

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.**Présentation aux député-e-s du rapport n°44 d'audit de la Cour des comptes de 12h15 à 13h45 à la salle du Bicentenaire.*

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(18_HQU_MAR) Heure des questions orales du mois de mars 2018, à 14 heures	GC		
	4.	(18_INT_134) Interpellation Vincent Keller - Affaire Lonza en Valais : quelles sont les implications vaudoises ? (Pas de développement)			
	5.	(18_INT_135) Interpellation Christian van Singer - Quelles mesures supplémentaires compte prendre le Conseil d'Etat pour activer la rénovation énergétique des bâtiments locatifs dans le canton ? (Pas de développement)			
	6.	(18_INT_127) Interpellation Alexandre Rydlo et consorts - Echange Automatique de Renseignements - Dénonciation fiscale spontanée - Synchronisation avec l'Accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE - Comment l'Etat de Vaud tirera-t-il profit des renseignements qui lui seront transmis dès cette année (Développement)			
	7.	(18_INT_128) Interpellation Valérie Schwaar - Cure d'amaigrissement annoncée chez CFF Cargo, quelles conséquences pour le canton de Vaud et quelle vision cantonale ? (Développement)			
	8.	(18_INT_129) Interpellation Jean-Michel Dolivo et consorts au nom du groupe Ensemble à Gauche - Les contribuables vaudois sont-ils tous égaux devant l'impôt ? (Développement)			
	9.	(18_INT_130) Interpellation Christine Chevalley - Quelle réponse à la motion "Compensation des pertes fiscales sur les impôts sur les personnes morales pour les communes en 2017-2018" ? (Motion Wyssa) (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
	10.	(18_INT_131) Interpellation Valérie Induni et consorts - Retards dans les taxations fiscales, quels risques et quels moyens engager pour les éviter ! (Développement)			
	11.	(18_INT_132) Interpellation Vassilis Venizelos et consort - A quelle sauce l'Etat gère-t-il sa LADE ? (Développement)			
	12.	(18_INT_133) Interpellation Léonore Porchet - Des bétailières vaudoises vachement glauques ! (Développement)			
	13.	(18_MOT_022) Motion Grégory Devaud et consorts au nom du groupe PLR - Domiciliation fiscale de conseillers d'Etat (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	14.	(18_MOT_023) Motion Christian van Singer et consorts - Fixer un plafond à la déduction par les travailleurs salariés à titre de frais de transport du domicile au lieu de travail (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	15.	(18_POS_037) Postulat Catherine Labouchère et consorts - Ecole de pharmacie Genève-Lausanne (EPGL) : bilan et suites de la période transitoire (Développement et demande de prise en considération immédiate)			
	16.	(GC 048) Demande de grâce B.H.	GC	Croci Torti N.	
	17.	(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.	

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
	18.	(GC 049) Demande de grâce M.R.	GC	Germain P. (Majorité), Epars O. (Minorité)	
	19.	(43) Préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative Jacques-André Haury et consorts au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal - Modification de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LHSTC) visant à adapter le calendrier du travail parlementaire y relatif (15_INI_011) et Exposé des motifs et Projet de loi modifiant la loi du 8 mars 2011 sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (1er débat)	DIS.	Blanc M.	
	20.	(GC 050) Demande de grâce G.M.	GC	Guignard P.	
	21.	(22) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 20 millions pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour les années 2017 à 2019 (1er débat)	DEIS.	Démétriadès A.	
	22.	(36) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Yves Ravenel et consorts - Crédit-cadre des améliorations foncières : un montant en conformité avec la loi	DEIS.	Démétriadès A.	
	23.	(17_PET_001) Pétition en faveur de la famille K.	DEIS	Radice J.L.	

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
	24.	(323) 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 et Réponses 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 ? (Suite des débats) (1er débat)	DTE.	Richard C. (Majorité), Labouchère C. (Minorité), Schwaar V. (Minorité)	
	25.	(17_PET_070) Pétition pour la renaturation du ruisseau « Le Flon de Carrouge » à Servion	DTE	Ruch D.	

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
	26.	(15) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 1'766'000.- destiné à financer l'élaboration du Plan régional d'évacuation des eaux (PREE) de la Chamberonne (1er débat)	DTE.	Chollet J.L.	
	27.	(26) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 7'263'000.- destiné à financer la part cantonale aux frais d'ouvrages de protection contre les dangers naturels et aux frais d'infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices (1er débat)	DTE.	Chollet J.L.	
	28.	(33) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 17'700'000.- pour financer les travaux de requalification de la RC 601 entre le carrefour des Croisettes et le Chalet-à-Gobet, sur les communes d'Epalinges et de Lausanne. (1er débat)	DIRH.	Thuillard J.F.	
	29.	(17_MOT_107) Motion Philippe Modoux et consorts - Subvention pour les routes cantonales en traversée de localité : que tout l'argent promis aille aux communes !	DIRH	Thuillard J.F.	
	30.	(16_POS_218) Postulat Alexandre Rydlo et consorts - Pour une extension de l'infrastructure et de l'offre du M1	DIRH	Thuillard J.F.	
	31.	(16_POS_220) Postulat José Durussel et consorts - Sécurité routière pour toutes les régions en toute saison	DIRH	Thuillard J.F.	
	32.	(17_POS_241) Postulat Céline Ehrwein Nihan et consorts - Quelle vision pour le développement de la mobilité au pied du Jura ?	DIRH, DTE	Freymond Cantone F.	
	33.	(16_PET_058) Pétition : Sauvons la forêt du Flon. Rampe Vigie-Gonin, non merci.	DIRH	Cardinaux F.	

Séance du Grand Conseil

Mardi 13 mars 2018

de 9 h.30 à 17 h.00

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
	34.	(335) Préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'Initiative législative Marc-Olivier Buffat et consorts concernant la diversité des médias - Indépendance radio et télévision	DIRH	Jaccoud J.	
	35.	(17_POS_238) Postulat Valérie Induni et consorts - Pour un vrai soutien à la presse et aux médias	DIRH, DEIS	Jaccoud J.	
	36.	(25) Programme de législature 2017-2022 du Conseil d'Etat	DIRH	Bolay G.P. (Majorité), Dolivo J.M. (Minorité)	

Secrétariat général du Grand Conseil

PAR COURRIEL

Lausanne, le 8 mars 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 mars 2018, concernant l'heure des questions du mardi 13 mars 2018.

DATE DE LA QUESTION	TITRE DU DEPOT	REF.	DEPT
6 mars 2018	Question orale Didier Lohri - Itinéraires à ski 8 et 11 de la "Haute route du Jura"	18_HQU_067	DTE
6 mars 2018	Question orale Didier Lohri - Adéquation des statuts-type des associations scolaires en fonction des lois en vigueur pour le bien des enfants des citoyens vaudois	18_HQU_068	DFJC
6 mars 2018	Question orale Aliette Rey-Marion - Amendes encaissées par le canton de Vaud	18_HQU_066	DIS
6 mars 2018	Question orale Jean-Luc Bezençon - Anne ma sœur Anne, ne vois-tu rien venir ?	18_HQU_065	DSAS
6 mars 2018	Question orale Sonya Butera - Quand le travail n'est plus la santé...	18_HQU_069	DSAS
6 mars 2018	Question orale Mathieu Blanc et consorts - Inégalité de traitement entre le CHUV et les cliniques privées ?	18_HQU_070	DSAS
6 mars 2018	Question orale Philippe Vuillemin - La population vaudoise a droit à une offre psychiatrique de qualité	18_HQU_073	DSAS
6 mars 2018	Question Vincent Keller - Retard dans le traitement des dossiers à l'OVAM : comment les diminuer ?	18_HQU_076	DSAS

DATE DE LA QUESTION	TITRE DU DEPOT	REF.	DEPT
6 mars 2018	Question orale Philippe Vuillemin - Le train des "Misérables" pour Notre Dame de Paris ?	18_HQU_072	DIRH
6 mars 2018	Question orale Jean-Michel Dolivo - Expertise indépendante pour la vérification des déclarations fiscales de M. le chef du Département des finances : au moins trois experts ?	18_HQU_074	DIRH
6 mars 2018	Question orale Alexandre Démétriadès - JO d'hiver de PyeongChang : prise en charge de frais de représentation	18_HQU_071	DFIRE
6 mars 2018	Question orale Hadrien Buclin - Bientôt un taux réel d'imposition du bénéfice des entreprises à 9,7 % ?	18_HQU_075	DFIRE
6 mars 2018	Question orale Etienne Räss - Voyage olympique sur les Monts Taebaek	18_HQU_077	DFIRE

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

Le Secrétaire général

Igor Santucci



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 : 18-111-134

Déposé le : 6.03.18

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

Affaire Lonza en Valais : quelles sont les implications Vaudoise ?

Texte déposé

Nous apprenons que dans l'affaire liée au mercure déversé par l'entreprise Lonza, le canton du Valais savait depuis plus de 40 ans mais personne n'a réagi. D'après les infos parues dans les médias en date du 23 février dernier, le Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement valaisan indique, je cite, « qu'il est difficile de s'exprimer sur le passé et qu'il souhaite se concentrer sur l'assainissement des terrains pollués. » Il est facile de dire laissons le passé au passé, or, dans cette affaire, c'est 250 cas d'intoxications entre 1920 et 1950 selon la RTS, des cours d'eau et des terres qui sont pollués et les dégâts écologiques qui se répercutent jusque dans notre canton de Vaud via le Rhône et le lac Léman. Nous ne pouvons pas laisser un gouvernement nous dire circulez rien à voir et ainsi éviter à chercher des responsables, des comptes doivent être rendus par le Conseil d'Etat valaisan sur ces décennies de pollution.

Je pose les questions suivantes :

- **Le canton de Vaud était-il au courant que depuis 40 ans ces problèmes liés au mercure existaient dans le canton du Valais ?**
- **Qu'en est-il de la situation actuelle pour le canton de Vaud au niveau de la pollution produite par l'entreprise Lonza ? Des analyses récentes ont-elles été faites sur le territoire cantonal vaudois et qu'en ressort-il ?**
- **Compte-t-il demander réparation au canton du Valais voir porter**

plainte pour les éventuels dégâts collatéraux subis ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer

Ne souhaite pas développer

☐

☒

Nom et prénom de l'auteur :

Keller Vincent

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

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-INT-135

Déposé le : 6.03.18

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

Quelles mesures supplémentaires compte prendre le Conseil d'Etat pour activer la rénovation énergétique des bâtiments locatifs dans le canton?

Texte déposé

En Suisse, près de 45% de toute l'énergie consommée, l'est pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire. Le potentiel d'économies d'énergie dans ce secteur est donc considérable.

Mais la situation semble bloquée : le taux d'assainissement énergétique des bâtiments existants ne dépasse pas 0,9% par année (OFEN 2012) ! Au rythme actuel il faudrait quasi un siècle pour les rénover tous.

Dans le canton de Vaud 68,3% des logements sont occupés par des locataires (OFS 2017).

La rénovation énergétique leur profiterait directement : qualité de vie améliorée dans l'habitat et charges diminuées... Mais ce sont les propriétaires et les gérances qui doivent entreprendre les travaux.

Or les propriétaires craignent de ne pas pouvoir amortir les investissements nécessaires, alors que les locataires craignent que les propriétaires profitent des travaux pour augmenter les loyers de façon injustifiée...

Que pourrait faire le Canton pour activer la rénovation énergétique du parc locatif vaudois ?

L'Etat de Vaud, dans le cadre du programme « 100 millions pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique », a co-financé le programme « Volteface », issu d'un partenariat entre l'Université de Lausanne et Romande Energie et destiné à étudier le tournant énergétique sous divers aspects.

Un des ateliers de ce programme, dirigé par Mme la professeur Horber-Papazian de l'IDHEAP, a étudié les freins à la rénovation énergétique des bâtiments. Y ont participé notamment des personnalités du milieu immobilier et des associations des locataires, et il est arrivé à la conclusion que paradoxalement les taux hypothécaires actuels très bas freinent la rénovation énergétique des locatifs.

En effet la plupart des loyers n'ont pas été adaptés à la baisse des taux hypothécaires ces dernières années, et les propriétaires, s'ils entreprennent des travaux d'assainissement énergétique, peuvent, selon les dispositions légales (art. 14 al. 2 OBLF et 269a let. b CO), augmenter les loyers pour en tenir compte, mais la réalisation de ces travaux engendre l'adaptation automatique des loyers au taux hypothécaire courant. Au final les loyers devraient souvent être revus à la baisse, ce qui

pousse les propriétaires à ne rien entreprendre.

Ainsi le renouveau énergétique est freiné dans cet important secteur. Et les locataires ne peuvent bénéficier ni de confort accru, ni de baisse durable des charges.

Je pose dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat :

Compte tenu de ce constat, quelles mesures supplémentaires envisage le Conseil d'Etat pour activer la rénovation énergétique des bâtiments locatifs?

Compte-t-il tirer des conclusions du programme « Volteface », notamment en facilitant la collaboration entre milieux immobiliers et de défense des locataires ou, en cas de désaccord persistant, en proposant des modifications législatives et/ou réglementaires susceptibles de diminuer les freins actuels à la rénovation énergétique des locatifs ? En parallèle, compte-t-il intervenir à Berne pour que les conditions cadre législatives soient améliorées ?

Commentaire(s)

Conclusions

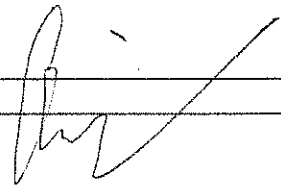
Souhaite développer

Ne souhaite pas développer

x

Nom et prénom de l'auteur : van Singer Christian

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

Séance du mardi 27.02.2018

Interpellation

"Echange Automatique de Renseignements – Dénonciation fiscale spontanée – Synchronisation avec l'Accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE – Comment l'Etat de Vaud tirera-t-il profit des renseignements qui lui seront transmis dès cette année"

Dans le cadre de l'Accord sur l'Echange Automatique de Renseignements (EAR) entrée en vigueur au 01.01.2017, les autorités fiscales des pays partenaires s'échangent des données sur les comptes bancaires et dépôts titres des contribuables.

Notre pays participe à cet accord, et le premier échange de données pertinentes entre l'Administration fédérale des contributions (AFC) et des autorités fiscales étrangères interviendra au second semestre de l'année 2018.

L'Accord EAR étant réciproque, les pays partenaires ont les mêmes obligations envers la Suisse que celle-ci à leur encontre. Les autorités fiscales suisses obtiendront ainsi automatiquement des renseignements sur les contribuables suisses qui détiennent un compte dans un pays partenaire.

Les comptes soumis à déclaration sont des comptes dont les titulaires, ou les personnes qui en détiennent le contrôle (personnes physiques ou entités), ont leur domicile fiscal dans des pays avec lesquels la Suisse a conclu un accord sur l'EAR.

Les renseignements échangés annuellement au sujet des contribuables seront le nom, l'adresse, la date de naissance, le pays de domicile fiscal, le numéro d'identification fiscale, le nom de la banque, le numéro de compte, le solde du compte/dépôt, le montant brut des intérêts, les dividendes et autres revenus, notamment de certains contrats d'assurance, et les produits bruts totaux des ventes et/ou des rachats d'actifs financiers.

Selon toute vraisemblance, l'EAR permettra à l'Administration Cantonale des Impôts de récupérer des montants fiscaux appréciables issus de comptes situés à l'étranger et actuellement non déclarés.

Il convient ici de préciser que l'Accord EAR s'ajoute à l'Accord sur la fiscalité de l'épargne conclu le 01.07.2005 entre l'Union Européenne et la Suisse dans le cadre des Accords bilatéraux II (RS 0.641.926.81).

Finalement, il convient ici aussi de préciser que depuis le 01.01.2010, la Loi vaudoise sur les impôts directs cantonaux (LI, RSV 642.11) prévoit une dénonciation fiscale spontanée non punissable pour les contribuables qui souhaitent régulariser leur situation fiscale.

Aussi je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat.

1. *De manière générale, comment l'Etat de Vaud, via l'Administration Cantonale vaudoise des Impôts (ACI), tirera-t-il profit des renseignements qui lui seront transmis dans le cadre de l'Echange Automatique de Renseignements (EAR), notamment sur des comptes bancaires, des fortunes et des biens situés à l'étranger ?*
2. *En particulier, peut-on s'attendre à ce que l'ACI procède à une recherche active et à une analyse fouillée des informations qui lui seront transmises dans le cadre de l'EAR, notamment sur des comptes bancaires, fortunes et des biens situés à l'étranger ?*

Dans l'affirmative, l'ACI sera-t-elle dotée de personnel supplémentaire spécifique pour cette tâche et de combien ?

3. *Quel montant l'Etat de Vaud s'attend-t-il à recouvrer, respectivement quel montant l'Etat de Vaud estime-t-il perdre aujourd'hui avec les comptes bancaires, fortunes et biens non déclarés situés à l'étranger ?*
4. *A partir de quel montant placé sur un compte situé dans une banque à l'étranger et à partir de quelle valeur de fortune et/ou de bien situés à l'étranger l'ACI s'intéressera-t-elle à un-e contribuable vaudois-e ?*
5. *Quelles seront les conséquences administratives et/ou pénales pour les contribuables vaudois-e-s dont l'ACI aura trouvé, via sa recherche active et son analyse fouillée, des comptes, fortunes et biens non déclarés situés à l'étranger ?*
6. *Aux fins de favoriser la déclaration des comptes, fortunes et biens non déclarés situés à l'étranger, l'Etat de Vaud profitera-t-il de l'opportunité que lui offre l'entrée en vigueur de l'Accord EAR pour encourager la dénonciation fiscale spontanée ?*

Dans l'affirmative, sous quelles conditions, de quelle manière et sur quelle durée cet encouragement aurait-il lieu ?

7. *En particulier, combien de dénonciations fiscales spontanées l'ACI a-t-elle reçues depuis le 01.01.2010 et quels montants l'Etat de Vaud a-t-il ainsi récupérés depuis ?*

Des statistiques par année du nombre de dénonciations fiscales spontanées, des montants annoncés et des rentrées fiscales ainsi récupérées sont souhaitées.

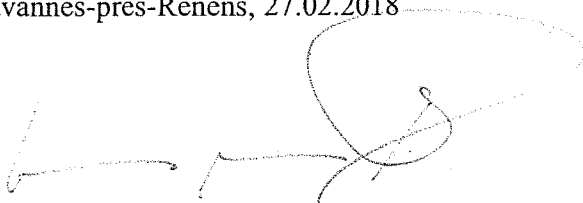
8. *Comment l'Etat de Vaud participera-t-il lui-même à la transmission à des administrations fiscales de pays étrangers d'informations de nature fiscale au sujet de citoyen-ne-s étranger-ère-s résident-e-s dans le Canton de Vaud ?*
9. *La synchronisation entre les informations obtenues et transmises dans le cadre de l'Accord EAR, et les informations obtenues et transmises dans le cadre de l'Accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'Union Européenne est-elle garantie ?*

En particulier, comment l'Etat de Vaud informera-t-il les personnes potentiellement concernées pour procéder de la manière la plus juste et la plus transparente possible à leur déclaration fiscale sans risque d'erreurs et de risques de se faire imposer deux fois ?

Merci de nous renseigner !

Développement souhaité

Chavannes-près-Renens, 27.02.2018

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and strokes, positioned above the printed name.

Alexandre RYDLO, Député socialiste

Liste des député-e-s signataires – état au 1^{er} janvier 2018

Aminian Taraneh	Cherubini Alberto	Epars Olivier
Aschwanden Sergei	Chevalley Christine	Evéquoz 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	Cretegnay 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	Dessementet 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	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 Aliette	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

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-105-128

Déposé le : 6.03.18

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

Cure d'amaigrissement annoncée chez CFF Cargo, quelles conséquences pour le canton de Vaud et quelle vision cantonale ?

Texte déposé

Notre Parlement a accepté tout dernièrement d'accorder un crédit d'étude au Conseil d'Etat pour financer l'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises (EMPD 19).

Or, voici que CFF Cargo annonce la suppression du tiers de ses effectifs (près de 800 places de travail sur 2'115) et plus de 100 points de desserte sur les 350 existants.

Cette annonce paraît incompréhensible, alors même que CFF Cargo annonce fièrement sur son site Internet transporter 25% du total des marchandises en Suisse (soit 202'000 tonnes par jour) et que, comme il est écrit dans l'EMPD 19, le volume de marchandises transportées devrait augmenter de 37% d'ici à 2040 avec une part dévolue au transport ferroviaire en augmentation de 45%.

De plus, notre pays s'est prononcé pour une réduction des gaz à effet de serre (Protocole de Kyoto) et a accepté l'Initiative des Alpes, ancrant dans la loi le principe du transfert du trafic de marchandises de la route au rail. Il a par ailleurs investi 12 milliards de francs pour le tunnel de base du Gothard, symbole par excellence de cette volonté de transférer ce trafic marchandise Nord-Sud sur le rail. Ainsi, à l'heure où nous devrions être fiers d'avoir construit un tel ouvrage emblématique de la stratégie ferroviaire pour les marchandises à l'échelle internationale, on nous informe de la volonté de démanteler l'entreprise « numéro 1 du fret ferroviaire en Suisse », selon le site internet de CFF Cargo.

La loi fédérale sur le transport marchandises (LTM) précise l'importance pour les cantons à se doter d'une stratégie cantonale en la matière et met à leur disposition des possibilités de cofinancement d'infrastructures et de prestations de transport par le rail.

L'échelon cantonal est particulièrement important pour le transport marchandise, que ce soit par la connaissance des filières particulières de transport que par la capacité à planifier les interfaces pour le transport combiné, notamment en regard des questions d'aménagement du territoire.

Il s'agit en particulier de positionner de manière la plus efficiente possible non seulement les triages, voies de raccordement et de transbordement permettant un transfert route-rail et vice-versa mais aussi les pôles de développement et les sites stratégiques.

L'EMPD 19 rappelle ainsi les objectifs soutenus par notre canton au niveau du transport de marchandises, en matière de protection de l'environnement et de soutien à l'économie.

Nous avons ainsi l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Comment le Conseil d'Etat appréhende-t-il l'annonce de démantèlement de CFF Cargo ?
- Le Conseil d'Etat s'engage-t-il à soutenir les employé-e-s vaudois-e-s concernés par ces mesures ?
- Quelles seraient les conséquences, sur sol vaudois, de la volonté de CFF cargo de supprimer une centaine de points de desserte ?
- Sachant que les points de desserte les plus fragiles sont ceux dont la fréquentation moyenne n'excède pas quelques wagons isolés par jour, quelles sont les régions du canton menacées par la suppression de l'offre CFF Cargo ?
- Dans quelle mesure, l'application de la récente décision de CFF Cargo hypothèquerait-elle « les lignes directrices pour favoriser la mise en place de systèmes logistiques combinés rail-route les plus pertinents possible pour favoriser l'économie tout en limitant les nuisances pour les riverains » de la future stratégie cantonale en matière de transport marchandises ?
- Dans quelle mesure, l'application de la récente décision de CFF Cargo hypothèquerait-elle l'application de la mesure B22 du plan directeur cantonal vaudois, récemment validé par la Confédération ?
- Des discussions sont-elles en cours au niveau de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) pour demander à CFF Cargo une réévaluation de la situation de l'entreprise, en lien notamment avec la récente décision de la Commission des transports du Conseil national de demander à l'administration fédérale la présentation d'ici la fin de l'année une stratégie de mise en œuvre de l'objectif de transfert du trafic de marchandises de la route au rail ancré dans la loi.

Nous remercions le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer

X

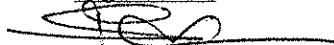
Ne souhaite pas développer

✓

Nom et prénom de l'auteur :

Valérie Schwaar

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

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-115-129

Déposé le : 6.03.18

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

Les contribuables vaudois sont-ils tous égaux devant l'impôt ?

Texte déposé

En date du 28 février 2018, les médias ont rendu public la situation fiscale d'une parlementaire fédérale du PLR, Mme Isabelle Moret. Il ressort de ces informations ainsi que des déclarations de l'intéressée que la dernière taxation définitive de cette contribuable remonte à 2008. Durant 7 ans, de 2009 à 2016, cette dernière n'a pas fait plus l'objet d'une taxation définitive. Les raisons invoquées pour un tel retard seraient, d'une part, son changement de situation professionnelle en 2013, et, d'autre part, sa situation familiale (séparation de son mari en 2015). Selon les informations publiées, l'absence de taxation définitive durant toute cette période serait également liée à des demandes d'éclaircissements de l'administration fiscale vaudoise relatives à des déductions qui étaient faites par cette contribuable dans ses déclarations fiscales. Enfin, Mme Isabelle Moret affirme avoir payé au fisc, durant la période de 2009 à 2016, des acomptes provisoires. Ces informations et explications ne permettent notamment pas de comprendre ni pourquoi aucune taxation définitive n'est intervenue jusqu'au changement allégué de situation professionnelle en 2013, ni de savoir si cette contribuable a, dans les délais impartis, effectivement et à satisfaction de droit, répondu aux demandes d'éclaircissements quant aux déductions faites.

Au vu de ce qui précède, le contribuable vaudois lambda peut légitimement se poser des questions quant à la mise en œuvre effective du principe d'égalité de traitement dans les dossiers fiscaux.

Les députés soussignés posent dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le fisc vaudois fixe-t-il un délai au contribuable pour produire des pièces lorsqu'il a des doutes quant aux déductions faites dans une déclaration d'impôt. Si oui, quelle est la durée de ce délai ? Et quelles sont les conséquences de son non-respect ?
2. Une décision de taxation d'office, partielle ou définitive, peut-elle être prise par l'administration fiscale si ce délai n'est pas respecté et à quelles conditions ?

3. Est- ce qu'un retard de sept ans de taxation définitive d'un contribuable est fréquent pour un contribuable privé dans le canton, alors même qu'il n'y a pas de procédures contentieuses entamées avec l'administration fiscale ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Dolivo Jean-Michel, pour le groupe Ensemble à Gauche

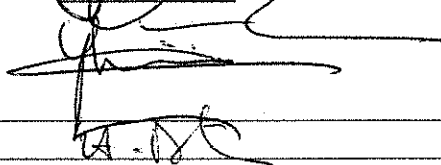
Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Keller Vincent
Garcia Yvan
Guillemin Max
BUCCIN Hadrien

Signature :



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

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-WT-130

Déposé le : 6.03.18

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

Quelle réponse à la motion « Compensation des pertes fiscales sur les impôts sur les personnes morales pour les communes en 2017-2018 » ? (Motion Wyssa)

Texte déposé

Le 29 septembre 2015, la motion citée en titre a été déposée, puis acceptée à une large majorité le 6 octobre de la même année. Cette motion demandait une compensation pour les pertes fiscales sur les impôts des personnes morales pour les communes, en 2017 et 2018.

Suite à la baisse anticipée du taux d'impôt sur le bénéfice des personnes morales de 8.5% à 8%, l'Etat de Vaud devait restituer CHF 25.6 mios aux communes par l'intermédiaire d'un fonds au bilan.

Aujourd'hui, le Conseil d'Etat n'a toujours pas répondu à cette motion. Pour rappel, les mesures proposées par ladite motion devaient se déployer en 2017 déjà ainsi qu'en 2018. Par conséquent, nous interpellons le Conseil d'Etat pour connaître la raison de ce retard ainsi que le calendrier de la mise en œuvre.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Cheravalley Christine

Signature :

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-INT-131

Déposé le : 6.03.18

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

Retards dans les taxations fiscales, quels risques et quels moyens engager pour les éviter !

Texte déposé

Après les articles relatant la situation fiscale de notre grand argentier et le dépôt d'une interpellation socialiste demandant des informations sur la LICOM en ce qui concerne la répartition des impôts entre deux communes, voici que nous découvrons que certaines taxations ne sont pas établies durant de nombreuses années.

Au-delà des situations personnelles, il nous apparaît important de comprendre comment fonctionne l'administration cantonale des impôts et comment le Conseiller d'Etat en charge des finances cantonales est informé des situations particulières de contribuables vaudois.

Nous sommes toutes et tous des contribuables. Quand tout se passe normalement, nous payons des acomptes durant l'année puis, en février-mars de l'année suivante, nous remplissons une déclaration d'impôts pour l'année précédente. Nous attendons ensuite la décision de taxation pour compléter nos acomptes et ou demander le remboursement des montant versés en trop. En règle générale, la taxation nous parvient dans le courant de l'année durant laquelle nous avons rempli notre déclaration. Il est évident que certaines situations personnelles peuvent rendre la taxation plus complexe, par exemple les séparations et divorces, les décès, les situations de chômage ou de maladie. Toutefois, il semble aussi que les situations soient différentes, au niveau de leur complexité, selon que nous soyons salarié-e-s ou indépendant-e-es, locataires ou propriétaires.

Le rapport de gestion qui nous est présenté annuellement nous donne un aperçu de l'état des taxations. On apprend par exemple que « à la fin 2016, près de 80% des 430'000 déclarations 2015 déposées sont taxées ». Toutefois, on ne sait rien du sort des 86'000 déclarations non taxées, ni de celles qui n'ont pas été taxées durant les années précédentes. Nous ignorons également quelle est la typologie des contribuables concerné-e-s quant à leur capacité contributive.

Nous nous permettons donc de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Est-il informé régulièrement des situations complexes en matière de taxation, que ce soit de

- manière anonymisée ou pas, de la part de l'ACI, de leur nombre et des montants en jeu ?
2. Combien y a-t-il de situations de retard de 5 ans ou plus en matière de taxation ?
 3. Quel est le délai de prescription pour taxer un contribuable et quels sont les moyens de l'ACI de le prolonger ?
 4. Des pertes fiscales ont-elles déjà été enregistrées dans notre canton, suite à la prescription d'une taxation fiscale ? Si oui, pour quels montants ?
 5. Le Conseil d'Etat tient-il compte de pertes fiscales à la suite de prescription dans son évaluation des risques financiers, lors de l'établissement du budget ?
 6. Lorsqu'un-e contribuable doit fournir des informations complémentaires à l'ACI permettant d'effectuer une taxation, quels sont les délais pour fournir celles-ci ? Des amendes sont-elles prononcées si les délais sont échus, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres cantons ?
 7. Quand une déclaration ne peut être taxée, l'administration fiscale prend-elle contact avec le ou la contribuable, pour lui donner des conseils sur des versements d'acomptes, afin d'éviter à celui-ci ou celle-ci de devoir faire face à des intérêts de retard et / ou de se retrouver devant un montant d'impôt cumulé impossible à assumer ?

Nous remercions le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Induni Valérie

Signature :

Valérie

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	Cherubini Alberto	Epars Olivier
Aschwanden Sergei	Chevalley Christine	Evéquoz 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 Delarze 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

Rydlo Alexandre
 Ryf Monique
 Schaller Graziella
 Schelker Carole
 Schwaar Valérie
 Schwab Claude
 Simonin Patrick
 Sonnay Eric
 Sordet Jean-Marc
 Stürner Felix
 Suter Nicolas
 Tafelmacher Pauline
 Thuillard Jean-François
 Treboux Maurice
 Trolliet Daniel
 Tschopp Jean
 van Singer Christian
 Venizelos Vassilis
 Volet Pierre
 Vuillemin Philippe
 Vuilleumier Marc
 Wahlen Marion
 Wüthrich Andreas
 Zünd Georges
 Zwahlen Pierre



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-WT-132

Déposé le : 6.03.18

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

A quelle sauce l'Etat gère-t-il sa LADE ?

Texte déposé

La loi sur l'appui au développement économique (LADE) a pour but de soutenir la promotion et le développement économique du canton et des régions propres à maintenir ou créer de la valeur ajoutée.

Les compétences pour allouer ces aides varient en fonction des montants engagés. Si le Conseil d'Etat est compétent pour les aides à fonds perdus de plus de 250'000 frs, le département en charge de l'économie a la compétence d'octroyer des aides jusqu'à 100'000 frs (art. 5 LADE).

Ces aides doivent répondre à certains principes tels que le renforcement de la vitalité et de la compétitivité économique, du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ou des principes du développement durable (art. 2 LADE).

La loi prévoit enfin différentes dispositions pour encadrer les processus d'octroi, comme le contingentement (art. 39), le contrôle et le suivi (art. 38). Dans d'autres cas, les subventions peuvent être assorties de conditions (art. 37).

Conformément à l'article 8 de la LADE, le Conseil d'Etat présentera prochainement un rapport sur sa politique d'appui au développement économique (PADE). Il doit y formuler des constats, en dressant les enjeux et en proposant un programme d'actions. Dans l'intervalle, il nous paraît important que le Conseil d'Etat nous informe des critères à respecter pour accorder des aides financières sur la base de la LADE, ainsi que des outils existants pour contrôler la mise en oeuvre de cette politique publique.

Ainsi, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat.

1. Comment le respect des principes décrits à l'article 2 LADE sont-ils appliqués ?
2. Existe-t-il des critères qui permettent d'orienter le Conseil d'Etat, respectivement le département pour octroyer ces aides directes ou indirectes ?
3. Selon quelles modalités l'autorité compétente décide-t-elle d'assortir des conditions en matière financière (art. 37 al. 1), sociale (art. 37 al. 2) ou environnementale (art. 37 al. 2) aux décisions qu'elle prend en la matière ?
4. Existe-t-il un monitoring précis des aides octroyées tant par le SPECo que par les régions ?
5. Comment est-ce que la procédure de gestion des risques prévu à l'art. 38 LADE est-elle appliquée, et à quelle fréquence ?
6. Conformément à l'art. 39 al. 4 LADE, les aides sont-elles contingentées sur la base des principes et buts de la loi ?
7. Quelles sont les procédures mises en place pour se prémunir des risques de conflits d'intérêts tant au sein du département que des régions délivrant des aides au sens de la LADE ?
8. Suite au rapport de la Cour des Comptes du 25 février 2015, le département a-t-il veillé à une meilleure cohérence des objectifs (LADE, PADE, Régions), leur suivi et un meilleur contrôle de la pérennisation des projets ?
9. Sur quelle base légale le DEV est-il subventionné et à quel montant annuel ?
10. Comment sont utilisées ces ressources, selon quels critères et objectifs ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

VENIZELOS Vassilis

Signature :

Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

MISCHLER Maurice

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

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-111-133

Déposé le : 6.03.18

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

Des bétailières vaudoises vachement glauques !

Texte déposé

La dernière enquête d'une Fondation sur un transporteur de bétail vaudois enfreignant gravement les règles en matière de transports d'animaux, diffusée le 27 février dernier par l'émission A Bon Entendeur (ABE), montre que, durant leur dernier trajet, certains animaux peuvent rester entassés dans un camion, sans eau ni nourriture, pendant plus de 20 heures. Ce document vient ainsi allonger la liste des irrégularités et maltraitements avérés envers des animaux de rente dans notre canton.

Ces manquements dénoncés viennent une fois de plus entacher la filière de la viande et impliquent des souffrances animales inacceptables. Dans le cas révélé par ABE, le transporteur épinglé admet sa responsabilité et confirme que ce n'est pas la première fois qu'il impose des transports trop longs au bétail, expliquant que les documents sont sciemment falsifiés pour pouvoir correspondre au délai légal de 8 heures et que tous les intermédiaires font de même, en affirmant : « *de toute façon, tout est faux pour finir* ». Il dénonce une organisation général de la filière qui ne permet pas de respecter la loi.

Cette vidéo démontre également qu'une collaboration des services vétérinaires cantonaux entre eux (en l'occurrence valaisans et fribourgeois), ainsi que qu'une coopération de ces services avec les associations lanceuses d'alerte, permet de réaliser des opérations allant dans l'intérêt général, pouvant même compléter le travail des autorités compétentes : les moyens à mettre en place pour réaliser des contrôles efficaces (longues filatures, de nuit, etc.) paraissent en effet difficilement réalisables par ces dernières.

Nous avons donc l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Selon quels critères, à quelle fréquence et selon quelles modalités le SCAV procède-t-il pour contrôler les transports d'animaux dans notre Canton ?
2. Les exactions révélées dans le reportage d'ABE sont-elles monnaie courante dans notre Canton ?
3. Au vu du délai légal maximum de confinement des animaux dans les camions (8 heures) et

considérant les horaires d'ouverture des abattoirs (environ 4h du matin), on peut s'attendre à ce que le délai ne soit fréquemment pas respecté : quelles solutions le Conseil d'Etat pourrait-il proposer pour remédier à ce cas de figure ?

4. Existe-t-il une norme qui impose aux éleveurs ainsi qu'aux transporteurs d'acheminer les animaux vers l'abattoir le plus proche du lieu de chargement des animaux ? Si tel n'est pas le cas, une telle norme ne devrait-elle pas exister ?
5. Quelles suite pénale le SCAV va-t-il donner aux exactions mises en évidence dans le reportage d'ABE ?
6. Dans un interview publié dans Le Temps du 8 février dernier, Monsieur le Conseiller d'Etat Philippe Leuba se dit « ouvert au dialogue » avec des représentants d'associations de protection animale, ce qui nous semble une idée pertinente. Au vu des irrégularités - révélées majoritairement par ces associations - qui se succèdent, quelle instance (plateforme, commission consultative, groupe de travail, autre) réunissant des représentants d'associations défendant les droits des animaux, des éleveurs, des consommateurs, des services cantonaux est-elle envisagée par le DEIS pour concrétiser ce dialogue ?

D'avance, nous remercions le Conseil d'Etat pour les réponses aux questions susmentionnées.

Lausanne, le 6 mars 2018

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

PORCHET Léonore

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

Motion

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-YOT-022

Déposé le : 6.03.18

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

Domiciliation fiscale de conseillers d'État.

Texte déposé

1. Les conseillers fédéraux paient un tiers de leurs impôts cantonaux à Berne et deux tiers dans leur canton/commune de domicile.
2. Compte tenu du temps considérable consacré par les membres du Conseil d'État à leur mandat politique, nous demandons que la loi sur l'impôt soit modifiée afin de fixer impérativement une répartition du même type pour les conseillers d'État vaudois.

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 et renvoi au CE

☐

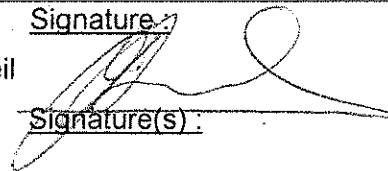
(d) prise en considération immédiate et renvoi à une commission parlementaire

☐

Nom et prénom de l'auteur :

Gregory Devaud, au nom du Groupe PLR au Grand Conseil

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

Dessemontet Pierre

Devaud Grégory

Develey Daniel

Dolivo Jean-Michel

Dubois Carole

Dubois Thierry

Ducommun Philippe

Dupontet Aline

Durussel José

Epars Olivier

Evéquo 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

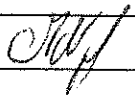
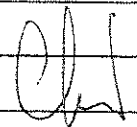
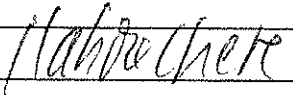
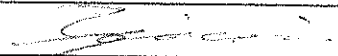
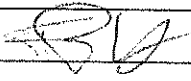
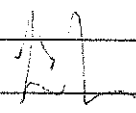
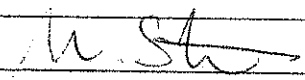
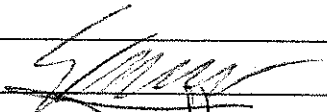
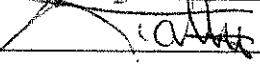
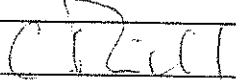
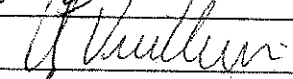
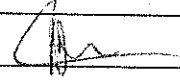
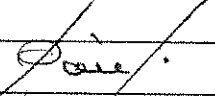
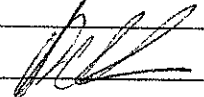
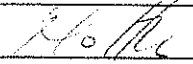
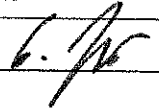
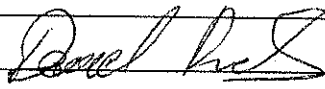
Jaccoud Jessica

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 Aliette	Trollet 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-023

Déposé le : 6.03.18

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

Fixer un plafond à la déduction par les travailleurs salariés à titre de frais de transport du domicile au lieu de travail

Texte déposé

A partir du 1er janvier 2016 les travailleurs salariés peuvent déduire du revenu soumis à l'impôt fédéral direct au maximum 3000 francs à titre de frais de déplacement.

La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes autorise, par ailleurs, les cantons à fixer eux aussi un plafond, qu'ils peuvent déterminer librement, pour la déduction de ces frais.

Dix cantons ont déjà adopté un tel plafond. Il va de 500 à 10'000 francs.

La fixation d'un plafond, dans le canton de Vaud aussi, serait opportune pour ne pas continuer à favoriser l'utilisation de transports privés par rapport à celle des transports publics, ce qui est préjudiciable à l'environnement, et va aussi à l'encontre de l'équité fiscale.

Les probables rentrées fiscales supplémentaires entraînées par une telle modification, pourraient être consacrées au renforcement des transports publics dans les régions périphériques, par exemple selon le modèle taxibus.

Le Motionnaire demande au CE de proposer les modifications légales et réglementaires utiles à la fixation d'un plafond égal au montant de l'abonnement général CFF 2e classe (3860 en 2018) à la déduction par les travailleurs salariés à titre de frais de transport du domicile au lieu de travail. Des

exceptions restant possibles pour des contribuables empêchés d'utiliser les transports publics par leur horaire de travail ou leur lieu d'habitation, respectivement de travail, décentré.

Commentaire(s)

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

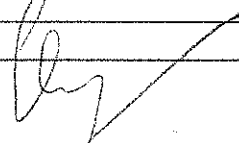
(a) renvoi à une commission avec au moins 20 signature X

(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 : van Singer Christian

Signature :



Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) : cf liste annexe

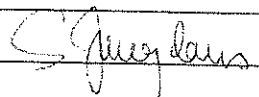
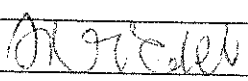
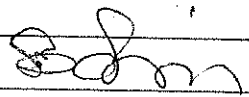
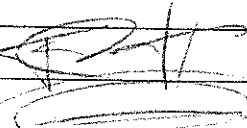
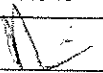
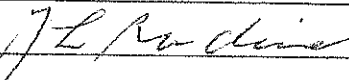
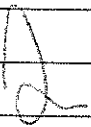
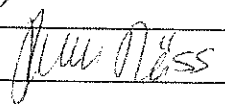
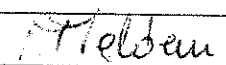
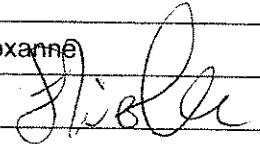
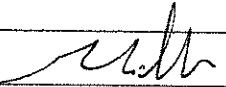
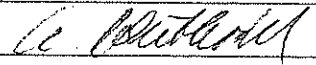
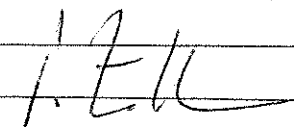
Signature(s) :

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	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	Démétriadès 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	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

Postulat

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-PAS-037

Déposé le : 27.02.18

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

Ecole de pharmacie Genève-Lausanne (EPGL) : bilan et suites de la période transitoire

Texte déposé

Le regroupement de l'Ecole de pharmacie à Genève, initié dans les années 1990, fait partie d'un projet visant à améliorer la formation et la recherche grâce à de nouvelles ressources et à une meilleure collaboration entre l'UNIL, L'EPFL et l'UNIGE.

Dans une déclaration commune d'intention signée le 30 juin 2000, le Conseil fédéral, le Conseil d'Etat du canton de Vaud et le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève manifestaient leur soutien au projet d'innovation et de coordination « Sciences, Vie, Société » élaboré le 20 octobre 1998 par la direction de l'EPFL et les rectorats des Universités de Lausanne et de Genève.

Le 6 décembre 2000, le Grand Conseil vaudois acceptait de garantir le financement de ce regroupement dès 2004 en votant un décret présenté par le Conseil d'Etat.

Soumise au référendum financier obligatoire cette contribution annuelle vaudoise au financement de l'EPGL, a été approuvée par le peuple vaudois le 10 juin 2001.

Les détails subséquents du regroupement ont été ensuite finalisés dans la convention du 8 juillet 2003 réglant le transfert à l'Université de Genève de la section de pharmacie de la faculté des sciences de l'Université de Lausanne. Cette convention a été ratifiée par un arrêté du Conseil d'Etat du 12 novembre 2003. Sa durée est de 16 ans, renouvelée tacitement en absence d'une dénonciation préalable.

La convention prévoit notamment des dispositions administratives et financières. A son article 4.1 sous le chapitre « Engagement de l'Université de Lausanne », il est prévu que l'Unil verse une contribution annuelle forfaitaire à l'UNIGE, indexée selon l'indice des prix à la consommation.

Cette convention a été dénoncée par l'Unil pour son échéance en 2019.

Un coup d'œil sur les chiffres permet de constater que l'EPGL dénombre en 2017, 450 étudiants (254 en 2006), le budget est de 17,15 Mios dont 7,7 proviennent de l'UNIGE, 5,1 de l'Unil (budget 2018 p.117 et 118 rubrique subventions) et le reste des fonds (SNF, CTI, EU, NIH, Industrie etc.)

Les étudiants de l'EPGL ont des débouchés tant dans les officines (280 dans le canton de Vaud) que dans les hôpitaux, et l'industrie (le canton de Vaud en compte plusieurs de renom dans le domaine propre et celui des sciences de la vie). Le chômage de la branche est faible environ 0,5 %.

Le rôle des pharmaciens est essentiel dans la chaîne de soins en jouant un rôle clé dans la prévention, la coordination des soins, la contribution aux soins de premiers recours en assurant des conseils professionnels indispensables à la sécurité des patients. Un rapport du Conseil fédéral du 27 septembre 2012, en réponse à un postulat Humbel reconnaît le rôle des pharmaciens dans les soins de base.

La dénonciation unilatérale par l'UNIL de la convention du 8 juillet 2003 pose une série de questions quant à, notamment, la pérennité du financement vaudois de l'EPGL.

Il est également essentiel de pouvoir en mesurer les conséquences en regard de l'importance de maintenir la qualité et l'attractivité des Sciences pharmaceutiques et de la recherche qui y est associée au sein de la « Health Valley » lémanique.

Il s'avère finalement important de pouvoir répondre à la demande croissante dans le canton de pharmaciens, cela d'autant plus qu'à la lumière des récentes informations annonçant une création d'une nouvelle unité de recherche et de production, l'activité dans ce secteur va en augmentation.

Le présent postulat demande une étude comprenant notamment les points suivants :

- Les raisons de la dénonciation de la convention par le canton de Vaud
- L'impact de cette dénonciation sur l'accord du 30 juin 2000 «Sciences-Vie-Société » ainsi que sur le décret relatif au financement de l'EPGL votée par le Grand Conseil le 6 décembre 2000 et validée par le peuple vaudois le 10 juin 2001
- Le bilan de cette collaboration Unil-Unige
- Le nombre d'étudiants vaudois suivant la formation à l'EPGL ces cinq dernières années
- Le soutien aux étudiants vaudois souhaitant entrer dans l'EPGL
- La vision du Conseil d'Etat de l'avenir de la branche et sa stratégie pour la réaliser
- L'appui à la recherche dans ce domaine

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 :

Catherine Labouchère

Signature :

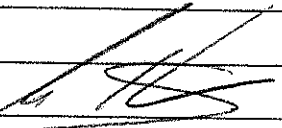
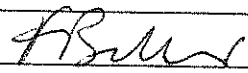
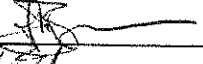
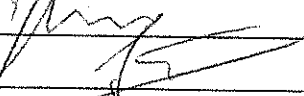
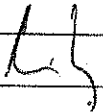
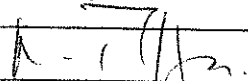
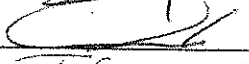
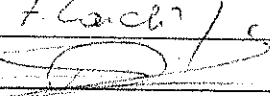
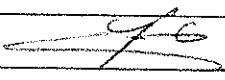
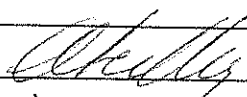
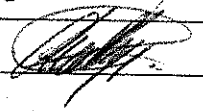
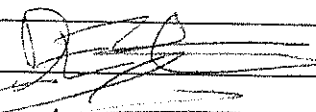
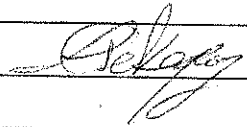
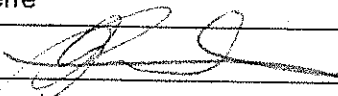
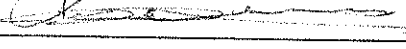
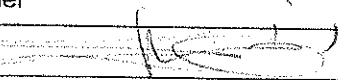
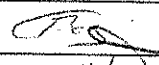
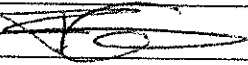
Labouchère

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		
Démétriadès Alexandre		
Desarzens Eliane		
Dessemontet 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	Rydlö Alexandre
Jungclaus Delarze Susanne	Nicolet Jean-Marc	Ryf Monique
Keller Vincent	Paccaud Yves	Schaller Graziella
Krieg Philippe	Pahud Yvan	Scheiker 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	Trollet 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

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 régie 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 ;		Inchangé
- 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.~~	<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 4^e 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, 2^e 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 2^e et 3^e 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, 2^e 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	

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'initiative Jacques-André Haury et consorts au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal - Modification de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LHSTC) visant à adapter le calendrier du travail parlementaire y relatif (15_INI_011)

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 8 mars 2011 sur la haute surveillance du tribunal cantonal

1 TEXTE DE L'INITIATIVE

En date du 2 juin 2015, le député Jacques-André Haury, agissant au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, a déposé le texte suivant:

"Art. 11 Examen du rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal

Inchangé

Art. 12 Rapport du Grand Conseil

1. *La commission rapporte au Grand Conseil sur les résultats de son examen.*
2. *Inchangé.*
3. *Inchangé.*

La loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LHSTC) prévoit (article 10) que la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) a pour tâche " principalement d'examiner le rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal et de rapporter au Grand Conseil à ce sujet ".

Ce rapport établi par le Tribunal cantonal (TC) durant le premier trimestre de l'année suivante et publié au début d'avril.

Par ailleurs, la LHSTC indique (article 12) que la CHSTC " coordonne la remise de son rapport avec celui de la COGES ".

C'est ainsi qu'a procédé la CHSTC pendant les premières années de son existence. Elle a ainsi, par exemple dans son rapport annuel 2014 déposé au début d'avril 2015, commenté à la fois le bref rapport que le TC remet au début de janvier au Conseil d'Etat pour qu'il figure dans son rapport annuel 2014, et sur le rapport détaillé 2013, qu'il avait reçu en avril 2014. Pratiquement, la CHSTC rapporte donc près de deux années après les faits sur lesquels elle s'exprime.

A l'évidence, ce calendrier est inapproprié. Il serait beaucoup plus logique que, puisque le TC dépose son rapport annuel au début d'avril, la CHSTC ait quelques mois pour l'étudier et procéder à d'éventuelles investigations complémentaires, puis établisse son rapport au début de l'automne. C'est d'ailleurs ainsi que procède la COGES pour le rapport du Ministère public. Nous proposons dès lors que l'obligation légale d'une coordination du rapport de la CHSTC avec celui de la COGES soit

supprimée : c'est l'amendement proposé à l'article 12, alinéa 1.

Par ailleurs, la loi parle du " rapport du Tribunal cantonal " (titre de l'article 11) et du " rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal " (article 10). Dans les faits, le TC publie son rapport sous le titre de " rapport annuel de l'Ordre judiciaire vaudois ". Pour éviter toute confusion, nous proposons que la dénomination " rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal ", qui figure déjà à l'article 10, figure également dans le titre de l'article 11.

Avant de déposer cette initiative, qui répond aussi à une préoccupation exprimée par le Président du TC, la CHSTC s'est assurée qu'elle ne posait pas de problème juridique. Elle considère aussi que ce léger toilettage législatif, qui améliorera l'efficacité de son travail, peut être effectué sans délai, et indépendamment du chantier beaucoup plus complexe entrepris pour réexaminer les dispositifs de surveillance de l'Ordre judiciaire vaudois. Dès lors, la CHSTC propose au Grand Conseil de transmettre directement la présente initiative au Conseil d'Etat."

Cette initiative a été renvoyée au Conseil d'Etat le 9 juin 2015. Son traitement a été retardé par le fait qu'elle a été, par erreur, jointe au projet de réforme de la haute surveillance du Tribunal cantonal actuellement en cours.

2 PRÉAVIS

2.1 Historique

La disposition principalement visée par l'initiative, à savoir l'article 12, alinéa 1^{er} de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LHSTC), figurait dans le projet présenté par le Conseil d'Etat. L'exposé des motifs précisait ce qui suit à son sujet : *"pour des motifs d'organisation, il paraît opportun que les rapports de la commission de gestion et de celle de la haute surveillance soient remis en même temps au Grand Conseil. Même s'ils sont indépendants, ils ont un lien évident, puisqu'ils portent tous deux sur la gestion des pouvoirs exécutifs et judiciaires. Ainsi, il semble indiqué que le Grand Conseil puisse se saisir des deux"* (EMPL n° 330, septembre 2010, p. 23). Cet article n'a pas donné lieu à discussion au sein de la commission chargée d'examiner le **projet, ni en plénum**.

2.2 Problèmes de coordination

S'il paraît toujours souhaitable que les deux commissions puissent coordonner leurs travaux, les problèmes de calendrier relevés par la CHSTC sont néanmoins bien réels. Selon l'article 42 du règlement d'application de la loi sur le Grand Conseil (RLGC), le rapport annuel et les observations de la Commission de gestion (COGES) sont déposés avant la fin du mois d'avril. Une fois les réponses du Conseil d'Etat aux observations déposées, le Grand Conseil s'en saisit en règle générale au mois de juin. Le rapport annuel de l'Ordre judiciaire qui sert de base au travail de la CHSTC est quant à lui publié au début du mois d'avril. A partir de là, la Commission doit procéder à son analyse, demander les compléments nécessaires, rencontrer les représentants du Tribunal cantonal, voire procéder à d'autres auditions ou visites, de sorte qu'il paraît effectivement exclu que son rapport puisse être déposé en même temps que celui de la COGES portant sur la même année.

La CHSTC effectue donc son travail entre l'été et l'automne suivant la remise eu rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal. Ensuite, afin de respecter l'article 12 LHSTC, elle attend le rapport que la COGES va établir l'année suivante, ce qui entraîne un décalage de plusieurs mois. Cela a surtout pour conséquence que le rapport examiné par le Grand Conseil ne porte pas sur l'année précédente, mais sur les chiffres de l'année antérieure. Ainsi, celui sur lequel le Grand Conseil s'est prononcé en 2017 reposait pour une bonne partie sur le rapport de gestion du Tribunal cantonal pour 2015. Dans un même temps, celui de la COGES portait quant à lui sur l'activité du Conseil d'Etat pour 2016. Cette situation n'est en effet pas satisfaisante.

Au demeurant, il est vrai qu'il existe une certaine connexité entre les deux rapports, notamment

s'agissant des autres entités en lien avec l'Ordre judiciaire. Toutefois, c'est surtout le cas du Ministère public, dont la CHSTC a d'ailleurs, par voie de postulat, demandé à ce que la haute surveillance lui soit également confiée. Or, comme le relèvent les initiants, l'examen de la gestion du Ministère public a de toute manière également lieu à l'automne, suite à la remise du rapport du Procureur général. Le besoin de coordination avec le reste du rapport de la COGES n'est pas à ce point déterminant qu'il vienne contrebalancer les problèmes de calendrier mentionnés ci-dessus, ce d'autant plus que la coordination est naturellement rendue difficile par le décalage temporel relevé ci-dessus.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat peut préavis en faveur de l'initiative. Il observe par ailleurs qu'il s'agit là d'un problème relevant surtout du Grand Conseil, sur lequel l'exécutif ne se prononcera donc qu'avec retenue.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat observe encore qu'en fonction de l'issue du projet de révision de la haute surveillance du Tribunal cantonal, actuellement en cours, les règles relatives au rapport de la CHSTC et à sa remise seront susceptibles d'être modifiées.

Par souci de simplification et afin que le Grand Conseil puisse se prononcer selon la procédure habituelle, le présent préavis est accompagné d'un projet de loi modifiant la LHSTC selon le souhait des initiants

3 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur d'émettre un préavis favorable à l'initiative citée en titre et de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi modifiant la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal ci-après.

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 8 mars 2011 sur la haute
surveillance du tribunal cantonal

du 13 décembre 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'initiative parlementaire Jacques-André Haury et consorts au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal – Modification de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LHSTC) visant à adapter le calendrier du travail parlementaire y relatif

décrète

Article premier

¹ La loi du 8 mars 2011 sur la haute surveillance du Tribunal cantonal est modifiée comme suit :

Art. 11 Examen du rapport du Tribunal cantonal

¹ Le Tribunal cantonal remet chaque année au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, un rapport détaillé sur sa gestion et celle de l'ensemble des offices composant l'Ordre judiciaire, ainsi que sur le fonctionnement de la justice. Le Conseil d'Etat peut y joindre ses déterminations.

² La commission examine ce rapport et peut demander des compléments.

³ Dans le cadre de son examen, la commission entend une délégation du Tribunal cantonal et, en cas de nécessité, du Conseil d'Etat.

Art. 11 Examen du rapport annuel de gestion du Tribunal

¹ Sans changement

² Sans changement

³ Sans changement

Texte actuel

Art. 12 Rapport au Grand Conseil

¹ La commission rapporte au Grand Conseil sur les résultats de son examen. Elle coordonne la remise de son rapport avec celui de la Commission de gestion.

² Elle peut émettre des observations à l'intention du Tribunal cantonal, dans le respect de l'autonomie d'organisation, d'administration et de finances dont ce dernier bénéficie.

³ Pour le surplus, les articles 52, alinéas 3 et 4, et 53 de la loi sur le Grand Conseil sont applicables par analogie au rapport de la commission.

Projet

Art. 12 Rapport au Grand Conseil

¹ La commission rapporte au Grand Conseil sur les résultats de son examen.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 décembre 2017.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :

Préavis du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'initiative Jacques-André Haury et consorts au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal - Modification de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LHSTC) visant à adapter le calendrier du travail parlementaire y relatif (15_INI_011) et Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 8 mars 2011 sur la haute surveillance du Tribunal cantonal

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 26 janvier 2018, à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames Florence Bettschart-Narbel, Valérie Induni (remplaçante d'Aline Dupontet), Jessica Jaccoud, Rebecca Joly, Pierrette Roulet-Grin (remplaçante de Marc-Olivier Buffat) ; Messieurs Sylvain Freymond, Pierre Guignard, Raphaël Mahaim, Axel Marion, Stéphane Masson, Yvan Pahud, Patrick Simonin, Jean Tschopp et le soussigné, président-rapporteur. Monsieur Olivier Mayor était excusé et non remplacé pour cette séance.

Monsieur Régis Courdesse était présent à cette séance en tant que président de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) qui avait déposé l'initiative 2015.

Pour cette séance, Me Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif (SJL) était présent. Madame la Conseillère d'État Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) était excusée.

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 (SGC). Le président-rapporteur soussigné et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Pour le Conseil d'État, Me Schwaar tient tout d'abord à présenter ses excuses au Grand Conseil pour le délai de traitement de ce dossier ; celui-ci avait été initialement joint aux différentes interventions relatives à la haute surveillance du Tribunal cantonal (TC) et qui font toujours l'objet de débats.

Me Schwaar expose que le préavis soumis à la CTAFJ va intégralement dans le sens de l'initiative déposée par la CHSTC. En effet, le Conseil d'État partage l'analyse de la CHSTC et constate que la coordination initialement souhaitée d'avoir simultanément le rapport de la CHSTC sur les tribunaux et le rapport de la Commission de gestion (COGES) sur les autres acteurs de la chaîne pénale (tels que le Ministère Public) n'est plus réalisable. Actuellement, la CHSTC est contrainte de retarder la sortie de son rapport, ce qui provoque un décalage d'une année entre le rapport de la COGES et celui de la CHSTC.

Sur la base de cette analyse, le Conseil d'État partage l'objectif de la CHSTC et le projet de loi soumis à examen y répond.

3. POSITION DE L'INITIANT

Au nom de la CHSTC, son président salue le texte soumis par le Conseil d'État.

Il précise qu'en associant le rapport de la COGES et celui de la CHSTC, cela oblige cette dernière à se prononcer sur un rapport incomplet du TC. Pour illustrer ce propos, il explique que la CHSTC reçoit au mois de février une délégation du TC pour discuter de l'activité de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) déployée au cours de l'année précédente ; à cette occasion, le TC présente un document résumant l'année d'activité de l'OJV. La CHSTC doit donc se prononcer, dans son rapport du mois d'avril, sur ce résumé de l'année précédente, mais aussi sur le rapport détaillé préparé par l'OJV et relatif à l'année d'avant. Au final, il y a un décalage d'une année et demi sur l'activité décrite et commentée.

Dès lors, la proposition contenue dans l'initiative consiste à modifier la LHSTC dans le sens de la suppression d'une coordination avec le rapport de la COGES. Le président de la CHSTC explique avoir évoqué au sein de sa commission ce préavis deux jours avant la séance de la CTAFJ et sa commission a approuvé cette modification légale à l'unanimité des membres présents : elle demande d'en faire de même à la CTAFJ.

Enfin, le président souhaite que cette modification soit soumise dès que possible au Grand Conseil.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Sans discussion particulière et considérant les positions exprimées par le Conseil d'État et le président de la CHSTC, les commissaires présents acceptent tous l'objet et le but visés par le préavis.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Les commissaires n'ont pas émis de remarques ou posé de questions lors de l'examen point par point du texte soumis.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

6.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES

Lors de l'examen du texte du projet de loi et des modifications des articles 11 et 12 de la LHSTC, une commissaire s'interroge sur le titre de l'article 11 de la LHSTC. Elle constate en effet que ce titre ne mentionne que « *Examen du rapport annuel de gestion du Tribunal* » et demande si cela est volontaire. Me Schwaar répond que le terme « *cantonal* » est effectivement manquant et qu'il s'agit d'une erreur de plume.

À la suite de cette information, la commissaire dépose un amendement formel concernant le titre de cette disposition pour ajouter le mot « *cantonal* » avec le libellé suivant : « *Examen du rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal* ».

Cet amendement est accepté à l'unanimité des membres présents.

L'article 11, tel qu'amendé, est adopté à l'unanimité des membres présents.

L'article 12 ne fait l'objet d'aucune discussion

L'article 12 est adopté à l'unanimité des membres présents.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 7 février 2018.

Le président-rapporteur :
(signé) Mathieu Blanc

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 20 millions pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour les années 2017 à 2019

1 PRÉSENTATION DU PROJET

1.1 Contexte général

L'agriculture vaudoise est soumise à des changements importants. La valeur ajoutée du secteur agricole diminue année après année et la disparition d'exploitations agricoles vaudoises se poursuit à un rythme annuel d'environ 3%, parmi les plus élevés de Suisse. La politique agricole (PA) 18-21 accentue le virage amorcé par la PA 14-17, où le Parlement avait donné un signal clair en mettant en place un système incitant les exploitations agricoles à plus d'efficacité dans l'utilisation des ressources et à plus de biodiversité.

La mission des améliorations foncières (AF) consiste à accompagner ces changements. Dans ce contexte, elles ont trois rôles clés à jouer en terme de politique publique agricole:

- Améliorer la valeur ajoutée du secteur agricole vaudois en diminuant les coûts de production est le cœur de la mission des AF. Les cofinancements des entreprises individuelles (fermes, bâtiments ruraux) en plaine et en montagne, les structures de mise en valeur de la production (fromageries, abattoirs, etc.) et des infrastructures à usage agricole (remaniements parcellaires, chemins, assainissements, adduction d'eau, etc.) sont les principaux outils de cette politique. Ces démarches peuvent avoir lieu dans le cadre d'un syndicat AF, ou de projets de développement régional agricole (PDRA), ou encore de travaux communaux, principalement lorsque des dessertes agricoles doivent être remises en état ou des assainissements opérés.
- Réconcilier intelligemment l'agriculture productive et l'environnement pour améliorer la compétitivité d'une agriculture vaudoise durable. Les AF sont au cœur des tensions dans le territoire, entre production agricole et infrastructures agroécologiques ainsi qu'en matière de renaturation des cours d'eau, projets qui s'effectuent souvent au détriment des surfaces d'assolement. Parallèlement, la remise en état des réseaux de drainage est à l'origine de nouveaux projets permettant le maintien des surfaces d'assolement parmi les plus fertiles du canton. Les AF, dans une perspective de gestion du territoire rural et par leur rôle de financeur de ces travaux, arbitrent ces conflits d'usage, dans l'intérêt d'une agriculture durable. Ils diminuent les impacts dans le territoire rural, induits par la réalisation d'infrastructures d'intérêt général.
- Anticiper les futurs changements du système de production agricole. Deux exemples illustrent cette problématique. Le réchauffement climatique et la modification de la répartition annuelle des précipitations qu'il induit, ainsi que les interdictions de pompage qui en découlent. Ces interdictions

nécessitent de repenser la gestion de l'eau dans certaines régions avec, à la clé, des projets d'irrigation de terres agricoles à partir de pompages lacustres. La lutte contre l'érosion du sol prend de l'importance, notamment dans les exploitations sans bétail, sur des terres peu organiques, et la nouvelle politique agricole va également dans ce sens avec de possibles mesures ciblées sur cette problématique.

1.2 L'évolution de la politique agricole et des besoins pour l'agriculture

Les instruments des améliorations foncières font partie du dispositif d'accompagnement et de développement des structures agricoles. Ils ont, en particulier, comme objectif, un gain de valeur ajoutée dans le domaine agricole par la diminution des coûts de production, ainsi qu'une meilleure valorisation commerciale et qualitative des produits. De même, dans le domaine de l'agroécologie, ils visent l'amélioration de la biodiversité agricole, la préservation des paysages ruraux, les économies d'énergie ainsi que la production d'énergie renouvelable.

En plus de ces aspects liés à la politique agricole cantonale et fédérale, où les AF jouent d'ores et déjà un rôle central, le Service de l'agriculture et de la viticulture (SAVI) a effectué une réflexion plus générale des besoins de l'agriculture vaudoise, et propose d'élargir la portée des AF à des thématiques telles que la protection des sols tourbeux (lutte contre la minéralisation) ainsi que la lutte contre les glissements de terrain et l'érosion. En effet, tout en restant dans le cadre légal actuel, il est nécessaire d'envisager une adaptation des possibilités de soutien de type AF pour des projets visant à maintenir et améliorer les capacités de production agricole se trouvant altérées par des pratiques culturelles ou des causes naturelles.

La politique agricole fédérale 2018-2022 n'a pas encore été totalement définie ; les traits principaux sont pourtant néanmoins connus. Il s'agira sans doute de faire en sorte que les marchés agricoles soient plus ouverts sur les pays étrangers, tout en maintenant le volume de la production agricole finale et en ménageant encore plus que maintenant les ressources naturelles. Par exemple, le plan phytosanitaire fédéral prévoit la diminution de moitié des risques engendrés par l'usage des produits phytosanitaires. Les nouvelles dispositions sur l'érosion se traduisent par des sanctions très élevées en cas d'atteinte aux sols par des pratiques agricoles inadaptées. Les renaturations de cours d'eau sont planifiées et l'objectif est de renaturer l'ensemble des cours d'eau du Canton de Vaud, ce qui aura des répercussions sur les remaniements parcellaires et les aménagements d'irrigation dans les plaines. Les infrastructures écologiques (par ex. pour l'eau, les sols ou la biodiversité) devront être conçues pour des services écosystémiques efficaces, prévus pour durer et pour abaisser le coût de leur prestation par les agriculteurs. La combinaison des performances des exploitations agricoles, à la fois sur le marché des productions agricoles et des services écosystémiques, entraîne un besoin en investissements individuels, mais aussi collectifs très importants. L'adaptation des structures est la seule capable de faire baisser les coûts à long terme et de permettre la transition agroécologique que prévoit cette nouvelle politique agricole.

Le rapport du Conseil d'Etat sur la politique et l'économie agricole vaudoise de 2014 contient, en seconde partie, sa vision pour le développement de l'économie agricole productive du Canton, avec les priorités stratégiques qui en découlent, dans le but d'une reconquête par les producteurs vaudois de la valeur ajoutée à la production primaire des denrées alimentaires. Les outils AF doivent permettre d'atteindre les objectifs fixés dans ce rapport et d'orienter l'agriculture vaudoise, à la fois vers la création de plus-values et de développement durable, en soutenant l'ensemble des acteurs des filières de production agricole, tout en respectant l'environnement par le biais de réalisations concrètes.

Ainsi, l'aide cantonale se doit de respecter la stratégie du Conseil d'Etat pour ce qui concerne le développement agricole, mais aussi de s'adapter aux conditions cadres évolutives des lignes directrices de la politique agricole fédérale.

D'une manière générale, le soutien apporté à l'agriculture vaudoise par le biais des AF est un facteur essentiel de maintien de la compétitivité en ce qui concerne le dispositif actuel, mais il doit également s'adapter aux nouveaux enjeux liés directement aux outils de production agricole. Ainsi, par ce projet de crédit-cadre, il est prévu de soutenir les réalisations existantes suivantes :

- Remaniements parcellaires, y. c. travaux d'équipements et aménagements écologiques
- Réseaux agro-écologiques et valorisation du paysage
- Construction de chemins et téléphériques d'alpages
- Assainissements (évacuation des eaux)
- Adduction d'eau, irrigation
- Bâtiments ruraux
- Projets liés au développement des filières de production
- Projets de développement régional agricole (PDRA)
- Fosses à purin
- Electrification (viabilités)
- Consolidation des sols
- Recherches et études particulières (minéralisation des sols tourbeux, utilisation parcimonieuse de l'eau d'irrigation, courants vagabonds dans les constructions abritant du bétail, etc.)
- Soutien au sens de l'art. 12 LLavaux (murs de vignes et mesures d'intégration des constructions agri-viticoles).

Compte tenu du contexte lié à la politique agricole et des nouveaux enjeux agricoles, il est aussi prévu de mettre en place un soutien spécifique pour :

- L'érosion
- La minéralisation des sols tourbeux.

1.3 Cadre légal

Les améliorations foncières trouvent leurs sources dans de multiples textes : la Constitution fédérale, la Constitution cantonale vaudoise, le Code civil suisse et bien entendu les législations propres à l'agriculture. Ces réglementations confèrent aux cantons et aux communes notamment les tâches de :

- veiller à une occupation rationnelle du territoire et à une utilisation économe du sol
- conserver, protéger, enrichir et promouvoir le patrimoine naturel
- sauvegarder l'environnement naturel et surveiller son évolution
- définir les zones et régions protégées
- veiller à l'approvisionnement en eau et en énergie
- prendre des mesures en faveur d'une agriculture et d'une sylviculture performantes et respectueuses de l'environnement.

Au niveau fédéral, la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr - RS 910.1) et l'Ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS – RS 913.1) définissent également les améliorations structurelles comme l'un des piliers de la politique agricole fédérale.

L'octroi des contributions fédérales est cependant subordonné au versement d'une contribution équitable par le canton, y compris les collectivités locales de droit public (art 93 ,al. 3 LAgr). Les cantons n'ont, par conséquent, d'autre choix que d'allouer une enveloppe financière aux améliorations foncières afin que les bénéficiaires des AF puissent accéder aux fonds fédéraux.

A l'échelle cantonale, la loi cantonale du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF - RSV 913.11), son règlement d'application du 13 janvier 1988 (RLAF - RSV 913.11.1), ainsi que le règlement du 18 novembre 1988 fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF - RSV 913.11.2), permettent au canton d'accompagner l'évolution structurelle de son

agriculture afin d'être un acteur essentiel dans la gestion de son patrimoine naturel, environnemental et paysager.

Enfin, la Loi sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux - RSV 701.43) prévoit une subvention à fonds perdus pour la réfection des murs de vigne, ainsi que l'intégration paysagère des constructions agri-viticoles en Lavaux. Cette subvention est incluse dans le montant global du crédit-cadre faisant l'objet du présent EMPD.

1.4 Incidences du dispositif fédéral sur le Canton

Pour permettre la mise en œuvre du subventionnement conjoint (Confédération-Canton) évoqué au point 1.3 ci-avant, les projets d'améliorations foncières doivent satisfaire aux conditions de la législation fédérale et cantonale.

La participation financière de la Confédération est déterminée par les taux et montants forfaitaires inscrits dans l'Ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS). Cette contribution fédérale, proche de celle octroyée par le Canton, est toutefois conditionnée au versement d'une contribution cantonale minimale et varie selon le type de mesures.

En d'autres termes, les aides de type AF sont inscrites dans les bases légales fédérales pour les entités correspondant aux critères d'octroi. Si un bénéficiaire potentiel est susceptible de se voir octroyer des subventions fédérales, il doit, pour y avoir accès, être subventionné par le Canton. Ceci a pour conséquence qu'une majorité des subventions cantonales doivent être octroyées en tant que complément des subventions fédérales, dans une logique de réciprocité (pas l'une sans l'autre).

Dans une minorité des cas, le Canton soutient des projets au moyen de subventions cantonales uniquement. C'est le cas pour les bâtiments ruraux et les réseaux d'eau potable en zone de plaine, ainsi que les réfections des murs en Lavaux.

Lorsque le Canton se rend compte que la Confédération peut subventionner un projet, il transmet le dossier à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et, selon son importance, invite un collaborateur de l'OFAG à une expertise fédérale qui doit permettre de se déterminer sur des enjeux propres au projet, de vérifier le bien-fondé de la demande de subvention et communiquer, de manière encore indicative, les taux de subventionnement.

Cet état de fait permet de distinguer deux points cruciaux dans la compréhension de la gestion des AF cantonales. Le premier est le caractère lié des charges relatives aux subventions cantonales qui donnent accès aux subventions fédérales. Le deuxième point important est la posture proactive que le Canton doit adopter dans la gestion des demandes pour que des projets vaudois entrant dans le cadre des critères fédéraux aboutissent. Cet encouragement ne peut se faire sans avoir des moyens financiers prêts à être octroyés. Ce crédit-cadre s'inscrit directement dans cette optique, en visant à acquérir suffisamment de subventions cantonales pour obtenir des aides fédérales.

En conséquence, l'un des objectifs principal dans la mise en œuvre cantonale des AF est de mobiliser le plus de moyens fédéraux possibles pour voir aboutir tous les projets de développement rural que l'Etat estime nécessaire de soutenir dans le canton. Comme dit précédemment, il est possible d'atteindre cet objectif en assurant aux projets vaudois un financement à fonds perdus, mais aussi en mettant en place une promotion des AF par le biais d'un important travail de conseil auprès des intéressés, par exemple en s'appuyant sur les activités de vulgarisation déléguées à Prométerre ou sur celles de formation continue émanant de la Société vaudoise des améliorations foncières (SVAF).

Le tableau ci-dessous montre les différentes catégories de projets et leurs sources de subventionnements au niveau cantonal et fédéral.

Projets AF	VD	CH
Syndicats AF en zone agricole	X	X
Communes et associations	X	X
Projets de développement régional agricole (PDRA)	X	X
Projets de mises en réseaux écologiques et de valorisation du paysage	X	
Bâtiments ruraux et viabilités en zone de collines et de montagnes	X	X
Bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine	X	
Projets liés au développement des filières de production (projets collectifs)	X	X
Fosses à purin	X	X
Réseaux d'adduction d'eau potable zone de collines et de montagnes	X	X
Réseaux d'adduction d'eau potable en zone de plaine	X	
Réseaux d'irrigation	X	X
Mesures Lavaux (art. 12 LLavaux)	X	

1.5 Pratique cantonale

Le Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), par le SAVI, Division marchés et améliorations foncières (DIMAF), Secteur promotion et structures (SPS), a pour mission de déterminer et de gérer le soutien financier cantonal au titre des améliorations structurelles agricoles. Comme cela sera précisé au point 1.5.2, une partie des tâches d'instruction des dossiers a été déléguée à l'Office de crédit agricole (OCA) de Prométerre, pour ce qui concerne les bâtiments ruraux notamment, mais c'est le SAVI ou le DEIS qui ont la compétence de rendre les décisions d'octroi. Les montants sont alloués sous la forme de subventions cantonales à fonds perdus, complétés, le cas échéant, par des moyens financiers octroyés par la Confédération au même titre.

Ainsi, si les projets représentent un intérêt agricole et que les conditions d'octroi sont remplies, la demande de subvention est acceptée. Les demandes de subvention de type améliorations foncières concernent une multitude de réalisations. Parmi celles-ci, certaines peuvent revêtir une certaine urgence (fosses à purin, rural, ou encore lorsqu'un exploitant doit construire rapidement dans le but de respecter les exigences légales) alors que d'autres demandes le sont moins (la réfection des chemins communaux ne doit pas toujours être réalisée très rapidement par exemple). Le SAVI peut donc être amené à prioriser les demandes en tenant compte des réalisations concernées et de l'urgence de celles-ci.

Si, après vérification, un projet ne présente pas d'intérêt agricole, le SAVI ou l'OCA n'entre pas en matière. Il n'existe cependant pas de taux de refus spécifique par catégorie.

1.5.1 Transfert d'activité du SDT au SAVI

Dans un souci de cohérence et d'efficacité, le Conseil d'Etat a décidé, le 30 septembre 2015, de transférer le volet agricole des améliorations foncières du Service du développement territorial (SDT) au SAVI, avec effet au 1er janvier 2016. Sur les 13 emplois temps plein (ETP) environ que comportait la division AF du SDT, 3 ETP ont été transférés au SAVI et intégrés au SPS de la DIMAF.

Ainsi, quatre collaboratrices et collaborateurs du SDT ont rejoint le SAVI en janvier 2016. Il s'agit de

deux ingénieurs conseils et deux gestionnaires de dossiers. Les dossiers en cours ainsi que les archives ont été déménagés. Au mois d'août 2016, une ingénieure conseil représentant 0.8 ETP a rejoint le SAVI.

Les dossiers repris ont accusé un retard dans les premiers mois de l'année 2016 puisque, outre les questions liées à la logistique et au classement des dossiers, les nouveaux collaborateurs du SAVI devaient prendre connaissance de projets qu'ils n'avaient majoritairement pas suivis préalablement, ce qui a nécessité une période d'adaptation.

Afin de rendre possible le traitement de projets avec un effectif réduit, le SAVI s'efforce d'appliquer des mesures de simplifications administratives et revoit l'ensemble des procédures liées aux prestations métiers. D'un point de vue général, une des conséquences de cette approche est que le SAVI œuvre dans une logique qui n'est pas enveloppante, dans le sens qu'il responsabilise grandement les porteurs de projets ou les organismes des corporations de droit public concernés, dans les limites imposées par la législation.

1.5.2 Rôles du SAVI et de l'OCA

En reprenant l'ensemble du volet agricole des AF au 1er janvier 2016, le SAVI a reçu pour mission d'assurer la haute surveillance sur les entreprises AF du Canton. La haute surveillance consiste à suivre les projets en vérifiant le déroulement des opérations et en s'assurant du bon fonctionnement des entreprises AF, autant au niveau administratif qu'au niveau des réalisations. D'un point de vue général, il est possible de distinguer deux types de mesures AF : les individuelles touchant une exploitation agricole, et les collectives qui touchent plusieurs exploitations, des corporations de droit public, des associations ou des communes. Il s'agit donc d'une distinction en fonction du bénéficiaire. En ce qui concerne les types de réalisations possibles, le Canton distingue également deux grandes familles de réalisations AF :

- les réalisations liées aux bâtiments ruraux au sens large (ruraux, fosses à purin, petites viabilités) qui sont des améliorations liées aux structures des exploitations agricoles
- les améliorations foncières au sens strict, c'est-à-dire liées au sol et au foncier (chemins, remaniements parcellaires, érosion, irrigation, etc.).

C'est sur la base de ces distinctions qu'il est possible de définir qui du SAVI ou de l'OCA est compétent pour un projet donné. Le SAVI s'occupe donc des mesures collectives et les améliorations foncières au sens strict. Pour sa part, l'OCA est compétent pour l'analyse et l'instruction des projets en lien avec les mesures individuelles et les bâtiments ruraux. Comme dit plus haut, il s'agit d'une délégation de compétences qui doit permettre un traitement homogène des projets de constructions, avec un seul interlocuteur à disposition des bénéficiaires de subventions, puisque l'OCA gère déjà sur délégation, les crédits d'investissement fédéraux et cantonaux (prêts sans intérêt) et que la grande majorité des projets font appel à ce type de financement en complément aux subventions à fonds perdus.

L'OCA s'occupe également de l'instruction des projets de réfection des murs de vigne en Lavaux et des autres mesures prévues par la LLavaux pour lesquelles un montant de deux millions est affecté à cet effet. Il s'agira de le reporter en partie dans le nouveau crédit-cadre.

Si c'est l'OCA qui effectue l'instruction des dossiers, c'est toujours le SAVI, ou le Chef du DEIS, selon le montant, qui prend la décision d'octroi d'une subvention.

Le tableau ci-dessous synthétise la répartition des projets entre le SAVI et l'OCA.

Projets AF	Compétences
Syndicats AF en zone agricole	SAVI
Communes et associations	SAVI
Projets de développement régional agricole (PDRA)	SAVI
Projets de mises en réseaux écologiques et de valorisation du paysage	SAVI
Bâtiments ruraux et viabilités en zone de collines et de montagnes	Prométerre (OCA)
Bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine	Prométerre (OCA)
Projets liés au développement des filières de production (projets collectifs)	SAVI
Fosses à purin	Prométerre (OCA)
Réseaux d'adduction d'eau potable	SAVI
Réseaux d'irrigation	SAVI
Mesures Lavaux (art. 12 LLavaux)	Prométerre (OCA)

1.5.3 Les bénéficiaires de subventions

Les bénéficiaires de subventions AF peuvent être des individus ou une organisation collective (syndicats AF agricoles, communes, associations d'agriculteurs, etc.). Fondamentalement, c'est l'agriculture au sens large qui en est bénéficiaire. Dans le cadre des syndicats AF, qui sont des corporations de droit public découlant des articles 702 et 703 du Code civil suisse, les bénéficiaires peuvent être des propriétaires (particuliers ou communes) ou des communes, pour la réfection ou la remise en état périodique (REP). Ce sont, dans la grande majorité, des cas de communes et, pour les constructions de bâtiments ruraux, ce sont, la plupart du temps, des exploitants agricoles.

Les subventions AF peuvent donc être octroyées à un large panel d'acteurs du monde rural ; elles doivent cependant être mobilisées uniquement lorsqu'un intérêt agricole est avéré.

1.5.4 Articulation des taux AF cantonaux

C'est le Règlement fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF) qui donne une indication claire des taux maximaux pouvant être appliqués. Ils varient de 20 à 50 % selon le type de projet. Ils dépendent principalement du genre de travaux, de leur intérêt pour la collectivité, de leur rentabilité, de leur difficulté d'exécution, du statut du bénéficiaire (entreprise collective ou individuelle) et de la situation de l'ouvrage (ils sont généralement compris entre 20 et 40 % en plaine et entre 30 et 50 % en montagne). Afin d'encourager des mesures particulièrement favorables à la protection de l'environnement (protection des sols, revalorisation écologique), une exception est faite pour ce type de mesures qui peuvent être soutenues jusqu'à 90 %. Le montant de la subvention est calculé sur la base du coût effectivement subventionnable ou sous forme de forfait sur la base de normes standardisées.

Ces taux donnent une idée de l'importance de l'implication financière du bénéficiaire de la subvention puisque c'est lui qui prendra en charge le solde, après déduction des éventuelles subventions fédérales. Inutile de préciser que, sans ces aides à fonds perdus, bon nombre de projets de construction ne verraient pas le jour.

1.5.5 Rôle de coordinateur du SAVI

Lorsqu'un projet AF relativement important et touchant à des problématiques transversales est mis en place, le SAVI consulte les services et les organismes concernés. En effet, le SAVI se doit de vérifier l'adéquation des projets AF avec les autres politiques publiques cantonales, mais aussi de s'assurer que l'OFAG ait toutes les informations requises en main. L'OFAG consultera pour sa part les offices concernés au niveau fédéral. La loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) implique obligatoirement une coordination pour tout ce qui est en lien avec les milieux naturels (qualité et réseaux écologiques, biotopes des inventaires nationaux relevant de la LPN, objets d'importance cantonale relevant de la LPNMS, Prairies et pâturages secs (PPS), etc.). C'est principalement avec la Direction générale de l'environnement (DGE), Division Biodiversité et Paysage, que le SAVI collabore afin que les projets AF cantonaux respectent au mieux les différentes bases légales. Cette collaboration se concrétise sous la forme de consultation formelle sur des projets spécifiques, de discussions visant la mise en place d'une pratique cantonale mais aussi en invitant parfois les services concernés à une expertise fédérale.

1.6 Rôle des communes

Tel qu'exposé plus haut, les communes sont directement concernées par plusieurs réalisations. Elles sont bénéficiaires d'une grande partie des aides cantonales et fédérales parce qu'elles sont impliquées dans la gestion d'ouvrages AF existants ou de nouveaux projets. En effet, l'entretien des chemins AF est de la compétence communale. Il s'agit d'une obligation au sens de l'art. 103 LAgr. L'entretien lui-même n'est pas subventionnable, par contre la réfection et la remise en état périodique (REP) des chemins peuvent, quant à elles, être subventionnées. Dès lors, les communes jouent un rôle primordial dans le maintien, voire l'amélioration des ouvrages AF existants.

L'OFAG estime qu'environ 10 milliards CHF de travaux de type AF ont été réalisés en Suisse depuis le début des AF. Il est donc possible d'admettre que le Canton de Vaud, qui représente environ 10% de la surface agricole utile suisse, a plus d'un milliard de CHF d'investissement à entretenir. Ces ouvrages demandent certes un entretien régulier de la part des communes, mais il arrive un moment où il faut aller au-delà de cette mesure et donc effectuer des REP ou des réfections, voire apporter des améliorations importantes à l'ensemble du dispositif existant.

Dans le cadre de la mise en place du présent décret, et compte tenu de l'importance fondamentale du rôle des communes, le SAVI a souhaité estimer le montant des travaux communaux nécessaires, en demandant aux communes de mener à bien une enquête sur leurs besoins en termes de travaux AF pour les prochaines années. Les résultats de cette étude sont explicités au point 1.9, mais il est évident que, si faute de subventions cantonales, les travaux communaux ne peuvent pas être réalisés, c'est l'ensemble des investissements déjà effectués qui sera touché, car les installations construites il y a de cela plusieurs décennies doivent être améliorées et, pour certaines, entièrement refaites. Au vu des nombreuses réponses communales, il est possible d'en conclure que les communes souhaitent vivement maintenir et améliorer les installations AF sur leur territoire.

1.6.1 Impact sur les finances communales

En tenant compte, dans les grandes lignes, de la procédure en vigueur, à partir du moment où des travaux sur le réseau de chemins AF d'une commune doivent être réalisés, la commune mandate un bureau pour obtenir une étude. Etant donné que les montants peuvent être importants, il est très fortement conseillé que l'étude en question porte sur l'ensemble des besoins communaux à moyen terme, afin de permettre une planification optimale des octrois de subventions, mais surtout pour mettre en place le financement de la part communale, car la Municipalité devra demander un financement au pouvoir législatif.

