de mise en œuvre de l'interdiction de périmètre doivent encore être finalisés, en principe d'ici le 1^{er} janvier 2018.

À un autre commissaire souhaite savoir où en est le traitement d'une autre motion sur un sujet similaire¹, la Conseillère d'État répond que le traitement de cette motion dépend en partie du sort du recours actuellement pendant devant le Tribunal fédéral en relation avec l'interdiction de la mendicité sur le territoire cantonal dès lors que la motion vise notamment à empêcher ce type de comportements.

4. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 30 décembre 2017.

Le président-rapporteur :
(signé) Mathieu Blanc

¹ (12_MOT_005) Motion Mathieu Blanc et consorts pour l'adoption de dispositions légales relatives à des mesures d'éloignement afin que les citoyens se réapproprient le domaine public.

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)
et
RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
Sur la motion Philippe Vuillemin – Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer ! (16_MOT_092)

1 PREAMBULE

Le présent exposé des motifs et projet de loi donne notamment suite à l'initiative Raphaël Mahaim et consorts – *Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer !* laquelle a été renvoyée à l'examen d'une commission qui, dans son rapport, a accepté à l'unanimité de reprendre le texte pour déposer, en son nom, par le biais de son président, le député Philippe Vuillemin, une motion, en recommandant la prise en considération et le renvoi au Conseil d'Etat, ce que le Grand Conseil a décidé le 7 juin 2016, lui aussi à l'unanimité.

Il s'agit d'une proposition de révision minimale de la Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP) qui a pour but de résoudre un problème pratique.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION PHILIPPE VUILLEMIN – DEPOUILLEMENT LORS DES SCRUTINS FEDERAUX : TOUS LES CITOYENS COMMUNAUX DOIVENT POUVOIR PARTICIPER ! (16_MOT_092)

2.1 Rappel de la motion

Développement

La commission chargée d'examiner l'initiative parlementaire Raphaël Mahaim et consorts intitulée : " *Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer* " a constaté que l'initiative n'était pas recevable en tant que tel. Vu l'intérêt du thème proposé et d'entente aussi bien avec l'initiant que le Bureau du Grand Conseil, la commission dépose en son nom la motion dont le texte est le suivant :

Il ressort de l'article 12 alinéa 4 de la Loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP-VD) modifié en 2013 que le dépouillement d'un scrutin doit être assuré par des personnes ayant la qualité d'électeurs. Selon l'article 91 alinéa 2 de la Loi fédérale sur les droits politiques (LDP), le droit cantonal doit être approuvé par la Confédération. Dans le cadre de cette approbation fédérale, la Chancellerie fédérale a retenu que la teneur des nouvelles dispositions cantonales prévues par la modification du 5 février 2013 de la LEDP-VD (art. 12, al. 4 à 6) n'autoriseraient pas le dépouillement des votations et élections fédérales (Conseil national) par d'autres personnes que celles ayant la qualité d'électeur au niveau fédéral. Or, la Constitution fédérale (Art. 136, Cst.) définit les électeurs au niveau

fédéral comme étant suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus.

En clair : en raison de la nouvelle interprétation du droit vaudois faite par la Chancellerie fédérale en 2013, ne peuvent en théorie aujourd'hui participer au dépouillement des élections fédérales — et ne peuvent donc être membres du bureau électoral — que les personnes ayant le droit de vote au niveau suisse. Le droit vaudois pourrait pourtant prévoir que tous les membres du corps électoral communal peuvent participer au dépouillement. Une analyse des travaux parlementaires relatifs à la révision de la LEDP en 2013 révèle qu'il n'a jamais été dans l'intention du Grand Conseil de limiter aux seuls électeurs en matière fédérale la participation aux bureaux électoraux.

La nouvelle situation légale ne correspond pas à la pratique établie en terre vaudoise. En effet, il est fréquent que des membres du bureau électoral soient par exemple des membres du conseil communal ou général de nationalité étrangère venus en renforts. Outre l'aide parfois précieuse que ces personnes apportent, cela représente également un moyen privilégié de faire connaître le système démocratique suisse aux étrangers ayant le droit de vote au plan communal.

Cette année (élections fédérales 2015), ce problème s'est par exemple posé pour la Commune de Baulmes dont le président du conseil était étranger et n'aurait donc pas été habilité à être membre du bureau électoral. Il est probable que de nombreuses autres communes étaient concernées, sans le savoir...