Lorsque les conditions sont remplies, les subventions cantonales ainsi que, le cas échéant, fédérales, peuvent être octroyées et les travaux peuvent débuter.

1.6.2 Exemple de projet AF communal du point de vue financier

Pour essayer de bien rendre compte de l'importance des subventions cantonales sur les entreprises communales AF, voici un exemple simplifié sur le financement d'un chemin AF d'une commune située en zone de plaine.

Les chemins AF d'une commune vaudoise sont affaissés et partiellement détruits par endroits. Les banquettes ont presque disparu sous la pression des machines agricoles plus lourdes et plus larges qu'au moment de leur construction, il y a de cela 40 ans, lors du dernier remaniement parcellaire. Consciente de l'importance des dessertes agricoles dans la commune, la Municipalité a mandaté un bureau qui a effectué une étude sur tous les chemins AF, et proposé un ordre de priorité selon l'état des différents chemins. Pour les tronçons concernés par la première étape (3'000 m²), le coût est estimé à 450.- CHF/m². Le SAVI a suivi l'étude dès le début et transmis le dossier à l'OFAG. En plus de la procédure habituelle, une expertise fédérale a eu lieu et des taux de 30 % pour le Canton et de 25 % pour la Confédération ont été indiqués. Pour déterminer le montant subventionnable il est précisé que l'intérêt agricole est total. Pour cette première phase, il y a donc :

Coût global :	1'350'000.-
Montant subventionnable :	1'350'000.-
Subventions :	
VD : 405'000.-	
CH : 337'500.-	
Total subventions	742'500.-
Part communale	607'500.-

Ainsi, en pouvant subventionner ce projet, le Canton permet l'obtention d'une subvention fédérale et donc une subvention totale de 55 %. Certes, la part à financer pour la commune reste importante mais, sans aide à fonds perdus, il deviendrait extrêmement difficile pour la commune de mettre en œuvre ce projet d'infrastructures AF. Suivant les projets, les propriétaires fonciers peuvent également être mis à contribution.

L'exemple reproduit ci-dessus concerne une commune en zone de plaine. Pour un projet en zone de montagne, les coûts sont plus élevés et la participation communale peut descendre jusqu'à environ 10%, les subventions fédérales et cantonales pouvant aller jusqu'à 90% selon les projets.

1.7 Les syndicats AF

Lorsque le besoin d'une intervention AF se fait sentir (il s'agit dans la majorité des cas d'un remaniement parcellaire et des travaux collectifs qui lui sont liés), les initiateurs (communes ou propriétaires fonciers généralement) font procéder à une étude préliminaire selon l'art. 19a LAF ; cette étude est pilotée par une commune. Le SAVI détermine alors si l'entreprise proposée répond aux dispositions légales et aux priorités cantonales et en ratifie le cahier des charges.

Le rapport de l'étude préliminaire présente les solutions et mesures préconisées sous forme d'esquisse. Il statue sur la nécessité, la faisabilité, les coûts du projet, et propose la démarche foncière adéquate à mettre en œuvre. Ce rapport, accompagné des préavis des services de l'Etat, fait l'objet d'une consultation publique. Le Conseil d'Etat se détermine alors sur l'engagement au soutien du projet, en conséquence de quoi l'Etat est engagé financièrement. A ce stade, la Confédération et les communes concernées prennent également position sur le principe de soutien financier au projet.

Les propriétaires ont alors toutes les informations et décisions requises pour créer le syndicat AF. Le déroulement d'un syndicat AF passe par une série d'étapes qui permettent d'avancer dans l'étude, puis dans la réalisation des travaux, tout en laissant la possibilité d'un contrôle démocratique (consultation et enquête publique) à chacune des étapes clé. Après l'enquête publique, l'avant-projet des travaux collectifs fera encore l'objet d'une approbation cantonale, qui lui confère un statut similaire à celui d'un plan d'équipement ou d'affectation routière. Les allocations de subventionnement seront effectuées ensuite par le SAVI, au fur et à mesure de la réalisation des travaux (étape par étape), généralement après la mise en soumission des travaux.

Bien que la décision de principe du soutien financier, synonyme de l'engagement de l'Etat, soit prise sur la totalité des montants à engager, avant la constitution d'un syndicat AF, il n'est pas rare que les octrois de subventions concernent, au final, plusieurs crédits-cadres AF (objets d'investissement) répartis dans le temps en fonction de la durée de vie du syndicat, qui est de l'ordre de 15 à 20 ans. La durée d'exploitation des crédits-cadres imposée par l'art. 33, al. 2 LFin et par l'art. 37, al. 2 LFin est en effet de 10 ans.

1.8 Historique financier

Le précédent crédit-cadre de CHF 22 millions décrété par le Grand Conseil, le 2 juin 2015, en faveur des AF pour la période 2015-2017 (objet d'investissement I.000385.01) peut être utilisé au niveau des octrois jusqu'au 2 juin 2019. Ce crédit restera toutefois utilisé par le biais des tranches de crédit annuelles (TCA) jusqu'en 2025.

Au 31 juillet 2017, CHF 18 millions ont été engagés pour des projets AF.

Au vu de l'avancement des projets et du nombre important de demandes émanant des communes lors de l'enquête sur les besoins effectuée auprès d'elles par le SAVI, il est fort probable que le crédit-cadre 2015-2017 soit épuisé en automne 2017. Les estimations pour les projets communaux ainsi que celles pour les autres projets AF montrent que les besoins existent et qu'il est nécessaire d'obtenir un nouveau crédit-cadre pour s'assurer de la poursuite sans interruption des missions de soutien financier à la politique agricole de l'Etat, comme cela sera démontré au chapitre 1.9.

Il est également important de rappeler que le SAVI n'est pas le maître d'ouvrage. Il répond aux demandes de subventions des syndicats AF, des particuliers, des associations et des communes, mais son rôle n'est pas de porter les projets, ce qui fait qu'en cas de retard éventuel dans un projet, le SAVI ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre pour le faire avancer.

1.9 Engagements futurs

La détermination du crédit-cadre pour les engagements futurs est basée sur :

- les projets communaux déposés récemment et sur la base de l'estimation des besoins AF effectuée entre octobre 2016 et juillet 2017 par le SAVI auprès des communes vaudoises ;
- les syndicats dernièrement constitués ;
- les nouvelles étapes de travaux de syndicats en cours ;
- les versements pour les anciens syndicats déjà engagés dans des crédits-cadres périmés ;
- les investissements liés aux projets de développement régional agricole (PDRA) ;
- les projets en cours de mise en réseau écologique et les projets de valorisation du paysage rural comportant des éléments subventionnables ;
- les projets individuels en cours et à venir (bâtiments ruraux, bâtiments alpestres, fosses à purin, etc.) ;
- les nouveaux projets liés à un développement de la valeur ajoutée dans les différentes filières ;
- les projets à venir pour l'irrigation et pour les réseaux d'eau potable (adduction d'eau pour des exploitations agricoles) ;
- des projets de consolidation des sols ;
- des projets liés à la lutte contre l'érosion pour répondre à la nouvelle orientation de la politique agricole fédérale.

Au 31 juillet, il y a CHF 26.7 mios de pré-engagements (montants non réservés mais prévus) en se basant sur les projets dont le SAVI et l'OCA ont connaissance pour ces prochaines années, sans compter l'ensemble des estimations des communes reçues suite à l'enquête du SAVI. Le tableau ci-après indique la répartition de ces pré-engagements entre les différentes catégories de projets d'AF.

Catégories	Bénéficiaires	Pré-engagements
C1	Nouveaux syndicats, communes et associations	11'027'534
C2	Projets de développement régional agricole (PDRA)	1'284'000
C3	Réseaux écologiques / Paysage	601'800
C4	Bâtiments ruraux et viabilités en zone collines et montagnes	4'545'900
C5 C6	Bâtiments ruraux et viabilités en zone plaine	2'304'000
C7	Projets liés au développement des filières de production	2'441'000
C8	Fosses à purin	520'200
C9	Réseaux d'adduction d'eau	2'360'970
C10	Réseaux d'irrigations	828'200
C11	Mesures <u>LLavaux</u> art. 12	800'000
	Totaux	26'713'604

Selon les prévisions, le crédit-cadre de CHF 20 mios sera donc engagé dans son ensemble entre 2017 et 2019. Cette somme devrait permettre d'assurer la mise en place des projets AF et ainsi, de répondre aux possibilités offertes par les bases légales cantonales et fédérales afin de satisfaire les enjeux de la politique agricole liés à la protection de la nature.

Le tableau ci-après donne une idée de la répartition prévue entre les projets, compte tenu des estimations des besoins pour les années 2017 à 2019. Vu que le SAVI n'est pas le maître d'ouvrage, il est toutefois difficile d'estimer l'avancement des projets.

	Bénéficiaires	Subventions VD
C1	Nouveaux syndicats, communes et associations	8'750'000
C2	Projets de développement régional agricole (PDRA)	750'000
C3	Réseaux écologiques / Paysage	600'000
C4	Bâtiments ruraux et viabilités en zone collines et montagnes	4'000'000
C5 C6	Bâtiments ruraux et viabilités en zone plaine	2'000'000
C7	Projets liés au développement des filières de production	1'000'000
C8	Fosses à purin	500'000
C9	Réseaux d'adduction d'eau	1'000'000
C10	Réseaux d'irrigations	1'000'000
C11	Mesures Llavaux art. 12	400'000
	TOTAL	20'000'000

1.10 Les AF et l'aménagement du territoire

Par leur forme particulière, les mesures AF collectives sont un outil privilégié de structuration cohérente de l'espace rural, dans le respect des multiples législations en vigueur. Par ailleurs, les mesures AF individuelles concernant les bâtiments ruraux, sont garantes du respect des législations concernées puisqu'une subvention ne peut être versée qu'en cas de licéité du projet avec les bases légales existantes.

1.11 Considérations financières

1.11.1 Charges liées

Comme vu précédemment, les subventions AF découlent directement de bases légales fédérales et cantonales, dès lors qu'il s'agit d'un instrument fondamental de la politique agricole suisse et vaudoise. Ces subventions sont donc principalement des charges liées.

Par ailleurs, l'obligation d'entretien des infrastructures ayant bénéficié de subventions de type AF (art. 103 LAgr) amène à différents cas de figure en relation avec le type de projet concerné. Si l'entretien au sens strict n'est pas éligible à des subventions, les infrastructures existantes qui nécessitent des mesures allant au-delà le sont. Ainsi, tous les travaux liés aux REP et à la réfection de chemins s'avérant nécessaires lorsque l'entretien simple n'est plus suffisant, sont en principe subventionnables, ce qui en fait des charges liées.

1.11.2 Charges nouvelles

Comme démontré ci-après, l'essentiel des charges constituant le présent décret ne sont pas nouvelles, les dépenses en cause étant considérées comme liées dès lors qu'elles sont nécessaires à l'exécution d'une tâche publique prévue par la loi.

2 CONSEQUENCES

2.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Cet objet d'investissement est enregistré sous le No SAP – I.000515.01 pour un montant de CHF 20 mios.

Intitulé	Année	Année	Année	Année	Année	Année	Années	Total

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	suivantes	
a) subventions d'améliorations foncières : dépenses brutes	1'340	830	830	1'660	6'640	6'640	15'260	33'200
a) Subventions d'améliorations foncières : recettes de tiers	340	330	330	660	2'640	2'640	6'260	13'200
a) Subventions d'améliorations foncières : dépenses nettes à charge de l'Etat	1'000	500	500	1'000	4'000	4'000	9'000	20'000
b) Informatique : dépenses brutes	0	0	0	0	0	0	0	0
b) Informatique : recettes de tiers	0	0	0	0	0	0	0	0
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat	0	0	0	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses brutes	1'340	830	830	1'660	6'640	6'640	15'260	33'200
c) Investissement total : recettes de tiers	340	330	330	660	2'640	2'640	6'260	13'200
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	1'000	500	500	1'000	4'000	4'000	9'000	20'000

en milliers de francs

Le présent objet est prévu au budget 2017 et au plan d'investissement 2018-2022.

2.2 Amortissement annuel

L'investissement de CHF 20 mios sera amorti en 25 ans, ce qui correspond à une charge de CHF 800'000.- par an (CHF 20'000'000.-/25).

2.3 Charges d'intérêt

La charge d'intérêt au taux de 4 % s'élève à CHF 440'000 par an (CHF 20'000'000.- x 4% x 0.55).

2.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Néant.

2.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

La compensation des charges nouvelles, correspondant au 21.8% des charges globales, sera intégrée dès 2018 au budget du DEIS à hauteur de CHF 270'320.-.

2.6 Communes

Par les travaux entrepris pour la réfection ou la remise en état des ouvrages à destination agricole ou du patrimoine alpestre utile à l'exploitation des alpages, lesquels sont majoritairement propriété des communes, ces dernières sont directement concernées par les crédits AF.

2.7 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Le Conseil d'Etat accorde une grande importance au maintien de l'équilibre entre intérêts économiques, écologiques et sociétaux. Ces éléments sont intégrés aux documents remis aux porteurs de projets, notamment aux cahiers des charges types.

De plus, le soutien aux projets de fosses à purin, de réseaux agro-écologiques, de consolidation des sols, de lutte contre l'érosion, ou encore d'irrigation de terres agricoles par prélèvement dans les grands réservoirs naturels, renforce la pratique des AF résolument orientée vers des réalisations intégrant les exigences de la protection de l'environnement, du paysage et de la biodiversité.

Enfin, l'amélioration des infrastructures rurales et des bâtiments agricoles, tout en favorisant une exploitation plus rationnelle, permet de diminuer la consommation d'énergie.

2.8 Programme de législature et Plan directeur cantonal (PDCn) (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les améliorations foncières sont en lien avec plusieurs mesures et actions du Programme de législature :

- Mesure 1.5 : Préserver l'environnement et gérer durablement les ressources naturelles. Sous cette mesure, les actions prévues prennent en compte les différentes composantes de l'environnement naturel : eau, air, sol, biodiversité, paysages mais aussi les secteurs agricole et forestier, ainsi que l'augmentation des risques liés aux dangers naturels.
- Mesure 1.6 : Préserver le territoire pour y permettre un développement harmonieux des activités humaines.
- Mesure 3.5 : Développer un pôle de compétences vaudois dans les métiers de la terre.
- Mesure 4.4. Développer les énergies renouvelables, garantir la sécurité de l'approvisionnement, favoriser les économies d'énergie.

Action 4.4.2 : Exploiter les ressources naturelles de manière maîtrisée et durable.

Action 4.4.4 : Renforcer la production énergétique d'origine renouvelable par le biais d'une politique d'encouragement ciblée vers les nouvelles technologies.

- Mesure 4.5 : Renforcer et diversifier l'économie vaudoise : adapter le secteur primaire aux défis de la future politique agricole.

Action 4.5.4 : Promouvoir et valoriser la production vaudoise, financer des projets "efficience des ressources, paysage et biodiversité".

- Mesure 5.3 : Renforcer la collaboration entre collectivités et institutions.

Les objectifs et la mise en œuvre des améliorations foncières sont coordonnés avec le PDCn. On mentionnera en particulier les Mesures C11 " Patrimoine culturel et développement régional " ; C12 " Enjeux paysagers cantonaux " ; C24 " Paysages dignes de protection " ; E11 " Patrimoine naturel et développement régional " ; E13 " Dangers naturels " ; E21 " Pôles cantonaux de biodiversité " ; E22 " Réseau écologique cantonal " ; E24 " Espace réservé aux eaux " ; F11 " Priorités du sol ", F12 " Surfaces d'assolement " ; F22 " Produits du terroir " ; F51 " Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie " , R1 " Projets d'agglomération " .

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

L'attribution et la gestion des subventions à titre d'améliorations foncières, fondées sur la loi sur les améliorations foncières, sont conformes à l'art. 11 de la loi sur les subventions. Elles sont octroyées par le biais d'une décision.

2.10 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

2.11 Incidences informatiques

Néant.

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

Les crédits fédéraux destinés aux améliorations foncières n'entrent pas dans le périmètre de la RPT. Seuls les taux de subvention ont été égalisés pour l'ensemble des Cantons.

2.13 Simplifications administratives

Néant.

2.14 Protection des données

Néant.

2.15 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Intitulé	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Total
Personnel Supplémentaire (ETP)	0	0	0	0
Frais d'exploitation	0	0	0	0
Charge d'intérêt	0	440'000	440'000	880'000
Amortissement	0	800'000	800'000	1'600'000
Prise en charge du service de la dette	0	0	0	0
Autres charges supplémentaires	0	0	0	0
Total augmentation des charges	0	1'240'000	1'240'000	2'480'000
Diminution de charges	0	270'320	270'320	540'640
Revenus supplémentaires	0	0	0	0
Total net	0	969'680	969'680	1'939'360

2.16 Conformité de l'application de l'art. 163 Cst VD

2.16.1 Préambule

Conformément à l'article 163, alinéa 2 Cst-VD et aux articles 6 et suivants de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin), le Conseil d'Etat, lorsqu'il présente un projet de décret

entraînant des charges nouvelles, est tenu de proposer des mesures compensatoires ou fiscales simultanées d'un montant correspondant. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites " liées ", soustraites à l'obligation précitée. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée. Les paragraphes suivants démontrent que les subventions AF remplissent les conditions d'une charge liée au sens de l'art. 7, al. 2 LFin.

2.16.2 Principe

2.16.2.1 Introduction

Les subventions en faveur des améliorations foncières contribuent à améliorer les conditions de vie et les conditions économiques du monde rural, notamment en montagne et dans les zones périphériques. Elles sont accordées pour des mesures individuelles ou collectives dans le but de maintenir des structures compétitives et de promouvoir un développement durable du territoire rural. Elles prennent en compte les intérêts de l'agriculture, de la protection de l'environnement, de la conservation de la nature et du paysage et se coordonnent avec le développement économique régional.

2.16.2.2 Tâches constitutionnelles fédérales et cantonales

Ces mesures découlent tant de la Constitution fédérale que de la Constitution cantonale vaudoise qui confèrent à l'Etat et aux communes notamment les tâches de :

- veiller à une occupation rationnelle du territoire et à une utilisation économe du sol
- conserver, protéger, enrichir et promouvoir le patrimoine naturel
- sauvegarder l'environnement naturel et surveiller son évolution
- définir les zones et régions protégées, en particulier la région de Lavaux
- veiller à l'approvisionnement en eau et en énergie
- prendre des mesures en faveur d'une agriculture et d'une sylviculture performantes et respectueuses de l'environnement.

2.16.2.3 Bases légales fédérales et cantonales

La Confédération considère que la mise en œuvre de la politique agricole est une tâche publique qu'elle définit comme étant une tâche commune (" Verbundaufgabe ") des cantons et de la Confédération (pour une illustration cf. l'avant-projet de Message du Conseil fédéral concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021, p. 42). La Confédération entend par " tâches communes " des tâches qui relèvent de la compétence de plusieurs instances et/ou niveaux étatiques et qui ne peuvent être menées à bien que dans le cadre d'un travail de collaboration ". La politique agricole constitue manifestement une tâche publique fédérale et cantonale dont l'accomplissement requiert la prise en charge de certains coûts par le canton.

Tel est le cas du domaine des améliorations structurelles dont les améliorations foncières font parties (cf. notamment art. 14 de l'Ordonnance sur les améliorations structurelles, [OAS, RS 913.1]). La Confédération relève à ce propos que si un canton entend bénéficier de nouveaux fonds fédéraux, il doit d'abord verser la même somme dans le fonds de roulement. Cette clé de répartition découle de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). De plus, en matière d'améliorations foncières (structurelles selon le texte fédéral), un cofinancement est exigé des cantons. Ce cofinancement résulte du fait que ces mesures demandent une évaluation et une participation financière des cantons afin de répondre aux besoins locaux et régionaux et d'assurer la coparticipation et la cogestion. (cf. Message du Conseil fédéral concernant l'évolution future de la politique agricole pour les années 2014-2017, FF 2012 1857, 2012, 2092).

De par leur interdépendance au niveau de la définition de la mesure subventionnable et de son financement, l'exécution de cette tâche publique impose un certain nombre de contraintes au canton

qui ne bénéficie d'aucune marge de manœuvre.

En effet, le droit fédéral impose la contribution minimale dont le canton doit s'acquitter (art. 20 OAS). Il fixe également la procédure que les cantons doivent suivre lors de l'octroi de la subvention AF (les demandes doivent être présentées au canton qui les examine, et, s'il estime que les conditions d'octroi d'une contribution sont réunies, il présente une demande à l'OFAG. Les cantons ne bénéficient d'aucune latitude dans l'exécution des dispositions en matière d'améliorations foncières (art. 21 OAS).

Ces tâches constitutionnelles de portée générale sont également reprises en détail dans d'autres lois fédérales et cantonales topiques relatives, entre autres, à la protection de l'environnement (art. 1 ; 2 et 3 RVLPE), à la protection des eaux (art. 41ss LPEP), à l'aménagement du territoire (art. 1 ; 2 ; 3 ; 16 à 16b ; 17 ; 24c ; 29 et 30 LAT et art. 1 ; 2 ; 55 LATC), à l'agriculture (art. 1 ; 3 et 87 à 112 LAgr et art. 1 à 3 ; 6 à 10 ; 18 ; 24 ; 27 à 29 ; 33 à 34 ; 40 al. 1 lit.d et 56 à 69 LVLAg), à la protection de la nature, des monuments et des sites (art. 1 lit. f ; 35 ; 45e et 78 LPNMS ainsi que les art. 1, 9, 10, 12 et chapitres IV et V LLavaux) ainsi qu'en particulier aux améliorations foncières. Elles figurent également en bonne place dans le Programme de législature ainsi que dans le PDCn.

Afin d'illustrer une nouvelle fois le caractère lié des dépenses en matière d'améliorations foncières, on peut prendre l'exemple de l'art. 93, al. 3 de la Loi fédérale sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) qui prévoit que : "L'octroi d'une contribution fédérale est subordonné au versement d'une contribution équitable par le canton, y compris les collectivités locales de droit public." Ainsi, si le canton de Vaud entend lui aussi permettre à des entreprises individuelles ou collectives, sises sur son sol, de pouvoir bénéficier des subventions fédérales, il a l'obligation de procéder également à l'octroi d'une contribution équitable. La quotité et le moment de la dépense sont imposés par la législation fédérale. Les autorités cantonales ne jouissent d'aucune marge de manœuvre.

De même, lorsque les améliorations foncières sont réalisées avec l'aide de la Confédération, les cantons doivent notamment veiller à ce que les ouvrages, installations et bâtiments ruraux soient bien entretenus (art. 103, al. 1, let. b LAgr). A défaut, les cantons peuvent être tenus de rembourser les contributions (art. 103, al. 2 LAgr).

Ainsi, l'autorité cantonale ne dispose d'aucune marge de manœuvre quant au principe, à l'ampleur et au moment de l'engagement des charges relatives au subventionnement des améliorations foncières.

Les objets d'améliorations foncières, lorsqu'ils ne sont pas directement imposés par des dispositions constitutionnelles ou légales fédérales et cantonales, rentrent à tout le moins pleinement dans le cadre de l'exécution des tâches publiques, voire de décisions issues directement de votations populaires.

Par ailleurs, la LAT révisée, entrée en vigueur le 1er mai 2014, a encore renforcé cette notion de tâche publique, en imposant aux collectivités publiques (cantons et communes) la préservation des zones agricoles. Dans ces conditions et pour remplir les exigences de la LAT, l'Etat doit pouvoir disposer des moyens nécessaires lui permettant de venir en aide au monde agricole, notamment par le biais des crédits-cadres d'améliorations foncières.

2.16.3 Quotité de la dépense

Les bases légales fédérales et cantonales posent divers principes quant à la fixation des taux de subventionnement : plafonnement, différenciation entre plaine et montagne, entre entreprises individuelles ou communautaires, coût des travaux. Il existe une différence entre les coûts effectifs, d'une part, et les montants subventionnables, d'autre part. Les dépenses relatives aux AF ne peuvent être subventionnées que si elles sont nécessaires à un accomplissement économique et rationnel de la tâche. Ainsi, la marge de manœuvre de l'Etat est inexistante.

Le Conseil d'Etat a déterminé, en date du 4 septembre 2013, que l'engagement annuel des crédits aux améliorations foncières sera de CHF 10 mios, par année, pour les deux ans à venir. Les CHF 20 mios du présent décret s'inscrivent dans la ligne de la décision du Conseil d'Etat de 2013, mais surtout, ce montant correspond à ce qui est indispensable, selon les milieux agricoles, pour mener à bien les entreprises d'améliorations foncières en faveur de leur développement.

Ainsi, les critères contenus dans les dispositions légales et réglementaires fédérales et cantonales en matière de subventionnement des objets AF sont si nombreux, variés et contraignants qu'il faut admettre que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à la quotité de la subvention envisagée.

2.16.4 Moment de la dépense

Comme indiqué au chapitre précédent relatif à la quotité, le Conseil d'Etat a décidé de fixer le montant des subventions, pour les améliorations foncières, à CHF 10 mios par année, afin de répondre aux nombreuses demandes des divers bénéficiaires potentiels (syndicats, communes, milieux agricoles de montagne et de plaine, etc.). Cette décision ne confirme pas seulement la quotité, mais également le moment. En effet, comme indiqué au point 1 ci-avant, le crédit-cadre de 2015-2017 sera totalement engagé d'ici l'automne 2017.

A cela s'ajoute le fait que l'octroi des subventions demandées revêt un caractère d'urgence indéniable puisqu'une partie des montants doit servir à financer des projets et des actions ayant déjà obtenu l'aval du Conseil d'Etat ou dont une partie de la réalisation a déjà débuté, par exemple, par la mise en œuvre ou l'achèvement d'études préliminaires.

Enfin, la nouvelle loi sur le plan de protection de Lavaux, qui prévoit de nombreuses mesures en faveur de la suppression des atteintes au site et de l'intégration paysagère des ouvrages de soutien et des constructions, a été acceptée par le peuple vaudois le 18 mai 2014 et il convient de mettre en œuvre cette décision.

2.16.5 Conclusions

Au vu de ce qui précède, l'existence de bases légales ainsi que d'une tâche publique a été clairement démontrée. Des explications concernant la quotité et le moment de la dépense ont été fournies. Il est dès lors établi que les mesures qui découlent de l'accomplissement des buts d'améliorations foncières figurant dans les législations cantonales et fédérales constituent des dépenses obligatoires à la réalisation d'une tâche étatique, d'une part, et que le caractère indispensable de ces dépenses est difficilement discutable, d'autre part.

Toutefois, il sied de distinguer les projets revêtant un caractère purement cantonal de ceux qui découlent d'une obligation fédérale, bénéficiant ainsi d'une subvention de la Confédération, en sus de l'aide financière cantonale. Admettant que l'Etat dispose, même de manière restreinte, de la faculté d'apprécier l'éventuel degré d'urgence des améliorations foncières découlant de l'application du seul droit cantonal, il est proposé de considérer la part des dépenses de portée cantonale comme nouvelle et de la soumettre ainsi à compensation. Référence faite au tableau récapitulatif des besoins par catégorie de subvention pour les années 2017 à 2019, figurant au chapitre 1.9 du présent décret, les mesures concernées sont les suivantes : C3 Réseaux écologiques/Paysage ; C5 et C6 Bâtiments ruraux et viabilités en zone plaine ; C9 (à raison de 50% des projets) Réseaux de plaine d'adduction d'eau (les réseaux de montagne bénéficiant d'une subvention fédérale) ; C11 Mesure Lavaux art. 12.

Par souci d'équivalence, il est proposé d'appliquer une quote-part de charges nouvelles identique à celle retenue dans le précédent crédit-cadre de CHF 22 mios décrété par le Grand Conseil le 2 juin 2015, en faveur des AF, pour la période 2015-2017 (objet d'investissement I.000385.01), soit 21.8% du montant total du projet de décret. En l'espèce, le montants des charges nouvelles

s'élèvent à CHF 4'360'000.-, dont les charges d'intérêts et d'amortissement seront compensées par le DEIS à hauteur de CHF 270'320.- en 2018 et 2019.

Pour le surplus, considérant qu'une partie des charges induites par le présent crédit-cadre sont qualifiées de nouvelles, le projet de décret est soumis au referendum facultatif tel que prévu à l'article 84 al. 1 let a Cst-VD.

3 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret accordant un crédit-cadre de CHF 20 millions, en vue de financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour les années 2017 à 2019.

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 20 millions pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour une durée de deux ans

du 25 octobre 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Art. 1

¹ Un crédit-cadre de CHF 20 million est accordé au Conseil d'Etat pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour une durée de deux ans.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement, réparti et amorti en 25 ans.

Art. 3

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.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 25 octobre 2017.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de
CHF 20 millions pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises
d'améliorations foncières agricoles pour les années 2017 à 2019**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 15 décembre 2017 à la Salle des Charbon, Place du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Fabienne Freymond Cantone, Circé Fuchs, Martine Meldem et Anne-Lise Rime ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Bernard Chevalley, Grégory Devaud, Didier Lohri, Yves Ravenel, Daniel Ruch et Alexandre Rydlo. Monsieur le Député Alexandre Démétriadès a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont participé à cette séance, Monsieur le Conseiller d'Etat Philippe Leuba, Chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), ainsi que Messieurs Frédéric Brand, Chef du Service de l'agriculture et de la viticulture (SAVI) et Jacques Henchoz, Chef de la Division marchés et améliorations foncières (DIMAF).

Monsieur Florian Ducommun a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseiller d'Etat indique en préambule que les améliorations foncières (AF) constituent un soutien essentiel pour l'agriculture du canton de Vaud qui procède depuis longtemps par le biais de crédit-cadres, lesquels sont désormais passés d'une durée de 4 à 2 ans. Ainsi, le crédit-cadre est un outil usuel qui permet de financer les contributions aux AF. Le présent crédit est calqué sur le précédent dont la périodicité était de 2015-2017.

L'outil crédit-cadre consiste en une liste d'objets éligibles pouvant bénéficier d'une aide étatique. Cependant, il n'est pas assuré que les travaux soient tous réalisés durant la périodicité indiquée par le crédit-cadre (procédure relative au permis de construire, éventuelles oppositions, etc.). Par ailleurs, la demande doit impérativement être déposée avant le début des travaux et la décision doit tomber sur les années de référence du décret. Ainsi, le projet de décret 2017-2019 couvre les décisions octroyées durant cette périodicité. En outre, il est précisé que le précédent crédit-cadre est bientôt épuisé et il est donc nécessaire de mettre à disposition la « tranche » suivante afin d'adapter l'outil de production agricole aux besoins actuels.

3. DISCUSSION GENERALE

Évaluation de la politique publique des AF

À un Député qui demande si un bilan des précédents crédits-cadres va être tiré, le Chef du SAVI indique qu'une évaluation de la politique publique relative aux AF sera effectuée dans le cadre de cette législature. Il est également rappelé que le DEIS a repris cette politique au 1^{er} janvier 2016, laquelle n'avait auparavant jamais fait l'objet d'une évaluation.

Pré-engagements, enquête sur les besoins des communes, établissement de la planification

Un Député souhaite savoir si le présent crédit-cadre a déjà été entamé. Le SAVI lui répond qu'une liste de pré-engagements se monte à environ CHF 26,7 millions. A ce titre, il rappelle que l'entretien de l'ensemble des travaux de type AF pour le canton de Vaud avoisine le milliard de francs. L'entretien des chemins AF étant de la compétence communale, le SAVI a ainsi demandé aux communes de mener une enquête relative à leurs besoins en termes de travaux de type AF. Cependant, l'administration n'a pas pu tenir compte de l'ensemble des estimations annoncées par les communes.

A titre informatif, le SAVI informe la Commission que le montant total de l'enquête se monte à environ CHF 230 millions. Il convient néanmoins de préciser que les besoins exprimés par les communes comprennent des projets à moyens et longs termes et n'impacteront dès lors pas le présent crédit-cadre. Enfin, le SAVI ajoute que l'établissement d'une planification n'est pas un art facile puisqu'elle dépend de la situation financière des communes.

Engagement des montants du précédent crédit-cadre (2015-2017)

À un Député qui veut savoir si le crédit-cadre 2015-2017 a permis l'engagement de la totalité des montants disponibles, le Conseiller d'État répond que la totalité du précédent crédit-cadre sera utilisé. Pour rappel, l'article 33, alinéa 2 de la Loi sur les finances (LFin) spécifie :

« Le crédit-cadre est valable quatre années dès son adoption. Passé ce délai, il ne peut plus être exploité que pour les objets qui ont été engagés. »

Participation des agriculteurs à différentes charges

Une Députée s'étonne du fait que les agriculteurs doivent assumer une partie des charges relatives aux chemins ou encore aux drainages. Il lui est indiqué que les critères d'adjudication des montants ne font pas partie du présent crédit-cadre. A ce titre, il est nécessaire d'étudier la typologie des routes, dont la plupart sont destinées aux agriculteurs. Le Chef du DEIS admet qu'un effort est demandé aux agriculteurs tout en soulignant que le monde agricole bénéficie toutefois de nombreuses aides et d'outils, contrairement à d'autres secteurs économiques. Enfin, il est précisé que le droit fédéral s'applique en la matière. Il est également précisé que la réfection et la remise en état périodique (REP) des chemins peuvent être subventionnées.

Périodicité du crédit-cadre

Un Député se demande si la périodicité du présent crédit-cadre, en tenant compte de la durée de 2 ans, ne devrait pas être 2018-2019.

Il lui est répondu que la date d'entrée en vigueur du décret fixe le début du financement des subventions. De plus il est précisé que l'administration avait tablé sur le fait que le Grand Conseil se prononcerait sur cet EMPD avant la fin 2017. L'entrée en force d'un décret intervenant dès son acceptation, la périodicité aurait donc été de 2017-2019.

Le Conseil d'État souligne que le titre ainsi que l'article 1 du projet de décret précisent que la durée du crédit-cadre est de deux ans. **La durée de deux ans intervient dès la date d'entrée en vigueur du décret.**

Fixation et adéquation du montant du crédit-cadre

À un Député qui se demande si l'administration s'est limitée au montant de CHF 20 millions et s'il aurait été possible de l'augmenter davantage afin d'atteindre les objectifs fixés, le Conseiller d'État répond que ces politiques sont très ambitieuses et que des moyens considérables leur sont alloués. Dès lors, il convient de définir un rythme supportable sur le long terme, et c'est pour cette raison que le Conseil d'État propose des « tranches » plus ou moins identiques.

Le Chef du DEIS rappelle que la planification est prévue sur deux ans mais il arrive parfois que les travaux ne débutent que quelques mois plus tard. Par exemple, lors de la réfection d'une étable, l'agriculteur va prendre en compte de nombreux paramètres, tels que la succession familiale ou non, les perspectives pour le prix du lait, la production de lait d'industrie ou de type Gruyère AOP, ou encore passer à un élevage de race à viande. Ensuite l'agriculteur doit obtenir un plan de financement

bancaire, puis tenir compte de la problématique de l'aménagement du territoire ainsi que des autorisations, ou encore lever d'éventuelles oppositions.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

1.2 L'évolution de la politique agricole et des besoins pour l'agriculture

Liens avec la politique agricole fédérale

Un Député note que le SAVI « propose d'élargir la portée des AF à des thématiques telles que la protection des sols tourbeux (lutte contre la minéralisation) ainsi que la lutte contre les glissements de terrain et l'érosion. ». Il est selon lui nécessaire de trouver un équilibre entre, en premier lieu, le financement des infrastructures agricoles et, par la suite, l'entretien et la protection des sols. Un autre Député se demande si la politique agricole 18-21 va véritablement contrecarrer la disparition d'exploitations agricoles vaudoises étant donné que les chiffres démontrent l'inverse. Dès lors, il s'interroge sur le fait de savoir si les mesures prises sont satisfaisantes pour garantir une agriculture helvétique, ainsi que vaudoise, pérenne.

Le Conseiller d'Etat répond que l'essentiel des réglementations relatives au monde agricole sont du ressort fédéral. En outre, le cadre fédéral est très évolutif puisqu'il est soumis à des interventions externes, tels que les accords de libre-échange ou les transactions internationales. Il est par ailleurs relevé que le monde agricole pèse actuellement entre 3 et 4% du produit intérieur brut (PIB) helvétique. De plus, la réalité agricole est complètement différente d'un canton à l'autre, que cela soit par exemple en termes de taille d'exploitations, du métier d'agriculteur en lui-même ou encore des outils mis en œuvre. Les filières agricoles sont également organisées de manière différente (viande, lait, blé, tabac, etc.) puisque les acteurs et les cadres juridiques ne sont pas identiques. Les politiques doivent donc être sectorielles, soit en fonction de la nature des biens produits.

Érosion et minéralisation des sols tourbeux

À une Députée qui souhaite en savoir davantage sur le soutien spécifique qui sera mis en place pour l'érosion et la minéralisation des sols tourbeux, il est indiqué que la politique des AF, durant les dernières décennies, n'a pas assez tenu compte de la taille et de l'orientation des parcelles dans la problématique de l'érosion. En ce qui concerne les sols tourbeux, il est nécessaire de trouver des techniques pour les stabiliser, puisque la minéralisation de la tourbe fait disparaître celle-ci de plusieurs centimètres par année. Ce type de mesure sert à la fois une agriculture de production ainsi qu'une agriculture respectueuse de l'environnement, puisqu'une diminution de la qualité du sol conduira à une baisse de la production.

L'érosion constitue un problème national. En outre, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a décidé de diminuer les paiements directs si des mesures ne sont pas prises en cas d'érosion des sols. Il y a donc un intérêt financier à court terme ainsi qu'un intérêt public à long terme visant à conserver la fertilité des sols vaudois pour les générations futures. Le canton se doit donc d'anticiper les outils et les réflexions de l'OFAG.

Pour résumer, il est important de noter ici que les aides aux agriculteurs sont conditionnées à une transition en matière de pratique culturale visant non seulement à pérenniser la production grâce à une préservation de la qualité du sol mais aussi à répondre à un enjeu climatique non négligeable puisque les sols tourbeux contiennent davantage de carbone.

Divers projets de développement et bénéficiaires potentiels

Une Députée souhaite avoir des précisions sur les « projets liés au développement des filières de production » ainsi que les « projets de développement régional agricole (PDRA) ». En outre, elle se demande si un agriculteur souhaitant pratiquer la vente directe peut déposer une demande afin d'installer, par exemple, un local de vente ou de transformation.

Il lui est indiqué que les PDRA¹ sont des aides collectives, soutenues par la Confédération, à condition que l'agriculture y participe de manière prépondérante tout en contribuant à la collaboration avec d'autres secteurs de l'économie. Le Chef du SAVI cite à ce titre l'exemple de la Fromagerie Gourmande de Montricher. En outre, il est en effet possible de subventionner un local de vente dans un nouveau bâtiment soutenu par les AF et par le crédit d'investissement.

À titre informatif, les programmes de développement de l'espace rural (PDER) ne sont pas financés par le présent crédit-cadre.

1.4 Incidences du dispositif fédéral sur le Canton

Un Député relève que la subvention fédérale relative aux « *bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine* » a cessé. Dans le cas d'une exploitation d'une quarantaine d'hectares avec une quarantaine de vaches laitières, il n'est plus possible d'envisager une éventuelle construction ou infrastructure sans avoir des ressources financières personnelles et/ou privées. Dès lors, le commissaire souhaite savoir si un accent particulier en termes de subventionnement pourrait se faire sur de futurs projets de constructions, telles que des étables pour le lait par exemple.

Il lui est répondu que l'administration est consciente de cette problématique. Aujourd'hui, seul un producteur de lait à Gruyère parvient à obtenir des plans de financement supportable dans un budget à long terme, ce qui n'est pas le cas pour un producteur de lait d'industrie. Il est précisé que le « paquet lait » abordera cette problématique en début d'année 2018.

Citant les projets AF relatifs aux « *bâtiments ruraux et viabilités en zone de collines et de montagnes* », un Député souhaite savoir ce que recouvre le terme de viabilité. Il lui est répondu qu'il s'agit des aménagements qui ne sont pas directement liés à la construction d'un rural, telles que l'électrification, l'adduction d'eau ou encore l'édification d'un bout de chemin. Le même Député demande dès lors si une électrification par cogénération à bois est comprise dans ce type de projet AF, ce à quoi il lui est répondu par l'affirmative.

1.5 Pratique cantonale

1.5.1 Transfert d'activité du SDT au SAVI

Une Députée constate que sur les 13 ETP que comptait la division AF du Service du développement territorial (SDT), 3 ETP ont été transférés au SAVI, ce qui représente une certaine perte en termes de ressources au sein de l'administration cantonale. Certains dossiers ont ainsi accusé un retard dans les premiers mois de l'année 2016, et la commissaire se demande donc si ce retard a depuis été résorbé. De plus, elle relève que « *le SAVI s'efforce d'appliquer des mesures de simplifications administratives* » et souhaite avoir une explication sur la responsabilisation des porteurs de projets ou des organismes et des corporations de droit public concernés.

En réponse, le Chef du SAVI cite la technique administrative auparavant utilisée : le processus des syndicats AF était découpé en 93 opérations, elles-mêmes subdivisées en quelques 460 opérations. Dès lors, la complexification des processus était extrême. Cependant, une modification des pratiques administratives n'est possible que pour de nouveaux syndicats. Le SAVI a ainsi hérité d'une trentaine de syndicats dans lesquels certains problèmes n'ont pas été résolus depuis plus d'une dizaine d'années. Par contre, le traitement des demandes individuelles n'accuse pas de retard. Le Conseiller d'État ajoute que la volonté de l'administration est de fusionner, dans la mesure du possible, les processus du SAVI et de l'Office de crédit agricole (OCA) de Prométerre. En outre, il précise qu'une partie des tâches d'instruction des dossiers a été déléguée à l'OCA tout en soulignant que les décisions d'octroi sont toujours rendues par le DEIS ou le SAVI. Il est enfin précisé que la création d'un syndicat AF requiert 6 mises à l'enquête dans le canton de Vaud contre 2 dans le canton de Fribourg, ce qui multiplie donc le risque de recours, et par extension les coûts.

¹ [Projets de développement régional agricole \(PDRA\)](#), site web de l'Etat de Vaud

À la même Députée qui demande dès lors comment l'administration entend combler le retard pris par ces anciens syndicats, le Conseiller d'État répond qu'une réflexion est actuellement en cours à ce sujet.

1.5.2 Rôles du SAVI et de l'OCA

Un Député constate une différence relative aux réseaux d'adduction d'eau potable entre deux tableaux présentés dans l'EMPD. A la page 5 (tableau des sources de financements), il y a une séparation entre les bâtiments ruraux et viabilités en fonction de leur localisation, à savoir zone de colline et de montagne ou zone de plaine. La séparation des réseaux d'adduction d'eau potable se fait selon la même logique. Toutefois, en page 7 (tableau des compétences), cette distinction n'est plus de mise, puisque l'avant dernière ligne est uniquement dénommée « *réseaux d'adduction d'eau potable* ». Le commissaire souhaite donc savoir pourquoi cette séparation n'est plus effective et souhaiterait qu'elle le soit à nouveau par soucis de cohérence.

En outre, il relève que l'instruction des dossiers relatifs aux « *bâtiments ruraux et viabilités* » est du ressort de l'OCA, alors que le SAVI se charge de l'instruction des projets liés aux « *réseaux d'adduction d'eau potable* ».

Le Chef de la DIMAF indique en préambule que les modes de financement de ces différents projets AF ne sont pas similaires. De plus, il est nécessaire de faire appel à des ingénieurs-conseils pour les réseaux d'adduction d'eau étant donné que les collaborateurs de l'OCA ne sont, en principe, pas compétents dans un domaine si complexe.

Un complément d'un Député sur ce questionnement est annexé au présent rapport

1.6 Rôle des communes

Un Député souhaite savoir si l'ensemble des chemins AF en zone rurale peuvent bénéficier de subventions. Il lui est répondu par l'affirmative, avec la précision selon laquelle les subventions sont octroyées lors de la réfection et de la remise en état périodique (REP) des chemins.

1.9 Engagements futurs

Un Député constate que les pré-engagements s'élèvent à CHF 26,7 millions alors que le crédit-cadre se monte à CHF 20 millions.

Le Conseiller d'État indique que l'administration insère davantage de projets dans les pré-engagements puisque certains d'entre eux connaîtront des retards ou seront abandonnés.

Au même Député qui demande alors si une partie des montants alloués aux catégories présentées dans le tableau de la page 11 peuvent être répartis différemment, il est expliqué que de légers transferts sont possibles tout en soulignant que ces montants sont articulés en fonction des projets en attente ou annoncés.

2.7 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Un Député note que « *ces éléments* (ndlr : importance donnée à l'équilibre entre intérêts économiques, écologiques et sociaux) *sont intégrés aux documents remis aux porteurs de projets, notamment aux cahiers des charges types* » et se demande s'il serait possible de consulter un de ces documents.

Un exemple a été joint aux notes de séance et a ainsi pu être consulté par les membres de la Commission.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Art. 1

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

Art. 2

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

Art. 3

L'art. 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Nyon, le 13 février 2017

*Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès*

Annexe :

- Complément de Monsieur le Député Lohri à propos des classifications utilisées dans les tableaux figurant dans l'EMPD

Complément suite à mes propos lors de la séance de commission du 15.12.2017

Le tableau de la page 5 de l'EMPD mentionne plusieurs lignes de 1 à 12.

	Projets AF	VD	CH
1	Syndicats AF en zone agricole	X	X
2	Communes et associations	X	X
3	Projets de développement régional agricole (PDRA)	X	X
4	Projets de mises en réseaux écologiques et de valorisation du paysage	X	
5	Bâtiments ruraux et viabilités en zone de collines et de montagnes	X	X
6	Bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine	X	
7	Projets liés au développement des filières de production (projets collectifs)	X	X
8	Fosses à purin	X	X
9	Réseaux d'adduction d'eau potable zone de collines et de montagnes	X	X
10	Réseaux d'adduction d'eau potable en zone de plaine	X	
11	Réseaux d'irrigation	X	X
12	Mesures Lavaux (art. 12 LLavaux)	X	

Il y a une séparation entre les bâtiments ruraux (lignes 5 et 6) en fonction de la localisation avec la question des viabilités qui ont été précisées par le service comme entre autres, le point « adduction d'eau ».

Il y a aussi une séparation des réseaux d'adduction d'eau potable selon la même logique.

A la page 7, le tableau indique qui a la compétence dans la gestion du dossier.

	Projets AF	VD	CH	Compétence
1	Syndicats AF en zone agricole	X	X	SAVI
2	Communes et associations	X	X	SAVI
3	Projets de développement régional agricole (PDRA)	X	X	SAVI
4	Projets de mises en réseaux écologiques et de valorisation du paysage	X		SAVI
5	Bâtiments ruraux et viabilités en zone de collines et de montagnes	X	X	Prométerre (DCA)
6	Bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine	X		Prométerre (DCA)
7	Projets liés au développement des filières de production (projets collectifs)	X	X	SAVI
8	Fosses à purin	X	X	Prométerre (DCA)
9	Réseaux d'adduction d'eau potable zone de collines et de montagnes	X	X	SAVI
10	Réseaux d'adduction d'eau potable en zone de plaine	X		SAVI
11	Réseaux d'irrigation	X	X	SAVI
12	Mesures Lavaux (art. 12 LLavaux)	X		Prométerre (DCA)

La demande faite consiste à mettre la ligne « réseaux d'adduction d'eau » en 2 lignes.

La 1^{ère} raison en est que :

- la compétence des ruraux est confiée à Prométerre avec la gestion des adductions d'eau ;
- la compétence des réseaux d'eaux est attribuée au SAVI.

Soit 2 services pour traiter d'un objet intimement dépendant (souci de simplification de procédure).

La 2^{ème} raison est incitée par le fait que :

- les taux de subventionnement ne sont pas identiques entre les réseaux de montagne et de plaine, de plus placés sous la compétence de 2 services différents ;
- le tableau ne mentionnant pas clairement l'objet « montagne », ma crainte est que le subventionnement ne se fasse pas dans la pratique car on ne parle que des réseaux d'adduction d'eau potable, sous-entendu, d'un réseau de distribution reconnu.

Peut-être que je me trompe à ce sujet ?

En restant à votre entière disposition pour toutes informations complémentaires.

Bassins, le 17.12.2017

Didier Lohri

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Yves Ravenel et consorts - Crédit-cadre des améliorations foncières : un montant
en conformité avec la loi

Rappel

Voilà plusieurs années que les montants alloués pour répondre à la loi sur les améliorations foncières (AF) s'inscrivent dans un crédit-cadre. Et voilà plusieurs années que ce crédit-cadre est en décalage avec le rôle défini pour ces AF. D'un côté, le champ d'application s'élargit et, de l'autre, les moyens se restreignent, illustrant également le décalage problématique entre la volonté politique exprimée lors de l'adoption des lois et les moyens financiers mis à disposition pour en assurer l'application.

Illustrons ce propos avec le dernier crédit-cadre en date, soit les AF 2010-2014, représentant une enveloppe de CHF 32 millions censés répondre aux attentes en matière de politique agricole sur une période de quatre ans. Le voilà épuisé au bout de deux ans et demi. Pendant ces quatre années, de nombreux projets ont été retardés, certains furent purement et simplement abandonnés, faute de pouvoir disposer d'un financement en temps utile.

Le crédit-cadre initial étant à l'évidence sous-évalué, un crédit complémentaire a été logiquement demandé et accordé en 2014. Cependant, une demande complémentaire reste une démarche ponctuelle et il paraît peu sensé et fallacieux d'envisager ce processus exceptionnel sous l'angle de la routine.

Quant à ce crédit additionnel dans le cadre des AF 2010-2014, il a été fixé par le Conseil d'État à CHF 8.5 millions, alors que les besoins estimés pour répondre aux exigences de la loi étaient évalués à CHF 25 millions. Après un débat animé en plénum, le Grand Conseil, conscient que le montant complémentaire était clairement sous-dimensionné, accordait alors une dépense de CHF 15 millions au Conseil d'État.

L'étape suivante, à savoir la présentation du crédit-cadre 2014-2018 par le Conseil d'État, était prévue dans le courant du second semestre 2014. Or, à ce jour, aucun projet de décret ne nous a été présenté, ce qui laisse présager d'un retard important sur l'ensemble du processus.

Par ailleurs, le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la politique agricole fait état des nouveaux besoins complémentaires pour le financement des projets de filières agroalimentaires et des projets de développement régional agricole (PDRA) à hauteur de CHF 100 millions pour cinq ans.

La plupart de ces projets dépendent d'un soutien financier prévu par les législations cantonale et fédérale, que ce soit au titre des améliorations structurelles ou à celui de la promotion économique agricole. Les moyens cantonaux affectés à de tels soutiens relèvent soit des enveloppes issues du crédit-cadre ou des crédits d'objet des améliorations foncières, soit du budget des subventions à l'agriculture.

De plus le rapport du Conseil d'État sur la politique agricole fait état de l'impact prévisible de la révision de l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn) de 2008 qui estime une diminution de près de 30% du nombre de places de porcs à l'engrais dans le canton. La stratégie consistant à renforcer la production porcine cantonale prévoit un investissement, pour les propriétaires, à hauteur de CHF 20 millions. Cette dynamique n'est toutefois effective qu'avec l'octroi d'un soutien financier public cantonal.

Ce point particulier pourrait, selon le même rapport, faire l'objet d'un prochain crédit-cadre ad hoc en sus du crédit d'investissement sollicité au titre des besoins usuels des améliorations foncières, ce qui se traduirait par une augmentation de la dotation des crédits d'investissements cantonaux ou des subventions à fonds perdus de type AF.

Considérant ainsi

- des crédits-cadres chroniquement sous-dimensionnés ;*
- le rapport du Conseil d'État sur l'agriculture ;*
- la mise aux normes face à l'ordonnance sur la protection des animaux de 2008 — soit l'interdiction du caillebotis intégral pour la détention porcine ;*
- les projets de développement régional agricole (PDRA)*

il ressort clairement qu'il faut coordonner les divers soutiens de telle manière à avoir une vision globale et cohérente des divers projets.

Face à cette problématique complexe, j'ai l'honneur, avec le soutien du comité du groupe agricole du Grand Conseil, de prier le Conseil d'État d'établir un état des lieux sur ces sujets mentionnés, afin d'assurer la cohérence de notre politique agricole cantonale et de dimensionner le montant des crédits-cadres AF en fonction des besoins.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

(Signé) Yves Ravenel et 38 cosignataires

Rapport du Conseil d'Etat

1 PRÉAMBULE

Au vu du laps de temps écoulé depuis le dépôt du présent postulat, le Conseil d'Etat souhaite y répondre en présentant les évolutions qu'a connu, durant cette période, le système d'évaluation des crédits-cadres pour les améliorations foncières agricoles (ci-après : AF).

En préambule, il convient de rappeler que le Conseil d'Etat a décidé, en date du 30 septembre 2015, de transférer le volet agricole des AF du Département du territoire et de l'environnement, Service du développement territorial (SDT) au Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), Service de l'agriculture et de la viticulture (SAVI), Division marchés et améliorations foncières, Secteur promotion et structures.

2 PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES ABORDÉES DANS LE POSTULAT

2.1 Retard dans l'allocation des AF

Le Conseil d'Etat rappelle que les questions formulées dans le présent postulat, quant à la présentation du projet de crédit-cadre 2014-2018, sont désormais dépassées, un crédit-cadre 2015-2017, d'un montant global de CHF 22 millions ayant été voté le 2 juin 2015 (objet d'investissement I.000385.01).

Au 31 juillet 2017, CHF 18 millions ont été engagés pour des projets AF. Ce crédit-cadre arrivant à épuisement à l'automne 2017, la constitution d'un nouveau crédit-cadre, couvrant la période allant

de 2017 à 2019, s'avère nécessaire et fait l'objet d'un exposé des motifs et projet de décret (EMPD) que le Conseil d'Etat a soumis à l'approbation du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat note que le passage, souhaité par le SAVI, d'un système de crédit-cadre s'étalant sur quatre ans à un modèle sur deux ans, a été dicté par la nécessité d'éviter des ruptures dans l'exploitation des crédits-cadres, lesquelles retarderaient la réalisation des projets. Ainsi, cette durée plus courte permet un fonctionnement plus dynamique des AF et une réaction rapide aux demandes de soutien des entreprises agricoles, qui doivent s'adapter aux évolutions de la politique agricole et du marché. Cette mesure répond au souci d'assurer la poursuite sans interruption des missions de soutien financier à la politique agricole de l'Etat.

2.2 Inadéquation des montants des crédits-cadres

S'agissant des évaluations menant à la fixation du montant des crédits-cadres, le Conseil d'Etat relève l'important et inédit travail d'anticipation réalisé par le SAVI dans le cadre de la mise en place du crédit-cadre 2017-2019. En effet, celui-ci a effectué, entre octobre 2016 et juillet 2017, une enquête auprès des communes vaudoises dans le but d'estimer leurs besoins en termes de travaux AF pour les prochaines années et de bénéficier d'une meilleure possibilité à moyen / long terme.

De surcroît, la détermination du crédit-cadre pour les engagements futurs est effectuée après instruction des dossiers par le SAVI (s'agissant des mesures collectives et des AF au sens strict) et par l'Office de crédit agricole (OCA) de Prométerre (s'agissant des projets en lien avec les mesures individuelles et les bâtiments ruraux).

Cette détermination se base sur de multiples éléments, à savoir :

- les projets communaux déposés récemment ;
- les syndicats dernièrement constitués ;
- les nouvelles étapes des travaux de syndicats en cours ;
- les versements pour les anciens syndicats déjà engagés dans des crédits-cadres périmés ;
- les investissements liés aux projets de développement régional agricole (PDRA) ;
- les projets en cours de mise en réseau écologique et les projets de valorisation du paysage rural comportant des éléments subventionnables ;
- les projets individuels en cours et à venir (bâtiments ruraux, bâtiments alpestres, fosses à purin, etc.) ;
- les nouveaux projets liés à un développement de la valeur ajoutée dans les différentes filières ;
- les projets à venir pour l'irrigation et pour les réseaux d'eau potable (adduction d'eau pour des exploitations agricoles) ;
- des projets de consolidation des sols ;
- des projets liés à la lutte contre l'érosion pour répondre à la nouvelle orientation de la politique agricole fédérale.

Ainsi, conjuguée à la réduction de la durée sur laquelle portent les crédits-cadres, la large évaluation des engagements futurs effectuée par le SAVI permet une estimation précise du montant nécessaire aux prochains crédits-cadres.

2.3 Soutien à la production porcine cantonale

Dans un souci de soutenir la filière de production porcine cantonale, dans le contexte de la révision de l'ordonnance fédérale du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn), qui entrera en vigueur en 2018, le SAVI et le SDT ont mis en place en 2015 un dispositif spécifique doté d'un crédit de CHF 4 millions destiné aux éleveurs de porcs.

Ce montant permettra à ces derniers d'adapter leurs installations ou de construire des porcheries en tenant compte de ces nouvelles dispositions, notamment l'interdiction du caillebotis intégral pour la détention porcine mentionnée dans le présent postulat.

3 CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat considère que les évolutions ayant eu lieu dans le système d'évaluation et de fixation des montants des crédits-cadres des AF agricoles depuis le dépôt du présent postulat répondent aux inquiétudes et interrogations formulées dans ce dernier.

Se référant à l'EMPD portant sur le crédit-cadre 2017-2019 que le Conseil d'Etat a soumis à l'approbation du Grand Conseil, le Conseil d'Etat relève l'important travail effectué en amont par le SAVI et l'OCA, afin d'estimer un montant au plus près des besoins à venir pour les deux prochaines années en terme de travaux AF.

Par ailleurs, l'enquête préalable menée auprès des communes et la réduction de la durée des crédits-cadres à deux ans constituent des moyens efficaces d'anticiper les besoins et d'affiner les estimations des futurs crédits-cadres.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 novembre 2017.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Yves Ravenel et consorts –
Crédit-cadre des améliorations foncières : un montant en conformité avec la loi**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 15 décembre 2017 à la Salle des Charbon, Place du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Fabienne Freymond Cantone, Circé Fuchs, Martine Meldem et Anne-Lise Rime ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Bernard Chevalley, Grégory Devaud, Didier Lohri, Yves Ravenel, Daniel Ruch et Alexandre Rydlo. Monsieur le Député Alexandre Démétriadès a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont participé à cette séance, Monsieur le Conseiller d'Etat Philippe Leuba, Chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), ainsi que Messieurs Frédéric Brand, Chef du Service de l'agriculture et de la viticulture (SAVI) et Jacques Henchoz, Chef de la Division marchés et améliorations foncières (DIMAF).

Monsieur Florian Ducommun a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat n'apporte pas de précisions quant à sa position étant donné que ce point est traité directement après l'exposé des motifs et projet de décret *« accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de 20 millions pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour les années 2017 à 2019 »*.

3. POSITION DU POSTULANT

Le postulant remercie le Conseil d'Etat pour le rapport apporté en réponse à son postulat malgré le laps de temps qui s'est écoulé entre la problématique soulevée et ce jour. Cet objet parlementaire concernait le crédit-cadre 2010-2014 et relevait un décalage entre le montant fixé à l'époque par le Conseil d'Etat, soit CHF 8,5 millions, alors que les besoins estimés pour répondre aux exigences de la loi s'élevaient à CHF 25 millions. Le commissaire relève que les débats en plénum sur cette problématique avaient été houleux alors que sur le fond l'ensemble des Député-e-s étaient acquis à la cause et favorables à ce projet.

Depuis, le transfert d'activité du Service du développement territorial (SDT) au Service de l'agriculture et de la viticulture (SAVI) a amélioré et simplifié les démarches administratives. De plus, la réduction de la périodicité du crédit-cadre, à savoir de 4 à 2 ans, permet aux agriculteurs d'être davantage réactifs et de moduler en fonction de leurs besoins.

Il est donc nécessaire que l'administration se réadapte en fonction des situations rencontrées sur le terrain. Par ailleurs, le postulant se dit confiant sur le fait que le montant du crédit-cadre est désormais indexé aux besoins, puisque les chiffres inclus dans le projet de décret font partie intégrante des besoins exprimés par les communes, suite à leur consultation, en termes de travaux de type AF.

4. DISCUSSION GENERALE

Une Députée souhaite que les consommateurs soient mieux informés sur le fait que l'ensemble des agriculteurs du canton produisent des aliments d'une qualité formidable. La commissaire enjoint dès lors l'administration à mettre davantage en avant les produits agricoles vaudois et souhaite donc que le canton se dote d'une véritable politique de promotion tout en se donnant les moyens de la réaliser.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Acceptation du rapport

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.

Nyon, le 13 février 2018

Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès



Grand Conseil - Secrétariat général
Pl. du Château 6 - 1014 Lausanne

Déposé le 22.08.12

Scanné le 17-PET-001

Comité de pétition en faveur de la famille K.
Pour adresse,
Graphic Services
Route du Flon 20
1610 Oron-la-Ville

PÉTITION

Adressée au Grand Conseil du Canton de Vaud

Pour A. K., sa femme H. K. et leur fils A. K. du Kosovo, et domiciliés à,
1610 Oron-la-Ville.

**Mesdames et Messieurs les Membres de la Commission des pétitions,
Mesdames et Messieurs les Membres du Grand Conseil Vaudois.**

Nous nous permettons d'intervenir auprès de votre autorité de manière que le Grand Conseil invite le service de la population du Canton de Vaud à délivrer en faveur de Monsieur A. K., sa femme H. K. et leur fils A. K. un titre de séjour. Nous précisons qu'au jour du dépôt de la présente pétition, Monsieur K. et sa famille ont épuisé toutes les instances de recours.

A l'appui de la présente pétition, nous exposons respectueusement ce qui suit :

Monsieur K. est venu en Suisse en 1986 déjà et travaillait comme saisonnier. Neuf ans plus tard, la guerre a éclaté au Kosovo et Monsieur K. est allé chercher sa famille pour lui éviter les dangers de la guerre. Cette urgence et crise politique lui a fait manquer pour deux semaines le temps de résidence nécessaire pour demander une autorisation de séjour et un permis B.

Ayant perdu son emploi comme saisonnier dans une ferme, Monsieur K. a pris un emploi dans notre imprimerie et ainsi a pu subvenir aux besoins de sa famille. Il est clair que pendant toute cette période, Monsieur K. est retourné quelquefois au Kosovo pour visiter des membres de sa famille, mais la Suisse a été son pays de résidence depuis 1986.

Maintenant que trois de ses quatre enfants sont majeurs et surtout indépendants, Monsieur K. demande de régulariser sa situation pour lui, sa femme et son cadet de 18 ans.

Monsieur K. est parfaitement intégré dans notre village, tout le monde le connaît, y compris notre Syndic et Député Monsieur P. M. Il parle très bien le français, il est très apprécié par son entreprise, par les clients de l'entreprise (il fait beaucoup de livraisons) et aussi par la famille C.

Monsieur K. habite dans l'annexe de la maison de la famille C. Madame M. C., âgée de 92 ans, toujours en bonne santé, y vit seule. Cela est possible grâce à la présence de Monsieur K. dans la maison, présence qui donne à Madame C. la sécurité nécessaire dont une personne de son âge a besoin pour vivre indépendante.

Monsieur K. a toujours travaillé, été indépendant financièrement et n'a jamais dépendu de l'aide sociale. Il n'a jamais commis le moindre délit et son casier judiciaire a toujours été entièrement vierge.

Le fils de Monsieur K. suit les cours d'apprentissage à l'ERACOM, il est très apprécié et intégré. Il vient de terminer 2 ans d'apprentissage et a reçu le prix du mérite attribué par ses professeurs

En conclusion, Monsieur K., qui vit en Suisse depuis plus de 30 ans, est complètement intégré à notre pays. Sa demande de légalisation de sa situation nous paraît tout à fait justifiée, et pour cette raison nous croyons en votre bienveillance et votre humanité en lui octroyant le permis demandé.

Par cette pétition, les soussignés demandent aux autorités cantonales de réexaminer la situation de Monsieur K. et sa famille en vue d'une régularisation et de faire suivre au SEM une demande de permis de séjour avec préavis favorable.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien prêter à notre demande, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, nos meilleures salutations.

Pour le comité de pétition

O.C.

P.S. En suivant les recommandations venant du document « Exigences préalables au dépôt d'une pétition concernant une (des) personnes physiques ou morales identifiées au Grand conseil », les noms et prénoms ont été substitués par des initiales.

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :

Pétition en faveur de la famille K.

1. PREAMBULE

La Commission thématique des pétitions (CTPET) était composée de Madame Delphine Probst (remplaçant Monsieur Daniel Trolliet) ainsi que de Messieurs François Cardinaux, Olivier Epars, Guy Gaudard, Philippe Liniger, Pierre-André Pernoud, Olivier Petermann, Jean-Louis Radice et Daniel Ruch. Elle a siégé en date du 16 novembre 2017 sous la présidence de Monsieur Vincent Keller. Madame Séverine Evéquoz était excusée.

Monsieur Jérôme Marcel, secrétaire de commission parlementaire, a établi les notes de séance.

2. PERSONNES ENTENDUES

Pétitionnaires : Monsieur O. C., président du Comité de pétition, directeur de Graphic Services SA et éditeur du Journal *Le Courrier - Terre de Lavaux – Pays d'Oron*, sa mère Madame C., âgée de 92 ans et voisine de la famille K., Monsieur K. ainsi que son fils A., et Monsieur B. M., collègue de travail de Monsieur K.

Représentants de l'Etat : La délégation entendue est composée de Monsieur Stève Maucci, chef du Service de la population (SPOP).

3. DESCRIPTION DE LA PETITION

La pétition transmise à l'examen de la CTPET a pour but d'inviter le Service de la population du Canton de Vaud (ci-après le SPOP) à régulariser une situation particulière et de délivrer un titre de séjour en faveur de Monsieur A. K., son épouse H. K. et leur fils A. K.

Monsieur K. vit depuis 30 ans en Suisse. Il est honorablement connu par la population du village dans lequel il réside actuellement, y compris par le Syndic de ladite commune. Pourtant, il n'a pas de permis de séjour que lui ont refusé tant le Canton de Vaud que le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Toutefois, les pétitionnaires considèrent que Monsieur K. et sa famille sont parfaitement intégrés et que cette demande de régularisation est parfaitement justifiée. Elle est soutenue par 190 signatures.

4. AUDITION DES PETITIONNAIRES

Les pétitionnaires exposent que Monsieur K. vit en Suisse depuis plus de 30 ans. Ce dernier parle couramment le français, a toujours travaillé, payé les impôts dus et cotisé aux assurances sociales. Il n'a jamais reçu d'aide sociale et participe à la vie associative de son village de résidence. De plus, il est apprécié tant par ses collègues de travail que par les clients qu'il côtoie dans le cadre de ses activités professionnelles.

Monsieur K. est venu en Suisse le 1^{er} mars 1986 et a travaillé 9 années dans l'agriculture en tant que saisonnier. Durant cette période, il était en règle avec la loi. Le conflit intervenu entre la Serbie et le Kosovo l'enjoint à rejoindre son pays natal pour aller y chercher sa famille afin de la ramener en lieu sûr, comme réfugiés en Suisse.

Une demande d'octroi de permis B, pour séjourner régulièrement en Suisse, lui sera refusée au motif qu'il lui manquait 14 jours de résidence dans notre pays pour que cette démarche soit recevable par l'autorité compétente.

Monsieur O. C. confirme que pendant la période d'insécurité liée à la guerre, monsieur K. a été arrêté à la douane alors qu'il allait chercher son permis de saisonnier. Il sera ensuite retenu par les autorités indigènes pour accomplir un an et demi de service militaire. Raison pour laquelle il lui a manqué les 14 jours pour obtenir le permis B.

Depuis mars 2002, Monsieur K. travaille dans la même entreprise d'imprimerie et vit paisiblement dans la commune de son actuel domicile, en parfaite harmonie avec l'ensemble de ses voisins et ce, au vu et au su des autorités communales ainsi que de la gendarmerie.

En 2004, son employeur lui propose d'occuper temporairement un appartement se trouvant à proximité de sa propre maison familiale. Quatre mois après avoir emménagé, le propriétaire et employeur de Monsieur K. décède. L'épouse de ce dernier est alors âgée de 80 ans et se retrouve seule.

Monsieur O. C. succède à son père décédé à la direction de l'imprimerie qui emploie Monsieur K. Durant les années qui suivent, et jusqu'à ce jour, Monsieur K. ainsi que son épouse et leur fils occupent toujours le même appartement.

Grâce à la présence et au soutien quotidien de la famille de Monsieur K., Madame C. peut toujours occuper la maison familiale, malgré son âge de 92 ans. Celle-ci estime que cela serait impossible sans leur proximité et bienveillance à son égard.

Collègue de travail, Monsieur B. M. salue l'engagement, la disponibilité et la flexibilité de Monsieur K. qui assume également des tâches difficiles, et parfois ingrates dans le cadre de son travail, sans jamais vouloir s'y dérober.

Monsieur O. C. précise encore que le fils de Monsieur A. K. a 18 ans et a achevé une formation de deux ans en tant qu'assistant en média, au terme de laquelle il a obtenu le « Prix du mérite ». Dans la foulée, il a commencé un apprentissage pour obtenir un CFC de technologue en impression (*imprimeur offset*).

En conclusion, Monsieur O. C. précise que le dépôt de la pétition n'est pas motivé par des intérêts personnels, mais bien pour des raisons humanitaires. Il estime qu'une personne qui travaille en Suisse depuis plus de trente ans, en contribuant au bien commun, mérite le respect et non pas un renvoi qui lui poserait des problèmes importants auxquels n'échapperaient pas son épouse et son fils.

L'obtention d'un permis de séjour faciliterait son existence et celle des siens, au même titre qu'il lèverait l'ambiguïté vécue par les autorités concernées qui se sont tues pour lui permettre de vivre en Suisse durant toutes ces années.

5. AUDITION DES REPRESENTANTS DE L'ETAT

En préambule, Monsieur Maucci indique qu'il a remis une note aux commissaires de la CTPET et que celle-ci résume les informations utiles dont dispose le SPOP concernant le dossier relatif à la présence de Monsieur K. en Suisse.

Il ajoute également que son séjour a effectivement été très long. Il précise que Monsieur K. n'a pas pu obtenir de permis B, au contraire de nombreux citoyens de l'ex-Yougoslavie, car il lui manquait 14 jours de résidence en Suisse en tant que saisonnier au moment de la demande d'octroi du permis B. Cette décision du 05.05.1995 émanait du Département fédéral de justice et police, décision confirmée par le Tribunal fédéral en date du 09.11.1995 qui a rejeté le recours de Monsieur K.

Par la suite, toutes les demandes qui suivront seront refusées pour différents motifs en application des lois en vigueur aux moments où elles ont été formulées. Monsieur K. a toujours respecté les décisions et quitté la Suisse par ses propres moyens dans le délai qui lui était imparti, ce qui est plutôt rare.

Toutefois, il a toujours manifesté la volonté de s'établir en Suisse et y est revenu seul ou avec sa famille, notamment lors du conflit qui a opposé la Serbie et le Kosovo.

La difficulté principale que Monsieur K. rencontre pour tenter de régulariser sa situation provient essentiellement du fait de la décision du SEM à Berne, intervenue en 2005 pour les motifs suivants : Monsieur K. n'est pas ressortissant de l'UE/AELE.

De plus, il n'est pas au bénéfice de qualifications particulières et d'une formation ou d'une expérience professionnelle qui justifieraient l'octroi d'une autorisation. Enfin, il n'est pas établi qu'un travailleur indigène ne pourrait pas être recruté.

A ce jour, Monsieur K. a épuisé en vain toutes les dispositions à sa portée pour régulariser sa situation. Le SPOP a agi conformément aux décisions prises par les autorités judiciaires et en application de celles prises à Berne par le SEM ou l'Office fédéral des migrations.

Le chef du SPOP précise encore qu'il faudrait un fait nouveau, positif ou négatif, pour formuler une nouvelle demande.

6. DELIBERATIONS

De la discussion qui suit, il ressort notamment les éléments suivants :

- Par le passé, la CTPET a plusieurs fois été confrontée à des situations semblables. Plusieurs commissaires relèvent que les demandes correspondant à ce genre de cas sont systématiquement traitées avec rigueur et déboutées par les autorités fédérales concernées.
- D'autres commissaires relèvent que plusieurs employeurs auraient pu, voire dû, entreprendre les bonnes démarches en temps utiles pour éviter cette situation. Enfin, Monsieur K. n'a pas bénéficié des meilleurs conseils quand cela était nécessaire pour s'épargner de se retrouver dans cette situation.
- Compte tenu de la situation particulière de Monsieur K., des nombreuses années passées en Suisse, de la qualité de son travail et de son intégration, plusieurs commissaires sont d'avis que Monsieur K. et sa famille mériteraient de pouvoir rester en Suisse.

7. VOTE

Par 6 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette pétition et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Ecublens, le 23 février 2018

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Louis Radice*

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’ASPA (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 superfluo.

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 concernant 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 délassement 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

décrète

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.

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.

<i>Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 1 est accepté</i>

<i>Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 2 est accepté</i>

<i>Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 3 est accepté</i>

<i>Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 3 est accepté tel qu'amendé</i>

<i>Cet article tel qu'amendé a été confirmé à l'unanimité en deuxième lecture</i>

Article 4 – Autorités exécutives

La discussion n'est pas utilisée.

<i>Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 4 est accepté à l'unanimité</i>

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.

Par 9 oui, 4 non et 2 abstentions, l'alinéa 1 de l'amendement est accepté

Par 13 oui, 0 non et 2 abstentions, l'alinéa 2 de l'amendement est accepté

Par 9 oui, 3 non et 3 abstentions, l'article 4a nouveau est accepté

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.

<i>Par 9 oui, 1 non et 4 abstentions, l'amendement est accepté</i>

<i>Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 7 est accepté tel qu'amendé</i>

<i>Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 7 amendé en 1^{ère} lecture est accepté en 2^{ème} lecture</i>

Article 8 – Adoption et approbation

La discussion n'est pas utilisée.

<i>Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 8 est accepté tel que proposé par le CE</i>

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.

<i>Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 9 est accepté tel que proposé par le CE</i>

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 ~~Municipalité~~ 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.

Par 7 oui, 8 non et 0 abstention, le sous-amendement à l'amendement 1 est refusé

L'amendement 1 est ensuite opposé à l'amendement 2.

Par 5 voix pour l'amendement 2, 7 voix pour l'amendement 1 et 3 abstentions, l'amendement 1 est retenu

Par 10 oui, 5 non et 0 abstention, l'amendement 1 est accepté

Par 10 oui, 5 non et 0 abstention, l'article 51 est accepté en 1^{ère} lecture tel qu'amendé

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.

Par 3 voix pour l'amendement 1, 12 voix pour l'amendement 2 et 0 abstention, le taux de 50% est retenu

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement proposé est accepté

Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 58 amendé est accepté en 2^{ème} lecture

Article 59 – Formes et modalité de l'octroi

La discussion n'est pas utilisée

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 59 est accepté tel que proposé par le CE

Article 60 – Procédure de suivi et de contrôle

La discussion n'est pas utilisée.

Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 60 est accepté tel que proposé par le CE

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 priorisés 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 REFORTE 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 le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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. La loi a pour but d'organiser l'aménagement du territoire cantonal ainsi que l'utilisation judicieuse et mesurée du sol, 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).~~

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.

² Les projets de plan ayant des incidences importantes sur le territoire font l'objet d'une démarche participative.

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 :

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

- 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.

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'aménagement du territoire

¹ La Commission cantonale consultative d'aménagement du territoire peut être requise par le Conseil d'Etat, ses départements ou les municipalités pour donner son avis sur toute question relevant de l'aménagement du territoire, 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

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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 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.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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.

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.

^{1bis} (nouveau) L'établissement d'un plan directeur communal est obligatoire pour les communes qui se trouvent dans un périmètre compact d'agglomération, pour les centres cantonaux ainsi que les centres régionaux, selon la liste du plan directeur.

^{1ter} (nouveau) Un plan directeur intercommunal ou régional peut satisfaire à l'obligation de

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

l'alinéa précédent à condition que la partie stratégique du plan intercommunal ou régional soit adoptée par les conseils communaux ou généraux des communes concernées, la partie opérationnelle demeurant de la compétence des municipalités des communes concernées. Le plan est approuvé par le Conseil d'Etat. Il est contraignant pour les autorités cantonales et communales.

¹quater (nouveau) Le Conseil d'Etat peut fixer un délai aux communes qui n'ont pas établi de plan directeur conformément aux alinéas précédents, lorsque des circonstances particulières le justifient.

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 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 se compose d'une partie stratégique, adoptée et modifiée par les conseils communaux ou généraux des communes concernées, et d'une partie opérationnelle adoptée et modifiée par les municipalités des communes concernées. Le plan doit être 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.

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.~~ (nouvelle teneur) Le plan se compose d'une partie stratégique, adoptée et modifiée par les conseils communaux ou généraux des communes concernées, et d'une partie opérationnelle adoptée et modifiée par les municipalités des communes concernées. Le plan est approuvé par le Conseil d'Etat. Il

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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

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 références 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.

^{4 (nouveau)} Dans l'élaboration et l'application des plans d'affectation, la municipalité favorise le recours aux transports publics.

^{6 (nouveau)} Les bâtiments et installations à forte génération de trafic de marchandises sont raccordés au rail.

^{7 (nouveau)} Les alinéas 5 et 6 ne s'appliquent qu'aux constructions nouvelles et pour autant que le raccordement soit techniquement possible, raisonnable et sans frais disproportionnés.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

Art. 24 Méthode de mesure

¹ Le Conseil d'Etat fixe, après consultation de la commission cantonale consultative d'aménagement du territoire, 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. 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.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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

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.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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, et 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. 39a Conciliation **(nouveau)**

~~¹ La Commune entend les opposants, à leur demande, au cours d'une séance de conciliation. Elle peut également les entendre d'office. Au terme de l'enquête publique, la municipalité ou une délégation nommée par celle-ci, invite les opposants à une séance de conciliation.~~

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)

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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.

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

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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.

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

~~⁴ Les terrains affectés à la zone à bâtir doivent être utilisés conformément à leur affectation.~~

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

~~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.~~

~~¹La 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.~~

~~²La 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.~~

~~³Si 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 assure la disponibilité des terrains affectés en zone à bâtir. Elle détermine les mesures.~~

~~²Pour assurer la disponibilité des terrains, la Commune peut :~~

~~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, notamment en cas de pénurie, imposer, dans son règlement, et pour une parcelle non bâtie, un délai de construction de 7 à 12 ans, et en cas d'inexécution, décider soit de déclasser le terrain concerné soit de prendre les mesures fiscales prévues à l'alinéa 4.~~

~~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.~~

~~³Si 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.~~

~~⁴ Si des mesures fiscales sont appliquées par la commune au sens de l'alinéa 2 lettre b, le propriétaire, qui serait responsable de la non-construction de sa parcelle, doit s'acquitter chaque année d'une taxe d'incitation dont le montant est fixé par rapport à la valeur fiscale du terrain concerné. Cette taxe est perçue dès la première année à l'échéance du délai de construction et correspond à un pour cent de la valeur fiscale la première année, puis est augmentée de 0,5 pour cent les années suivantes. Le taux ne pourra excéder 5% de la valeur~~

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

fiscale.

⁵ La taxe est prélevée par les communes. Le produit de la taxe est affecté aux mesures en relation avec l'aménagement du territoire communal.

⁶ La taxe est due par le propriétaire de l'immeuble ; en cas de transfert, elle est due par l'acquéreur et peut faire l'objet d'une charge foncière annotée au Registre foncier, ainsi que, en cas de non paiement, d'une garantie sous forme d'hypothèque légale.

⁷ La taxe prévue au présent article peut être invoquée à titre d'impenses dans le cadre de l'impôt sur les gains immobiliers (art. 70 LI).

⁸ La taxe cesse d'être exigible dès le premier jour de l'enquête publique du projet.

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 le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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 le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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 le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

- ~~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 et les fouilles archéologiques ;
- 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 ~~40'000.-~~ 20'000.-, la taxe sur la 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~~ est mise en vigueur. 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

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

~~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. ~~90 jours après~~ dès l'entrée en force du permis de construire,
- 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~~ la mise en vigueur 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.

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 le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

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.

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 51, 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(nouveau)} Les dispositions relatives à l'indemnisation pour expropriation matérielle ne s'appliquent qu'aux plans approuvés après le 1er janvier 2017.

^{4(nouveau)} Les procédures et syndicats d'améliorations foncières déjà en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sont exclus du chapitre I du titre VII.

Tableau comparatif LATC

Texte actuel

Projet du CE amendé par le GC à l'issue de la première lecture (état au 06.03.2018)

Art. 4 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

Pétition ruisseau, 29 mai 2017.



Grand Conseil - Secrétariat général
Pl. du Château 6 - 1014 Lausanne

Déposé le 30.05.17

Scanné le _____

Au Grand Conseil du canton de Vaud.

Monsieur le Président,

Les travaux mis à l'enquête pour la « **renaturation du ruisseau « Le Flon de Carrouge » à Servion** » n'ont pas été exécutés conformément termes de l'enquête, principalement par des fautes élémentaires dénaturant le site.

Comment présenter ces graves fautes professionnelles des quatre bureaux d'ingénieurs auteurs de ce projet, sous la Direction générale de l'environnement (DGE) ? Je ne me réfère qu'aux documents d'enquête, aux pièces auxquelles j'ai eu droit et à la doctrine de la DGE.

« ... une renaturation aux objectifs de biodiversité ambitieux. » Dans leur exécution, ces ambitions n'ont pas été maîtrisées, dès l'avant-projet la démesure : l'irrespect des lieux, de la partie supérieure où l'état naturel devait être conservé et n'appelait aucun aménagement, qui a été détruit rive droite, pour y construire un mur de rochers qui est un non-sens. Inventé par qui ? Ce mur jusqu'à 2 mètres de haut sur près de 20 mètres n'était pas mis à l'enquête. Il est après les 6 mètres de niches à poissons, maintenant « hors d'eau », bricolage non conforme au descriptif et croquis précis à l'enquête. C'est du « n'importe quoi », dont une origine doit se trouver dans le dossier de soumission, base de travail de l'entreprise adjudicatrice : les ouvriers n'avaient pas ce document, ni les matériaux, des dalles prévues. Deuxième origine : le nouveau lit a été prévu au-dessus du cours d'eau naturel, tracé en couleur sur les enrochements. Donc carence élémentaire des ingénieurs projeteurs. Qui sont-ils ?

Constat : les termes descriptifs du dossier d'enquête, base légale de ces travaux, ne sont pas respectés. Je n'ai eu aucune réponse valable des services intéressés. Ils se moquent des dispositions légales qui précisent les règles de constructions, des dossiers d'enquête à la conformité de l'ouvrage exécuté.

J'ai reçu une réponse d'autosatisfaction du Service, mais accompagnée de la publication de la DGE, préfacée par Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro « RE NATURATION Bilan 2015 et perspectives dans le canton de Vaud ». Si les perspectives ne sont que ce qui a été réalisé à Servion, il y a dérive. Mais c'était la première renaturation avec démolition de vestiges d'une scierie incendiée.

Que dit cette belle publication, instructive d'une « culture d'entreprise » que j'ignorais ?

« ... on redonne à un cours d'eau les caractéristiques proches de son état initial. » J. de Quattro

« Qu'est-ce que la renaturation ? ... vise à rendre aux cours d'eau ... un tracé et des berges proches de l'état naturel. »

Introduction.

« Quand on travaille avec la nature et avec un cours d'eau, il faut savoir rester humble et se dire que l'on est là avant tout pour donner un coup de pouce. ... ». Alain Maibach, biologie appliquée.

Cette déontologie est ignorée par les auteurs du projet de Servion, comme ils n'y expérimentent pas les exemples de ruisseaux rectilignes avec des méandres courts dans le tracé d'origine. Ces exemples réussis devaient servir de modèle pour ce paisible ruisseau. Depuis les plans cadastraux de 1870, on peut constater que les berges sans méandre sont distantes de trois mètres. Dans le respect des textes cités, ce ruisseau pouvait rester dans son tracé ancestral, comme le présente la DGE dans sa doctrine.

Cette pétition va demander du Grand Conseil à se déterminer sur les manquements rencontrés par cette affaire :

Dans ses projets, l'Administration est-elle au-dessus des lois ?

- le dossier d'enquête n'est pas respecté à l'exécution,
- les enrochements exécutés n'ont pas été mis à l'enquête
- les caillebotis « « « « « « «

Le projet ne respecte pas la doctrine du Département :

- un tracé et des berges proches de l'état naturel.
- il devait être limité aux bétonnages à démolir. Les rives en amont du béton devaient garder leur état naturel.

« La motivation de la DGE est donc d'améliorer la sécurité et d'éviter les risques d'inondation sur cette zone tout en redonnant à cet endroit un caractère naturel, ... »

- ce qui était naturel a été détruit, par grave incompetence,
- même incompetence : il n'y a aucun risque d'inondation ! La carte de ces risques naturels n'est pas conforme aux risques courus. Elle est à revoir dans son ensemble. Elle pose des exigences incompréhensibles dans la zone artisanale. Sur la parcelle 4009, il a été exigé des pilotis comme pour un immeuble de 10-15 étages, alors qu'il se construit un sur rez en zone artisanale. Là il n'y a pas de risque et il est faible sur un quart de la parcelle. (Compétence d'un autre service ?)

Monsieur le Président,

Vous avez ainsi les points essentiels de cette pétition pour pouvoir l'annoncer. Le dossier complet suivra. Par poste ou par courriel ?

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Robert George.

J'interviens en citoyen actif, ancien copropriétaire des lieux, ancien syndic et ancien député, mécontent de la légèreté avec laquelle les Autorités responsables ont toléré ces dérives aux principes légaux régissant les constructions et le respect des dossiers mis à l'enquête.

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Pétition pour la renaturation du ruisseau « Le Flon de Carrouge » à Servion

1. PREAMBULE

La Commission thématique des pétitions était composée de Mme Séverine Evéquoz ainsi que de MM. François Cardinaux, Daniel Ruch, Daniel Trolliet, Philippe Liniger, Olivier Epars, Jean-Louis Radice, Guy Gaudard, Fabien Deillon (remplaçant Pierre-André Pernoud), Philippe Germain (remplaçant Olivier Petermann). Elle a siégé en date du 28 septembre 2017 sous la présidence de M. Vincent Keller.

M. Jérôme, secrétaire de commission parlementaire, a établi les notes de séance.

2. PERSONNES ENTENDUES

Pétitionnaires : Monsieur Robert George.

Représentants de l'Etat : La délégation entendue est composée de : MM. Philippe Hohl, Chef de la division Ressources en eau et économie hydraulique (DGE-DIRNA-EAU), et Olivier Stauffer, Chef de projet renaturation.

3. DESCRIPTION DE LA PETITION

Dans le cas de cette pétition, il s'agit d'un ruisseau qui sort de la forêt, dont il décrit le parcours en s'appuyant sur plans et photo. Le scandale au point de vue technique des quatre bureaux (service des eaux et trois mandataires) c'est qu'on a créé des niches à poissons hors d'eau, sans compter qu'on a selon lui travaillé à contresens des objectifs affirmés ci-dessus. Les niches à poissons sont au-dessus du niveau, ce qui lui apparaît comme ineptie, au contraire des documents de mise à l'enquête où les niveaux étaient corrects. De plus des berges herbées, des anciens chemins ont été détruits. Amener des rochers sur place, cela correspond-il à l'état naturel ? Il suggère que la CTPET prenne connaissance de la soumission qui a permis de commettre une telle erreur de niveau, qui doit correspondre à des règles techniques qui peuvent se réaliser : les entreprises mandatées, selon ses explications, aurait proposé de mettre des gros rochers pour combler un problème lors de la mise en œuvre.

4. AUDITION DES PETITIONNAIRES

Le pétitionnaire propose que la CTPET soit nantie de la soumission, car il estime qu'il faut vérifier si ce qui a été réalisé était prévu dans la soumission. A son avis il n'y avait rien de prévu dans celle-ci puisqu'au lieu d'avoir une niche à poisson, on a des cailloux mis l'un sur l'autre.

La DIRNE qui était maître du projet, la commune étant maître de l'ouvrage, mais n'ayant rien décidé juste exécuté, les ingénieurs ayant tout faits. La commune ayant fait les versements. Qui a payé, il n'en sait rien mais l'enquête a été faite au nom de la commune, laquelle a réalisé les travaux, n'importe comment d'après lui. Il a interpellé le syndic, pour qu'il ne délivre pas le permis d'utiliser, et le préfet, qui l'a renvoyé au département.

Le pétitionnaire explique qu'il a pris connaissance du dossier de mise à l'enquête une fois celle-ci close. Il a eu connaissance d'un plan appelé « projet définitif », une sorte d'avant-projet retravaillé sans synchronisation par les quatre bureaux avec la brochure éditée par la DIRNA. C'est pour cela qu'il veut savoir si la soumission permettait de réaliser le projet, estimant qu'il y a un problème général d'ingénieurs « payés le lard du chat » qui sont à son avis incapables, comme le montrerait cette affaire de niches à poissons en-dessus du niveau de l'eau, et d'autres cotes à son avis non respectées.

5. AUDITION DES REPRESENTANTS DE L'ETAT

Le chef de division explique que le projet de renaturation du Flon de Carrouge le touche particulièrement puisqu'il vit dans cette commune. Il fait partie des nombreux projets de renaturation de cours d'eau dans le canton depuis 2010, date depuis laquelle des crédits du canton sont mis à disposition. L'objectif principal de ces renaturation est de redonner vie aux cours d'eau, le remettre à ciel ouvert, le revitaliser. Lorsqu'on fait ces travaux on en profite de faire d'autres interventions : dans le cas qui nous occupe, vu la carte des dangers naturels montrant des risques d'inondation, il y avait également un objectif de sécurisation réalisé par l'élargissement du cours notamment.

Ce chantier a été réalisé dans les règles de l'art : mise à l'enquête publique, et à son avis le travail des ingénieurs et entreprises a été correct. Ultérieurement, une mise à l'enquête complémentaire restreinte a permis de valider les deux ou trois ajustements réalisés durant le chantier, suivi par son collègue, un chantier qui a nécessité de nombreuses discussions avec les autorités communales, propriétaires et personnes concernées. Il précise que si la DGE suit et finance ces projets, la maîtrise de l'ouvrage est dans les mains des communes. Il précise que ces travaux sont toujours effectués avec le plein accord des communes territoriales et des propriétaires riverains.

Le chef de projet renaturation explique que durant les travaux il y a eu des erreurs de niveau commises par l'entreprise, que l'on a fait rectifier. La pente générale du cours d'eau correspond au final au projet mis à l'enquête. Le chef de division précise concernant ces enrochements et caches à poissons que, suite à des remarques du pétitionnaire, il a organisé une séance sur place fin octobre début novembre 2016 pour vérifier les éléments. Suite à quoi on a demandé d'amener plus de caches à poissons dans le lit du cours d'eau pour améliorer les aspects piscicoles, dont le pétitionnaire s'inquiétait. Il s'agissait de bonnes remarques.

6. DELIBERATIONS

Après discussions, certains commissaires auraient pu soutenir cette pétition. Mais au vu des réponses bien fournies des représentants de l'Etat, ces derniers ont finalement admis que les travaux exécutés respectaient les règles de la DIRNE.

7. VOTE

Par deux voix pour, sept voix contre et deux abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette pétition.

Corcelles-le-Jorat, le 15 janvier 2018

Le rapporteur :
(Signé) Daniel Ruch

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 1'766'000.- destiné à financer l'élaboration du Plan régional d'évacuation des eaux (PREE) de la Chamberonne

1 INTRODUCTION ET PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PREE

Le Plan général d'évacuation des eaux (PGEE) et le Plan régional d'évacuation des eaux (PREE) sont tous les deux des outils de planification de l'assainissement. Ils traitent de l'évacuation, de la gestion et du traitement des eaux usées et des eaux pluviales des zones urbaines.

L'une des grandes différences entre les deux outils réside dans leur périmètre d'étude. Le PREE concerne le bassin versant hydrologique d'un ou de plusieurs cours d'eau tandis que le PGEE concerne le territoire communal ou intercommunal. Le PREE doit permettre de coordonner les PGEE entre eux.

1.1 Situation actuelle

Le bassin versant de la Chamberonne (voir annexe 1) présente un état préoccupant pour les services en charge de la protection des eaux depuis des décennies. En 2017, la situation est la suivante :

- La qualité des eaux à l'embouchure de la Chamberonne est mauvaise. Pour des raisons sanitaires, il est recommandé de ne pas se baigner à la plage de Vidy, en particulier après des épisodes pluvieux. Cette plage est une des plus fréquentées du canton.
- Les analyses des eaux montrent des cours d'eau en mauvais état, avec une qualité réduite à l'amont déjà et se dégradant jusqu'à son embouchure.
- Les eaux de ruissellement des voies de communications importantes (routes, autoroutes et voies ferrées) sont polluées et évacuées sans traitement dans le milieu naturel lorsque les réseaux des canalisations sont séparés.
- Les cours d'eau sont sujets à des pollutions qui pourraient être évitées en raison d'équipements d'évacuation âgés, mal entretenus, parfois sous dimensionnés ou dont les déversoirs d'orages ne répondent plus à l'état de la technique. Cette situation pourrait remettre en cause les projets de développement urbain et économique prévus dans le Plan d'agglomération Lausanne-Morges (PALM).
- Les berges bétonnées sont "colonisées" par des collecteurs construits dans les années 60, difficiles à entretenir, régulièrement inondés et qui ne sont souvent plus étanches.
- L'organisation de l'assainissement urbain est très complexe. Les réseaux sont interdépendants, avec un nombre d'acteurs importants, qu'ils soient gérés par les communes, par des ententes intercommunales ou parfois sur la base d'une simple convention intercommunale. La prise de décision est souvent nébuleuse.
- L'assainissement urbain est largement sous-financé. Les PGEE des communes concernées montrent que la valeur économique de remplacement des réseaux d'assainissement dans les

communes du bassin versant de la Chamberonne se monte à environ 600 millions de francs, auxquels s'ajoutent environ 220 millions de francs de travaux à réaliser. Chaque année, les communes devraient en conséquence investir en moyenne 10,2 millions de francs pour le maintien de la valeur et le financement des travaux planifiés. Actuellement, les montants investis sont de l'ordre de 3 millions de francs par année.

La qualité des eaux superficielles du bassin versant de la Chamberonne peut être qualifiée de mauvaise. Les causes sont toutes dues aux activités humaines (densification, activités économiques, trafic, agriculture). Ces causes sont aggravées par un manque de financement et de gestion de l'assainissement urbain, un déficit de mise en œuvre des mesures d'entretien des réseaux et une absence de vue d'ensemble et de coordination entre toutes les communes.

Les rivières du bassin versant de la Chamberonne jouent un rôle essentiel de détente et de "nature en ville", qui a été clairement identifié dans le cadre du PALM. Le guide environnemental qui l'accompagne dès 2012 définit la revitalisation de la Chamberonne et la réalisation d'un PREE dans ce périmètre comme des mesures environnementales stratégiques qui doivent apporter une plus-value indispensable au développement harmonieux de ce poumon économique d'importance cantonale.

1.2 Plan régional d'évacuation des eaux

Pour améliorer la situation, il est nécessaire d'agir sur l'ensemble du bassin versant et sur plusieurs axes : adapter la mise en œuvre des PGEE, traiter les eaux de ruissellement, revitaliser les cours d'eau tout en assurant la protection contre les crues, etc. Les solutions doivent être identifiées, chiffrées et concrétisées. Du fait de l'ampleur des mesures à prendre, des priorités doivent être fixées sur l'ensemble du bassin versant, en fonction du rapport entre leur efficacité et leur coût et rassemblées en un plan d'action commun. L'outil pour ce faire est le "Plan régional d'évacuation des eaux" (PREE).

1.2.1 Implication du canton et des communes

L'établissement d'un PREE est du ressort du canton. Il vise à coordonner les mesures des communes lorsque c'est nécessaire pour assurer une protection efficace des eaux au sein d'un bassin versant, ce qui est le cas pour la Chamberonne. Le PREE est contraignant pour la définition des mesures de protection des eaux dans les communes, raison pour laquelle le Département du territoire et de l'environnement (DTE), par sa Direction générale de l'environnement (DGE), souhaite impliquer étroitement ces dernières afin que les mesures puissent être discutées et acceptées par toutes. Une première phase de concertation sous la forme de deux séminaires de travail canton-communes a eu lieu les 26 novembre 2015 et 9 février 2016 afin de définir ensemble la structure du projet PREE, la vision à long terme (50 ans) et les objectifs de planification (15 ans) pour le bassin versant. Ces différents éléments ont été validés par les 17 municipalités concernées par un ou plusieurs aspects de ce PREE (voir liste des communes en annexe 2).

1.2.2 Structure du PREE

Le PREE s'articule autour de diverses études conséquentes. Pour garder une vue d'ensemble cohérente, il est structuré en 11 modules coordonnés entre eux :

1. Pilotage, coordination et communication
2. Cours d'eau et lac : quantité et qualité
3. Pollutions provenant de l'agriculture
4. Réseaux d'assainissement urbains
5. Stations d'épuration du bassin versant
6. Eaux des voies de communication
7. Simulations hydrauliques et polluatives
8. Organisation et financement

9. Priorités et plan d'action

10. Monitoring

11. Suivi de la mise en œuvre du PREE

1.2.3 Description de la vision à long terme pour les cinq sujets principaux du PREE

La vision à long terme vise à identifier les axes forts souhaités au terme de ces 50 prochaines années pour les cours d'eau du bassin versant de la Chamberonne. Elle s'affranchit ainsi des contraintes et soucis à court et moyen termes qui, eux, sont pris en considération dans les objectifs de planification (voir point 1.2.4 ci-après). Cette vision, définie conjointement par les différents acteurs, est la suivante :

"Dans 50 ans ..."

Cours d'eau et lacs : Les eaux du bassin versant de la Chamberonne sont propres ; on peut s'y baigner sans restriction ainsi que dans la Baie de Vidy. Les cours d'eau, débarrassés des collecteurs là où cela est techniquement faisable et économiquement supportable, sont ou seront remis à ciel ouvert, revitalisés ou préservés. Les cours d'eau et leur faune présentent une haute valeur écologique. Des zones sauvages alternent avec des zones publiques aménagées qui se prêtent à la détente et à la pêche.

Réseaux d'assainissement urbains : Le système d'assainissement est optimisé dans son ensemble, tant d'un point de vue technique qu'environnemental et économique, par un choix judicieux des secteurs en système séparatif, en système unitaire et en système "modifié". Ces choix sont fixés dans un concept d'assainissement.

Tous les réseaux des canalisations sont désormais conformes :

- ils ne charrient plus d'eaux claires permanentes ;
- dans les réseaux séparatifs, l'ensemble des branchements est contrôlé ;
- dans les réseaux unitaires, les rejets d'eaux mixtes sont traités et les flux régulés là où cela est possible.

Un entretien préventif systématique garantit la bonne qualité de l'ensemble des réseaux.

Eaux des voies de communication : Ces eaux sont gérées et traitées selon l'état de la technique, en fonction des lois et directives en vigueur.

Organisation de la gestion des eaux : Dans le cadre du PREE, l'organisation de la gestion des eaux est optimisée en fonction de trois critères : (1) économique, (2) institutionnel et (3) d'efficience, sur l'ensemble du bassin versant.

Financement de l'assainissement : Le financement de l'assainissement est assuré par des taxes communales affectées relatives aux eaux usées et aux eaux claires complétées, de manière ciblée par des financements cantonaux et fédéraux (renaturation des cours d'eau, améliorations foncières, etc.). Les revenus des taxes alimentent un fonds permettant de soutenir l'organisation choisie. Ils sont affectés de manière coordonnée là où c'est le plus efficace, en fonction de priorités basées sur le rapport coûts / bénéfices.

Par rapport au financement de l'assainissement décrit dans la vision ci-dessus, il faut souligner que l'un des objectifs du PREE est de définir le mode de gouvernance et les modalités de financement par les communes de l'assainissement à long terme dans ce bassin versant. A ce stade, le choix de la création d'un fonds intercommunal ou de la pérennisation du mode de financement actuel (taxes communales et gestion par communes) n'est toutefois pas arrêté.

1.2.4 Objectifs de planification du PREE

Les objectifs des 11 modules du PREE servent de base pour le cahier des charges des études. Ils ont été fixés avec les communes et sont brièvement présentés ci-après :

Module 1 – Pilotage, coordination et communication

Les acteurs de l'assainissement sont d'accord avec les objectifs du PREE. Ils sont impliqués de manière adéquate dans l'organisation du projet. Ils connaissent et acceptent les résultats du PREE.

Module 2 – Cours d'eau et lac : quantité et qualité

Un état des lieux actuel solidement documenté, inspiré par les différents PGEE et études existantes, décrit la situation quantitative et qualitative des cours d'eau. Les tronçons à revitaliser sont identifiés et une planification des travaux est proposée en accord avec la planification cantonale existante. Cette planification inclut la répartition financière des coûts (Confédération, canton, communes).

Tous les rejets (urbains, eaux des voies de communication, agriculture) dans les cours d'eau du bassin versant sont identifiés (collecteurs, déversoirs d'orage, etc.), de même que leur provenance, leur importance et les déficits qu'ils provoquent dans les cours d'eau.

Module 3 – Pollutions provenant de l'agriculture

Les pollutions provenant de l'agriculture sont identifiées et localisées. Leur contribution au bilan pollutif des cours d'eau est quantifiée. Un programme d'amélioration est proposé.

Module 4 – Réseaux d'assainissement urbains

Les PGEE des communes et des associations intercommunales sont comparés selon des critères uniformes afin d'en obtenir une vue d'ensemble. Un état des lieux décrit la situation actuelle des réseaux d'assainissement ; il est établi à partir de l'analyse des PGEE et des contacts pris avec les communes, notamment pour connaître l'état de mise en oeuvre des PGEE et les investissements planifiés. Les besoins en coordination entre PGEE ainsi que les incohérences à leurs interfaces sont identifiés et des recommandations sont établies quant à leur actualisation.

Les déficits principaux sont identifiés, tant au niveau du contenu des PGEE que des mesures qu'ils prévoient, de leur coordination et de leur mise en oeuvre.

Un concept d'assainissement est élaboré sur la base de l'aide à la décision du VSA (Association suisse des professionnels de la protection des eaux) : il définit pour chaque sous-bassin versant le système d'évacuation des eaux le plus approprié : unitaire, séparatif ou modifié. Un argumentaire est établi qui permet de communiquer de manière adéquate aux citoyens concernés les changements de système d'assainissement.

Les opportunités de sortir les collecteurs de l'espace cours d'eau sont identifiées.

Les critères définissant les réseaux publics et privés sont définis de manière univoque, afin que les communes puissent se mettre d'accord sur la manière de les appliquer.

La gestion des réseaux privés et le contrôle des biens-fonds font l'objet de recommandations.

Module 5 – Stations d'épuration du bassin versant

Les conditions d'accueil des eaux usées des STEP de Boussens, Morrens-Mèbre et Cugy Praz-Faucon par la STEP de Lausanne ou d'autres STEP régionales sont analysées. Les bases pour décider de l'avenir de ces STEP sont posées : faisabilité (maintien ou regroupement), conditions d'accueil, transfert des eaux, organisation et financement.

Module 6 – Eaux des voies de communication

Un état des lieux des systèmes actuels d'évacuation et de traitement des eaux des voies de communication est établi. Chaque tronçon routier et ferroviaire est caractérisé en fonction de la nécessité actuelle et future de l'assainir selon les normes en vigueur. Le système le plus efficient est proposé pour chaque tronçon de route nécessitant un traitement des eaux. Un programme d'entretien et curage des systèmes de traitement des eaux de chaussées est mis en place pour l'ensemble du bassin versant.

Module 7 – Simulations hydrauliques et polluatives

Ce module ne contient pas d'objectif de planification. Il s'agit cependant d'une étape indispensable pour quantifier les mesures planifiées aux modules 3 à 6 afin de les hiérarchiser et les prioriser en fonction de leur rapport efficacité-coût (module 9).

Module 8 – Organisation et financement

L'organisation actuelle de l'assainissement dans le bassin versant est documentée et évaluée sur la base de critères définis avec les communes. Des propositions de simplification sont faites pour le système d'assainissement considéré dans son ensemble, et au minimum pour tous les ouvrages intercommunaux. Le système de financement de l'assainissement dans le bassin versant est documenté et évalué sur la base de critères définis avec les communes. Des propositions d'amélioration du financement sont faites, en étroite collaboration avec les communes, de manière à pouvoir être acceptées par toutes.

Module 9 – Priorités et plan d'action

Le plan d'action définit les actions, les priorités et le calendrier nécessaires pour atteindre les objectifs de planification de chaque module, afin d'atteindre à terme la vision souhaitée par le PREE. Il fait de même pour les actions du ressort des communes (charge à elles de les déclencher) et des autres acteurs.

Module 10 - Monitoring

Une structure et un programme de suivi de la qualité des eaux du bassin versant (avec son financement) sont mis en place en tenant compte des programmes existants.

Module 11 – Suivi et mise en œuvre du PREE

Ce module a pour objectifs de vérifier que les mesures préconisées par le PREE sont bien mises en œuvre par les parties prenantes concernées, ainsi que coordonner leur mise en œuvre, si nécessaire. L'efficacité des mesures prises sera documentée et communiquée grâce au monitoring de la qualité des eaux et des cours d'eau du module 10.

1.2.5 Synthèse des besoins financiers pour l'élaboration du PREE

Les coûts spécifiques pour l'élaboration des différents modules et le suivi de PREE pour les 10 prochaines années sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Module	Coûts estimé HT (en CHF)
1 Pilotage / coordination / communication	150'000.-
2 Cours d'eau et lac	160'000.-
3 Agriculture	55'000.-
4 Réseaux d'assainissement urbains	480'000.-
5 STEP du bassin versant	55'000.-
6 Eaux des voies de communication	110'000.-
7 Simulations hydrauliques et polluatives	140'000.-
8 Organisation et financement	150'000.-
9 Priorités et plan d'actions	50'000.-
10 Monitoring [1]	200'000.-
11 Suivi et mise en œuvre du PREE [2]	85'000.-
TOTAL général HT	1'635'000.-
TVA 8% (arrondie)	131'000.-
TOTAL général TTC	1'766'000.-

[1] Le montant tient compte du monitoring à mettre en place dans la phase initiale, ainsi que des 4 premières périodes de suivi nécessaires à la mise en œuvre du plan d'actions du PREE.

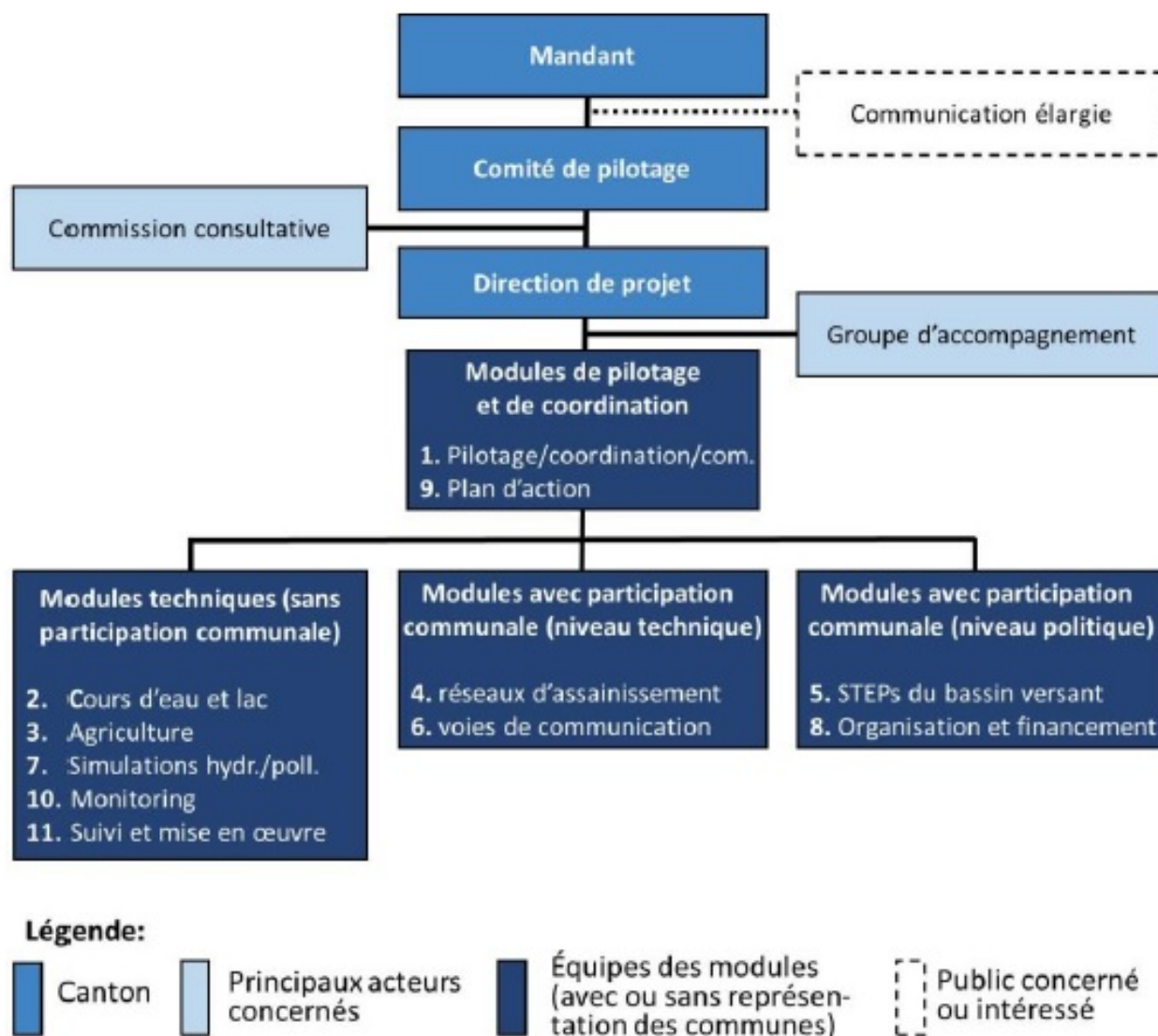
[2] Le montant tient compte des 4 premières périodes de mise en œuvre du PREE.

Note : L'élaboration d'un PREE est une tâche cantonale. La participation financière des communes et des services de la Confédération (CFF, OFROU) n'est pas envisagée. Les communes devront assumer à leurs propres frais la mise à jour de leur planification (PGEE), ainsi que les mesures à prendre sur leurs réseaux d'évacuation des eaux. D'autre part, la Confédération a supprimé le subventionnement des PREE en 2003.

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

2.1 Organigramme général

L'organigramme général représente le mode de conduite du projet. Les représentants du canton sont répartis entre les différents organes (mandant, comité de pilotage et direction du projet ainsi que la commission consultative). La participation des communes est indispensable à la réussite et la mise en application du PREE ; elles sont donc incluses dans la commission consultative (politique) ou au sein du groupe d'accompagnement (responsables techniques). Certains modules prévoient une participation active des communes au sein même des groupes de travail.



2.2 Descriptions et rôles des organes du PREE

Les rôles des organes du PREE sont décrits ci-dessous :

- Mandant : supervision stratégique et politique générale du projet, lien avec le Conseil d'Etat
- Comité de pilotage (Copil) : Pilotage stratégique et supervision générale du projet
- Direction du projet : Direction du projet au niveau opérationnel (qualité des prestations, coûts, délais), depuis le démarrage jusqu'à et y compris la mise en œuvre du plan d'action résultant du PREE. La direction de projet est renforcée par le mandataire du module 1 "Pilotage, coordination et communication" dès le début du projet, puis par celui du module 9 "Plan d'action" en fin de

projet

- Commission consultative: Prise de connaissance de l'avancement et des principaux résultats du projet, avis sur les améliorations possibles, transmission de l'information reçue à l'entité que représente chacun des membres, retour d'information à la direction du projet si nécessaire
- Groupe d'accompagnement: Participation à l'élaboration des différents modules, avis sur les améliorations possibles
- Mandataires modules 1 à 11: Tâches décrites dans le cahier des charges et convenues contractuellement par la direction de projet

3 ASPECTS JURIDIQUES

L'article 52 alinéa 1er de la Constitution vaudoise (Cst-VD) assigne à l'Etat la mission générale de conserver, protéger et promouvoir le patrimoine naturel. L'article 52 alinéa 2 de celle-ci lui donne la mission, ainsi qu'aux communes, de sauvegarder l'environnement naturel.

La Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) interdit d'y introduire, directement ou indirectement, et d'infiltrer des substances de nature à polluer les eaux. Elle oblige chacun à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances (articles 3 et 6 LEaux). Elle impose en particulier le traitement des eaux polluées (article 7 alinéa 1er LEaux).

L'Ordonnance fédérale sur la protection des eaux (OEaux) stipule que les cantons veillent à établir un PREE lorsque, pour assurer une protection efficace des eaux dans une région limitée formant une unité hydrologique, les mesures de protection des eaux prises par les communes doivent être harmonisées (article 4 OEaux).

En outre, l'article 47 de l'OEaux prévoit que :

"Si l'autorité constate que les eaux ne satisfont pas aux exigences fixées dans l'annexe 2 ou que l'utilisation spécifique des eaux n'est pas garantie, elle :

- 1. détermine et évalue la nature et l'ampleur de la pollution ;*
- 2. détermine les causes de la pollution ;*
- 3. évalue l'efficacité des mesures possibles, et*
- 4. veille à ce que les mesures requises soient prises en vertu des prescriptions correspondantes."*

L'alinéa 2 de cet article précise encore que *"si plusieurs sources de pollution sont impliquées, les mesures à prendre par les responsables doivent être harmonisées."*

Le nombre de sources de pollutions (agriculture, trafic routier et ferroviaire, eaux usées ménagères et industrielles) et le nombre d'acteurs (privés, communes, CFF, OFROU) présents au niveau du bassin versant nécessitent une harmonisation des mesures à l'échelle du bassin versant et l'établissement d'un PREE.

D'une part, les articles 20, 21 et 22a de la Loi vaudoise sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) et l'article 5 de l'OEaux précisent les obligations communales en matière d'organisation de l'évacuation des eaux. Celles-ci se limitent à l'élaboration de PGEE et des plans d'ensemble de canalisation à l'échelle du territoire communal ou d'association de communes. Aucune disposition ne permet d'obliger les communes à financer un PREE.

En précisant que les cantons doivent veiller à l'établissement d'un PREE lorsque la protection des eaux n'est pas assurée dans un périmètre hydrologique, l'article 4 de l'OEaux impose cette tâche aux autorités cantonales, le cas échéant, et leur en donne ainsi la charge financière. En ce sens, il convient à l'Etat de Vaud de financer l'établissement de ce plan, laissant par ailleurs principalement aux communes la charge de financer les mesures qui en découleront. Cette disposition confirme le caractère lié de la charge financière d'établissement d'un PREE.

4 CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

4.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Le montant net à charge de l'Etat s'élève à CHF 1'766'000.-. Cet objet est inscrit dans SAP sous le n° I.000425.01 avec la dénomination "Plan régional d'évacuation des eaux Chamberonne".

L'EOTF I.000425.01 est prévu au budget 2018 et au plan d'investissement 2019-2022 pour un montant de CHF 1'766'000.-. La planification financière 2018-2022 sera adaptée en conséquence et en fonction des disponibilités financières.

En milliers de francs

Intitulé	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021 et ss	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	500	500	500	266	1'766
a) Transformations immobilières: recettes de tiers	0	0	0	0	0
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	500	500	500	266	1'766
b) Informatique : dépenses brutes	0	0	0	0	0
b) Informatique : recettes de tiers	0	0	0	0	0
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses brutes	500	500	500	266	1'766
c) Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	500	500	500	266	1'766

4.2 Amortissement annuel

Le crédit sera amorti sur une durée de 10 ans et commencera en 2018.

L'amortissement annuel sera de CHF 176'600.- (CHF 1'766'000.- / 10 ans)

4.3 Charges d'intérêt

Au taux de 4%, la charge annuelle théorique d'intérêt de la dette est estimée à CHF 38'900.- (CHF 1'766'000.- * 4/100 * 0.55) et débutera en 2018.

4.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Néant

4.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Le PREE est un plan directeur dont le plan d'action nécessite un suivi à long terme. Un suivi de la qualité des eaux et le suivi de la mise en œuvre devront être entrepris périodiquement. Il est vraisemblable qu'une partie des prestations ne pourra être réalisée par les effectifs actuels et devra être externalisée. Nous estimons à environ CHF 25'000.- les coûts annuels nécessaires au suivi de la mise en œuvre du PREE au terme de la validité du crédit d'investissement.

Ces charges seront absorbées par le budget de fonctionnement de la DGE.

4.6 Conséquences sur les communes

Le bassin versant de la Chamberonne est situé sur le territoire de 17 communes concernées à des degrés divers par le PREE (voir annexes 1 & 2).

Le PREE permettra d'aligner les différents PGEE communaux et intercommunaux sur une ligne directrice commune dans le cadre de leur mise à jour.

Le PREE permettra d'avoir une vision globale des systèmes d'évacuation et de leur fonctionnement. Les investissements planifiés actuellement dans les PGEE communaux, de l'ordre de 220 millions de francs, doivent avoir le meilleur rapport efficacité-coût. A ce titre, il est possible que des investissements inscrits dans les planifications communales soient revus à la baisse.

La problématique des eaux de ruissellement des voies de communication n'a pas été intégrée dans la réflexion des PGEE. Le PREE permettra d'avoir une vision sur les mesures à prendre et une réflexion sur leur financement.

Le PALM prévoit des constructions pour 30'000 équivalents-habitants supplémentaires à l'horizon 2030. Le PREE sera un outil indispensable pour fixer les contraintes urbanistiques en matière de gestion des eaux (limitation de l'imperméabilisation, infiltration, rétention) au niveau des plans d'aménagement locaux (PPA, PQ).

En outre, la réalisation d'un PREE permettra de réfléchir à une gouvernance optimale de la gestion des eaux au niveau du bassin versant dans le but de simplifier la prise de décision, prioriser les actions nécessaires, rationaliser les coûts de gestion et libérer du temps.

Les objectifs du PREE ont été élaborés avec la participation active des communes, afin qu'ils puissent être acceptés par l'ensemble des communes concernées.

4.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Le PREE doit permettre de trouver des solutions à d'importants déficits constatés en termes de protection des eaux. Il doit permettre d'améliorer la biodiversité dans l'espace cours d'eau et d'amener une gestion durable des eaux à l'échelle du bassin versant.

La question de la récupération de chaleur dans les réseaux d'eaux usées n'a pas été intégrée à l'étude mais fait déjà l'objet d'une réflexion à l'échelle du canton.

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

Le présent décret touche directement l'objectif n° 1.5 du Programme de législature 2012-2017 du Conseil d'Etat "Préservation de l'environnement et utilisation efficace des ressources naturelles". Le PREE permettra de préserver la biodiversité de la faune et de la flore de l'espace cours d'eau de la Chamberonne en améliorant la qualité de ses eaux.

Le PREE est en adéquation avec les mesures et les principes de mise en œuvre décrits à la fiche 45 du Plan directeur cantonal (PDCn). Le PREE sera un outil important pour que les communes puissent prendre les mesures nécessaires à une protection efficace des eaux et pour que ces mesures soient harmonisées.

A noter que la mesure n° 10 du guide environnemental du PALM prévoit la réalisation de plans régionaux d'évacuation des eaux pour l'ensemble des bassins versants impactant l'agglomération.

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

Néant

4.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Conformément à l'article 163, 2ème alinéa Cst-VD, lorsqu'il présente un projet de décret entraînant des charges nouvelles, le Conseil d'Etat est tenu de présenter des mesures compensatoires ou fiscales simultanées d'un montant correspondant.

Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation citée. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manoeuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée.

Le principe de la dépense

Selon l'OEaux, l'élaboration d'un PREE est une tâche cantonale. Cette législation charge les autorités cantonales d'établir un PREE qui permet d'harmoniser les mesures de protection des eaux prises par les communes. La participation financière des communes à l'élaboration du PREE n'est pas envisagée, celles-ci devant financer la mise à jour de leur propre PGEE, ainsi que les mesures à mettre en œuvre sur les réseaux d'assainissement.

Pour cette raison, ce décret est donc une dépense liée au sens de l'article 163 Cst-VD comme il a été démontré ci-dessus au chapitre 3 : "Aspects juridiques".

La quotité de la dépense

Toutes les dépenses proposées dans cet EMPD résultent d'études qui n'ont retenu que les solutions économiquement avantageuses et optimisant les synergies avec des projets fédéraux et communaux tout en garantissant l'atteinte des objectifs visés. La quotité de la dépense ne vise que le minimum nécessaire à l'accomplissement de la tâche publique et doit être considérée comme liée.

Le moment de la dépense

A l'horizon 2030, l'agglomération Lausanne-Morges devrait accueillir 30'000 équivalent-habitants supplémentaires. Au vu de l'état de l'équipement d'évacuation des eaux du bassin versant, la notion de terrain réputé équipé au sens de l'article 19 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) pourrait être remise en cause si des mesures à moyen terme ne sont pas prises sur les infrastructures principales d'évacuation des eaux, menaçant de ce fait les futurs permis de construire.

Vu l'importance des enjeux d'une mise en œuvre rapide de ces différentes mesures comme première étape des actions nécessaires au respect des dispositions de l'article 52 Cst-VD, la dépense est à considérer comme liée.

A noter que la démarche d'élaboration d'un PREE a été envisagée et repoussée en 2003. En effet, à cette période, les PGEE communaux étaient tous en cours d'élaboration et la nécessité d'harmoniser les mesures de protection des eaux ne s'imposait pas encore car celles-ci n'étaient pas encore planifiées formellement par les communes.

4.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant

4.12 Incidences informatiques

Néant

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

Néant

4.14 Simplifications administratives

Actuellement, la gouvernance de la gestion des eaux est très complexe avec un nombre d'acteurs communaux et intercommunaux élevés. Le PREE vise à optimiser la gouvernance à l'échelle du bassin versant et identifier les synergies pouvant rationaliser la prise de décision.

4.15 Protection des données

Néant.

4.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Les travaux relatifs au présent crédit d'investissement génèrent une charge d'intérêts de CHF 38'900.- et d'amortissement de CHF 176'600.-.

<i>En milliers de francs</i>					
Intitulé	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	0	0	0	0	0
Frais d'exploitation	0	0	0	0	0
Charge d'intérêt	0	38.9	38.9	38.9	116.7
Amortissement	0	176.6	176.6	176.6	529.8
Prise en charge du service de la dette	0	0	0	0	0
Autres charges supplémentaires	0	0	0	0	0
Total augmentation des charges	0	215.5	215.5	215.5	646.5
Diminution de charges	0	0	0	0	0
Revenus supplémentaires	0	0	0	0	0
Total net	0	215.5	215.5	215.5	646.5

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 :

ANNEXE 1

Situation du bassin versant hydrologique de la Chamberonne

CARTE D'IDENTITÉ

Taille du bassin versant: 39,1 km²
Longueur: 23,5 km Altitude moyenne: 566 m
Débit à Chavannes-près-Renens: 0,8 m³/s
en moyenne annuelle avec un max de 31,6 m³/s
le 02.05.15 et un débit d'étiage de 0,2 m³/s
Occupation du sol: 17 % forêts, 40 % agriculture,
43 % urbanisée
Écomorphologie: 54 % naturel/semi-naturel
et 41 % sans information

BILAN DE SANTÉ

La Mèbre et la Sorge se rejoignent à Chavannes-près-Renens pour former la Chamberonne. L'évolution de la qualité biologique est stable dans le haut du bassin versant. Seule la Mèbre à Cugy est de très bonne qualité biologique en 2015. Deux nouvelles stations intègrent le suivi en 2015, présentant une qualité biologique moyenne. La station aval sur la Chamberonne, suivie depuis 2011, voit sa qualité biologique se détériorer encore (qualité médiocre).

Les analyses chimiques des nutriments montrent une mauvaise qualité sur les quatre stations des deux bassins versants depuis plus de 10 ans. Les concentrations en ammonium et phosphate sont mauvaises sur la Sorge à «Villars-Sainte-Croix». La meilleure qualité chimique à l'aval (Vidy) est à mettre en relation avec la dilution des eaux par les apports d'eau de refroidissement des bâtiments EPFL et UNIL.

Six dépassements de 0,1 microgramme/litre sont observés à «Vidy» et concernent des herbicides et un pesticide.

Trois STEP rejettent leurs eaux dans la partie amont du bassin versant. Elles permettent un bon niveau de traitement (nitritification). La STEP de Bousens (sur la Sorge amont) est toutefois en limite de capacité. Ce bassin versant est très fortement urbanisé dans sa partie aval.

UNIQUE EN SON GENRE

Les familles d'insectes les plus sensibles EPT (Ephémères, Plécoptères, Trichoptères) sont présentes en grand nombre sur le haut de la Mèbre. Cet indicateur permet de la classer en qualité très bonne.

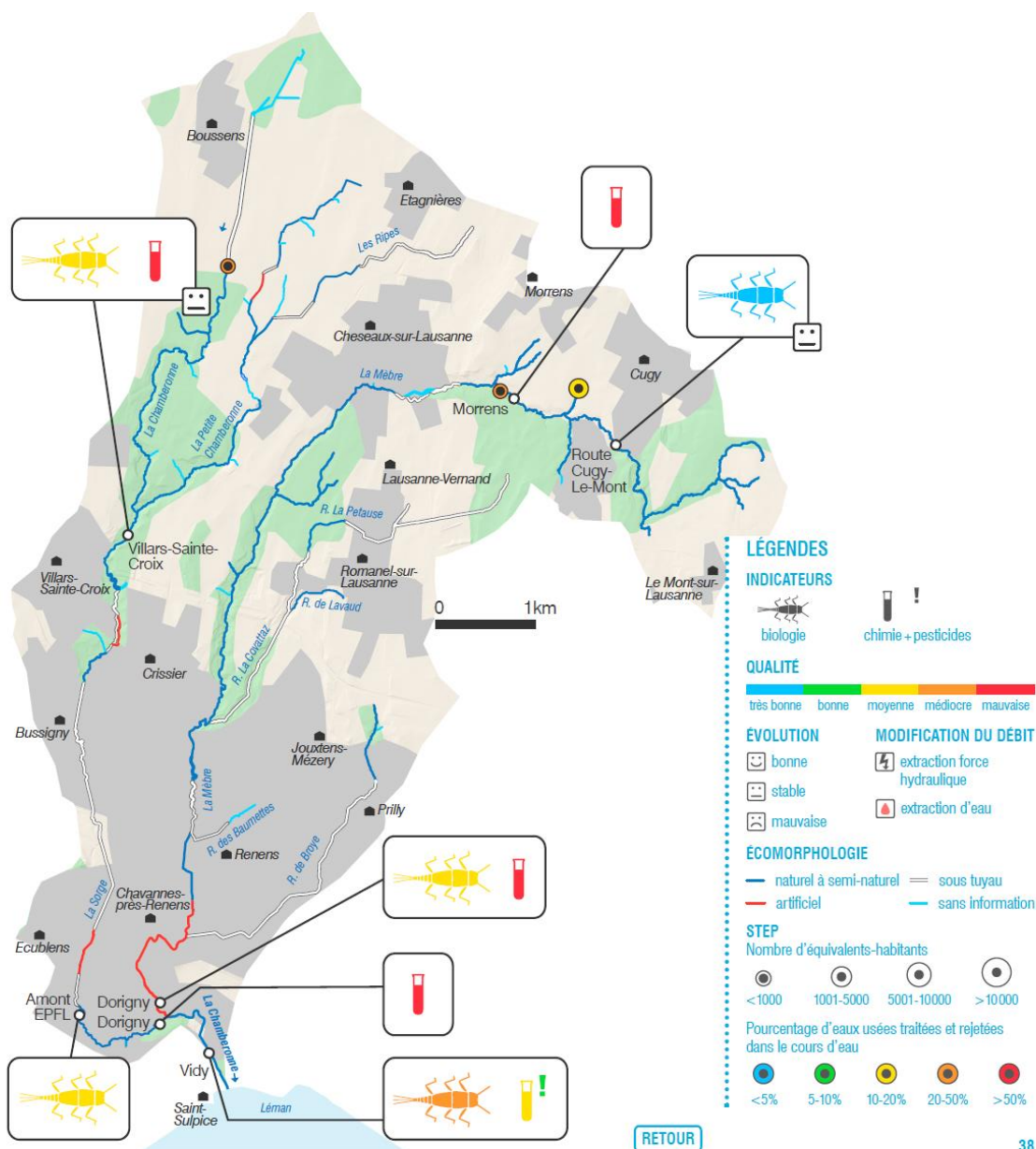
EN SAVOIR PLUS

Un Plan Régional d'Evacuation des Eaux (PREE) est en projet sur le bassin versant de la Chamberonne.

> *La Lettre de la baie de Vidy*

La Ville de Lausanne applique le module macrozoobenthos sur d'autres stations du bassin versant.

> *Qualité biologique des cours d'eau lausannois*



ANNEXE 2

Liste des communes concernées par le PREE Chamberonne

Commune (ou secteur pour Lausanne) unité >	Surfaces						Population 2016		Emplois 2014		EH dans b.v.	Remarques
	Total commune ou quartier [ha]	urbanisée / construite [%]	approx. Dans le bassin versant [ha]	part de surface communale située [%]	Surface urbanisée dans b.v. [ha]	part de surface communale urbanisée [%]	de la commune [hab]	dans le bassin versant [hab]	de la commune [hab]	dans le bassin versant [hab]	équivalents habitants 1 empl = 1/3 EH [EH]	
Bioley-Orjulaz	311	10.6	12	4%	0	0%						Impact marginal
Bournens	390	7.5	8	2%	0	0%						Impact marginal
Boussens	315	9.1	300	95%	29	100%	980	980	135	135	1'025	STEP dans bassin versant + agriculture
Bussigny	482	48.5	110	23%	53	23%	8'227	1'892	5'523	1'270	2'316	
Chavannes p.R.	165	65.1	165	100%	107	100%	7'543	7'543	2'525	2'525	8'385	
Cheseaux s.L.	459	24.1	459	100%	110	100%	4'347	4'347	1'922	1'922	4'988	
Crissier	551	48.2	551	100%	266	100%	7'636	7'636	7'052	7'052	9'987	
Cugy	290	26.6	204	70%	55	71%	2'739	1'945	702	498	2'111	
Ecublens	571	59.8	152	27%	140	41%	12'340	5'059	13'134	11'000	8'726	
Etagnières	379	10.3	259	68%	25	64%	1'118	716	437	250	799	agriculture
Jouxten-Mézery	193	47.9	193	100%	92	100%	1'448	1'448	114	114	1'486	
Lausanne-Bourdonnette	45	50	45	100%	23	100%	2'200	2'200	385	385	2'328	
Lausanne-Vernand	450	15	450	100%	68	100%	660	660	1'200	1'200	1'060	
Le Mont s.L.	982	30.3	170	17%	20	7%	6'473	453	6'473	453	604	
Mex	283	16.7	50	18%	25	53%	710	376	1'723	100	410	Marginal: EU traitées à la STEP de Bremblens
Morrens	366	15.1	150	41%	30	54%	1'074	580	109	100	613	agriculture
Prilly	219	82.6	164	75%	135	75%	11'871	8'903	4'702	3'527	10'079	
Renens	296	94.2	294	99%	277	99%	20'323	20'120	10'731	10'731	23'697	
Romanel s.L.	288	37.3	278	97%	108	100%	3'352	3'352	1'214	1'214	3'757	
Saint-Sulpice	186	77.5	2	1%	0	0%						Membre Entente Mèbre-Sorge
Sullens	392	16.2	90	23%	0	0%						Impact marginal
Villars-Ste-Croix	165	37.3	138	84%	62	100%	841	841	938	938	1'154	
Total			4'244	ha	1'625	ha urbanisés	69'051			43'414	83'523	

PROJET DE DÉCRET
accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de
CHF 1'766'000.- destiné à financer l'élaboration du Plan régional
d'évacuation des eaux (PREE) de la Chamberonne

du 27 septembre 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Art. 1

¹ Un crédit de CHF 1'766'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer le Plan régional d'évacuation des eaux de la Chamberonne.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement*, réparti et amorti en 10 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 septembre 2017.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 1'766'000.- destiné à financer l'élaboration du Plan régional d'évacuation des eaux (PRE) de la Chamberonne

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à Lausanne le jeudi 16 novembre 2017 à la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Anne-Laure Botteron, Delphine Probst et Myriam Romano-Malagrifa ainsi que de Messieurs les Députés Guy Gaudard, Jean-Marc Genton, Jean-Claude Glardon, Pierre André Pernoud et Daniel Ruch. Monsieur Jean-Luc Chollet a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE) ainsi que Messieurs Sylvain Rodriguez, Directeur de la direction de l'environnement industriel, urbain et rural (DGE-DIREV) et Emmanuel Poget, Chef de la section Assainissement urbain et rural (AUR) de la division Protection des eaux (DGE-PRE). Madame Marie Poncet Schmid ainsi que Monsieur Florian Ducommun ont assuré la tenue de la séance de commission puis rédigé les notes de séance et en sont vivement remerciés.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La plage de Vidy est le plus grand espace vert au bord du Léman. Ce lieu de rendez-vous prisé des familles et des étudiants est aussi, malheureusement, l'une des plages les plus polluées du Léman. Les résultats des analyses microbiologiques particulièrement défavorables ont conduit à la pose de panneaux qui déconseillent la baignade dans la baie de Vidy.

Depuis près de trente ans, diverses études cherchent les causes de cette pollution. De nombreux experts ont pointé du doigt la station d'épuration des eaux usées (STEP) de Vidy, à proximité. La conduite de rejet des eaux traitées a été prolongée de plusieurs centaines de mètres au large, mais cette mesure n'a pas suffi.

De nouveaux contrôles ont montré que la rivière Chamberonne, issue de la confluence de la Mèbre et de la Sorge, contribuait significativement à la dégradation de la qualité des eaux de la baie. Le fonctionnement et l'état des réseaux d'eau usée des communes situées dans tout le bassin versant de la Chamberonne influencent directement la qualité des eaux. Dès 2001, les services de l'Etat ont donc organisé des réunions annuelles avec les communes concernées afin de coordonner les efforts entrepris pour le suivi et l'entretien des réseaux d'assainissement. Pendant des années, les communes se sont attelées à établir un cadastre de leur réseau, à mettre en conformité les mauvais branchements, à contrôler les raccordements des bâtiments et à élaborer des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE).

Ces démarches ont mis en évidence des mesures à prendre. Près de CHF 220 millions de travaux consistent principalement à mettre des collecteurs unitaires en séparatifs. Toutefois, les études montrent l'insuffisance de ces dispositions.

À cette situation s'ajoute la problématique du développement de l'agglomération de Lausanne et Morges, par le biais du Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM). Dans ce périmètre, quelque 30'000 habitants supplémentaires sont prévus dans des infrastructures déjà saturées.

Dès lors, l'harmonisation et la hiérarchisation des mesures s'avèrent indispensables à l'échelle du bassin versant, et non plus à l'échelle des communes. Le Plan régional d'évacuation des eaux (PREE) de la Chamberonne, objet de la présente demande de crédit d'investissement, permet de hiérarchiser ces mesures.

Il s'agit de mettre en place une démarche participative avec tous les acteurs du bassin versant pour définir, sur la base d'études solides, une vision commune des mesures à prendre et pour les prioriser. Il ne s'agit pas un plan directeur supplémentaire.

Au vu des enjeux et des coûts supportés par les communes et leurs habitants, le canton entend jouer un rôle actif dans la coordination et la communication des dispositions à prendre, afin d'optimiser le rapport efficacité/coût. C'est pourquoi le Conseil d'Etat recommande de soutenir cette démarche.

3. DISCUSSION GENERALE

Le directeur de la DIREV distribue aux membres de la commission un document intitulé « Plan régional d'évacuation des eaux (PREE) de la Chamberonne » qui sert de fil rouge à la discussion.

Nous y apprenons que le PREE en question s'étend sur 21 communes gérant 4 STEP et 400 kilomètres de réseau public. Les communes ont établi des PGEE mais l'ensemble ne fonctionne plus, affirme le chef de la section Assainissement urbain et rural. Il en veut pour preuve que, depuis 2013, l'embouchure de la Chamberonne est interdite à la baignade. Nombre d'infrastructures datent des années 60 et ne sont plus étanches ; même chemisées, elles restent problématiques.

S'ajoutent 2 problèmes : les routes à forte fréquentation, dont l'autoroute, nécessitent des séparateurs à hydrocarbures, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui, et l'agriculture encore localement problématique s'agissant des bilans azote et phosphore.

L'instauration d'une gouvernance intercommunale via le PREE permettra une vision globale du système d'évacuation permettant une harmonisation des équipements et une optimisation des investissements.

Cela a un coût en termes d'autonomie communale qui sera certainement écornée ça ou là. Cependant une chose est sûre et tous les participants en conviennent : cette situation ne s'est que trop dégradée et le temps d'une mise à niveau sérieuse est venu.

Le débat entre les partisans du système séparatif et ceux du système unitaire occupe un moment la commission sans que l'échange des arguments respectifs permette de dégager une majorité aussi claire que l'eau que nous souhaitons déverser dans le lac.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

L'examen de l'exposé des motifs suscite son lot de questions-réponses.

Pourquoi la baignade est-elle fortement déconseillée après des épisodes pluvieux ?

Réponse : à cause de l'abondance de bactéries E. coli indicatrices de matière fécale.

Quel délai pour l'ensemble de ces réalisations ?

Réponse : 20 à 30 ans.

Quelle autorité fixe les taxes d'épuration ?

Réponse : les communes.

Qui s'occupera de la gestion du bassin versant de la Chamberonne ?

Réponse : les PGEE devront tenir compte du PREE ; la démarche est donc participative avec les communes.

Qu'est-ce que le système « modifié » ?

Réponse : il s'agit d'une nouvelle norme de l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA) qui est un mix entre les systèmes séparatif et unitaire.

Quid des eaux pluviales ?

Réponse : article 7, alinéa 2 de la Loi fédérale sur la protection des eaux : « *les eaux non polluées doivent être évacuées par infiltration conformément aux règlements cantonaux* ».

Qu'en est-il des eaux de routes ?

Réponse : la limite pour le séparatif – ou des séparateurs locaux – est de 14'000 véhicules par jour. Des discussions avec la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) sont en cours pour leur financement.

Un commissaire s'inquiète du terme « univoque ».

Réponse : privés et public devront être mis en conformité, ils devront parler d'une seule voix.

Quid du Comité de pilotage (COPIL) et de la direction du projet ?

Réponse : la direction correspond à la DIREV avec une large participation des communes à la commission consultative et au groupe d'accompagnement. Le COPIL reste à définir.

Pourquoi la charge d'intérêt est-elle de 4% au lieu des 3,5% habituels ?

Réponse : demandez-le au Département des finances et des relations extérieures (DFIRE).

Est-ce que tout sera en système gravitaire ou faudra-t-il pomper par endroits ?

Réponse : l'ensemble du bassin dont il est question sera en gravitaire.

L'absence de mention relative à la récupération de chaleur signifie-t-elle que la question n'est pas à l'ordre du jour ?

Réponse : une étude est en cours.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET 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.

L'art. 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents (article d'exécution).

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret par à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 29 janvier 2018.

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Luc Chollet*

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 7'263'000.- destiné à financer la part cantonale aux frais d'ouvrages de protection contre les dangers naturels et aux frais d'infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices

1 PRÉSENTATION DU PROJET

Ce projet de décret a pour objectif d'accorder au Conseil d'Etat un crédit d'investissement destiné à financer la part cantonale aux frais de construction et de mise en place pour :

- des systèmes de surveillance et de détection, des mesures d'organisation et des ouvrages de protection contre les dangers naturels tels qu'avalanches, chutes de pierres, mouvements de terrains et érosion,
- des infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices.

Ce crédit d'investissement, lié à l'application des lois fédérales et cantonales sur les forêts, est présenté sous forme d'un crédit-cadre, relatif à un groupe d'objets affectés à la prévention contre les dangers naturels. L'exploitation de ce crédit-cadre se fera par tranches annuelles en fonction des décisions et conventions de subventions, des priorités en matière d'investissements de prévention contre les dangers naturels, ainsi que des contingences financières communales, cantonales et fédérales.

1.1 Introduction

1.1.1 Evolution des risques naturels

Les dangers naturels nous menacent depuis toujours. Au milieu du 19^{ème} siècle, après une série de crues dévastatrices, la responsabilité de la Confédération a été engagée. Cela s'est traduit par l'adoption des lois fédérales de 1876 et 1902 sur les forêts et de la loi fédérale de 1877 sur l'aménagement des eaux. C'est sur ces bases, et avec l'appui des dispositions d'exécution cantonales, que les pouvoirs publics ont entrepris de grands travaux pour minimiser les risques liés aux dangers naturels. Les mesures de protection actives prises dans le canton de Vaud, comme ailleurs en Suisse, ont notamment rendu possible le développement économique de nombreuses régions. Ces dispositions ont été confirmées en 1991, en 1996, puis en 2012 lors de l'adoption des nouvelles lois fédérale et cantonale sur les forêts. Depuis 2008, les objectifs de la Confédération en matière de protection contre les dangers naturels font par ailleurs l'objet de trois conventions-programmes spécifiques quadriennales :

- Ouvrages de protection selon la LACE (Loi sur l'aménagement des cours d'eau).
- Ouvrages de protection selon la LFo (Loi sur les forêts).
- Forêts protectrices.

Il est probable, suite au changement climatique, que des situations météorologiques extrêmes s'accroissent, entraînant une augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements. Le réchauffement du permafrost ou pergélisol (sol gelé en permanence) augmente, par exemple, le

danger d'éboulements et de glissements de terrain. Sans même parler d'événements climatiques extrêmes, l'évolution géologique naturelle des sols induit également des éboulements et des chutes de pierres comme ce fut le cas au printemps 2015 où d'importantes précipitations ont provoqué un grand nombre de glissements de terrain sur le territoire vaudois. La section 1.1.7 présente une liste d'événements survenus ces dernières années. L'accroissement du risque n'est pas seulement dû à des phénomènes naturels et au changement climatique ; il est également lié à la hausse du potentiel de dommages imputable à l'évolution de nos habitats et de nos infrastructures. Cette nouvelle donne accentue encore la nécessité de recourir à des mesures de prévention ainsi qu'à leurs mises en place dans le cadre d'une gestion intégrée des risques naturels.

1.1.2 Gestion intégrée des risques naturels

Conformément au plan directeur cantonal et aux recommandations fédérales, le canton met en place une gestion intégrée des risques. Ce concept repose sur un cycle d'analyses et des mesures qui visent à identifier les dangers, à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens (prévention et préparation), puis à limiter l'ampleur d'un sinistre s'il se produit (engagement adéquat) et, enfin, à assurer la reconstruction permettant un retour à la normale.

La figure ci-après illustre le concept de gestion intégrée des risques et positionne le présent EMPD dans ce processus :

Les mesures techniques de construction comprennent :

- la construction, la réparation, la réhabilitation des ouvrages de protection et des infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices,
- l'installation et l'exploitation de systèmes de surveillance et de détection.

1.1.3 Descriptif des dangers naturels considérés

Au sens large, le terme de dangers naturels recouvre trois types de phénomènes :

- les dangers météorologiques (tempêtes, grêle, foudre, précipitations violentes, sécheresse, vagues de chaleur, vagues de froid),
- les dangers tectoniques (tremblements de terre),
- les dangers gravitaires (crues, inondations, débordement alluvial, érosion des berges, laves torrentielles, éboulements, chutes de pierres et de rochers, effondrements de falaises, glissements de terrain, coulées de boue, avalanches, etc.).

Le présent EMPD a pour objectif de financer les mesures de prévention visant à réduire les risques résultant des dangers gravitaires tels que définis dans la législation sur les forêts, à savoir :

- les avalanches,
- les coulées de boue,
- les glissements de terrain,
- les laves torrentielles,
- les chutes de pierres et de rochers,
- les éboulements et les effondrements de falaise.

1.1.4 Actions cantonales en matière de gestion des risques naturels

Tant au niveau fédéral que cantonal, la gestion des dangers naturels s'inscrit dans un faisceau de lois et d'acteurs. La loi forestière vaudoise du 8 mai 2012 précise aux articles 37 et suivants la répartition des rôles entre le canton, les communes et les exploitants des installations. La haute surveillance est de la compétence des services de l'Etat, dont la Direction générale de l'environnement par l'intermédiaire de l'inspection cantonale des forêts, pour ce qui concerne le présent EMPD. La réalisation de mesures de prévention (organisationnelles, techniques et sylvicoles), sous l'égide de la législation forestière, ne représente qu'une partie des actions que le canton est appelé à mettre en œuvre. Le présent chapitre tend à présenter, de manière illustrative et non exhaustive, les principales actions réalisées depuis 2008 ou en cours de réalisation dans le canton.

Evaluation des événements

De manière à disposer d'une vision d'ensemble des enjeux, les anciens services des eaux, sols et assainissement (ex-SESA) et des forêts, de la faune et de la nature (ex-SFFN), maintenant sous l'égide de la Direction générale de l'environnement (DGE), ont réalisé en 2008 des cartes indicatives des dangers naturels. Ces cartes permettent de déterminer, sur l'ensemble du canton, les zones potentiellement exposées et les endroits de conflits possibles entre le danger et l'affectation. Elles servent également à examiner les demandes de permis de construire hors des zones à bâtir et ont servi à fixer les priorités pour l'élaboration des cartes des dangers (cf. ci-dessous).

La carte indicative des crues a été remise aux communes au printemps 2006, alors que celles des avalanches, des chutes de blocs, des coulées de boue et des glissements de terrain, l'ont été à la fin de l'année 2008.

Les cadastres événementiels des crues et des avalanches sont régulièrement tenus à jour par les services concernés. Des cadastres événementiels ont été mis en place depuis 2011 pour les autres types de dangers naturels (glissements de terrain, chutes de pierres, coulées de boue).

Elaboration des cartes de dangers naturels

Suite à l'acceptation par le Grand Conseil de l'EMPD n° 002 le 13 novembre 2007 pour un montant de CHF 2'673'000.-, les communes, accompagnées par le groupe d'experts des dangers naturels (GExDN), ont élaboré l'ensemble des cartes de dangers pour les zones sensibles de leur territoire (zones à bâtir, voies de communication). Ce projet est arrivé à son terme au début de l'année 2016 et toutes les communes du canton ont reçu les cartes liées à leur territoire.

Ces cartes permettront par la suite d'effectuer une analyse détaillée des risques et de détecter, de manière systématique, les zones menacées par les dangers naturels et souffrants d'un déficit de protection. A l'intérieur de ces zones, les communes seront appelées à réviser leurs plans d'affectation et à prendre les mesures de prévention et de préparation adaptées à chaque situation (déclassement, protection, service d'alerte).

Dans ce but, l'EMPD n° 135 du 01.07.2014 accorde au Conseil d'Etat un crédit de CHF 2'861'800.- destiné à allouer des subventions aux communes vaudoises dans le cadre de l'élaboration des cartes d'exposition aux dangers naturels et à mettre à leur disposition les données nécessaires à l'accomplissement de leurs missions en matière de protection de la population et des biens.

Les deux EMPD précités permettent de financer l'acquisition de données de base relatives aux dangers naturels (cartes des dangers naturels, cartes d'exposition, cadastre des événements, cadastre des ouvrages de protection), alors que le présent EMPD concerne les mesures de prévention (systèmes d'alerte et de surveillance, ouvrages de protection et infrastructures pour la gestion des forêts de protection).

Inventaire et analyse des grands dangers et risques

L'observatoire cantonal des risques (OCRI) a inventorié et analysé les dangers majeurs (naturels, techniques et de société) menaçant le canton de Vaud. Cette étude présente différents scénarios de catastrophes et comprend également une estimation des risques. Elle a permis de faire ressortir les lacunes de protection et de préparation et a débouché sur l'établissement de plans cantonaux de coordination des différentes instances appelées à intervenir en cas de catastrophe. Cet inventaire sera mis à jour au cours des prochaines années.

Mesures de protection actives et mesures d'organisation

De manière à lutter contre les dangers mentionnés ci-dessus, la division inspection cantonale des forêts de la DGE est en charge de la mise en œuvre des mesures de protection actives (construction des ouvrages de protection, gestion des forêts protectrices, déplacement des infrastructures menacées) et des mesures d'organisation. Conjointement avec les communes ou les exploitants d'installations, elle assure la mise en place des infrastructures de protection indispensables à la sécurité des zones dangereuses ainsi qu'à la gestion des forêts protectrices. Ces mesures ont parfois dû être réalisées dans l'urgence, suite à des événements subits (glissement du quartier des Roches à Vallamand-Mur, avalanches aux Ormonts, chutes de pierres sur la route des Mosses). Ces travaux ont été financés, pour la part cantonale, par des crédits d'objet pour les grands projets et par des crédits-cadre pour les objets de moindre importance.

Délimitation des forêts protectrices

Jusqu'en 2011, chaque canton se basait sur une délimitation des forêts protectrices élaborée avec des critères cantonaux. Afin d'uniformiser au niveau national la notion de forêt protectrice, la Confédération a conduit, avec la collaboration des cantons, le projet SilvaProtect. Désormais, depuis 2012, la forêt protectrice est délimitée avec des critères harmonisés sur l'ensemble du pays. Dans le canton de Vaud, elle occupe environ 25'000 ha, soit le quart de la surface boisée du canton.

1.1.5 Rôle des communes dans la gestion intégrée des risques

Même si le financement des travaux est partagé entre la Confédération, le canton et les communes, ces dernières jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre de la gestion intégrée des risques. Les aspects liés à l'organisation (alarme, plan d'évacuation), à la connaissance des phénomènes et des dangers (carte des dangers) et à la planification (plan d'affectation, permis de construire) relèvent directement de leur domaine de compétence.

1.1.6 Historique des travaux de prévention entrepris sous l'égide de la loi sur les forêts

Ces trente dernières années, 7 crédits-cadres, pour un montant total de CHF 55.8 millions, ont été accordés au Conseil d'Etat pour la construction d'ouvrages de protection. Grâce à ces montants, des mesures de prévention contre les dangers naturels ont pu être réalisées, réduisant les risques et améliorant la sécurité de la population et de son cadre de vie.

Par ailleurs, divers crédits d'objet ont été accordés afin d'assurer le financement spécifique de grands projets (dont les coûts à charge du canton dépassaient 1 million de francs). Nous citerons, pour illustrer ce propos, les projets suivants :

- EMPD n° 232 du 27 novembre 1984, accordant un crédit de 12,6 millions pour la reconstruction et la protection de la vallée des Ormonts suite aux avalanches des 9 et 10 février 1984,
- EMPD n° 418 du 29 mai 2007, accordant un crédit de CHF 4'971'000.- pour la déconstruction et le transfert, dans un endroit sûr, de 16 maisons, la protection de 2 maisons demeurant habitables, ainsi que la protection de la route cantonale Salavaux-Môtier, suite aux glissements de terrain survenus au lieu-dit "Les Roches", sur les communes de Vallamand et Mur.

1.1.7 Historique des événements survenus ces dernières années dans le canton

Depuis l'acceptation par le Grand Conseil de l'EMPD n° 002 en 2007 (servant à financer les cartes des DN ; cf. 1.1.4 ci-avant), une série d'événements liés aux processus définis dans le règlement d'application de la loi forestière vaudoise sont survenus dans le canton, générant d'importants dommages et nécessitant la mise en place de mesures techniques coûteuses pour assurer la sécurité des infrastructures et des biens menacés. La liste (non-exhaustive) présentée ci-dessous rappelle que le territoire construit vaudois est exposé constamment aux dangers naturels de type gravitaire.

Avalanches :

2012, Les Mosses : plusieurs avalanches entraînent la fermeture des remontées mécaniques.

Laves torrentielles :

2010, Rossinière : des débordements de charriage atteignent la gare de la Tine. Un projet de sécurisation des infrastructures ferroviaires est en cours d'approbation.

Glissements de terrain et coulées de boue :

- 2015, Centre et Est du canton : plusieurs glissements superficiels spontanés suivent un épisode de pluies importantes et provoquent des coupures de route (ex. Côte de Corbassinde).
- 2015, Le Sépey : un glissement de terrain s'est produit en amont de la RC709c et RC705, sans provoquer de dégâts particuliers car les masses en glissement ont été retenues en grande partie par les filets pare-pierres disposés dans le versant.
- 2014 et 2015, Montreux : un glissement se produit en contre-bas de la route des Avants endommageant le bord de route et accumulant des masses de terre sur la voie du MOB au km 9.900. Des événements similaires sont relevés aux km 11.500 et 12.500. Dans le secteur de Bardoux, les fondations de la route ont été emportées. Des travaux de confortations des talus sont en cours de réalisation.
- 2013-2015, vallée de la Tinière : 3 glissements de terrain successifs ont emporté l'accotement de la route à Borgettan, provoquant la fermeture de cette dernière. Des glissements similaires s'étaient déjà produits en 2005 et 2007.
- 2013, Montreux : une partie de la planie située entre 2 maisons d'habitation a été emportée jusque dans la Veraye, provoquant un embâcle dans le torrent, dont les ruptures successives ont provoquées des coulées de boue et de charriage jusque sur la route forestière des Rapes. La remise en état d'une voie d'accès entre les 2 maisons a été très coûteuse.
- 2013, Suchy : un important glissement emporte une partie de l'ancienne décharge communale. Des travaux de stabilisation des talus sont en projet.
- 2014, Vully les lacs : des mouvements dans le terrain (10-15 cm/an) en réactivité depuis quelques années provoquent un glissement de 250 m³ dont les masses de terrain atteignent l'arrière des maisons d'habitation.
- 2013, Moudon : un glissement de terrain de 200-300 m³ survient suite à un violent orage, sans provoquer de dégâts importants. La mise à nu des terrains de molasse a nécessité des mesures afin d'empêcher la dégradation de la situation, en particulier contre les chutes de blocs de molasse.
- 2012, Chavornay : glissement de terrain emportant une route communale. Risque d'embâcle dans le Talent.
- 2012-2015, Villars-sur-Ollon : réfection des mesures de stabilisation du glissement d'Arveyes réalisées entre 1984 – 1989 permettant de limiter les mouvements de terrain à des degrés acceptables, comme ceux enregistrés depuis les années 90.
- 2012, Leysin : glissement de terrain aux abords du ruisseau de Larrevoin provoquant le débordement des eaux du ruisseau jusqu'à la limite de la route cantonale.

- 2011, Gryon : glissement de terrain à l’amont de la RC719b et de la ligne du BVB entraînant une interruption de trafic pendant 4 jours. Un ouvrage de confortation est en cours de construction pour stabiliser le versant et éviter une régression de la niche d’arrachement qui menace une habitation située en son sommet.

Chutes de pierres et de blocs / éboulements :

- 2015, Lavey-Morcles : un bloc atteint la route cantonale reliant Lavey à Morcles.
- 2015, route des Mosses : un éboulement coupe la route cantonale pendant deux jours. Les travaux de sécurisation à long terme sont en cours de réalisation.
- 2015, La Rippe : éboulement d’une falaise (volume mobilisé = 30 m³) coupant une route de desserte locale.
- 2013, Puidoux : un bloc de 200 litres détaché de l’escarpement boisé au-dessus du chemin de Plantaz s’arrête entre 2 maisons d’habitation après avoir traversé le chemin d’accès.
- 2013, Villeneuve : un bloc de 0.5 m³ s’arrête contre la façade d’une maison habitée à l’année à Champloget.
- 2013, Rossinière : des chutes de pierres récurrentes atteignent la route cantonale au lieu-dit la Chaudanne. La voie du MOB est aussi menacée. Des travaux de sécurisation de ces infrastructures sont en cours de réalisation.
- 2013, ligne ferroviaire ASD : un dièdre rocheux (> 30 m³) s’est effondré sur la voie au km 15.100, emportant le parapet. Cet événement s’inscrit dans une série d’événements importants le long de la ligne de l’ASD depuis quelques années.
- 2013, Puidoux : des pierres et blocs de tailles 0.5-0.7 m³ se détachent du secteur forestier du Signal et s’arrêtent dans le vignoble à proximité de la RC763c. Les investigations menées depuis l’événement ont démontré que d’autres événements se sont reproduits dans le secteur suite à de violents orages. Des travaux d’urgence ont été menés pour sécuriser la zone.
- 2013, Vallorbe : un bloc de 3 m³ atteint la RC152 en direction du Pont, entraînant sa fermeture momentanée. Cette route est régulièrement sujette aux chutes de pierres. Un projet d’ouvrage de sécurisation complémentaire est en projet.
- 2013, Veytaux : chute de blocs à l’amont de Champbabau rappelle la problématique générale des instabilités rocheuses dans ce secteur.
- 2012-2014, Lutry : des chutes de pierres finissent leur course sur la terrasse d’une habitation située à l’extrémité nord de la route de la Croix. Un filet pare-pierre provisoire a dû être posé.
- 2011-2012, Vallorbe et Veytaux : chutes importantes de blocs provoquant des dégâts considérables aux filets de protection.
- 2012, Corsier-sur-Vevey : une chute de pierre de 70 litres atteint la façade arrière d’un bâtiment situé à l’amont du chemin de Salauris.
- 2011, Glion : chute de blocs sur le sentier du Mont-Fleuri suivie d’une chute de pierres jusque sur la route de Glion quelque temps après. Le projet de sécurisation de la route de Glion est en cours de réalisation.
- 2011, ligne ferroviaire ASD : un bloc de 2 m³ issu d’une masse rocheuse de 15 m³ provenant d’un détachement d’un éperon rocheux très instable, situé à 200 m de la halte des Fontannelles, s’est arrêté sur la voie, impliquant l’interruption de la ligne.
- 2011, Yverne : une chute de bloc a atteint la zone artisanale au Pré de l’Oie et un éboulement s’est produit dans le secteur de Châble Rouge, révélant une activité de chutes de pierres et de blocs plus importante qu’estimée dans la carte de dangers. Des mesures de protection sont projetées.
- 2011, Leysin : un bloc de 0.5 m³ s’est détaché d’un talus au Dailley. Des mesures provisoires ont été prises pour assurer la sécurité des routes et habitations situées à l’aval. Un projet de protection est en cours de réalisation.

1.2 Justification du crédit

Le présent EMPD découle des priorités du programme de législature 2012-2017 du Conseil d'Etat. Il tient étroitement compte de l'évolution des risques liés aux dangers naturels, en termes d'aléas et d'enjeux. Il est en effet nécessaire de poursuivre la réalisation des mesures de prévention contre les dangers naturels, là où celles-ci s'avèrent nécessaires compte tenu du déficit de protection détecté, de mesures organisationnelles insuffisantes ou de mesures passives (déclassement) impossibles à mettre en œuvre ou disproportionnées.

Les fortes intempéries survenues en août 2014 et en mai 2015 ont provoqué de nombreux glissements et endommagé beaucoup de dessertes en forêt de protection, surtout dans la région préalpine. La priorisation des projets a dû être revue en conséquence, de même que l'urgence de leur réalisation. Ainsi, l'engagement des moyens financiers octroyés en 2014 par l'EMPD n°159 pour un "crédit-cadre de CHF 6.1 mios destinés à financer la part cantonale des frais d'ouvrages de protection contre les dangers naturels et des frais d'infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices" a dû être accéléré : en janvier 2017, 87% du montant prévu était déjà engagé et de nouveaux projets étaient en voie de préparation ou de validation.

Plusieurs projets présents dans la liste du crédit-cadre de CHF 6.1 mios n'ont pu être réalisés et ont donc dû être reportés dans la liste du présent crédit-cadre. Les raisons sont diverses :

- élaboration du projet plus complexe que prévue, nécessitant des études plus approfondies ; augmentation des exigences dans les normes en matière de planification et de construction,
- capacité financière du maître d'œuvre (suivant le cas : commune, société de transports publics, particulier, Confédération) limitée,
- retard lié aux procédures d'autorisation de construire (constitution de syndicat d'améliorations foncières pour impliquer les tiers).

Les montants prévus pour ces projets ont alors été alloués à d'autres projets prioritaires apparus entretemps, pratique qui déroge à l'art. 33 de la LFin, mais annoncée dans l'EMPD précédent. Cette pratique est nécessaire face à l'occurrence d'événements imprévisibles.

1.2.1 Obligations légales fédérales

La loi fédérale sur les forêts du 24 janvier 1991 (LFo RS 921.0) contraint les cantons à prendre des mesures pour assurer la sécurité des personnes et des biens de valeur notable contre les dangers naturels et ce, même en dehors des zones forestières (article 19 LFo). De même, elle charge les cantons de garantir les soins minimaux là où la sauvegarde de la fonction protectrice l'exige (article 20 al. 5 LFo). Pour que ces soins soient effectués, des infrastructures propres à garantir une gestion durable des forêts protectrices sont nécessaires.

L'ordonnance fédérale sur les forêts du 30 novembre 1992 (OFo RS 921.01) dicte aux cantons de pourvoir à l'aménagement et à l'exploitation de stations de mesure et fixe les types de mesures qu'ils doivent prendre pour sécuriser les territoires dangereux (articles 16 et 17 OFo).

La Confédération alloue des subventions pour encourager les mesures de protection contre les dangers naturels et la gestion des forêts protectrices (articles 35, 36 et 37 LFo ; articles 39 et 40 OFo). Dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT, l'office fédéral de l'environnement (OFEV) a établi des fiches de programme pour les produits "Ouvrages de protection et données de base sur les dangers" et "Forêts protectrices". Ces fiches fixent les conditions à remplir pour l'obtention des contributions fédérales. Celles-ci ne dépendront plus du seul coût des différents projets, mais également de la qualité des prestations fournies dans le cadre de conventions-programmes. Le présent EMPD vise à financer la part cantonale des prestations prévues dans le cadre de deux conventions-programmes signées entre l'OFEV et l'Etat de Vaud :

- Ouvrages de protection (art. 36 LFo).
- Forêts protectrices (art. 37 LFo).

1.2.2 Cadre légal cantonal

La loi forestière vaudoise du 8 mai 2012 (LVLFo ; RSV 921.01) a notamment pour but de protéger la population et les biens d'une valeur notable contre les avalanches, les glissements de terrain, l'érosion et les chutes de pierres (dangers naturels). Elle précise aussi que les forêts doivent pouvoir remplir durablement leurs fonctions, notamment celle de protection (art. 1 LVLFo). Les articles 37 et 38 LVLFo présentent les principes de protection contre les dangers naturels et les documents de base qui doivent permettre d'identifier, de localiser et de quantifier les types de dangers naturels. Les articles 39 à 41 LVLFo précisent les différentes compétences et obligations du canton, des communes et des exploitants d'installations. Les articles 78 à 87 LVLFo règlent tous les principes régissant l'octroi d'indemnités et d'aides financières. Les articles 89 et 90 LVLFo prévoient explicitement que l'Etat encourage les mesures visant la protection de la population ainsi que des biens de valeur notable contre les dangers naturels en octroyant des indemnités pour les mesures de prévention et de protection.

Le règlement d'application de la loi forestière du 18 décembre 2013 (RLVLFo ; RSV 921.01.1) précise quels sont les dangers naturels considérés (art. 36 RLVLFo), définit la notion de mesures de prévention (art. 37 RLVLFo) et détaille le contenu des mesures sylvicoles, techniques et organisationnelles qui peuvent être utilisées (art. 39 à 41 RLVLFo).

Outre ces bases légales, le maintien de la sécurité publique est une obligation fondamentale de l'Etat. Elle inclut l'obligation de protéger les personnes et les biens contre les dangers naturels. Cette obligation incombe également aux communes, en particulier en ce qui concerne les mesures d'urgence (intervention) et de planification (plan d'affectation et permis de construire, mais également plans d'intervention).

La directive d'exécution n° 23 Gestion administrative, budgétaire et comptable des investissements au sens des articles 29 à 38 de la Loi sur les finances (LFin) rappelle que l'article 33 LFin stipule qu' " un crédit-cadre est un crédit d'investissement relatif à un groupe d'objets affecté au même but. Pris individuellement, ces objets peuvent être d'un montant égal ou inférieur à un million de francs. ".

Elle précise également que : " le financement des travaux n'ayant pu être engagé devra être repris dans un nouveau crédit-cadre ".

1.3 Mesures prévues

1.3.1 Types de mesures et descriptif des travaux

La liste ci-dessous présente les trois types de mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour sécuriser les territoires menacés par des dangers naturels :

- Systèmes de surveillance et de détection : travaux d'installation et d'exploitation de stations de mesures et de systèmes d'alerte automatique. De tels systèmes de mesures et d'alerte ont pour objectif de suivre de manière continue l'évolution des zones menaçantes, surtout là où la concentration de population est importante et où la sécurité ne peut pas être assurée de manière satisfaisante par des ouvrages ou des mesures passives (ampleur des phénomènes, voies de communication ou concentration de la population). Des exemples concrets sont le suivi du glissement des Tailles à Chésières (commune d'Ollon) ainsi que le suivi des grosses instabilités rocheuses à Veytaux et Yverne, par exemple.
- Ouvrages de protection : travaux de construction, de réparation, de réfection et de maintenance périodique des ouvrages de protection contre les dangers naturels. Cela comprend notamment les paravalanches, les digues de déviation, les filets de protection contre les chutes de pierres, les

endiguements de torrents ou les caissons de stabilisation. La protection de la gare de la Tine contre les laves torrentielles et la stabilisation d'une falaise à Puidoux en sont deux exemples.

Les travaux de maintenance sont, en principe, à réaliser tous les cinq à dix ans. Ils ont pour objectif de maintenir les standards de sécurité, tout en prolongeant la durée de fonctionnement des ouvrages de protection. Ces travaux sont à différencier de l'entretien courant qui est à charge des maîtres d'œuvre (par exemple : purge des filets, claies et digues ; contrôle et service annuel).

- Infrastructures pour la gestion des forêts protectrices : travaux de construction, d'amélioration, de remplacement ou de remise en état des infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices, tels que la desserte de base, les installations de protection contre les incendies, les bâtiments d'exploitation. Un quart des forêts vaudoises remplissent des fonctions de protection importantes contre les dangers naturels. Les infrastructures susmentionnées contribuent à garantir la fonction protectrice de ces forêts en rendant possible leur gestion durable par un entretien régulier à des coûts proportionnellement peu élevés. Il est notamment prévu de remettre en état le chemin de Campanne à Cronay ou le chemin des Loyettes à Saubraz, ainsi qu'une participation à l'agrandissement en terre fribourgeoise d'un centre forestier pour le triage intercantonal de Glâne-Farzin.

1.3.2 Planification et priorisation des travaux

La liste des projets qu'il est prévu de réaliser au cours des prochaines années se trouve dans l'annexe 5.1. La priorité de ces projets est susceptible d'être modifiée par des éléments et sinistres futurs, par l'évolution des connaissances sur les dangers données par le projet cantonal de cartographie des dangers naturels ou par la mise en évidence de nouvelles zones menacées, suite à l'élaboration des cartes des dangers et l'analyse des déficits de protection.

Le choix des périmètres prioritaires, de même que la planification des travaux, seront effectués en fonction du niveau de risque (défini par l'intensité et la fréquence du danger, l'importance des enjeux et leur vulnérabilité, le déficit de protection), de l'urgence des travaux, de leur importance et de leur rentabilité par rapport à la réduction du risque.

Selon une interprétation historique de l'article 33 LFin, un crédit-cadre au sens de la loi sur les finances devrait porter sur des objets clairement déterminés et chiffrés. Cependant, en acceptant un décret, le Grand Conseil peut déroger aux règles posées par la LFin, dans la mesure où celles-ci ne sont pas l'expression de principes de nature constitutionnelle.

La nécessité de disposer d'une certaine souplesse dans la planification et la priorisation des projets a été relevée dans la recommandation n°4 de l'Audit de la gestion des catastrophes naturelles et techniques de la Cour des comptes du canton de Vaud effectué en décembre 2010. Cette recommandation insiste notamment sur l'importance d'élaborer les crédits-cadres de manière à permettre une flexibilité dans les priorités des travaux à entreprendre dans le cadre de l'enveloppe budgétaire fixée.

Dans sa prévention et sa lutte contre les dangers naturels, il est primordial que la DGE puisse disposer de flexibilité et de souplesse quant à la planification et la priorisation des projets. Le choix des investissements à réaliser doit se faire en fonction des urgences et des mesures de sécurisation les plus nécessaires, également au cas où des cas non-prévus dans l'annexe 5.1 se présenteraient.

1.4 Financement

1.4.1 Montant de l'enveloppe financière demandé

Par catégorie de travaux, le montant de l'enveloppe financière à charge du canton et à engager pendant 4 ans est estimé à :

Mesures de surveillance et de détection	CHF	77'000
Ouvrages de protection	CHF	5'022'500
Infrastructures pour la gestion des forêts protectrices	CHF	2'163'500
	CHF	7'263'000

La répartition des montants indiqués par type de mesures est indicative. Elle pourrait être adaptée, en fonction de l'évolution des besoins, des événements (dégâts) et des connaissances, au cours de la période de validité du présent crédit-cadre.

1.4.2 Catégorie de bénéficiaires

Le présent crédit d'investissement sera principalement affecté au subventionnement des maîtres d'ouvrage des mesures de protection. Il s'agit en particulier de communes et de personnes morales telles que des sociétés de transports publics (chemin de fer Aigle-Sépey-Diablerets, par exemple) ou d'entreprises de grands travaux (EGT) dans le cas de syndicats de travaux obligatoires au sens de l'article 67 LVLFo. Des particuliers (propriétaires d'habitations ou de forêts protectrices, par exemple), ainsi que la Confédération sont également susceptibles de bénéficier de ces moyens financiers.

Cet EMPD doit également permettre à la DGE de financer, en tant que maître d'ouvrage, la réalisation d'ouvrages de protection dans les forêts cantonales ainsi que l'amélioration et la réfection des infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices, propriétés de l'Etat de Vaud (2'400 ha).

1.4.3 Type de financement

Les montants alloués seront engagés d'une part pour subventionner les frais occasionnés par l'exécution de mesures ordonnées pour protéger la population et les biens de valeur notable contre les catastrophes naturelles (articles 89 et 90 LVLVo) et d'autre part de manière directe par l'Etat en tant que maître d'ouvrage pour la réalisation des mêmes objectifs.

1.4.4 Limites financières des projets

Le présent EMPD vise à accorder au Conseil d'Etat un crédit-cadre destiné à financer des projets de faible à moyenne ampleur, à savoir des projets dont le coût à charge de l'Etat est inférieur à un million de francs.

1.4.5 Autorité compétente

Conformément à l'article 78 LVLVo, la DGE est l'autorité compétente pour l'octroi, le suivi et le contrôle des subventions prévues par la LVLVo, au nombre desquelles figurent les mesures de protection contre les dangers naturels (articles 37 ss LVLVo) dont il est question dans le présent EMPD.

La DGE peut engager les projets nécessaires, sous réserve de la période de validité du présent crédit-cadre et de son solde disponible.

1.4.6 Apport de la Confédération

Les prestations financières attendues de la part de la Confédération font partie des conventions-programmes "Ouvrages de protection selon la LFo" (CHF 6'743'118) et "Forêts protectrices" (CHF 2'700'000) pour la 3^{ème} période RPT 2016-2019. Pour les travaux postérieurs à 2019, aucune enveloppe financière n'a encore été libérée par la Confédération. Cela dit, la planification indicative de l'OFEV prévoit le maintien du volume actuel des crédits de protection pour la 4^{ème} période RPT 2020-2023.

L'aide de la Confédération représente 35% des coûts reconnus pour les ouvrages de protection et les systèmes de surveillance et de détection, et 40% pour les infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices.

1.4.7 Apport du Canton

L'acceptation du présent EMPD représentera l'enveloppe cantonale disponible pour continuer la réalisation de mesures de protection indispensables à la protection de la population, des zones habitées et affectées à un usage défini, des voies de communication, des conduites et autres infrastructures et biens d'importance. Elle est nécessaire pour financer la part cantonale des prestations prévues dans le cadre des conventions-programmes mentionnées ci-dessus. La participation cantonale est fixée dans une directive du Département (Directive relative aux mesures subventionnées et aux taux de subventions selon art. 83 al.1 LVLFo, 63 RVLFo). Elle représente 35% des coûts reconnus pour les ouvrages de protection et pour les systèmes de surveillance et de détection, et 30% pour les infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices.

1.4.8 Apport des communes

Les communes participent au financement des mesures de prévention contre les dangers naturels lorsqu'elles sont maîtres d'œuvre et donc bénéficiaires de la subvention. Leur participation correspond alors au solde des frais non couverts par les subventions fédérales et cantonales, soit 10% pour la création et l'établissement des documents et plans de fonctionnement des commissions de sécurité et 30% pour les ouvrages de protection et les systèmes de surveillance et de détection et pour les infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices.

1.4.9 Apport des bénéficiaires

L'article 80 RLVLFo stipule que l'Etat peut lier ses prestations financières au fait que le bénéficiaire fournit une prestation adaptée à ses moyens et que les tiers bénéficiaires du résultat de la prestation participent au financement. Leur contribution financière est fixée de cas en cas selon des critères économiques, de gestion du risque et d'intérêt public.

1.4.10 Tableau de financement récapitulatif

Tableau des engagements sur 4 ans :

	2017	2018	2019	2020 et ss	Total
Coûts estimés des mesures	5'286'250	5'286'250	5'286'250	5'286'250	21'145'000
Apport de la Confédération	1'932'375	1'932'375	1'932'375	1'932'375	7'729'500
Part des communes et des maîtres d'œuvre	1'538'125	1'538'125	1'538'125	1'538'125	6'152'500
Dépenses nettes à la charge de l'Etat	1'815'750	1'815'750	1'815'750	1'815'750	7'263'000

1.5 Enjeux et risques

L'expérience montre que les coûts de remise en état et de réparation des dégâts après un événement sont beaucoup plus élevés et sans commune mesure avec ceux des mesures de prévention.