Au vu de ce qui précède, la commission propose par voie de motion la révision de l'article 12 LEDP-VD afin de lever toute ambiguïté quant au cercle des personnes admises à constituer le bureau électoral pour les votations et élections fédérales. Tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer au dépouillement lors des scrutins fédéraux, conformément à la pratique établie dans le canton.

Prise en considération immédiate.

(Signé) Philippe Vuillemin,

Président en charge de l'examen de l'initiative 15_INI_013

2.2 Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par le motionnaire et propose au Grand Conseil d'accepter le présent EMPL comme réponse à la motion Philippe Vuillemin.

3 CADRE LEGAL

La motion demande une modification de l'article 12 de la Loi sur l'exercice des droits politiques (ci-après : LEDP) dont la teneur est la suivante : "*En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres électeurs pour assurer le déroulement du scrutin*". Cet article précise que le dépouillement d'un scrutin doit être assuré par des personnes ayant la qualité d'électeur, plus précisément que "*le bureau électoral peut faire appel à d'autres électeurs pour assurer le déroulement du scrutin*".

Selon le motionnaire, cette disposition devrait être revue car elle n'autorise pas les électeurs étrangers à participer au dépouillement d'un scrutin fédéral (votation ou élection), que ce soit comme scrutateur ou membre du bureau électoral. En effet, dans le cadre de l'approbation des modifications du 5 février 2013 de la LEDP et touchant l'art. 12 LEDP, la Chancellerie fédérale a estimé que cette disposition devait être interprétée en regard de l'article 136 de la Constitution fédérale, celle-ci définissant les électeurs au niveau fédéral comme des hommes et des femmes suisses âgés de dix-huit ans révolus. Ainsi, seuls des citoyens suisses sont à même de participer au dépouillement des scrutins fédéraux, par opposition aux élus communaux étrangers qui, eux, ne peuvent que s'occuper des scrutins communaux. La Chancellerie fédérale a toutefois précisé que cette interprétation restrictive

découlait uniquement du fait que la législation vaudoise se référait à la notion d'électeur à l'article 12 alinéa 4 LEDP.

A noter que la problématique est la même sur le plan cantonal, puisque la LEDP définit les électeurs cantonaux comme des Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans le canton (art. 5 al. 1 LEDP).

La motion propose dès lors la révision de l'article 12 alinéa 4 LEDP afin de lever toute ambiguïté quant au cercle des personnes admises à constituer le bureau électoral, pour permettre à tous les citoyens communaux de participer au dépouillement des objets fédéraux, cantonaux et communaux, qu'ils soient de nationalité suisse ou étrangère.

Il n'est en effet pas rare, dans les communes vaudoises, qu'une partie du bureau électoral soit de nationalité étrangère. En effet, depuis les élections communales générales de 2006, les étrangers résidant en Suisse depuis 10 ans et dans le Canton depuis 3 ans ont acquis l'exercice des droits politiques au niveau communal, et donc la possibilité d'être élus au sein des conseils généraux et communaux. Ainsi, l'on se retrouve fréquemment dans des situations où plusieurs membres du bureau du conseil ne peuvent officier à titre de membre du bureau électoral du fait de leur nationalité.

De surcroît, lors d'élections fédérales, cantonales ou communales qui demandent une organisation complexe et un nombre important d'intervenants, les bureaux électoraux des villes font régulièrement appel aux collaborateurs de l'administration communale - ou à des étudiants - pour la saisie des bulletins modifiés dans Votelec. Si ces personnes n'interviennent pas à titre de scrutateurs ou de membres du bureau, mais uniquement comme saisissants, il n'en demeure pas moins qu'elles participent au scrutin au sens de l'alinéa 4 de l'article 12 LEDP. Ainsi, si l'on appliquait la loi à la lettre, ces collaborateurs devraient également tous être de nationalité suisse.

En conclusion, le Conseil d'Etat juge qu'une adaptation de la LEDP sur cet aspect apporterait des avantages pratiques indéniables. Il juge nécessaire que tout élu communal, quelle que soit sa nationalité, en particulier un membre du bureau électoral, puisse participer au dépouillement d'un scrutin, qu'il soit fédéral, cantonal ou communal. Il juge également important qu'il soit possible, pour une commune, de faire appel, outre aux citoyens domiciliés dans la commune, à des personnes domiciliées dans d'autres localités (par exemple des collaborateurs de l'administration communale ou des étudiants de la région) pour assurer le bon déroulement du scrutin, comme cela se fait déjà dans plusieurs grandes communes du Canton.