Si cet EMPD devait être refusé, les travaux de prévention contre les dangers naturels à entreprendre dans le canton seraient suspendus ou laissés à la seule responsabilité des communes. Or, sans le soutien financier de l'Etat, beaucoup de communes ne pourraient assumer les coûts des travaux de prévention et donc remplir leur mission légale de protection de la population et des biens de valeur notable.

La durabilité des mesures de protection entreprises jusqu'ici ne pourrait être également garantie, ce qui prêterait les investissements déjà consentis dans ce domaine. D'autre part, un refus violerait également l'obligation de financement par l'Etat des mesures de protection reposant sur les articles 35 LFo et 38 OFo du droit fédéral. Les objectifs fixés dans les conventions-programmes "Ouvrages de protection selon la LFo" et "Forêts protectrices" signées entre la Confédération et l'Etat de Vaud ne pourraient être atteints et par conséquent l'argent des subventions fédérales devrait être restitué.

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

La DGE, en tant qu'autorité compétente pour l'octroi des indemnités au titre de l'article 78 LVLFo, est responsable de la conduite de projet au sens général du terme. Toutefois, il est important de relever que la conduite de ce crédit-cadre s'inscrit dans trois processus-types, caractérisés par des niveaux de détail et de compétence spécifiques, ainsi que par des périmètres tant spatiaux que temporels différents :

1. la gestion du crédit-cadre cantonal,
2. la gestion des relations contractuelles avec la Confédération, dans le cadre de la RPT,
3. la gestion des projets individuels dans le cadre de décisions ou de conventions de subventionnement avec les bénéficiaires.

Il est important de bien différencier, au niveau temporel, d'une part les processus d'engagement et de dépense pour les travaux prévus dans les conventions-programmes (RPT) et d'autre part, la gestion à proprement parler du crédit-cadre cantonal. En effet, ces deux processus évoquent comme base d'analyse une période de 4 ans, mais la signification de cette dernière en termes de gestion financière et de planification des engagements est de nature fondamentalement différente. Les deux sous-chapitres suivants en précisent le fonctionnement.

2.1 Conduite, suivi et contrôle du crédit-cadre cantonal

Il convient de relever que chaque objet nécessitant la mise en place de mesures de prévention fera l'objet d'une étude de variantes portant notamment sur le rapport entre le coût des mesures et la réduction des risques.

Au niveau cantonal, la DGE est l'autorité compétente pour l'octroi, le suivi et le contrôle des subventions en lien avec ce crédit-cadre. La mise en œuvre des travaux subventionnés est confiée à l'inspection cantonale des forêts. Celle-ci veille à ce que les engagements ne dépassent pas le montant du crédit accordé par le Grand Conseil et que les projets soient réalisés de la manière la plus économique possible, conformément aux règles de l'art et aux dispositions légales.

Conformément aux dispositions de la LFin, le présent crédit-cadre permettra d'engager des dépenses (décision ou convention de subventionnement, mandat) pendant quatre ans à dater de l'entrée en vigueur du décret y relatif. Il permettra de verser des subventions aux maîtres d'ouvrage des projets engagés, en fonction de leur avancement, et ce pendant 10 ans à partir de la date d'entrée en vigueur du décret y relatif (article 33 alinéa 2 et 37 alinéa 2 LFin).

La DGE dispose donc de 4 ans pour engager les travaux et de 10 ans pour boucler tous les projets.

2.2 Gestion des projets par rapport à la convention-programme signée avec l'OFEV dans le cadre de la RPT

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) confirme que la protection contre les dangers naturels demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons. Pour la Confédération, le processus de subventionnement ne s'oriente plus en fonction du coût de chaque projet, mais sur la base des prestations à fournir par le canton dans le cadre de conventions-programmes quadriennales. Les prestations financières fédérales sont versées au canton sous la forme de contributions forfaitaires globales.

Au niveau opérationnel, la DGE contrôle que les prestations prévues par les conventions-programmes signées avec la Confédération soient bien effectuées, et ce conformément aux indicateurs qui y figurent. Dans le cadre du suivi des conventions-programmes, la DGE donnera périodiquement des informations sur les travaux réalisés et rendra des comptes au terme de la période quadriennale sous la forme d'un rapport final à la Confédération.

Les bases légales ainsi que les directives fédérales régissant les conventions-programmes prévoient que ces dernières doivent financer les travaux à réaliser pendant une période de 4 ans. Pour la période 2016-2019, la convention-programme prévoit ainsi de poursuivre le financement de projets engagés ces dernières années (2012-2015) et de financer la réalisation de nouveaux projets. Si ces derniers ne peuvent pas, pour des raisons techniques ou financières, être terminés avant fin 2019, ils devront être intégrés dans la convention-programme suivante.

Dans le cadre de la RPT, la DGE sera donc amenée à gérer la réalisation de travaux pendant une période de 4 ans, indépendamment de la date de leur engagement ou de leur bouclement.

2.3 Gestion des projets indemnisés par le présent crédit-cadre

En tant qu'autorité compétente, la DGE doit assurer la supervision et le contrôle de la réalisation des mesures de protection subventionnées. Le suivi technique, ainsi que la direction des travaux, relèvent quant à eux de la responsabilité des maîtres d'ouvrage.

Concrètement, les projets de protection, présentés par les maîtres d'ouvrage, sont tout d'abord préavisés par l'inspecteur des forêts d'arrondissement, puis avalisés par l'inspection cantonale des forêts (vérification des critères légaux, administratifs et techniques, standard de protection, intérêt public, analyse économique et priorisation). Ils sont ensuite approuvés par la DGE.

Le présent EMPD veille à intégrer de manière rigoureuse les principes de précaution et de gestion des risques, de manière à limiter les investissements aux mesures les plus proportionnées. Pour y parvenir, chaque projet fait l'objet d'une analyse économique. Celle-ci met en relation la valeur des vies et biens à protéger avec le coût des mesures de protection. On tiendra compte par exemple du nombre d'habitants pour un bâtiment ou du nombre de voyageurs, multiplié par le nombre de courses et le temps du trajet dans la zone menacée pour une ligne de chemin de fer. En principe, seuls les projets dont les coûts sont inférieurs à la réduction du risque, exprimé monétairement, peuvent bénéficier d'un soutien de la Confédération et du canton.

Les nouveaux projets de construction d'ouvrages de protection, de même que la réalisation de nouvelles infrastructures, doivent être mis à l'enquête avant l'octroi des subventions.

Les décisions sont notifiées au requérant et peuvent faire l'objet de recours à la CDAP (Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal). Ces décisions comprennent les charges et conditions relatives au projet, y compris la durée d'octroi des subventions, l'obligation de renseigner du bénéficiaire, les sanctions prévues en cas de non-respect des obligations incombant au bénéficiaire. Les disponibilités financières fédérales et cantonales sont dans tous les cas réservées.

Les subventions sont versées en fonction de l'avancement des travaux, sur demande du maître d'ouvrage, après contrôle et visa de l'inspecteur des forêts d'arrondissement. Ce dernier contrôle la conformité des factures et dépenses. Il transmet la demande de versement de subventions à l'inspection cantonale des forêts pour vérification et versement des subventions. L'inspection cantonale des forêts, en collaboration avec le responsable financier du service, est également chargée du suivi et du contrôle des subventions.

3 CONSEQUENCES

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Le montant net à charge de l'Etat s'élève à CHF 7'263'000.-. Cet objet est inscrit dans SAP sous le n° I.000430 avec la dénomination "Protection DN & amélioration structures 3".

Un montant de CHF 700'000.- figure au budget 2018. La planification financière 2018-2022 sera adaptée en conséquence et en fonction des disponibilités financières.

Voir tableau en annexe.

3.2 Amortissement annuel

Le crédit sera amorti sur une durée de 25 ans. L'amortissement démarrera en 2018.

L'amortissement annuel sera de CHF 290'600.- (CHF 7'263'000.- /25 ans).

3.3 Charges d'intérêt

Au taux de 4,0 %, la charge annuelle théorique d'intérêt de la dette est estimée à CHF 159'800.- (CHF 7'263'000.- * 4/100 * 0,55) et débutera en 2018.

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Les projets financés ou subventionnés par ce crédit-cadre seront gérés avec le personnel en place. Leur étude, planification et réalisation n'impliquent aucun ETP supplémentaire. Ces projets entrent dans le cadre du programme de travail courant du service.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Néant.

3.6 Conséquences sur les communes

La réalisation des mesures de prévention contre les dangers naturels sont susceptibles de représenter des investissements importants pour certaines communes. La majorité des communes concernées sont conscientes des enjeux.

Le présent EMPD aura essentiellement un impact positif sur les communes dans le sens où il permettra de financer des mesures pour protéger leurs infrastructures et leurs habitants.

Les investissements en faveur de la desserte nécessaire à la gestion des forêts protectrices peuvent entrer dans le point d'impôt de la péréquation thématique "routes". Pour les autres investissements communaux en matière de prévention contre les dangers naturels, le point d'impôt ne prévoit pas de prise en charge.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

De manière générale, les projets financés par le présent EMPD respectent les critères du développement durable, n'impliquent pas une consommation accrue d'énergie et n'ont que des impacts très limités sur l'environnement et le paysage.

Plus concrètement, chaque projet fait l'objet d'une variante de prévention qui prévoit les possibilités de protection par la prise de mesures d'aménagement du territoire (mesures passives) et par des mesures d'entretien aux forêts protectrices. Conformément au plan directeur cantonal (mesure E13), en dehors des secteurs construits et lorsque les terrains sont soumis à des dangers moyens, la priorité sera donnée au rétablissement de la dynamique naturelle.

Les ouvrages de protection sont intégrés dans le paysage avec un maximum de soin. Ils contribuent également à la présence permanente d'une couverture forestière indispensable à la vie dans les vallées alpines et à l'alternance forêt - pâturage qui caractérise le paysage de nos montagnes.

Les nouveaux ouvrages projetés font l'objet d'une consultation des services de l'Etat concernés et sont mis à l'enquête publique. Les projets touchant à un inventaire fédéral font l'objet d'une procédure spéciale en vue de leur approbation.

Les systèmes de mesure et d'alerte permettent à des villages entiers de continuer à exister.

3.8 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les objectifs et travaux prévus dans le présent EMPD découlent de la mesure 1.5 "Préserver l'environnement et gérer durablement les ressources naturelles" du programme de législation 2012-2017 "Assurer un cadre de vie sûr et de qualité" et en constituent la principale action de mise en œuvre en ce qui concerne le domaine couvert par la législation forestière, avec l'établissement des cartes des dangers naturels.

Le projet est en accord avec le Plan directeur cantonal. Il participe à la mise en œuvre de la mesure E13 qui demande à ce que "*la protection des secteurs construits et des ouvrages importants soit assurée en priorité*" et que "*des dispositions techniques et organisationnelles empêchent l'apparition de nouveaux risques et réduisent les risques existants*". Les ouvrages de protection prévus ont principalement pour vocation de réduire les risques existants, alors que les infrastructures de gestion des forêts de protection permettent de réduire l'apparition de nouveaux risques.

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

L'application de cet EMPD est conforme aux dispositions de la loi sur les subventions.

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Principe de la dépense

L'obligation de financement de l'Etat de Vaud repose sur le droit fédéral (art. 35 LFo et 38 OFo) ; en vertu de ces dispositions, le canton est tenu de participer au financement de la réalisation des mesures de protection. Les modalités d'application sont par ailleurs déclinées dans le droit cantonal aux articles 78 à 90 LVLFo.

Modalité (moment, quotité)

En accordant ce crédit-cadre, le Grand Conseil permet à l'Etat de financer des mesures de prévention dont le besoin est existant et dont la mise en œuvre rapide est nécessaire. La non-réalisation ou le report de ces mesures augmentera le risque d'exposition de la population et des biens de valeurs notables aux différents dangers naturels (avalanches, chutes de pierres, glissement de terrain, laves torrentielles). Les mesures de conduite des projets et les principes d'allocation des moyens à l'aide d'une grille d'analyse "coûts/efficacité/réduction des risques" garantissent que l'engagement effectif des moyens répond aux principes de l'article 163 Cst-VD en termes de moment et de quotité.

La liste des projets présentés est le résultat d'une analyse, des besoins et de l'urgence des mesures, effectuée par les collaborateurs de la DGE en collaboration avec des représentants des communes, des maîtres d'ouvrage et parfois aussi avec le concours de bureaux d'études spécialisés. Ces projets sont situés d'une part dans des zones où des événements se produisent ou sont très probables et d'autre part

dans des zones où un déficit de protection ou d'organisation a été identifié. En conséquence, le canton se doit de poursuivre la réalisation des mesures de prévention afin de ne pas mettre la vie de personnes en danger et d'éviter l'extension des dommages. Comme spécifié aux paragraphes 1.3.2 et 1.4.1, il est possible que suite à des événements météorologiques extrêmes, comme ce fut le cas au printemps 2015, ou à la mise en évidence de nouvelles zones menacées, le canton soit amené à procéder à un ajustement des priorités, avec comme conséquences le report de certains projets en raison de la réalisation de nouveaux projets prioritaires non envisagés ici, avec pour conséquence l'obligation de recourir à un nouveau crédit-cadre pour financer les projets reportés et les futurs projets qui vont se présenter.

Dans l'attente d'une étude détaillée et exhaustive des déficits de protection qui sera basée sur les cartes de dangers et les cartes d'exposition en cours de développement, l'ampleur globale des besoins a été calculée sur la base de la liste des projets (annexe 5.1). Cette liste a été confrontée d'une part à l'analyse faite par la Confédération dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT (analyse des besoins en protection) et d'autre part aux besoins effectifs des 15 dernières années.

En parallèle à cette analyse globale de l'ampleur du crédit-cadre, chaque projet de prévention fera l'objet d'une étude de variantes.

Conclusion

Il résulte de ce qui précède qu'en termes d'opportunités, de moment et de quotité, le crédit demandé par le présent EMPD remplit toutes les conditions qui permettent de le qualifier de "dépense liée" au sens de l'article 163 de la Constitution vaudoise. La charge d'amortissement et la charge d'intérêt en découlant ne doivent donc pas être compensées.

Le crédit demandé n'entraînant pas de charges nouvelles au sens de l'article 163, alinéa 2, il n'est dès lors pas nécessaire de prévoir de mesures fiscales ou compensatoires.

Vu la nature des dépenses, le décret n'est par ailleurs pas sujet au référendum facultatif.

3.11 Découpage territorial

Néant.

3.12 Incidences informatiques

Néant.

3.13 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Cet EMPD est lié et concorde tout à fait avec les principes des fiches de programme "Forêts protectrices" et "Ouvrages de protection selon la LFo" et les conventions-programmes de la RPT.

3.14 Simplifications administratives

En accordant un crédit-cadre, le Grand Conseil permet au Conseil d'Etat de réagir rapidement à des situations de faible à moyenne ampleur. Sans la mise à disposition de ce type de crédit, toutes les mesures de prévention seraient amenées à être présentées individuellement au Grand Conseil, source d'une forte surcharge administrative.

3.15 Protection des données

Néant

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Les travaux relatifs au présent crédit-cadre génèrent une charge annuelle d'intérêt de CHF 159'800.- et un amortissement annuel de CHF 290'600.-.

Voir tableau en annexe.

4 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret qui suit accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 7'263'000.- destiné à financer la part cantonale aux frais d'ouvrages de protection contre les dangers naturels et aux frais d'infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices.

3. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Le montant net à charge de l'Etat s'élève à CHF 7'263'000.-. Cet objet est inscrit dans SAP sous le n° I.000430 avec la dénomination "Protection DN & amélioration structures 3".

Un montant de CHF 700'000.- figure au budget 2018. La planification financière 2018-2022 sera adaptée en conséquence et en fonction des disponibilités financières.

En milliers de francs

Intitulé	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021 ss	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	4'490	4'490	4'490	7'675	21'145
a) Transformations immobilières: recettes de tiers	2'990	2'990	2'990	4'912	13'882
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	1'500	1'500	1'500	2'763	7'263
b) Informatique : dépenses brutes					+
b) Informatique : recettes de tiers					-
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat					+
c) Investissement total : dépenses brutes	4'490	4'490	4'490	7'675	21'145
c) Investissement total : recettes de tiers	2'990	2'990	2'990	4'912	13'882
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	1'500	1'500	1'500	2'763	7'263

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Les travaux relatifs au présent crédit-cadre génèrent une charge annuelle d'intérêt de CHF 159'800.- et un amortissement annuel de CHF 290'600.-.

En milliers de francs

Intitulé	2018	2019	2020	2021	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	0	0	0	0	0
Frais d'exploitation	0	0	0	0	0
Charge d'intérêt	159.8	159.8	159.8	159.8	639.2
Amortissement	290.6	290.6	290.6	290.6	1'162.4
Prise en charge du service de la dette	0	0	0	0	0
Autres charges supplémentaires	0	0	0	0	0
Total augmentation des charges	450.4	450.4	450.4	450.4	1'801.6
Diminution de charges	0	0	0	0	0
Revenus supplémentaires	0	0	0	0	0
Total net	450.4	450.4	450.4	450.4	1'801.6

Commune ou Périmètre / Nom du projet	Maitre d'ouvrage prévu	Périmètre ou communes	Devis estimé (CHF)	Part à charge de l'Etat de Vaud	Subvention fédérale	Part à charge du Maitre d'ouvrage
Systèmes de surveillance et de détection						
02 Ollon / Surveillance des glissements en zone à bâtir	Commune d'Ollon	Ollon	220'000	77'000	77'000	66'000
Total Systèmes de surveillance et de détection			220'000	77'000	77'000	66'000
Ouvrages de protection						
02 Protection contre les chutes de pierres sur des routes de Bex	Commune de Bex	Bex	660'000	231'000	231'000	198'000
03 Réfection ouvrages de protection Chaussy et Sassets Bruns	Commune d'Ormont-Dessus	Ormont-Dessus	270'000	94'500	94'500	81'000
03 Ouvrages de protection projet intégré	Communes de Corbeyrier et Yverne	Corbeyrier et Yverne	260'000	91'000	91'000	78'000
03 Ouvrages de protection du Châble Rouge	Commune d'Yverne	Yverne	750'000	262'500	262'500	225'000
03 Protection Aigle-Sépey-Diablerets 5ème étape	Transports Publics du Chablais	Ormont-Dessous et Aigle	1'125'000	393'750	393'750	337'500
04 Remise en état Les Verraux	Commune de Montreux	Montreux	2'000'000	700'000	700'000	600'000
04 Protection MOB Gare de La Tine	MVR	Rossinière	1'400'000	490'000	490'000	420'000
04 Remise en état ouvrages chutes de pierres	Commune de Veytaux	Veytaux	500'000	175'000	175'000	150'000
04 Instabilité de Toveyre	Commune de Montreux	Montreux	400'000	140'000	140'000	120'000
05 Glissements des Chaffeises et de la Chenaulaz	Communes de Belmont-sur-Lausanne et Pully	Belmont-sur-Lausanne	400'000	140'000	140'000	120'000
05 Protection Paudille, Panessière et Maison du Pèlerin	Commune de Chardonne	Chardonne	3'000'000	1'050'000	1'050'000	900'000
05 Protection de la route des Monts	Commune de Blonay	Blonay	235'000	82'250	82'250	70'500
05 Bacs rocheux de l'Hautigny	Commune de Corsier-sur-Vevey	Corsier-sur-Vevey	350'000	122'500	122'500	105'000
05 Bacs rocheux Plantaz	Commune de Puidoux	Puidoux	1'000'000	350'000	350'000	300'000
12 Protection quartier Sous-les-Roches	Commune de St-Cergue	St-Cergue	850'000	297'500	297'500	255'000
16 Protection chutes de pierres Eclépens	Commune d'Eclépens	Eclépens	1'150'000	402'500	402'500	345'000
Total Ouvrages de protection			14'350'000	5'022'500	5'022'500	4'305'000
Infrastructures pour la gestion des forêts protectrices						
02 Réfection de la desserte d'Ollon	Commune d'Ollon	Ollon	220'000	66'000	88'000	66'000
02 Réfection de la desserte de Gryon	Commune de Gryon	Gryon	180'000	54'000	72'000	54'000
02 Réfection des ponts des Sapeurs/Farettes et route de Ponty	Commune d'Aigle	Aigle	500'000	150'000	200'000	150'000
02 Réfection de la route des Ponty	Commune d'Aigle	Aigle	250'000	75'000	100'000	75'000
02 Réfection de la route des Tailles	Commune d'Ollon et Etat	Ollon	775'000	335'000	310'000	130'000
02/05 Réfection des chemins des forêts cantonales	Etat de Vaud	Forêts cantonales	230'000	138'000	92'000	0
03 Réfection de desserte du 3ème arrdt et défense incendie Mt d'Arvel	Communes	Villeneuve/Yverne	175'000	52'500	70'000	52'500
03 Construction d'un centre forestier pour Gr. for. des Agittes GFA	GFA	GFA	410'000	123'000	164'000	123'000
04 Réfection de la desserte de Montreux	Commune de Montreux	Montreux	450'000	135'000	180'000	135'000
04 Construction d'un centre forestier pour Gr. for. Pays d'en Haut GFPE	GFPE	Ormont-Dessous	500'000	150'000	200'000	150'000
05 Réfection de la desserte du 5ème arrdt	Communes et AMECA	5ème arrdt	450'000	135'000	180'000	135'000
06 Aménagement de centres for. Glâne-Farzin et Payerne-Avenches	Triages	Triages G-F et P-A	80'000	24'000	32'000	24'000
06 Réfection de la desserte du 6ème arrdt	Etat de Vaud et communes	6ème arrdt	140'000	61'500	56'000	22'500
08 Réfection des chemins de la Campanne et du Cul du Chien	Commune de Cronay	Cronay	220'000	66'000	88'000	66'000
08 Réfection de la piste des Croux	Commune de Chavornay	Chavornay	200'000	60'000	80'000	60'000
08 Réfection de la desserte de Montanaire	Commune de Montanaire	Montanaire	220'000	66'000	88'000	66'000
08 Réfection de la desserte de Bercher - Etape 4	Commune de Bercher	Bercher	200'000	60'000	80'000	60'000
08 Réfection du chemin de Coppet	Com. De Bioley-Magnoux	Bioley-Magnoux	50'000	15'000	20'000	15'000
08 Réfection du chemin de la Menthue 1	Triage du Sauteruz	Tr. du Sauteruz	70'000	21'000	28'000	21'000
08 Suppression du PAN Côtes du Lac	Com. d'Yverdon-les-Bains	Cheseaux-Noréaz	170'000	51'000	68'000	51'000
08 Réfection de la desserte d'Ogens	Commune d'Ogens	Ogens, Montanaire	370'000	111'000	148'000	111'000
08 Réfection du chemin de Chalamont 2	Triage du Suchy	Triage du Suchy	100'000	30'000	40'000	30'000
08 Réfection du chemin du Buron 2	Triage du Buron et du Suchy	Triages du Buron et du Suchy	100'000	30'000	40'000	30'000
07/09/10/14/20 Réfection de la desserte du Pied du Jura	Communes	Région Nyon /Vallorbe/ Ste-Croix	170'000	51'000	68'000	51'000
18/22 Réfection de la desserte du Jorat	Communes et Triages	Région Lausanne/Echallens	345'000	103'500	138'000	103'500
Total Infrastructures pour la gestion des forêts protectrices			6'575'000	2'163'500	2'630'000	1'781'500
TOTAL			21'145'000	7'263'000	7'729'500	6'152'500

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 7'263'000.- destiné à financer la part cantonale aux frais d'ouvrages de protection contre les dangers naturels et aux frais d'infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices

du 8 novembre 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Art. 1

¹ Un crédit-cadre de CHF 7'263'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer la part cantonale aux frais d'ouvrages de protection contre les dangers naturels et aux frais d'infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 25 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 novembre 2017.

La présidente :

Le chancelier :

N. Gorrite

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 7'263'000.- destiné à financer la part cantonale aux frais d'ouvrages de protection contre les dangers naturels et aux frais d'infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 2 février 2018 à la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Myriam Romano-Malagrifa et Carole Schelker ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Luc Bezençon, Jean-François Chapuisat, Philippe Cornamusaz, Jean-Claude Glardon, Pierre-Yves Rapaz et Daniel Trolliet. Monsieur le Député Jean-Luc Chollet a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE) ainsi que Monsieur Sébastien Beuchat, Directeur de la Direction des ressources et du patrimoine naturels (DGE-DIRNA) et Madame Catherine de Rivaz Gilliéron, Responsable de la gestion des forêts protectrices à l'Inspection cantonale des forêts. Monsieur Florian Ducommun a assuré la tenue de la séance de commission puis rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le présent crédit-cadre a pour objectif de financer des mesures de prévention contre les dangers naturels (avalanches, chutes de pierre, glissements de terrain, érosion, etc.) ainsi que les infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices. Il fait suite à sept crédits-cadres successifs, déjà adoptés par le Grand Conseil depuis une trentaine d'années, dont le dernier a été voté en 2014. Les mesures proposées dans ce crédit-cadre sont d'ordre technique. Il s'agit de la construction, de la réparation et de la réhabilitation des ouvrages de protection et infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices, ainsi que de l'installation et l'exploitation de système de surveillance et de détection.

L'actualité récente avec ses successions de tempêtes et ses fortes précipitations, sous forme de pluie ou de neige, a montré la nécessité de réduire les risques liés aux dangers naturels et d'améliorer la sécurité de la population et de son cadre de vie. Le changement climatique est donc effectif et crée de fortes sollicitations. La construction des ouvrages paravalanches, des filets de retenue contre les chutes de pierres, l'assainissement de glissement de terrain, ainsi que l'entretien des forêts protectrices, rendu possible par les infrastructures forestières, ont fait la preuve de leur efficacité et de leur nécessité lors de ces journées particulièrement difficiles.

L'actuel crédit-cadre approuvé en 2014 est pratiquement engagé en totalité, notamment en raison des fortes intempéries de 2012 et 2013 qui ont occasionné de nombreux dégâts à la desserte des forêts protectrices. Au vu des conséquences climatiques de cet hiver, une approbation rapide du présent crédit-cadre serait donc opportune, afin de mener à bien les projets prévus pour assurer la sécurité de la population et des biens de valeurs notables.

3. DISCUSSION GENERALE

Le Directeur de la DGE-DIRNA spécifie les limites du crédit-cadre, lequel ne s'attache qu'aux dangers liés à la question des forêts protectrices. Il n'abordera donc pas les dangers liés aux crues puisqu'ils sont traités dans le cadre d'une législation spécifique. Il souligne également que les projets, listés dans une annexe de l'EMPD, ont un caractère évolutif et sont ainsi appelés à se modifier en fonction de connaissances actualisées et/ou de l'avènement de sinistres.

En outre, il est précisé qu'une illustration relative à la gestion intégrée des risques naturels est manquante en page 2 de l'EMPD (point 1.1.2). Celle-ci figure en annexe du présent rapport.

Des commissaires s'interrogent au sujet de la grande précision des montants accompagnants les projets, cités en annexe de l'EMPD, et des marges de risques présentes dans ces montants. Le texte fait pourtant référence à de nombreuses reprises aux concepts de souplesse et flexibilité en matière de coûts. Dès lors, ils souhaitent savoir pourquoi lesdits montants sont aussi précis.

Les membres de l'administration explicitent le mode d'approbation des crédit-cadres dans la Loi sur les finances (LFin) et l'obligation de fournir une liste exhaustive de projets ainsi que leur montant pour l'approbation des subventions. Il s'agit néanmoins d'une enveloppe budgétaire qui évoluera en fonction des besoins. D'éventuels coûts, hors du cadre de cette enveloppe, pourront faire l'objet d'autres décrets en cas de dépassement du budget alloué. Ils expliquent également qu'une marge de 10% d'imprévu est calculée dans chaque montant. Le Président de la commission abonde en ce sens et met l'accent sur la nécessité de cette souplesse budgétaire au vu de l'imprévisibilité des événements naturels. Il s'agit d'un crédit d'investissement, certes précis et chiffré, mais qui possède par son statut de crédit-cadre une grande souplesse.

La question de la clé de répartition des tâches entre la Direction générale de l'environnement (DGE) et les communes est soulevée par une autre commissaire. Elle souhaite ainsi savoir quelle est la marge de manœuvre des communes en termes de budget et comment ces dernières sont informées des projets. La Responsable de la gestion des forêts protectrices explique que tous les projets sont menés en partenariat avec les communes et que rien ne leur est imposé sans qu'elles en soient averties. La phase de priorisation se fait avec l'inspecteur des forêts de l'arrondissement, lequel est en contact avec les communes. Par ailleurs, la plupart des projets de protection proviennent des communes et sont ensuite analysés par la DGE. Des adaptations ont ensuite lieu si nécessaire.

Un commissaire intervient et, en citant un exemple local, s'interroge sur la marge de manœuvre des communes en matière d'intervention autonome et sur le coût minimum nécessaire pour demander l'entrée en matière de l'État. L'administration lui indique que ce coût sur devis doit se monter à minimum CHF 20'000.-. En outre, le commissaire fait remarquer que les études, souvent demandées par la DGE, augmentent le coût des interventions communales. Il déplore ainsi que le « génie local » ne soit pas davantage pris en compte, alors que l'ensemble de l'opération a finalement coûté plus du double de l'intervention prévue. La Responsable de la gestion des forêts protectrices fait référence aux critères imposés, de manière générale, par la Confédération en matière de subventions. Le calcul fédéral prend en compte le côté économique des interventions et les risques encourus par la population à l'aide d'un logiciel informatique.

Une autre question est soulevée quant à la pérennité et à l'assurance des subventions fédérales. Certains commissaires, ainsi que le Président de la commission, se demandent si elles seront renouvelées d'office et dans les mêmes proportions, puisque la convention programme de la Confédération se termine en 2019 alors que l'EMPD court jusqu'en 2020. Il leur est répondu que les conventions-programmes sont négociées pour une durée précise et que dans le cadre de la prochaine convention-programme 2020-2023, rien ne laisse donc présager une baisse de cette aide fédérale ou une modification du mode d'allocation. Le versement fédéral se fera encore par tranche annuelle en une période de quatre ans. Le Président de la commission estime dès lors que la future convention-programme 2020-2023 couvrira les coûts en raison l'obligation fédérale.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Seuls les points ayant fait l'objet d'un commentaire sont ici retranscrits.

1 INTRODUCTION ET PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET

Un commissaire souhaite savoir si les dispositifs anti-avalanches font partie des projets qui peuvent être financés par le crédit-cadre en prenant l'exemple des dispositifs anti-avalanches et de fermeture de routes existant en Valais. La Responsable de la gestion des forêts protectrices lui répond que la terminologie « système de détection » comprend tout ce qui permet d'éviter des dommages. Les systèmes anti-avalanches sont donc acceptables sous ce terme au même titre que les extensomètres et inclinomètres qui préviennent des éboulements.

Le Président de la commission tient, en citant l'EMPD, à bien mettre l'accent sur le fait que l'accroissement du risque est aussi imputable à l'évolution de nos habitats et de nos infrastructures. Il considère ce point important, compte tenu d'événements survenus par le passé, comme la crue du Pissot en 1995 par exemple.

1.1 Introduction

1.1.7 Historique des événements survenus ces dernières années dans le canton

Le Président de la commission considère la liste comme exhaustive, mais souhaite savoir si le cas du lieu-dit la Chaudanne (commune de Rossinière) et de ses chutes de pierres récurrentes est désormais résolu. Il estime que le risque a été modifié par le déplacement des voies du train et de la route par rapport aux falaises. L'administration lui promet de se renseigner à ce sujet.

1.2. Justification du crédit

Un commissaire, après avoir déclaré ses intérêts, pose de nombreuses questions quant au chiffrage des projets et sur le mode de calcul. Il s'étonne d'un projet, sis sur sa commune, dont il n'a encore jamais entendu parler. Les membres de l'administration indiquent que ce sont des estimations fournies par les inspecteurs des forêts sur la base de leur connaissance des dossiers et des coûts. Celles-ci n'apparaissent pas au budget des communes puisqu'il s'agit de projets. La base du calcul est une moyenne des coûts estimés.

Le Président de la commission est étonné et surpris par cette réponse. Il ne comprend pas exactement dans quelle mesure les communes ont été consultées dans ces projets et se demande si les bureaux communaux ont eu leur mot à dire. Le Directeur de la DGE-DIRNA considère que le rôle des gardes forestiers, intercommunaux ou non, est de servir de relais entre l'inspecteur des forêts d'arrondissement et les communes. C'est la connaissance du terrain qui sert à mettre en place les budgets. Il estime que les communes sont ainsi partie prenante dans l'élaboration des projets.

Deux députés s'interrogent sur la notion d'urgence et souhaitent savoir ce qu'il se passe si une commune n'a financièrement pas les moyens d'intervenir ou si une commune devait refuser de payer les frais d'une intervention. Les membres de l'administration leur répondent que les communes ne sont pas les seules à avoir une part de responsabilité en cas d'urgence. Des organismes publics, tels que les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) par exemple, peuvent aussi avoir une part de responsabilité, par exemple pour protéger une voie ferrée. Les communes n'assurent donc pas seules les risques. En cas d'urgence, des aides cantonales et fédérales peuvent être rapidement débloquées. Même après les événements catastrophiques survenus en 2015, aucune commune ne s'est retrouvée dans l'impossibilité de participer aux frais. La Cheffe du DTE estime illusoire de voir les autorités communales ou cantonales refuser de payer et ainsi laisser les gens en difficulté en l'absence de budget. L'État peut donc effectivement intervenir à la place d'une commune.

Un membre de la commission, dont la commune a souvent été victime de crues, estime que les choses se passent bien et qu'ils n'ont jamais été mis devant les faits accomplis.

1.3 Mesures prévues

1.3.1 Types de mesures et descriptif des travaux

Un membre de la commission souhaite des éclaircissements au sujet des coordinations inter-cantonales, particulièrement dans le cas de la ligne de la Broye qui est citée dans la liste de travaux de l'EMPD. L'administration lui confirme l'existence de coordinations inter-cantonales dans le cas de cette ligne avec les autorités fribourgeoises.

Le Président de la commission met le point sur le centre forestier inter-cantonal et son agrandissement qui est aussi une collaboration valdo-fribourgeoise.

La problématique de l'entretien courant des ouvrages est soulevée par un commissaire, lequel s'inquiète que les communes doivent entretenir des ouvrages sur sol cantonal ou d'avoir la charge de tels ouvrages en cas d'échange de terrain avec le Canton, comme dans le cas de la troisième correction du Rhône (Rhône3). Le Président de la commission ainsi que le même commissaire demandent également une clarification du terme « maître d'ouvrage » dans le but de faciliter les délibérations lors du plénum.

Selon les explications du Directeur de la DGE-DIRNA, de tels points sont discutés avant l'échange de territoire et font l'objet d'une convention au cas par cas. Le maître d'ouvrage est le propriétaire de l'infrastructure. La responsabilité incombe donc au propriétaire de l'infrastructure et non pas au propriétaire du lieu ou du bien fonds sur lequel se situe l'ouvrage. Celui qui crée des ouvrages pour protéger son infrastructure est responsable de l'entretien courant et systématique de ceux-ci. Néanmoins, l'entretien courant n'est pas compris dans l'EMPD qui ne regroupe que des cas exceptionnels. A ce titre, un commissaire indique qu'il convient de se baser sur l'article 41, alinéa 2 de la Loi fédérale sur les forêts (LFo).

1.4 Financement

1.4.1 Montant de l'enveloppe financière demandée

Le Président de la commission fait remarquer l'existence de subventions croisées entre le canton et la Confédération. La Responsable de la gestion des forêts protectrices lui indique que celles-ci proviennent du fait que la Confédération est propriétaire de forêts sur le territoire du canton. Ainsi, certaines d'entre elles sont classées en forêts de protection et donc entretenues par le canton avec l'aide des subventions fédérales, lesquelles sont reversées à la Confédération en tant que propriétaire.

1.4.2 Catégorie des bénéficiaires

Le Président de la commission remarque que l'EMPD fait référence aux forêts protectrices cantonales qui recouvrent 2'400 hectares, mais ne semble pas prendre en compte les forêts protectrices communales ou privées. Un commissaire explique que pour les forêts protectrices privées, il existe, entre autres, des subventions pour les travaux sylvicoles. Plusieurs de ces subventions ne sont pas présentes dans cet EMPD.

Ce même député demande également des clarifications au sujet des propriétaires privés dont une forêt protégerait une route communale et souhaite savoir s'ils en sont responsables. Le Président de la commission explique que l'Etat s'est déjà porté acquéreur de tels terrains dans un souci de bon sens car beaucoup de gens n'ont parfois pas conscience qu'ils possèdent des parcelles de forêts protectrices.

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

2.3 Gestion des projets indemnisés par le présent crédit-cadre

Le Président de la commission souhaite clarifier la phrase suivante « *En principe, seuls les projets dont les coûts sont inférieurs à la réduction du risque, exprimé monétairement, peuvent bénéficier d'un soutien de la Confédération et du canton* ». On évitera donc de financer à grands frais, la protection d'un bien mineur. En outre, un commissaire est étonné par le versement des subventions qui peut désormais avoir lieu durant toute la durée des projets et non plus a posteriori. La Responsable de la gestion des forêts protectrices l'informe que ces acomptes peuvent être versés jusqu'à un montant équivalent à 80% du budget. Le Directeur de la DGE-DIRNA estime normal que les maîtres d'ouvrages puissent en bénéficier, puisque la Confédération fournit ses subsides à intervalles réguliers.

3 CONSEQUENCES

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Le Président de la commission souhaite souligner le fait que « *les systèmes de mesure et d'alerte permettent à des villages entiers de continuer à exister* ». Il s'étonne de cette formule qu'il trouve un peu exagérée, mais importante.

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Un commissaire cite un passage de l'EMPD : « *Dans l'attente d'une étude détaillée et exhaustive des déficits de protection qui sera basée sur les cartes de dangers et les cartes d'exposition en cours de développement* » et s'étonne de n'avoir jamais eu accès à de telles cartes.

La Responsable de la gestion des forêts protectrices indique que les cartes des dangers naturels ont déjà été distribuées aux communes. Par ailleurs, il est précisé que les cartes d'expositions sont encore en cours d'élaboration. A ce titre, la Cheffe du DTE ajoute qu'à la différence des cartes de risques qui indiquent territorialement les zones de danger, les cartes d'expositions, plus complexes, évaluent la fréquence et la gravité des risques.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

L'article 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents (9).

L'article 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents (9).

L'article 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents (9).

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 14 février 2018.

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Luc Chollet*

Annexe :

- Illustration relative à la gestion intégrée des risques naturels (point 1.1.2 de l'EMPD)



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 17'700'000.- pour financer les travaux de requalification de la RC 601 entre le carrefour des Croisettes et le Chalet-à-Gobet, sur les communes d'Epalinges et de Lausanne

1 PRÉSENTATION DU PROJET

1.1 Préambule

Le tronçon de route cantonale 601 (RC 601) situé entre le carrefour des Croisettes et le Chalet-à-Gobet, sur les communes d'Epalinges et de Lausanne, fait partie du réseau routier principal de l'agglomération Lausanne-Morges et du réseau de base des routes cantonales. Sa longueur est de 3'935 m.

Le projet de requalification de ce tronçon de route s'insère dans la continuité de celle de la RC 601 entre le carrefour de l'autoroute A9 (Vennes) et le carrefour des Croisettes, terminé en 2016. La requalification à proprement parler est faite sur un tronçon de 3'610 m. Le reste (325 m, à hauteur du Chalet-à-Gobet) est une opération de rénovation de la chaussée et ne verra pas son espace réaménagé.

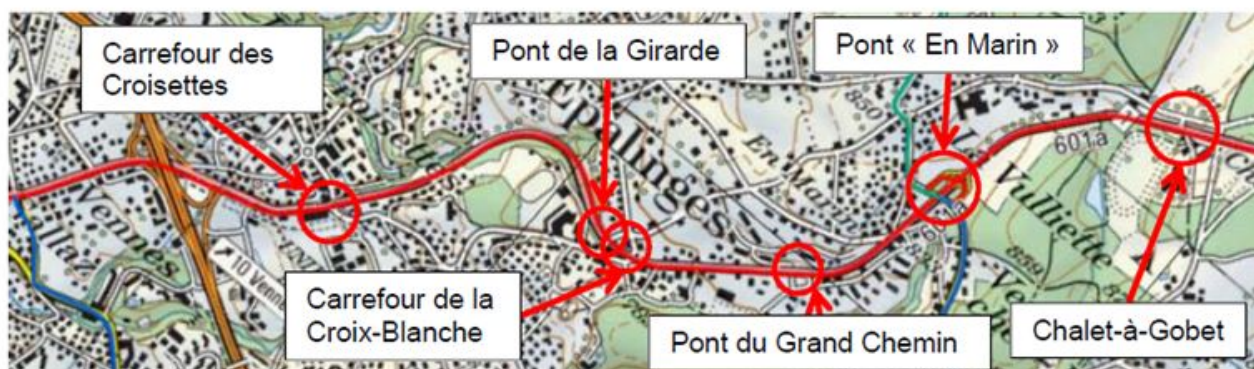


Figure 1 - Limites géographiques du tronçon de la RC 601 à réaménager

L'urbanisation du nord du canton implique une forte demande de mobilité entre l'agglomération lausannoise et les régions de la Broye et du Jorat sur l'axe structurant qu'est la RC 601 (de l'ordre de 20'000 véhicules/jour). Il est estimé que la forte demande d'urbanisation de ces régions générera une croissance du trafic d'environ 1 % par année d'ici à l'horizon 2030. Par conséquent, les nuisances de la route augmenteront pour les riverains en termes de pollution et de bruit ainsi que pour les piétons et les cyclistes en termes de sécurité.

Le projet de requalification de la RC 601 entre le carrefour des Croisettes et le Chalet-à-Gobet a donc

pour objectifs :

- le développement des infrastructures destinées aux transports publics et aux mobilités douces, tout en conservant la capacité de la route à faire face à un trafic toujours plus important ;
- la sécurisation des accès latéraux ;
- la limitation des nuisances sonores par des mesures de protection contre le bruit ;
- l'entretien de la route.

Ces objectifs répondent aux stratégies du plan directeur cantonal (PDCn) et, plus spécifiquement, du Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), qui préconise le développement d'infrastructures de transports multimodales via la requalification d'axes routiers. Le projet entre d'ailleurs dans le cadre des mesures préconisées par le PALM de deuxième génération et pouvant bénéficier d'une subvention fédérale à travers le "fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques".

L'étude préliminaire a été pilotée par le Canton avec la participation des Communes d'Epalinges et de Lausanne, et s'est déroulée de janvier 2012 à janvier 2013. Elle fait suite à de nombreuses études qui se sont succédé depuis 2006. L'avant-projet a été remis en mars 2015.

De plus et afin d'améliorer la sécurité et de limiter les nuisances, il est prévu de réduire la vitesse de 80 km/h à 70 km/h entre le carrefour des Croisettes et l'Ecole hôtelière de Lausanne (EHL).

Le projet de requalification de ce tronçon permettra d'améliorer la desserte de sites urbains en développement aux abords de la route, notamment par de nouveaux accès au quartier de Closalet et au centre commercial de la Croix-Blanche, à Epalinges, ainsi qu'au site de l'EHL.

En février 2016, a eu lieu une séance de présentation du projet avec les représentants de l'association Communauté d'intérêts pour les transports publics (CITRAP), de l'Association suisse des transports routiers (ASTAG), de l'association ACS Automobile Club de Suisse (ACS Vaud), de l'association Pro Vélo Région Lausanne et de l'Association transports et environnement (ATE Vaud). Les observations pertinentes qui en ont découlé ont été intégrées dans le projet. Une importante consultation de la Communauté régionale de la Broye (COREB), représentant les communes de la Broye, a eu lieu et a permis de dégager un projet à la satisfaction de tous. Avant la mise à l'enquête, une présentation publique du projet a eu lieu en mai 2016 à la salle de spectacle d'Epalinges.

Le projet définitif et les dossiers d'expropriation, de défrichement et de demandes d'allègements relatives à la protection contre le bruit ont été soumis à enquête publique du 17 juin 2016 au 18 juillet 2016.

La présente demande de crédit a pour but d'assurer la part cantonale du financement des travaux de requalification de la route ainsi que les honoraires. Les communes d'Epalinges et de Lausanne procèdent aux demandes de crédits nécessaires au financement de leurs parts.

1.2 Bases légales

L'Etat mène une politique coordonnée en matière de transports et de communications (art. 57 al. 1 de la Constitution vaudoise, Cst.-VD ; RSV 101). L'Etat et les Communes tiennent compte des besoins de tous les usagers et des régions excentrées (art. 57 al. 2 Cst.-VD). Selon l'art. 3 al. 2ter de la loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou RSV 725.01), le Département des infrastructures et des ressources humaines administre le réseau des routes cantonales. Cette disposition pose un principe de portée générale et s'applique aussi bien en matière de construction, d'entretien que d'utilisation des routes (Bulletin du Grand Conseil, 2A 1991, séance du 25 novembre 1991, p. 749 et 781). L'entretien des routes cantonales hors traversée des localités et des installations accessoires nécessaires à leur exploitation (cf. art. 2 LRou) incombe à l'Etat (art. 20 al. 1, lit. a LRou). L'entretien comprend la maintenance et le renouvellement des ouvrages et installations définis à l'article 2 de la LRou, ainsi que le service hivernal (art. 4 RLrou). Lorsque cela s'avère nécessaire, comme c'est le cas en l'espèce, les tracés existants doivent en outre être adaptés et réhabilités en vue de répondre aux impératifs de sécurité et de fluidité du trafic (art. 8 LRou), lesquels s'apprécient, notamment, sur la base des normes professionnelles en vigueur (normes VSS et art. 12 LRou), ainsi qu'aux objectifs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (art. 8 al. 2 LRou).

La Constitution vaudoise prévoit à son art. 52 al. 3 que l'Etat et les Communes doivent lutter contre toute forme de pollution portant atteinte à l'être humain. En matière de protection de l'environnement, la compétence de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes appartient à la Confédération (art. 74 al. 1 Cst. féd.). L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée par la loi à la Confédération (art. 74 al. 3 Cst. féd.).

Les principes relatifs à la protection contre les atteintes nuisibles, que ce soit pour les personnes ou l'environnement en général, sont inscrits dans la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01). Ils imposent non seulement de prendre des mesures de protection mais également d'intervenir à titre préventif avant que de telles nuisances ne deviennent excessives, de façon à les réduire dès que et autant que possible. Cette législation impose ainsi les principes applicables aux limitations des émissions (art. 11 ss LPE) et aux valeurs limites d'immission (art. 13 ss. LPE), ainsi qu'à l'obligation d'assainir (art. 16 ss LPE). Les valeurs limites précitées sont détaillées dans l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB).

Dans le domaine de la protection de l'air, lorsque plusieurs sources de pollution atmosphérique entraînent des atteintes nuisibles ou incommodantes, ou si de telles atteintes sont à prévoir, l'autorité compétente établit, dans un délai fixé, un plan de mesures visant à réduire ces atteintes ou à y remédier (plan de mesures). Ce plan est contraignant pour les autorités auxquelles les cantons ont confié des tâches d'exécution (art. 44a, al. 1 et 2 LPE). Les limites et mesures précitées sont détaillées dans l'ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1). Pour ce qui est de la compétence, l'exécution des mesures qui découlent de la législation fédérale est confiée aux cantons (art. 36 LPE).

Concernant l'aménagement du territoire, les principaux objectifs et mesures des schémas directeurs et projets d'agglomérations concernés – en l'occurrence le Schéma directeur du Nord lausannois (SDNL) et le PALM – ont une valeur contraignante pour les autorités publiques. En effet, le PALM s'inscrit dans le cadre du Plan directeur cantonal et répond par ailleurs aux exigences du plan des mesures OPair.

1.3 Situation actuelle

1.3.1 Caractéristiques de l'axe

Le tronçon de RC 601 entre le carrefour des Croisettes et le Chalet-à-Gobet est aujourd'hui dévolu très largement aux transports individuels motorisés. Il est actuellement constitué d'une chaussée de 13 m de large environ, à deux voies par sens, avec une vitesse limitée à 80 km/h.

1.3.2 Mobilité douce

Aucune voie cyclable ou de bus n'existe à l'heure actuelle. Un trottoir continu se trouve du côté des voies descendantes entre le Chalet-à-Gobet et le carrefour de la Girarde et un trottoir discontinu du côté des voies montantes. Par ailleurs, il n'existe actuellement aucun passage pour piétons sur le tronçon en dehors des traversées dénivelées situées au niveau des ouvrages d'art.

Face à l'EHL, l'absence d'un passage pour piétons au droit de l'arrêt de bus existant (Vert-Bois) pose un problème de sécurité.

1.3.3 Transports publics

Actuellement, trois lignes de bus circulent sur tout ou partie du tronçon. Il s'agit des lignes 45, 62 (exploitées par les Transports publics lausannois TL) et 435 (exploitée par CarPostal Suisse SA). Quatre arrêts s'y trouvent, tous situés entre le carrefour de la Croix-Blanche et le Chalet-à-Gobet. Les arrêts existants sont : Lion d'Or, En Marin, Vert-Bois et Chalet-à-Gobet (figure 2).

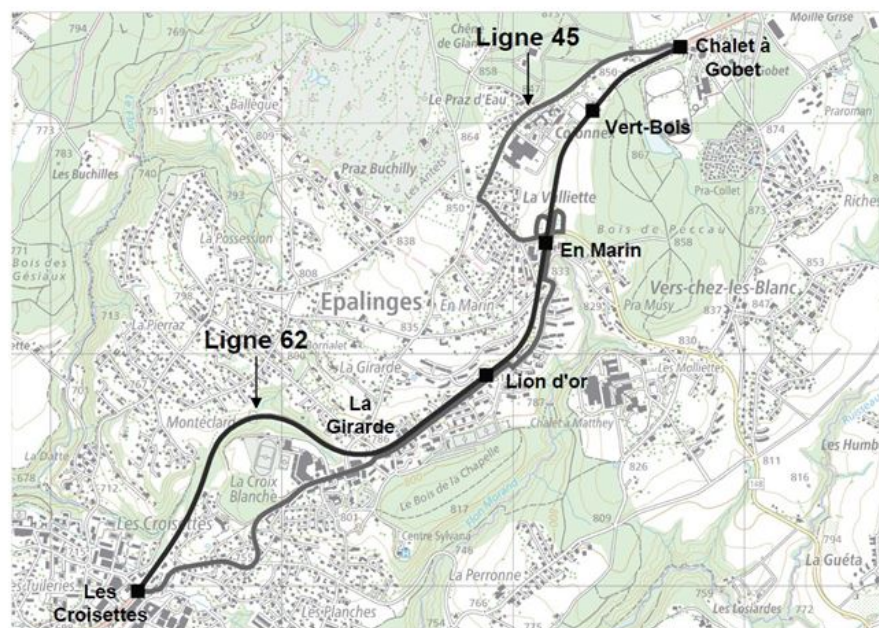


Figure 2 - Implantation des arrêts de bus

Les cadences actuelles des lignes exploitées par le TL sont les suivantes :

- ligne régionale 62 Croisettes - Moudon : 2 à 3 bus par heure et par sens (1 en soirée) ;
- ligne urbaine 45 Bois-Murat - Chalet-à-Gobet : 4 bus par heure et par sens.

Dès décembre 2017, la ligne régionale 62 comptera jusqu'à quatre bus par heure et par sens ; à plus long terme (horizon 2022) la ligne 45 en comptera jusqu'à six, soit à terme :

- secteur Croisettes - Girarde : jusqu'à 4 bus par heure et sens en heures de pointe ;
- secteur Girarde - En Marin : jusqu'à 10 bus par heure et sens en heures de pointe ;
- secteur En Marin - Chalet-à-Gobet : jusqu'à 4 bus par heure et sens en heures de pointe.

1.3.4 Trafic individuel motorisé

Les charges de trafic actuelles (trafic journalier moyen (TJM), comptages 2015) sont les suivants :

Croisettes – Epalinges (Route du Village) : 27'000 véh./j

Epalinges – En Marin : 24'000 véh./j

En Marin – Chalet-à-Gobet : 18'000 véh./j

Le trafic poids lourds se situe entre 650 et 750 véh./j. Le taux de croissance du trafic est estimé à environ 1 % par an d'ici à 2030.

Par endroits, l'insertion des véhicules sur la RC 601 est difficile et constitue un problème de sécurité, notamment l'insertion sur la route depuis le carrefour de la Croix-Blanche, en direction de Lausanne.

Des deux voies descendantes situées à l'aval du même carrefour, celle de droite pose des problèmes de visibilité à cause du mur de soutènement. Dans ces conditions, un véhicule à l'arrêt sur cette voie risque d'être percuté par un autre véhicule provenant de l'amont.

1.3.5 Transports exceptionnels

La RC 601 est actuellement apte à recevoir des transports exceptionnels de type III au sens de la réglementation cantonale. Les aménagements créés seront compatibles avec le transit des transports exceptionnels de type I, plus contraignants.

1.3.6 Etat de la route

Une étude réalisée en 2009 montre que l'assise de la chaussée est globalement en bon état et ne nécessite pas de renforcement, mis à part quelques zones localisées.

Des sondages effectués en 2015 présentent par contre plusieurs décollements de couches d'enrobés à différents niveaux. La couche de surface est fortement usée. Aucune présence de HAP n'a été détectée sur les carottes issues du tronçon évalué. Une analyse visuelle montre que le tronçon entier présente de nombreuses zones avec des dégradations faibles à importantes, principalement de types fissuration et usure de surface. Un orniérage plus ou moins important (entre 6 et 18 mm) est constaté sur tout le tronçon.

1.3.7 Urbanisation

Le tronçon étudié est entièrement situé hors traversée de localité au sens de la LRou. Il est majoritairement entouré de zones d'habitations ainsi que de zones de verdure.

La densification prévue par le Plan de quartier du Closalet, dans la partie basse d'Epalinges, nécessite la création d'un nouvel accès à la RC 601. Celui-ci, financé entièrement par la commune d'Epalinges, sera créé dans le cadre de cette requalification et permettra une accessibilité uniquement depuis/vers les voies descendantes en direction du carrefour des Croisettes pour des raisons de fluidité du trafic et de sécurité routière.

Un projet d'agrandissement et de réaménagement de l'EHL est actuellement en cours. Le principal impact de ce projet sur la RC 601 est le basculement de l'entrée principale de la route de Cojonnex vers la RC 601. L'accès depuis/vers la RC 601 se fera au moyen d'un nouveau giratoire financé par le Canton et la Commune de Lausanne selon une convention signée en 2013.

1.4 Opportunités du projet de requalification

La requalification de la RC 601 entre dans le cadre du plan des mesures OPair 2005 de l'agglomération Lausanne-Morges et d'une mesure du PALM de 2^e génération, planifiée à l'horizon 2015-2018.

Les études d'assainissement du bruit réalisées par les Communes et le Canton ont montré que les

niveaux sonores actuels aux abords de la route dépassent les valeurs limites légales. Des mesures de protection en faveur des riverains sont prévues par le projet (voir chapitre 1.6.4).

Actuellement, aucun système de traitement des eaux de chaussée n'existe sur la RC 601 dans le tronçon considéré. Il est donc prévu de profiter des travaux de requalification de la RC 601 pour remplir les obligations légales de dépollution des eaux de chaussée conformément aux directives de l'OFEV.

Enfin, les problèmes de sécurité des cyclistes, des piétons et des véhicules décrits au chapitre 1.3 doivent être traités. La chaussée étant généralement dans un état dégradé, celle-ci doit être assainie.

1.5 Risques liés à la non-réalisation du projet

Dans l'hypothèse où les travaux envisagés ne pourraient être rapidement entrepris et que, par conséquent, la réfection et la requalification devaient être repoussées de 3 à 4 ans, les conséquences seraient les suivantes :

a. Risques pour l'avenir des projets dans le périmètre du PALM

Un éventuel report de la requalification de la RC 601 – tronçon Croisettes - Chalet-à-Gobet – affaiblirait la politique de mise en œuvre du PALM risquant de péjorer fortement le taux de subvention fédérale des futurs projets d'agglomération.

Rappelons que l'appui de la Confédération au financement de l'ensemble des mesures infrastructurelles prévues au PALM 2012 se situe à hauteur de CHF 185.5 mio (valeur octobre 2005, hors TVA et renchérissement). La part octroyée plus spécifiquement à ce tronçon de la RC 601 se monterait à plus de CHF 7.0 mio. En retour, cette même instance attend du Canton et des communes territorialement concernées une démarche proactive pour porter des projets, comme celui de la RC 601, pouvant bénéficier d'une aide financière de la Confédération.

b. Risques pour les usagers de la RC 601

La non-réalisation des aménagements destinés aux besoins de la mobilité douce serait en totale contradiction avec les exigences découlant du PALM et du Plan directeur cantonal. Elle défavoriserait le développement de mobilités proposées comme alternatives à la mobilité motorisée individuelle telle que pratiquée aujourd'hui dans cette région. Elle conduirait par ailleurs à une aggravation de la mauvaise situation déjà rencontrée aujourd'hui aux heures de pointe.

En outre, cette non-réalisation renverrait une image négative de l'engagement de l'Etat quant au soutien qu'il veut apporter aux divers développements en cours et à venir dans le périmètre, notamment le développement de l'EHL.

Les problèmes de sécurité des cyclistes, des piétons et des véhicules (absence d'itinéraires de mobilité douce, visibilité réduite, accès latéraux peu sécurisés) perdureraient. L'état de la chaussée continuerait de se dégrader, provoquant de nouveaux problèmes de sécurité.

Enfin, si la mise en place d'un revêtement phonoabsorbant et la réalisation des autres mesures de protection contre le bruit n'ont pas lieu à court terme, les nuisances dues au bruit routier perdureront pour les riverains directement concernés.

c. Surcoûts générés pour l'Etat – Direction générale de la mobilité et des routes

La non-réalisation des travaux projetés en 2018-2020 ou un retard de 3 à 4 ans engendreraient notamment les conséquences suivantes d'un point de vue financier :

- le devis proposé au paragraphe 1.7 devrait être revu à la hausse, en raison du probable renchérissement des coûts des travaux (indexation des coûts admise à 2,5 % par an) ;

- les coûts d’entretien, déjà élevés, perdureraient. En effet, cette route nécessite déjà de nombreuses interventions annuelles pour maintenir un niveau de sécurité acceptable.

1.6 Descriptif des travaux prévus

La variante retenue (plans en annexe 1) est celle validée par le Canton, les Communes d'Epalinges et de Lausanne, ainsi que les représentants de la COREB en date du 22 janvier 2013. L'aménagement retenu présente deux voies de circulation routière en montée, une voie de circulation routière et une voie mixte bus-vélo en descente. La voie de bus s'interrompt ponctuellement entre le carrefour du Grand-Chemin et l'accès au parking de la Croix-Blanche. Des trottoirs sont proposés de part et d'autre de la route sur le tronçon Croix-Blanche – Chalet-à-Gobet. Le trottoir situé du côté des voies montantes est un trottoir mixte piétons-vélos. Il emprunte le Grand-Chemin à Epalinges sur environ 500 m, les piétons et vélos montants étant reportés à l'intérieur du quartier sur cette portion de la RC 601. Au droit des trois carrefours dénivelés existants, des voies d'insertion sont prévues, trois nouveaux accès sont envisagés avec des giratoires au droit de l'EHL et du parking de la Croix-Blanche et des voies d'entrée et de sortie en tourner-à-droite, au droit du parking du quartier du Closalet. De plus, de mesures d'assainissement du bruit sont prévues.

Les travaux seront réalisés sous trafic, et la planification tient compte de la coordination avec les travaux CFF prévus sur la ligne de la Broye.

1.6.1 Profils en travers

Les principes généraux de l'aménagement en section courante sont rappelés ci-dessous :

- profil général automobile composé de deux voies dans le sens montant et d'une voie dans le sens descendant (axe complet) ;
- création d'une voie de bus descendante lorsque l'espace disponible le permet ;
- création d'un accès en tourner-à-droite au futur quartier du Closalet sur les voies descendantes ;
- création d'un giratoire d'accès au centre commercial Croix-Blanche ;
- création d'un trottoir mixte piétons + cycles à la montée ;
- réaménagement du trottoir à la descente ;
- création d'une voie cyclable descendante (bande cyclable ou voie bus + cycles) entre Chalet-à-Gobet et le carrefour de la Croix-Blanche ;
- création d'un giratoire pour accéder à l'EHL.

La figure en annexe 1 montre les principes généraux des aménagements prévus et la situation des carrefours.

1.6.2 Carrefours principaux

Carrefour des Croisettes

Le carrefour des Croisettes marque la limite sud du projet. A l'approche du carrefour depuis l'amont, le principe actuel avec une voie mixte pour tourner à droite et aller tout droit, une voie pour aller tout droit, et une présélection pour le tourner-à-gauche sera maintenu. L'ajout d'une voie de bus descendante en direction du carrefour des Croisettes nécessite un élargissement de chaussée sur environ 300 m de long afin de conserver la voie mixte pour tourner à droite et aller tout droit (capacité de stockage environ 50 véhicules) et maintenir la capacité du carrefour. Un mur de soutènement sera réalisé afin d'élargir le remblai existant.

Nouvel accès au quartier Closalet

Ce nouvel accès se situera du côté des voies descendantes. Il s'agira d'une sortie avec une voie de

présélection en tourner-à-droite et d'une entrée avec une voie d'insertion à droite. Cette dernière nécessite la construction d'un mur de soutènement.

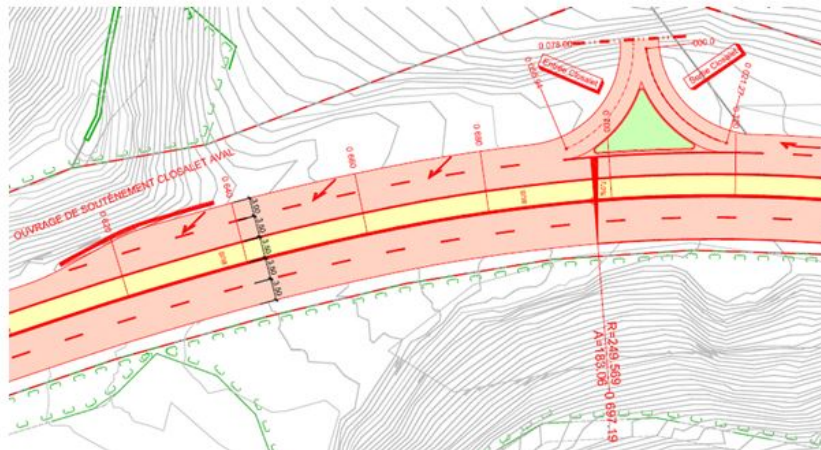


Figure 3 - Nouvel accès au quartier Closalet

Carrefour et nouveau giratoire de la Croix-Blanche

Dans ce secteur, les aménagements suivants seront réalisés (figure 4) :

1. Création, dans le gabarit de la voie existante, d'une voie d'insertion pour les véhicules venant de la route du Village circulant en direction de Lausanne, d'une largeur de 3 m et d'une longueur d'environ 100 m.
2. Interdiction du trafic en bout de voie d'insertion afin de résoudre le problème de visibilité dû à la courbure de la route et à la présence du mur de soutènement (cf. 1.3.4). La voie est condamnée jusqu'au nouveau giratoire de la Croix-Blanche.
3. Création d'un giratoire permettant l'accès depuis la RC 601 au centre d'Epalinges via un nouvel ouvrage d'art enjambant le ruisseau de Vauguény. L'anneau du giratoire comportera deux voies, pour une largeur circulaire de 7 m et un diamètre extérieur de 32 m.
4. Construction d'un ouvrage de soutènement du côté des voies descendantes.

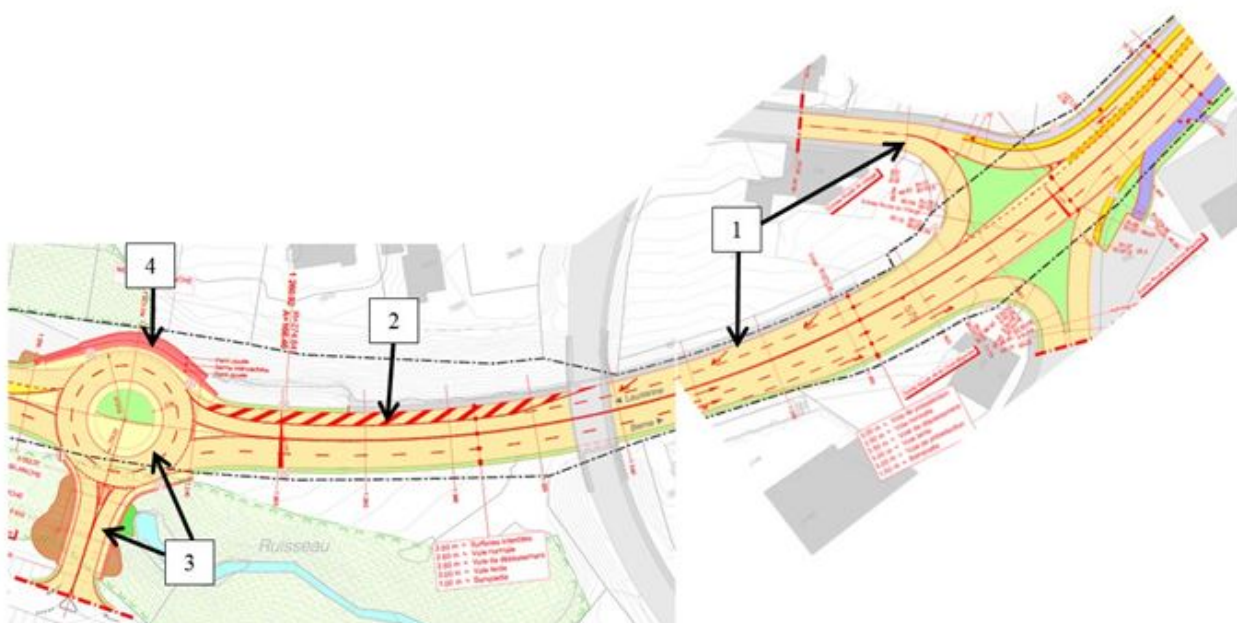


Figure 4 - Nouveau giratoire de la Croix-Blanche

Carrefour En Marin

Ce carrefour dénivelé se trouve au croisement de la RC 601 avec la RC 559. L'arrêt de bus en direction du Chalet-à-Gobet sera placé sous le pont reconstruit en 2016. L'aménagement de la piste mixte piétons – cycles longeant les voies montantes à l'approche du carrefour nécessite la construction d'un ouvrage de soutènement permettant l'élargissement du remblai. Par ailleurs, afin de garantir la continuité de l'itinéraire cyclable sur la RC 559, un mur de soutènement sera construit à l'angle nord-ouest du pont En Marin.

Nouveau giratoire d'accès à l'Ecole hôtelière de Lausanne (EHL)

Le giratoire de l'EHL sera composé de trois branches et permettra de créer un nouvel accès à l'EHL. Compte tenu de la présence de l'école à proximité et d'un arrêt de bus qui en assure la desserte, il a été décidé de mettre en place, au nord du giratoire, une traversée piétonne protégée par des feux de signalisation activés sur demande. L'anneau comportera deux voies, pour une largeur circulaire de 7 m et un diamètre extérieur de 32 m. La répartition des coûts de réalisation du giratoire a fait l'objet d'une convention ad hoc entre l'Etat de Vaud et la Commune de Lausanne. La même clé de répartition sera utilisée pour les coûts de fourniture et pose des équipements électromécaniques (feux passage piétons). Ces équipements seront exploités et entretenus par le Canton, conformément aux dispositions de la LRou.

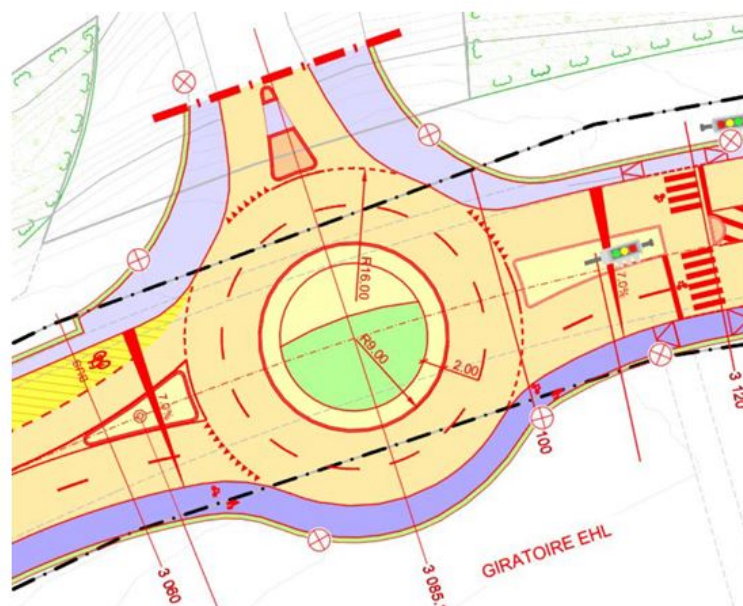


Figure 5 - Nouveau giratoire d'accès à l'Ecole hôtelière de Lausanne (EHL)

1.6.3 Réfection des enrobés

La chaussée telle que projetée présentera une durabilité optimale sous les charges de trafic considérées et répondra ainsi aux objectifs environnementaux du projet et ce, en particulier pour les émissions de bruit routier. Le revêtement sera entièrement renouvelé et, pour les zones où la chaussée est élargie, une couche de fondation neuve est prévue.

1.6.4 Aménagements de protection contre le bruit

Les études d'assainissement du bruit routier réalisées par la Commune et le Canton ont montré que les niveaux sonores actuels dépassent les valeurs limites légales. Des mesures de protection en faveur des riverains sont prévues par le projet :

- changement de revêtement (mise en place d'un revêtement phonoabsorbant) ;
- diminution de la vitesse légale à 70 km/h entre les Croisettes et le futur giratoire de l'EHL ;
- mise en place de trois parois antibruit ;

- mesures d'allègements sur 161 bâtiments ou parcelles ;
- mesures d'isolation acoustique sur 22 bâtiments, correspondant à la pose de 144 fenêtres antibruit.

De plus, la construction du giratoire d'accès au centre commercial de la Croix-Blanche entraînera une diminution du trafic d'environ 13 % dans le centre d'Epalinges, ce qui aura également comme effet une diminution locale du bruit.

Le tronçon de route considéré étant entièrement hors traversée de localité, les mesures de protection contre le bruit seront prises en charge entièrement par le Canton.

1.6.5 Systèmes d'évacuation et de traitement des eaux de chaussée (SETEC)

Le trafic moyen sur ce tronçon de la RC 601 se situe entre 18'000 et 27'000 véhicules/jour, ce qui est à l'origine d'une pollution des eaux de chaussée à considérer comme élevée au sens des directives de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Les services cantonaux de l'environnement ont été sollicités au mois de février 2015 pour connaître leurs demandes en termes de systèmes de traitement et de rétention à prévoir. Il a été conclu que les dispositifs les plus faciles à entretenir répondant aux exigences qualitatives sont des systèmes centralisés, constitués d'ouvrages en plein air avec des filtres à sable végétalisés.

Deux nouveaux systèmes d'évacuation et de traitement des eaux de chaussée (SETEC) répondant à ces caractéristiques seront construits dans le cadre du projet, l'un sur une parcelle appartenant au Canton sur le territoire de la commune d'Epalinges (figure 7) et l'autre dans le périmètre du domaine public des routes cantonales sur le territoire de la commune de Lausanne (figure 8). Les eaux de chaussée proviennent d'une route entièrement hors traversée de localité. En conséquence, les deux SETEC seront pris en charge par le Canton.

.

SETEC d'Epalinges

Sur le territoire de la commune d'Epalinges, il est prévu d'implanter un des deux SETEC sur une parcelle cantonale (figure 6). Le système sera composé entre autres éléments, d'un bassin d'écrtage d'un volume de 630 m³, d'un déshuileur et d'un bassin de traitement des eaux de chaussée de 500 m³.



Figure 6 - Système d'évacuation et de traitement des eaux d echaussée (SETEC) d'Epalinges

.

SETEC de Lausanne

Sur le territoire de la commune de Lausanne, il est prévu d'implanter le deuxième SETEC sur une parcelle du domaine public, dans la bretelle est du croisement entre la RC 601 et la RC 642/RC559 (carrefour En Marin) (figure 7). Le système sera composé, entre autres éléments, d'un bassin d'écrtage d'un volume de 340 m³, d'un déshuileur et d'un bassin de traitement des eaux de

chaussée de 540 m3

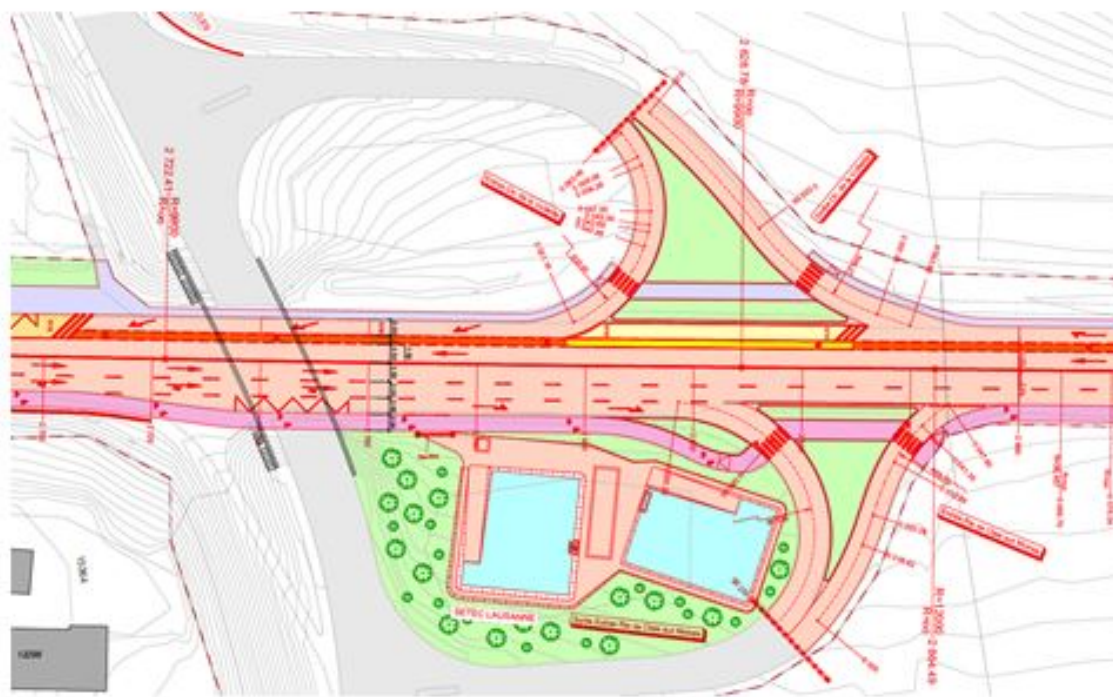


Figure 7 - Système d'évacuation et de traitement des eaux de chaussée (SETEC) de Lausanne

Les deux SETEC seront visibles depuis la route. La préservation d'un aspect "naturel" a été prise en compte avec plusieurs solutions :

- plateforme végétalisée autant que possible ;
- fond de l'ouvrage de rétention enherbé ;
- absence de défrichements pour réaliser l'ensemble de l'ouvrage ;
- adaptation optimale à la surface du terrain naturel pour limiter les terrassements ;
- utilisation de blocs en pierre pour réaliser le soutènement de la plateforme et le contour des bassins.

1.6.6 Aménagements paysagers

Un traitement paysager sera appliqué aux ouvrages des SETEC (mesures de végétalisation, plantation de roseaux). Les parties d'ouvrages non techniques seront maintenues en gravier afin de conserver un aspect naturel.

1.6.7 Eclairage

Le concept d'éclairage est en cours d'élaboration (espacements, hauteur, déport et type de luminaires). L'objectif principal est d'augmenter la sécurité routière en limitant la pollution visuelle générée par l'éclairage.

L'éclairage sera entièrement pris en charge par les communes.

1.6.8 Emprises

L'objectif a été de minimiser au maximum les emprises du projet. Seules des parcelles cantonales ou communales sont touchées. La surface totale des emprises se monte à quelques 3'900 m², dont 1'500 m² sur une parcelle cantonale pour la réalisation du SETEC d'Epalinges.

1.7 Coûts des travaux et des études prévus sur la RC 601

1.7.1 Coût total du projet et participation financière de chaque partenaire

Une convention a été établie entre l'Etat de Vaud et les Communes d'Epalinges et de Lausanne définissant la répartition des coûts des travaux et des études. Elle a été signée par les partenaires du projet le 14 septembre 2017 (commune de Lausanne) et le 2 octobre 2017 (commune d'Epalinges).

Le tableau ci-dessous résume la participation financière de chaque partenaire au projet.

	Investissement total TTC CHF	Subventions fédérales CHF	Investissement total net TTC CHF	%
Etat de Vaud	22'700'000.-	-5'000'000.-	17'700'000.-	71.5 %
Commune d'Epalinges	5'624'000.-	-1'242'000.-	4'382'000.-	17.7 %
Commune de Lausanne	3'431'000.-	-758'000.-	2'673'000.-	10.8 %
Total TTC	31'755'000.-	-7'000'000.-	24'755'000.-	100 %

1.7.2 Coûts des travaux et des études pour le Canton

Le présent crédit d'ouvrage inclut :

- le crédit d'étude préalable des routes cantonales (EPRC) de CHF 100'000.- (EOTP I.000270.01), utilisé à hauteur de CHF 98'726.50 au 17 octobre 2017 ;
- le crédit d'étude CECE 103 de CHF 328'000.- (EOTP I.000270.02), octroyé par le Conseil d'Etat le 7 novembre 2007 et validé par la COFIN le 6 décembre 2007, utilisé à hauteur de CHF 300'004.85 au 17 octobre 2017 ;
- le crédit d'étude CECE 130 de CHF 400'000.- (EOTP I.000270.03), octroyé par le Conseil d'Etat le 30 octobre 2013 et validé par la COFIN le 7 novembre 2013, utilisé à hauteur de CHF 357'537.85 au 17 octobre 2017.

Ces crédits ne concernent que la part de la DGMR aux coûts des études et des reconnaissances *in situ* ; ils seront transférés dans le présent crédit d'ouvrage.

Le tableau suivant détaille les montants des honoraires (y compris les dépenses susmentionnées, effectuées avant le vote du décret) et des travaux à charge de l'Etat de Vaud :

Poste budgétaire	%	N° de Clé	Libellé de la clé	Totaux
100	9.7%	1	Honoraires	
		112	Honoraires (y c. honoraires avant vote du décret)	2'033'000
			Total honoraires HT	2'033'000
200	0.2%	2	Terrains	
		221	Acquisitions de terrains (y c. honoraires géomètre)	33'000
		222	Indemnités	7'000
			Total terrains HT	40'000
300	61.9%	3	Tracé	
		331	Chaussée	12'447'000
		332	Carrefours	568'000
			Total tracé HT	13'015'000
400	20.4%	4	Ouvrages d'art	
		442	Murs de soutènement	747'000
		443	Systèmes d'évacuation et de traitement des eaux	3'545'000
			Total ouvrages d'art	4'292'000
500	7.8%	5	Bruit	
		554	Paroi anti-bruit	1'639'000
			Total Bruit	1'639'000
	100.0%		Total intermédiaire HT	21'019'000
			TVA 8 % (arrondi)	1'681'000
			Total TTC	22'700'000
		800	Recettes	
		882	Subvention fédérale	5'000'000
			Total TTC à charge du canton	17'700'000

Les coûts des travaux sont estimés sur la base des soumissions rentrées le 25 août 2017.

Le renchérissement n'est pas compris et sera calculé selon la méthode ICP (indice des coûts de production).

Les honoraires sont supérieurs à 7.5 % du coût des travaux, ce qui est tout à fait habituel pour ce type de projets en milieu urbain, avec une part importante d'honoraires pour prestations d'ingénieur en trafic (optimisation des flux en phase de chantier et en phase d'exploitation).

Les communes d'Epalinges et de Lausanne financent leur part. Une participation financière est assurée par la Confédération :

- subvention fédérale du fonds d'infrastructure pour la mesure du PALM 2012 (deuxième génération) mesure 5a_CL_01 : Epalinges, Lausanne / Route de Berne (RC601) planifiée à l'horizon 2015-2018. Le montant de cette subvention est de l'ordre de CHF 7'000'000.-.

Cette subvention de CHF 7'000'000.- sera répartie entre les partenaires du projet au prorata de leurs investissements respectifs. La part de l'Etat de Vaud d'environ CHF 5'000'000.- est incluse dans le présent EMPD (voir tableau 1.7.1).

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

Le projet de requalification de la RC 601 entre le carrefour des Croisettes et le Chalet-à-Gobet a été élaboré sous la conduite de la DGMR et en collaboration avec les communes d'Epalinges et de Lausanne.

La DGMR assurera la direction générale des travaux (DGT).

Pour les études de projet, la mise en soumission des travaux, le projet d'exécution et la direction locale des travaux, la DGMR s'adjoindra les services d'un bureau d'ingénieurs civils spécialisé. L'attribution de tous les marchés respectera les procédures des marchés publics (LMP-VD ; RSV 726.01).

3 CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

EOTP I.000270.04 – « RC 601.025, Epalinges - requalif. Croise »

En milliers de francs

Intitulé	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Année 2022	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	5'000	7'000	7'000	3'000	700	22'700
a) Transformations immobilières : recettes de tiers	0	0	0	0	0	0
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	5'000	7'000	7'000	3'000	700	22'700
b) Informatique : dépenses brutes	0	0	0	0	0	0
b) Informatique : recettes de tiers	0	0	0	0	0	0
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat	0	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses brutes	5'000	7'000	7'000	3'000	700	22'700
c) Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	0	-5'000	-5'000
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	5'000	7'000	7'000	3'000	-4'300	17'700

L'objet EOTP I.000270.04 – " RC 601.025, Epalinges - requalif. Croise " est prévu au projet de budget 2018 et au plan d'investissement 2019-2022 avec les montants suivants :

2018 : CHF 8'000'000.-

2019 : CHF 7'000'000.-

2020 : CHF 700'000.-

2021 : CHF 3'500'000.-

2022 : CHF 1'800'000.-

Lors de la prochaine réévaluation, les tranches de crédit annuelles seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe octroyée.

3.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 20 ans à raison de CHF 885'000.- par an.

L'amortissement global de ce crédit est prélevé en totalité sur le montant de préfinancement de CHF 325'000'000.-.

3.3 Charges d'intérêt

La charge nette théorique d'intérêt (4 %) représente le montant annuel de : $(17'700'000 \times 4 \% \times 0.55) = \text{CHF } 389'400.-$

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Il n'y aura pas d'effet sur l'effectif du personnel de la DGMR.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Les deux nouveaux SETEC feront partie du réseau des infrastructures routières exploité et entretenu par le Canton. Les frais d'exploitation et d'entretien des deux SETEC auront un impact d'environ CHF 38'000.- par an sur le budget de la DGMR et ce, dès 2022. Ces frais comprennent :

- l'inspection et la vidange de l'ouvrage de prétraitement ;
- l'élimination des boues ;
- l'entretien des pompes ;
- la consommation d'énergie des pompes ;
- le remplacement du matériau filtrant ;
- le curage des canalisations et des drains.

Il n'y aura pas d'influence sur le budget des autres services de l'Etat.

La charge annuelle d'amortissement de CHF 885'000.- est financée au moyen des revenus extraordinaires des préfinancements d'un montant de CHF 325 millions que le Conseil d'Etat a proposé de consacrer au soutien en faveur des infrastructures de transport. Cette somme constitue une part des CHF 500 millions qui a pu être dégagée pour des projets notamment en faveur des infrastructures de transport, des efforts d'innovation et de diversification de l'industrie et des énergies renouvelables grâce à l'excédent financier prévu pour la péréquation fédérale (RPT).

3.6 Conséquences sur les communes

Les communes territoriales participent financièrement aux travaux sur les routes cantonales hors traversée de localité, mais uniquement pour les objets relevant de leur compétence, conformément aux dispositions de la LRou. La participation de chaque partenaire aux coûts du projet est précisée au chapitre 1.7.

Les travaux projetés, une fois menés à terme, amélioreront notablement l'accessibilité et la sécurité pour les usagers de la RC 601, tout en apportant un assainissement considérable des nuisances que les riverains de cet axe majeur connaissent aujourd'hui.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Ce projet a des incidences favorables sur l'environnement. On relèvera notamment que sa réalisation permet d'améliorer la situation en matière de qualité de l'air et du climat (amélioration des conditions de circulation tant pour les transports individuels, les transports collectifs et la mobilité douce).

La volonté de réduire le bruit routier se traduira par la mise en place d'un revêtement phonoabsorbant et par la réalisation des mesures décrites au chapitre 1.6.4.

En matière de protection des eaux, l'impact général de la requalification est positif dans la mesure où il est prévu de séparer les eaux de chaussée et de les traiter avant leur rejet dans le milieu naturel.

3.8 Programme de législature PDCn (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Ce projet est en conformité avec la ligne d'action A2 (développer une mobilité multimodale) et la mesure A22 (réseaux routiers), lesquelles sont prévues par le plan directeur cantonal. Ce projet est également en conformité avec la mesure 4.3 (Transports publics et mobilité) figurant au programme de législature 2012 – 2017.

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

Il n'y aura aucune incidence sur la loi sur les subventions du 22 février 2005 (LSub, RSV610.15). Il est précisé que ce projet fait partie des projets d'agglomération pouvant bénéficier d'une contribution fédérale définie dans la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure du 6 octobre 2006 (LFInfr, RS 725.13).

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

3.10.1 Introduction

Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation citée dans l'alinéa 2 de l'article 163 Cst-VD : *"Avant de présenter tout projet de loi ou décret entraînant des charges nouvelles, le Conseil d'Etat s'assure de leur financement et propose, le cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires"*. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites liées, soustraites à l'obligation citée.

Est liée la charge dont le principe, l'ampleur et le moment où elle peut être engagée sont imposés par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique préexistante au projet de loi ou de décret (art. 7 al. 2 de la loi sur les finances du 20 septembre 2005 (LFin, RSV 610.11). En revanche, est considérée comme nouvelle toute charge grevant le compte de fonctionnement de l'Etat et qui ne répond pas à la définition de charge liée (art. 7, al. 1 LFin).

L'un des critères permettant d'établir la catégorie à laquelle appartient la dépense est celui de la liberté d'action plus ou moins étendue dont dispose l'autorité.

3.10.2 Principe de la dépense

Comme expliqué sous ch.1.2 (Bases légales), les travaux de réhabilitation d'infrastructures obsolètes résultent de l'obligation d'entretien des routes cantonales (art 20 al. 1^{er} lit. a LRou), lesquelles doivent répondre aux impératifs de sécurité et de fluidité du trafic actuel (art. 8 LRou) tels que définis par les normes professionnelles en vigueur (normes VSS – Art. 12 LRou).