4 PRESENTATION DE LA VARIANTE RETENUE

Au vu des préoccupations du motionnaire qui sont légitimes, il y a dès lors lieu de modifier l'article 12 en remplaçant le terme d'" électeur " par celui de " personne disposant de l'exercice des droits civils ". Le nouvel article 12 LEDP aurait alors la teneur suivante :

Art. 12 Bureau électoral¹⁷

¹*Chaque commune constitue un bureau électoral, composé du président et des scrutateurs du conseil communal ou général.*

²*Le département peut autoriser les communes à diviser les bureaux en sections.*

³*Le président du conseil préside le bureau.*

⁴*En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres personnes disposant de l'exercice des droits civils au sens de l'article 13 du code civil suisse pour assurer le déroulement du scrutin.*

⁵*Chaque personne est tenue d'accepter sa désignation dans sa commune de domicile, sauf juste motif.*

⁶*En cas de besoin, le président du bureau électoral peut faire appel à des personnes non domiciliées*

dans la commune pour l'assister dans le dépouillement.

5 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)

Art. 12 al. 4 et 5 :

Alinéa 4 : En introduisant une notion plus large, soit celle de personne disposant de l'exercice des droits civils, la modification de l'alinéa 4 permet d'exclure la référence à la qualité d'électeur telle que définie par la Constitution fédérale. Dès lors, les élus communaux de nationalité étrangère peuvent désormais œuvrer au sein du bureau électoral pour tout scrutin, qu'il soit fédéral, cantonal et communal. Cette modification permet également de légitimer une pratique répandue dans les villes consistant à faire appel à des collaborateurs de l'administration communale, ou encore à des étudiants, qui ne sont pas tous domiciliés dans la commune concernée, pour assurer le bon déroulement du scrutin. Si la référence à la qualité d'électeur est supprimée, il y a lieu de préciser que les personnes visées par ces dispositions doivent avoir l'exercice des droits civils au sens de l'article 13 du code civil suisse.

Alinéa 5 : A contrario, si le bureau électoral peut faire appel à des collaborateurs de l'administration communale, des étudiants ou d'autres personnes susceptibles d'apporter leur aide le jour du scrutin, seules sont tenues d'accepter les personnes domiciliées dans la commune.

6 CONSÉQUENCES

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

Le présent projet représente une révision très partielle de la LEDP, soit la modification de l'art. 12 al. 4 et 5 LEDP. Cette révision partielle est proposée en amont de la révision totale de la LEDP puisqu'elle concerne un objet ayant des incidences importantes pour les prochaines échéances électorales de 2017.

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

Néant.

6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

6.4 Personnel

Néant.

6.5 Communes

Les communes disposeront désormais d'une base légale qui permettra aux membres du bureau électoral de désigner des membres du conseil communal ou général de nationalité étrangère, ou d'autres personnes, domiciliées ou non dans la commune, pour participer au dépouillement des objets fédéraux.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Protection des données

Néant.

6.14 Autres

Néant.

7 CONCLUSION

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

- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)
- d'accepter le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Philippe Vuillemin – Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer ! (16_MOT_092)

Texte actuel

Art. 12 Bureau électoral

¹ Chaque commune constitue un bureau électoral, composé du président et des scrutateurs du conseil communal ou général.

² Le département peut autoriser les communes à diviser les bureaux en sections.

³ Le président du conseil préside le bureau.

⁴ En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres électeurs pour assurer le déroulement du scrutin.

⁵ Tout électeur est tenu d'accepter sa désignation dans sa commune de domicile, sauf juste motif.

⁶ En cas de besoin, le président du bureau électoral peut faire appel à des personnes non domiciliées dans la commune pour l'assister dans le

Projet

PROJET DE LOI modifiant la Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)

du 15 février 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP) est modifiée comme il suit :

Art. 12

¹ Inchangé

² Inchangé

³ Inchangé

⁴ En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres personnes disposant de l'exercice des droits civils au sens de l'article 13 du code civil suisse pour assurer le déroulement du scrutin.

⁵ Chaque personne est tenue d'accepter sa désignation dans sa commune de domicile, sauf juste motif.

⁶ Inchangé

dépouillement.

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 février 2017.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé (351) Exposé de motifs et projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)

et

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la Motion Philippe Vuillemin –
Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir
participer ! (16_MOT_092)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 16 juin 2017, de 10h à 10h30, à la salle de conférences Montchoisi 35, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Isabelle Freymond et Valérie Schwaar, ainsi que de Messieurs, Jean-Luc Bezençon, Jean-Luc Chollet, confirmé dans son rôle de président-rapporteur, Hans Rudolph Kappeler, Raphaël Mahaim, Jean-François Thuillard, Daniel Trolliet, Philippe Vuillemin.

Participaient également à la séance, Mesdames Béatrice Métraux (cheffe du DIS) et Corinne Martin (cheffe du SCL, DIS)

Madame Sophie Métraux (SGC) a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le texte du Conseil d'Etat donne suite à l'initiative Raphaël Mahaim et consorts « *Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer* » dont la commission en charge avait constaté qu'elle n'était pas recevable en tant que telle, mais reconnaissant la pertinence de l'objet, et d'entente avec l'initiant et le Bureau du Grand Conseil, avait déposé la motion citée en titre.

Le Conseil d'Etat souscrit pleinement à la demande pertinente de la motion, soit modifier la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) afin de lever toute ambiguïté quant au cercle de personnes admises à constituer le bureau électoral et permettre à tous les citoyens communaux, qu'ils soient de nationalité suisse ou étrangère, de participer au dépouillement des objets fédéraux, cantonaux, communaux. En effet, en vertu de l'actuel art. 12 LEDP et de l'interprétation qui en est faite par la Confédération (nécessité que le droit cantonal soit approuvé par la Confédération, art. 91 al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques), ne peuvent participer aux dépouillements des scrutins fédéraux, que les électeurs au niveau fédéral.

Or, il n'est pas rare dans les communes vaudoises qu'une partie du bureau électoral soit de nationalité étrangère. En effet, depuis les élections communales générales de 2006, les étrangers qui résident en Suisse depuis 10 ans et dans le canton de Vaud depuis 3 ans ont acquis l'exercice des droits politiques au niveau communal et peuvent être élus au sein des conseils communaux/généraux. En conséquence, il est fréquent que plusieurs membres du Bureau électoral ne puissent officier en tant que tels du fait de leur nationalité.

De surcroît, les scrutins nécessitant une organisation complexe demandant un nombre important d'intervenants, les bureaux électoraux (des villes entre autres) font alors souvent appel aux collaborateurs de l'administration communale ou à des étudiants pour la saisie des bulletins dans le système Votelec. Si ces personnes n'interviennent pas comme scrutateurs ou membres du bureau, mais accomplissent uniquement des tâches de saisie, il n'en demeure pas moins qu'elles participent au scrutin au sens de l'art. 12 al. 4 LEDP. En application stricte de la loi, ces collaborateurs devraient tous être de nationalité suisse ; ce qui compliquerait grandement la tâche des communes.

L'EMPL propose alors la révision de l'art. 12 al. 4 et 5 de la LEDP permettant à tout élu communal, quelle que soit sa nationalité, de participer au dépouillement d'un scrutin, tant communal, cantonal que fédéral. En outre, la modification prévue légitime la pratique répandue dans de nombreuses communes consistant à faire appel aux collaborateurs de l'administration communale ou à des étudiants, qui ne sont pas tous domiciliés dans la commune concernée, pour assurer le bon déroulement des scrutins.

Le Conseil d'Etat estimant que les adaptations proposées apportent des avantages indéniables, il aurait souhaité proposer la modification légale plus rapidement afin qu'elle puisse être en vigueur lors des dernières élections cantonales. Cependant, malgré les dispositions prises, cela n'a malheureusement pas été possible.

Concrètement, les modifications proposées sont les suivantes :

Art. 12 al. 4 et 5 LEDP	
Texte actuel	Proposition du Conseil d'Etat
⁴ En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres électeurs pour assurer le déroulement du scrutin.	⁴ En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres personnes disposant de l'exercice des droits civils au sens de l'article 13 du Code civil suisse pour assurer le déroulement du scrutin.
⁵ Tout électeur est tenu d'accepter sa désignation dans sa commune de domicile, sauf juste motif.	⁵ Chaque personne est tenue d'accepter sa désignation dans sa commune de domicile, sauf juste motif.

A noter qu'une révision totale de la LEDP (ouverture de tous les articles) est en préparation. Il apparaît toutefois opportun de ne pas attendre cette révision pour procéder aux modifications susmentionnées.

3. COMMENTAIRE DE L'INITIANT ET DU MOTIONNAIRE

L'initiant et le motionnaire se déclarent très satisfaits de la proposition subtile du Conseil d'Etat. Ils considèrent en outre qu'il n'y a pas lieu d'attendre la révision totale de la LEDP qui nécessitera du temps et des travaux importants. Or, il serait idoine que les modifications à l'art. 12 soient en vigueur pour les élections fédérales de 2019.