Le projet de requalification de la RC 601 repose notamment sur l'art. 52 al. 3 de la Constitution vaudoise qui impose comme mission à l'Etat et aux communes de lutter contre toute forme de pollution portant atteinte à l'être humain ou à son environnement. Ils découlent, plus spécifiquement, des obligations résultant de la législation fédérale relative à la protection de l'environnement (cf. supra ch. 1.2 – Bases légales).

Le plan OPair de l'agglomération Lausanne-Morges comprend un certain nombre de mesures qui ont été légalisées via le Plan directeur cantonal. Les travaux de requalification de la RC 601 sont en conformité avec la ligne d'action A2 (développer une mobilité multimodale) et, plus particulièrement, avec les mesures suivantes :

- modifier l'exploitation du réseau routier ;
- développer la mobilité douce.

Le développement de la mobilité douce est considéré comme *"un pilier indispensable à toute politique de mobilité durable"* dans le plan des mesures OPair de l'agglomération Lausanne-Morges adopté par le Conseil d'Etat le 11 janvier 2006. Une des mesures les plus efficaces pour lutter contre les émissions

de polluants provenant du trafic individuel motorisé consiste à promouvoir un report des usagers vers un autre mode de déplacement plus favorable à l'environnement, comme la mobilité douce.

En encourageant le développement des mesures piétonnes, du vélo et des transports publics dans les agglomérations, l'Etat participe à la lutte contre l'engorgement des réseaux routiers, les émissions sonores et de poussières fines, les problèmes de stationnement ou les problèmes de santé publique.

Ces mesures font partie du PALM, présenté en 2012 à la Confédération, et bénéficient de la contribution fédérale pour les projets d'agglomération, tout particulièrement la mesure 5a_CL_01 : Epalinges, Lausanne / Route de Berne (RC 601). Cette mesure fait partie intégrante du projet PALM déposé à la Confédération, avec un pourcentage de cofinancement de 35 %.

Les travaux de requalification à charge de l'Etat inclus dans le projet sont considérés comme des dépenses liées car ils permettent de répondre à des obligations légales. Le projet est également en conformité avec la mesure 4.3 (Transports publics et mobilité) figurant au programme de législature 2012-2017.

3.10.3 Quotité de la dépense

La solution technique standard proposée répond de manière ciblée aux problèmes identifiés. En effet, le projet a pour objectifs d'adapter la voirie existante aux besoins actuels du trafic individuel et des mobilités douces. Le coût des travaux à effectuer est en adéquation avec l'objectif recherché qui sera atteint dans les règles de l'art et dans les meilleures conditions financières. Les montants des travaux et études envisagés se limitent à l'objectif de maintenir un réseau routier cantonal efficace et sûr. Le critère de la quotité de la dépense est donc rempli.

3.10.4 Moment de la dépense

Le projet de requalification de la RC 601 entre le carrefour des Croisettes et le Chalet-à-Gobet fait partie des mesures infrastructurelles du PALM de deuxième génération (PALM 2012) pouvant bénéficier d'une subvention de la Confédération (mesure 5a_CL_01 : Epalinges, Lausanne / Route de Berne RC 601). Dans l'accord sur les prestations entre la Confédération et le Canton concernant le PALM 2012, le Canton s'est engagé à réaliser cette mesure en priorité A (horizon 2015-2018).

Par ailleurs, les développements urbains aux abords de la route nécessitent rapidement la réalisation des solutions d'accessibilité prévues dans le projet de requalification de la route :

- nouvel accès au quartier Closalet, sur la commune d'Epalinges ;
- nouvel accès au centre commercial de la Croix-Blanche, sur la commune d'Epalinges, par l'aménagement d'un giratoire et d'un ouvrage d'art enjambant le ruisseau de Vaugueny ;
- nouvel accès à l'EHL par la construction d'un giratoire, sur la commune de Lausanne.

Enfin, comme mentionné plus haut, les études d'assainissement du bruit routier ont montré que les niveaux sonores actuels dépassent les valeurs limites légales. Des mesures de protection en faveur des riverains sont prévues par le projet et doivent être réalisées à court terme. En effet, l'ordonnance fédérale pour la protection contre le bruit (OPB) a fixé un délai jusqu'au 31 mars 2018 au plus tard pour réaliser les assainissements et les mesures d'isolation acoustique sur les routes principales (art. 17 al. 4 let. b OPB).

3.10.5 Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, le crédit demandé pour les travaux de requalification de la RC 601 doit être qualifié de charge liée au sens de l'article 7 al. 2 LFin, qu'il s'agisse du principe de la dépense, de son ampleur ou de son moment. Il est conforme à la Constitution et n'est donc pas soumis à compensation au regard de l'article 163 al. 2 Cst-VD.

Cependant, en admettant que l'Etat dispose d'une certaine liberté de manœuvre pour une partie des

aménagements prévus, le présent décret sera soumis au referendum facultatif.

3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.12 Incidences informatiques

Néant.

3.13 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

3.14 Simplifications administratives

Néant.

3.15 Protection des données

Néant.

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

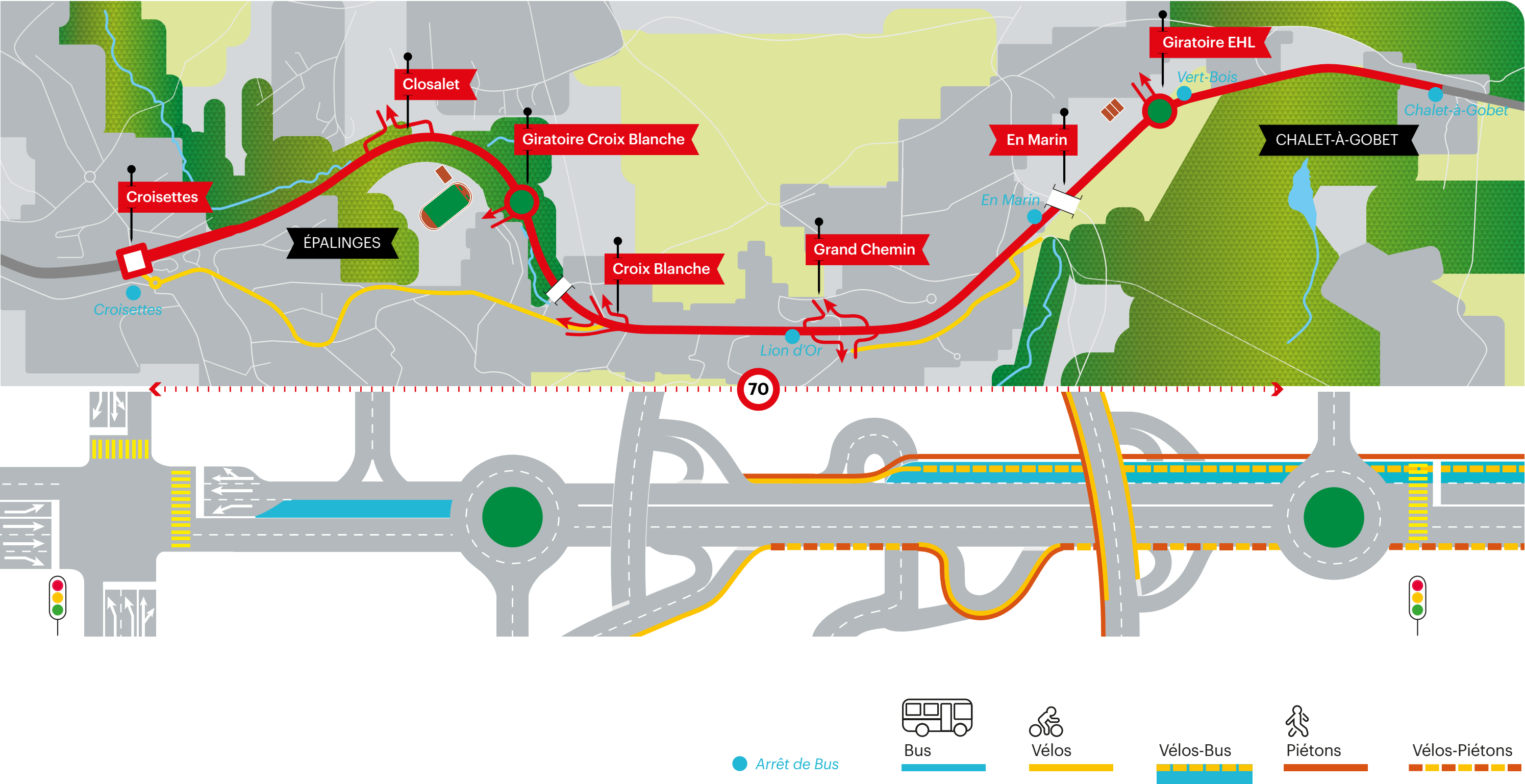
En milliers de francs						
Intitulé	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Année 2022	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	0	0	0	0	0	0
Frais d'exploitation	0	0	0	0	38.0	38.0
Charge d'intérêt	0	389.4	389.4	389.4	389.4	1'557.6
Amortissement	0	885.0	885.0	885.0	885.0	3'540.0
Prise en charge du service de la dette	0	0	0	0	0	0
Autres charges supplémentaires	0	0	0	0	0	0
Total augmentation des charges	0	1'274.4	1'274.4	1'274.4	1'312.40	5'135.6
Diminution de charges	0	0	0	0	0	0
Revenus supplémentaires	0	0	0	0	0	0
Revenus supplémentaires extraordinaires des préfinancements	0	-885.0	-885.0	-885.0	-885.0	-3'540.0
Total net	0	389.4	389.4	389.4	427.40	1'595.6

4 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 :

RC601 Route de Berne

Tronçon Croisettes — Chalet-à-Gobet



PROJET DE DÉCRET

**accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 17'700'000.-
pour financer les travaux de requalification de la RC 601 entre le
carrefour des Croisettes et le Chalet-à-Gobet, sur les communes
d'Epalinges et de Lausanne**

du 29 novembre 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Art. 1

¹ Un crédit d'ouvrage de CHF 17'700'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer les travaux de requalification de la RC 601 entre le carrefour des Croisettes et le Chalet-à-Gobet, sur les communes d'Epalinges et de Lausanne.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 20 ans.

Art. 3

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.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 novembre 2017.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES INFRASTRUCTURES
LIEES AUX TRANSPORTS ET A LA MOBILITE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 17'700'000.- pour financer les travaux de requalification de la RC 601 entre le carrefour des Croisettes et le Chalet-à-Gobet, sur les communes d'Epalinges et de Lausanne

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 21 Décembre 2017 à la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Carole Schelker, Circé Fuchs et Suzanne Jungclaus Delarze, ainsi que MM. Jean-Luc Bezençon, Jean-François Cachin, Stéphane Rezso, Jean Marc Genton (qui remplace Pierre Volet), Alexandre Rydlo, Pierre Dessemontet, Vincent Jaques, José Durussel, Pierre-Alain Favrod, François Pointet, Christian van Singer, et de M. Jean-François Thuillard, président. M. Pierre Volet était excusé.

Accompagnaient Mme Nuria Gorrite, présidente du Conseil d'Etat et cheffe du DIRH : MM Pierre-Yves Gruaz, directeur général de la DGMR, Pierre Bays, chef de la division infrastructures routières, Frederico Molina, chef de la division planification, Mme Sara El Kabiri, responsable enquêtes et données, DGMR.

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Cheffe de Département indique que ce projet a évolué depuis qu'il a été repris par les services. Il a fait l'objet d'une très large concertation. Les positions étaient antagonistes avec d'un côté ceux qui souhaitaient ne rien faire et conserver une allure roulante à cette route, performante en termes de voies d'accès pour les voitures. De l'autre côté, une série d'acteurs souhaitaient une profonde remise en question, avec une priorité absolue donnée à l'abaissement de la vitesse, aux transports publics et à la mobilité douce. Comme souvent, il est important d'entendre les préoccupations et les motifs de chacun des acteurs et de concevoir un projet qui allie les besoins des uns et des autres. En 2012, un groupe de concertation de la RC 601 a été nommé, qui intégrait aussi bien les municipalités de Lausanne et d'Epalinges, que les acteurs de la mobilité en général, des municipalités du Jorat et la députation broyarde, pour aboutir à un compromis. Ce compromis a été mis à l'enquête, et fait l'objet de la demande de crédit de ce jour pour la partie cantonale. L'ensemble du groupe de concertation a validé les options prises dans cet EMPD. Ce projet est solide, et sur les 79 oppositions rencontrées lors de la mise à l'enquête publique, 36 ont été retirées. Il en reste plusieurs, mais 51 d'entre-elles concernent une demande supplémentaire d'abaissement de vitesse à 60 km/h, qui émane de la partie sud de la route. Une des grandes divergences concerne la vitesse et le compromis a abouti à une solution créative et intelligente, qui a permis de boucler l'accord avec un ralliement de tous à 70 km/h. Les principes qui sous-tendent le projet et ce qui a changé est la vision générale d'accessibilité de la Broye vers l'agglomération. Il a fallu commencer par augmenter les dessertes en transports publics, de telle sorte à atteindre un report modal. Les cadences en RER en direction de la Broye ont doublé en décembre 2017, avec une cadence à la demi-heure jusqu'à Payerne. Une liaison directe jusqu'à Avenches est également disponible. L'objectif est de ne plus avoir de rupture de charge lorsque les travaux en gare de Lausanne seront terminés. Un travail a été mené avec la Communauté régionale de la Broye (COREB), qui est notamment en charge des transports et de la mobilité. Cette dernière a réorganisé sa desserte en bus, avec une augmentation substantielle des bus qui desservent la Broye et le Jorat. Avec le nouvel horaire, 257 bus passeront au quotidien sur cette route. L'offre en transport public est réelle et chacun comprend qu'il est

nécessaire de prévoir une voie de bus pour que ces transports ne soient pas bloqués dans le trafic au quotidien. Il y a donc deux pistes à la montée pour les voitures, une piste à la descente pour les voitures et une piste mixte pour les bus et les vélos. Il ne sert à rien de descendre à toute vitesse du Jorat pour s'encolonner aux Croisettes. Selon le principe de l'entonnoir, il ne sera pas possible d'injecter toutes les pistes d'accès dans Lausanne. Les voitures doivent pouvoir s'écouler dans l'agglomération lausannoise soit pour rejoindre le centre, soit pour prendre l'autoroute. Une meilleure régulation des feux est prévue pour améliorer la fluidité du trafic au carrefour des Croisettes. D'autre part, l'arrivée des véhicules va être mieux canalisée, avec la construction de deux giratoires, dont l'un à la Croix blanche, à côté de l'EHL (Ecole Hôtelière de Lausanne), permettant un accès direct au site, qui permettra d'éviter les voitures dans les quartiers résidentiels. C'est d'autant plus important que l'EHL augmente par son PPA les activités sur son site. C'est une bonne chose pour le canton que cette école, un des fleurons au plan mondial en matière de formation, se développe. S'agissant de la coordination, le canton, Lausanne et Epalinges déposent chacun des demandes de crédit, étant entendu que la confédération a déjà validé ce projet dans le PALM et a octroyé une subvention de CHF 7 mio pour la réalisation de ce projet. Entre 18'000 et 27'000 véhicules circulent chaque jour sur cet axe, un des plus chargés du réseau cantonal, en croissance de 1% par année. À défaut d'intervention sur le site, les bouchons connus aux heures de pointe vont perdurer et s'aggraver. Il faut une stratégie d'augmentation des transports publics pour offrir une alternative, et une requalification des espaces pour permettre une séparation des modes de transport et garantir à chacun des modalités d'accès. Le CE propose d'accepter ce crédit de CHF 17.7 mio, sachant que les montants sont de CHF 4.3 mio pour Epalinges, CHF 2.6 mio pour Lausanne, et CHF 7 mio pour la Confédération. L'objectif est d'assurer la double fonction de la route sans les antagonismes de départ, avec une fonction de transit pour les personnes qui viennent du Jorat et de la Broye, mais aussi une fonction de desserte fine pour les quartiers en construction au nord d'Epalinges. La priorité doit aller à la mobilité douce, aux transports publics, à la fluidité et à la sécurité, car cette route est également accidentogène, avec plusieurs accidents dont un mortel. Des compléments sont évoqués concernant les stratégies et les objectifs sur les aspects de l'entretien de la chaussée, avec de nombreuses réparations (pontage de fissures, taconnages, réparations de nids de poules). Avec la pression sur le trafic, ces réparations ne sont pas faciles et obligent des interventions fréquentes. En plus de l'aménagement, l'aspect entretien concerne une part prépondérante de l'investissement cantonal. Le phénomène d'orniérage est aussi bien visible, qui provoque des problèmes de sécurité, d'aquaplaning, voire de gel en hiver. La coupe type permet de constater que le projet vise à l'amélioration de la mobilité douce avec des trottoirs conformes à 1.5 m avec des bordures qui protègent les piétons du trafic. La voie de bus est élargie à 4.5 m pour permettre la cohabitation des cyclistes et des bus. Cet aménagement se trouve à la descente vers Lausanne. Les doubles voies à la montée permettent aux véhicules plus rapides de dépasser les véhicules plus lents. L'aménagement mixte est constitué de largeurs variables, entre 2.5 m et 3 m, sachant qu'il n'y a pas d'expropriation sur du domaine privé dans ce projet (uniquement quelques parcelles communales ou cantonales). Le giratoire de l'EHL est un ouvrage important qui va améliorer et modérer le trafic. L'arrêt de bus en baignoire après le giratoire n'aura pas d'incidence sur la fluidité du trafic. La traversée piétonne sera régulée avec des boutons poussoirs, permettant aussi au bus de se réinsérer dans les voies. La voie bus réservée débute après le giratoire à la descente. Un aspect important concerne également la lutte contre le bruit routier. 3 axes ont été pris en compte, avec la vitesse, dont l'abaissement diminue la nuisance, un revêtement phono absorbant et 3 parois antibruit.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Quelle est la quantité de personnes qui utilisent le passage piéton régulé, ce qui peut avoir une incidence sur la fluidité du trafic? Pourquoi un passage sous voie n'a pas été envisagé pour un tel montant?

L'utilisation du passage sera peu étendue, avec peu d'habitations aux alentours. Il est destiné à vider le bus de manière sécurisée pour accéder à l'EHL. L'analyse réalisée indique que l'on peut se permettre de mettre un passage avec poussoir à cet endroit, car le flux n'est pas continu. Il s'agit d'une ligne régionale, avec à terme une interruption du trafic relativement courte toutes les 15 minutes. Ce n'est pas le verrou du système, qui se trouve en aval. Dans les stratégies de régulation de cette succession de carrefour, une option consiste à dire que soit on laisse s'encolonner le trafic au verrou du système qui est le carrefour des Croisettes, soit on a, comme le propose ce projet, une série de carrefour d'accès grâce auxquels la rétention du trafic est répartie aux endroits où il y a des voies bus, qui leur permettent d'avancer dans le trafic. Le temps total que le trafic individuel aura pour traverser l'ensemble du secteur est identique.

Connait-on avec précision la répartition exacte des véhicules sur ce tronçon en fonction de leur origine (Broye, Lausanne, etc.)? Quel est l'impact en termes de diminution de trafic par rapport à l'augmentation de l'offre en transport public?

La charge de trafic est connue, mais non l'origine et la destination. Ce qui compte est de pouvoir déterminer un objectif raisonnable en développant le RER en direction de la Broye. Celui-ci serait de doubler la fréquentation du RER, soit de passer de 1'500 à 3'000 personnes, sachant que les prévisions sont toujours en deçà des réalités lorsque l'offre alternative est séduisante. Il s'agit de maîtriser la surcharge du carrefour des Croisettes. L'origine et la destination n'ont pas de sens car les gens déménagent, changent d'emploi, etc. L'intérêt dans le développement du RER est de permettre une desserte au sein de la Broye, et non uniquement une liaison Broye-Lausanne.

S'intéresse-t-on à savoir d'où viennent les 27'000 véhicules quotidiens ? Cela permet de savoir si l'offre de transport public répond à un secteur considéré.

La COREB a effectué ce travail pour développer son offre de bus, pour savoir d'où viennent les usagers, pour aller vers quelle gare. Il est avéré que l'utilisation des transports publics dans la Broye a explosé, avec une augmentation nécessaire du volume d'offre. L'expérience sur la ligne diamétrale de la Broye laisse présager des perspectives similaires sur la ligne longitudinale.

Quelle est la part de ces 27'000 véhicules qui prennent l'autoroute?

L'accès à l'autoroute est un élément important.

Le plan de charge dit déjà beaucoup, notamment que 12'000 véhicules sur les 27'000 ne sont pas des broyards et plutôt des locaux. Un accompagnement en transport public au niveau local est aussi nécessaire pour décharger le tout.

La requalification a-t-elle des effets en amont, au-delà du Chalet-à-Gobet?

L'étude trafic montre que le système de robinets successifs des Croisettes jusqu'au Chalet-à-Gobet aura un effet sur le plat de St Catherine. L'encolonnement permettra de ne pas augmenter le temps nécessaire pour rejoindre l'autoroute. Il y aura encore des possibilités sur cet axe plus en amont.

Une part importante du trafic de la partie aval est générée par les secteurs des communes de Lausanne et Epalinges. Les nouveaux giratoires permettent l'accès à ces secteurs qui vont se densifier dans la logique du PDCn, qui vise à accueillir les nouveaux habitants et emplois dans le périmètre des agglomérations. Le développement du territoire de l'arrière-pays sera maîtrisé, en dehors des centres. Deux options se présentent, un développement le long de la route de Berne, avec une difficulté à capter des habitants et emplois hors des lignes de chemins de fer. Et un développement selon le projet présenté, cohérent et proche de l'agglomération, avec des aménagements en faveur de la mobilité douce destinés aux locaux, et des aménagements pour les transports publics (lignes urbaines et régionales).

Les prévisions prévoient une augmentation du trafic de 1% par année, ce qui est moins que l'augmentation de ces 10 dernières années. Des explications concernant la circulation sur les voies de bus sont demandées, car il y a peu de détails techniques concernant ce tronçon. Les mesures anti-bruit s'intègrent-elles dans cet EMPD ou dans celui qui concerne les mesures anti-bruit?

L'idée générale lors de requalifications est de bénéficier d'arrêts dits en baignoire, qui permettent de s'insérer dans le trafic sans que l'arrêt ne soit sur la route. La voie bus continue du giratoire jusqu'au carrefour des Croisettes et n'aura pas à s'insérer. Le choix des endroits aménagés se fait évidemment dans des secteurs en fonction du trafic de rétention et de l'encolonnement de voiture, selon le principe de sas. Le premier niveau, aux Croisettes, permet au bus d'arriver malgré l'encolonnement. A partir du moment où la file d'attente dépasse la longueur possible pour le bus, le carrefour suivant permet de contrôler l'accès. La voie bus permet de s'affranchir de la rétention du trafic. En heure de pointe, sur la route de Berne, il n'y a plus d'augmentation depuis des années. Il ne sert par ailleurs à rien d'augmenter sa capacité si au moment de l'entrée dans l'agglomération et sur l'autoroute, on n'est pas en mesure de mettre plus de véhicules. Les augmentations de trafic ont lieu en dehors des heures de pointe, avec des étalements d'heures de pointe, légèrement supérieures à 1%. Concernant l'augmentation à futur, les hypothèses sont cohérentes avec le développement territorial planifié et le report modal. Avec les effets du PDCn mis en œuvre, le taux de motorisation des habitants des régions au nord de la route de Berne ne sera pas dépassé, il n'y aura pas d'augmentation de volume global du trafic. L'augmentation devrait fléchir.

Pourquoi la voie de bus n'est-elle pas maintenue tout le long de la descente?

C'est une question d'emprise. Si les deux voies étaient continues, l'emprise serait plus importante, avec des coûts plus importants. Le projet est proportionné par rapport à l'utilisation de la voie bus. Il s'agit de garantir que grâce à la voie bus, les véhicules s'approchent suffisamment du giratoire pour avoir un encolonnement subsistant et une perte de temps de parcours admissible, et surtout régulière. En période de pointe, le temps de parcours ne sera pas beaucoup plus long que dans les périodes creuses. Avec ce dispositif, le trafic est maîtrisable et adéquat par rapport à l'emprise d'une voie bus jusqu'au céder le passage.

Un courrier du 11 août 2017 signalant à la DGMR des déchargements de pellets en montant sur la route de Berne est évoqué. L'accès pour les camions lourds sera-t-il toujours possible? En effet, l'accès par le chemin n'est pas possible car les garages ne supportent pas la charge. Quelle est la réponse à cette lettre et en a-t-il été tenu compte dans le cadre du projet? Au vu du plan de situation, avec un profil de largeur de trottoir de 3m, la crainte que les camions ne se mettent dessus, avec sanction, est évoquée.

Cette problématique est connue et fait l'objet d'une opposition. La situation actuelle est hybride, car les camions s'arrêtent dans une zone inadaptée, qui n'a pas été prévue à cet effet. Cet élément de sécurité délicat a fait l'objet d'une pesée des intérêts. En définitive, ces camions ne peuvent pas accéder par le chemin prévu parce que la dalle privée d'un garage ne permet pas d'y accéder. Lors du dernier échange avec le propriétaire, la solution évoquée ne va pas dans le sens d'un aménagement pour une desserte privée de pellets sur la route de Berne, mais passe par une solution par l'accès privé pour résoudre cette problématique. Il n'est pas possible et pas pensable de faire un aménagement ad hoc pour qu'un privé puisse se faire livrer des pellets.

Le développement des transports publics est une bonne solution pour ne pas prendre la voiture. Avec l'augmentation des vélos électriques, le réseau pour les vélos et les piétons est-il cohérent, en particulier au niveau des passages?

Ce projet a été mené en concertation avec les acteurs de la mobilité, et notamment Pro Vélo. Côté sud, le trafic de mobilité douce est séparé de la RC 601 pour rentrer dans le village d'Epalinges. 3 franchissements par passerelle sont existants ou prévus, ce qui offre des conditions de sécurité idéales. L'élément clé est que le détail a été étudié et analysé avec Pro Vélo. La DGMR a tenu compte de toute une série de leurs remarques. Le contenu du projet a été avalisé par Pro Vélo.

La passerelle du Closalet est un projet de la commune d'Epalinges, qui va également procéder à des réaménagements en faveur de la mobilité douce. Ces aménagements sont financés par la commune et ne sont pas détaillés dans cet EMPD. Une zone de rencontre, plébiscitée par la population, est également prévue.

Globalement, le volume de véhicules est constitué du transit local pour une bonne partie. La question est de savoir si la desserte actuelle en termes de lignes est suffisante et s'il y a eu une concertation avec Epalinges pour le développement à long terme. Concernant la question du prolongement de la ligne du M2 dans ce secteur, le CE a répondu à une interpellation Cachin que la prolongation n'était pas souhaitée en raison du faible potentiel du secteur en termes d'urbanisation. Par contre les emprises potentielles sont réservées dans l'hypothèse que dans un avenir à très long terme, il puisse y avoir une prolongation. Quelle est la stratégie de desserte dans ce secteur?

Référence est faite à la réponse du CE à l'interpellation Cachin. Les éléments indiqués alors restent pertinent à savoir que le développement du M2 au-delà de la station des Croisettes n'est pas pertinent. Il ne serait pas soutenu par la Confédération, car le rapport coût efficacité n'est pas suffisant. En comparaison avec le nombre d'emplois et d'habitants sur l'ensemble des stations desservies jusqu'aux Croisettes, la densité chute de manière importante au-delà. Actuellement, entre Ouchy et les Croisettes, dans un périmètre de 800 m autour d'un arrêt du M2, le nombre d'emplois est de 10'932 et 11'000 habitants par km². Depuis le centre d'Epalinges jusqu'au Chalet à Gobet, on tombe à 896 emplois et 1900 habitants par km². Le rapport est donc de un à dix et la marge de progression pour atteindre les mêmes performances est considérable. La stratégie est de continuer de développer la ligne ferroviaire de la Broye avec une marge considérable pour amener la cadence à la demi-heure, sans changement, avec aussi un train direct plus performant. Le réseau de bus peut aussi être développé, avec des BHNS. Il faut choisir le mode de transport en fonction du nombre de personnes à desservir et non l'inverse. Il faut pouvoir transporter les personnes aux heures de pointe. C'est la capacité qui incombe et non le nombre de modes de transports.

La modification du terminus actuel aux Croisettes est une condition sine qua non à l'augmentation des cadences du M2 dans les secteurs les plus fortement sollicités du centre de la ligne. Les cadences seront ainsi très élevées jusqu'aux Croisettes, secteur dans lequel la densité de population et d'emploi est forte. Au-delà

et malgré les densifications évoquées, on se situe en dessous des populations et emplois qui pourraient être desservis de manière économiquement raisonnable avec un métro. Par contre, la gradation de l'augmentation de l'offre de bus en rabattement sur le terminus des Croisettes, avec des cadences actuelles de 12 à 15 minutes en heure de pointe, et qui pourront augmenter au fur et à mesure des besoins, permettent une marge de progression importante. La stratégie vise, à l'échelle régionale, à développer le RER et le rabattement par les bus régionaux, à l'échelle de l'agglomération, de renforcer le M2, et à l'échelle de la proximité immédiate d'Epalinges et de l'EHL, de renforcer progressivement les rabattements sur les lignes de bus urbaines. On doit pouvoir garantir de prolonger le M2 le jour où l'on en a besoin, ce qui est intégré dans le projet du nouveau terminus. Les cautèles posées permettent de ne pas bloquer une extension à futur du M2.

Un commissaire peine à penser que la fluidité sera meilleure en rétrécissant la route et en passant sur une seule voie en fin de tronçon. Les véhicules partent en effet dans trois directions, avec un étranglement pour y parvenir. Le problème concerne aussi les habitants d'Epalinges qui vont prendre l'autoroute en voiture. Concernant le revêtement, il a fait l'expérience comme municipal d'une commune située à la même altitude, qu'il n'était pas garanti aux températures en dessous de zéro. Un changement du revêtement prévu sur un tronçon a été nécessaire, ce qui pose ensuite des problèmes pour l'obtention des subventions.

Une attention aux contre-intuitions est rendue. La réduction d'une voie s'inscrit dans une vision globale d'accessibilité pour absorber le trafic dans un périmètre donné. On ne peut détruire des immeubles pour injecter plus de trafic, et les accessibilités sont aménagées dans un espace donné et contraint. L'objectif est de garantir un flux de voitures qui arrive plus lentement, où l'on a plus de voitures qui peuvent s'encolonner, à vitesse moindre. On peut ainsi concentrer plus de véhicules dans le même espace. L'arrivée est ainsi plus tranquillisée, et plus sûre, dans des quartiers d'habitations. 51 oppositions concernent la réduction de la vitesse et de l'accessibilité.

L'élément déterminant est l'éclatement des destinations au carrefour des Croisettes. La capacité globale du système est essentiellement déterminée par la capacité des carrefours et non par la section qui amène à ces carrefours. Le profil comporte une voie. Mais le plan d'aménagement de chacun des carrefours le long du tracé comporte des voies de présélection. Aux Croisettes, les voies de présélection sont maintenues et dimensionnées en fonction de la capacité effective de l'entonnoir. Ces voies de présélection sont dimensionnées dans la longueur utile et nécessaire, aussi en fonction des cycles de feux (20 véhicules nécessitent 120 m, alors que 60 m suffisent pour 10). L'encolonnement peut avoir lieu sur une seule voie aux périodes de pointe, au-delà des présélections. Si la file est épaisse, cela signifie que l'emprise de la route est importante, mais le rapport d'efficacité est le même. De cette manière, l'attente à lieu à des endroits différents, pour des coûts moindres.

Le revêtement prévu est un ACMR 8 VD, qui n'est pas le meilleur revêtement phono absorbant, avec entre 8 et 10% de taux de vide (un bon revêtement va jusqu'à 25%). Mais avec de telles conditions d'altitude et de charge de trafic, il vaut mieux avoir un revêtement plus fermé pour qu'il soit durable. C'est un compromis entre la résistance, la pente, l'impact du bruit et la situation en altitude.

Les revêtements spécifiques en termes de qualité pour les dernières couches sont évoquées. Est-il prévu d'utiliser du recyclé pour les couches inférieures ? La DGMR travaille-elle avec l'EMPA (Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche) ?

Le recyclé est utilisé pour la troisième couche, la plus basse, avec un objectif standard de 50%. Pour l'instant, le recyclé n'est pas utilisé pour la couche supérieure, soit le tapis. Il n'y a pas encore assez de retour d'expérience pour prendre le risque de travailler avec du recyclé sur la couche liaison, intermédiaire. Un groupe de travail mis sur pied a permis de réaliser des planches d'essai. Après deux ans, cela permet de commencer à avoir du recul sur le comportement de ces chaussées en matériaux recyclés. La DGMR passe plutôt par les écoles d'ingénieurs, plus active dans ce domaine que par l'EMPA, qui a une approche matériaux et non génie civil. Au niveau des ingénieurs cantonaux, il existe plusieurs organismes et plateformes, à l'image de la Conférence des ingénieurs de la Suisse occidentale et du Tessin (CISOTI), qui permettent d'échanger des expériences.

C'est un sujet en plein développement, avec un gros travail effectué sous l'égide de l'OFROU sur l'utilisation du recyclé dans les revêtements. Les conclusions donnent de bonnes pistes, mais le manque de recul ne permet pas de faire les tests les plus significatifs sur un tronçon comme la RC 601, à très fort trafic. La DGMR essaie par contre d'être proactive dans son programme d'entretien routier, avec des choix de

revêtement en fonction des types de route et de trafic, en mettant au défi les entreprises d'utiliser du recyclé et des matériaux tièdes, permettant d'économiser de l'énergie à la fabrication.

Les mauvaises expériences à Crissier avec des phono-absorbants qui supportent mal le gel, les chaînes et le sel sont évoquées. La durée de vie a été divisée par deux. Ce tronçon n'est pas l'endroit pour insister sur le phono absorbant. Concernant les bassins de rétention de l'eau, quels sont les technologies utilisées pour filtrer les micropolluants ?

Phono-absorbant est un terme générique, avec des dizaines de produits différents. Il faut se méfier des placements de produits et choisir un matériau adapté à la situation. Concernant les bassins de traitement des eaux de chaussées, ils travaillent avec des systèmes de filtrations pour retenir un maximum de micropolluants. Différentes couches de terre filtrent avant que l'eau ne soit évacuée plus à l'aval.

Les travaux seront entièrement réalisés sous trafic. La commission se voit confirmer que les travaux démarreront dès que les oppositions n'auront pas été transformées en recours devant les tribunaux et sont prévus pour durer trois ans.

Les dates précises ne pourront être connues que lorsque le projet sera entré en force. Il n'est pas possible de savoir si les opposants iront jusqu'au TF. Il est mentionné la coordination avec les travaux ferroviaires, qui est une grande préoccupation. En été 2018, la ligne du plateau sera interrompue pour travaux. Il a été convenu qu'il n'y aurait pas de double fermeture et d'empêchement de rejoindre Lausanne et le centre de l'agglomération pour ces habitants. Ces aspects sont identifiés dans les phases de chantier et une méthodologie de coordination des travaux avec les CFF sera mise en œuvre. Le souhait est que les travaux commencent début 2018, une fois que les oppositions seront levées. Il n'y aura pas d'entrée en matière sur la demande de baisse à 60 km/h. Un accord politique a été signé et il ne sera pas modifié.

Cette durée de 3 ans est-elle une estimation de la DGMR ou des entreprises qui ont soumissionné? Le chantier de la route entre Savigny et Forel est cité. La route a été fermée durant travaux. L'entreprise mandatée avait annoncé une durée donnée, mettant ses ouvriers au compte goutte, entre les autres chantiers. C'est une situation ennuyeuse pour la population.

Ce n'est pas la politique de la DGMR de faire durer les chantiers, mais exactement l'inverse. Au niveau de la durée, celle-ci est planifiée par les ingénieurs du service. Ensuite, elle est adaptée à l'entreprise à laquelle les travaux sont adjugés. Le planning est retravaillé avec l'entreprise, au plus près de ses possibilités et des besoins de raccourcir au maximum les travaux. Idéalement dans ce cas, ils devraient commencer à la rentrée d'août 2018, soit après les travaux sur l'axe ferroviaire sur le plateau. L'objectif est d'ouvrir le giratoire de l'EHL à la fin de l'année.

Les 3 ans prévus pour les travaux sont confirmés par les retours d'offre des entreprises. Au vu des montants, les entreprises cherchent à réaliser les travaux le plus rapidement possible.

Un commissaire fait part de sa préoccupation par rapport à la pression sur une voie et dit avoir été convaincu par la solution proposée. Quelle est la marge de manœuvre de la commission pour que cette voie ne soit par exemple par supprimée? Quelles seraient les conséquences sur les mises à l'enquête et les oppositions? Il regrette que la commission ne puisse rien changer sur un projet au moment où elle intervient.

La commission peut refuser un projet si les principes proposés ne lui correspondent pas. Les conséquences sur un tel projet, qui a fait l'objet d'un consensus avec tous les acteurs concernés depuis 2013, est qu'il faudrait tout refaire et reconstruire l'accord politique. Le crédit d'étude a été accordé, avec les principes retenus. La mise à l'enquête a été effectuée et la phase actuelle est celle de la libération des oppositions. Les préavis communaux devraient être retirés et il faudrait tout recommencer. Il est indiqué que l'octroi du crédit d'étude a permis de prendre connaissance des aménagements prévus dans le projet, ainsi que des 9 points de l'accord politique. Le GC avait la possibilité d'interpeler le CE à la suite du communiqué de presse et de refuser le crédit d'étude. La Cheffe de département insiste sur la nécessité de respecter la parole donnée lors d'un accord politique.

Ce projet est un peu particulier, avec un effet en cascade si quelque chose est remis en question. Il est lié par un compromis décidé en amont. Ce projet a beaucoup focalisé l'attention lors de la précédente législature, avec nombre d'intervention parlementaires. Ce projet d'aménagement a le mérite de satisfaire l'ensemble des acteurs concernés.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

(Seul les chapitres ayant fait l'objet de remarques sont mentionnés)

1.1 Préambule

Un contrôle de vitesse fixe est-il prévu?

Un contrôle de vitesse est décidé par la gendarmerie.

Un crédit pour un radar fixe qui sera mis en place sur la partie lausannoise a été voté.

1.6.2 Carrefours principaux

Des précisions concernant la limite du domaine public actuel, avant expropriation et rachat de terrain sont données.

1.6.4 Aménagements de protection contre le bruit

Les aménagements prévus avec des parois et le changement de fenêtres sont évoquées. Des précisions sur l'allocation des subventions fédérale pour ce projet sont demandées.

Les parois anti bruit prévues dans ce projet font partie de la présente demande de crédit. L'EMPD 20 concerne des projets spécifiques au bruit ou pas encore identifiés. Cette subvention fédérale ne fait pas partie de ce projet car ces montants sont confiés à la DGMR qui les redistribue. En revanche, pour ce projet, la confédération subventionne 7 millions pour l'agglo (subvention fédérale du fonds d'infrastructure pour la mesure du PALM 2012 (deuxième génération) mesure 5a_CL_01 : Epalinges, Lausanne / Route de Berne (RC601) planifiée à l'horizon 2015-2018).

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Des précisions sur le document évoqué de l'OFROU concernant les recyclés sont demandées.

Il est proposé d'évoquer cette question lors du prochain EMPD sur les revêtements bitumineux et de présenter la démarche de concertation mise en place au niveau de l'Etat de Vaud pour progresser davantage en matière d'utilisation de revêtements recyclés.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

L'art. 1 du projet de décret est adopté par 15 voix pour, 0 voix contre et 0 abstention.

L'art. 2 du projet de décret est adopté par 15 voix pour, 0 voix contre et 0 abstention.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Froideville, le 1^{er} février 2018

Le rapporteur :
Jean-François Thuillard

Motion Philippe Modoux et consorts – Subvention pour les routes cantonales en traversée de localité : que tout l’argent promis aille aux communes !

Texte déposé

Le 3 novembre 2014, le Grand Conseil adoptait un décret de 40 millions de francs pour le financement des projets communaux portant sur les routes cantonales en traversée de localité, pour les années 2014 à 2020. La planification des dépenses liée à ce décret prévoyait 10 millions en 2014, 5 millions en 2015 et 5 millions en 2016 ; soit 20 millions pour ces trois années, alors que les montants effectivement versés à fin 2016 ne dépassent pas 5 millions de francs.

Malgré les bonnes volontés des autorités communales, force est de constater que les procédures liées à l’établissement des projets, l’obtention des crédits et la mise à l’enquête des procédures de marché public sont longues et parfois semées d’embûches. Si bien que la planification projetée n’a pas pu être respectée.

A ce rythme, il est évident que les 40 millions ne seront pas dépensés d’ici 2020, et il n’est pas certain que les communes arrivent d’ici 2020 à inverser la tendance.

Pour ne pas préteriter les communes et respecter les montants fixés dans le protocole d’accord sur les négociations financières Etat-communes de juin 2013, nous demandons que la validité du décret ne soit pas limitée à 2020, mais qu’elle soit prolongée jusqu’à ce que la somme de 40 millions soit dépensée.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Philippe Modoux
et 42 cosignataires*

Développement

M. Philippe Modoux (UDC) : — Le dépôt de cette motion a pour but de maintenir les 40 millions promis aux communes jusqu’en 2020 et acceptés par le Grand Conseil en novembre 2013 — et non 2014 comme je l’ai indiqué dans mon dépôt. Suite aux négociations EtaCom (*Répartition des charges entre l’Etat et les communes, N.D.L.R.*), ce décret faisait partie d’une négociation et d’une modification de la Loi sur la péréquation intercommunale, de 2013. Il faut reconnaître qu’actuellement, seuls 5 millions ont été utilisés pour l’entretien des routes communales en traversée communale, alors que le décret prévoyait 10 millions en 2014 et 5 millions les années suivantes. Cette situation n’est pas due au manque d’intérêt des communes ou au fait que l’entretien des routes cantonales en traversée de localité n’est pas justifiée ; la demande des communes est bien là. Mais il faut reconnaître que, pour procéder à l’entretien d’une route, spécialement en traversée de localité, plusieurs services sont concernés. Les infrastructures sous-terraines sont souvent nombreuses : on y trouve l’épuration, le collecteur d’eaux claires, l’électricité, le gaz, la distribution d’eau potable, la fibre optique et j’en passe. Tout cela demande des études, des consultations, qui justifient la lenteur des demandes de subvention et des investissements importants pour les communes qui reportent les projets de quelques années pour en assurer le financement.

Les 40 millions de francs en question ont été comptabilisés dans les comptes 2013 et n’ont donc pas d’impact direct sur les dépenses cantonales. La motion demande de prolonger le délai au-delà de 2020, jusqu’à épuisement du compte. Cette motion est signée par plus de vingt députés de tous partis confondus, ainsi que par les membres de la Commission thématique des infrastructures et de la mobilité que je profite de remercier pour leur bonne collaboration, leur engagement et pour la qualité des débats, ainsi que pour m’avoir fait confiance durant cette législature. Je tourne ainsi la page du Grand Conseil et vous souhaite bonne chance pour la suite de vos débats. Merci !

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l’examen d’une commission.

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES INFRASTRUCTURES
LIEES AUX TRANSPORTS ET A LA MOBILITE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Philippe Modoux et consorts - Subvention pour les routes cantonales en traversée de
localité : que tout l'argent promis aille aux communes !**

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 28 septembre 2017 à la salle du Bulletin, dans le Parlement, à Lausanne et était composée de Mmes Carole Schelker, Suzanne Jungclaus Delarze et Circé Fuchs, ainsi que MM. Jean-Luc Bezençon, Jean-François Cachin, Stéphane Rezso, Pierre Volet, Pierre Dessemontet, Vincent Jaques, Alexandre Rydlo, José Durussel, Pierre-Alain Favrod, Christian van Singer, François Pointet, et de M. Jean-François Thuillard, président.

Accompagnaient Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH : M. Laurent Tribolet, chef de la division entretien, DGMR.

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Monsieur le Député et commissaire, P.-A. Favrod, remplace le motionnaire, ancien président de la CTITM et actuel syndic de la commune d'Oron. Il présente le texte de la motion. Suite aux négociations financières Etat-communes de juin 2013, en date du 3 novembre 2014, le Grand Conseil adoptait un décret de CHF 40 mio de francs pour le financement des projets communaux portant sur les routes cantonales en traversée de localité, pour les années 2014 à 2020. La planification des dépenses liée à ce décret prévoyait CHF 10 mio en 2014, 5 millions en 2015 et CHF 5 mio en 2016 ; soit CHF 20 mio pour ces trois années, alors que les montants effectivement versés à fin 2016 ne dépassent pas CHF 5 mio de francs.

A ce rythme, il est évident que les CHF 40 mio, inscrits dans les comptes de l'Etat depuis 2013, ne seront pas dépensés d'ici 2020, et il n'est pas certain que les communes arrivent d'ici 2020 à inverser la tendance.

Pour ne pas prêter les communes et respecter les montants fixés dans le protocole d'accord sur les négociations financières Etat-communes de juin 2013, le motionnaire et consorts demandent que la validité du décret ne soit pas limitée à 2020, mais qu'elle soit prolongée jusqu'à ce que la somme de CHF 40 mio soit dépensée.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Ce dossier avait fait l'objet d'un accord Canton-communes au cours de la précédente législature. Il avait été convenu d'une part de la levée du moratoire sur le subventionnement, et d'autre part d'un montant annuel inscrit au budget, en progression, de CHF 1 mio, puis CHF 3 mio, puis CHF 5 mio pérennes. A cela s'ajoutait le décret particulier d'un EMPD octroyant un montant de CHF 40 mio à engager d'ici 2020. Une brochure explicative est à disposition de la commission, Elle précise les règles et les modalités nécessaires pour l'octroi d'une subvention. Après une période de mise en route un peu plus difficile avec les communes, le rythme de croisière est atteint. Elles connaissent mieux le dispositif et font parvenir des demandes de subventionnement au département. Au niveau de la base légale, l'art 37 LFin doit cependant être respectée.

Or un EMPD est périmé 10 ans après son entrée en vigueur. Si le CE veut répondre favorablement à la CTITM, comprenant la préoccupation des communes, d'un certain montant qui leur serait réservé, pour des motifs de délai, si cette négociation devenait caduque, il y aurait un sentiment que l'Etat leur retire une partie de l'argent auquel elles auraient légitimement droit. Le CE doit trouver une solution qui soit conforme à la LFin, raison pour laquelle la DGMR fait une proposition quant au délai de la dépense effective. Cela serait conforme à la LFin, tout en permettant aux communes de toucher des montants au-delà du délai. Les communes qui pourraient aspirer à ce financement devraient annoncer leur projet. En effet, il a été constaté qu'une partie du retard lié aux dépenses n'est pas due au fait qu'il n'y a pas de projet, mais au fait que ces projets sont retardés par des modalités procédurales (recours, oppositions), qui font que les communes ne peuvent dépenser de l'argent. On pourrait considérer que le moment de la signature de la convention entre la commune et l'Etat de Vaud correspond à la période d'engagement. Une fois que le projet se réalise, le département subventionne, ce qui permet de reporter de 3 ans le délai de la dépense effective.

Le Chef de division entretien, responsable de ce dossier, dresse un bilan au 1^{er} sept 2017. Depuis 2014, 262 dossiers de demande ont fait l'objet d'une convention type que le service fait signer aux communes et à la Conseillère d'Etat. Le montant total des travaux subventionnés est de l'ordre de CHF 85 mio à ce jour, pour un montant total d'octroi de CHF 37.4 mio, soit un taux moyen de subventionnement de 43.5%. Au 1^{er} septembre 2017, la DGMR a payé seulement CHF 12'870'000.-, ce qui fait une différence de CHF 24'530'000.-.

La Conseillère d'Etat souligne que c'est le cœur du problème. Les communes ont des projets, les soumettent, et un accord est trouvé. Mais les montants sont versés uniquement lorsque les travaux sont engagés. Comme elles ont des oppositions et des recours à gérer, elles ne peuvent pas faire les travaux. Entre le moment où la convention est signée, et le moment où l'on dépense, du temps s'écoule. Elle cite à titre d'exemple le référendum communal concernant la RC 1.

La planification financière est également évoquée. Si l'on se base uniquement sur les octrois, entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement, à fin 2017, CHF 39 mio auraient dû être dépensés. On peut donc partir du principe qu'aujourd'hui, avec CHF 37 mio engagés, que les communes suivent la feuille de route qui était prévue avec le CE pour les engagements. Par contre, les dépenses ne sont pas du tout en phase. On pourrait donc partir d'un principe simple. Le décret a été voté le 5 novembre 2013. Il prévoit la possibilité d'engagement jusqu'au 5 novembre 2020. On voit que dans la feuille de route, avec les paiements qui sont prévus, l'ensemble du dispositif financier prévu pourrait être engagé à cette date. La fin du paiement devrait intervenir 3 ans plus tard, le 5 novembre 2023. C'est là qu'il y a un risque, que l'ensemble des montants ne soient pas dépensés, sachant que ces retards sont constatés (procédures judiciaires, organisation propre des chantiers, décomptes des entreprises). Toute une chaîne d'événements fait dire que si le dernier chantier engagé l'était le 5 novembre 2020, il faudrait laisser 5 ans pour que tout se réalise, ce qui serait en contradiction avec la LFin, qui détermine qu'un décret n'a qu'une validité de 10 ans. Il faut trouver la dérogation, qui devrait passer par une nouvelle décision du GC.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE ET BIENFONDÉ DE LA MOTION

Certains commissaires s'inquiètent du devenir des travaux en cas de dépassement de l'enveloppe prévue et de ce qui se passera une fois que les CHF 40 mio de subsides promis seront épuisés.

L'enveloppe est fixée au niveau de la convention établie avec la commune. Les règles sont strictes, et il n'y a pas de dépassement possible car le montant est plafonné. La DGMR a une bonne vision de ce qu'elle a octroyé auprès des communes, et il n'y a pas de souci à se faire par rapport à la gestion. L'ultime délai est fixé à 2023 et la LFin ne permet pas de financer un projet qui interviendrait hors délai. Les 4 voyers font des rappels réguliers aux communes pour obtenir les factures, assurant un suivi pour l'ensemble des cas.

Il est également rappelé que deux décisions ont été prises dans le cadre de l'accord Canton-communes. Avant de suspendre le subventionnement, l'Etat dépensait CHF 800'000.- en moyenne annuelle pour subventionner les routes cantonales en traversée de localité. L'Etat a décidé de suspendre ce régime ordinaire pour faire des économies dans le cadre de l'accord Canton-commune. Un montant de 1, puis 3 et enfin CHF 5 mio actuellement a été réintroduit dans le cadre du budget ordinaire, ce qui implique un subventionnement multiplié par 5 par rapport à la situation antérieure, et qui va se poursuivre au-delà de 2023. En plus, au titre d'effort de rattrapage, CHF 40 mio supplémentaires ont été ajoutés. Si l'on additionne les montants annuels cumulés au budget ordinaire d'exploitation et si l'on annualise les CHF 40 mio, cela correspond à CHF 10

mio par année pour le subventionnement des routes cantonales en traversée de localité jusqu'en 2020, soit un multiple de 10 par rapport aux montants qui ont précédé le moratoire. Les communes ne vont donc pas se retrouver dans une situation où il n'y aura pas d'argent. Il est indiqué ensuite que des tronçons ont été adaptés, mais que les communes n'ont pas repris de routes. Depuis le 19^{ème} siècle, les routes cantonales en traversée de localité appartiennent aux communes et aucune décision récente ne concerne cet état de fait. La première loi sur les chemins date de 1811 (art 43). La définition de la traversée de localité est l'objet de la discussion. Entre 1811 et 2015, ces communes se sont urbanisées et la traversée de localité a été adaptée. Le tronçon considéré comme étant en traversée de localité est délimité. Il n'est pas rare non plus que la DGMR propose une modification de la réalité de l'abornement. L'observation sur le terrain fait que l'on adapte à la hausse, mais aussi à la baisse. Il n'y a pas eu de transfert de routes cantonales aux communes, mais une adaptation des bornes à la réalité de l'urbanisation.

Une décision a été votée en 2005 par le GC, qui consiste à appliquer la traversée de localité au panneau d'entrée de localité. Le panneau d'entrée de localité trouve sa définition dans l'ordonnance sur la signalisation routière, qui dit que c'est là où commence l'habitat dispersé.

Un commissaire s'inquiète des oppositions au renouvellement des couches, au renforcement ou à la reconstruction d'ouvrages d'art et s'interroge sur le manque de demandes qui serait faites suite aux oppositions.

Le service précise que l'on ne peut pas dire qu'il y a peu de demandes puisque CHF 37 mio de subventions ont été octroyées. En revanche, il y a peu de facturation. Les travaux subventionnés sont des travaux d'entretien, situés sur la chaussée. Par contre, les communes lient souvent ces travaux d'entretiens à des requalifications d'axes, à des aménagements complémentaires ou à de la modération, qui elles sont soumises à enquête publique et recours. Les travaux d'entretien en soi ne sont pas contestés par les oppositions, mais les aménagements prévus autour de ces travaux.

Il est également précisé que dans la répartition Canton-communes, les trottoirs sont de compétence communale. Ils n'appartiennent pas au Canton et sont exclus du subventionnement.

Un commissaire s'étonne de ces restrictions, qu'il trouve obsolètes, en subventionnant uniquement la voiture. Si l'on veut favoriser la mobilité douce, c'est aussi en partie des déplacements piétons. Il en va de même pour favoriser les pistes cyclables. Certains tronçons vont être rétrécis en localité pour cette raison.

La Conseillère d'Etat s'érige radicalement en faux contre ces affirmations. En premier lieu, les compétences appartiennent aussi aux communes. Il n'appartient pas à l'Etat de se substituer aux communes pour l'ensemble des compétences. Les communes lèvent près de CHF 3 mia d'impôt pour assumer leurs tâches. À Genève, le canton est effectivement compétent pour décider de tout ce qui relève de la voirie dans les communes. Dans le canton de Vaud, chaque commune est compétente pour ce qui relève de sa voirie et de ses circulations. C'est fondamental, car il s'agit de la collaboration Canton-communes dans le cadre des aménagements. De nombreuses communes collaborent avec le canton et coordonnent leurs travaux en matière de mobilité douce, d'adaptation des trottoirs et de ralentissement des circulations. Lorsque la DGMR a été créé, le département avait précisément indiqué le motif de la collaboration et de la vision générale. Ne sont concernées ici que les montants de subventions pour l'entretien des routes cantonales en traversée de localité. Il y a une coordination avec les communes dans l'adaptation de trottoirs, arrêt de bus, aide à la traversée ou ilots de sécurité. En cas de requalification et de séparation des trafics, contestés parfois jusque devant le peuple, lorsque ces communes décident d'élargir des tronçons de route pour faire passer des vélos et réserver des voies bus, le département entre en matière pour des subventionnement qui concernent l'ensemble de la route, y compris pour les vélos et les bus.

Les commissaires syndic ou ancien syndic relèvent que la coordination fonctionne bien avec la DGMR dans les cas d'aménagements routiers à charge des communes et que même si ce n'est pas subventionné, les communes jouent le jeu en matière de sécurité des piétons en créant des trottoirs, voire même des pistes cyclables lorsque c'est possible.

Concernant les fouilles archéologiques, il est précisé qu'elles ne sont pas concernées par ce montant. Ces travaux dépendent du SIPAL et de la Confédération qui les subventionnent.

Un commissaire demande s'il est certain que ces CHF 40 mio de subventions seront dépensés d'ici 2023 et si les devis sont estimatifs ou rentrés. Il demande quelle différence est tolérée pour les devis estimatifs.

Le service répond que ce sera largement plus, car 74 mio de subsides seront disponibles jusqu'en 2020. Un dossier est présenté avec comme exemple une commune du Nord-vaudois, pour montrer à la commission comment sont documentés ces demandes de subvention et comment elles se préparent. Le cycle est le suivant. La subvention est basée sur un dossier complet, à savoir un plan et un devis estimatif du coût des travaux. Dans les 3 semaines, la commune reçoit un projet de convention, avec un pourcentage. Ce délai peut durer jusqu'à 6 mois, si le dossier est incomplet ou s'il y a des fautes de procédure en termes de marchés publics. Lors du retour de la convention, la signature par la Conseillère d'Etat prend 2 jours. A la fin des travaux, la DGMR demande les factures certifiées conforme et les métrés du projet, avec le PV de réception des travaux. Un décompte est établi dans les 3 semaines. La commune reçoit une lettre de la DGMR qui lui indique les références bancaires pour qu'elle puisse établir sa facture. Une fois la facture reçue, la commune est payée dans les 30 jours.

Concernant les devis, les deux cas de figure sont possibles. Les dossiers avec soumissions rentrées permettent aussi de présenter des demandes aux conseils communaux. Au travers de 262 demandes, la DGMR dispose d'un large panel de retours d'expérience. Elle arrive très vite à cibler s'il y a des fautes dans un devis. Elle revient vers la commune pour lui conseiller de modifier le montant le cas échéant. Après la signature de la convention, il n'y a pas de retour en arrière.

Le nombre de communes concernées n'est pas disponible. Par contre le tableau de bord de suivi annuel récapitule toutes les demandes, les communes concernées, les tronçons concernés, le type de projet, s'il y a une subvention contre le bruit, etc.

La commission se voit confirmer qu'avec la motion ce n'est pas le délai d'octroi qui serait prolongé, mais le délai de paiement qui serait prolongé au-delà de 2023, à une date à déterminer. Un EMPD proposerait de prolonger le délai de paiement.

La question de savoir si le texte de la motion doit être modifié se pose, car elle demande quelque chose de précis.

Le département indique qu'il n'est pas opposé au texte de cette motion. Le CE peut proposer un contre-projet, en n'y donnant pas suite tel quel, mais en retenant l'esprit et l'intention du motionnaire. Le contre-projet se fera en conformité avec la LFin.

5. VOTE DE LA COMMISSION

A l'unanimité des 15 membres présents, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Froideville, le 26 octobre 2017

Le rapporteur :
Jean-François Thuillard

Postulat Alexandre Rydlo et consorts – Pour une extension de l’infrastructure et de l’offre du M1

Texte déposé

Inauguré en 1991, le métro M1 transportait déjà la première année de son exploitation 7.4 millions de passagers, soit un nombre plus élevé que ce que les planifications les plus optimistes de l’époque imaginaient. En 2015, le métro M1 transportait 12.8 millions de passagers, soit 73 % de plus qu’à ses débuts, et cela sur une infrastructure ferroviaire qui n’a presque absolument pas évolué depuis le début de l’exploitation.

Cette très forte augmentation du nombre de passagers sur la ligne du métro M1 entre ses débuts et maintenant s’explique principalement par quatre facteurs.

Le premier facteur est l’augmentation de la population des communes et quartiers traversés par la ligne du M1. Au début de son exploitation, la ligne traversait en effet encore des zones vierges et même des champs avec des vaches, mais tel n’est plus le cas aujourd’hui. La densification du Sud-Ouest de la ville de Lausanne et des communes de l’Ouest lausannois a mené à l’apparition de nombreux nouveaux plans de quartiers, et donc de nombreuses nouvelles habitations, de nouveaux commerces et de nouvelles entreprises. Et cette densification n’est pas terminée, l’Ouest lausannois devant accueillir quelque 30’000 à 40’000 nouvelles habitantes et nouveaux habitants et presque autant d’emplois d’ici 2030...

Le deuxième facteur est l’augmentation impressionnante des étudiant-e-s de l’UNIL et de l’EPFL. Au début de l’exploitation de la ligne du M1, l’UNIL et l’EPFL comptaient respectivement 8000 et 4000 étudiant-e-s. Aujourd’hui, ces deux grandes hautes écoles en comptent plus de 13’000 pour l’UNIL et plus de 7800 pour l’EPFL. Si l’on ajoute les doctorant-e-s, le personnel scientifique et le personnel administratif, l’UNIL compte près de 15’000 personnes et l’EPFL pas moins de 13’800 personnes. Ces deux hautes écoles forment d’ailleurs à elles seules la deuxième ville du canton pendant la journée.

Le troisième facteur est le changement des habitudes pour se déplacer. A l’époque, la voiture occupait une place importante dans les déplacements en milieu urbain. Aujourd’hui, toujours plus de personnes délaissent la voiture et utilisent les transports publics. Le métro M1 n’échappe pas à cette tendance.

Le quatrième facteur est la conséquence elle-même de la mise en service de la ligne du métro M1. Conçu tout au départ du projet comme une simple alternative optimisée aux lignes de bus des Transports publics (TL) 10, 18 et 19, le métro M1 est rapidement devenu le moyen de transport le plus pratique pour se rendre à Lausanne (centre/gare) ou à Renens (gare) depuis le Sud de l’Ouest lausannois, en particulier depuis les hautes écoles, et inversement. De fait, il a entraîné dans le sillage de son attractivité et de son succès la réalisation de toujours plus de plans de quartier d’habitations le long de son tracé. Au fond, le métro M1 est victime de son succès depuis le début de son exploitation.

Ajoutées à cela la formidable croissance du campus universitaire de l’UNIL et de l’EPFL depuis le début des années 2000, la mise en service du nouveau centre des congrès de l’EPFL au printemps 2014 et la concrétisation, à l’horizon 2020, de bon nombre de plans de quartier le long ou à proximité de la ligne du métro M1 à Chavannes-près-Renens, Ecublens, au Sud de Prilly et au Sud de Renens, parmi lesquels on peut notamment citer :

- le Plan de quartier de la Pala à Chavannes-près-Renens avec le fameux bâtiment Vortex pour les JOJ 2020 et ses 1200 habitant-e-s, pour l’essentiel des étudiant-e-s et ses quelques dizaines d’emplois (sans parler des JOJ en soi en 2020...) ;
- le Plan de quartier des Cèdres à Chavannes-près-Renens avec ses 1200 habitant-e-s, ses 1000 emplois et sa tour éponyme de 117 m de haut ;

- le Plan de quartier des Côtes de la Bourdonnette à Chavannes-près-Renens avec le futur Campus Santé (C4 et HESAV), ses 1500 étudiant-e-s, ses 230 collaboratrices et collaborateurs et ses 2000 habitant-e-s (dont 500 étudiant-e-s) ;
- le Plan de quartier d'En Dorigny à Chavannes-près-Renens avec ses nouveaux commerces, dont Aligro et ses 2000 habitant-e-s et ses 200 emplois ;
- le Plan de quartier de Malley à Prilly avec ses quelque 18'000 habitant-e-s / emplois ;
- le Plan de quartier de la gare de Renens et ses quelque 1000 habitant-e-s et 1300 emplois ;
- les Plans de quartier de Sébeillon-Sévelin à Lausanne avec leurs quelque 1000 habitant-e-s.

On peut aussi citer les plans de quartier de Bussigny et Crissier qui, associés au futur tram T1 entre Lausanne et Villars-St-Croix, généreront aussi une augmentation du trafic sur la ligne de métro M1 :

- les Plans de quartier des Jonchets (400-500 habitant-e-s), de Cocagne-Buyère (1400 habitants-e-s et 400 emplois) et de Bussigny-Ouest (2800 habitant-e-s / emplois) à Bussigny ;
- les Plans de quartier Alpes Sud, En Chise et Lentillières-Nord à Crissier avec leurs quelque 1000 habitant-e-s et 300 emplois.

Au vu de tout cela, on peut donc légitimement s'attendre à une augmentation explosive de l'utilisation du métro M1 ces prochaines années !

Or, le métro M1 est arrivé aujourd'hui à une saturation totale, et on ne peut pas imaginer y faire circuler plus de passagers sans une adaptation/transformation complète de son infrastructure et de son mode d'exploitation.

Pour mémoire, dès le début de son exploitation en 1991, l'horaire du métro était cadencé en semaine à 10 minutes la journée et à 15 minutes en soirée. En 1995, pour faire face à l'augmentation impressionnante du nombre de passagers, les TL ont ensuite acquis cinq nouvelles rames pour une exploitation renforcée aux heures de pointe et l'horaire a été cadencé à 7.5 minutes.

Depuis, le nombre de voyageurs augmentant toujours, l'horaire a finalement été cadencé à 5 minutes aux heures de pointe, cadence maximale admissible en raison du fait que la ligne du métro M1 est à voie unique, sans possibilité de croisement à toutes les gares.

L'adaptation des horaires du début des cours de l'UNIL et de l'EPFL au milieu des années 2000 a aussi permis d'assouplir la charge du métro M1 aux heures de pointe, mais l'augmentation du nombre d'étudiants a depuis neutralisé l'effet.

Les TL ont ensuite poussé les capacités de la ligne au maximum possible en mettant en service, de manière échelonnée de novembre 2012 à janvier 2015, encore cinq rames supplémentaires pour permettre une circulation systématique en double rame aux heures de pointe et ainsi permettre un accroissement de la capacité de transport de 25 %. La fréquence n'a toutefois pas pu être augmentée en raison toujours de l'incapacité de l'infrastructure actuelle à le permettre en raison de sa voie unique.

Mais pour quiconque prend aujourd'hui le métro M1 aux heures de pointe le matin et le soir, un constat simple et clair s'impose. Les horaires ne sont souvent plus respectés, les gens sont souvent entassés, le temps de parcours est souvent presque doublé, les fréquents passages des rames aux croisements routiers bloquent le trafic routier et les rames doivent systématiquement attendre aux arrêts pour croiser une autre rame.

Inutile de dire aussi que si on se déplace avec une poussette ou avec une chaise roulante, le trajet en métro aux heures de pointe relève du parcours du combattant, car il est impossible d'entrer sans difficulté dans une rame.

Comme indiqué plus haut, les difficultés actuelles du métro M1 découlent presque exclusivement du fait que le métro M1 est exploité en voie unique sur toute la ligne, à l'exception du petit tronçon à double voie en courbe de quelque 150 m entre la station EPFL et celle de Bassenges, soit deux stations qui se suivent.

En voie unique, les croisements des rames ne sont possibles que dans les stations et, dans la configuration actuelle de la ligne, ceci n'est possible que dans seulement douze stations sur les quinze que compte le métro M1. L'exploitation en voie unique est donc encore plus compliquée et le

croisement des rames aux seuls arrêts implique par exemple que si une rame est en retard d'une minute, la rame qui croise aura automatiquement une minute de retard aussi.

Enfin, avec un horaire cadencé à 5 minutes, les rames n'arrêtent pas de se suivre au point de saturer la ligne. En conséquence, les métros doivent systématiquement attendre aux arrêts pour croiser et accumulent du retard, lequel se répercute.

Les TL, en concertation avec les autorités cantonales et communales, ont pris jusqu'à maintenant toutes les mesures possibles pour absorber, dans les limites du maximum possible, l'augmentation du nombre de passagers. Il s'avère toutefois aujourd'hui impossible de faire plus sans adapter l'infrastructure et le mode d'exploitation de la ligne qui, tant qu'elle restera à voie unique, sera saturée.

Or, le métro M1 étouffe aujourd'hui ; le matériel roulant étouffe, les voyageurs étouffent, les conducteurs étouffent, le trafic routier bloqué aux croisements étouffe et les riverains étouffent. Et avec le développement du campus universitaire et l'augmentation de la population du Sud du District de l'Ouest lausannois, la situation se dégradera encore.

Bref, l'exploitation actuelle a atteint ses limites et le métro M1 a clairement dépassé sa capacité maximale d'absorption du trafic de voyageurs sur la ligne. Il n'est clairement plus possible de continuer comme cela longtemps et une adaptation/transformation de l'infrastructure est urgemment nécessaire pour permettre une exploitation qui répond correctement aux besoins actuels et futurs.

Il est donc grand temps de repenser l'infrastructure du métro M1, d'étudier des solutions alternatives et de repenser aussi à d'autres variantes de desserte écartées à l'époque, soit le prolongement de la ligne du métro M1 de la Bourdonnette à Morges le long de la route du Lac.

Il est également temps d'assainir les importants carrefours routiers de la Bourdonnette à Lausanne et du Pontet à Ecublens et Chavannes, immobilisés toutes les 2 minutes 30 secondes par le passage du métro M1 aux heures de pointe et donc largement saturés suite à la forte augmentation de la fréquence du métro M1 et du trafic routier.

Ainsi, les soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat de bien vouloir étudier :

- une augmentation de la capacité de la ligne du métro M1 à brève échéance par une transformation de l'infrastructure actuelle et de son mode d'exploitation, par exemple par la création de nouveaux points de croisement permettant une fréquence accrue ;
- une désolidarisation de la route et de la ligne du métro M1 aux carrefours du Pontet et de la Bourdonnette, aux fins de fluidifier le trafic sur les axes forts passant à ces endroits, par exemple par la réalisation d'un passage en souterrain de la ligne du métro M1 (ou inversement, soit la route en souterrain) ;
- la suppression de manière générale, et si possible, de tous les passages à niveau présents tout au long de la ligne ;
- une extension de l'exploitation de la ligne du métro M1 en soirée jusqu'à 01h00 pour correspondre avec l'exploitation de la ligne du métro M2 et les horaires des trains CFF en gare de Lausanne et Renens en fin de soirée ;
- la réalisation d'une paroi antibruit de chaque côté de la courbe entre les arrêts EPFL et Bassenges pour limiter les nuisances du frottement des essieux sur les rails à cet endroit en raison du trop faible rayon de courbure ;
- le prolongement à terme de la ligne du métro M1 de l'arrêt Bourdonnette à Morges par la route du Lac.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Alexandre Rydlo
et 50 cosignataires*

Développement

M. Alexandre Rydlo (SOC) : — En préambule, il convient de préciser que le dépôt de ce postulat est le fait de l'ensemble de la députation du district de l'Ouest lausannois, à l'exception d'un député. Inauguré en 1991, le métro M1 transportait déjà, la première année de son exploitation, 7,4 millions de

passagers, soit un nombre plus élevé que ce que les planifications les plus optimistes de l'époque imaginaient. En 2015, le métro M1 transportait 12,8 millions de passagers, soit 73 % de plus qu'à ses débuts, et cela sur une infrastructure ferroviaire qui n'a presque absolument pas évolué depuis le début de l'exploitation. Cette très forte augmentation du nombre de passagers sur la ligne du métro M1 depuis ses débuts s'explique principalement par quatre facteurs.

Le premier facteur est l'augmentation de la population des communes et des quartiers traversés par la ligne du M1, et cette augmentation n'est pas terminée, car l'Ouest lausannois doit encore accueillir quelque 30'000 à 40'000 nouveaux habitants et presque autant d'emplois d'ici 2030. Le deuxième facteur est l'augmentation impressionnante des étudiant-e-s de l'UNIL et de l'EPFL. Aujourd'hui, l'UNIL compte près de 15'000 personnes, et l'EPFL pas moins de 13'800 personnes, formant à elles seules la deuxième ville du canton pendant la journée. Le troisième facteur est le changement des habitudes pour se déplacer. A l'époque, la voiture occupait une place importante dans les déplacements en milieu urbain. Aujourd'hui, toujours plus de personnes délaissent la voiture. Le quatrième facteur est la conséquence de la mise en service de la ligne du métro M1. De fait, celui-ci a entraîné dans le sillage de son attractivité et de son succès la réalisation d'un nombre croissant de plans de quartiers d'habitations le long de son tracé. Ajoutées à cela la formidable croissance du campus universitaire, la mise en service du nouveau centre des congrès de l'EPFL et la concrétisation prochaine de bon nombre de plans de quartier le long ou à proximité de la ligne du métro M1, partout dans l'Ouest lausannois, comme le quartier du bâtiment Vortex pour les JOJ 2020 ou celui du futur Campus Santé, on peut légitimement s'attendre à une augmentation explosive de l'utilisation du métro M1 ces prochaines années !

Or, le métro M1 est arrivé aujourd'hui à une saturation totale et on ne peut pas imaginer y faire circuler plus de passagers sans une adaptation/transformation complète de son infrastructure et de son mode d'exploitation. Car pour quiconque prend aujourd'hui le métro M1 aux heures de pointe, le matin et le soir, un constat simple et clair s'impose : les horaires ne sont souvent plus respectés, les gens sont souvent entassés, le temps de parcours est souvent presque doublé, les fréquents passages des rames aux croisements routiers bloquent le trafic routier et les rames doivent systématiquement attendre aux arrêts pour croiser une autre rame. Bref, le métro M1 étouffe et avec le développement du campus universitaire et l'augmentation de la population du district de l'Ouest lausannois, la situation se dégradera encore.

Les difficultés actuelles du métro M1 découlent presque exclusivement du fait que le métro M1 est exploité en voie unique sur presque toute la ligne, à l'exception d'un court tronçon. En voie unique, les croisements des rames ne sont possibles que dans les stations et, dans la configuration actuelle de la ligne, cela n'est possible que dans 12 stations sur les 15 que compte le métro M1. Enfin, avec un horaire cadencé à toutes les 5 minutes — fréquence maximale possible — les rames se suivent au point de saturer la ligne. En conséquence, les métros doivent systématiquement attendre aux arrêts pour croiser et accumulent du retard.

Les TL, en concertation avec les autorités cantonales et communales, ont pris jusqu'à maintenant toutes les mesures possibles pour absorber, dans les limites du maximum possible, l'augmentation du nombre de passagers. Il s'avère toutefois aujourd'hui impossible de faire plus sans adapter l'infrastructure et le mode d'exploitation de la ligne qui, tant qu'elle restera à voie unique, sera saturée. Une adaptation/transformation de l'infrastructure du métro M1, de pair avec un assainissement des importants carrefours routiers de la Bourdonnette à Lausanne, et du Pontet à Ecublens et Chavannes, immobilisés actuellement toutes les 2 minutes 30 secondes par le passage du métro M1 aux heures de pointe, sont donc urgemment nécessaires pour permettre une exploitation qui réponde correctement aux besoins actuels et futurs.

Ce postulat demande donc en particulier au Conseil d'Etat de bien vouloir étudier :

1. une augmentation de la capacité de la ligne du métro M1 à brève échéance par une transformation de l'infrastructure actuelle et de son mode d'exploitation ;
2. une désolidarisation de la route et de la ligne du métro M1 aux carrefours du Pontet et de la Bourdonnette ;

3. une extension de l'exploitation de la ligne du métro M1 en soirée jusqu'à 01h00 du matin pour correspondre avec l'exploitation de la ligne du métro M2 et les horaires des trains CFF en gares de Lausanne et de Renens en fin de soirée ;
4. le prolongement à terme de la ligne du métro M1 de l'arrêt Bourdonnette à Morges par la route du Lac.

Il est à noter que ce postulat est soutenu à la presque unanimité par le Conseil communal d'Ecublens (résolution Michele Mossi), et certainement par d'autres conseils encore à venir dans l'Ouest lausannois.

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES INFRASTRUCTURES
LIEES AUX TRANSPORTS ET A LA MOBILITE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Alexandre Rydlo et consorts - Pour une extension de l'infrastructure et de
l'offre du M1**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 16 février 2017 à la Salle de conférences P001, Rue des Deux-Marchés, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Ginette Duvoisin, Myriam Romano-Malagrifa et Sabine Glauser (remplaçant Etienne Räss), de MM. Jean-François Cachin, Pierre Volet, Michel Desmeules, Michele Mossi, Eric Züger, Jacques Perrin, François Debluë, Laurent Miéville, Alexandre Rydlo (postulant), Olivier Mayor, Denis Rubattel (remplaçant Jean-François Thuillard) et Philippe Modoux, président et rapporteur. Étaient excusés MM. Jean-François Thuillard et Etienne Räss.

Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH, était accompagnée de MM. Pierre-Yves Gruaz (directeur général DGMR) et Pierre Bays (chef de la division infrastructure DGMR).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances ; nous le remercions pour son excellent travail.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant précise que ce postulat est cosigné par 51 député-e-s, dont treize des quatorze député-e-s de l'ouest lausannois, tous partis confondus. Il concerne cinq communes : Lausanne, Chavannes, Renens, Ecublens et St-Sulpice. Le m1 est en effet une des artères principales de TP de l'Ouest lausannois. Construit à la fin des années 80 et mis en service en 1991, le m1 a vu son exploitation et son utilisation exploser depuis sa mise en service. Cette évolution n'est pas seulement due au fait que les gens prennent de plus en plus les TP, mais également au développement important de l'ouest lausannois, un des districts ayant la plus forte croissance du canton. Avec le pôle des Hautes Ecoles qui a vu le nombre d'étudiants fortement augmenté, un campus de plus en plus utilisé, y compris la nuit et le week-end.

Aujourd'hui, cette ligne est à saturation, en termes de nombre de voyageurs, mais aussi de conflit entre route et rail, puisque le m1 est au sens de la législation une ligne ferroviaire, avec les mêmes infrastructures et normes de régulation. N'étant pas dotée de doubles voies, les croisements sont impossibles en nombre d'endroits, sans compter les difficultés de croisement au niveau de la Bourdonnette et de la Cerisaie entre le rail et la route.

Au regard des projets de développements avalisés (Vortex, le futur Campus Santé C4 et HESAV, projets des communes, développement de la gare de Renens, etc.) il va y avoir dans cette région une augmentation de la complexité entre route, rail et TP, dans un contexte général de croissance de l'agglomération qui va générer un besoin accru de mobilité à laquelle il faudra répondre. Des mesures ont d'ores et déjà été prises (tramway t1, BHNS, TP de la région morgienne, etc.) On est dès lors à la croisée des chemins entre le développement de

l'ouest lausannois des années huitante et l'explosion en cours qui nécessite de revoir comment cette ligne de métro m1 est exploitée, s'insérera à terme dans l'ouest lausannois et comment elle est appelée à être développée. Il rappelle à cet effet les projets initiaux qui allaient jusqu'à connecter Morges par le sud au réseau du m1, la problématique des relations nord-sud de l'ouest lausannois et l'actuelle problématique de connexion Lausanne-Morges, par les CFF, le tramway et les bus.

Cette réflexion sur le métro m1 doit se faire de concert entre les communes concernées, le canton, la ville de Lausanne et les partenaires qui ont un intérêt majeur comme l'EPFL et l'UNIL. Il cite les réflexions en cours à l'EPFL de connecter cette école à la gare de Morges, une réflexion qu'il ne partage pas.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIRH partage ces préoccupations et elle recommande d'accepter ce postulat, à l'exception de la sixième demande. Des récents rapports sur la saturation, la disponibilité et la performance du m1 montrent que la situation telle que décrite dans le postulat est quelque peu alarmiste et ne tient pas compte de certains éléments qui permettent d'envisager de manière plus sereine que décrite les prochaines années qui nous séparent de la quatrième génération des projets d'agglomération. En effet, suite à l'acceptation de FORTA par la population, cette 4^{ème} génération de PA laisse des espoirs quant au m1, dans le cadre de laquelle il est prévu que le PALM intègre le m1, ce qui nous laisse le temps de faire les études pour développer la demande d'offre pour le financement conjoint de ces infrastructures.

Les postulants décrivent assez correctement l'évolution de la demande annuelle du m1. Toutefois, en ce qui concerne le développement de l'offre, cette dernière a été plus importante que décrite : la capacité du m1 a été doublée entre les 1900 voyageurs par heure et par sens lors de la mise en service et les 5800 possible d'absorber sur cette ligne. A l'horizon 2018, elle sera alors exploitée à sa cadence maximale de 5 minutes et des rames systématiquement en double composition. Certes il y a eu peu d'adaptations infrastructurelles, par contre il y a eu un effort important sur le parc véhicule : 5 rames supplémentaires en plus des 12 initiales en 1995, puis 5 additionnelles en 2015. Aujourd'hui, comme lors de la mise en circulation des 5 nouvelles rames mises entre 2013 et 2015, il a fallu procéder à l'entretien des rames existantes, on n'est pas encore à pleine capacité car elles ne sont pas toutes en service. En 2018, on sera en pleine capacité du m1, la capacité d'offre supplémentaire étant de 10% par rapport à la situation actuelle. Date à partir de laquelle il ne sera plus possible de faire des adaptations d'offre car on sera à la capacité totale. Ce qui laisse le temps de préparer la 4^{ème} génération de PA. Les phénomènes de saturation dépendent fortement des activités universitaires. En dehors des périodes de pleine activité du campus, il y a une réserve de capacité.

Concernant les indices de ponctualité et de régularité, on ne partage pas l'avis des postulants. S'il est vrai que le m1 a un principe d'exploitation (les trains se croisent en gare) complexe, les indices de ponctualité sont conformes pour 98% à 99% des courses, alors que le reste du réseau tl a une ponctualité entre 85% et 92%. En 2016, moins de 1 pour 1000 des courses ont dû être supprimées, et pour des motifs de matériel roulant en non d'infrastructure.

Vu ces éléments, la situation est moins alarmante que décrite dans le postulat, bien que nous soyons d'accord d'entrer en matière. Sur les demandes du postulat, la cheffe du DIRH relève :

1. Concernant l' « augmentation de la capacité de la ligne du métro M1 à brève échéance », celle-ci est liée la 4^{ème} génération du PALM ; sur le choix des mesures infrastructurelles, le postulat demande des points de croisement ; or, à ce stade il est difficile de savoir quelle mesures doivent être prises : c'est l'étude qui permettra d'identifier les mesures à

prendre. Si l'étude démontre qu'il faut créer des points de croisement, c'est ce que nous défendrons auprès de la Confédération dans le cadre des demandes de crédit de la 4^{ème} génération, si c'est d'autres mesures, on avisera.

2. Concernant les passages en sous-terrain, il est à noter que l'assainissement attendu du goulet d'étranglement de Crissier et la réalisation des jonctions de Chavannes et Renens, devraient permettre de diminuer le trafic routier sur les axes cantonaux et communaux. C'est le projet d'accessibilité du PALM. La priorité n'est pas d'enfouir le métro pour laisser passer un maximum de voiture sur ces axes secondaires, mais que les voitures restent le plus possible sur les autoroutes afin de ne pas saturer les axes cantonaux et communaux. Qu'il y ait un frein comme le métro au trafic routier dans l'agglomération n'est a priori pas contraire à cet objectif de ne pas favoriser le trafic routier à l'intérieur de l'agglomération. Concernant la dangerosité, on constate par ailleurs que depuis que des barrières ont été posées, le trafic est certes régulé, mais n'est plus dangereux. Poser comme préalable à la réalisation l'abrogation de ces passages à niveau pour fluidifier le trafic motorisé risque de ne pas passer auprès de la Confédération, dès lors de mettre à mal les chances d'un cofinancement. Mettre en place une infrastructure de TP en postulant qu'elle ne doit pas gêner le trafic dans les quartiers n'est pas en syntonie avec les objectifs globaux de la Confédération.
3. La demande de supprimer de manière générale, et si possible, de tous les passages à niveau présents tout au long de la ligne pose un problème de proportionnalité dans l'appréciation des questions de mobilité. Car quel est l'objectif ? Pourquoi enlever absolument ces passages à niveau, qui structurent le trafic, dans un contexte où on demande des crédits pour le m1 et la résolution des problèmes d'engorgement autoroutier. La Confédération n'entendrait pas ces arguments contradictoires. Car le rapport coût efficacité de l'enfouissement sera très difficile à démontrer. Mettre ce type d'entrave avant les études pourrait être contreproductif.
4. Concernant l'extension des horaires d'exploitation de la ligne du métro m1 en soirée jusque 01h00 pour correspondre avec l'exploitation de la ligne du métro M2 et les horaires des trains CFF en gare de Lausanne et Renens en fin de soirée, c'est une problématique qui concerne l'entreprise, et à laquelle la DGMR n'est pas du tout opposée, au contraire.
5. Concernant la réalisation de parois antibruit, le seul critère d'analyse des pouvoirs publics est le respect de l'OPB. Vu que dans le cas d'espèce l'OPB est respectée, il n'est pas souhaitable ni prévu que les collectivités publiques investissent en ce sens. Certes, l'association de défense des riverains des hautes écoles est très à cheval sur ces questions, et demande des interventions pour la réalisation de mesures de protection plus importante. Mais intervenir si l'OPB est respecté créerait un précédent.
6. Le prolongement à terme de la ligne du métro m1 de l'arrêt Bourdonnette à Morges par la route du Lac est un serpent de mer. L'élément déclencheur de la création du m1 était le développement du secteur des Hautes écoles. Beaucoup de variantes ont été analysées : la force du m1 est son rattachement aux gares de Lausanne et Morges, avec entre deux le pôle des Hautes écoles et des quartiers à densifier. Il n'a jamais été envisagé d'aller en direction de Morges, car les volumes d'utilisation ne les justifient pas. Le chéma directeur de la région morgienne a fait une étude pour savoir quels types de TP sont nécessaires à la desserte du secteur sud : cette étude arrive à la même conclusion que la DGMR, à savoir que non seulement il n'y a pas besoin de métro, ni de tram, ni même de BHNS, mais de bus sur des routes requalifiées qui donnent la priorité aux bus. En effet, les perspectives de croissance ne sont pas remplies. Le m1 a une capacité de 5000 voyageurs

/ heure / sens, alors que les besoins au sud de Morges se situe entre 600 et 1000. Sans compter que le déficit d'une ligne étant cofinancé par les communes du bassin de desserte, étendre une ligne en direction d'un bassin qui fait baisser sa fréquentation augmenterait le déficit à charge de l'ensemble des communes concernées par la ligne. Sans compter encore que la Confédération n'entrera jamais en matière sur une extension jusqu'à Morges, le rapport coût efficacité n'étant clairement pas établi.

Au final, la cheffe du DIRH est favorable à la prise en considération de ce postulat, sous réserve du point 6 (prolongement du m1 jusqu'à Morges), car on se mettrait des conditions mettant en difficulté les demandes de cofinancement des infrastructures auprès de la Confédération, ainsi que l'enfouissement du m1 pour supprimer les passages à niveau. En effet, le canton de Vaud a dû jusqu'ici faire preuve de pertinence dans ses approches du traitement des problèmes de mobilité présentées à la Confédération. Pour les PALM 2007 et 2012, on a obtenu les meilleurs taux de co-financement en Suisse. Preuve s'il en est de la pertinence des projets soumis et défendus. Or, nous avons de bonnes chances d'obtenir un cofinancement pour l'augmentation de la capacité du m1. Mais si on nous oblige par un postulat à mettre à l'étude l'enfouissement du m1 et son prolongement jusqu'à Morges, deux éléments sur lesquels il est sûr que la Confédération ne nous suivra pas, on se met des conditions pour le moins contreproductives. Alors que les besoins liés notamment au développement du campus sont avérés.

Concernant l'idée surprenante de connecter l'EPFL à la gare de Morges, elle n'est soutenue ni par la direction de l'EPFL ni par les CFF !

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Le postulant a entendu que le CE et la DGMR ne partage pas certains avis émis dans le postulat. Concernant la ponctualité et la fréquence, il note que :

- la fréquence maximum est de 5 minutes, limitée techniquement au-delà ;
- concernant l'augmentation du nombre de rames, certes il y a eu des rames supplémentaires ce qui permet d'augmenter la capacité avec des doubles rames, ce qui correspond au besoin des utilisateurs. Or, il a toujours été prévu qu'il y ait des entretiens et révisions cycliques de ces rames, il s'agit d'une problématique connue.
- La réserve de capacité de 10% est probablement lissée sur la journée, dès lors il n'est pas certains qu'elle puisse être activée aux heures de pointe ;
- Concernant la ponctualité, il remarque comme usager que la durée de dix à douze minutes des Hautes Ecoles au Flon n'est pas toujours respectée, il s'interroge dès lors sur la méthodologie utilisée dans l'étude citée.