L'initiant assure encore que son texte ne contenait pas d'agenda ou de velléités cachées, notamment quant à l'octroi du droit de vote aux étrangers au niveau cantonal. Il découle simplement du constat qu'en pratique il est courant que les communes fassent appel à des personnes de nationalité étrangère pour dépouiller un scrutin. Or, selon l'interprétation du droit vaudois effectué par la Chancellerie fédérale, ne peuvent participer au dépouillement que les personnes ayant le droit de vote au niveau suisse.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

L'administration précise à la commission qu'une personne de nationalité étrangère arrivée récemment en Suisse (donc sans avoir 10 ans de résidence dans le pays et 3 dans le canton) est autorisée à participer au dépouillement, mais qu'elle sera affectée à des tâches de saisie ou de manutention, non au bureau puisque celui-ci est composé des membres du délibérant communal. A noter que les communes peuvent refuser que quelqu'un participe au dépouillement si elles estiment cette participation inadéquate.

A noter également que considérer le droit de vote en matière communale comme critère indispensable pour dépouiller aurait conduit à se priver de forces, notamment de la part de ceux faisant des efforts pour s'intégrer.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

5.1. PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES DU 16 MAI 1989 (LEDP)

Art.12

Alinéa 4

L'al. 4 est adopté à l'unanimité.

Alinéa 5

L'orthographe des termes « *juste motif* » a été discutée, certains commissaires estimant, outre le suivi des règles du français, qu'une formulation au pluriel ouvrirait l'éventail des motifs à faire valoir. D'autres commissaires considèrent en revanche qu'une formulation plurielle nécessiterait de faire valoir plusieurs motifs ; le singulier s'avère alors plus approprié.

Il apparaît que cette formule, au singulier, est reprise du texte actuel. En outre, le Code des obligations contient tant des formules au pluriel qu'au singulier. Lors de la révision totale de la LEDP, les services de l'Etat seront attentifs à la question et harmoniseront les termes dans l'ensemble du texte.

L'al. 5 est adopté à l'unanimité.

L'art. 12 du projet de loi est adopté à l'unanimité.

Vote final

Le projet de loi est adopté à l'unanimité.

Entrée en matière

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret, à l'unanimité des membres présents.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la Motion Philippe Vuillemin – Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer ! (16_MOT_092)

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat, à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 26.09.2017

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Luc Chollet*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Julien Sansonnens et consort - Vote électronique : quelles sont les prochaines étapes ?

Rappel de l'interpellation

Le vote électronique reste, à l'heure actuelle, une technologie immature. Aux Etats-Unis, pays hautement avancé d'un point de vue technologique, des soupçons pèsent sur la régularité de la dernière élection présidentielle, plusieurs experts ayant estimé qu'un piratage du système de vote électronique avait eu lieu, ou était au moins théoriquement possible.

En Suisse comme dans le canton de Vaud, d'importantes questions subsistent quant à la sécurité des diverses solutions de vote électronique expérimentées jusqu'à présent. Il n'est pas nécessaire de souligner combien le bon fonctionnement de notre système démocratique, et la confiance des citoyens en celui-ci, reposent sur un très haut niveau de sécurité des scrutins. En matière de vote électronique, il faudrait que le niveau de sécurité du vote électronique soit au moins aussi haut que celui du vote par correspondance, ce qui semble loin d'être garanti à l'heure actuelle. Il est également nécessaire, du point de vue démocratique, que chaque citoyen soit en mesure de comprendre le processus de vote.

En 2013, le canton de Vaud prévoyait de mener un essai de vote électronique sur trois ans. Or devant les difficultés rencontrées, en particulier les importantes lacunes découvertes en matière de sécurité, cet objectif n'a pas pu être tenu. Des failles informatiques ont en effet été détectées dans la solution genevoise CHVote utilisée par le canton de Vaud. En 2015, le Conseil fédéral a interdit à neuf cantons alémaniques d'utiliser leur solution de vote électronique pour les élections fédérales, à nouveau en raison de failles dans la sécurité et la confidentialité du vote. L'objectif d'aboutir à un système fonctionnel pour l'année 2016 n'a donc pas pu être atteint, et le délai pour mener l'essai a été repoussé dans notre canton à 2021.

Récemment, le Conseil fédéral a défini les prochaines étapes en vue d'introduire le vote électronique partout en Suisse. Dans un article du journal Le Temps du 5 avril 2017, la cheffe du Service des communes et du logement indique qu'un essai aura lieu en juin 2018 et qui concernera les Suisses de l'étranger. On apprend que c'est à nouveau le système genevois CHVote, dans une version retravaillée, qui sera utilisé.

Nous remercions par avance le Conseil d'Etat pour ses réponses aux questions suivantes :

- 1. L'essai mené en juin 2018 sera-t-il effectué sur la base d'un logiciel " open-source " ? Le cas échéant, l'état prévoit-il de mettre à disposition du public et des professionnels intéressés le code source du logiciel suffisamment à l'avance, afin que celui-ci puisse être audité ? Un audit indépendant de l'ensemble de la solution sera-t-il d'ailleurs réalisé, le cas échéant par qui/quelle institution ?*
- 2. La Poste suisse propose également une solution de vote électronique, en partenariat avec l'entreprise espagnole ScytL. Le Conseil d'Etat est-il conscient des enjeux et des risques potentiels induits par l'intrusion d'une entreprise privée étrangère dans le processus démocratique cantonal ou fédéral ? N'y a-t-il pas là un risque d'une certaine privatisation du processus de vote ? Le Conseil d'Etat peut-il garantir que l'essai qu'il entend mener en 2018 se fera sur la base d'un logiciel public, développé, hébergé et géré en Suisse ?*
- 3. Comment les citoyens seront-ils à même de contrôler le bon déroulement du scrutin électronique ? Lors d'une votation " sur papier ", il est possible de contrôler si les bulletins sont conformes, et de procéder à des recomptages : comment ces garanties élémentaires pourraient-elles être assurées dans le cas de votations électroniques ?*
- 4. Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner sur le planning et les prochaines étapes en matière de vote électronique dans le canton ?*
- 5. Récemment, le canton de Bâle-Ville a décidé de ne plus utiliser le système de vote électronique genevois et s'est tourné vers le système de la Poste. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance des raisons qui ont poussé Bâle-Ville à*

renoncer au système CHvote? Cette décision est-elle de nature à remettre en cause l'utilisation de CHvote par le canton de Vaud ?

Souhaite développer.

(Signé) Julien Sansonnens et 1 cosignataire

Réponse du Conseil d'Etat

Le vote électronique par internet fait l'objet de beaucoup d'attention en Suisse, aussi bien de la part des autorités fédérales et cantonales que des partis politiques. La Confédération se fait aujourd'hui un point d'honneur à favoriser ce canal de vote afin d'encourager la participation démocratique et le passage à l'ère numérique.

Dans un récent communiqué de presse, le Conseil fédéral a rappelé que depuis 2004, 14 cantons ont mené plus de 200 essais en matière de vote électronique. Ce sont tout d'abord leurs électeurs suisses de l'étranger qui se sont vus offrir la possibilité de voter par ce canal. Les cantons de Neuchâtel, de Genève et de Bâle-Ville proposent en outre le vote par voie électronique à une partie de leurs électeurs en Suisse. Selon le Conseil fédéral, les essais réalisés ont démontré que la numérisation répond à un réel besoin de la population. En effet, jusqu'à deux tiers des votants d'un canton qui peuvent recourir au vote électronique optent pour cette forme de vote. Fort de ce constat, la Confédération estime qu'à l'avenir, le vote électronique constituera une forme de vote à part entière, au même titre que le vote dans l'urne et le vote par correspondance. Aujourd'hui, le Conseil fédéral promeut de manière active l'extension du vote électronique à tout le territoire suisse, même si cette introduction reste facultative pour les cantons, tout du moins dans un premier temps. Il a également rappelé que l'instauration du vote électronique constitue d'ailleurs un objectif commun de la stratégie de cyberadministration de la Confédération, des cantons et des communes.

En parallèle, la Chancellerie fédérale a adopté une révision des dispositions de l'ordonnance sur les droits politiques qui régissent les essais de vote électronique. Ces nouvelles bases juridiques définissent les conditions d'expansion du canal de vote électronique et fixent des critères très stricts en matière de sécurité tels que la publication du code source, la vérifiabilité individuelle puis universelle, ainsi que des exigences en matière de contrôle effectué par un service spécialisé externe accrédité par la Confédération (accréditation SAS)

Concernant plus précisément le canton de Vaud, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de prolonger la période permettant de réaliser des essais en matière de vote électronique afin de déterminer si l'introduction de ce canal permet de garantir de manière fiable la sécurité, l'intégrité et la transparence nécessaires au processus électoral dans notre Canton. La modification de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSV 160.01) adoptée par le Grand Conseil le 31 mai 2016 laisse maintenant au Conseil d'Etat un délai au 30 novembre 2020 pour présenter au Grand Conseil un rapport sur le vote électronique en procédant notamment à des essais.