Au sujet des demandes du postulat, il relève que :

1. La première demande ne fixe pas de cautions mais donne des exemples. Il ne s'agit pas de dire que l'on a la solution, mais qu'on attend des études qu'on soit nanti de variantes à discuter.
2. La deuxième demande doit bien entendu s'entendre dans le contexte des nouvelles jonctions autoroutières, précisant qu'il espère qu'elles seront ouvertes simultanément pour éviter un engorgement de l'ouest. Selon les calculs l'ouverture de ces jonctions devrait fluidifier la circulation dans l'ouest lausannois ; reste qu'il s'agit de calcul théorique, et on espère qu'ils se vérifieront. En cette matière il y a des réflexions à mener.
3. Si à l'époque on a décidé de traverser la route pour atteindre la Bourdonnette, au lieu de créer un pont ou un tunnel, force est de constater que c'est un point qui pose problème.

Avec cette ligne on a créé une vingtaine de passages à niveau en milieu urbain, alors que la philosophie générale aujourd'hui lorsqu'on crée une voie de chemin de fer est justement de les éviter.

4. Concernant l'exploitation de la ligne, il faut admettre que cela pose problème vu que les gares du Flon et de Renens sont desservies jusqu'à une heure du matin : un utilisateur arrivant avec les dernières connexions CFF ou m2 se voit dans l'impossibilité de prendre une correspondance avec le m1, dont la dernière connexion est à minuit 15.
5. Concernant le bruit, les rames qui passent dans la courbe entre Bassenges et l'EPFL sont entendues loin à la ronde.
6. La question du prolongement du m1 en direction de Morges, cette réflexion existe depuis le début de cette ligne, tout comme les réflexions pour prolonger le m1 de la gare de Renens à Lausanne par les voies CFF. Il s'agit d'en étudier l'opportunité, non d'affirmer que c'est pertinent.

En conclusion, il s'agit d'un postulat qui demande étude et rapport. Il n'y a pas de solutions toutes faites, les idées exprimées servant à exemplifier le propos. Il s'agit de développer les infrastructures pour faire face au développement à venir de l'ouest lausannois.

La discussion met en exergue que :

- depuis l'inauguration du m1 en 1991 les choses ont évolué : des plans de quartier ont été avalisés dans cette région, et il s'agit de le développer en fonction de ces développements ;
- il s'agit non seulement de développer la capacité mais également d'étendre les horaires d'exploitation, car c'est ennuyant une telle infrastructure de transport qui s'arrête à minuit, ce qui ne correspond plus aux usages;
- l'objectif prioritaire est d'étudier le besoin d'offre pour faire face à moyen terme aux besoins sur cette ligne (infrastructure et matériel roulant), afin d'obtenir les co-financements de la Confédération dans le cadre des PA de 4^{ème} génération. Vu les projets de densification et l'augmentation d'activité du campus universitaire.

Toutefois, dans le contexte des demandes de cofinancement par la Confédération concernant le m1 et des développements en cours dans les quartiers traversés par le m1, de l'avis général, il s'agit d'éviter que le gouvernement soit mis en porte-à-faux et, partant, que la Confédération soit amenée à refuser tout ou partie des demandes formulées dans le cadre de la 4^{ème} génération des programmes d'agglomération. Un postulat qui demande que des objectifs tels que le développement du m1, l'augmentation de la capacité, des horaires aménagés etc. soient atteints est positif dans ce contexte, mais que l'intention du GC est importante : si on précise les solutions à prendre, le CE devra y répondre.

Dès lors, de l'avis général, le postulat doit être reformulé. Dans ce contexte, le postulant acquiesce à la demande de supprimer le point 6. Afin de ne pas inutilement influencer les études du CE, il propose en outre de supprimer aux points 1 et 2 les exemples, et d'affirmer le lien avec la 4^{ème} génération des PA. Au final, les demandes du postulat sont reformulées ainsi par son auteur :

Les postulants demandent au Conseil d'Etat de bien vouloir étudier dans la perspective du dépôt de la quatrième génération du PALM l'opportunité de :

1. *une augmentation de la capacité de la ligne du métro M1 à brève échéance par une transformation de l'infrastructure actuelle et de son mode d'exploitation, ~~par exemple par la création de nouveaux points de croisement permettant une fréquence accrue ;~~*

2. *une désolidarisation de la route et de la ligne du métro M1 aux carrefours du Pontet et de la Bourdonnette, aux fins de fluidifier le trafic sur les axes forts passant à ces endroits; par exemple par la réalisation d'un passage en souterrain de la ligne du métro M1 (ou inversement, soit la route en souterrain);*
3. *la suppression de manière générale, et si possible, de tous les passages à niveau présents tout au long de la ligne;*
4. *une extension de l'exploitation de la ligne du métro M1 en soirée jusqu'à 01h00 pour correspondre avec l'exploitation de la ligne du métro M2 et les horaires des trains CFF en gare de Lausanne et Renens en fin de soirée ;*
5. *la réalisation d'une paroi antibruit de chaque côté de la courbe entre les arrêts EPFL et Bassenges pour limiter les nuisances du frottement des essieux sur les rails à cet endroit en raison du trop faible rayon de courbure ;*
6. *le prolongement à terme de la ligne du métro M1 de l'arrêt Bourdonnette à Morges par la route du Lac.*

5. VOTE DE RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par dix voix pour, quatre abstentions et aucune voix contre, la commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat, selon proposition du postulant.

Oron-la-Ville, le 25 avril 2017

*Le rapporteur :
(Signé) Philippe Modoux*

Postulat José Durussel et consorts – Sécurité routière pour toutes les régions en toute saison

Texte déposé

- Depuis 2008, le réseau routier cantonal a subi de nombreuses améliorations pour plus de 160 millions, des investissements sans aucun doute nécessaires afin d'assurer la sécurité des usagers. « Mieux vaut prévenir que guérir » : cela est souvent rappelé dans les communiqués du Département des infrastructures.
- Sur certaines routes, lors de la réfection du bitume, les lignes de sécurité n'ont pas été renouvelées en raison de la largeur inférieure à 6 mètres — cela est compréhensible — mais également lorsque le trafic est insuffisant et cela est nettement moins accepté par les usagers des régions où le brouillard automnal épais persiste. La dangerosité de certains secteurs devient très importante, c'est pourquoi les lignes blanches de sécurité sont irremplaçables, même avec des balises rapprochées.
- Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la situation afin de réintroduire le marquage de lignes de sécurité sur certains secteurs routiers de notre canton. Cela s'avère nécessaire dans les régions les plus touchées par le brouillard épais et durable afin d'assurer une sécurité tant exigée par nos autorités.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) José Durussel
et 29 cosignataires*

Développement

M. José Durussel (UDC) : — La transition avec l'objet précédent est difficile, mais pas tant que ça finalement. Il faudra beaucoup de subtilité à MM. Maillard et Broulis pour le résoudre. Pour mon postulat, la situation est un peu différente, l'engagement financier n'étant pas le même, mais tout de même...

Lorsque j'ai préparé ce postulat avant de le déposer, le 20 décembre 2016, je n'avais pas imaginé la durée du stratus particulièrement épais et tenace qui a atteint des records de longévité dans plusieurs régions du canton. Ce thème a déjà été abordé en 2011 par ma collègue de parti Mme Aliette Rey-Marion, mais malheureusement, les coûts et les normes en vigueur ont eu gain de cause contre sa proposition de l'époque qui se heurtait à l'exigence d'une largeur minimale des routes ainsi qu'à un nombre de véhicules inférieur à 2000 par jour. Je tiens pourtant à vous dire que, dans l'arrière-pays, auprès des usagers du pays profond, ce dernier critère ne passe pas bien.

Les améliorations et investissements sont importants, depuis huit ans, dans notre canton. Ils sont surtout bien visibles sur tout le réseau routier cantonal. Il est aussi évident que les besoins peuvent être différents, pour certains aménagements, selon la topographie et les régions. Par exemple, il y a la prévention de la neige dont on pourrait parler aujourd'hui ; les chutes de pierres, les précipices exigent différentes protections, etc. Le brouillard n'est pas forcément présent partout, ainsi qu'il est facile de le vérifier auprès des voyers et des communes concernées. La Broye, le Gros-de-Vaud, le Nord et le Pied-du-Jura, sont particulièrement touchés localement par ce phénomène. Par exemple, un proche s'en est rendu compte en se déplaçant à Montricher, le 30 décembre 2016, ne connaissant pas la route, qu'il a empruntée par un « brouillard à couper au couteau » comme on le dit chez nous. Ce ne fut pas simple et ce conducteur a mis du temps. Certes, il y est arrivé, mais ce fut très pénible.

Par ce postulat, je demande au Conseil d'Etat d'étudier la situation afin de réintroduire le marquage de lignes de sécurité sur certains secteurs routiers de notre canton. Cela s'avère nécessaire dans les

régions les plus touchées, où le brouillard est très épais et durable, afin d'assurer la sécurité, tant exigée par nos autorités. Mieux vaut prévenir que guérir, comme le dit le département.

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES INFRASTRUCTURES
LIEES AUX TRANSPORTS ET A LA MOBILITE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat José Durussel et consorts - Sécurité routière pour toutes les régions
en toute saison**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 16 février 2017 à la Salle de conférences P001, Rue des Deux-Marchés, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Ginette Duvoisin, Myriam Romano-Malagrifa et Sabine Glauser (remplaçant Etienne Räss), de MM. Jean-François Cachin, Pierre Volet, Michel Desmeules, Michele Mossi, Eric Züger, Jacques Perrin, François Debluë, Laurent Miéville, Alexandre Rydlo, Olivier Mayor, Denis Rubattel (remplaçant Jean-François Thuillard) et Philippe Modoux, président et rapporteur. Étaient excusés MM. Jean-François Thuillard et Etienne Räss.

M. José Durussel, postulant, participait avec voix consultative.

Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH, était accompagnée de MM. Pierre-Yves Gruaz (directeur général DGMR), Pierre Bays (chef de la division infrastructure DGMR) et Laurent Tribolet (chef de la division entretien DGMR).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances ; nous le remercions pour son excellent travail.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant signale qu'il s'agit d'une problématique récurrente dans certaines parties du canton. Il a déposé ce postulat, car nombre citoyens et utilisateurs des routes s'adressent aux députés pour demander des améliorations. Certes la politique d'entretien des routes cantonales est très bonne, vu les investissements nécessaires de 140 millions pour assainir les routes, des réalisations approuvées et remarquées. Mais il y a d'autres améliorations à faire dans cette problématique des lignes blanches, dont les critères sont à son avis un frein à leur pose lors de l'entretien des chaussées ou du renouvellement de leur tapis. Il cite les fameux six mètres de largeur de chaussée, ce qui peut être compréhensible, ainsi que le nombre de véhicule / jour qui doit être de 2000 minimum. Ce dernier critère n'est, à son avis, par vraiment réaliste notamment au regard des tronçons qui n'atteindront jamais ce critère mais connaissent un trafic pendulaire concentré sur des périodes horaires. Or, pendant ces heures d'affluence, les usagers sont gênés par cette absence de marquage, notamment dans les périodes de l'année où il y a d'épais brouillards. On a répondu à ces critiques qu'il y a des balises, mais lorsque la route est sinueuse, il estime qu'elles n'ont aucun effet. Voire que c'est parfois plus dangereux pour certains automobilistes. Il précise que cette problématique concerne toutes les régions du canton et non pas que certaines régions concernées par le brouillard. Il ne faut pas laisser en arrière ces régions périphériques.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIRH explique que la DGMR gère cette question du marquage des routes sur la base d'une stratégie élaborée en fonction de bases légales et normatives au plan fédéral, notamment les normes VSS établies par des professionnels, lesquelles garantissent que l'action des pouvoirs publics se fasse de manière cohérente au niveau du pays, et hors considérations clientélistes ou arbitraires.

Or, selon les normes VSS, les routes dont la largeur est inférieure à six mètres *doivent* être exemptes de marquage. Au-delà, un marquage est posé. La raison de cette norme est la sécurité routière : quand il n'y a pas la largeur suffisante, si on applique un marquage en milieu de chaussée, cela donne abusivement au conducteur l'impression qu'il y a l'espace, ce qui peut le mettre en danger. Concernant le critère des 2000 véhicules / jour, cela est en lien avec de plan de déneigement des chaussées.

En effet, selon ce plan ce sont les axes principaux qui sont déneigés en priorité. Les routes concernées par l'enneigement sont les zones de montagne ou excentrées, peu fréquentées. En quel cas un marquage est inutile, au contraire des balises qui permettent de suivre la route, lesquelles balises selon les professionnels sont également plus performantes que les lignes au sol en cas de brouillard pour une visibilité des sinuosités de la route.

La situation est bien entendu réévaluée régulièrement, avec les voyers et la division entretien de la DGMR. Il y a en effet une veille permanente, et des comptages réguliers du nombre de véhicules / jour pour réévaluer la situation. Il apparaît suite aux derniers comptages que des tronçons sur les routes cantonales vont être mis à niveau, au vu de l'augmentation de la fréquentation. 52 km de route cantonale vont ainsi être balisées d'ici fin 2018.

Enfin, il faut rappeler que ce n'est pas sur les routes secondaires qu'il y a la plus grande accidentologie, mais bel et bien sur les routes principales. En cette matière, il y a une veille permanente, des crédits étant demandé pour assainir les points noirs du réseau routier. Chaque accident faisant l'objet d'une analyse, les causes des accidents étant pour ainsi dire toujours liées à la vitesse et non au marquage.

Le chef de la division entretien DGMR donne quelques chiffres en complément de ces explications. Suite au postulat Rey-Marion¹ déposé en 2011, auquel le CE avait répondu en 2014, l'engagement a été pris d'avoir balisé l'ensemble du réseau routier vaudois dans les quatre ans qui suivaient. 410 km étaient concernés, soit près de 16'400 balises à poser ! Il reste à ce jour 41 km à baliser, dès lors on est bientôt au bout de la démarche. Il est d'ores et déjà prévu de marquer 52 km supplémentaire en 2017 et 2018 qui, suite au résultat de dernier comptage quinquennal, sont passés au-dessus de 2000 véhicules / jour.

Globalement, il y a à ce jour 752 km de routes marquées à l'axe et 576 km qui n'en ont pas. Concernant le balisage en courbe, la norme indique que l'on doit toujours avoir dans le champ visuel trois balises. Le nécessaire est fait en cette matière. Dans les courbes trop fortes où les balises seraient trop rapprochées, on substitue ces balises avec des chevrons pour donner la direction, et des glissières quand c'est dangereux.

¹ (11_POS_272) Postulat Aliette Rey-Marion et consorts - Réaliser le marquage adéquat des routes cantonales secondaires vaudoises pour accroître la sécurité de tous les usagers

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion met en exergue que :

- les routes cantonales sont bien balisées, le marquage central de routes étroites est une fausse sécurité : il appartient aux conducteurs d'adapter leur vitesse à la route comme aux conditions météorologiques, les balises latérales permettant de suivre les routes en cas de brouillard ;
- le CE a d'ores et déjà répondu à un postulat similaire, suite auquel d'importantes mesures ont été prises, dès lors que ce postulat est inutile puisque les choses sont faites ;
- si on répondait au postulat, il s'agirait selon les estimations d'investir 6 millions et d'augmenter le budget d'entretien de Fr. 500'000.- Dans la pesée des intérêts, on ne retient pas cette manière de procéder, qui est contraire à la sécurité.

Plusieurs membres de la commission invitent dès lors le postulant à retirer son intervention.

Le postulant estime toutefois que depuis le postulat Rey-Marion, le trafic a évolué. S'il ne conteste pas la norme de largeur de moins de six mètre, il note que l'augmentation des balises peut être dangereuse en cas de croisement avec les poids lourds et les véhicules agricoles. Certes les moyens financiers sont une limite, il maintient son postulat, estimant que le brouillard est une contrainte qu'il faut traiter.

La discussion générale est également l'occasion de répondre à quelques questions :

De plus en plus de véhicules sont équipés de système d'aide à la conduite line control, liées à ces lignes blanches. Y a-t-il des systèmes qui aident ces moyens d'aide à la conduite, qu'il s'agirait un jour de mettre en œuvre sur nos routes ?

On est en effet à un tournant technologique qui pourrait à terme impliquer le besoin d'adapter l'infrastructure à ces nouveaux modes de conduite. La Confédération étudie ce thème, a engagé des spécialistes ; il ressort des premières réflexions qu'il est un peu prématuré de pouvoir conclure qu'il faut adapter le réseau aux nouvelles technologies. En cette matière, la réflexion est coordonnée au niveau européen.

Quelle est la signification des termes de marquages, central ou latéral, et de balisage ?

On parle de marquage quand il s'agit de pose de lignes peintes, au centre ou sur les côtés. Le balisage est vertical, les balises étant dotées de catadioptrés pour réfléchir la lumière des phares.

Concernant les normes VSS, quel est leur statut juridique ?

Les normes VSS sont des normes professionnelles qu'on applique dans la construction des routes ; elles n'ont pas de base légale, mais constituent la base des tribunaux. Si on s'en écarte trop on peut avoir des problèmes en cas de litiges.

Y a-t-il des exceptions à certains endroits du canton par rapport aux normes VSS, pour le marquage latéral notamment ?

Il y a deux types d'exceptions : lorsque le balisage n'est matériellement pas possible, ou dans certaines zones où on observe une accidentologie accentuée. Très peu de secteurs sont concernés, car on essaie d'appliquer les normes VSS.

Les normes VSS sont applicables par le canton et les communes : le canton veille-t-il à l'application des normes VSS par les communes ?

Les communes sont responsables d'appliquer ces normes sur leurs tronçons.

5. VOTE DE RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par neuf voix contre, six abstentions et aucune voix pour, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat.

Oron-la-Ville, le 24 avril 2017

*Le rapporteur :
(Signé) Philippe Modoux*

Postulat Céline Ehrwein Nihan et consorts – Quelle vision pour le développement de la mobilité au pied du Jura ?*Texte déposé*

Le développement récent de la gare de Grandson a permis d'améliorer en partie l'offre en transports en commun le long de la ligne du pied du Jura. On est ainsi passé de 8 trains par jour en 2015 à 4 trains par heure aujourd'hui. Cela dit, l'offre en transports publics demeure malgré tout encore largement insuffisante pour convaincre les habitants de la région de délaisser leur voiture et pour répondre aux besoins des personnes dépendantes des transports publics. Une offre complémentaire train-bus serait gagnante, aussi bien pour les habitants du pied du Jura que pour les deux opérateurs en place.

Ce d'autant plus que l'on s'attend à ce que l'évolution démographique et le développement économique de la région se poursuivent. Le site industriel de La Poissine — entre Grandson et Onnens — qui fait partie des sites stratégiques de la politique cantonale des pôles de développement (PPDE) et qui a été raccordé au rail en 2016, devrait ainsi accueillir dans les prochaines années plus de 300 emplois supplémentaires.

Or, qui dit accroissement de la population et développement économique, dit également augmentation des besoins en matière de mobilité et accroissement des nuisances qui s'y rattachent. Ainsi, on peut sans peine imaginer que l'augmentation de la mobilité induise des désagréments en termes de pollution atmosphérique, accroisse les risques d'accidents et provoque une congestion du trafic aux heures de pointes notamment, en particulier des voies d'accès aux principales gares de la région — Grandson, Yverdon — et des services de Parc & Drive qui s'y rattachent.

De fait, la ligne ferroviaire entre Yverdon et Neuchâtel est extrêmement concurrentielle en termes de temps de parcours, en comparaison du temps de parcours en véhicules privés, et ce aussi bien en direction de Neuchâtel que d'Yverdon. Cette ligne n'est toutefois pas utilisée de la manière optimale. La part modale transport en commun/transport individuel motorisé sur les parcours trans-cantonaux reste très faible. Une part des déplacements en véhicules privés pourrait pourtant très probablement être captée avec une amélioration des fréquences et des temps de parcours des bus et des trains. Le tableau ci-dessous met en évidence l'offre à l'heure de pointe et le manque d'intérêt de l'offre en heure creuse. Les deux dernières colonnes montrent que des temps de parcours concurrentiels entre le train et la voiture sont possibles.

Comparaison des temps de parcours¹

Trajet en minutes	En train, en dehors des heures de pointe	En train, aux heures de pointe (trains supplémentaires matin/soir)	En voiture (TIM)
Gorgier – Yverdon	46	17	17
Concise – Neuchâtel	42*	26	22
Gorgier – Neuchâtel du	18	18	18
Concise – Yverdon	33	8	20
Provence – Yverdon	48	26**	29
Concise – Lausanne	61*	44*	46
Gorgier – Lausanne	74*	50*	56

*avec changement

** hypothèse : Bus -> Concise puis train (5' de changement)

¹ Sources : cff.ch et Google Maps.

Compte tenu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir :

1. réaliser un état des lieux :
 - des besoins en mobilité des habitants de la région, en intégrant notamment les catégories de personnes qui n'ont pas d'autre choix que d'emprunter les transports publics (personnes âgées, etc.) ;
 - des collaborations existantes le long de la ligne du pied du Jura entre les différents partenaires responsables de l'offre en transports publics ;
 - des freins actuels au développement des transports publics et de la qualité de l'offre.
2. esquisser, en collaboration avec les opérateurs des transports publics et en discussion avec les autorités neuchâteloises, différents scénarios permettant de pallier les éventuels manques au regard des prévisions démographiques et de développement économique de la région.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Céline Ehrwein Nihan
et 21 cosignataires*

Développement

Mme Céline Ehrwein Nihan (VER) : — Il y a peu de temps encore, les habitants du pied du Jura pouvaient dire : au-delà d'Yverdon, il y a des rails, il y a des gares, mais il n'y a pas de trains ; ou plutôt : les trains passent, mais ne s'arrêtent guère. En 2015, la situation a quelque peu changé puisque l'offre en transports en commun au pied du Jura s'est améliorée, notamment grâce au développement de la gare de Grandson. On est ainsi passé de 8 trains par jour à 4 trains par heure !

Ainsi, les habitants du centre de Grandson ne se retrouvent plus dans la situation absurde consistant à devoir descendre du train à Yverdon, pour prendre le bus pour aller au centre de Grandson, c'est-à-dire à côté de la gare. Cela dit, si la situation s'est quelque peu améliorée, l'offre en transports publics demeure insuffisante dans la région. Elle est notamment insuffisante pour inciter les automobilistes du pied du Jura à abandonner leur voiture, comme pour répondre aux besoins des personnes qui n'ont pas d'autre choix que d'emprunter les transports en commun pour se déplacer dans la région. Et si l'offre est aujourd'hui limitée, elle risque de l'être encore plus dans les années à venir, car si rien n'est entrepris, le problème risque encore de s'aggraver, alors qu'on s'attend à ce que l'évolution démographique et économique de la région se poursuive. Pour exemple, le site industriel de La Poissine devrait bientôt accueillir quelque 300 emplois supplémentaires.

C'est dans cette perspective que j'ai donc, avec mes cosignataires, déposé le présent postulat qui demande que le Conseil d'Etat réalise un état des lieux des besoins en mobilité de la région, des collaborations existant entre les différents partenaires — les cars postaux et les Chemins de fer fédéraux (CFF) qui sont les responsables de la mobilité en transports publics dans la région. Nous demandons aussi un état des lieux des éléments qui freinent potentiellement le développement des transports publics et la qualité de l'offre au pied du Jura. Le postulat demande encore au Conseil d'Etat, en collaboration avec les partenaires évoqués — les cars postaux, les CFF et aussi le canton de Neuchâtel, puisque les gens ne s'arrêtent pas à la frontière du canton lorsqu'ils se déplacent — d'esquisser différents scénarios pour permettre de pallier les éventuels manques en transport et en matière de qualité de l'offre, dans la région, par rapport aux évolutions démographiques et économiques attendues.

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Céline Ehrwein Nihan et consorts -
Quelle vision pour le développement de la mobilité au pied du Jura ?

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 29 mai 2017 à la Salle de conférences P001, Rue des Deux-Marchés, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Valérie Induni, Céline Ehrwein Nihan, de MM. Daniel Ruch, Eric Sonnay, Philippe Grobéty, Etienne Räss (remplaçant Miche Collet), Julien Cuérel, ainsi que de la soussignée Fabienne Freymond Cantone, confirmée dans son rôle de présidente et rapportrice.

Mme Nuria Gorrite (cheffe du DIRH), était accompagnée de MM. Pierre-Yves Gruaz (directeur général de la DGMR) et Julien Niquille (responsable Offre et projets de transport public DGMR).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante rappelle qu'il y a eu passablement de développement des transports publics (TP) dans le Nord Vaudois, notamment sur la ligne du Jura au Nord d'Yverdon, avec en particulier le développement de la gare de Grandson où on est passé de huit trains par jour en 2015 à quatre trains par heure. N'en demeure pas moins que, à son avis, la desserte en TP du Nord-Ouest du canton pourrait être améliorée, en termes de qualité et de quantité de l'offre. Elle souhaite savoir ce qu'il en est réellement des besoins en TP dans cette région, sachant qu'il s'agit d'une région à développer, notamment au vu de plans stratégiques de développement économique (centre de la Poissine par exemple). Elle s'interroge sur les possibilités de développement en direction d'Yverdon et Lausanne, et en direction de Neuchâtel.

Elle donne un exemple : pour aller à Concise depuis Yverdon, en voiture le trajet prend 20 à 25 minutes, alors qu'en TP cela prend 30 minutes, à l'exception d'une correspondance à 6h du matin où Concise – Yverdon prend 10 minutes. De plus, elle note qu'avec le développement de la gare de Grandson, qui est très positif, il y a un risque de congestion de trafic autour de cette gare.

Au final, par ce postulat, elle souhaite savoir ce qu'il en est des besoins, et du développement de l'offre en fonction de ces besoins, afin notamment d'éviter les effets de congestion sur les gares « centre ». Car à son sens il s'agit d'assurer aux habitants de cette région la possibilité d'aller en direction de Neuchâtel ou Yverdon en TP.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Cheffe du DIRH distribue un document annexé au présent Rapport de commission. Elle rappelle qu'il y a des outils de planification, portés pour certains pas les communes, inscrits dans des plans directeurs communaux et cantonal (PDCn). Par ailleurs, l'Observatoire de la mobilité permet de calibrer l'évolution de la demande en fonction d'éléments de densification, en termes d'emplois comme d'habitants de chaque bassin de transport du canton. Elle rappelle que la commande de TP d'offre régionale découle d'analyses de la pertinence qui doivent être acceptés par l'OFT, sur la base de ratios et calculs assez clairs. Il faut donc l'assentiment de la Confédération pour qu'elle paie sa part (environ 50% du déficit), étant entendu que le reste est payé par le Canton et les communes, lesquelles

contribuent à hauteur de 30%. Par ailleurs, la région concernée suppose de l'intercantonalité avec le canton de Neuchâtel. Les cantons se coordonnent via la CTSO (Conférence des directeurs de transports de Suisse occidentale) en termes de développement d'offre. Or, vu les priorités et la situation financière du canton de Neuchâtel, augmenter l'offre de TP dans cette région n'est pas leur priorité : les projets de développement des liaisons entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds passent avant.

De plus, il faut une adéquation entre l'offre et la demande, le canton devant veiller à l'équité territoriale entre les régions du canton en fonction de certains critères. Et bien entendu, les éléments sur la région concernée par le postulat sont fournis dans le cadre du document remis aux membres de la commission, ainsi que les pistes d'amélioration prévues (cf. annexe).

4. DISCUSSION GENERALE

A la question de comment s'intègre le futur PDCn, en cours de révision, avec les prévisions de besoins en TP, la cheffe du DIRH explique que l'on intègre au fur et à mesure les éléments prévisionnels fournis avec les communes, en lien avec le SDT. La Cellule agglomération (entre la DGMR et le SDT) fait remonter ces informations. On constate que les perspectives de croissance ne se situent pas dans les communes mentionnées dans le postulat. Avec la LAT, la progression des emplois est plutôt attendue dans la région d'Yverdon.

Le directeur général de la DGMR précise que le taux de croissance doit se mettre en parallèle du nombre absolu de nouveaux habitants et emplois : 2% d'augmentation dans des communes peu peuplées au regard des 400 à 1000 voire 1500 passagers supplémentaires qu'il faudrait avoir dans les trains a peu d'impact significatif. 0,5% de croissance à Lausanne a un impact nettement plus important qu'une croissance de 3% dans une petite commune.

La cheffe du DIRH ajoute que l'Observatoire de la mobilité permet d'avoir une dynamique des évolutions chiffrées. De plus une étude à vision 2050 pour l'ensemble du canton a été commandée : l'évolution liée au pôle de la Poissine (entre Grandson et Onnens) a été intégrée à ces scénarios. L'objectif est d'y maintenir l'offre : en effet il y a un risque de ne pas respecter les critères de l'OFT. Ceci dit, la DGMR suit les évolutions : il est en effet plus rapide de mettre en place une ligne de bus que de mettre en œuvre un PPA. Tous les éléments sont en main de la DGMR pour adapter l'offre TP aux besoins.

Le responsable Offre et projets de transport public rappelle qu'en 2004, l'offre sur la ligne de bus Yverdon-Mauborget était très faible (2 bus par jour), avec seulement l'offre PubliCar en journée, alors qu'à ce jour il y a 10 bus par jour, et plus besoin de PubliCar. Avec le développement effectué on a atteint le maximum de ce qu'on peut faire au regard des critères OFT notamment. Il faudrait doubler le nombre de passagers pour pouvoir augmenter l'offre.

A la question d'une députée qui note que d'autres régions pourraient être intéressées par une photographie de la situation des TP dans leur région, la cheffe du DIRH rappelle que le responsable Offre et projets de transports publics n'a pas pour cahier des charges de dresser des bilans régionaux ! Les dossiers à déposer à l'OFT comportent un travail important : il ne faudrait pas que le canton, qui dispose de peu de ressources humaines, ne puisse plus faire face. Les associations régionales disposent de toute l'information, lesquelles peuvent répondre aux questions de ce type pour les diverses régions du canton. En cas de difficulté sur tel ou tel point, bien entendu la DGMR fournira les éléments. Le site www.vaudmobile.ch donne par ailleurs beaucoup d'informations.

Au final, la postulante remercie pour les informations fournies qui donnent une bonne vision d'ensemble. Elle retire donc son postulat, et souhaite que les éléments fournis dans la présentation de la DGMR soient joints au rapport de la commission. Elle appelle au suivi des discussions avec le canton de Neuchâtel et que le développement de la région soit accompagné des TP adéquats.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La postulante ayant retiré son postulat, la commission dressera rapport au Grand Conseil comprenant les éléments fournis par la DGMR.

Nyon, le 26 août 2017.

La rapportrice :

(Signé) Fabienne Freymond Cantone

Annexe :

- « *Postulat Ehrwein Nihan. Quelle vision pour le développement de la mobilité au pied du Jura ?* », DIRH-DGMR, Commission du Grand Conseil di 29 mai 2017.

Postulat Ehrwein Nihan

Quelle vision pour le développement de la mobilité au pied du Jura ?

Commission GC du 29 mai 2017

Département des infrastructures
et des ressources humaines – DIRH

Direction générale de la mobilité
et des routes – DGMR

Thèmes

1. Outils de planification
 - ✓ PDR Nord Vaudois
 - ✓ Analyse de la demande / observatoire de la mobilité
2. Coordination des planifications
 - ✓ Intercantonalité
 - ✓ Financement / Adéquation Offre-demande OFT
3. Réseau TP Pied-du-Jura
 - ✓ Offre routière
 - ✓ Offre ferroviaire
4. Conclusions

Outils de planification PDR du Nord Vaudois

Démarche en cours

- Validation COPIL 1^{er} juin 2017
- Examen préalable formel : 2^{ème} semestre 2017

→ Diagnostic desserte TP du nord vaudois **jugée bonne**

→ Pistes d'améliorations à analyser :

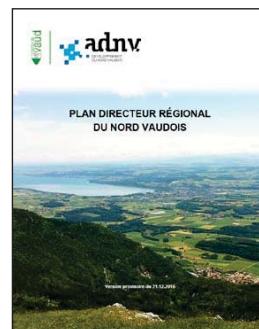
☐ Ligne d'action 3.2 :

Améliorer l'offre TP en fonction de la demande et des ressources

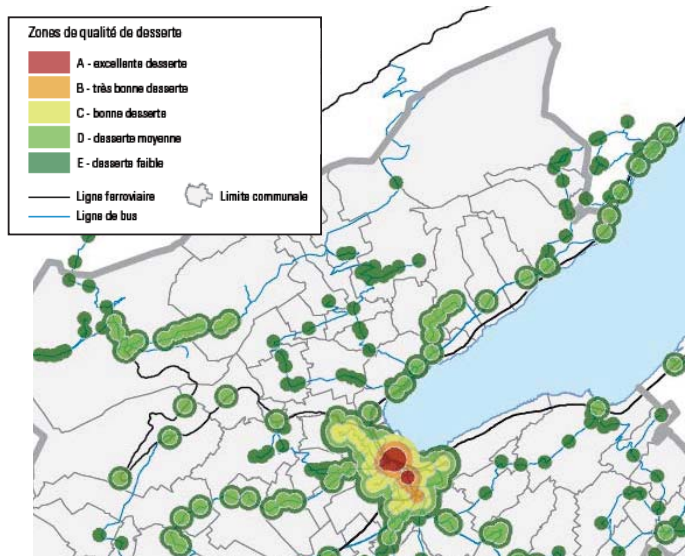
➤ 3.2c : améliorer liaisons rapides avec centre local de Concise

☐ Ligne d'action 3.3 :

Améliorer la qualité des interfaces de transports publics



Outils de planification Observatoire de la mobilité

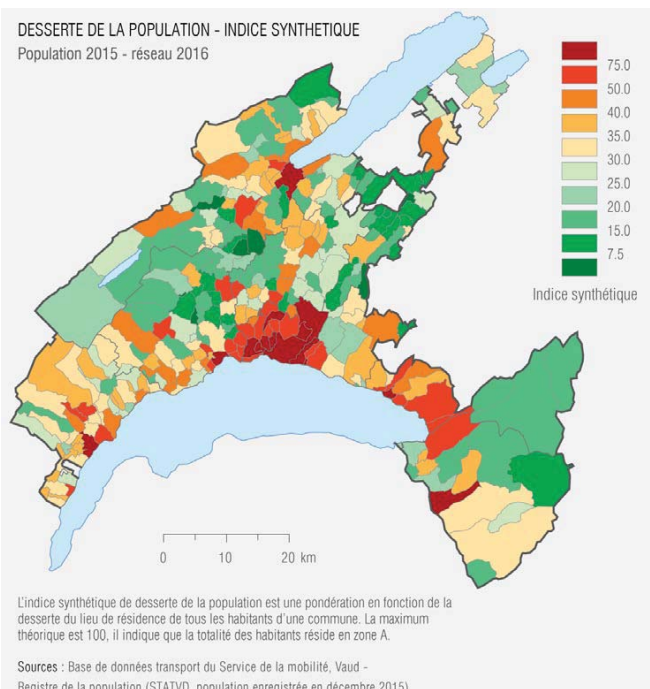


Qualité de desserte 2013

- Desserte moyenne à bonne de tout le territoire
- Cadence semi-horaire en semaine pour l'axe principal (Yverdon-Concise)
- Desserte ferroviaire aux heures de pointe vers Yverdon et Neuchâtel

Outils de planification Observatoire de la mobilité

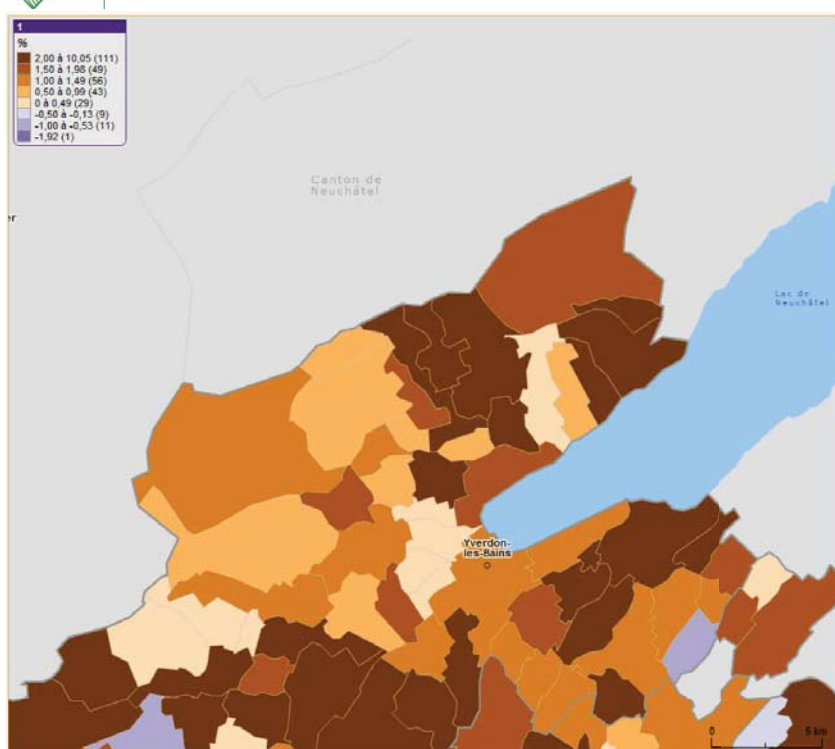
DESSERTE DE LA POPULATION - INDICE SYNTHETIQUE
Population 2015 - réseau 2016



Desserte de la population 2016

- Qualité de desserte bonne à très bonne pour la région du pied du Jura en comparaison cantonale

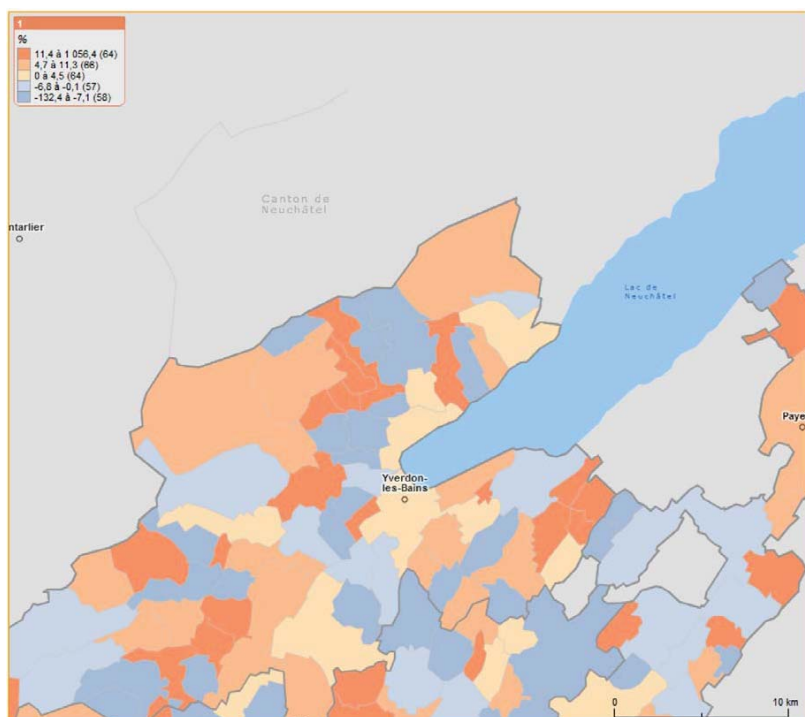
Outils de planification Observatoire de la mobilité



Evolution des habitants 2010-2015

*L'évolution moyenne
(2.06%) dans cette région
dépasse légèrement la
moyenne cantonale (1.83%)*

Outils de planification Observatoire de la mobilité



Evolution des emplois 2011-13
Augmentation très modérée du nombre d'emplois dans la région considérée.

DIRH – DGMR

17_PS_241 Quelle vision pour le développement de la mobilité au pied du Jura ?

29 mai 2017

7

Règles de planification Généralités

- La mise en place de l'offre TP régionale est de la compétence des Cantons sur mandat de la Confédération (OFT)
- Coordination assurée entre Cantons (appelés les commanditaires) pour la mise en place des offres intercantionales
- Coordination entre les entreprises de transport (CFF, CarPostal,...) assurée par les commanditaires
- Les Cantons assurent aussi la cohérence avec les outils de planification (Plan sectoriel des transports de la Confédération, PDCn, Plans directeurs régionaux,...)

DIRH – DGMR

17_PS_241 Quelle vision pour le développement de la mobilité au pied du Jura ?

29 mai 2017

8

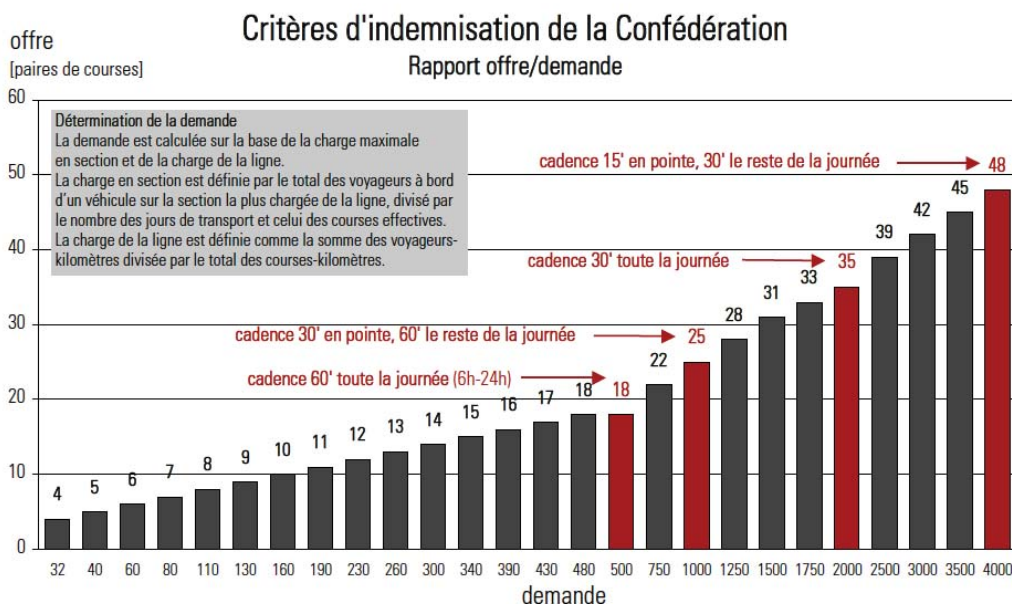
Règles de planification Financement TP

- Le déficit des lignes de transport public est assumé à 47% par la Confédération si certaines règles sont respectées :
 - Taux de couverture des charges (10% / 20%)
 - Respect de l'adéquation offre-demande (OFT)
- Le solde du déficit est financé 53% par le Canton de Vaud
 - 30% est refacturé aux Communes (facture transport)
 - Bassins versant / Coefficient de qualité de desserte

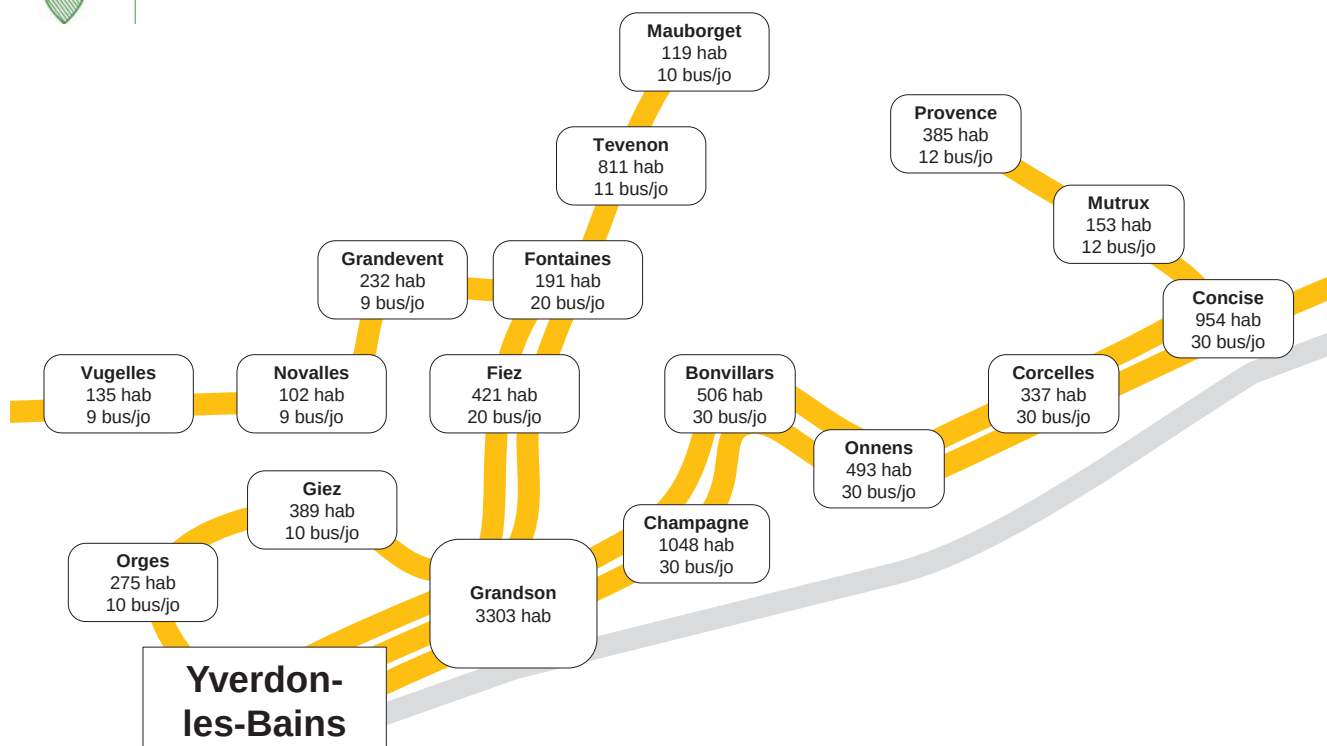
Règles de planification Financement TP

- Pour les lignes intercantionales (train REG Yverdon-les-Bains – Neuchâtel ou bus 630 Yverdon-les-Bains – Gorgier-St-Aubin), une coordination est faite entre les Cantons concernés
 - Clé de répartition intercantonale (RIC)
 - Canton commanditaire principal (trains : Neuchâtel / bus : Vaud)
 - Contraintes (budgétaires, politiques) à concilier entre les différents commanditaires

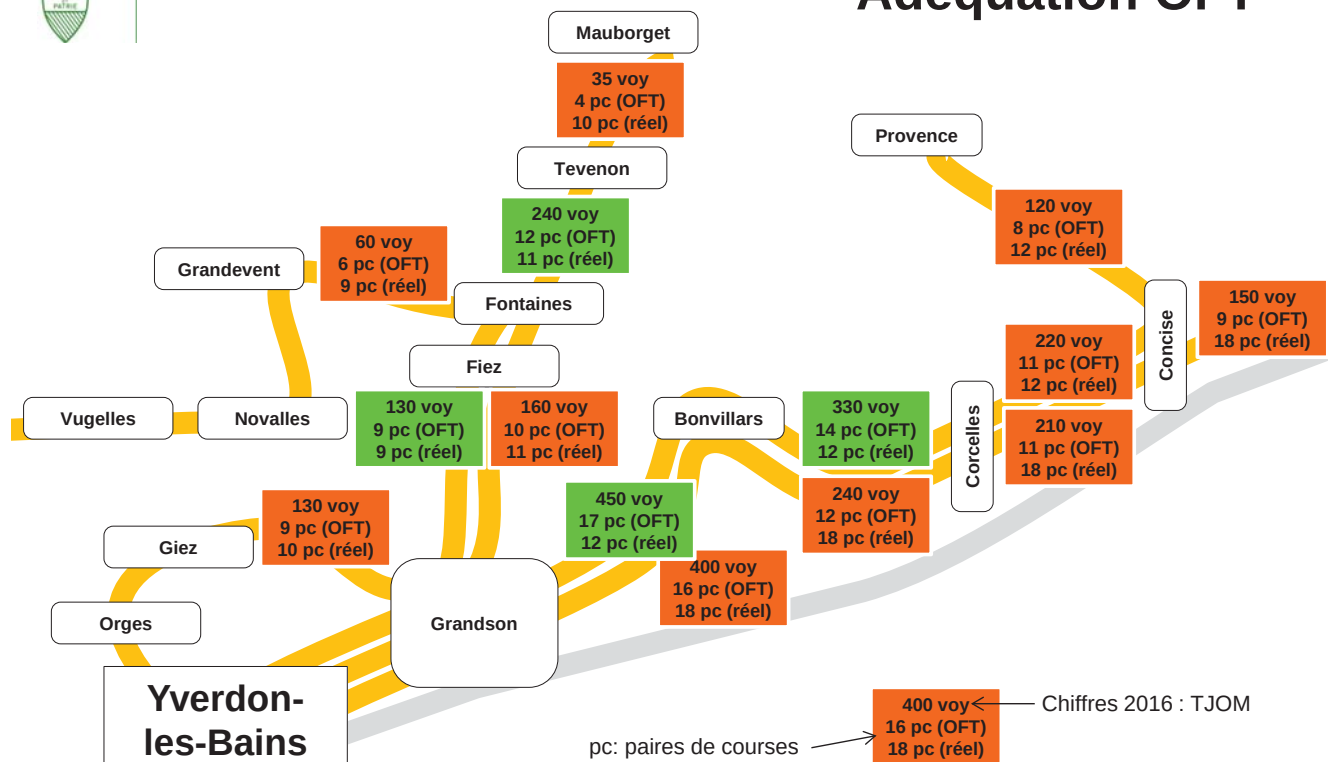
Règles de planification Adéquation OFT



Réseau TP Pied-du-Jura Offre bus 2017



Réseau TP Pied-du-Jura Adéquation OFT



Réseau TP Pied-du-Jura Offre bus

Perspectives de développement :

- Monitoring de la demande (scolaire / habitants / emplois)
 - ☐ Potentiel faible (en regard des critères OFT)
 - ☐ Investissement cantonal (indemnités) déjà important :
 - Ligne 620 (Yverdon-Grandson-Grandevent) : 885 KCHF
 - Ligne 625 (Yverdon-Grandson-Mauborget) : 740 KCHF
 - Ligne 630 (Yverdon-Concise-Gorgier) : 1'340 KCHF
 - Ligne 635 (Yverdon-Concise-Provence) : 1'050 KCHF

4'015 KCHF

(pour 6551 habitants, hors Grandson, Valeyres et Yverdon soit plus de CHF 600.- / habitants)

Réseau TP Pied-du-Jura Offre ferroviaire

Temps de parcours actuel

Yverdon - Concise : 8'

Evolution de l'offre

Avant H09 : 1 AR / jour

H09-H10 : 2 AR / jour

Dès H11 : 4 AR / jour (1.4 MCHF/an)



Davantage de trains ?

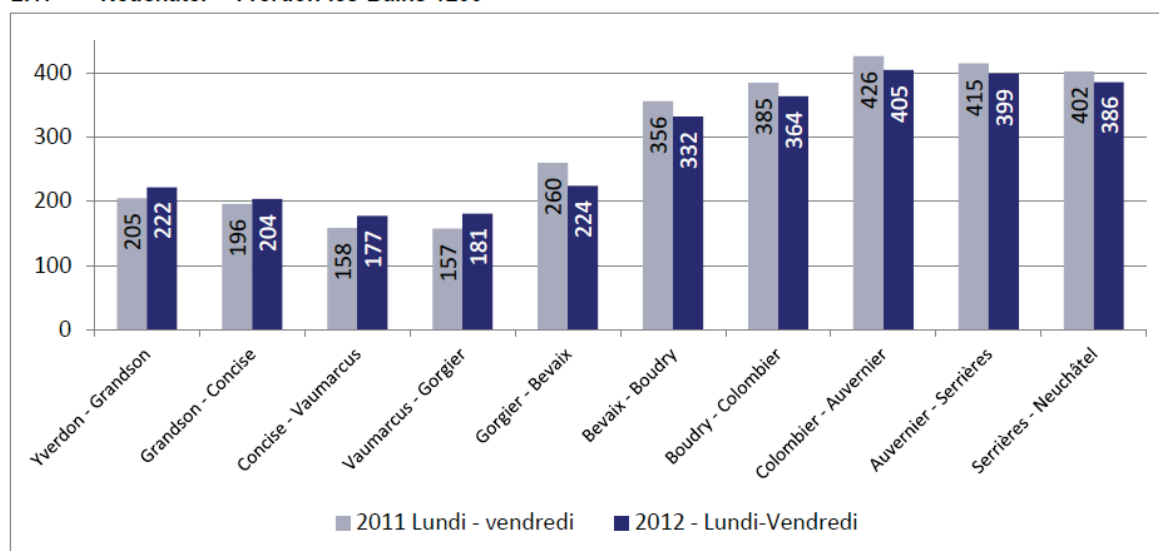
Techniquement possible, difficultés financières NE, aucun apport OFT

Coûts d'un AR supplémentaire par jour ouvrable 350 KCHF

(VD : 24% 85KCHF / NE : 76% 265KCHF / OFT : 0%)

Réseau TP Pied-du-Jura Offre ferroviaire

2.17 Neuchâtel – Yverdon-les-Bains 1200



Tableaux des charges par section, CFF Hochrechnung der Erlöse Personenverkehr (HOP) liste 64a

TJOM : 204 voyageurs / jour ouvrable

Amélioration de la desserte de Concise

- Question orale de M. le Député Cédric Pillonel (16_HQU_238) :
Desservir cette gare avec les trains RER Vaud (attente de 20' à Grs)
 - ☐ Impossibilité technique de rebrousser à Concise (infrastructure)
 - ☐ Dépassement obligatoire à Grandson (7' au moins)
 - ☐ Temps insuffisant pour effectuer un aller-retour sans rames supplémentaires

Le Conseil d'État avait répondu ne pas prévoir le prolongement des trains du RER Vaud au-delà de Grandson, étant donné qu'il est impossible sans matériel supplémentaire et sans infrastructures nouvelles.

Perspectives de développement :

- Programme PRODES (étape 2030)
 - ☐ Définition de l'offre grandes lignes Lausanne – Yverdon – Bienne encore en cours
 - ☐ Volonté cantonale **de maintenir** une offre ferroviaire régionale entre Gorgier-St-Aubin et Yverdon-les-Bains
 - ☐ Difficultés identifiées pour la mise en conformité des haltes de Grandson et Concise (LHand).

Constats DGMR – MT :

- Selon PDR NV, desserte TP jugée bonne dans le secteur
- Monitoring assuré pour suivre l'évolution de la demande (habitants/emplois) et respecter l'adéquation offre-demande

Points identifiés pour suivi par DGMR - MT :

- **Analyse** de l'amélioration de la desserte ferroviaire de Concise vers les centres d'Yverdon et Neuchâtel identifiée dans PDR Nord Vaudois (coordination avec le commanditaire principal : canton NE)
- **Etudier** l'amélioration desserte TP du site de la Poissine (agglôY)
- PRODES : **Maintien** de la desserte ferroviaire régionale entre Yverdon et Neuchâtel

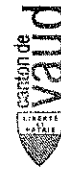
17_POS_241 Les questions de la postulante

Compte tenu de ce qui précède, demande au Conseil d'Etat de bien vouloir :

1. réaliser un état des lieux :
 - des besoins en mobilité des habitants de la région, en intégrant notamment les catégories de personnes qui n'ont pas d'autre choix que d'emprunter les transports publics (personnes âgées, etc.) ;
 - des collaborations existantes le long de la ligne du pied du Jura entre les différents partenaires responsables de l'offre en transports publics ;
 - des freins actuels au développement des transports publics et de la qualité de l'offre.
2. esquisser, en collaboration avec les opérateurs des transports publics et en discussion avec les autorités neuchâteloises, différents scénarios permettant de pallier les éventuels manques au regard des prévisions démographiques et de développement économique de la région.

16-PET-058

6619 Signatus



Grand Conseil - Secrétariat général
Pl. du Château 6 - 1014 Lausanne

Déposé le 28.6.16

Scanné le

Pétition : Sauvons la forêt du Flon. Rampe Vigie-Gonin, non merci.

La forêt ancestrale du Flon est menacée par la construction d'un nouvel axe routier qui prévoit sa destruction totale, la rampe Vigie-Gonin. Nous demandons aux autorités communales, cantonales et fédérales de renoncer définitivement à vouloir raser les vestiges d'une forêt ancestrale et historique de la ville de Lausanne.

La forêt du Flon est le seul point vert de toute la surface du Flon, c'est un biotope écologique fréquenté par de nombreuses races d'oiseaux, de petits mammifères, ses arbres sont variés, c'est le poumon du Flon.

Sauvons la forêt du Flon, rampe Vigie-Gonin, non merci ! Merci pour votre soutien.

Parlez en autour de vous ! **Pétition également disponible en ligne sur change.org** sous l'intituler « Sauvons la forêt du Flon. Rampe Vigie-Gonin, non merci ».

Signatures récoltées du 26 mai au 26 juin 2016, une grande moitié sur le sit de pétitions en ligne Change.org et une petite moitié au Flon, dans la rue et certains endroits publics.

682 messages pour sauver la forêt du Flon ont également été déposé sur la page même du site en ligne.

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :

Pétition Sauvons la forêt du Flon, Rampe Vigie-Gonin, non merci.

1. PREAMBULE

La Commission thématique des pétitions était composée de Mme Aline Dupontet, Fabienne Despot (qui remplace Pierre Guignard), et de MM Olivier Epars, Philippe Germain, Pierre-André Pernoud, Filip Uffer, Hans-Rudolph Kappeler, Daniel Trolliet, Pierre Grandjean (qui remplace Daniel Ruch), Jérôme Christen. Elle a siégé en date du 22 septembre 2016 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. MM Pierre Guignard et Daniel Ruch étaient excusés.

Mme Sylvie Chassot et M. Cédric Aeschlimann, Secrétaires de commission parlementaire, sont remerciés pour les notes de séance.

2. PERSONNES ENTENDUES

Pétitionnaires : M. Guillaume Morand, président des Acteurs Economiques et Sociaux du Flon, Mme Carole Blomjous, géomorphologue, Me Jaques Micheli, avocat.

Représentant de l'Etat : DIRH/DGMR (Direction générale de la mobilité et des routes), M. Federico Molina, Chef de la division planification (DGMR), M. Yves Kazemi, Inspecteur forestier à l'Inspection des forêts du 18^{ème} arrondissement (DGE).

3. DESCRIPTION DE LA PETITION

La nature de la pétition concerne, dans le cadre du projet de tram lausannois T1, la création d'une rampe entre la rue de la Vigie et l'avenue Jules Gonin, nécessaire selon les porteurs du projet pour maintenir une accessibilité au centre-ville et de se substituer à l'accès par la route de Genève.

Les pétitionnaires ne s'inscrivent pas contre ce projet de développement du tram T1 mais dans la création de la rampe qui impliquera la disparition de la forêt du Flon, même si celle-ci est actuellement régie par le plan d'affectation de la zone établi en 1999, spécifiant que la forêt du Flon doit être conservée. En 2012, une première pétition a été déposée au Conseil communal lausannois, sans suite. Puis l'association « My Flon » a ensuite fait opposition au projet, sans plus de succès. Une seconde pétition a été lancée en mai 2016, obtenant 6'600 signatures en moins de deux mois, témoignant ainsi de l'attachement des lausannois et autres utilisateurs à cet espace vert préservé du centre-ville.

Les pétitionnaires rappellent le caractère particulier de cette forêt encore sauvage, non seulement aux niveaux géologique et biologique, mais la présentant également dans son rôle de régulateur thermique de la zone.

Ils spécifient encore qu'outre la disparition de la forêt du Flon, la rampe apporterait, avec le passage programmé de 1'600 véhicules privés par jour, son lot de nuisances, entre autres sonores, à tout le quartier.

4. AUDITION DES PETITIONNAIRES

En réponse à une question, il est indiqué que la zone est cadastrée en zone forêt, donc soumise à la LFo, et que le défrichement, selon le projet, couvrirait 1'500 m² environ. Un reboisement compensatoire est prévu à la Vallée de la Jeunesse. Mais la valeur spéciale de la forêt du Flon, à savoir son emplacement en centre-ville qui apporte fraîcheur et amélioration de la qualité de vie en milieu urbain, ne serait pas remplacée.

Pour éviter la construction de la rampe tout en préservant le projet de tram T1, une proposition a été faite par les pétitionnaires à la Ville de Lausanne et aux TL de faire passer les rames et de créer une arrivée en sous-sol, tout en maintenant le trafic des véhicules privés à la route de Genève. D'après ceux-ci, cette option n'empêcherait pas un développement futur du réseau, voire même le faciliterait, et le surcoût estimé à CHF 80 millions ne leur semble pas exagéré au regard des avantages à venir.

Les pétitionnaires indiquent ne pas avoir consulté d'autres instances publiques que la commission des pétitions, tout en soulignant l'insuffisance d'ouverture des dites autorités municipales et cantonales. Ils précisent également avoir constaté que le manque de volonté des autorités d'établir un dialogue ou de participer à un débat public provient à leur avis des délais imposés par la Confédération pour le financement du projet, de l'immensité du dossier T1, qui ne favorise pas de se pencher sur une problématique spécifique, et du fait que le dossier est passé des mains municipales aux cantonales.

Il est finalement mentionné que l'association « My Flon » n'a pas été la seule à faire opposition à ce projet : d'autres acteurs commerciaux privés ayant également contesté le plan, pour des questions de report de trafic notamment.

5. AUDITION DES REPRESENTANTS DE L'ETAT

Le représentant de la DGMR rappelle que le Grand Conseil a adopté, en juin 2016, un exposé des motifs ainsi que quatre décrets relatifs au financement des études et de la réalisation des lignes principales desservant l'agglomération, donc son développement prévu dans le cadre du projet d'agglomération Lausanne-Morges. Il spécifie par là-même que la densification de l'agglomération ne peut se concevoir qu'avec une augmentation massive des transports publics pour éviter l'étouffement par surplus de trafic privé.

Il indique que le projet des axes forts prévoit de réserver des voies aux transports publics et donc de couper le trafic pour les véhicules privés entre Chauderon et St-François, tout comme sur certains tronçons de la Rue de Genève, ceci sans se faire au détriment de la fluidité des accès pour les véhicules individuels pour lesquels une accessibilité au centre-ville doit bien évidemment être maintenue. Ceci constitue l'essence même de la liaison à créer « Vigie - Gonin ».

Il est rappelé que le centre-ville est quotidiennement rejoint par 88'000 véhicules, dont 75'000 le traversant. Il est envisagé un report de 10% des utilisateurs de véhicules privés vers les transports publics ainsi qu'un nouveau plan de circulation qui impliquerait un report du trafic de transit sur d'autres axes, comme l'autoroute, par exemple.

Sur la base d'estimations, la DGMR a envisagé que la liaison « Vigie - Gonin » permettrait de gérer l'accessibilité vers le centre-ville de 7'000 véhicules par jour. Par contre, les simulations informatiques prévoient d'importants problèmes de saturation du centre avec des congestions, soit de l'axe « Vigie - Gonin » soit de la petite ceinture.

Le chef de division précise que les procédures sont en cours depuis 2010 et que le projet de tram T1 doit être géré dans le cadre de la Loi sur les chemins de fer, qu'il est donc d'une nature fédérale sous l'égide de l'Office fédéral des transports (OFT). 130 oppositions ont été déposées lors de la première mise à l'enquête, notamment concernant les coupures de trafic des véhicules privés au centre-ville. Les procédures de conciliation ont débouché sur le retrait de 88 de ces oppositions.

L'OFT a approuvé le projet le 7 mars 2016, après avoir auditionné l'ensemble des services cantonaux concernés et reçu le préavis de l'OFEV. C'est à ce moment-là que le solde des oppositions a été déclaré comme irrecevable ou rejeté. Ce qui a été le cas de l'opposition des pétitionnaires. Le chef de division rappelle en outre que l'OFT a adjoint 140 conditions à la réalisation du projet afin, entre

autres, de répondre aux engagements pris lors des séances de conciliation avec les opposants. 5 recours ont par la suite été déposés, dont celui des pétitionnaires portant spécifiquement sur la liaison « Vigie - Gonin ». Ce recours a été déclaré comme recevable et est en cours de traitement par le Tribunal administratif fédéral.

L'Inspecteur des forêts rappelle que la zone est soumise au régime forestier. L'article 5 de la Loi fédérale sur les forêts fixe les conditions restrictives pouvant justifier, ou pas, une autorisation de défrichement. Dans le cadre du projet précité, l'Office cantonal des forêts, tout comme l'OFT, ont été convaincus que l'intérêt public à réaliser la rampe « Vigie - Gonin » l'emportait sur la protection du massif forestier du Flon, indépendamment de sa valeur et de sa qualité. Il est également spécifié que le reboisement est une condition impérative liée à l'autorisation de défrichement et que le projet présenté permet de compenser sur le site même 500 m² et que la seconde surface de reboisement, de 1'475 m², est prévue sur la colline de Malley, dans le prolongement de la Vallée de la jeunesse.

Il est enfin indiqué que les oppositions ont jusqu'ici occasionné un retard de 3 ans dans la réalisation du projet et que 18 mois supplémentaires de retard sont encore à prévoir pour les recours à venir.

Suite aux questions des membres de la commission, il est expliqué que le projet de terminus est conçu de manière à ce que le tram puisse être ultérieurement prolongé soit vers le Nord, soit vers l'Est. Outre le surcoût de 80 millions de francs, jugé excessif et disproportionné par rapport au coût global, estimé à 350 millions de francs (déduction faite de l'économie due au renoncement de la rampe « Vigie - Gonin »), l'option de mise sous terre du dernier tronçon impliquerait des coûts supplémentaires pour faire ressortir les voies dans l'optique du prolongement.

Puis il est rappelé que le projet de tram T1 repose sur des études préliminaires conduites en 2007 et 2009 qui ont identifié dans l'ensemble de l'agglomération lausannoise les axes forts qui, compte tenu de la densification prévue, nécessitaient une amélioration notable en transports publics. Différents choix technologiques ont été étudiés (bus, métro, tram), tout comme leurs coûts respectifs, pour arriver à la conclusion que le tram était la solution répondant au plus près aux besoins définis. Dans le cadre de la gestion du trafic, différentes options ont également été imaginées et la rampe « Vigie - Gonin » est celle correspondant aux attentes tant au niveau des transports publics que de l'accessibilité pour les véhicules privés.

Et il est finalement indiqué que le rôle des services forestiers sera également de recréer un environnement forestier riche, basé non seulement sur le volume du reboisement mais également sur sa qualité.

6. DELIBERATIONS

Il est tout d'abord rappelé que le Grand Conseil s'est déjà prononcé sur ce projet en 2009.

En outre, en juin 2016, un exposé des motifs ainsi que 4 décrets ont été adoptés par le Grand Conseil dans le cadre du projet de l'agglomération Lausanne-Morges, dont la rampe fait partie intégrante.

De manière générale, même s'ils comprennent que les riverains et les citoyens seront préjudicés dans le cadre du projet de création de rampe « Vigie - Gonin », tout particulièrement avec la disparition de la forêt au centre-ville, poumon urbain, et l'augmentation du trafic, les membres de la commission ont été particulièrement sensibles et sont convaincus par les explications et arguments des représentants des services de l'Etat, qui semblent maîtriser leur projet. Le reboisement de 500 m² projeté sur le site a également favorisé leur satisfaction.

7. VOTE

Classement de la pétition :

Par 8 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette pétition.

St George, le 5 janvier 2017.

Le rapporteur :
(Signé) Philippe Germain

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur l'initiative législative Marc-Olivier Buffat et consorts concernant la diversité des médias -
Indépendance radio et télévision

1 RAPPEL DE L'INITIATIVE

On se permet de rappeler qu'à l'unanimité, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté, en date du 27 janvier 2009, une résolution demandant au Conseil d'Etat d'intervenir auprès du Conseil fédéral et de la direction de la RSR/TSR afin de défendre l'indépendance et l'autonomie rédactionnelle de la Radio suisse romande dont le siège est à Lausanne. Dans le même sens, une interpellation a été adressée au Conseil d'Etat en date du 27 avril 2009.

Constatant que l'intervention des politiciens, tous bords confondus, se heurte soit à un silence soit à un refus d'entrer en matière de la part des protagonistes de la "convergence", il y a lieu de réintervenir à nouveau, le cas échéant par la voie législative et réglementaire en vue de garantir la diversité des médias et des sites de production radio-télévisés.

Dès lors, les députés soussignés souhaitent déposer la présente initiative à forme de l'art. 160 de la Constitution fédérale pour solliciter que le Conseil d'Etat et le canton de Vaud interviennent en vue de légiférer en la matière et garantir la diversité des sites.

Quelques rappels au préalable:

L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties par l'art. 93 alinéa 3 de la Constitution fédérale.

L'alinéa 2 de cette même disposition stipule cependant que la radio et la télévision contribuent à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Elles prennent en considération les particularités régionales et les besoins des cantons. Elles présentent les événements de manière fidèle et reflètent équitablement la diversité des opinions.

Si la retenue manifestée par le Conseil fédéral dans les procédures de convergences qui ont été initiées respecte donc l'art. 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, on peut en revanche se demander si les mesures annoncées respecteront l'art. 93 alinéa 2, soit la garantie des particularités régionales du pays, de la diversité culturelle et des opinions.

La loi fédérale sur la radio et la télévision, du 24 mars 2006, développe les garanties constitutionnelles mentionnées ci-dessus. L'art. 4 alinéa 4 de la loi fédérale prévoit notamment que les programmes des concessionnaires doivent refléter équitablement dans l'ensemble de leurs émissions rédactionnelles, la diversité des opinions et des événements (...).

L'art. 6 de dite loi confirme l'indépendance et l'autonomie des diffuseurs d'émissions.

L'art. 6 prévoit toutefois une réserve : les diffuseurs ne sont soumis à aucune directive des autorités fédérales cantonales ou communales si le droit fédéral n'en dispose autrement (alinéa 1).

Ils conçoivent librement leur programme et en choisissent notamment les thèmes, le contenu et la présentation ; ils en sont responsables (alinéa 2).

Ainsi, et selon le texte même de l'art. 6 alinéa 1, la législation fédérale pourrait émettre des cautèles ou des directives dans les respects de la diversité des rédactions et des opinions.

L'art. 7 de la loi fédérale prévoit également que le Conseil fédéral peut légiférer par voie d'ordonnance notamment pour garantir certains quotas de diffusion d'émissions suisses ou européennes.

Dans le même sens, l'art. 27 relatif à la production de programmes stipule que les programmes de la RSR doivent être majoritairement produits dans les régions linguistiques auxquelles ils sont destinés.

Les soussignés considèrent ainsi que, soit par le biais d'ordonnance, soit par un complément des arts. 7 et 27 de la loi fédérale sur la radio et la télévision, il serait possible de compléter la législation afin de garantir un ancrage diversifié et local des rédactions de la télévision, corollairement de la radio diffusion.

Au vu de ce qui précède, les soussignés demandent au Conseil d'Etat de préparer un texte d'initiative cantonale demandant l'adoption de normes légales complémentaires dans la loi fédérale sur la radio et la télévision et qui permette à la Confédération d'intervenir afin de garantir la diversité locale et régionale de l'élaboration des programmes et des rédactions, et de garantir corollairement la diversité des deux médias (radio et télévision).

Demande le renvoi au Conseil d'Etat

Lausanne, le 9 décembre 2009.

2 PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT

2.1 L'initiative parlementaire

L'initiative parlementaire cantonale se fonde sur l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale. "Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale". Comme une motion ou une initiative de parlementaires fédéraux, une initiative cantonale impose aux autorités fédérales de légiférer lorsque les deux Chambres ont pris position en faveur de cet objet, conformément à la procédure définie aux articles 107 à 117 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le parlement, LParl).

2.2 Contexte général

Depuis le dépôt de cette initiative, le contexte a beaucoup évolué tant au niveau cantonal que fédéral. Cela nécessite un rappel des nombreuses opérations qui ont été menées par le Conseil d'Etat, afin notamment de garantir un service public de qualité et la diversité dans le domaine des médias. Que ce soit par voie de communiqués, de prise de position lors de consultations ou d'interventions auprès des autorités concernées, le gouvernement vaudois a suivi de près le dossier, et systématiquement réitéré sa position pour la défense d'un service public et l'importance de la diversité en matière d'information.

Le Conseil d'Etat a adressé en octobre 2011 un courrier à l'attention de Mme la Conseillère fédérale Doris Leuthard contre la mise en place d'une fenêtre publicitaire suisse sur la chaîne de télévision française TF1. Il a ainsi soumis à Mme Leuthard des propositions visant à soutenir les télévisions privées romandes, notamment une augmentation de 20% de la quote-part maximale de la redevance de La Télé et la modification des conditions cadre des concessions pour les diffuseurs. Dans sa réponse, la Conseillère fédérale a indiqué partager les préoccupations émises par le Conseil d'Etat et, a répondu favorablement aux propositions du Gouvernement vaudois.

Le 22 août 2012, Le Conseil d'Etat, d'entente avec le gouvernement fribourgeois, répondait à la Consultation fédérale relative à la révision partielle de la loi sur la radio et la télévision. Les

modifications portant notamment sur les changements liés à l'évolution du paysage médiatique et au système de perception de la redevance étaient approuvées, de même que celles favorisant les intérêts des télévisions et radios privées telles que l'abandon des restrictions de diffusion. Les diffuseurs privés occupent en effet une place importante dans le paysage médiatique suisse, participant au service public de l'information et contribuant à la variété de l'information, ainsi qu'à la mise en valeur des diversités culturelles. Or, les conditions-cadres actuelles de la LRTV, combinées à un contexte économique incertain, ne permettaient pas de sauvegarder à long terme leurs intérêts.

Le 17 décembre 2013, la SSR, l'EPFL et l'Etat de Vaud confirmaient leur intérêt pour un transfert du site de production lausannois de la RTS sur le Campus de l'EPFL et la reprise des bâtiments de La Sallaz par l'Etat de Vaud. A cette occasion, le Conseil d'administration de la SSR confirmait également son intention de déployer les activités de radio, de multimédia et un studio de télévision de la Radio Télévision Suisse (RTS) à proximité des Hautes Ecoles. Pour mémoire, la proximité entre la RTS, l'EPFL et l'UNIL, est destinée à favoriser le développement de synergies et de collaborations dans les domaines suivants : production de l'enseignement à distance, captation d'événements, numérisation des archives, développements communs dans le domaine digital, ou encore partage de services et d'équipements techniques. De cette manière, la RTS continue de développer son activité sur deux sites principaux, Genève et Lausanne, et correspond au mandat d'ancrage de la RTS dans son espace culturel francophone.

Le 2 juillet 2014, le Conseil d'Etat informait le Bureau du Grand Conseil suite à la Résolution Marc-Olivier Buffat concernant les projets de regroupement des activités TV, Radio et web au sein de la radio télévision suisse romande (09_RES_013), renvoyée au Conseil d'Etat le 27 janvier 2009. Pour rappel, la teneur de cette résolution était la suivante :

" Au vu des projets de regroupement des activités de TV, radio, web, actuellement à l'étude au sein de la Radio télévision suisse romande, le Grand Conseil souhaite que le Conseil d'Etat prenne toute mesure utile pour maintenir l'équilibre historique et actuel entre les pôles radiophoniques de Lausanne et le site de la télévision de Genève, et qu'il intervienne activement et fermement auprès des organes concernés en vue d'éviter tout démantèlement même partiel des activités radiophoniques en matière d'information et d'actualité notamment sur le site lausannois et vaudois".

Lors de l'adoption de la résolution, la RTS (à l'époque la RTSR — radio télévision suisse romande) mettait à l'étude le projet " Convergence des médias ". Il était notamment question de déplacer les activités radiophoniques de La Sallaz pour les regrouper avec celles situées à Genève. De cette façon, il n'y aurait plus qu'un seul site de rédaction.

Conscient des enjeux pratiques pour le Canton, mais aussi des répercussions sur la qualité des médias, le Conseil d'Etat a multiplié les rencontres avec les responsables de la RTSR, SSR et de la TSR afin de défendre l'attribution historique de la radio à Lausanne. Courant novembre 2009, le Conseil d'administration de la RSR avait finalement opté pour le maintien du site de La Sallaz. Dans sa réponse du 25 novembre 2009 à l'interpellation Marc-Olivier Buffat (09_INT_230), l'ensemble de ces démarches entreprises par le Gouvernement vaudois ont d'ailleurs été décrites.

Le 8 mai 2015, le Conseil d'Etat se déclarait favorable à la modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). La redevance actuelle, liée à la possession d'un appareil, devait être adaptée aux réalités numériques et remplacée par une redevance générale. Le gouvernement vaudois a saisi cette occasion pour rappeler que l'ensemble des médias contribue à la cohésion nationale et favorise la citoyenneté, des valeurs indissociables de la Suisse. La redevance permet d'assurer la qualité des contenus produits par les télévisions et radios – SSR ou privés, en vue d'une libre formation de l'opinion par une information de qualité et une représentativité de toutes les régions linguistiques du pays.

Le 18 novembre 2015, lors d'une audition pour la Révision partielle de l'ORTV le Conseil d'Etat a par

ailleurs instamment demandé au Conseil fédéral que les cantons soient consultés, même au cours d'une procédure rapide, sur les éléments financiers qui faisaient défaut (montant de la redevance pour les entreprises, catégories tarifaires en fonction du chiffre d'affaire, chiffre d'affaire minimum pour l'assujettissement à la redevance) et que, une fois ces éléments fixés en tenant compte des résultats de cette consultation, les entreprises soient nanties des éléments qui leur permettront de connaître le montant de la redevance, six mois avant le début de l'année au cours de laquelle le nouveau système entrera en vigueur.

Le 16 juin 2016, le Conseil fédéral publiait son rapport sur le service public audiovisuel en Suisse. Il en ressort que l'offre de service public doit être adaptée aux nouvelles conditions induites par les nouvelles technologies. Même à l'ère de l'internet et de la numérisation, la Suisse doit disposer d'un service public complet et indépendant dans le domaine des médias. Pour continuer à remplir cette exigence, les conditions générales applicables aux diffuseurs de radio et de télévision titulaires d'une concession doivent être adaptées aux niveaux national et régional.

Dans son rapport, le Conseil fédéral parvient à la conclusion que le modèle actuel, avec la SSR en tant que grand fournisseur ancré dans toutes les régions linguistiques, a fait ses preuves dans le contexte de notre démocratie directe marquée par la diversité linguistique et culturelle. Il garantit un service public de qualité et est le plus approprié également pour l'avenir.

Les exigences posées à la SSR doivent toutefois être renforcées, avec un budget identique. Il faut aussi que la SSR atteigne mieux les jeunes via internet etc. Le Conseil Fédéral a également fixé l'objectif suivant : développer à moyen terme l'actuelle loi sur la radio et la télévision vers une loi sur les médias électroniques.

Le débat parlementaire sur le service public devait avoir lieu en grande partie dans la seconde moitié de 2016. Il y a cependant à ce stade une divergence de vues entre les deux chambres sur la teneur du rapport du Conseil fédéral, voire sur la nécessité d'en demander une nouvelle rédaction. Le débat va donc se poursuivre et se déroulera selon toute vraisemblance au printemps 2017.

De plus, la concession de la SSR expirera fin 2017. Avant d'octroyer une nouvelle concession, le Conseil fédéral a annoncé qu'il souhaitait attendre l'issue du débat parlementaire sur le service public. Il envisage donc de prolonger l'actuelle concession d'au moins une année (la durée de la prolongation dépendra notamment de l'éventuelle nouvelle loi sur les médias électroniques). Quant aux concessions du service public régional, elles expireront fin 2019. Le DETEC envisage également de les prolonger.

Le Conseil fédéral a également l'intention d'ici fin 2017 de développer la LRTV vers une loi sur les médias électroniques, en fonction de l'avancement du débat parlementaire sur le service public. Selon le rapport du Conseil Fédéral, l'adaptation de la loi devrait nécessiter plusieurs années.

2.3 Point de situation sur les opérations immobilières et de construction

2.3.1 Le rachat du bâtiment RTS de La Sallaz:

Le transfert de propriété entre la SSR et l'Etat de Vaud est intervenu le 29 février 2016. Selon les dispositions convenues entre les parties préalablement à la transaction immobilière, la RTS continue à déployer ses activités sur le site de la Sallaz jusqu'à ce que le nouveau pôle multimédia de la SSR, qui doit être érigé sur le site de l'EPFL à Ecublens, soit opérationnel.

Un bail à loyer régissant l'usage des locaux de La Sallaz par la RTS a été signé le 29 février 2016 entre l'Etat de Vaud et la SSR pour une durée de 5 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2020. Une option de prolongation, par palier d'un an, jusqu'au 31 décembre 2023 au plus tard a été convenue, en cas de retard du chantier par rapport à la planification établie pour la réalisation du nouveau pôle multimédia de la SSR.

Le changement de propriétaire n'a eu aucune incidence sur les activités qui sont déployées par la RTS

sur le site de La Sallaz.

2.3.2 Les étapes prévues de la construction du futur centre de média RTS à Ecublens

Un concours d'architecture en deux phases a été lancé en mai 2014. Sur les 73 projets d'intentions soumis, huit (quatre suisses, quatre étrangers) ont été retenus pour la seconde phase du concours. Le 30 octobre 2014, OFFICE Kersten Geers David Van Severen a été désigné comme lauréat du concours d'architecture du nouveau bâtiment de la RTS sur le campus de l'EPFL.

Selon la planification actuelle, les prochaines étapes sont les suivantes :

- fin septembre 2016 : signature droit de superficie
- juin 2017 : demande de permis de construire du projet Campus
- avril 2018 : lancement du chantier
- sept./oct. 2020 : remise du bâtiment
- sept./oct. 2021 : intégration progressive du site

Le contexte actuel a donc fortement évolué depuis 2009 : les craintes des députés qui ont conduit à l'adoption de résolution du député M. O. Buffat ne paraissent plus fondées aujourd'hui. Le Gouvernement vaudois est néanmoins très attentif à l'évolution de ce dossier afin que les engagements de différentes parties en présence soient respectés et que le principe d'un site d'actualité et d'information à Lausanne ne soit plus remis en question.

Sachant que le processus engagé est long et s'inscrit dans un cadre institutionnel complexe, le Conseil d'Etat entend que les départements et les services concernés par la construction du futur bâtiment contribuent au bon avancement de toutes les phases de réalisation du projet.

2.4 Opportunité du dépôt d'une initiative cantonale

Le Conseil d'Etat comprend et partage le souci exprimé par le Grand Conseil à propos de la diversité des médias et des sites de production radio-télévisés. La diversité des médias, notamment régionaux, est en effet une question à laquelle le Gouvernement vaudois est très attaché et qu'il a le souhait de défendre. L'enjeu est de trouver le moyen adéquat, en vue des débats à venir, pour concrétiser cet objectif.

Le contexte actuel est aujourd'hui différent et a fortement évolué depuis le dépôt en 2009 de cette initiative. A ce stade, la priorité semble être la défense globale d'un service public en matière d'information. Les années à venir vont donc être marquées par une redéfinition importante des missions de la SSR, quelle que soit l'issue des travaux parlementaires en cours, avec ou non la rédaction d'un nouveau rapport du Conseil Fédéral sur l'audio-visuel public.

Alors que le projet d'implantation de la SSR sur le site de l'EPFL à Ecublens poursuit étape par étape sa concrétisation, on peut ainsi considérer qu'une partie non négligeable de l'objectif est atteint.

A cela s'ajoute l'annonce d'une nouvelle loi sur les médias électroniques. Celle-ci va nécessairement prolonger le débat sur les principes défendus jusqu'ici par le Conseil d'Etat. Le cadre juridique fédéral va donc à l'évidence fortement évoluer au cours des prochaines années. Le Conseil d'Etat va suivre de près l'évolution de La LRTV qui va se muer en une nouvelle loi prenant en compte les derniers développements technologiques.

Le but est de défendre à la fois le service public et la nécessaire diversité des médias. Le gouvernement s'engage ainsi à utiliser tous les moyens à sa disposition, comme il l'a fait jusqu'alors et qui ont pu aboutir à des résultats, notamment pour les médias régionaux. A cet égard, la situation des médias privés et en particulier celle des journaux imprimés, dont la contribution à la diversité de la presse et de la desserte régionale de l'information est essentielle, constitue un sujet de vive préoccupation, sachant qu'au demeurant la convergence des intérêts n'est pas assurée entre catégorie d'acteurs voire au sein d'une même catégorie, comme en témoigne par exemple le litige qui divise des éditeurs privés

et le consortium formé par la SSR, Swisscom et un éditeur privé regroupés au sein d'une coentreprise publicitaire .

Ceci étant, force est de constater que la question du dépôt d'une initiative cantonale au sens de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale se pose aujourd'hui en des termes fort différents qu'à l'époque de la prise en considération de l'initiative Marc-Olivier Buffat et consorts, dont l'objectif peut être considéré comme ayant été atteint. Le Conseil d'Etat fait au demeurant observer que dans le développement de l'initiative, le dépôt d'une initiative cantonale devait intervenir " le cas échéant " ; on peut ainsi interpréter la volonté des initiants en ce sens que ce moyen était en quelque sorte subsidiaires à d'autres actions au cas où celles-ci n'aboutirait pas – ce qui n'a précisément pas été le cas, les actions menées par le Conseil d'Etat ayant conduit aux résultats souhaités.

Dans l'esprit de l'initiative Marc-Olivier Buffat et consorts, on aurait pu envisager que les nouvelles dispositions légales en la matière soient par exemple complétées par les dispositions suivantes :

- Principes généraux :

" Afin d'assurer un service public de qualité, dans un environnement qui soit propice à la formation de la libre opinion, la SSR développe ses activités en harmonie avec celles des autres médias publics et privés. "

- Dispositions organisationnelles

" Sur le plan journalistique, la SSR implante au moins une rédaction de la Télévision et de la Radiodiffusion dans chaque zone linguistique du pays. "

Cela dit, il n'apparaît cependant pas opportun d'intervenir en l'état par le biais d'une initiative, au sens de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale. Le contexte dans lequel s'inscrirait une telle démarche est destiné à évoluer considérablement. Il est en effet impossible à ce stade d'envisager la profondeur des changements qui seront proposés dans la cadre de la nouvelle loi sur les médias numériques. Les principes généraux et les dispositions organisationnelles suggérées ci-dessus, doivent être adaptés, cas échéant, au nouveau contexte légal dans lequel ils seraient destinés à s'inscrire.

En conséquence, le Conseil d'Etat juge plus approprié, dans un premier temps, d'intervenir durant la phase de consultation qui sera lancée par la Confédération dans le courant de l'année prochaine. Ensuite, une nouvelle analyse de la situation permettra d'identifier le meilleur moyen d'ancrer dans le futur dispositif légal la garantie de la diversité des médias et des sites de production radio-télévisés.

3 CONSÉQUENCES

3.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Néant.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

3.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Autres

Néant.

4 CONCLUSION

Pour les motifs exposés au ch. 2 ci-dessus, constatant que les objectifs pertinents visés par l'initiative Marc-Olivier Buffat et consorts peuvent être considérés comme réalisés, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans le débat législatif fédéral en cours par une initiative cantonale. Il renonce en conséquence à présenter un projet de décret en invitant le Grand Conseil à approuver son préavis à l'initiative Marc-Olivier Buffat et consorts.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 novembre 2016.