Fort de cette décision, le Département des institutions et de la sécurité (DIS), département en charge des droits politiques, s'est engagé auprès de la Chancellerie genevoise à réaliser ces essais sur le vote électronique en utilisant la plateforme CHVote. Ce système de vote électronique est entièrement développé, hébergé et exploité par le canton de Genève. Depuis 2016, ce système est développé en open source.

A ce jour, plusieurs contacts ont eu lieu entre les administrations vaudoises et genevoises en vue d'établir un planning et de définir les étapes nécessaires à l'obtention de l'autorisation de la Confédération afin de procéder aux essais en question. La collaboration est en cours.

1. L'essai mené en juin 2018 sera-t-il effectué sur la base d'un logiciel " open-source " ? Le cas échéant, l'état prévoit-il de mettre à disposition du public et des professionnels intéressés le code source du logiciel suffisamment à l'avance, afin que celui-ci puisse être audité ? Un audit indépendant de l'ensemble de la solution sera-t-il d'ailleurs réalisé, le cas échéant par qui/quelle institution ?

Depuis 2010 déjà, tous les citoyens du canton de Genève avaient la possibilité de consulter le code source de la plateforme CHVote en présentant une demande écrite auprès du Conseil d'Etat genevois. Aujourd'hui, ce code est accessible au grand public. En effet, début 2016, le Grand Conseil genevois a adopté une modification de la loi genevoise sur l'exercice des droits politiques rendant obligatoire la publication du code source de cette plateforme sur Internet. Ce code est téléchargeable notamment depuis la plateforme Github (<https://github.com/republique-et-canton-de-geneve/chvote-1-0>). Deux éléments sont actuellement disponibles sur cette plateforme, le code de la console de déchiffrement en ligne (code actuellement utilisé) et le code source du prototype du protocole de dernière génération. Cette même loi fixe également des exigences élevées en termes d'audit, celles-ci étant supérieures aux exigences fédérales. Ces audits doivent être organisés tous les trois ans et sont publics. Les résultats des audits sont par ailleurs publiés dans les rapports du Conseil d'Etat genevois à l'attention de son Grand Conseil (rapports de 2016 des derniers audits réalisés disponibles en ligne sur le site du Grand Conseil genevois <http://ge.ch/grandconseil/search?search=RD+1138>).

La nouvelle solution genevoise actuellement en développement (prototype en ligne sur la plateforme Github) fera l'objet

d'audits et de test d'intrusion.

Le Conseil d'Etat se dit simplement satisfait de cette situation concernant les essais prévus avec le système CHVote. Nous suggérons qu'il affirme qu'il se montrera très exigeant sur l'ensemble des critères de sécurité et surtout très attentif quant au résultat des tests et vérifications qui seront menés d'ici à l'utilisation de la solution pour des votant-e-s vaudois.

2. La Poste suisse propose également une solution de vote électronique, en partenariat avec l'entreprise espagnole Scytl. Le Conseil d'Etat est-il conscient des enjeux et des risques potentiels induits par l'intrusion d'une entreprise privée étrangère dans le processus démocratique cantonal ou fédéral ? N'y a-t-il pas là un risque d'une certaine privatisation du processus de vote ? Le Conseil d'Etat peut-il garantir que l'essai qu'il entend mener en 2018 se fera sur la base d'un logiciel public, développé, hébergé et géré en Suisse ?

Le Conseil d'Etat est particulièrement sensible aux enjeux liés à la sécurité du vote électronique ainsi qu'à la nécessité de garantir autant que faire se peut l'intégrité du processus démocratique dans notre canton. Dans le cas présent, il n'est pas prévu d'adopter aujourd'hui le vote électronique comme moyen de vote usuel, mais bien d'effectuer les essais permettant de déterminer si l'introduction du vote électronique garantit cette intégrité. A cet effet, un rapport du Conseil d'Etat sera soumis au Parlement à l'issue de ces essais. Il sied par ailleurs de préciser que ces essais seront réalisés sur la population des Suissesses et Suisses de l'étranger, soit environ 4% des électeurs vaudois.