Le président : Le chancelier :

P.-Y. Maillard V. Grandjean

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

**Préavis du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'Initiative législative Marc-Olivier Buffat et
consorts concernant la diversité des médias - Indépendance radio et télévision**

Postulat Valérie Induni et consorts - Pour un vrai soutien à la presse et aux médias

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier ce préavis du Conseil d'État à l'initiative Buffat et ce postulat s'est réunie à 4 reprises à cheval sur la législature précédente et la législature actuelle : les lundis 27 février, 15 mai, le jeudi 8 juin et le vendredi 29 septembre 2017. Elle était composée pour les 3^{es} séances de la précédente législature de Mesdames les Députées Nathalie Jaccard, Muriel Thalmann, Carole Schelker (excusée le 27 février 2017) ; MM. Marc-Olivier Buffat, Gérald Cretegny (excusé le 15 mai et le 8 juin 2017), Fabien Deillon, Michel Desmeules, Denis-Olivier Maillefer (excusé et remplacé par Valérie Induni le 27 février 2017), Marc Oran, Maurice Treboux (excusé et remplacé par Fabienne Despot le 8 juin 2017). Pour la 4^e et dernière séance, suite aux départs de certaines Députées et de certains Députés, le Bureau du Grand Conseil a procédé au remplacement de ceux-ci par de nouveaux parlementaires et la commission a siégé la composition suivante de Mesdames les Députées Nathalie Jaccard, Carole Schelker ; MM. Marc-Olivier Buffat, Alberto Cherubini, Jérôme Christen, Fabien Deillon, Vincent Keller, Maurice Treboux (excusé et remplacé par Yvan Pahud lors de cette séance), Daniel Ruch, Jean Tschopp. Valérie Induni a été invitée en tant que postulante pour les séances du 15 mai, 8 juin et le 29 septembre 2017, suite à l'attribution de son objet à cette commission par le Bureau du Grand Conseil. La soussignée a été nommée et confirmée dans le rôle de présidente-rapporteuse.

Monsieur le Conseiller d'État Pierre-Yves Maillard, Président du Conseil d'État jusqu'au 30 juin 2017 a participé aux 3^{es} séances et Madame la Présidente du Conseil d'État Nurria Gorrite a pris le relais pour la dernière séance de commission. Ils étaient accompagnés par M. Vincent Grandjean, Chancelier de l'État de Vaud pour les séances du 27 février et 29 septembre 2017 et de M. Laurent Koutaïssoff, Chef du Bureau d'information et de la communication (BIC) pour toutes les séances.

M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC) a tenu les notes de séance. Qu'il en soit ici chaleureusement remercié.

2. POSITION DE L'INITIANT

M. Marc-Olivier Buffat, initiant a indiqué en commission que, selon lui, le but de cette initiative est atteint avec l'implantation de la Radio Télévision Suisse (RTS) sur le site de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) qui alliera un média du futur avec un pôle d'excellence.

Il rappelle néanmoins que la situation des médias en général ne s'est pas améliorée depuis 2009 ; la disparition récente de l'Hebdo en atteste d'autant plus (N.D.R.: la prise de position de l'initiant se situe antérieurement aux annonces de fusion des rédactions du Matin et du 20 Minutes, des rédactions du 24 Heures, Tribune de Genève et Le Matin Dimanche et de la restructuration de l'Agence télégraphique suisse (ATS)). Lors de la discussion au plénum sur l'opportunité du renvoi de cette initiative, des députés avaient déjà exprimé des inquiétudes quant au maintien du site de la RTS à Lausanne ou du maintien d'une diversité des médias en Romandie. L'initiant est également d'avis qu'un débat général devra se tenir au Grand Conseil sur la presse, lors du traitement, d'une part, du préavis du Conseil d'État à son initiative et, d'autre part, du postulat de Mme Valérie Induni. Sur cette

base, l'initiant a proposé une étude, par notre commission, des 2 objets précités et de manière conjointe.

3.POSITION DE LA POSTULANTE

En préambule, il est utile de préciser que la postulante, Mme Valérie Induni a adhéré à la proposition de l'initiant de traiter conjointement la prise en considération de postulat et l'approbation du préavis du Conseil d'État à son initiative.

La postulante explique à la commission que le dépôt de son texte s'explique non seulement par la fin brutale de l'Hebdo (N.D.R.: la prise de position de l'initiant se situe antérieurement aux annonces de fusion des rédactions du Matin et du 20 Minutes, des rédactions du 24 Heures, Tribune de Genève et Le Matin Dimanche et de la restructuration de l'Agence télégraphique suisse (ATS)), mais également pour qu'une telle fin ne se reproduise plus à l'avenir. Selon la postulante, la presse romande est en difficulté pour les raisons suivantes : diminution des annonceurs pour la presse papier, médias en ligne, changement d'habitude des lecteurs, etc. La postulante estime que le politique doit s'interroger sur son soutien à la presse et à un vrai journalisme d'investigation. Selon elle, il ne s'agit pas d'établir une distinction entre la presse papier et la presse en ligne, mais plutôt de questionner leurs contenus journalistiques. Les questions des « fake news » et de la hiérarchisation des informations sont ici évoquées. Par ailleurs, la postulante salue le lancement d'un nouveau titre, avec d'anciens journalistes de l'Hebdo ayant misé sur un financement participatif, sous format d'abord en ligne : Bon pour la tête. En un jour, ils ont pu récolter CHF 100'000.-, somme qui n'est pas suffisante toutefois pour lancer réellement un titre. La postulante rappelle également que, vu la baisse des revenus publicitaires, les éditeurs, tels Ringier Axel Springer ou Tamedia, ont investi massivement pour racheter des sites d'annonces en ligne (Jobup, Scout24, etc.). Or, leur modèle d'affaires est basé sur une stricte séparation des entités, la rentabilité devant être de mise pour chacune d'entre elles. Cela empêche la redistribution des revenus publicitaires vers les titres traditionnels de la presse qui ont perdu les revenus publicitaires du papier.

La postulante évoque quelques pistes pour aider la presse : la facturation par les journaux aux moteurs de recherche distribuant du contenu rédactionnel, la mise en place d'un système d'aide directe à la presse à l'instar du Danemark, la contribution d'Innovaud pour la sortie d'un nouveau titre de presse ou encore la reprise du modèle de la redevance fédérale au niveau vaudois.

Elle indique enfin être ouverte aux propositions qui pourraient être formulées par d'autres commissaires, étant précisé que l'objectif est de concentrer un consensus le plus large possible dans le but d'un soutien solide et pérenne aux médias.

4.POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Préavis du Conseil d'État à l'initiative législative Buffat

En premier lieu, M. Le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard rappelle que le préavis du Conseil d'État ne prend pas en compte les derniers développements en matière de médias, soit la disparition du magazine romand l'Hebdo (N.D.R.: le préavis du Conseil d'État est antérieur à la cession d'activité de l'Hebdo, aux annonces de fusion des rédactions du Matin et du 20 Minutes, des rédactions du 24 Heures, Tribune de Genève et Le Matin Dimanche et de la restructuration de l'ATS).

En outre, le Conseil d'État rappelle que cette initiative traitait de la question des médias audiovisuels uniquement. Concernant la réponse en elle-même, ses demandes sont aujourd'hui satisfaites dans leur grande majorité puisque la dernière révision de la Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) a permis, avec l'appui du canton de Vaud, d'augmenter sensiblement la part de la redevance pour les télévisions locales (La Télé par exemple). Néanmoins, une nouvelle révision législative se prépare au niveau fédéral, à laquelle il faudra bien évidemment être attentif.

Le Conseil d'État rappelle également le soutien manifesté par le Canton à la RTS dans son projet de relocalisation sur le site de l'EPFL en échange de la mise à disposition des locaux de la Sallaz pour l'État.

Dans le débat relatif aux médias en général, le Conseil d'État relève que, dans le domaine de la presse audiovisuelle, la Confédération a un rôle très actif et que le canton aura l'occasion, à l'avenir, d'apporter son soutien à un pluralisme dans l'audiovisuel, notamment pour les médias locaux.

Dans le domaine de la presse écrite, le Conseil d'État informe la commission que, à chaque annonce de restructuration économique, il a rencontré les éditeurs concernés. Son message a, chaque fois, été de dire que la presse est un acteur économique libre et indépendant du pouvoir. Par contre, lorsque des craintes apparaissent quant à l'existence même d'un titre de presse de référence, en format papier, pour le canton ou pour la Romandie, les pouvoirs publics, tout comme les acteurs privés, doivent réfléchir à l'avenir de cette presse tout en apportant leur soutien aux personnes licenciées.

Le Conseil d'État encourage donc la commission à approuver le préavis à l'initiative législative Buffat. Il souhaite également que le grand conseil renseigne le Conseil d'État, dans le cadre du traitement du postulat de Mme Valérie Induni, sur ce que les pouvoirs publics peuvent initier dans le cadre d'un soutien à la presse et aux médias.

Prise en considération du Postulat Induni

Le Conseil d'État rappelle que les difficultés de la presse écrite sont un sujet qui revient périodiquement. Il a donc déjà pu entreprendre, avec les services concernés, une réflexion sur l'opportunité d'une action publique. 3^{es} constats peuvent être énumérés :

- l'existence d'un enjeu majeur quant à la qualité et la fiabilité du contenu de l'information dans les médias et les réseaux sociaux ainsi que sa hiérarchisation ;
- la disparition d'un journal renforce l'aspect de concentration de la presse ;
- chaque restructuration au sein d'un journal laisse sur le carreau des personnes, mais entraîne aussi un risque de perte d'un savoir-faire.

Selon le Conseil d'État, il faut s'interroger sur l'opportunité d'une action publique qui puisse être la moins discutable possible. En effet, toute intervention de l'autorité publique à l'attention du quatrième pouvoir crée des suspicions d'ingérence. À cela, s'ajoute la question de la diversité de la presse, qui reste la plus délicate à traiter. Il est en effet compliqué d'envisager que la puissance publique puisse se porter garante de la diversité des opinions, car c'est à elle qui le reviendrait de savoir laquelle n'est pas assez représentée et, a contrario, laquelle l'est trop. De plus, avec l'avènement d'Internet, le citoyen n'a jamais eu autant accès à une grande diversité des opinions. Le Conseil d'État est donc arrivé à la conclusion que ce n'est pas sur la question de la diversité qu'il doit agir. Pour lui, il y a des titres qui disparaissent et d'autres qui apparaissent : c'est la vie. L'un des soucis majeurs serait la perte d'un média de référence dans le canton de Vaud. Cela serait une perte d'identité et d'existence ; ce type de réflexion est d'ailleurs valable pour la Suisse romande. En outre, la perte d'un média de référence pour le canton de Vaud, entraînant une perte d'identité majeure, n'est pas une hypothèse infondée. À titre d'exemple, lorsqu'un grand groupe comme Ringier Axel Springer, explique que la Romandie n'est pas un marché avec une masse critique de lecteurs suffisante, cela renvoie à une réalité vaudoise et romande qui n'est pas forcément un impératif économique pour ce groupe. Si ces 2 réalités géographiques venaient à être en danger, le Conseil d'État devra alors s'interroger sur la nature de son intervention. Une mesure imaginée par le gouvernement, et susceptible de remplir l'objectif, est le soutien aux journaux papier sur la base des critères suivants :

- à travers le papier, il y a une diffusion simple et claire accessible à tout le monde ; il s'agirait d'une mission de service public subsistant par l'objet papier. 2 dimensions sont garanties par celui-ci : un journal papier est limité avec une première page et une dernière page avec une hiérarchisation de l'information, afin de respecter le format. De plus, cette information a une certaine durée dans le temps. Cela garantit une certaine stabilité et évite le flot continu d'informations. Pour le public, c'est une bonne chose que le journal reste imprimé. Le Conseil d'État pourrait envisager l'aide à un seul journal quotidien, parlant du canton de Vaud et de la Romandie en général, en format papier. Cela pourrait toutefois être un autre journal que le 24 Heures ;
- la possibilité de prévoir des aides directes publiques transitant par des fondations comme c'est le cas dans certains pays nordiques, mais il peut y avoir aussi le soutien à une infrastructure, dans le cadre d'un partenariat public-privé, pouvant imprimer ces journaux dans le canton de Vaud ;
- la possibilité d'un soutien à la formation des journalistes.

Concernant la première puce développée ci-dessus, le Conseil d'État précise que ces aides au papier ne sont pas liées à des titres en particulier. Néanmoins, dans l'hypothèse où un quotidien de référence venait à disparaître ou à fusionner avec un autre quotidien, l'État serait touché dans un intérêt public à disposer d'un grand quotidien de référence parlant des réalités vaudoises. Il ne s'agirait pas de reprendre un titre en voie de disparition, mais de se mettre à disposition afin de trouver des solutions pour un nouvel investisseur ou un nouveau projet (un nouvel outil d'impression par exemple). Il tient à préciser que cela ne serait pas un journalisme d'État. Concernant le support papier versus numérique, le Conseil d'État évoque à titre d'exemple, un journal papier comme le Canard enchaîné, qui n'existe que sous ce format, progresse au niveau du nombre de lecteurs, n'a pas de dette, suit la même formule depuis plusieurs décennies, et cela sans publicité.

Le Conseil d'État reconnaît qu'il faut être vigilant dans le débat tant sur le subventionnement de la presse que sur sa durée. À cet égard, une piste évoquée par le Conseil d'État serait de réinvestir dans la Centrale d'achats de l'État de Vaud (CADEV), tout en étant attentif à la forme de dit investissement. Il ne s'agirait alors pas de créer une imprimerie publique ex nihilo. Une autre opportunité serait liée à la Feuille des avis officiels (FAO). Il pourrait y avoir une édition numérique de celle-ci, mais cela n'annulerait pas une édition papier qui pourrait se joindre à un quotidien local de référence. S'il y a complémentarité dans le traitement de l'information, cette solution serait forte et pérenne.

La négociation avec la Poste afin que la presse régionale, voire nationale, puisse être diffusée matinalement avec des coûts inférieurs de diffusion est également une piste évoquée par le Conseil d'État dans un contexte de grande mutation de la presse.

En outre, tant le soutien à de nouvelles plates-formes technologiques que les mesures de soutien à la formation des journalistes sont énumérés par le Conseil d'État comme des pistes envisagées dans son action publique.

Bien évidemment, la sensibilisation des jeunes, par le biais des programmes scolaires, à la hiérarchisation de l'information numérique est une mesure basique tendant à améliorer la prise de conscience des jeunes de l'importance d'opter un regard critique sur la notion d'information.

Le Conseil d'État relève enfin que le traitement de l'actualité locale, et spécifiquement vaudoise mérite et nécessite une rédaction indépendante qui s'occupe précisément des questions vaudoises.

En conséquence, le Conseil d'État souhaite entendre le Grand Conseil (GC) à ce sujet, afin d'arriver à un consensus politique avec l'ensemble des forces.

5.AUDITIONS

Lors de sa séance du 8 juin 2017, la commission a procédé à l'audition de 6 personnes ou groupes d'intérêt. Les propos des personnes auditionnées sont retranscrits ici en leur entier.

Patricia Alcaraz, secrétaire syndical chez Syndicom

Pour rappel, Syndicom est un syndicat interprofessionnel comptant 3 secteurs : la poste, les télécoms et les médias au sens global (défense de tous les secteurs participant à la création d'un journal). Toutes les branches de Syndicom sont présidées par des professionnels, et ceux-ci définissent la politique syndicale, la défense des conditions de travail individuelles et collectives tant pour les indépendants que pour les employés. Ce syndicat est aussi investi dans la promotion de la formation professionnelle, la délivrance de la carte professionnelle, au même titre qu'Impressum ou le Syndicat Suisse des Mass Media (SSM) avec lesquels Syndicom collabore régulièrement. Il fait aussi partie des fédérations européenne et internationale des journalistes. Lors de la dernière Assemblée générale de la Fédération européenne des journalistes à Bucarest, il y a eu le soutien européen à 2 objets suisses concernant l'aide à la presse et l'opposition à l'initiative « No Billag » : la préoccupation, concernant une remise en cause de la redevance fédérale, est partagée dans les pays européens. Pour Syndicom, l'aide à la presse, directe ou indirecte, est désormais vitale. En effet, entre octobre 2016 et février 2017, il y a eu 2 grandes restructurations dans les groupes de presse : Tamedia et Ringier Axel Springer. Chez Tamedia, il y a eu la suppression de trente et un postes de travail à la Tribune de Genève (TDG) et aux 24 Heures. Chez Ringier Axel Springer, cela a été la fin de l'Hebdo et la suppression de 36 postes au Temps, sans compter les indépendants ou les « free-lance » n'ayant plus de mandat au sein de ce journal. Dans les 2 cas, les employés sont perdants qu'ils soient licenciés, mis à la retraite ou même lorsqu'ils conservent leurs postes. En effet, il y a une très forte pression sur ces derniers, car ils

doivent faire mieux avec moins de moyens. Les éditeurs sont devenus des financiers imposant des taux de rentabilité disproportionnés et ne réinjectant pas leurs bénéfices issus de leurs sites en ligne (Homegate, Ricardo, etc.). Les déclarations récentes de Tamedia, concernant les futures restructurations de ce groupe, laissent présager de nouvelles disparitions de titres suisses dans les 5 années à venir. Pour rappel, la moitié des titres de la presse suisse appartient à ce groupe. À côté de cela, il y a la presse indépendante avec des titres comme le Courrier, Vigousse, Gauchebdo, etc. qui font face à de nombreuses difficultés comme trouver des annonceurs, des abonnements en baisse, l'augmentation des tarifs postaux, etc. Il y a plusieurs éléments qui ont transformé le champ médiatique en Suisse ces dernières années :

- 1) l'idée de gratuité de l'information, concrétisée par l'arrivée de journaux comme le 20 minutes ou le Matin bleu au milieu des années 2000 ;
- 2) la numérisation de l'information ayant entraîné la chute des recettes publicitaires dans les journaux et la migration vers des sites dédiés aux annonces. La publicité ne sert même plus à financer les sites en ligne des titres de presse ;
- 3) la chute des abonnements du fait notamment de l'apparition des réseaux sociaux qui diffusent du contenu sans le payer et sans le produire.

L'information est un bien commun. Son droit et son accès doivent être garantis pour que chaque citoyen puisse former librement son opinion. La situation actuelle, qui tend à réduire sa qualité et sa diversité, doit être combattue grâce aux aides directes et indirectes. L'aide directe n'est pas synonyme de dépendance à l'État, la preuve avec la redevance fédérale. Il faudrait alors édicter des règles claires permettant de garantir l'indépendance en cas d'aide directe. Syndicom peut envisager des mesures d'aide directe comme :

- soutenir les titres de presse indépendants existants ;
- aider à la création de nouveaux médias ;
- promouvoir le journalisme et former le public, afin qu'il prenne conscience de ce qu'est le journalisme démocratique ;
- permettre une diversité médiatique en Suisse romande pour redonner la force à la presse d'innover ;
- aider à la transition numérique pour les titres de presse imprimés ;
- baisser la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les médias (actuellement de 8%).

Il faudrait proposer aussi des mesures d'aide indirecte comme :

- aider à la distribution postale ;
- soutenir financièrement les journaux lors de chaque prise d'abonnement ;
- soutenir financièrement l'ATS et les titres de journaux n'ayant pas les moyens de s'y abonner ;
- nationaliser le subventionnement des imprimeries ;
- soutenir la formation des journalistes ;
- créer des taxes qui seraient payées par les moteurs de recherche ou les réseaux sociaux si ceux-ci utilisent des contenus journalistiques. Ces montants devraient être placés dans un fonds géré par une fondation publique ;
- créer des fondations tampons comme cela est le cas pour FIJOU (création d'une interface pour le financement du journalisme).

En conclusion, il s'agit d'un moment crucial pour les médias en Suisse. Pour éviter un désert médiatique et une mise en danger du débat démocratique, il faut envisager une aide directe à la presse dans le respect de l'indépendance et du travail des journalistes.

Dominique Diserens, secrétaire centrale d'Impressum

Impressum est la plus grande structure journalistique de Suisse avec 5'000 membres, dont 532 pour le canton de Vaud. Impressum est le partenaire social des éditeurs et délivre la carte d'inscription au registre professionnel pour les journalistes. C'est une organisation décentralisée avec des sections

cantonaux. Elle collabore avec d'autres syndicats comme Syndicom et le SSM. Impressum est différente, car il s'agit d'une association de journalistes avec une fonction syndicale. Elle existe depuis 134 ans, dont 117, dans le canton de Vaud et s'appelait anciennement la Fédération suisse des journalistes. Impressum est également engagée dans les fédérations européenne et internationale des journalistes ; ce qui lui vaut d'être informée sur ce qui se passe à l'étranger en matière d'aide à la presse.

Il y a une situation catastrophique de la presse en Suisse romande : les restructurations au 24 Heures, au Temps et à la TDG, et la disparition de l'Hebdo ont entraîné la perte d'au moins une cinquantaine d'emplois en Romandie. Le canton de Vaud est particulièrement touché. Aujourd'hui, les éditeurs sont davantage intéressés par leurs profits issus des sites d'annonces rentables et laissent tomber les titres de presse historiques. Il y a aussi des préoccupations liées à l'absence de centre de décisions en Romandie. Une rapide prise de conscience a eu lieu, car il en va de la survie des titres restants. Il faut renouveler le journalisme en aidant les journalistes et ceux-ci doivent être maîtres de leur destin en devenant des entrepreneurs. Impressum voudrait développer une communauté d'intérêts de journalistes-entrepreneurs. Ça serait le développement d'un nouveau pan d'activité, car actuellement beaucoup de journalistes partent pour créer leur propre structure. Le politique doit s'inquiéter d'un affaiblissement journalistique risquant d'amener à un rétrécissement de la discussion démocratique. La presse payante est un service public de par sa proximité avec les acteurs politiques, culturels et locaux, et de par son indépendance qu'elle doit conserver tout en prévoyant une formation professionnelle de qualité dans un cadre respectant la législation sur le travail. Il est important de relever que le tabou de l'aide directe aux médias est désormais tombé avec un appel, en ce sens, aux autorités politiques fédérales, cantonales ou communales. En France, ce sont près d'EUR 1 milliard en aide directe accordée à la presse. Avec cela, l'Hebdo n'aurait, par exemple, pas disparu. Des pays comme le Danemark et la Suède engagent aussi près de CHF 50 millions annuels en aide directe. La Suède est pionnière dans l'aide directe depuis les années 1960 suite à une crise de la presse. Ces pays sont d'ailleurs proches de la Suisse en termes de population et sont champions de la liberté de la presse. La presse a besoin d'une aide d'État et pas seulement en Romandie, mais dans toute la Suisse. Une telle aide revigorerait la branche. Toutefois, l'aide directe doit garantir l'indépendance rédactionnelle sur la base de critères formels et précis. À ce propos, l'exemple de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR) est avancé. Avec un système comme FIJOU (Association pour le financement du journalisme), il serait créé une entité de protection à l'égard des bénéficiaires d'aides. Impressum a envisagé un certain nombre de mesures d'aide directe comme :

- aider à l'innovation ;
- aider à la transition numérique. L'Hebdo aurait pu bénéficier de cette transition ;
- aider à des projets de titres de journaux ;
- promouvoir la presse auprès des enfants et des adolescents qui lisent de moins en moins. Des abonnements auprès des écoliers et des étudiants seraient une bonne chose ;
- investir dans les journaux régionaux de la part des communes.

En réponse à un commissaire qui souhaite savoir si Impressum souhaite une aide à la presse papier ou numérique, Mme Diserens indique qu'il s'agit d'un soutien à la presse en général. Il faut, certes, trouver de nouveaux modèles économiques, mais aussi aller vers les écoliers, pour les inciter à la lecture des journaux en format papier. Quant à l'affirmation que tout le monde peut être journaliste, elle répond que c'est partiellement vrai. L'information est abondante aujourd'hui avec l'essor d'Internet. Par contre, le traitement de l'information demandera toujours l'appoint des journalistes avec des règles déontologiques respectant une charte. Avec FIJOU, il est demandé que des projets soient soutenus par un minimum de journaliste ayant un véritable statut. Quant à la concurrence à l'étranger, elle a toujours existé. Pour elle, la véritable raison de la concurrence est davantage liée à Internet ou au fait que les gens ne lisent plus. Une aide directe à la presse devrait permettre d'avoir un titre dont l'ancrage serait romand.

Jacques Pilet, fondateur et ancien rédacteur en chef de l'Hebdo, fondateur et ancien rédacteur en chef du Nouveau Quotidien, ancien membre de la direction de Ringier

La question d'un soutien public aux médias a été posée et débattue, et il se dit content de pouvoir l'approfondir avec la commission. Tout d'abord, les journaux établis sont édités par des organisations alémaniques qui invoquent des difficultés : cela a même provoqué la disparition de l'Hebdo, bien que ce dernier disposât d'un lectorat important. Ces difficultés, sans cesse invoquées, seraient dues à une évolution inéluctable comme la baisse du nombre de lecteurs, l'érosion des tirages, la faute aux technologies, la migration des marchés publicitaires vers d'autres canaux. Ce sont des réalités, mais ce ne sont pas les seules. Il peut être avancé aussi, chez les éditeurs, des erreurs de management comme la démarche commerciale d'acquisition publicitaire. Chez Ringier Axel Springer, tout se concentre à Zurich dans une entité centralisée et éloignée du marché romand et des publications offertes aux annonceurs. Ce phénomène est connu dans d'autres branches également. Il y a eu aussi l'évolution des technologies du marché et la modification du comportement des lecteurs. Les éditeurs ont également créé des entités séparées pour gérer les petites annonces. Ces sites d'annonces sont très rémunérateurs ; ces grands éditeurs finissent d'ailleurs l'année avec de très bons résultats. Il y a des journaux qui continuent à faire de bonnes affaires comme le *Matin Dimanche* et d'autres pas. Il est problématique de dire que la presse est en danger et qu'il faudrait un soutien public à la presse. Il est indiscutable que la diversité du paysage médiatique diminue. À une époque, il y avait des journaux régionaux dans tout le canton, ils ont été rachetés, par la suite, par de grands journaux comme le *24 Heures* : cela a été un échec total. Une réponse à apporter serait d'envisager un renouvellement du tissu médiatique dans ce pays et pas uniquement par des grands éditeurs. Il y a la nécessité d'apparition de nouveaux titres ou d'une reprise de titres avec de nouvelles équipes comme cela a été le cas à Morges, par exemple, avec la reprise d'un titre local. La presse locale est très importante et devrait pouvoir retrouver un second souffle. De toute manière, il y a un changement d'époque dans la consommation et la production de l'information dans les journaux. Pour cela, il faut des entreprises professionnelles, car les débats sur les réseaux sociaux ne suffisent pas : des start-up de la presse deviennent nécessaires. L'État a fait un grand effort pour les soutenir, notamment dans le domaine technologique ; il est l'heure de penser à un soutien aux start-up médiatiques tout en trouvant des formes respectant l'indépendance journalistique. Il n'est pas exclu que des grands éditeurs alémaniques cherchent à se séparer d'autres titres romands à l'avenir. Enfin, un groupe d'une trentaine de journalistes a lancé un nouveau média. Certains d'entre eux ont été licenciés de l'Hebdo ou du Temps. Ces changements ont eu des répercussions, non seulement sur l'aspect social, mais aussi dans certains secteurs comme le champ culturel avec une diminution des pages consacrées à celui-ci. C'est une richesse extraordinaire en Romandie avec des efforts portés par les cantons ou les communes. Toutefois, la culture a besoin de chambres d'échos permettant des critiques et des débats. Le champ culturel est en diminution dans les médias romands, même si les radios font des efforts. Il y aurait une cohérence à encourager et soutenir les nouveaux espaces dévolus à la culture. Quelque chose a été réalisé sous une forme différente : une association à but non lucratif, *Bon pour la tête*. Cela est en train de se structurer et son succès a dépassé toute attente avec son financement participatif : 1'400 personnes ont versé spontanément un pécule. Le site numérique a été mis en ligne et offre des abonnements. Il y a un site Internet très sophistiqué, rendu possible par une entreprise lausannoise spécialisée dans le domaine numérique, ayant travaillé bénévolement. Les journalistes seront payés à la pige dans l'attente que le média dispose de davantage de moyens. Le site sera payant avec une contribution modeste de CHF 8.- par mois dans l'attente de la réaction du public. Il y aura une diversité des thématiques traitées. Un champ culturel très important va être consacré dans ce média. L'objectif est d'avoir aussi un site de service complet en matière de culture pour la Romandie ; cela n'existe pas aujourd'hui. Des collaborations pourraient voir le jour avec les villes de Lausanne et de Genève.

À la demande d'un commissaire, M. Pilet indique que le projet doit se réaliser sur le marché romand, mais il doit être à l'écoute de l'actualité régionale. Il y a des événements cantonaux qui sont susceptibles d'intéresser les gens en Romandie. C'était l'idée, à l'époque, du *Nouveau Quotidien* qui avait des correspondants dans divers cantons. Quant à l'indépendance, celle-ci est effective pour *Bon pour la Tête* vis-à-vis de la publicité notamment. Le financement direct n'est pas sain pour un journal, mais il peut y avoir des appuis publics à l'investissement pour permettre à ce journal d'exister ou de favoriser un projet de presse.

Patrick Matthey, responsable de la communication chez Tamedia pour la Suisse romande

Tamedia salue le fait que le Grand Conseil, à travers cette commission, se préoccupe de la situation du paysage médiatique en Suisse romande, et dans le canton de Vaud en particulier. Concernant une éventuelle intervention étatique en direction de la presse vaudoise et romande, la position de Tamedia est très claire : l'indépendance des médias est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. Une intervention directe du politique serait néfaste, car elle remettrait en cause cette indépendance et freinerait l'innovation. Les pouvoirs publics ont d'autres moyens pour soutenir la presse comme l'aide indirecte et améliorer les conditions-cadres sans fausser la concurrence. Dans le domaine des médias, l'un des piliers du service public est la Poste qui distribue quotidiennement des milliers de journaux dans toute la Suisse. Cette distribution devrait être un service public ne dégagant aucun profit, selon lui, à contrario de la pratique actuelle. Il serait aussi demandé à la Poste de distribuer les journaux tôt le matin plutôt qu'en fin de matinée dans les régions périphériques. D'autres possibilités d'aides directes ou indirectes existent dans le domaine de la formation et de la formation continue. Tamedia soutient une SRG SSR financée par la redevance fournissant dans tout le pays un service public de même qualité. Néanmoins, le fait que le service public ne soit pas clairement défini en Suisse, et que cette société bénéficie d'une si grande liberté dans l'accomplissement de son mandat, pose problème. Elle ne doit pas poursuivre son expansion commerciale et se concentrer sur une offre de contenu qui est importante. Un autre point est l'encouragement à la connaissance des médias dans les écoles. Il faut subventionner l'ATS auprès de laquelle tous les journaux s'abonnent. Cet abonnement coûte cher, au moins CHF 500'000.- par année, pour un journal régional. Cette aide indirecte servirait tout le monde et ne serait pas basée sur des critères d'appréciation. Chez Tamedia, il y a un travail sur la recherche de nouveaux projets générateurs de revenus en valorisant le contenu des rédactions. S'il n'est pas possible de monétiser les contenus de ses rédactions, au travers des marques historiques en Suisse, il faudrait alors les proposer par le biais de nouvelles offres complémentaires. C'est uniquement en apportant une valeur ajoutée à la communauté que les lecteurs et les utilisateurs seront prêts à payer pour leurs contenus. La démarche d'innovation est d'ailleurs permanente chez Tamedia. Pour preuve, en 2014, a été créé un fonds d'innovation de 150 idées proposées par les collaborateurs. Parmi ces idées, il cite « Tadam » ; outil pour les journalistes leur permettant de traiter des quantités importantes de données et de documents, en quelques minutes, offrant ainsi le temps aux journalistes de pouvoir se concentrer sur le travail d'investigation.

Suite à la remarque d'un commissaire, M. Mathey modère l'assertion concernant la perte de diversité en matière d'information locale et régionale. À ce propos, il donne l'exemple de la réorganisation intervenue dans les rédactions du 24 Heures et de la TDG en 2016. Il a été demandé aux 2 rédacteurs en chef de travailler avec leurs équipes pour arriver au résultat suivant : faire des économies pour contrer la chute des revenus publicitaires (-11% en 2016). Il fallait absolument limiter les coûts en essayant de composer avec moins de ressources pour effectuer un travail de qualité pour ces 2 titres. Cela a été douloureux, car il y a eu des licenciements. Au final, il y a eu douze licenciements avec les départs anticipés. Aujourd'hui, elles arrivent à traiter l'information cantonale avec moins de moyens. Si auparavant le travail s'effectuait par silo, aujourd'hui le travail est transversal avec une priorité donnée aux contenus et que le format soit papier ou numérique. Pour le 24 Heures, il y a toujours des bureaux régionaux où l'information cantonale et locale est traitée, mais de manière différente.

Sur le subventionnement, Tamedia adopte une posture d'entrepreneur. Le subventionnement d'une activité par une autre au sein du groupe n'est pas une option. Si une part des bénéfices est prélevée du marché des plateformes vers le marché de la presse, cela ne pourrait marcher qu'à court terme. À long terme, cela pourrait même affaiblir l'ensemble des activités du groupe.

À la question d'un commissaire, M. Mathey indique que l'ATS est l'une des principales sources pour leurs journaux. Pour le reste, il s'agit évidemment du travail de terrain des journalistes. Tamedia a la chance de posséder une agence interne traitant les informations de type « breaking news ».

S'agissant de la question des centres d'impression, M. Matthey déclare que, dans le monde de l'impression des journaux, il y a une forte concentration des petits et moyens éditeurs ces dernières années : les temps sont durs pour eux. Plusieurs journaux ont dû abandonner leur propre imprimerie. Aujourd'hui, il n'y a plus que 3 grands centres d'impression en Suisse : Zurich, Berne et Bussigny, permettant ainsi un taux d'occupation de près de 100% de celles-ci. Il est difficile de savoir ce qui va se passer à l'avenir.

Daniel Pillard, directeur pour la Suisse romande de Ringier Axel Springer.

Le groupe Ringier Axel Springer travaille au développement de la démocratie et encourage le débat politique. Une presse prospère et diversifiée est bonne pour la démocratie. La situation des médias en Romandie est agitée, mais pas désespérée. La preuve est que la plupart des titres du portefeuille, qu'il dirige, sont bénéficiaires y compris le Temps. Pour faire face à la migration de la publicité et aux nouveaux modes de consommation des médias, la presse doit se transformer et revisiter son modèle d'affaires. En clair, elle doit trouver de nouveaux relais de croissance pour compenser la baisse de ses revenus classiques venant de la publicité et des abonnements. Ce groupe enregistre déjà des succès stimulants sur les nouveaux terrains d'activité que sont les offres digitales et le développement d'événements autour des marques de ce groupe, comme le Forum des 100, hérité de l'Hebdo.

La presse doit collaborer avec le politique à travers notamment un soutien dynamique. Toutefois, il ne souhaite pas une aide directe sous la forme d'une subvention : il en va de l'indépendance de la presse. Lorsqu'il observe comment le Parlement fédéral tente de limiter le champ de la SRG SSR, cela ne donne pas envie de dépendre davantage de l'État. En revanche, il est pour le principe d'une aide indirecte, comme celle accordée au Temps (sous la forme de rabais postaux pour une somme de CHF 650'000.- annuels). D'autres aides indirectes seraient souhaitables comme :

- le soutien aux abonnements des journaux romands ;
- le sponsoring d'événements sur la base d'un partenariat privé-public ;
- le sponsoring de certaines matières journalistiques comme la culture. À ce propos, il mobilise l'exemple de la télévision locale valaisanne Canal 9 où une émission de santé, Antidote, est sponsorisée par les cantons du Valais et de Vaud.

À la remarque d'une commissaire qui prétend que le groupe Ringier ne s'intéresse pas au développement de la presse en Suisse romande, M. Pillard répond par la négative. Ringier a lancé l'Illustré en 1921 en Suisse romande. Des lecteurs affirment que si ce magazine venait à disparaître, la Suisse romande ne serait plus tout à fait la même. Ringier Axel Springer a témoigné de son engagement pour le lien confédéral. Son siège est certes à Berlin, mais aussi à Zurich. Ses titres sont très implantés en Suisse allemande comme le Beobachter : ce titre est très prospère et fait gagner beaucoup d'argent. Il s'agit de ne pas tomber dans la caricature. Il souhaite parler aussi des choses positives comme l'accès à un savoir-faire digital pour leurs titres avec l'aide de start-up basées à Berlin.

Sur la question de la formation des journalistes, M. Pillard estime que la Suisse romande est gâtée pour 2 raisons :

- il y a le Centre de formation au journalisme et aux médias (CFJM) qui existe sous une autre forme en Suisse alémanique. Tous les journalistes passent par ce centre en Romandie leur donnant ainsi une bonne base ;
- il y a de l'argent pour la formation dans cette région. Ce qui permet de former l'ensemble des journalistes à une vision plus digitale de leur métier comme d'effectuer des vidéos avec leur téléphone. Ringier Axel Springer pousse leurs journalistes à toujours se former.

Quant à la barrière entre aide directe et indirecte, M. Pillard explique que pour lui l'enjeu réside dans l'indépendance. Si un projet de presse est monté sur la base d'un partenariat public-privé et dans un intérêt commun, il ne doit avoir aucune ingérence dans le contenu. Par exemple, le subventionnement de pages politiques, au contraire de pages culturelles, serait très périlleux.

Patrick-Yves Badillo, Directeur de Medi@LAB-Genève

Une intervention du politique est nécessaire et indispensable pour sauvegarder le rôle de la presse dans la démocratie. Les géants du numérique échappent à toute législation nationale introduisant alors une distorsion de la concurrence avec la presse. Par ailleurs, celle-ci reste une référence et les leaders d'opinion passent par elle. En outre, le contenu est incontournable. Tous les réseaux d'opinions ont cette tendance à produire beaucoup de contenu et sont producteurs d'informations, mais ceux-ci vont récupérer le contenu qui vient de la presse. Un réseau social comme Facebook n'a pas à sa disposition de journalistes et il se révèle incapable d'effectuer une curation de l'information. Des flux d'informations se déversent sans filtre. Depuis près d'une année se mélangent sur les réseaux sociaux, « des fake news » et des informations vérifiées. Il y a aussi un autre phénomène préoccupant :

l'apparition de groupes fermés qui lancent des informations pouvant se révéler fausses. En sus, ils ne communiquent qu'entre eux selon une cartographie des réseaux sociaux.

Une aide à la presse lui paraît aujourd'hui incontournable. Avec le numérique, la presse est partout ; il y a eu beaucoup d'innovation dans les médias. Pourtant, un paradoxe apparaît : il y a une presse très importante au quotidien, mais elle est mise en extrême difficulté. Les effets d'une intervention présentent des risques de bureaucratisation et de dépendance. En France, sur la base des chiffres d'aide à la presse, certains journaux reçoivent plus que d'autres. C'est toute la difficulté de savoir sur quels critères vont être aidés les divers titres de la presse.

Pour orienter sa réponse, il faut aider la presse autour des techniques de production : pas de financement direct sauf peut-être quand des titres risquent de disparaître ; la période est malheureusement propice à cela. Les propositions d'aide, directe ou indirecte, pourraient être :

- renforcer la distribution des journaux avec le courrier ;
- soutenir les unités de production comme les imprimeries.

Enfin, il faut soutenir la presse à travers les technologies numériques. Aujourd'hui, les données sont devenues très importantes et chaque lecteur peut être observé à travers les médias. Facebook a développé des outils très puissants lui permettant d'optimiser les offres publicitaires. La presse n'a pas les moyens de régater face à cela : elle est condamnée à disparaître ou à dépendre de ces moteurs de recherche ou des réseaux sociaux. À l'échelle mondiale, Google ou Facebook captent 72% des revenus publicitaires (contre 60% en Suisse). Le paradoxe est que ceux qui produisent du contenu ne raflent pas la mise, a contrario de ceux qui n'en produisent pas : c'est une distorsion de concurrence importante. Une idée aussi circule sur le fait de substituer l'élément journalistique à l'élément algorithmique : ce dernier va être soumis à intoxication. Il n'y a donc plus de vérification et le besoin de journalistes se fait alors sentir. Sa proposition serait de contrôler les données avec la mise en place d'une plateforme d'information suisse romande. Elle devrait capter et rétrocéder la publicité, aider les médias en fonction du trafic et de leur utilité. Il n'y aurait pas d'objectif de production, mais de diffusion. Elle intégrerait des systèmes performants de micropaiements. Cette plate-forme accueillerait des médias et pourrait être une start-up lancée par l'EPFL.

À la question d'une commissaire, M. Badillo indique que l'ATS pourrait être un 1^{er} fournisseur d'information avec une lisibilité de celle-ci.

6.DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors des 4 séances de commission, l'ensemble des membres présents a pu échanger, d'une part, sur les différentes positions exprimées lors des auditions et, d'autre part, sur leur propre relation à la presse en général et au traitement de l'information en particulier.

L'ensemble des commissaires a réaffirmé son souhait de conserver une presse libre et indépendante qui puisse traiter avec professionnalisme les informations tant locales qu'internationales. Ce même ensemble a réitéré son souhait de conserver un ou plusieurs titres de référence dans notre canton.

De manière générale, le constat selon lequel la migration de la publicité et les nouveaux modes de consommation de médias poussent la presse à se réinventer est largement partagé. Les séances de commission ayant eu lieu peu de temps après la cessation de parution de l'Hebdo, beaucoup d'interventions ont permis de relever que la viabilité d'un hebdomadaire romand ne pouvait être réalisée que si le seuil critique de 100'000 abonnés était atteint.

Aide directe/indirecte

Des voix discordantes peuvent néanmoins apparaître sur le type d'aides que les collectivités publiques doivent et peuvent apporter afin de garantir l'existence d'une presse libre, variée et de qualité. En effet, pour certains députés, la question d'un éventuel subventionnement de la presse doit être écartée afin de conserver l'indépendance des médias.

Les députés favorables à des subventions directes ont donné, à titre d'exemple, les systèmes mis en place par les États du nord de l'Europe qui répondent à différents critères objectifs avec la mise en place de fondations chargées de distribuer la manne publique. Le cas de la France a également été évoqué où 1 milliard d'euros sont distribués annuellement aux médias directement par l'État.

Les commissaires réfractaires aux aides directes ont notamment évoqué les risques relatifs à l'indépendance éditoriale et au respect de l'égalité de traitement entre les journaux. Le fait que la Suisse romande subisse la concurrence de médias francophones étrangers est également évoqué afin de démontrer que d'éventuelles aides directes ne permettraient pas d'atteindre les objectifs poursuivis par les défenseurs d'un tel système. Une députée émet également de sérieux doutes sur l'indépendance rédactionnelle de l'émission santé de Canal 9 ou sur le sponsoring direct des pages culturelles d'un quotidien. À cet égard, une autre députée se dit surprise par le fait que le sponsoring d'émission ou de pages dans un quotidien puisse être considéré par un éditeur comme de l'aide indirecte. En effet, spontanément, elle aurait classé ces mesures dans le contexte d'une aide directe. Selon elle, cela démontre bien que la frontière entre aides directes et indirectes est parfois floue et que certaines aides peuvent être tantôt considérées comme directes ou indirectes en fonction des acteurs.

Les députés favorables à des subventions publiques ont néanmoins indiqué qu'ils ne pourraient pas envisager, par exemple, de financer, même très partiellement, des magazines dépendants de très grands groupes commerciaux tels que Migros et Coop, étant précisé que ces tirages privilégient les articles de marketing sur les articles rédactionnels.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble des commissaires s'accorde pour dire que les éventuelles aides de l'État doivent être coordonnées sur un plan intercantonal afin de respecter le seuil critique qui a été énoncé précédemment.

Les cas de journaux locaux qui ont bénéficié d'aides directes des communes sont de plus en plus fréquents. Cela démontre qu'il y a un vif intérêt de la part des communes de conserver des médias très locaux qui diffusent l'actualité de la région de manière professionnelle. Le cas du Journal de Morges a été cité dans les débats.

Sur la base des discussions qui ont eu lieu en commission, les différentes cautions pouvant être mises en place et exposées par les commissaires favorables à des aides directes n'ont pas convaincu ceux récalcitrants à un tel système. Aucun consensus n'a donc pu être dégagé sur la mise en place d'aides proprement dites comme directes.

Papier/électronique

Dans les discussions générales, il a été rappelé par plusieurs commissaires que la question du contenu papier ou électronique n'était pas relevante quand il s'agissait de défendre une presse de qualité. En effet, si le support de distribution change, le travail journalistique reste lui le même.

À cet égard, les stratégies mises en place par les grands éditeurs s'agissant des plateformes en lignes de petites annonces a, selon de plusieurs commissaires, fragilisé la rentabilité économique des titres de presses. Certains commissaires regrettent vivement la position des 2 grands éditeurs entendus en audition de ne pas réinjecter les bénéfices découlant des plateformes de petites annonces dans la presse traditionnelles qui est la première victime du déplacement publicitaire voulu par les milieux de l'édition.

Pistes qui bénéficient d'un large consensus

La piste qui rejoint le plus de soutien relève de l'aide à la distribution. À titre d'exemple, un député a fait part à la commission de la situation concrète d'un journal local qu'il a fondé: sur le budget total du journal, 10% relèvent des frais postaux de distribution. Il est donc, selon la commission, nécessaire de maintenir et renforcer la politique fédérale en matière de distribution des journaux et autres magazines. Un large consensus existe autour des éventuelles synergies qui pourraient être construites entre la Feuille des avis officiels (FAO) et la presse quotidienne. La possibilité d'agir via les investissements liés à la CADEV est également énoncée par certains commissaires comme une piste d'action digne d'intérêt.

Le soutien à la formation des journalistes et à la protection de cette profession est envisagé par l'ensemble des commissaires comme une action qui pourrait être entreprise conjointement entre l'État et les milieux concernés, notamment MediaLab.

La majorité de la commission est également favorable à la mise en place de systèmes de cautionnement qui permettrait, aux différents journaux d'acquiescer ou entretenir plus facilement les équipements d'impression notamment. Ce dispositif a l'avantage d'être limité dans le temps. Cela étant, les acteurs médiatiques ont constaté qu'une concentration des moyens d'impression est déjà en route et que le nombre de journaux régionaux qui possède encore sa propre imprimerie va de

diminuant en diminuant. La commission souhaite, dans cette dynamique, à ce que la question de la création d'une centrale d'impression romande soit envisagée dans les réflexions que mènera le Conseil d'État.

Au vu de ce qui précède, et sur proposition de la postulante, l'unanimité de la commission a décidé de soutenir partiellement le postulat en tenant compte de la reformulation suivante dans le dernier paragraphe du texte soumis au Grand Conseil:

« Par ce postulat, nous exprimons notre souhait, pendant qu'il est encore temps, que le Conseil d'État étudie la faisabilité d'un soutien financier ~~direct ou~~ indirect cantonal et/ou régional aux différents médias romands qui composent la diversité du paysage régional et local (...) ».

7.VOTES DE LA COMMISSION

Vote sur le préavis du Conseil d'État à l'initiative législative Buffat

La commission déclare être d'accord d'estimer que l'initiative ayant atteint ses buts, elle devient sans objet. En effet, le contexte fédéral en matière de médias a à ce point évolué que le dépôt d'une initiative cantonale à Berne n'est absolument plus utile. Ce qui autorise exceptionnellement le Conseil d'État à ne pas proposer de décret. Toutefois, cette procédure ne doit en aucun cas constituer un précédent.

Partant, la commission recommande au Grand Conseil d'approuver ce préavis du Conseil d'État à l'initiative législative Buffat à l'unanimité des membres présents.

Vote sur la prise en considération partielle du Postulat Induni

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Nyon, le 11 février 2018.

La présidente-rapporteuse :
(signé) Jessica Jaccoud

Postulat Valérie Induni et consorts – Pour un vrai soutien à la presse et aux médias

Texte déposé

Le 23 janvier dernier, la nouvelle est tombée, inattendue et brutale : *L'Hebdo* va définitivement cesser de paraître ; le dernier numéro sera disponible le 2 février ! Gros coup de tonnerre dans le paysage médiatique romand, qui a provoqué de très nombreuses réactions.

L'éditeur, Ringier Axel Springer Suisse romande, annonce cette nouvelle par le biais de son directeur Daniel Pillard. Cette décision serait due à la situation financière chroniquement déficitaire du titre depuis 2002 et à la perte de la moitié de ses revenus publicitaires durant les dernières années. Trente-sept collaborateurs sont concernés par cette décision, journalistes de la *newsroom* commune du quotidien *Le Temps* et de *L'Hebdo*, graphistes et personnel des services commerciaux, techniques et administratifs. Nous exprimons notre solidarité envers ces employés. Par ailleurs, 150'000 lecteurs se retrouvent orphelins. Daniel Pillard informe qu'il n'y a pas d'alternative à cette décision et qu'elle devrait permettre d'aider plus efficacement le quotidien *Le Temps*.

L'aventure avait pourtant bien démarré en 1981, il y a plus de trente-cinq ans. Le titre s'était fait une place et même une très belle place dans le paysage médiatique romand, en tant qu'animateur de débat et de voix de la Suisse romande, en tant que terreau pour des journalistes hautement professionnels. Avec son slogan « Bon pour la tête ! », il portait haut les valeurs du journalisme d'investigation.

A la suite des difficultés financières rencontrées, un groupe de travail s'était mis à l'ouvrage pour proposer un projet de nouveau *L'Hebdo*, totalement novateur. La nouvelle maquette avait été très bien accueillie dans un premier temps et les membres du groupe de travail pensaient que cette nouvelle formule serait viable. Toutefois, l'éditeur n'a pas approuvé le *business plan* et a refusé de financer ce nouveau projet à perte. Il a également exclu la reprise du titre par les cadres de *L'Hebdo*. C'est ainsi que la vie d'un titre peut dépendre de décisions prises très loin de son lieu de diffusion.

La fin de *L'Hebdo* s'ajoute à une série de difficultés de la presse en Suisse romande et on ne peut que s'inquiéter de l'avenir des médias dans nos cantons romands, que ce soit le risque de perte de diversité pour les lecteurs ou de perte d'emplois pour de nombreux journalistes, graphistes et autres collaborateurs. Rappelons-nous des coupes successives à l'*AGEFI*, qui a perdu vingt collaborateurs en vingt mois, des suppressions de trente-et-un postes chez Tamedia l'automne dernier, qui a touché tant le journal *24Heures* que *La Tribune de Genève*, de la diminution du nombre de parutions du *Courrier*, des deux phases de restructuration du *Temps* durant les cinq dernières années avec, à chaque fois, dix à quinze personnes licenciées et des difficultés des télévisions tant publique que privées (RTS, La Télé, etc.).

Partout on constate « la fin des sentiments dans la gestion des titres de presse » comme le dit Philippe Amez-Droz, collaborateur scientifique chez Medi@LAB, laboratoire de recherche de l'Institut des sciences de la communication, des médias et du journalisme de l'Université de Genève. Il plaide pour redéfinir le secteur public au niveau des médias (RSR, chaînes privées, titres de presse) et pour réfléchir à une aide publique directe ou indirecte de la Confédération.

Le Conseil d'Etat a immédiatement réagi par un communiqué de presse, lors de l'annonce de la mort de *L'Hebdo* en annonçant la mise sur pied en urgence d'une rencontre avec l'éditeur. Le Conseiller d'Etat Philippe Leuba, cité par *24Heures* dit : « D'un côté, ce qui fait l'essence même de la presse dans une démocratie, c'est son indépendance vis-à-vis de l'Etat, mais de l'autre, l'Etat ne peut pas ne rien faire face au délitement de la presse. » Il cite ensuite, en tant que pistes, des améliorations par l'Etat des conditions-cadres vis-à-vis des médias ou dans la formation des journalistes.

Alors, faut-il chercher des solutions pour aider la presse et les médias ou faut-il, au nom de leur indépendance, les laisser autonomes, au risque de les voir mourir de leur belle mort ? Le débat est ouvert.

Nous croyons, quant à nous, à l'importance d'une vraie presse d'investigation, mais aussi à la valeur de médias de services publics forts et pérennes. Cela nécessite à nos yeux un soutien aux médias

privés, mais aussi un maintien de la redevance radio-télévision, dans le but de préserver une vraie diversité de l'offre publique et privée.

Notre société est toujours plus tournée vers l'immédiateté de l'information via les divers médias en ligne. On sait tout, tout de suite ! Des informations brutes et empilées, pas forcément vérifiées, sans contenu rédactionnel, qu'il est intéressant de découvrir pour « être tout de suite au courant », mais qui n'apportent rien de plus, voire qui peuvent parfois induire en erreur quand de fausses nouvelles et des rumeurs sont délibérément propagées en ligne.

Qui n'aime pas, quand il a du temps, s'installer confortablement et passer du temps dans la lecture d'un quotidien ou d'un hebdomadaire, dans l'écoute d'une émission de radio ou de télévision qui ne se contente pas de données froides et factuelles, mais favorise la réflexion, la mise en perspective, l'analyse, le travail de fonds et le débat d'idée ? C'est ce qui fait la plus-value du journalisme d'investigation.

Par ce postulat, nous exprimons notre souhait, pendant qu'il est encore temps, que le Conseil d'Etat étudie la faisabilité d'un soutien financier direct ou indirect cantonal et/ou régional aux différents médias romands qui composent la diversité du paysage régional et local. L'étude en question devra examiner les conditions-cadres et les formes de ce soutien, en garantissant l'indépendance des médias et en s'inspirant éventuellement d'expériences mises en œuvre ailleurs.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Valérie Induni
et 37 cosignataires*

Développement

Mme Valérie Induni (SOC) : — Je parlerai ici au pluriel, car M. Alexandre Démétriadès a déposé ce postulat avec moi. Nous voulons tout d'abord dire ici notre attachement à la presse d'investigation. Une presse « bonne pour la tête » comme le disait le slogan de *L'Hebdo*. Nous voulons dire aussi notre solidarité envers les journalistes et l'ensemble du personnel concerné.

Si le présent postulat a pour origine la fin brutale de *L'Hebdo*, nous le déposons aussi pour que cela ne se produise plus. La presse romande est en difficulté ; il est temps de réfléchir à ce que nous pouvons faire pour la soutenir. Nous n'avons jamais autant communiqué ni reçu autant d'informations qu'à notre époque, en particulier via les médias électroniques et les réseaux sociaux. Nous sommes assaillis, en permanence, par une avalanche d'informations de toute sorte et il devient plus important que jamais de pouvoir compter sur un journalisme d'investigation, via une presse et des médias de qualité, pour pouvoir décortiquer ces informations et les mettre en perspective.

Il est donc temps, à nos yeux, de briser le tabou d'une presse existant sans aide d'aucune sorte à l'exception de l'aide indirecte via la réduction des frais postaux, ce qui, selon de nombreuses personnes, serait le seul gage de son indépendance. La question que nous nous posons est la suivante : doit-on laisser mourir la presse et les divers médias, au nom de cette indépendance ? Ou alors, existerait-il de nouvelles formes d'aide, encore à trouver ? Au fait, de quelle indépendance parle-t-on ? L'indépendance est-elle encore garantie quand il faut chercher sans cesse de nouveaux revenus publicitaires ou quand un média commence à réaliser des articles sponsorisés ?

Le canton de Vaud est devenu le premier canton en Suisse en termes de levées financières pour les *start-up*, selon un communiqué de presse du 5 février dernier, et ce, grâce à la promotion économique du Conseil d'Etat. Les entreprises qui ont reçu des aides financières pour démarrer ont-elles perdu toute indépendance sur leurs orientations technologiques, par exemple ? Nous espérons que ce postulat soulèvera l'intérêt des députés attachés à la diversité et à la richesse de la presse et des médias romands et nous sommes persuadés que le Conseil d'Etat, si le postulat lui est transmis, pourra proposer des modes de soutien à la presse et aux médias, directs ou indirects, mais novateurs.

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

**Préavis du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'Initiative législative Marc-Olivier Buffat et
consorts concernant la diversité des médias - Indépendance radio et télévision**

Postulat Valérie Induni et consorts - Pour un vrai soutien à la presse et aux médias

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier ce préavis du Conseil d'État à l'initiative Buffat et ce postulat s'est réunie à 4 reprises à cheval sur la législature précédente et la législature actuelle : les lundis 27 février, 15 mai, le jeudi 8 juin et le vendredi 29 septembre 2017. Elle était composée pour les 3^{es} séances de la précédente législature de Mesdames les Députées Nathalie Jaccard, Muriel Thalmann, Carole Schelker (excusée le 27 février 2017) ; MM. Marc-Olivier Buffat, Gérald Cretegny (excusé le 15 mai et le 8 juin 2017), Fabien Deillon, Michel Desmeules, Denis-Olivier Maillefer (excusé et remplacé par Valérie Induni le 27 février 2017), Marc Oran, Maurice Treboux (excusé et remplacé par Fabienne Despot le 8 juin 2017). Pour la 4^e et dernière séance, suite aux départs de certaines Députées et de certains Députés, le Bureau du Grand Conseil a procédé au remplacement de ceux-ci par de nouveaux parlementaires et la commission a siégé la composition suivante de Mesdames les Députées Nathalie Jaccard, Carole Schelker ; MM. Marc-Olivier Buffat, Alberto Cherubini, Jérôme Christen, Fabien Deillon, Vincent Keller, Maurice Treboux (excusé et remplacé par Yvan Pahud lors de cette séance), Daniel Ruch, Jean Tschopp. Valérie Induni a été invitée en tant que postulante pour les séances du 15 mai, 8 juin et le 29 septembre 2017, suite à l'attribution de son objet à cette commission par le Bureau du Grand Conseil. La soussignée a été nommée et confirmée dans le rôle de présidente-rapporteuse.

Monsieur le Conseiller d'État Pierre-Yves Maillard, Président du Conseil d'État jusqu'au 30 juin 2017 a participé aux 3^{es} séances et Madame la Présidente du Conseil d'État Nurria Gorrite a pris le relais pour la dernière séance de commission. Ils étaient accompagnés par M. Vincent Grandjean, Chancelier de l'État de Vaud pour les séances du 27 février et 29 septembre 2017 et de M. Laurent Koutaïssoff, Chef du Bureau d'information et de la communication (BIC) pour toutes les séances.

M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC) a tenu les notes de séance. Qu'il en soit ici chaleureusement remercié.

2. POSITION DE L'INITIANT

M. Marc-Olivier Buffat, initiant a indiqué en commission que, selon lui, le but de cette initiative est atteint avec l'implantation de la Radio Télévision Suisse (RTS) sur le site de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) qui alliera un média du futur avec un pôle d'excellence.

Il rappelle néanmoins que la situation des médias en général ne s'est pas améliorée depuis 2009 ; la disparition récente de l'Hebdo en atteste d'autant plus (N.D.R.: la prise de position de l'initiant se situe antérieurement aux annonces de fusion des rédactions du Matin et du 20 Minutes, des rédactions du 24 Heures, Tribune de Genève et Le Matin Dimanche et de la restructuration de l'Agence télégraphique suisse (ATS)). Lors de la discussion au plénum sur l'opportunité du renvoi de cette initiative, des députés avaient déjà exprimé des inquiétudes quant au maintien du site de la RTS à Lausanne ou du maintien d'une diversité des médias en Romandie. L'initiant est également d'avis qu'un débat général devra se tenir au Grand Conseil sur la presse, lors du traitement, d'une part, du préavis du Conseil d'État à son initiative et, d'autre part, du postulat de Mme Valérie Induni. Sur cette

base, l'initiant a proposé une étude, par notre commission, des 2 objets précités et de manière conjointe.

3.POSITION DE LA POSTULANTE

En préambule, il est utile de préciser que la postulante, Mme Valérie Induni a adhéré à la proposition de l'initiant de traiter conjointement la prise en considération de postulat et l'approbation du préavis du Conseil d'État à son initiative.

La postulante explique à la commission que le dépôt de son texte s'explique non seulement par la fin brutale de l'Hebdo (N.D.R.: la prise de position de l'initiant se situe antérieurement aux annonces de fusion des rédactions du Matin et du 20 Minutes, des rédactions du 24 Heures, Tribune de Genève et Le Matin Dimanche et de la restructuration de l'Agence télégraphique suisse (ATS)), mais également pour qu'une telle fin ne se reproduise plus à l'avenir. Selon la postulante, la presse romande est en difficulté pour les raisons suivantes : diminution des annonceurs pour la presse papier, médias en ligne, changement d'habitude des lecteurs, etc. La postulante estime que le politique doit s'interroger sur son soutien à la presse et à un vrai journalisme d'investigation. Selon elle, il ne s'agit pas d'établir une distinction entre la presse papier et la presse en ligne, mais plutôt de questionner leurs contenus journalistiques. Les questions des « fake news » et de la hiérarchisation des informations sont ici évoquées. Par ailleurs, la postulante salue le lancement d'un nouveau titre, avec d'anciens journalistes de l'Hebdo ayant misé sur un financement participatif, sous format d'abord en ligne : Bon pour la tête. En un jour, ils ont pu récolter CHF 100'000.-, somme qui n'est pas suffisante toutefois pour lancer réellement un titre. La postulante rappelle également que, vu la baisse des revenus publicitaires, les éditeurs, tels Ringier Axel Springer ou Tamedia, ont investi massivement pour racheter des sites d'annonces en ligne (Jobup, Scout24, etc.). Or, leur modèle d'affaires est basé sur une stricte séparation des entités, la rentabilité devant être de mise pour chacune d'entre elles. Cela empêche la redistribution des revenus publicitaires vers les titres traditionnels de la presse qui ont perdu les revenus publicitaires du papier.

La postulante évoque quelques pistes pour aider la presse : la facturation par les journaux aux moteurs de recherche distribuant du contenu rédactionnel, la mise en place d'un système d'aide directe à la presse à l'instar du Danemark, la contribution d'Innovaud pour la sortie d'un nouveau titre de presse ou encore la reprise du modèle de la redevance fédérale au niveau vaudois.

Elle indique enfin être ouverte aux propositions qui pourraient être formulées par d'autres commissaires, étant précisé que l'objectif est de concentrer un consensus le plus large possible dans le but d'un soutien solide et pérenne aux médias.

4.POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Préavis du Conseil d'État à l'initiative législative Buffat

En premier lieu, M. Le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard rappelle que le préavis du Conseil d'État ne prend pas en compte les derniers développements en matière de médias, soit la disparition du magazine romand l'Hebdo (N.D.R.: le préavis du Conseil d'État est antérieur à la cession d'activité de l'Hebdo, aux annonces de fusion des rédactions du Matin et du 20 Minutes, des rédactions du 24 Heures, Tribune de Genève et Le Matin Dimanche et de la restructuration de l'ATS).

En outre, le Conseil d'État rappelle que cette initiative traitait de la question des médias audiovisuels uniquement. Concernant la réponse en elle-même, ses demandes sont aujourd'hui satisfaites dans leur grande majorité puisque la dernière révision de la Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) a permis, avec l'appui du canton de Vaud, d'augmenter sensiblement la part de la redevance pour les télévisions locales (La Télé par exemple). Néanmoins, une nouvelle révision législative se prépare au niveau fédéral, à laquelle il faudra bien évidemment être attentif.

Le Conseil d'État rappelle également le soutien manifesté par le Canton à la RTS dans son projet de relocalisation sur le site de l'EPFL en échange de la mise à disposition des locaux de la Sallaz pour l'État.

Dans le débat relatif aux médias en général, le Conseil d'État relève que, dans le domaine de la presse audiovisuelle, la Confédération a un rôle très actif et que le canton aura l'occasion, à l'avenir, d'apporter son soutien à un pluralisme dans l'audiovisuel, notamment pour les médias locaux.

Dans le domaine de la presse écrite, le Conseil d'État informe la commission que, à chaque annonce de restructuration économique, il a rencontré les éditeurs concernés. Son message a, chaque fois, été de dire que la presse est un acteur économique libre et indépendant du pouvoir. Par contre, lorsque des craintes apparaissent quant à l'existence même d'un titre de presse de référence, en format papier, pour le canton ou pour la Romandie, les pouvoirs publics, tout comme les acteurs privés, doivent réfléchir à l'avenir de cette presse tout en apportant leur soutien aux personnes licenciées.

Le Conseil d'État encourage donc la commission à approuver le préavis à l'initiative législative Buffat. Il souhaite également que le grand conseil renseigne le Conseil d'État, dans le cadre du traitement du postulat de Mme Valérie Induni, sur ce que les pouvoirs publics peuvent initier dans le cadre d'un soutien à la presse et aux médias.

Prise en considération du Postulat Induni

Le Conseil d'État rappelle que les difficultés de la presse écrite sont un sujet qui revient périodiquement. Il a donc déjà pu entreprendre, avec les services concernés, une réflexion sur l'opportunité d'une action publique. 3^{es} constats peuvent être énumérés :

- l'existence d'un enjeu majeur quant à la qualité et la fiabilité du contenu de l'information dans les médias et les réseaux sociaux ainsi que sa hiérarchisation ;
- la disparition d'un journal renforce l'aspect de concentration de la presse ;
- chaque restructuration au sein d'un journal laisse sur le carreau des personnes, mais entraîne aussi un risque de perte d'un savoir-faire.

Selon le Conseil d'État, il faut s'interroger sur l'opportunité d'une action publique qui puisse être la moins discutable possible. En effet, toute intervention de l'autorité publique à l'attention du quatrième pouvoir crée des suspicions d'ingérence. À cela, s'ajoute la question de la diversité de la presse, qui reste la plus délicate à traiter. Il est en effet compliqué d'envisager que la puissance publique puisse se porter garante de la diversité des opinions, car c'est à elle qui le reviendrait de savoir laquelle n'est pas assez représentée et, a contrario, laquelle l'est trop. De plus, avec l'avènement d'Internet, le citoyen n'a jamais eu autant accès à une grande diversité des opinions. Le Conseil d'État est donc arrivé à la conclusion que ce n'est pas sur la question de la diversité qu'il doit agir. Pour lui, il y a des titres qui disparaissent et d'autres qui apparaissent : c'est la vie. L'un des soucis majeurs serait la perte d'un média de référence dans le canton de Vaud. Cela serait une perte d'identité et d'existence ; ce type de réflexion est d'ailleurs valable pour la Suisse romande. En outre, la perte d'un média de référence pour le canton de Vaud, entraînant une perte d'identité majeure, n'est pas une hypothèse infondée. À titre d'exemple, lorsqu'un grand groupe comme Ringier Axel Springer, explique que la Romandie n'est pas un marché avec une masse critique de lecteurs suffisante, cela renvoie à une réalité vaudoise et romande qui n'est pas forcément un impératif économique pour ce groupe. Si ces 2 réalités géographiques venaient à être en danger, le Conseil d'État devra alors s'interroger sur la nature de son intervention. Une mesure imaginée par le gouvernement, et susceptible de remplir l'objectif, est le soutien aux journaux papier sur la base des critères suivants :

- à travers le papier, il y a une diffusion simple et claire accessible à tout le monde ; il s'agirait d'une mission de service public subsistant par l'objet papier. 2 dimensions sont garanties par celui-ci : un journal papier est limité avec une première page et une dernière page avec une hiérarchisation de l'information, afin de respecter le format. De plus, cette information a une certaine durée dans le temps. Cela garantit une certaine stabilité et évite le flot continu d'informations. Pour le public, c'est une bonne chose que le journal reste imprimé. Le Conseil d'État pourrait envisager l'aide à un seul journal quotidien, parlant du canton de Vaud et de la Romandie en général, en format papier. Cela pourrait toutefois être un autre journal que le 24 Heures ;
- la possibilité de prévoir des aides directes publiques transitant par des fondations comme c'est le cas dans certains pays nordiques, mais il peut y avoir aussi le soutien à une infrastructure, dans le cadre d'un partenariat public-privé, pouvant imprimer ces journaux dans le canton de Vaud ;
- la possibilité d'un soutien à la formation des journalistes.

Concernant la première puce développée ci-dessus, le Conseil d'État précise que ces aides au papier ne sont pas liées à des titres en particulier. Néanmoins, dans l'hypothèse où un quotidien de référence venait à disparaître ou à fusionner avec un autre quotidien, l'État serait touché dans un intérêt public à disposer d'un grand quotidien de référence parlant des réalités vaudoises. Il ne s'agirait pas de reprendre un titre en voie de disparition, mais de se mettre à disposition afin de trouver des solutions pour un nouvel investisseur ou un nouveau projet (un nouvel outil d'impression par exemple). Il tient à préciser que cela ne serait pas un journalisme d'État. Concernant le support papier versus numérique, le Conseil d'État évoque à titre d'exemple, un journal papier comme le Canard enchaîné, qui n'existe que sous ce format, progresse au niveau du nombre de lecteurs, n'a pas de dette, suit la même formule depuis plusieurs décennies, et cela sans publicité.

Le Conseil d'État reconnaît qu'il faut être vigilant dans le débat tant sur le subventionnement de la presse que sur sa durée. À cet égard, une piste évoquée par le Conseil d'État serait de réinvestir dans la Centrale d'achats de l'État de Vaud (CADEV), tout en étant attentif à la forme de dit investissement. Il ne s'agirait alors pas de créer une imprimerie publique ex nihilo. Une autre opportunité serait liée à la Feuille des avis officiels (FAO). Il pourrait y avoir une édition numérique de celle-ci, mais cela n'annulerait pas une édition papier qui pourrait se joindre à un quotidien local de référence. S'il y a complémentarité dans le traitement de l'information, cette solution serait forte et pérenne.

La négociation avec la Poste afin que la presse régionale, voire nationale, puisse être diffusée matinalement avec des coûts inférieurs de diffusion est également une piste évoquée par le Conseil d'État dans un contexte de grande mutation de la presse.

En outre, tant le soutien à de nouvelles plates-formes technologiques que les mesures de soutien à la formation des journalistes sont énumérés par le Conseil d'État comme des pistes envisagées dans son action publique.

Bien évidemment, la sensibilisation des jeunes, par le biais des programmes scolaires, à la hiérarchisation de l'information numérique est une mesure basique tendant à améliorer la prise de conscience des jeunes de l'importance d'opter un regard critique sur la notion d'information.

Le Conseil d'État relève enfin que le traitement de l'actualité locale, et spécifiquement vaudoise mérite et nécessite une rédaction indépendante qui s'occupe précisément des questions vaudoises.

En conséquence, le Conseil d'État souhaite entendre le Grand Conseil (GC) à ce sujet, afin d'arriver à un consensus politique avec l'ensemble des forces.

5.AUDITIONS

Lors de sa séance du 8 juin 2017, la commission a procédé à l'audition de 6 personnes ou groupes d'intérêt. Les propos des personnes auditionnées sont retranscrits ici en leur entier.

Patricia Alcaraz, secrétaire syndical chez Syndicom

Pour rappel, Syndicom est un syndicat interprofessionnel comptant 3 secteurs : la poste, les télécoms et les médias au sens global (défense de tous les secteurs participant à la création d'un journal). Toutes les branches de Syndicom sont présidées par des professionnels, et ceux-ci définissent la politique syndicale, la défense des conditions de travail individuelles et collectives tant pour les indépendants que pour les employés. Ce syndicat est aussi investi dans la promotion de la formation professionnelle, la délivrance de la carte professionnelle, au même titre qu'Impressum ou le Syndicat Suisse des Mass Media (SSM) avec lesquels Syndicom collabore régulièrement. Il fait aussi partie des fédérations européenne et internationale des journalistes. Lors de la dernière Assemblée générale de la Fédération européenne des journalistes à Bucarest, il y a eu le soutien européen à 2 objets suisses concernant l'aide à la presse et l'opposition à l'initiative « No Billag » : la préoccupation, concernant une remise en cause de la redevance fédérale, est partagée dans les pays européens. Pour Syndicom, l'aide à la presse, directe ou indirecte, est désormais vitale. En effet, entre octobre 2016 et février 2017, il y a eu 2 grandes restructurations dans les groupes de presse : Tamedia et Ringier Axel Springer. Chez Tamedia, il y a eu la suppression de trente et un postes de travail à la Tribune de Genève (TDG) et aux 24 Heures. Chez Ringier Axel Springer, cela a été la fin de l'Hebdo et la suppression de 36 postes au Temps, sans compter les indépendants ou les « free-lance » n'ayant plus de mandat au sein de ce journal. Dans les 2 cas, les employés sont perdants qu'ils soient licenciés, mis à la retraite ou même lorsqu'ils conservent leurs postes. En effet, il y a une très forte pression sur ces derniers, car ils

doivent faire mieux avec moins de moyens. Les éditeurs sont devenus des financiers imposant des taux de rentabilité disproportionnés et ne réinjectant pas leurs bénéfices issus de leurs sites en ligne (Homegate, Ricardo, etc.). Les déclarations récentes de Tamedia, concernant les futures restructurations de ce groupe, laissent présager de nouvelles disparitions de titres suisses dans les 5 années à venir. Pour rappel, la moitié des titres de la presse suisse appartient à ce groupe. À côté de cela, il y a la presse indépendante avec des titres comme le Courrier, Vigousse, Gauchebdo, etc. qui font face à de nombreuses difficultés comme trouver des annonceurs, des abonnements en baisse, l'augmentation des tarifs postaux, etc. Il y a plusieurs éléments qui ont transformé le champ médiatique en Suisse ces dernières années :

- 1) l'idée de gratuité de l'information, concrétisée par l'arrivée de journaux comme le 20 minutes ou le Matin bleu au milieu des années 2000 ;
- 2) la numérisation de l'information ayant entraîné la chute des recettes publicitaires dans les journaux et la migration vers des sites dédiés aux annonces. La publicité ne sert même plus à financer les sites en ligne des titres de presse ;
- 3) la chute des abonnements du fait notamment de l'apparition des réseaux sociaux qui diffusent du contenu sans le payer et sans le produire.

L'information est un bien commun. Son droit et son accès doivent être garantis pour que chaque citoyen puisse former librement son opinion. La situation actuelle, qui tend à réduire sa qualité et sa diversité, doit être combattue grâce aux aides directes et indirectes. L'aide directe n'est pas synonyme de dépendance à l'État, la preuve avec la redevance fédérale. Il faudrait alors édicter des règles claires permettant de garantir l'indépendance en cas d'aide directe. Syndicom peut envisager des mesures d'aide directe comme :

- soutenir les titres de presse indépendants existants ;
- aider à la création de nouveaux médias ;
- promouvoir le journalisme et former le public, afin qu'il prenne conscience de ce qu'est le journalisme démocratique ;
- permettre une diversité médiatique en Suisse romande pour redonner la force à la presse d'innover ;
- aider à la transition numérique pour les titres de presse imprimés ;
- baisser la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les médias (actuellement de 8%).

Il faudrait proposer aussi des mesures d'aide indirecte comme :

- aider à la distribution postale ;
- soutenir financièrement les journaux lors de chaque prise d'abonnement ;
- soutenir financièrement l'ATS et les titres de journaux n'ayant pas les moyens de s'y abonner ;
- nationaliser le subventionnement des imprimeries ;
- soutenir la formation des journalistes ;
- créer des taxes qui seraient payées par les moteurs de recherche ou les réseaux sociaux si ceux-ci utilisent des contenus journalistiques. Ces montants devraient être placés dans un fonds géré par une fondation publique ;
- créer des fondations tampons comme cela est le cas pour FIJOU (création d'une interface pour le financement du journalisme).

En conclusion, il s'agit d'un moment crucial pour les médias en Suisse. Pour éviter un désert médiatique et une mise en danger du débat démocratique, il faut envisager une aide directe à la presse dans le respect de l'indépendance et du travail des journalistes.

Dominique Diserens, secrétaire centrale d'Impressum

Impressum est la plus grande structure journalistique de Suisse avec 5'000 membres, dont 532 pour le canton de Vaud. Impressum est le partenaire social des éditeurs et délivre la carte d'inscription au registre professionnel pour les journalistes. C'est une organisation décentralisée avec des sections

cantonaux. Elle collabore avec d'autres syndicats comme Syndicom et le SSM. Impressum est différente, car il s'agit d'une association de journalistes avec une fonction syndicale. Elle existe depuis 134 ans, dont 117, dans le canton de Vaud et s'appelait anciennement la Fédération suisse des journalistes. Impressum est également engagée dans les fédérations européenne et internationale des journalistes ; ce qui lui vaut d'être informée sur ce qui se passe à l'étranger en matière d'aide à la presse.

Il y a une situation catastrophique de la presse en Suisse romande : les restructurations au 24 Heures, au Temps et à la TDG, et la disparition de l'Hebdo ont entraîné la perte d'au moins une cinquantaine d'emplois en Romandie. Le canton de Vaud est particulièrement touché. Aujourd'hui, les éditeurs sont davantage intéressés par leurs profits issus des sites d'annonces rentables et laissent tomber les titres de presse historiques. Il y a aussi des préoccupations liées à l'absence de centre de décisions en Romandie. Une rapide prise de conscience a eu lieu, car il en va de la survie des titres restants. Il faut renouveler le journalisme en aidant les journalistes et ceux-ci doivent être maîtres de leur destin en devenant des entrepreneurs. Impressum voudrait développer une communauté d'intérêts de journalistes-entrepreneurs. Ça serait le développement d'un nouveau pan d'activité, car actuellement beaucoup de journalistes partent pour créer leur propre structure. Le politique doit s'inquiéter d'un affaiblissement journalistique risquant d'amener à un rétrécissement de la discussion démocratique. La presse payante est un service public de par sa proximité avec les acteurs politiques, culturels et locaux, et de par son indépendance qu'elle doit conserver tout en prévoyant une formation professionnelle de qualité dans un cadre respectant la législation sur le travail. Il est important de relever que le tabou de l'aide directe aux médias est désormais tombé avec un appel, en ce sens, aux autorités politiques fédérales, cantonales ou communales. En France, ce sont près d'EUR 1 milliard en aide directe accordée à la presse. Avec cela, l'Hebdo n'aurait, par exemple, pas disparu. Des pays comme le Danemark et la Suède engagent aussi près de CHF 50 millions annuels en aide directe. La Suède est pionnière dans l'aide directe depuis les années 1960 suite à une crise de la presse. Ces pays sont d'ailleurs proches de la Suisse en termes de population et sont champions de la liberté de la presse. La presse a besoin d'une aide d'État et pas seulement en Romandie, mais dans toute la Suisse. Une telle aide revigorerait la branche. Toutefois, l'aide directe doit garantir l'indépendance rédactionnelle sur la base de critères formels et précis. À ce propos, l'exemple de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR) est avancé. Avec un système comme FIJOU (Association pour le financement du journalisme), il serait créé une entité de protection à l'égard des bénéficiaires d'aides. Impressum a envisagé un certain nombre de mesures d'aide directe comme :

- aider à l'innovation ;
- aider à la transition numérique. L'Hebdo aurait pu bénéficier de cette transition ;
- aider à des projets de titres de journaux ;
- promouvoir la presse auprès des enfants et des adolescents qui lisent de moins en moins. Des abonnements auprès des écoliers et des étudiants seraient une bonne chose ;
- investir dans les journaux régionaux de la part des communes.

En réponse à un commissaire qui souhaite savoir si Impressum souhaite une aide à la presse papier ou numérique, Mme Diserens indique qu'il s'agit d'un soutien à la presse en général. Il faut, certes, trouver de nouveaux modèles économiques, mais aussi aller vers les écoliers, pour les inciter à la lecture des journaux en format papier. Quant à l'affirmation que tout le monde peut être journaliste, elle répond que c'est partiellement vrai. L'information est abondante aujourd'hui avec l'essor d'Internet. Par contre, le traitement de l'information demandera toujours l'appoint des journalistes avec des règles déontologiques respectant une charte. Avec FIJOU, il est demandé que des projets soient soutenus par un minimum de journaliste ayant un véritable statut. Quant à la concurrence à l'étranger, elle a toujours existé. Pour elle, la véritable raison de la concurrence est davantage liée à Internet ou au fait que les gens ne lisent plus. Une aide directe à la presse devrait permettre d'avoir un titre dont l'ancrage serait romand.

Jacques Pilet, fondateur et ancien rédacteur en chef de l'Hebdo, fondateur et ancien rédacteur en chef du Nouveau Quotidien, ancien membre de la direction de Ringier

La question d'un soutien public aux médias a été posée et débattue, et il se dit content de pouvoir l'approfondir avec la commission. Tout d'abord, les journaux établis sont édités par des organisations alémaniques qui invoquent des difficultés : cela a même provoqué la disparition de l'Hebdo, bien que ce dernier disposât d'un lectorat important. Ces difficultés, sans cesse invoquées, seraient dues à une évolution inéluctable comme la baisse du nombre de lecteurs, l'érosion des tirages, la faute aux technologies, la migration des marchés publicitaires vers d'autres canaux. Ce sont des réalités, mais ce ne sont pas les seules. Il peut être avancé aussi, chez les éditeurs, des erreurs de management comme la démarche commerciale d'acquisition publicitaire. Chez Ringier Axel Springer, tout se concentre à Zurich dans une entité centralisée et éloignée du marché romand et des publications offertes aux annonceurs. Ce phénomène est connu dans d'autres branches également. Il y a eu aussi l'évolution des technologies du marché et la modification du comportement des lecteurs. Les éditeurs ont également créé des entités séparées pour gérer les petites annonces. Ces sites d'annonces sont très rémunérateurs ; ces grands éditeurs finissent d'ailleurs l'année avec de très bons résultats. Il y a des journaux qui continuent à faire de bonnes affaires comme le *Matin Dimanche* et d'autres pas. Il est problématique de dire que la presse est en danger et qu'il faudrait un soutien public à la presse. Il est indiscutable que la diversité du paysage médiatique diminue. À une époque, il y avait des journaux régionaux dans tout le canton, ils ont été rachetés, par la suite, par de grands journaux comme le *24 Heures* : cela a été un échec total. Une réponse à apporter serait d'envisager un renouvellement du tissu médiatique dans ce pays et pas uniquement par des grands éditeurs. Il y a la nécessité d'apparition de nouveaux titres ou d'une reprise de titres avec de nouvelles équipes comme cela a été le cas à Morges, par exemple, avec la reprise d'un titre local. La presse locale est très importante et devrait pouvoir retrouver un second souffle. De toute manière, il y a un changement d'époque dans la consommation et la production de l'information dans les journaux. Pour cela, il faut des entreprises professionnelles, car les débats sur les réseaux sociaux ne suffisent pas : des start-up de la presse deviennent nécessaires. L'État a fait un grand effort pour les soutenir, notamment dans le domaine technologique ; il est l'heure de penser à un soutien aux start-up médiatiques tout en trouvant des formes respectant l'indépendance journalistique. Il n'est pas exclu que des grands éditeurs alémaniques cherchent à se séparer d'autres titres romands à l'avenir. Enfin, un groupe d'une trentaine de journalistes a lancé un nouveau média. Certains d'entre eux ont été licenciés de l'Hebdo ou du Temps. Ces changements ont eu des répercussions, non seulement sur l'aspect social, mais aussi dans certains secteurs comme le champ culturel avec une diminution des pages consacrées à celui-ci. C'est une richesse extraordinaire en Romandie avec des efforts portés par les cantons ou les communes. Toutefois, la culture a besoin de chambres d'échos permettant des critiques et des débats. Le champ culturel est en diminution dans les médias romands, même si les radios font des efforts. Il y aurait une cohérence à encourager et soutenir les nouveaux espaces dévolus à la culture. Quelque chose a été réalisé sous une forme différente : une association à but non lucratif, *Bon pour la tête*. Cela est en train de se structurer et son succès a dépassé toute attente avec son financement participatif : 1'400 personnes ont versé spontanément un pécule. Le site numérique a été mis en ligne et offre des abonnements. Il y a un site Internet très sophistiqué, rendu possible par une entreprise lausannoise spécialisée dans le domaine numérique, ayant travaillé bénévolement. Les journalistes seront payés à la pige dans l'attente que le média dispose de davantage de moyens. Le site sera payant avec une contribution modeste de CHF 8.- par mois dans l'attente de la réaction du public. Il y aura une diversité des thématiques traitées. Un champ culturel très important va être consacré dans ce média. L'objectif est d'avoir aussi un site de service complet en matière de culture pour la Romandie ; cela n'existe pas aujourd'hui. Des collaborations pourraient voir le jour avec les villes de Lausanne et de Genève.

À la demande d'un commissaire, M. Pilet indique que le projet doit se réaliser sur le marché romand, mais il doit être à l'écoute de l'actualité régionale. Il y a des événements cantonaux qui sont susceptibles d'intéresser les gens en Romandie. C'était l'idée, à l'époque, du *Nouveau Quotidien* qui avait des correspondants dans divers cantons. Quant à l'indépendance, celle-ci est effective pour *Bon pour la Tête* vis-à-vis de la publicité notamment. Le financement direct n'est pas sain pour un journal, mais il peut y avoir des appuis publics à l'investissement pour permettre à ce journal d'exister ou de favoriser un projet de presse.

Patrick Matthey, responsable de la communication chez Tamedia pour la Suisse romande

Tamedia salue le fait que le Grand Conseil, à travers cette commission, se préoccupe de la situation du paysage médiatique en Suisse romande, et dans le canton de Vaud en particulier. Concernant une éventuelle intervention étatique en direction de la presse vaudoise et romande, la position de Tamedia est très claire : l'indépendance des médias est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. Une intervention directe du politique serait néfaste, car elle remettrait en cause cette indépendance et freinerait l'innovation. Les pouvoirs publics ont d'autres moyens pour soutenir la presse comme l'aide indirecte et améliorer les conditions-cadres sans fausser la concurrence. Dans le domaine des médias, l'un des piliers du service public est la Poste qui distribue quotidiennement des milliers de journaux dans toute la Suisse. Cette distribution devrait être un service public ne dégagant aucun profit, selon lui, à contrario de la pratique actuelle. Il serait aussi demandé à la Poste de distribuer les journaux tôt le matin plutôt qu'en fin de matinée dans les régions périphériques. D'autres possibilités d'aides directes ou indirectes existent dans le domaine de la formation et de la formation continue. Tamedia soutient une SRG SSR financée par la redevance fournissant dans tout le pays un service public de même qualité. Néanmoins, le fait que le service public ne soit pas clairement défini en Suisse, et que cette société bénéficie d'une si grande liberté dans l'accomplissement de son mandat, pose problème. Elle ne doit pas poursuivre son expansion commerciale et se concentrer sur une offre de contenu qui est importante. Un autre point est l'encouragement à la connaissance des médias dans les écoles. Il faut subventionner l'ATS auprès de laquelle tous les journaux s'abonnent. Cet abonnement coûte cher, au moins CHF 500'000.- par année, pour un journal régional. Cette aide indirecte servirait tout le monde et ne serait pas basée sur des critères d'appréciation. Chez Tamedia, il y a un travail sur la recherche de nouveaux projets générateurs de revenus en valorisant le contenu des rédactions. S'il n'est pas possible de monétiser les contenus de ses rédactions, au travers des marques historiques en Suisse, il faudrait alors les proposer par le biais de nouvelles offres complémentaires. C'est uniquement en apportant une valeur ajoutée à la communauté que les lecteurs et les utilisateurs seront prêts à payer pour leurs contenus. La démarche d'innovation est d'ailleurs permanente chez Tamedia. Pour preuve, en 2014, a été créé un fonds d'innovation de 150 idées proposées par les collaborateurs. Parmi ces idées, il cite « Tadam » ; outil pour les journalistes leur permettant de traiter des quantités importantes de données et de documents, en quelques minutes, offrant ainsi le temps aux journalistes de pouvoir se concentrer sur le travail d'investigation.