Concernant plus précisément la solution développée par La Poste, il y a lieu de rappeler que la Confédération vient de certifier le système de vote électronique développé en partenariat avec Scytl pour un usage allant jusqu'à 50 pourcent de l'électorat suisse. L'on peut donc estimer que Berne a jugé que cette solution offre les garanties nécessaires à la sécurité et au respect du processus démocratique dans notre pays. Pour rappel, deux conditions doivent être remplies pour la mise en place d'un vote électronique, à savoir la vérifiabilité individuelle - elle garantit l'identification de tout dysfonctionnement systématique dans le processus de vote à la suite d'une erreur logicielle, d'une erreur humaine ou d'une tentative de manipulation (ce qui suggère que les votants puissent contrôler de manière fiable que leur suffrage a été pris en compte par le système) - ainsi que des exigences particulièrement élevées de sécurité, dont le contrôle est effectué par un service spécialisé externe accrédité par la Confédération (accréditation SAS).

Concernant plus précisément les essais qui auront lieu en 2018, ceux-ci seront réalisés sur la plateforme genevoise CHVote. La question de la privatisation du processus de vote ne se pose donc pas pour l'instant, ce système de vote électronique étant entièrement public, développé, hébergé et exploité par le canton de Genève.

3. Comment les citoyens seront-ils à même de contrôler le bon déroulement du scrutin électronique ? Lors d'une votation " sur papier ", il est possible de contrôler si les bulletins sont conformes, et de procéder à des recomptages : comment ces garanties élémentaires pourraient-elles être assurées dans le cas de votations électroniques ?

La vérifiabilité individuelle prévoit que le votant puisse contrôler de manière fiable que son suffrage a bien été pris en compte par le système. Tant la solution développée par Genève que celle développée par La Poste permettent aujourd'hui cette vérifiabilité. Dans le système genevois cela se traduit par la possibilité pour chaque électrice et électeur de contrôler par le biais d'un système de codes de vérification (que seul le votant connaît) que son vote a bien été transmis au système (contenant l'urne numérique officielle) tel qu'elle ou il l'a exprimé, et que ses choix n'ont pas été modifiés.

Par ailleurs, l'avantage du vote électronique (par rapport au vote papier) est qu'il évite, de par sa nature, les erreurs liées à la non conformité des bulletins, à la nullité des votes ou à l'interprétation de la volonté de l'électeur. En effet, un bulletin virtuel rempli de manière inexacte ne peut pas être validé par le votant, il n'est donc pas comptabilisé. Enfin, avant d'octroyer l'autorisation de procéder au vote électronique lors d'un scrutin fédéral, la Confédération veille à ce que tout soit mis en place pour garantir l'intégrité et l'exactitude des résultats, protéger le secret du vote et empêcher l'établissement de résultats partiels de manière anticipée.

Techniquement parlant, les processus mis en place par le canton de Genève prévoient que des votes de contrôle sont effectués par la commission électorale tout au long du processus, de sorte à garantir l'intégrité des résultats. Par ailleurs, le canton de Genève a déjà dû procéder à un recomptage général au mois de mars 2015 et donc également à un recomptage des votes électroniques dans le cadre d'une votation cantonale dès lors que les résultats étaient extrêmement serrés. Ce recomptage n'a révélé aucune différence ni irrégularités.

4. Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner sur le planning et les prochaines étapes en matière de vote électronique dans le canton ?

Comme déjà annoncé, les premiers essais sur le vote électronique auront lieu en 2018, probablement en fin d'année. Ils devraient se poursuivre au premier semestre 2019 afin d'en retirer les éléments nécessaires au rapport que le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil avant la fin de la législature. Ces essais ne concerneront que les Suisses de l'étranger qui seront bien évidemment libres d'utiliser la solution électronique ou la voie habituelle du vote par correspondance.

5. Récemment, le canton de Bâle-Ville a décidé de ne plus utiliser le système de vote électronique genevois et s'est tourné vers le système de la Poste. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance des raisons qui ont poussé Bâle-Ville à renoncer au système CHvote? Cette décision est-elle de nature à remettre en cause l'utilisation de CHvote par le

canton de Vaud ?

Le Conseil d'Etat a pris contact avec les cantons concernés. Toutefois, une procédure judiciaire est en cours concernant la décision d'adjudication prise par le canton de Bâle-Ville. En l'état, aucune information supplémentaire ne peut être communiquée par les parties à ce sujet.

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