Suite à la remarque d'un commissaire, M. Mathey modère l'assertion concernant la perte de diversité en matière d'information locale et régionale. À ce propos, il donne l'exemple de la réorganisation intervenue dans les rédactions du 24 Heures et de la TDG en 2016. Il a été demandé aux 2 rédacteurs en chef de travailler avec leurs équipes pour arriver au résultat suivant : faire des économies pour contrer la chute des revenus publicitaires (-11% en 2016). Il fallait absolument limiter les coûts en essayant de composer avec moins de ressources pour effectuer un travail de qualité pour ces 2 titres. Cela a été douloureux, car il y a eu des licenciements. Au final, il y a eu douze licenciements avec les départs anticipés. Aujourd'hui, elles arrivent à traiter l'information cantonale avec moins de moyens. Si auparavant le travail s'effectuait par silo, aujourd'hui le travail est transversal avec une priorité donnée aux contenus et que le format soit papier ou numérique. Pour le 24 Heures, il y a toujours des bureaux régionaux où l'information cantonale et locale est traitée, mais de manière différente.

Sur le subventionnement, Tamedia adopte une posture d'entrepreneur. Le subventionnement d'une activité par une autre au sein du groupe n'est pas une option. Si une part des bénéfices est prélevée du marché des plateformes vers le marché de la presse, cela ne pourrait marcher qu'à court terme. À long terme, cela pourrait même affaiblir l'ensemble des activités du groupe.

À la question d'un commissaire, M. Mathey indique que l'ATS est l'une des principales sources pour leurs journaux. Pour le reste, il s'agit évidemment du travail de terrain des journalistes. Tamedia a la chance de posséder une agence interne traitant les informations de type « breaking news ».

S'agissant de la question des centres d'impression, M. Matthey déclare que, dans le monde de l'impression des journaux, il y a une forte concentration des petits et moyens éditeurs ces dernières années : les temps sont durs pour eux. Plusieurs journaux ont dû abandonner leur propre imprimerie. Aujourd'hui, il n'y a plus que 3 grands centres d'impression en Suisse : Zurich, Berne et Bussigny, permettant ainsi un taux d'occupation de près de 100% de celles-ci. Il est difficile de savoir ce qui va se passer à l'avenir.

Daniel Pillard, directeur pour la Suisse romande de Ringier Axel Springer.

Le groupe Ringier Axel Springer travaille au développement de la démocratie et encourage le débat politique. Une presse prospère et diversifiée est bonne pour la démocratie. La situation des médias en Romandie est agitée, mais pas désespérée. La preuve est que la plupart des titres du portefeuille, qu'il dirige, sont bénéficiaires y compris le Temps. Pour faire face à la migration de la publicité et aux nouveaux modes de consommation des médias, la presse doit se transformer et revisiter son modèle d'affaires. En clair, elle doit trouver de nouveaux relais de croissance pour compenser la baisse de ses revenus classiques venant de la publicité et des abonnements. Ce groupe enregistre déjà des succès stimulants sur les nouveaux terrains d'activité que sont les offres digitales et le développement d'événements autour des marques de ce groupe, comme le Forum des 100, hérité de l'Hebdo.

La presse doit collaborer avec le politique à travers notamment un soutien dynamique. Toutefois, il ne souhaite pas une aide directe sous la forme d'une subvention : il en va de l'indépendance de la presse. Lorsqu'il observe comment le Parlement fédéral tente de limiter le champ de la SRG SSR, cela ne donne pas envie de dépendre davantage de l'État. En revanche, il est pour le principe d'une aide indirecte, comme celle accordée au Temps (sous la forme de rabais postaux pour une somme de CHF 650'000.- annuels). D'autres aides indirectes seraient souhaitables comme :

- le soutien aux abonnements des journaux romands ;
- le sponsoring d'événements sur la base d'un partenariat privé-public ;
- le sponsoring de certaines matières journalistiques comme la culture. À ce propos, il mobilise l'exemple de la télévision locale valaisanne Canal 9 où une émission de santé, Antidote, est sponsorisée par les cantons du Valais et de Vaud.

À la remarque d'une commissaire qui prétend que le groupe Ringier ne s'intéresse pas au développement de la presse en Suisse romande, M. Pillard répond par la négative. Ringier a lancé l'Illustré en 1921 en Suisse romande. Des lecteurs affirment que si ce magazine venait à disparaître, la Suisse romande ne serait plus tout à fait la même. Ringier Axel Springer a témoigné de son engagement pour le lien confédéral. Son siège est certes à Berlin, mais aussi à Zurich. Ses titres sont très implantés en Suisse allemande comme le Beobachter : ce titre est très prospère et fait gagner beaucoup d'argent. Il s'agit de ne pas tomber dans la caricature. Il souhaite parler aussi des choses positives comme l'accès à un savoir-faire digital pour leurs titres avec l'aide de start-up basées à Berlin.

Sur la question de la formation des journalistes, M. Pillard estime que la Suisse romande est gâtée pour 2 raisons :

- il y a le Centre de formation au journalisme et aux médias (CFJM) qui existe sous une autre forme en Suisse alémanique. Tous les journalistes passent par ce centre en Romandie leur donnant ainsi une bonne base ;
- il y a de l'argent pour la formation dans cette région. Ce qui permet de former l'ensemble des journalistes à une vision plus digitale de leur métier comme d'effectuer des vidéos avec leur téléphone. Ringier Axel Springer pousse leurs journalistes à toujours se former.

Quant à la barrière entre aide directe et indirecte, M. Pillard explique que pour lui l'enjeu réside dans l'indépendance. Si un projet de presse est monté sur la base d'un partenariat public-privé et dans un intérêt commun, il ne doit avoir aucune ingérence dans le contenu. Par exemple, le subventionnement de pages politiques, au contraire de pages culturelles, serait très périlleux.

Patrick-Yves Badillo, Directeur de Medi@LAB-Genève

Une intervention du politique est nécessaire et indispensable pour sauvegarder le rôle de la presse dans la démocratie. Les géants du numérique échappent à toute législation nationale introduisant alors une distorsion de la concurrence avec la presse. Par ailleurs, celle-ci reste une référence et les leaders d'opinion passent par elle. En outre, le contenu est incontournable. Tous les réseaux d'opinions ont cette tendance à produire beaucoup de contenu et sont producteurs d'informations, mais ceux-ci vont récupérer le contenu qui vient de la presse. Un réseau social comme Facebook n'a pas à sa disposition de journalistes et il se révèle incapable d'effectuer une curation de l'information. Des flux d'informations se déversent sans filtre. Depuis près d'une année se mélangent sur les réseaux sociaux, « des fake news » et des informations vérifiées. Il y a aussi un autre phénomène préoccupant :

l'apparition de groupes fermés qui lancent des informations pouvant se révéler fausses. En sus, ils ne communiquent qu'entre eux selon une cartographie des réseaux sociaux.

Une aide à la presse lui paraît aujourd'hui incontournable. Avec le numérique, la presse est partout ; il y a eu beaucoup d'innovation dans les médias. Pourtant, un paradoxe apparaît : il y a une presse très importante au quotidien, mais elle est mise en extrême difficulté. Les effets d'une intervention présentent des risques de bureaucratisation et de dépendance. En France, sur la base des chiffres d'aide à la presse, certains journaux reçoivent plus que d'autres. C'est toute la difficulté de savoir sur quels critères vont être aidés les divers titres de la presse.

Pour orienter sa réponse, il faut aider la presse autour des techniques de production : pas de financement direct sauf peut-être quand des titres risquent de disparaître ; la période est malheureusement propice à cela. Les propositions d'aide, directe ou indirecte, pourraient être :

- renforcer la distribution des journaux avec le courrier ;
- soutenir les unités de production comme les imprimeries.

Enfin, il faut soutenir la presse à travers les technologies numériques. Aujourd'hui, les données sont devenues très importantes et chaque lecteur peut être observé à travers les médias. Facebook a développé des outils très puissants lui permettant d'optimiser les offres publicitaires. La presse n'a pas les moyens de régater face à cela : elle est condamnée à disparaître ou à dépendre de ces moteurs de recherche ou des réseaux sociaux. À l'échelle mondiale, Google ou Facebook captent 72% des revenus publicitaires (contre 60% en Suisse). Le paradoxe est que ceux qui produisent du contenu ne raflent pas la mise, a contrario de ceux qui n'en produisent pas : c'est une distorsion de concurrence importante. Une idée aussi circule sur le fait de substituer l'élément journalistique à l'élément algorithmique : ce dernier va être soumis à intoxication. Il n'y a donc plus de vérification et le besoin de journalistes se fait alors sentir. Sa proposition serait de contrôler les données avec la mise en place d'une plateforme d'information suisse romande. Elle devrait capter et rétrocéder la publicité, aider les médias en fonction du trafic et de leur utilité. Il n'y aurait pas d'objectif de production, mais de diffusion. Elle intégrerait des systèmes performants de micropaiements. Cette plate-forme accueillerait des médias et pourrait être une start-up lancée par l'EPFL.

À la question d'une commissaire, M. Badillo indique que l'ATS pourrait être un 1^{er} fournisseur d'information avec une lisibilité de celle-ci.

6.DISCUSION GÉNÉRALE

Lors des 4 séances de commission, l'ensemble des membres présents a pu échanger, d'une part, sur les différentes positions exprimées lors des auditions et, d'autre part, sur leur propre relation à la presse en général et au traitement de l'information en particulier.

L'ensemble des commissaires a réaffirmé son souhait de conserver une presse libre et indépendante qui puisse traiter avec professionnalisme les informations tant locales qu'internationales. Ce même ensemble a réitéré son souhait de conserver un ou plusieurs titres de référence dans notre canton.

De manière générale, le constat selon lequel la migration de la publicité et les nouveaux modes de consommation de médias poussent la presse à se réinventer est largement partagé. Les séances de commission ayant eu lieu peu de temps après la cessation de parution de l'Hebdo, beaucoup d'interventions ont permis de relever que la viabilité d'un hebdomadaire romand ne pouvait être réalisée que si le seuil critique de 100'000 abonnés était atteint.

Aide directe/indirecte

Des voix discordantes peuvent néanmoins apparaître sur le type d'aides que les collectivités publiques doivent et peuvent apporter afin de garantir l'existence d'une presse libre, variée et de qualité. En effet, pour certains députés, la question d'un éventuel subventionnement de la presse doit être écartée afin de conserver l'indépendance des médias.

Les députés favorables à des subventions directes ont donné, à titre d'exemple, les systèmes mis en place par les États du nord de l'Europe qui répondent à différents critères objectifs avec la mise en place de fondations chargées de distribuer la manne publique. Le cas de la France a également été évoqué où 1 milliard d'euros sont distribués annuellement aux médias directement par l'État.

Les commissaires réfractaires aux aides directes ont notamment évoqué les risques relatifs à l'indépendance éditoriale et au respect de l'égalité de traitement entre les journaux. Le fait que la Suisse romande subisse la concurrence de médias francophones étrangers est également évoqué afin de démontrer que d'éventuelles aides directes ne permettraient pas d'atteindre les objectifs poursuivis par les défenseurs d'un tel système. Une députée émet également de sérieux doutes sur l'indépendance rédactionnelle de l'émission santé de Canal 9 ou sur le sponsoring direct des pages culturelles d'un quotidien. À cet égard, une autre députée se dit surprise par le fait que le sponsoring d'émission ou de pages dans un quotidien puisse être considéré par un éditeur comme de l'aide indirecte. En effet, spontanément, elle aurait classé ces mesures dans le contexte d'une aide directe. Selon elle, cela démontre bien que la frontière entre aides directes et indirectes est parfois floue et que certaines aides peuvent être tantôt considérées comme directes ou indirectes en fonction des acteurs.

Les députés favorables à des subventions publiques ont néanmoins indiqué qu'ils ne pourraient pas envisager, par exemple, de financer, même très partiellement, des magazines dépendants de très grands groupes commerciaux tels que Migros et Coop, étant précisé que ces tirages privilégient les articles de marketing sur les articles rédactionnels.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble des commissaires s'accorde pour dire que les éventuelles aides de l'État doivent être coordonnées sur un plan intercantonal afin de respecter le seuil critique qui a été énoncé précédemment.

Les cas de journaux locaux qui ont bénéficié d'aides directes des communes sont de plus en plus fréquents. Cela démontre qu'il y a un vif intérêt de la part des communes de conserver des médias très locaux qui diffusent l'actualité de la région de manière professionnelle. Le cas du Journal de Morges a été cité dans les débats.

Sur la base des discussions qui ont eu lieu en commission, les différentes cautions pouvant être mises en place et exposées par les commissaires favorables à des aides directes n'ont pas convaincu ceux récalcitrants à un tel système. Aucun consensus n'a donc pu être dégagé sur la mise en place d'aides proprement dites comme directes.

Papier/électronique

Dans les discussions générales, il a été rappelé par plusieurs commissaires que la question du contenu papier ou électronique n'était pas relevante quand il s'agissait de défendre une presse de qualité. En effet, si le support de distribution change, le travail journalistique reste lui le même.

À cet égard, les stratégies mises en place par les grands éditeurs s'agissant des plateformes en lignes de petites annonces a, selon de plusieurs commissaires, fragilisé la rentabilité économique des titres de presses. Certains commissaires regrettent vivement la position des 2 grands éditeurs entendus en audition de ne pas réinjecter les bénéfices découlant des plateformes de petites annonces dans la presse traditionnelles qui est la première victime du déplacement publicitaire voulu par les milieux de l'édition.

Pistes qui bénéficient d'un large consensus

La piste qui rejoint le plus de soutien relève de l'aide à la distribution. À titre d'exemple, un député a fait part à la commission de la situation concrète d'un journal local qu'il a fondé: sur le budget total du journal, 10% relèvent des frais postaux de distribution. Il est donc, selon la commission, nécessaire de maintenir et renforcer la politique fédérale en matière de distribution des journaux et autres magazines. Un large consensus existe autour des éventuelles synergies qui pourraient être construites entre la Feuille des avis officiels (FAO) et la presse quotidienne. La possibilité d'agir via les investissements liés à la CADEV est également énoncée par certains commissaires comme une piste d'action digne d'intérêt.

Le soutien à la formation des journalistes et à la protection de cette profession est envisagé par l'ensemble des commissaires comme une action qui pourrait être entreprise conjointement entre l'État et les milieux concernés, notamment MediaLab.

La majorité de la commission est également favorable à la mise en place de systèmes de cautionnement qui permettrait, aux différents journaux d'acquérir ou entretenir plus facilement les équipements d'impression notamment. Ce dispositif a l'avantage d'être limité dans le temps. Cela étant, les acteurs médiatiques ont constaté qu'une concentration des moyens d'impression est déjà en route et que le nombre de journaux régionaux qui possède encore sa propre imprimerie va de

diminuant en diminuant. La commission souhaite, dans cette dynamique, à ce que la question de la création d'une centrale d'impression romande soit envisagée dans les réflexions que mènera le Conseil d'État.

Au vu de ce qui précède, et sur proposition de la postulante, l'unanimité de la commission a décidé de soutenir partiellement le postulat en tenant compte de la reformulation suivante dans le dernier paragraphe du texte soumis au Grand Conseil:

« Par ce postulat, nous exprimons notre souhait, pendant qu'il est encore temps, que le Conseil d'État étudie la faisabilité d'un soutien financier ~~direct ou~~ indirect cantonal et/ou régional aux différents médias romands qui composent la diversité du paysage régional et local (...) ».

7.VOTES DE LA COMMISSION

Vote sur le préavis du Conseil d'État à l'initiative législative Buffat

La commission déclare être d'accord d'estimer que l'initiative ayant atteint ses buts, elle devient sans objet. En effet, le contexte fédéral en matière de médias a à ce point évolué que le dépôt d'une initiative cantonale à Berne n'est absolument plus utile. Ce qui autorise exceptionnellement le Conseil d'État à ne pas proposer de décret. Toutefois, cette procédure ne doit en aucun cas constituer un précédent.

Partant, la commission recommande au Grand Conseil d'approuver ce préavis du Conseil d'État à l'initiative législative Buffat à l'unanimité des membres présents.

Vote sur la prise en considération partielle du Postulat Induni

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Nyon, le 11 février 2018.

La présidente-rapporteuse :
(signé) Jessica Jaccoud



Programme de législature

2017 – 2022

du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a l'honneur de transmettre au Grand Conseil le programme de législature 2017-2022 pour prise d'acte.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1er novembre 2017.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

Table des matières

- I. Introduction p...
- II. Les enjeux de la législature — les axes prioritaires du programme p...
- III. Mesures du programme de législature p...
- IV. Agenda 2030 p...
- V. Planification financière 2017-2022 p...

I. INTRODUCTION

AVANT-PROPOS

Le canton de Vaud est fort de la cohésion des Vaudoises et des Vaudois. La volonté et l'envie de s'inscrire dans un projet collectif qui inclut toutes les régions, toutes les générations, tous les groupes sociaux sont ancrées dans notre histoire, récente et plus ancienne, et donc dans notre identité.

Dessiner une vision, déterminer une méthode, proposer une action: le programme du Conseil d'État présente, pour la législature 2017-2022, des engagements destinés à répondre aux aspirations de la population et des entreprises, pour incarner les valeurs qui nous rassemblent. Il se fonde sur un triple constat: premièrement, la croissance économique s'est installée à un niveau comparativement élevé, et fait de nous, à l'échelle du continent, l'une des régions les plus prospères. Deuxièmement, ce dynamisme économique ne met cependant pas automatiquement chacun à l'abri du besoin. Au contraire, ses conséquences suscitent parfois des peurs, souvent légitimes, qu'il faut prendre en compte. Troisièmement, la pérennité de cette position enviable de notre canton n'est inscrite dans aucune loi immuable, comme l'indiquent certains signaux négatifs perceptibles aujourd'hui déjà.

L'enjeu est posé, il consiste à garantir le succès du canton dans la durée. La croissance, économique et démographique, appelle d'importants investissements publics mais aussi privés pour absorber les nouveaux besoins, anticiper les demandes, et assurer notre compétitivité sur le ~~de~~ long terme. Celle-ci exige également un environnement attractif pour la création et le développement d'entreprises et donc d'emplois, tout en favorisant l'insertion de tous les actifs sur le marché du travail par le moyen d'une offre de formation, notamment continue, agile (? pas convaincu par cet adjectif) et adaptée à toutes les étapes de la vie professionnelle. Il s'agit aussi de veiller au respect des règles sociales en vigueur, ainsi qu'à un partage équitable du produit de l'activité économique. En parallèle, nous devons porter toujours plus d'attention à l'impact environnemental des activités humaines, afin de préserver un territoire vivable et vivant. Le développement des énergies renouvelables, la montée en puissance d'une mobilité moins polluante, l'aménagement raisonné du territoire sont, à cet égard, des impératifs qui exigent des actes cohérents. La transformation des besoins sociaux requiert également de nouvelles réponses, qu'il s'agisse du vieillissement annoncé de la population ou des attentes en profonde mutation des familles. Enfin, la transition de l'ensemble de la société vers un usage toujours plus fréquent du numérique est l'une des tendances de fond de notre époque. Loin de le rendre obsolète, elle implique que l'État veille à ce qu'elle soit inclusive, pour promouvoir l'innovation sans abandonner la régulation, et enfin pour entamer une mue de son propre fonctionnement, ainsi que de son accessibilité pour les citoyens.

Ces lignes directrices se veulent inscrites dans le cadre du développement durable, et donc dans la volonté d'une approche concertée entre États en vue d'un véritable changement à l'échelle globale. Le Conseil d'État n'en demeure pas moins déterminé à agir, à son échelle et dans sa sphère d'influence, pour améliorer la qualité de vie des Vaudoises et des Vaudois,

pour les protéger contre les menaces à leur sécurité physique, et pour préserver le respect des règles communes qui fondent la vie en société. Notre cohésion est un atout, son renforcement est un objectif: c'est en ayant confiance en lui et en ses capacités que notre canton se tournera le mieux vers l'extérieur et vers l'avenir. Le présent programme de législature se veut une contribution à la réalisation de cette ambition.

Pour le Conseil d'État: Nuria Gorrite, présidente

LE PROGRAMME DE LÉGISLATURE: CADRE INSTITUTIONNEL ET FINALITÉ

L'article 119 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 prévoit ce qui suit:

¹ Dans les quatre mois qui suivent son entrée en fonction, le Conseil d'État présente au Grand Conseil un programme de législature définissant ses objectifs et les moyens pour les atteindre, ainsi que son calendrier.

² Tous les membres du Conseil d'État sont liés par le contenu de ce programme.

³ Le Conseil d'État peut amender ce programme en cours de législature; il présente les modifications au Grand Conseil, qui en prend acte.

⁴ Au début de chaque année, le Conseil d'État rapporte au Grand Conseil sur l'état de réalisation du programme de législature.

En application de cette disposition, le législateur a précisé que le Conseil d'État devait adopter le programme de législature et la planification financière liée à celui-ci, puis les présenter au Grand Conseil (article 24a de la loi sur l'organisation du Conseil d'État). Conformément à l'article 104 alinéa 1^{er}, ce dernier en prend acte dans les deux mois qui suivent cette présentation.

Le programme de législature constitue ainsi, conformément au vœu du constituant et du législateur, un instrument de conduite politique et un cadre de référence établi par le gouvernement, pour guider son action et celle de l'administration durant une période de cinq ans. Son adoption, comme son adaptation en cours de route, sont soumises aux formes prévues par la loi. En intégrant une planification financière elle-même évolutive année après année, il fait le lien entre les intentions du gouvernement et les moyens qu'il estime nécessaires pour les réaliser. Il reste subordonné à l'ordre juridique de notre pays, soit aux institutions et aux règles du droit supérieur (droit international, droit fédéral) comme à celles du droit cantonal. Si le programme de législature fournit aux autorités les indications prévisionnelles qui leur permettent d'anticiper et de planifier leurs projets, leurs investissements et leurs dépenses, il ne se substitue pas pour autant à la procédure annuelle du budget.

Comme le prévoit la Constitution, le programme de législature peut être révisé en cours d'exercice. Les circonstances peuvent en effet amener le gouvernement à prévoir des mesures non planifiées, par exemple pour mener un projet novateur et important qui s'est développé d'une manière rapide et inattendue, ou parce qu'une évolution soudaine de la situation économique affecte notablement les paramètres de la planification financière.

Le programme de législature 2017-2022 est le troisième à voir le jour sous l'ère de la nouvelle Constitution que les Vaudoises et les Vaudois ont adoptée en 2003; il est le quatrième de l'histoire du canton.

BILAN DE LA LÉGISLATURE 2012-2017

Dans le bilan qu'il a publié au terme de la précédente législature (Bilan de la législature 2012-2017, <https://www.vd.ch/autorites/conseil-detat/programme-de-legislature-2012-2017/>), le Conseil d'État rappelait les tendances et enjeux qui sous-tendaient son action durant la législature 2012: dynamisme démographique, contexte économique incertain, nécessité de renforcer la cohésion sociale et de gérer harmonieusement le territoire. À ces tendances lourdes, se sont ajoutés les événements marquants du franc fort et de la votation du 9 février 2014 relative à la gestion de l'immigration.

Avec l'appui du Grand Conseil, des partenaires institutionnels et privés ainsi que de la fonction publique, le Conseil d'État a assuré un renforcement significatif des moyens et des investissements consacrés à la politique de sécurité, à l'accueil de jour des enfants, aux infrastructures sanitaires et à l'insertion des jeunes. L'interface entre les politiques de la formation, de l'insertion professionnelle et de l'économie a été renforcée. Le Conseil d'État a adopté des nouveaux outils de développement territorial, conformes au nouveau droit fédéral et a soutenu fortement les énergies renouvelables. Les décisions d'investissement dans les infrastructures de transport, ferroviaires ou routières ont été marquantes. Les outils de soutien au pouvoir d'achat des ménages comme les allocations familiales et la réduction des primes LAMal ont été développés. La législature a encore permis de mettre en place de nouveaux instruments de promotion et de soutien au tissu économique, afin d'en préserver la diversité et la vitalité. Elle a aussi été l'occasion de renforcer les hautes écoles et les différents établissements de formation de ce canton, sans oublier de faire rayonner le canton par la réalisation de grands projets culturels et sportifs. Elle a encore vu l'avènement d'une législation sur la préservation et la promotion du parc locatif. Enfin, les finances publiques cantonales restent saines, malgré des investissements importants et un montant considérable consacré à l'assainissement de la caisse de pensions.

La liste des réalisations concrètes, des grands projets engagés et des solutions trouvées a permis de mesurer le travail accompli par toute la communauté vaudoise. Elle a démontré l'intérêt d'une méthode qui cherche les compromis nécessaires non pas par la définition du plus petit dénominateur commun ou par le renoncement à agir, mais par l'élargissement des champs d'action et de débat, qui permettent de satisfaire les divers intérêts du plus grand nombre.

Le Conseil d'État concluait ce bilan en soulignant que l'instabilité géopolitique du monde qui nous entoure et les incertitudes qui pèsent sur l'économie, y compris en Suisse, interdisent tout répit dans la volonté d'améliorer les politiques publiques et de s'adapter au monde qui change. Il soulignait qu'en particulier, les enjeux posés par l'évolution, en nombre, en âge et en diversité, de la population vaudoise devraient trouver les réponses appropriées lors de la législature 2017-2022.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE PROSPECTIVE

Afin de mettre en évidence les facteurs d'influence présents et à venir, le Conseil d'État a pu s'appuyer sur les travaux de la Commission de prospective (publiés sous le titre «Vaud 2035 – Rapport de la Commission de prospective», http://www.scris.vd.ch/Data_Dir/ElementsDir/8607/1/F/03_Rapport_commission-prospective_2017.pdf). Institué par la constitution cantonal, cet organe livre une analyse des tendances lourdes («megatrends») en regard des enjeux identifiées et en dégagant des scénarios exploratoires à long terme. Les enjeux formulés par la Commission de prospective, convergents avec ceux mentionnés au ch. 1.2 ci-dessus, sont au nombre de huit:

➤ *Vieillesse démographique*

Avec l'arrivée de la vague des «baby-boomers» et l'allongement de l'espérance de vie, le nombre des personnes de 80 ans et plus va doubler ces 30 prochaines années pour atteindre 72'000 personnes en 2040. On comptera alors 40 «seniors» pour 100 personnes âgées entre 20 et 64 ans, contre 27 aujourd'hui.

Devra-t-on opérer un choix entre le soutien aux jeunes et un appui aux personnes plus âgées dépendantes? Va-t-on vers un conflit intergénérationnel? Quel impact le vieillissement de la population pourrait-il avoir sur l'organisation de la société? Comment calibrer le système socio-sanitaire en fonction de cette évolution? Comment exploiter au mieux les modifications fondamentales que subit la pyramide des âges?

➤ *Croissance économique et compétitivité*

L'économie vaudoise a nettement mieux résisté que les principaux pays développés à la crise qui a frappé l'économie mondiale ces dernières années.

L'économie peut-elle continuer à croître au rythme qui est le sien? Doit-elle miser sur sa diversité actuelle ou renforcer ses pôles spécialisés? Doit-elle intégrer les nouvelles aspirations de la population quant aux modes de développement économique (économie dite du «partage» notamment) qu'autorise la révolution numérique? Faut-il multiplier les partenariats entre le secteur privé et le secteur public pour faire face aux attentes de plus en plus diversifiées de la société?

➤ *Approvisionnement énergétique*

La protection de l'environnement n'est plus réellement discutée en soi et mais on constate que la consommation d'énergie tend à augmenter (+12% dans le canton entre 1987 et 2014).

Comment repenser l'approvisionnement énergétique du Canton? Faut-il développer coûte que coûte les ressources énergétiques autochtones? Faut-il encourager le recours aux nouvelles technologies pour baisser la consommation d'énergie? Selon quelles modalités faut-il imaginer l'organisation de l'habitat afin d'optimiser la gestion des ressources énergétiques?

➤ *Démocratie et société*

Les instruments de la démocratie directe sont de plus en plus utilisés mais les taux de participation aux votations et aux élections stagnent alors que la confiance envers les institutions pourrait fléchir.

Le Canton doit-il jouer son rôle de laboratoire pour permettre le développement de nouvelles formes de consultation populaire par le biais de modes de participation inédits? Doit-il accompagner les nouvelles formes de création du droit (arbitrages, processus de normalisation, etc.) tout en essayant de juguler son expansion continue au gré de l'apparition de nouveaux problèmes? Faut-il plutôt faire confiance aux «outils politiques» traditionnels mais en élargissant, par exemple, le cercle des citoyens?

➤ *Territoire et mobilité*

Depuis 1980, les surfaces d'habitat et d'infrastructure ont été multipliées par trois. Sous l'influence de la forte croissance démographique et des pendulaires, une forte augmentation du trafic routier a été constatée, même si la part des transports publics s'améliore. Quant à la pénurie de logements, elle ne faiblit guère.

La gestion du territoire doit-elle passer par un renforcement des compétences cantonales ou par une grande liberté laissée aux communes? Quelle place accorder à la question du logement? Faut-il repenser la gestion du territoire en fonction d'une reconfiguration des

espaces stimulée par le recours aux potentialités offertes par les nouvelles technologies (*smart cities*, etc.)? Dans quelle mesure le transfert vers les transports publics doit-il continuer à être encouragé et selon quelles modalités?

➤ *Formation*

Sur le plan du niveau de formation (pour les 30 ans et plus), on assiste à une nette progression du degré tertiaire, du fait notamment de la création des HES, et à une significative diminution de la part de la population qui n'a atteint que le niveau secondaire. Il est toutefois établi que de nombreux métiers qui seront exercés en 2035 n'existent pas encore, alors que certaines activités actuelles pourraient disparaître d'ici là.

Faut-il s'adapter davantage aux attentes du marché du travail? Comment mieux intégrer les nouvelles réalités technologiques dans les méthodes pédagogiques? Quel rôle doit jouer l'État dans la recherche scientifique? L'enseignement doit-il s'orienter vers une prise en charge de plus en plus individualisée des enfants et des étudiants? Dans quelle mesure la formation doit-elle s'adapter aux parcours professionnels désormais moins linéaires?

➤ *Développement technologique*

Malgré un intérêt massif pour l'innovation scientifique, une certaine méfiance a néanmoins vu le jour envers les technologies prises dans leur ensemble (informatiques mais aussi génétiques ou biologiques).

Comment positionner le Canton au cœur de la 4^e révolution industrielle? Quelle réflexion spécifique devra-t-il conduire sur les instruments juridiques qui devront l'encadrer, notamment sur le plan de la protection de la sphère privée et de la criminalité informatique? Comment anticiper les mutations que le développement technologique va entraîner sur le marché du travail? Faut-il développer les dispositifs de stockage des données? Comment adapter l'enseignement à cette nouvelle réalité?

➤ *Contexte «identitaire» et national*

La mixité culturelle ne cesse de s'étendre. La population étrangère s'est fortement accrue depuis la conclusion des accords bilatéraux avec l'Union européenne en 2002 et un tiers de la population vaudoise est désormais d'origine étrangère.

Le Canton doit-il poursuivre sa volonté d'ouverture vers «l'extérieur», national et international? Doit-il mieux prendre en compte les particularismes régionaux, éventuellement en encourageant les fusions de communes? Comment imaginer le futur institutionnel de l'Arc lémanique et ses relations avec les régions frontalières? Comment concevoir l'enseignement des langues nationales dans une Suisse progressivement internationalisée? Comment aborder la question de la mixité culturelle et de la pluralité religieuse dans le canton? Faut-il revoir nos pratiques d'intégration des étrangers et, si oui, dans quel sens?

Quatre scénarios exploratoires ont été mis en évidence par la Commission de prospective. En éclairant les autorités sur les futurs possibles du canton et sans qu'il soit possible d'en privilégier un (ce n'est pas l'intention), ils constituent un matériau utile d'anticipation des politiques publiques à l'horizon d'une génération:

«Vers un avenir prévisible: s'adapter dans la continuité»

Au milieu d'une mondialisation à la fois économique et technologique, qui ne se résorbera pas malgré l'instabilité croissante de la politique mondiale, il est nécessaire de maintenir les équilibres politiques, économiques et sociaux en exploitant au maximum des atouts reconnus aujourd'hui du Canton pour tirer bénéfice de la situation globale. Le Canton déploie une grande capacité d'adaptation, en puisant dans son pragmatisme historique. Ce scénario, tendanciel, s'inscrit dans le prolongement des lignes de force observées actuellement.

«Vers de nouvelles solidarités: réinventer le monde»

Sous la pression du changement climatique et d'une mondialisation économique de plus en plus instable, il est impératif de modifier fondamentalement les modes de vie et de production. Secouée par une emprise croissante du numérique et de la robotique sur la vie des individus, la société évolue vers d'autres formes de «vivre-ensemble». Déconnectée d'une course à la consommation désormais condamnée, elle s'oriente vers une économie dite du «partage» pour laquelle la notion de frontière perd en importance. Les institutions sont elles aussi appelées à évoluer.

«Vers l'autarcie communautaire: vivre dans un monde éclaté»

Face aux perspectives de plus en plus instables qui caractérisent l'avenir, un sentiment d'angoisse parcourt la société. Un besoin de freiner l'évolution de la société et des techniques se fait sentir. Deux attitudes apparaissent: les uns attendent d'un repli de type identitaire et autarcique la garantie d'une protection des valeurs locales contre les influences extérieures; les autres défendent au contraire le renforcement des structures étatiques comme vecteur d'une organisation sociale qui coordonnerait à la fois une envie de repli et un désir de rester connecté au monde.

«Vers la numérisation de la société: tirer parti du Big Data»

Le progrès technologique est fondamentalement porteur de bienfaits pour la société. Chaque jour apporte sa moisson d'inventions. Le Canton doit assimiler les mutations profondes des modes de vie et des règles économiques qui en résulteront. Nourrie par une masse de données en croissance exponentielle, la société du Big Data et ses processus «disruptifs» personnalisent l'offre de biens et de services, mais la numérisation contribue à l'émancipation de l'individu. La présence du numérique, en s'étendant, oblige le cadre institutionnel à s'adapter en permanence.

L'exposé des enjeux mis en évidence par le Conseil d'État dans la partie II de ce document, les mesures listées dans la partie III, l'Agenda 2030 figurant dans la partie IV ainsi que la planification financière 2019-2022 détaillée dans la partie V, attestent de la cohérence et de la coordination des processus que sont d'une part l'élaboration du programme de législature et d'autre part les travaux de la Commission de prospective. Le débat au Grand Conseil sur le rapport de la Commission de prospective suit logiquement celui de la prise d'acte du programme de législature.

II. LES ENJEUX DE LA LÉGISLATURE

1.1 Analyse de la situation en 2017

En complément des constats établis dans le bilan de la précédente législature, le Conseil d'État relève que les facteurs d'influence identifiés évoluent et se précisent, cependant que d'autres se font jour.

- Ainsi, la mondialisation continue de peser sur la société, multipliant les opportunités comme les risques pour l'économie et la population vaudoises. Globalement résistantes face aux crises financières internationales survenues ces dernières années, les entreprises de notre canton se trouvent dans l'obligation de s'adapter sans répit, en anticipant notamment les changements rapides imputables à la transition numérique. Inévitables, les transformations du tissu économique sont porteuses d'un potentiel de création de nouveaux emplois tout en exposant une partie de la main d'œuvre au danger d'être évincée du marché du travail. Tout en assurant des conditions cadres favorables, les autorités ont ainsi le devoir d'accroître leur vigilance face au défi de l'insertion socio-professionnelle, l'un des ciments de la cohésion sociale.
- Veiller à la cohésion sociale: cette notion relève tout autant du devoir constitutionnel fait aux autorités que de la priorité de la législature, et cela non seulement sous l'angle socio-professionnel, mais également par rapport à la vie commune en société, face aux phénomènes toujours plus perceptibles que sont le repli des individus sur eux-mêmes et les tendances communautaristes qui peuvent se manifester aussi dans notre canton — et, selon les formes qu'elles prennent, conduire à marginaliser et prêter une partie de la population.
- Ces dernières années ont au demeurant connu dans le monde une recrudescence de la radicalisation et des extrémismes, dont certaines ramifications sont susceptibles de nuire à notre pays. Dans leur expression la plus extrême, ils sont liés au terrorisme, qui constitue une menace des plus concrètes et des plus graves pour les pays européens.
- Veiller à la cohésion sociale nécessite de se montrer particulièrement attentif à une coexistence harmonieuse des différentes générations. Il s'agit tout autant d'accompagner l'intégration de la nouvelle génération que d'assurer les prestations médico-sociales des personnes les plus âgées, en anticipant les effets d'une démographie dynamique et de la part croissante des seniors au sein de la population. Aux yeux du canton, il importe que chaque génération se sente impliquée et reconnue dans la vie de la collectivité publique.
- Au fil des années, la connaissance relative aux changements climatiques progresse. Ils apparaissent désormais comme une donnée majeure à prendre en compte dans maintes politiques publiques.
- Comme par le passé, le canton reste tributaire de décisions cardinales relevant de politiques fédérales. Trois dossiers en particulier sont à mettre en exergue par rapport à nos intérêts essentiels: la réforme de l'imposition des entreprises; les relations de la Suisse et de l'Union européenne; la Stratégie énergétique 2050.

L'analyse de la planification financière dans la partie V de ce document éclaire le contexte économique et conjoncturel international dans lequel le canton devrait évoluer ces

prochaines années et qui se caractérise par des incertitudes significatives, n'excluant d'ailleurs pas une dégradation. Mais en définitive, quelle que soit cette évolution, il est essentiel pour le canton de renforcer sans relâche sa compétitivité et son attractivité.

1.2 Les axes prioritaires du programme de législature

Au fil des années, l'action des autorités cantonales s'est accordée avec les exigences du développement durable. Le présent programme de législature s'inscrit ainsi pleinement et explicitement dans chacune des trois dimensions du développement durable, à savoir les dimensions sociale, économique et environnementale.

Perpétuer une politique d'ouverture, renforcer la compétitivité et l'attractivité du canton, en veillant aux équilibres sociaux, impose aux yeux du Conseil d'État la mise en œuvre d'un train de mesures dont la pertinence ne se dément pas: il s'agit de la feuille de route cantonale de la réforme de l'imposition des entreprises, dans toutes ses composantes (pour rappel: fiscalité des entreprises, allocations familiales et de formation, accueil de jour des enfants, primes d'assurance-maladie, impôt à la dépense, impôt sur la valeur locative, protection des travailleurs du bâtiment), plébiscitée par le peuple vaudois en votation. Elle sera comme prévu au cœur de l'action gouvernementale durant la législature. Correspondant à une attente générale et à une nécessité avérée, elle sera mise vigueur selon le calendrier prévu, soit à partir de 2019, bien que le volet fédéral de la réforme (le projet PF17) soit attendu pour 2020 au plus tôt.

Le déploiement de la feuille de route RIE III constitue un facteur important pour la planification financière, laquelle doit intégrer également des ressources adéquates pour la réalisation d'autres mesures nécessaires du programme de législature, notamment au titre de la cohésion sociale et de la qualité de vie de la population vaudoise, ainsi que le lancement d'un programme de renforcement de la diversification du tissu économique. En tenant compte du fait qu'un volume important d'actions résultent de la mise en œuvre de mesures des deux précédentes législatures, le Conseil d'État prévoit d'affecter 40 millions de francs pour les actions nouvelles du présent programme de législature à l'horizon 2022. Afin d'assurer, notamment une croissance de charges soutenable, il prévoit des mesures de priorisation budgétaires, un examen des revenus non fiscaux et la continuation du processus d'amélioration de l'efficacité des prestations.

Cependant, l'absorption en une seule année de la baisse des revenus et l'augmentation des charges induites par la feuille de route RIE III est peu probable. Pour cette raison, un déficit pourrait intervenir au budget et aux comptes durant quelques années. Le Conseil d'État s'engage à respecter l'article 164 al. 3 Cst-VD afin que ce déficit ne soit pas supérieur aux amortissements («petit équilibre»).

Les mesures prévues pour la législature 2017-2022 en réponse aux enjeux exposés ci-dessus, dans le contexte économique et financier sommairement évoqué ici et détaillé dans la partie V, s'inscrivent donc sur trois axes prioritaires, dans la perspective du développement durable tel que rappelé en tête de ce chapitre:

- COHÉSION SOCIALE ET QUALITÉ DE VIE DES VAUDOISES ET DES VAUDOIS
- RAYONNEMENT, ATTRACTIVITÉ ET COMPÉTITIVITÉ DU CANTON
- GESTION, FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT.

COHÉSION SOCIALE ET QUALITÉ DE VIE DES VAUDOISES ET DES VAUDOIS

S'il est essentiel que le canton maintienne son attractivité et sa compétitivité, le partage des fruits de la prospérité économique, le maintien de la cohésion sociale, la sécurité ainsi qu'un environnement, des services et des infrastructures de qualité, en sont le corolaire naturel.

RAYONNEMENT, ATTRACTIVITÉ ET COMPÉTITIVITÉ DU CANTON

La mise en œuvre de la feuille de route RIE III est au cœur de l'action des autorités, qui doivent veiller à la diversification du tissu économique, dans un terreau favorable à l'innovation et à la transition numérique.

GESTION, FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT:

L'administration efficace des prestations publiques, le bon fonctionnement des institutions et la politique d'investissement dynamique présentée par le Conseil d'État et décidée par le Grand Conseil sont une condition à la réalisation des objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la législature.

III. MESURES DU PROGRAMME DE LÉGISLATURE

Expression de priorités gouvernementales, les mesures présentées dans le programme de législature ne recoupent naturellement pas l'ensemble des missions et activités de l'administration. Chacune d'elles est illustrée par un certain nombre d'actions; des actions en cours sont aussi rappelées en complément de celles qui vont caractériser la législature 2017-2022.

1. COHÉSION SOCIALE — QUALITÉ DE VIE DES VAUDOISES ET DES VAUDOIS

1.1.

*Renforcer la **formation professionnelle** (duale et en école) ainsi que le soutien à la certification des acquis professionnels.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Développer l'intérêt et le lien des jeunes avec le monde du travail dès la scolarité par l'élargissement du catalogue de mesures d'information et de stages de sensibilisation pour tous les élèves quelles que soient leurs filières.

— Concevoir et déployer des renforts socio-éducatifs dans le cadre scolaire pour les élèves en situation de difficulté afin de leur permettre de reprendre le fil de leur formation.

— Créer, au niveau régional, des plateformes réunissant les acteurs de l'école obligatoire, de l'orientation professionnelle et de la formation postobligatoire (orientation, écoles professionnelles et entreprises formatrices).

— Favoriser l'augmentation des places d'apprentissage tant dans les écoles qu'en entreprise, ainsi que le nombre des commissaires d'apprentissage; prévenir l'échec de la formation professionnelle par un soutien personnalisé systématique en cas de risques de décrochement.

— Encourager le développement de l'accès à la formation tout au long de la vie et l'intégration professionnelle et sociale (validation des acquis de l'expérience, formation continue, cursus adaptés à des publics en réorientation ou réintégration professionnelle, poursuite ou achèvement d'une formation tertiaire).

Actions en cours:

— Introduire des ajustements supplémentaires à la mise en œuvre de la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO), notamment pour renforcer le rôle du maître de classe, la culture générale et l'esprit critique.

— Faire aboutir et mettre en œuvre la loi sur l’orientation professionnelle.

— Poursuivre les projets d’extension dans le secteur des constructions du postobligatoire, ainsi que les projets de nouveaux gymnases entre 2017 et 2026 ainsi que les constructions d’écoles professionnelles.

1.2.

Veiller à l’insertion professionnelle, économique et sociale de la population (volet du placement)t.

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Déployer systématiquement les unités communes ORP — CSR et leur modèle de prise en charge globale — situation professionnelle et sociale — des bénéficiaires du RI qui y sont inscrits, afin d’améliorer le taux de sortie du régime. Simplifier et réorganiser l’aide sociale vaudoise, notamment à l’attention des bénéficiaires durablement exclus du marché du travail pour des raisons par exemple de maladie ou de handicap.

— Stimuler, dans les secteurs public et privé, l’embauche (création ou affectation d’emplois) de chômeurs de 50 ans et plus en fin de droit, avec comme objectif un millier d’emplois de durée déterminée. Assurer le placement et le suivi des personnes concernées et limitera les risques pour les entreprises liés aux assurances sociales.

— Viser la création d’un millier de places de stages et d’apprentissage dans les secteurs publics et privés afin de renforcer la stratégie d’insertion des jeunes en quête d’insertion professionnelle.

— Proposer aux plus grands employeurs du canton une réflexion en vue de favoriser l’engagement de chômeurs de longue durée.

— Améliorer la fluidité des régimes sociaux de sorte à orienter les bénéficiaires vers ceux qui soutiennent le plus le travail, l’autonomie et la formation.

Actions en cours:

— Poursuivre le programme Formad (programme de formation visant l’insertion des bénéficiaires de l’aide sociale âgés de 26 à 40 ans).

1.3.

Accompagner la transition numérique de la société. Développer l’éducation numérique et la culture générale de la numérisation dans l’ensemble du système de formation. Prévenir le déclassement professionnel au travers de la formation continue et des mesures de reconversion. Assurer la desserte des réseaux sur l’ensemble du territoire.

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Renforcer la formation des enseignants à l'éducation numérique tant dans les cursus de formation initiale des futurs enseignants qu'au travers de la formation continue et mutualiser l'innovation pédagogique moyennant des modules de formation interdisciplinaires et disciplinaires.

— Former les élèves à l'utilisation des médias et aux contenus en ligne, les initier à l'intelligence artificielle et à la programmation; favoriser ainsi, y compris pour les élèves à besoins particuliers, l'accès aux savoirs et compétences.

— Sur la base des enseignements des projets pilotes en cours, adapter progressivement l'équipement interactif en collaboration avec les communes pour créer un environnement d'apprentissage propice à l'éducation numérique dans toutes les classes, pour tous les enseignants et dans toutes les disciplines. Formaliser le cadre cantonal des équipements nécessaires.

— Renforcer les compétences numériques dans le domaine de la formation continue et du placement par les ORP.

— Développer l'enseignement et la recherche numériques dans les hautes écoles afin d'accompagner la transition numérique, notamment par le renforcement des humanités digitales.

— Veiller à l'accessibilité internet et téléphonie sur le territoire en renforçant la relation avec l'entité en charge du service universel.

1.4.

*Cultiver et développer les bases de la **vie commune en société**. Défendre l'ordre juridique et démocratique et affirmer les valeurs de l'État de droit.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Affirmer les valeurs démocratiques et en particulier le principe de l'égalité hommes femmes, en adaptant les discours, les pratiques et les règles dans les domaines du social, de la formation et de l'intégration notamment (développement d'une large campagne de sensibilisation aux valeurs démocratiques et à l'égalité des droits dans les lieux de formation, auprès des milieux associatifs, religieux, sportifs, ainsi que dans tous les espaces de l'action sociale).

— Protéger l'enfance et la jeunesse, y compris dans le champ scolaire public et privé contre les emprises religieuses ou sectaires mettant en cause les chances d'intégration sociale, le droit à la liberté sexuelle et le libre choix du partenaire de vie; légiférer dans le domaine de la scolarisation à domicile et privé.

— Mettre en place une veille active sur les problématiques et les besoins des enfants et des jeunes, notamment en renforçant le travail de repérage des jeunes en difficulté au sein des établissements scolaires.

— Adapter dans la mesure nécessaire — et sans exclure des réflexions dans le cadre d'une vision intercantonale — le cadre législatif et réglementaire afin que les autorités compétentes, les employeurs du service public, les directions d'établissements scolaires, les écoles privées disposent du cadre approprié dans la détermination de limites en matière de signes distinctifs et de prosélytisme.

— Mettre en place un plan d'action pour la lutte contre la radicalisation et les extrémismes violents en protégeant en particulier l'enfance et la jeunesse et en créant un réseau interdisciplinaire d'alerte, d'analyse et de prise en charge des cas à risque.

Actions en cours:

- Mettre en œuvre la politique de l'enfance et de la jeunesse.
- Mettre en œuvre la loi sur le droit de cité vaudois (naturalisations).
- Finaliser et déployer le programme cantonal d'intégration (PIC 2) 2018-2021.
- Valoriser les travaux de la plateforme interdépartementale de lutte contre les extrémismes.

1.5.

*Renforcer la **sécurité**. Face à l'évolution de la démographie et de la typologie de la criminalité, en particulier la menace terroriste, et face aux risques technologiques et environnementaux, adapter régulièrement les moyens mis à disposition et poursuivre les efforts au titre de la prévention des menaces et de la répression des infractions, en coordination avec l'ensemble des acteurs concernés, ainsi qu'avec les instances intercantionales et la Confédération.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

- Renforcer la présence policière et le travail de proximité pour garantir la (ré)appropriation du domaine public dans la lutte notamment contre les stupéfiants, la délinquance de rue, les cambriolages, etc. et les troubles à l'ordre public qui en découlent. S'agissant en particulier de la lutte contre les stupéfiants, examiner les possibilités de recourir aux dispositions pénales de la loi fédérale sur les étrangers à la lumière de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral.
- Renforcer l'efficacité de l'action de la police, notamment par le biais du plan d'action coordonné (PAC).
- Renforcer le travail de prévention, en particulier par l'intermédiaire des Conseils régionaux de prévention et de sécurité (CRPS).
- Renforcer le travail de surveillance, en collaboration avec les services de la Confédération, les communes et les partenaires institutionnels concernés, afin de dépister toute dérive ou extrémisme violent à même de constituer un risque pour la sécurité publique.
- Assurer aux policiers une formation orientée sur la pratique et en adéquation avec les phénomènes actuels et à venir (terrorisme, migration, exigences accrues de la population, société numérique et technologique); préparer la mise en œuvre du «concept général de formation» (CGF 2020) qui prévoit le passage à une formation sur deux ans; en parallèle, consolider le statut de l'Académie de police de Savatan, en concertation avec les autres cantons.
- Assurer la prise en charge adéquate des personnes détenues en individualisant l'exécution de leur peine selon leur régime de détention et leur typologie afin de prévenir la récidive et favoriser leur réinsertion sociale.
- Développer la stratégie sécuritaire pour les événements sortant de l'ordinaire en accroissant

les synergies entre les partenaires de la protection de la population.
— Risques technologiques: élaborer et déployer une stratégie pour la gestion des événements impliquant des matières dangereuses (stratégie cantonale ABC); consolider les mesures de protection contre les dangers naturels.

Actions en cours:

- Mettre en œuvre la stratégie en matière de construction d’infrastructures pénitentiaires par la création de nouvelles places de détention et la flexibilisation des structures existantes; veiller au recrutement et à la formation des personnels nécessaires.
- Renforcer le dispositif de prise en charge des violences domestiques dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de coordination existante et prévenir les différentes formes de violence basées sur le genre, en particulier envers les jeunes; renforcer la prise en charge des victimes de traite des êtres humains.
- Mettre en œuvre une *help-line* dans le cadre de la lutte contre les extrémismes.

1.6.

*Renforcer l’intégration et l’autonomie des **migrants**. Veiller à la maîtrise des coûts de l’asile.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

- Améliorer l’intégration sociale et professionnelle des migrants Favoriser l’intégration des étrangers en situation régulière grâce à la validation des acquis d’expérience pertinents dans la poursuite ou l’achèvement de leur formation, quel qu’en soit le niveau.
- Améliorer l’intégration scolaire par la mise sur pied d’une unité Migration-Accueil pour les élèves primo-arrivants.
- Maîtriser les coûts de l’asile, notamment en obtenant un financement adéquat de la part de la Confédération.

Actions en cours:

- Appliquer la politique d’asile de manière efficace et humaine en respectant les exigences du droit fédéral et les règles d’exécution édictées par le canton.
- Renforcer la prise en charge des mineurs non accompagnés en prenant en compte en particulier les spécificités des enfants de moins de 12 ans et l’accompagnement socio-éducatif des jeunes adultes (18-25 ans).

1.7.

*Renforcer la prise en charge ciblée de **personnes en situation de fragilité**.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Étendre le plan autisme par la mise en œuvre de dispositifs d'intervention précoce, de classes enfantines spécialisées ainsi que par la diffusion et le suivi de l'application des bonnes pratiques dans l'ensemble du canton.

— Poursuivre le plan consistant à transformer et adapter progressivement les bâtiments publics aux besoins des personnes handicapées.

Actions en cours:

— Mettre en œuvre la réforme vaudoise de la curatelle, en poursuivant le recrutement de curateurs volontaires et en développant les mesures de substitution, en particulier pour les personnes âgées.

— Mettre en œuvre la loi sur la pédagogie spécialisée; consolider le statut et le nombre des aides à l'intégration pour augmenter la capacité de l'école régulière à accompagner les élèves avec troubles et déficiences.

1.8.

*Préparer le **système de soin** au vieillissement de la population, tout en contenant l'évolution des coûts de la santé.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Élaborer une stratégie d'accompagnement du vieillissement de la population; renforcer la médecine à domicile; poursuivre et adapter le programme PIMEMS (programme d'extension et de modernisation des établissements médico-sociaux), en priorisant la modernisation du réseau.

— Maîtriser le nombre de lits hospitaliers dans le canton.

— Simplifier l'organisation régionale des soins.

— Contribuer à contenir le coût par assuré LAMal: d'une part en agissant sur le nombre de praticiens dans le cadre du droit fédéral; d'autre part en agissant sur les tarifs en tant qu'autorité d'approbation, par l'introduction de mécanismes de maîtrise du volume des dépenses ou à défaut par une baisse de la valeur du point (la situation de la médecine de famille pouvant faire l'objet d'une approche différenciée).

Actions en cours:

— Renforcer la politique de soutien au paiement des primes d'assurance-maladie, en introduisant un subside complémentaire permettant de plafonner à 10% le poids des primes sur le budget des ménages et en augmentant la déduction fiscale pour prime d'assurance-maladie de 20% (selon la feuille de route RIE III).

— Réaliser les infrastructures prioritaires du CHUV: bloc opératoire central, Hôpital des enfants, Cery, Agora, Biopôle; mettre à niveau des infrastructures bâties (plateaux techniques, soins intensifs et continus, Sylvana).

— À l'horizon 2019, rassembler les activités de l'Hôpital Riviera-Chablais sur le site de Rennaz.

1.9.

Poursuivre le développement d'une offre d'accueil de jour collectif et familial des enfants suffisante et tenant compte des différents modes d'organisation du travail (horaires atypiques, étendus, irréguliers).

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Solliciter les nouveaux fonds fédéraux destinés à abaisser les tarifs de l'accueil de jour des enfants pour soulager financièrement les parents.

— Examiner l'augmentation de la déduction cantonale fiscale pour frais de garde.

— En tant qu'État employeur, créer sous la forme d'un projet-pilote une structure d'accueil de jour des enfants offrant une prise en charge avec horaires étendus et flexibles, avec l'appui des nouveaux fonds fédéraux disponibles à cette fin.

— Proposer une modification légale visant à permettre aux accueillantes en milieu familial d'exercer en tant que salariées ou en tant qu'indépendantes et à améliorer leurs conditions de travail tout en garantissant la qualité de l'accueil des enfants.

Actions en cours:

Poursuivre la montée en puissance du financement de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE), en provenance des entreprises d'une part et de l'État d'autre part (selon la feuille de route RIE III)

Mettre en œuvre la révision de la loi sur l'accueil de jour des enfants avec notamment la généralisation de l'accueil parascolaire.

1.10.

Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, dans la société et au sein de l'État.

<u>Actions du programme de législature 2017-2022:</u>
— Promouvoir des plans de mobilité d'entreprise incluant des mesures de flexibilité des horaires et de télétravail qui permettent à la fois de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale et de réduire les pics de fréquentation aux heures de pointe.
— Encourager la participation des femmes à la vie politique.
— Favoriser une représentation égalitaire des femmes et des hommes dans tous les métiers, secteurs et niveaux hiérarchiques de l'ACV.
— Réaliser dans le secteur public l'égalité salariale en apportant des correctifs aux inégalités inexpliquées.
— Contrôler l'égalité salariale dans les subventions et les marchés publics, conformément à la loi.

<u>Actions en cours:</u>
— Promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans la formation et le marché du travail dans le secteur privé comme public.

<u>1.11.</u> <i>Encourager la création logements adaptés aux besoins, financièrement accessibles et en suffisance.</i>
<u>Actions du programme de législature 2017-2022:</u>
— Promouvoir la réalisation de coopératives de logement et de quartiers durables dans le canton.
— Élaborer une stratégie foncière de l'État en collaboration avec la Société vaudoise pour le logement (SVL) et les partenaires institutionnels.
— Renforcer l'efficacité des aides au logement (aide à la pierre et aide à la personne) afin de s'assurer d'un meilleur ciblage des bénéficiaires.

<u>Actions en cours:</u>
— Mettre en œuvre la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif en valorisant ses

outils auprès des communes et des promoteurs, afin d'encourager la création de logements d'utilité publique, en particulier les logements à loyer abordable.

— Soutenir le développement de projets de logements pour les étudiants et favoriser le logement intergénérationnel.

1.12.

*Mettre en œuvre la politique **d'aménagement du territoire** définie par le plan directeur cantonal, mettre en œuvre les projets d'agglomération ainsi qu'adapter la politique des pôles de développement aux nouveaux enjeux.*

La croissance démographique, le développement technologique, les changements climatiques et l'aspiration à un vivre ensemble harmonieux dans un espace de vie non extensible nécessitent la mise en place d'une politique intégrée de la gestion de cet espace. Les défis résident dans la concrétisation des projets d'agglomération et dans la cohabitation entre les besoins de production économique, énergétique, agricole et de services, tout en ménageant des surfaces d'assolement en suffisance.

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Veiller à ce que les zones d'habitation permettent de répondre à la croissance démographique planifiée et garantir la disponibilité des terrains pour la construction, y compris pour les pôles de développement, tout en préservant les surfaces d'assolement; mettre en place le fonds cantonal de compensation des plus-values et moins-values foncières selon la LATC.

— Renforcer la conduite ainsi que la coordination des projets d'agglomérations et des pôles de développement; assurer la disponibilité foncière des sites stratégiques.

— Définir un soutien cantonal accru aux projets stratégiques à forte capacité d'accueil d'habitants et d'emplois.

Actions en cours:

— Mettre en œuvre la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; notamment mettre en place le système de gestion des zones d'activité en collaboration avec les associations de communes et les structures régionales; renforcer la planification, la conduite et la coordination des sites stratégiques.

— Mettre en œuvre les projets d'agglomération de 1re, 2e et 3e génération.

— Mettre en œuvre la stratégie cantonale des surfaces d'assolement au travers de l'identification de nouvelles SDA permettant la réalisation des projets d'importance cantonale.

— Réaliser le PAC Lavaux afin de concrétiser la loi sur le plan de protection de Lavaux.

1.13.

*Mettre en œuvre une politique environnementale cohérente: développer la **stratégie énergétique 2050**; élaborer une politique climatique cantonale cohérente par rapport aux lignes directrices fédérales et internationales; gérer de manière durable les ressources naturelles, minérales et forestières du canton, en particulier la biodiversité, et en maintenant l'attractivité et la qualité du paysage naturel.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

- Mettre en œuvre la Stratégie énergétique 2050 par une politique cantonale de mesures d'économie d'énergie et, en concertation avec les entreprises cantonales du domaine de l'énergie, de diversification de la production d'énergies renouvelables. Encourager les entreprises électriques à augmenter la production, l'approvisionnement et la distribution d'énergie d'origine hydraulique.
- Exploiter toutes les opportunités de simplifications procédurales et administratives en faveur des installations photovoltaïques (notamment en facilitant la mise en œuvre de l'art. 18a LAT).
- Établir un plan climat cantonal, centré sur les mesures d'adaptation aux changements climatiques et de réduction des émissions de CO₂.
- Établir et mettre en œuvre un plan d'action en faveur de la biodiversité avec le soutien de la Confédération.
- Réaliser une politique intégrée de la gestion des ressources naturelles, des sols, du sous-sol et des eaux sous-terraines et élaborer une loi sur le sous-sol.

Actions en cours:

- Soutenir les projets porteurs en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables au moyen du fonds cantonal pour l'énergie.
- Mettre en œuvre le plan des mesures contre les nuisances de l'agglomération Lausanne-Morges (OPair, nuisances sonores, chlore), informer et sensibiliser la population.
- Mettre en œuvre le plan cantonal micro-polluants, soutenir la régionalisation de l'épuration, poursuivre la renaturation des cours d'eau et des rives du lac, mettre en œuvre la 3e correction du Rhône et planifier la gestion des eaux dans les bassins versant sensibles.
- Développer les filières de valorisation du bois de service et du bois énergie.

2. RAYONNEMENT, ATTRACTIVITÉ ET COMPÉTITIVITÉ DU CANTON

2.1.

Mettre en œuvre la feuille de route de la réforme de la fiscalité des entreprises en 2019, par anticipation du projet fédéral PF 17 dont l'entrée en vigueur est prévue au plus tôt en 2020.

Actions du programme de législature 2017-2022:

Mettre en vigueur les textes légaux de la feuille de route RIE III, qui permettent de:

- Supprimer les statuts fiscaux particuliers.
- Réduire le taux d'imposition des entreprises.
- Augmenter les allocations familiales.
- Renforcer les subsides à l'assurance-maladie.
- Augmenter la déduction fiscale pour l'assurance-maladie.
- Augmenter le soutien de l'accueil de jour des enfants.
- Réduire de manière ciblée l'impôt sur la valeur locative.
- Renforcer la protection des travailleurs vulnérables.
- Adapter à la hausse le seuil d'imposition à la dépense.

2.2.

Contribuer à dynamiser et diversifier l'économie vaudoise par des conditions-cadres favorisant l'attractivité économique du canton, la compétitivité des entreprises ainsi que l'écosystème de l'innovation dans la perspective de créer durablement des activités et des emplois dans le canton de Vaud et de la Suisse occidentale.

En complément de la réforme de la fiscalité des entreprises voulue par les autorités et le corps électoral vaudois, l'État soutient l'innovation en orientant l'écosystème actuel vers davantage d'échanges, de partage de compétences et d'expertises et d'activités en réseau.

Actions du programme de législature 2017-2022:

- Dans le cadre d'un programme de renforcement de la diversification du tissu économique, créer une Fondation vaudoise de l'innovation, ayant comme mission d'animer et de développer l'écosystème vaudois de l'innovation afin d'assurer la naissance, la croissance et l'ancrage dans la région de projets entrepreneuriaux, autour des atouts existants (Plateforme Innovaud, Hautes Écoles, industries, PME, technoparcs et incubateurs, investisseurs); faciliter la mise à disposition de compétences en matière de gestion pour les *start up* et accroître la présence de structures de financement (capital-risque).
- Développer le secteur porteur des *cleantech*, en particulier dans le domaine énergétique.

Actions en cours:

- Poursuivre le développement de la recherche et du transfert de savoirs et de technologie dans le cadre des hautes écoles en vue d'alimenter les processus d'innovation technologique et d'innovation sociale.
- Appuyer et valoriser le développement des différents pôles stratégiques cantonaux dans les domaines des sciences de la vie, du sport, de la culture, de la santé et de la formation professionnelle (centre de compétences métiers).
- Déployer la politique industrielle notamment via le fonds de soutien en faveur des PME, ainsi que les outils de maîtrise foncière par les collectivités publiques en zones industrielles; déployer la politique d'aide aux *start up* et aux PME innovantes via la plateforme Innovaud.
- Soutenir l'activité touristique 4 saisons dans les régions de montagne.
- Dans le secteur des médias, examiner les modèles de soutien possibles de la part des pouvoirs publics.

2.3.

*Dans le cadre de son soutien à l'innovation, l'État veille en particulier à accompagner la **transition numérique** et le développement de la **sécurité économique numérique**.*

Actions du programme de législature 2017-2022 (voir par ailleurs les actions en lien avec le développement de l'éducation numérique et la prévention de nouvelles exclusions — mesure 1.3):

- Soutenir les secteurs prometteurs dans le domaine numérique.
- Créer une plateforme entre l'État et le monde du travail visant à identifier les nouveaux métiers en collaboration avec les entreprises et encourager le développement de formations dans les domaines IT et data au sein des hautes écoles.
- Créer une plateforme d'échange avec les entreprises afin de renforcer les compétences en matière de lutte contre la cyber-criminalité.

Actions en cours:

- Par le dialogue avec les entreprises, réfléchir aux conditions cadres permettant de soutenir l'innovation numérique, de veiller à ses effets et d'activer les gisements d'emplois qu'elle recèle.

2.4.

*Avec les partenaires sociaux, veiller à la pratique d'une concurrence loyale dans le domaine économique et tendre à une plus grande homogénéité des **conditions du marché du travail** au niveau suisse. Mettre en œuvre les mesures d'accompagnement à la libre circulation CH/UE. Veiller à l'efficacité de l'application de la «préférence indigène», dans le respect du principe de la libre circulation des personnes.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Préparer la mise en œuvre de la préférence indigène selon la législation; mettre en place des programmes de retour à l'emploi notamment dans les domaines en pénurie de personnel qualifié, pour les personnes ayant suspendu leur activité professionnelle, cas échéant par le biais de formations continues.

— Poursuivre l'effort pour des marchés publics exemplaires; inciter l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs vaudois à faire usage des marges de manœuvre légales pour limiter la sous-traitance en cascade et privilégier les critères qualitatifs par rapport au seul critère prix.

— Examiner la possibilité de créer une base légale permettant l'arrêt par décision administrative des travaux d'une entreprise en situation d'infraction aux législations sociales, au respect des conditions de travail en usage ou à la loi sur le travail au noir, aux fins d'instruction et le cas échéant réparation rapide des faits délictueux.

— Lutter contre les faillites en cascade: éviter les abus liés à ce phénomène en modifiant au besoin les bases légales, en concertation avec les partenaires sociaux.

— Partenariat social: améliorer la couverture en conventions collectives de travail des différents secteurs. Commerce de détail: favoriser la conclusion d'une CCT de force obligatoire en lien avec une révision du régime des horaires d'ouverture de portée cantonale.

— Renforcer les moyens de contrôle de l'application des conventions collectives et des mesures d'accompagnement.

— Documenter la réalité des bas salaires dans les branches exposées de l'économie vaudoise et y inciter les partenaires sociaux à considérer les conditions salariales; dans les situations avérées, ouvrir la voie à l'élaboration de contrats-types.

Actions en cours:

— Introduire une subvention cantonale en faveur d'un fonds pour la santé et la sécurité des travailleurs de la construction, qui financera des compensations en cas de congés pour intempéries et une rente-pont spécifique (selon la feuille de route RIE III)

2.5.

*Consolider le **pôle des Hautes Écoles** et son rayonnement à travers la diffusion des connaissances, le développement de nouveaux savoirs et la modernisation de leurs infrastructures.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

- Soutenir les hautes écoles dans leur développement et leurs actions visant à renforcer leurs capacités de recherche et d'enseignement vis-à-vis des défis que représentent la transformation numérique et la dynamique démographique du canton (croissance, mixité, vieillissement).
- Mettre à disposition des hautes écoles des infrastructures modernisées nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de formation, de recherche et de services à la société, notamment dans les domaines pour lesquelles la demande de la société en professionnels qualifiés est en croissance comme le domaine socio-sanitaire.
- Favoriser la mixité dans le corps enseignant et les étudiant-e-s, en particulier dans les filières MINT (mathématiques, informatique, sciences naturelles et techniques).
- Accompagner les hautes écoles pour favoriser une science ouverte et participative, notamment par le renforcement de réseau de services informatiques scientifiques performants en faveur de la recherche permettant un accès transparent et sécurisé à l'information aux données et aux résultats de la recherche (Open Access et Open Data), ainsi que par l'intégration de nouveaux sites (réseau vaudois des bibliothèques Renouvaud).

Actions en cours:

Concrétiser les projets de construction ou d'extension de la HEP, de l'UNIL (11 projets de développement en cours ou planifiés à Dorigny, au Biopôle ou au Bugnon), de la bibliothèque cantonale et universitaire (Unithèque), du campus santé et du C4 (centre de simulation en santé), du campus de la HEIG-VD, ainsi que les logements pour étudiants (Vortex, campus santé).

2.6.

Réexaminer la fiscalité des personnes physiques et adapter la fiscalité agricole

- À la suite de la réforme fédérale PF17, examiner la nécessité de modifier l'imposition de la fortune, notamment dans un environnement à taux de rentabilité bas, tout en préservant la dynamique des recettes fiscales.

Actions en cours:

- Réduire de manière ciblée l'impôt sur la valeur locative (selon la feuille de route RIE III)
- Permettre la clarification de la situation fiscale des agriculteurs.

2.7.

Contribuer à consolider et à diversifier l'agriculture; déployer une marque territoriale et consolider la stratégie oenotouristique.

Actions du programme de législature 2017-2022:

Préparer l'agriculture vaudoise à la réforme de la politique agricole fédérale PA2022, dans ses dimensions économiques, environnementales, d'innovation, de développement durable (par ex. les circuits des achats publics et les circuits courts) et de coûts de production, en lien avec les changements climatiques, la mondialisation et la numérisation du secteur agricole.

— Créer, promouvoir et organiser une identité vaudoise associée à une marque vaudoise d'excellence; valoriser cette marque dans la restauration collective du secteur public et parapublic; fédérer les acteurs économiques (tous secteurs confondus) ainsi que les régions autour de cette marque; la lier aussi au développement de l'oenotourisme.

Actions en cours:

— Créer un pôle agricole pour la formation, la recherche et l'innovation: renforcer le caractère pluridisciplinaire des projets de développement de l'agriculture; favoriser les partenariats publics-privés pour favoriser l'innovation et l'adaptation du secteur primaire; développer les compétences et l'esprit d'entrepreneur comme facteur de diversification et de différenciation.

— Poursuivre les actions permettant la promotion des produits locaux et de saison dans la restauration collective publique et parapublique.

— Mettre en œuvre le plan cantonal de réduction de l'usage et des émissions de produits phytosanitaires, le plan d'action de réduction des antibiotiques et la stratégie cantonale de promotion de la biodiversité.

2.8.

*Poursuivre une politique active en faveur d'une **mobilité** sûre et de qualité.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Améliorer substantiellement l'offre des transports publics en augmentant les cadences des lignes régionales de transport public, tant sur le RER Vaud que sur les lignes de bus ou celles des chemins de fer privés, ainsi qu'en réalisant les axes forts de transport public urbain (tram, métro m3, développement du métro m2, bus à haut niveau de service) de l'agglomération

Lausanne-Morges. <i>(fusion des deux actions suivantes.)</i>
— Renouveler et agrandir la flotte transport public de la CGN en consolidant le financement binational de l’offre transfrontalière.
— Favoriser le transport de marchandises par le rail en s’appuyant sur une stratégie cantonale marchandises.
— Adapter les modalités de financement des transports publics et urbains à l’émergence des agglomérations, pour répondre aux intentions affichées dans le Plan directeur cantonal.
— Développer en particulier les interfaces (gares, stations, parking d’échange) de transport pour favoriser le report modal, l’autopartage, le covoiturage et la mobilité douce.
— Dans le cadre des programmes fédéraux de développement stratégique pour la route et le rail, obtenir de nouveaux investissements pour le canton; concernant les autoroutes en vue d’un recours plus fréquent aux bandes d’arrêt d’urgence actives couplé à des abaissements des limites de vitesse aux heures de pointe.
— Encourager le développement de la mobilité non-polluante, en respectant la priorité donnée au transfert modal, tout en favorisant particulièrement l’autopartage et les modalités du même ordre.

<u>Actions en cours:</u>
— Poursuivre l’amélioration de l’état du réseau routier cantonal.
— Poursuivre les expérimentations de limitations de la vitesse de circulation automobile dans les zones urbaines pour réduire les nuisances du trafic.

<u>2.9.</u> <i>Élargir l’offre culturelle notamment au travers de nouvelles réalisations significatives pour le canton.</i>
<u>Actions du programme de législature 2017-2022:</u>
— Dans le cadre du déploiement du site «Plateforme 10», mutualiser les prestations des trois musées (MCB-A, MUDAC et Musée de l’Élysée).
— Étudier et mettre en œuvre un projet de réorganisation des espaces du Palais de Rumine et des institutions qui l’occupent suite au départ du MCB-A.
— Favoriser la coordination entre les sites et musées romains avec comme point fort le renforcement d’Avenches.
— Soutenir l’accessibilité numérique des collections cantonales des musées et bibliothèques par une politique de numérisation et de mise en ligne.
— Créer un centre de compétences en bibliothéconomie pour l’éducation aux technologies de l’information et aux médias.
— Développer la politique du livre et de la lecture en renforçant les dispositifs de soutien à l’édition, à la diffusion et à la lecture d’auteurs romands en milieu scolaire. Développer une politique économiquement responsable des achats (livres scolaires et bibliothèques).

— Octroyer à de nouveaux domaines artistiques des dispositifs d’aide à la création (bourses, résidences).

Actions en cours:

— Poursuivre la mise en œuvre de la loi sur le patrimoine mobilier et immatériel.

— Mettre en œuvre la loi sur la vie culturelle et la création artistique sur tout le territoire, notamment par le soutien aux projets régionaux et supra-régionaux.

— Renforcer les collaborations entre les hautes écoles et les musées cantonaux.

— Poursuivre les mesures d’encouragement à l’accès à la culture par des dispositifs tels que des cartes ou la médiation culturelle.

2.10.

Contribuer à l’attractivité et à l’essor économique du canton par une meilleure mise en valeur et un renforcement de l’écosystème sportif vaudois.

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Renforcer l’action de l’État dans la promotion et le développement économique du Canton dans le domaine du sport; accroître les liens et la cohérence des actions conduites par les organismes actifs dans le secteur du sport (en particulier le service des sports et ThinkSport).

— Assurer le succès des JOJ 2020; incluant notamment le fait de laisser un héritage sportif et éducatif durable auprès de nombreux jeunes athlètes d’élite, ainsi qu’auprès de la jeunesse suisse et en particulier vaudoise.

— Soutenir les manifestations sportives nationales et internationales; accompagner le dossier de candidature de Sion aux Jeux olympiques de 2026 en tenant compte de ses impacts sur le canton.

3. GESTION, FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT

3.1.

*Mener des **réformes institutionnelles** assurant le bon fonctionnement des autorités et de la démocratie.*

Les institutions sont au cœur du système démocratique et doivent être constamment ajustées pour refléter l'évolution des mœurs et des technologies. Le Conseil d'État souhaite pouvoir poursuivre ce travail de réforme des institutions afin de permettre une adaptation aux défis actuels et futurs.

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Réviser la loi sur l'exercice des droits politiques et la loi sur les communes, en lien avec les questions institutionnelles.

— Mettre en place l'e-voting pour les Suisses de l'étranger inscrits dans les registres électoraux vaudois afin d'encourager la participation aux scrutins, en particulier celle des jeunes, en suivant avec la plus grande attention l'évolution de la technologie sous l'angle de la sécurité et de la protection des données.

— Réaliser l'extension du Tribunal cantonal.

Actions en cours:

— Trouver une solution concertée entre les pouvoirs au sujet de la (haute) surveillance des autorités judiciaires.

— Poursuivre la démarche de simplification administrative.

— Achever le chantier de restauration et de conservation du Château cantonal

3.2.

*Renforcer les liens avec les **communes**. Parmi les principaux partenaires institutionnels de l'État, les communes sont en contact direct avec les administrés et disposent de nombreuses compétences qu'elles exercent de manière autonome. Il convient de renforcer les relations directes de l'État avec les communes et de les accompagner dans l'exécution de leurs tâches.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

— Elaborer avec les communes des solutions concertées dans les dossiers financiers, en particulier la future péréquation intercommunale englobant les effets du Projet fiscal 17 et le

système comptable MCH2.
— Examiner l’opportunité de procéder à un désenchevêtrement des tâches, en lien avec la péréquation intercommunale.
— Proposer des améliorations, notamment en matière de gouvernance, pour les institutions supra communales (associations de communes, fédérations de communes, etc.).
— Prolonger le soutien aux fusions de communes, notamment par le biais d’incitations financières revues et d’autres mesures d’accompagnement.

3.3.

*Poursuivre une politique faisant de l’État un **employeur** attractif et exemplaire.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

- Offrir des conditions de travail attractives, notamment des générations «digital natives»: transformation de la culture d’entreprise, télétravail, souplesse des horaires, espaces de co-working et favoriser, pour les femmes et les hommes, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et privée.
- Assurer la relève des cadres; valoriser et développer les compétences internes; développer la formation continue pour l’ensemble du personnel et en particulier pour les collaborateurs de plus de 50 ans.
- Prolonger le congé paternité, en préservant la neutralité de l’effet financier sur la masse salariale, dans l’attente de décisions fédérales en la matière.
- Favoriser une représentation égalitaire des femmes et des hommes dans tous les métiers, secteurs et niveaux hiérarchiques de l’ACV.
- Augmenter le nombre de places d’apprentissage et favoriser les places de stage en lien avec la formation post-obligatoire et les hautes écoles.

Actions en cours:

- Revoir le système de gestion des RH afin de faciliter les recrutements.
- Préparer la mise en œuvre de la préférence indigène selon la législation fédérale.
- Suivre les effets de la réforme de la Caisse de pensions de l’État de Vaud et l’évolution de celle-ci.

3.4.

*Accompagner la **transition numérique** de l’État.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

- Proposer à la population et aux entreprises les prestations de l'État par voie électronique, en garantissant la sécurité des échanges et la protection des données personnelles transmises dans ce contexte (par ex. procédure au sein de l'État liée aux autorisations de construire).
- Poursuivre la mise à disposition progressive de données dont dispose l'administration, dans une logique de transparence et d'ouverture (logique Open Government Data), de protection des données personnelles et de maîtrise des coûts.
- Au sein de l'ACV, moderniser et gérer de manière proactive les applications et les infrastructures informatiques pour en renforcer l'agilité et la sécurité.

3.5.

*Poursuivre la **simplification des processus administratifs et des formalités administratives**; la modernisation des pratiques de l'administration; le réexamen de ses standards techniques.*

Actions du programme de législature 2017-2022:

- Analyser et modifier les standards pratiqués dans la construction des bâtiments de l'État de Vaud tout en poursuivant les recherches d'économie d'énergie.

Actions en cours:

- Poursuivre les efforts de simplification des processus administratifs et des formalités administratives, à la faveur notamment du déploiement de la cyberadministration et de la refonte complète du site internet de l'État de Vaud.
- Poursuivre une communication institutionnelle tenant compte de l'évolution globale des médias, du web et des réseaux sociaux.
- Mettre en œuvre les mesures préconisées en matière de prescriptions de protection incendie dans le cadre de l'analyse mandatée par le Conseil d'État.
- Poursuivre la réforme des achats de l'État (projet REFA).

3.6

*Encourager la **participation à la vie citoyenne** et aux projets publics*

Actions du programme de législature 2017-2022:

- Développer les échanges avec la population au travers des outils numériques de la communication institutionnelle.
- Renforcer la participation des jeunes au moyen d’outils numériques et didactiques.
- Encourager et développer les processus participatifs et les coopératives citoyennes (par exemple sur les projets de construction ou d’installations énergétiques).

3.7

Investissements publics: réaliser les engagements du canton selon les crédits votés. Pour la législature 2017-2022, le Conseil d’État maintient son objectif en termes d’investissement; les investissements bruts planifiés se montent à quelque 775 millions de francs en moyenne entre 2019 et 2022.

IV. AGENDA 2030

L'engagement de l'État de Vaud pour le développement durable

Au travers du programme de législature 2017-2022, le Conseil d'État réitère sa volonté de favoriser un développement durable du canton et l'inscription de son action dans la perspective de l'Agenda 2030. Accord international, l'Agenda 2030 s'articule autour de 17 objectifs de développement durable (ODD), qui sont autant de jalons sociaux, économiques et environnementaux que le monde devrait atteindre d'ici 2030.

Guidé par les principes du développement durable, le Conseil d'État a retenu des objectifs prioritaires qui concernent l'ensemble de la société vaudoise. Ces objectifs sont illustrés par des indicateurs assortis de cibles, à moyen et long termes. Le Conseil d'État s'engage à tendre vers ces cibles par la mise en œuvre des politiques publiques – stratégies, programmes et projets – dont il évalue les effets. Le Conseil d'État s'est assuré de l'ancrage de projets concrets dans le programme de législature à l'instar des 3 axes définis, soit

- Cohésion sociale et bien-être des Vaudoises et Vaudois
- Rayonnement, attractivité et compétitivité du canton
- Gestion, fonctionnement et investissements de l'État

La concrétisation du développement durable passe à la fois par le cadre légal et réglementaire et par l'organisation des prestations dont l'État a la responsabilité, souvent partagée avec la Confédération et les communes.

Cette concrétisation passe également par l'exemplarité de l'État et la promotion du développement durable auprès des autres acteurs au sein de la société vaudoise que sont notamment les communes, les milieux économiques, les régions territoriales, le monde associatif et, plus largement, les ménages et les individus. L'État ne saurait en effet atteindre seul des objectifs significatifs sans une volonté de tous.

Au sein de l'administration cantonale, la mise en œuvre des politiques publiques et actions permettant d'atteindre les objectifs prioritaires du développement durable est sous la responsabilité des départements et services. La coordination de la démarche «Agenda 2030» est confiée à l'Unité de développement durable qui agit comme centre de compétences, de ressources et d'appui. Régulièrement informé par le Département du territoire et de l'environnement, le Conseil d'État supervise cette démarche.

Objectif n° 1

Marge de manœuvre d'investissement pour les autorités politiques grâce à des finances publiques maîtrisées

Des finances saines donnent aux autorités une marge de manœuvre dans l'accomplissement des tâches publiques. Simultanément, le développement durable ne préconise l'endettement des collectivités publiques que dans la mesure où il ne met pas en péril la possibilité, pour les générations futures, de couvrir leurs besoins. Cet objectif se mesure à l'aune de l'évolution du poids de la dette.

Indicateur: Poids de la dette

Engagements nets du Canton et des communes rapportés au produit intérieur brut cantonal

Cibles du PL (plafond)	2004	2007	2012	2015	2022	2030	2050
	29%	15,2%	7,4%	4,7%	13%	–	–

Objectif n° 2

Action contre le réchauffement climatique, promotion des énergies renouvelables et des transports publics

L'enjeu est de réduire les émissions de CO₂, principal gaz à effet de serre. De manière générale, il s'agit de faire converger les politiques publiques, programmes et projets vers les objectifs de la «société à 2000 watts» en agissant particulièrement sur l'aménagement du territoire, les constructions, la mobilité, l'efficacité énergétique, la consommation et le recours accru aux énergies renouvelables. Ces stratégies seront notamment développées dans le cadre de la gestion et de l'entretien du parc immobilier de l'État, du Plan climat cantonal et de la Conception cantonale de l'énergie. Cet objectif se mesure sur la base de trois indicateurs: l'évolution des émissions de CO₂, l'augmentation de la consommation d'énergies renouvelables et le taux de pénétration des abonnements de transports public.

Indicateur: Émissions de CO₂

Production estimée en millions de tonnes par an pour les produits pétroliers (combustibles pétroliers et carburants), l'électricité, le gaz, le charbon, le bois, la chaleur à distance, Vaud

Cibles du PL	2004	2007	2012	2015	2016	2022	2035	2050
	3,5	3,2	3,3	3,0	3,1	2,6	2,3	1,5

Indicateur: Énergies renouvelables

Part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie, Vaud

Cibles du PL	2004	2008	2015	2016	2022	2035	2050
	6,1%	9,6%	12,8%	13,3%	17%	35%	50%

Indicateur: Taux de pénétration des abonnements en transports publics

Part des vaudois (de 6 ans et plus) en possession d'au moins un abonnement TP

Cibles du PL	2005	2010 / 11	2015	2022	2030	2050
(1)	37%	46%	48%	53%	60%	—
(2) sans 1/2 tarif		26%	29%			

sources: (1) microrecensement mobilité et transport; (2) registres annuels des entreprises de transport

Objectif n° 3**Préservation de l'environnement et utilisation efficace des ressources naturelles**

Il s'agit de veiller à la préservation, la valorisation et l'utilisation efficace des ressources naturelles, qu'il s'agisse de l'eau, de l'air, du sol, des forêts, des paysages ou de la biodiversité. Les politiques publiques doivent converger et produire des effets positifs sur les plans environnementaux et sociaux. Cet objectif sera évalué en fonction de l'évolution des travaux de renaturation des cours d'eau et de l'augmentation des surfaces forestières laissées à leur évolution naturelle.

Indicateur: Renaturation de cours d'eau

Part de cours d'eau renaturés dans les secteurs définis comme prioritaires, Vaud

Cibles du PL	2014	2017	2022	2030	2050
(km)	0,9% (1,35)	4,2% (6,3)	15% (22,5)	25% (37,5)	— —

Indicateur: Surfaces forestières laissées à leur évolution naturelle

Surfaces forestières (notamment réserves forestières) laissées à leur évolution naturelle relative avec garantie juridique à long terme, en hectares, Vaud

Cibles du PL	2012	2017	2022	2030	2050
	1'350	2'910	5'500	8'000	n.d.

Objectif No 4**Intégration de chacun dans la société et le monde du travail**

Il est essentiel, pour la cohésion du canton, que chacun puisse trouver un travail lui permettant de subvenir à ses besoins. Pour cela, il faut une économie diversifiée, des conditions-cadres permettant notamment aux parents de concilier vie familiale et professionnelle, ainsi que la promotion des principes d'égalité des droits et d'égalité des chances, notamment entre les hommes et les femmes. Une politique économique dynamique doit également soutenir le maintien des emplois et avoir un impact positif sur le taux de chômage. Des politiques d'insertion professionnelle précoces doivent prévenir l'arrivée en fin de droit. Par ailleurs, le maintien du pouvoir d'achat de l'ensemble de la population est un garant d'une société intégrative et solidaire. Cet objectif sera apprécié en fonction de l'évolution du nombre des chômeurs en fin de droit et du maintien du pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres.

Indicateur: Chômeurs en fin de droit

Nombre de chômeurs arrivés en fin de droit, par mois, Vaud

Cibles du PL	2009	2016	2022	2030	2050
	180	420	350	300	–

Indicateur: Pouvoir d'achat

Revenu disponible équivalent de chaque décile des ménages vaudois après prestations sous condition de ressources (PCR), en francs, Vaud, selon les données du rapport social vaudois 2017.

Cible: stabilité des valeurs (corrigées de l'inflation), soit maintien du pouvoir d'achat.

V. PLANIFICATION FINANCIÈRE 2019-2022

Contexte

Au cours de ces cinq dernières années, l'économie suisse a connu une évolution contrastée puisque la croissance de son PIB n'a jamais été supérieure à 2% alors que des augmentations comprises entre 3% et 4% prévalaient encore fréquemment dans la première décennie des années 2000. Néanmoins, l'économie vaudoise, grâce à un tissu économique diversifié, a plutôt bien résisté puisque sa propre croissance a, en général, été supérieure à celle de la Suisse. Après les années de «franc fort», elle est toujours résiliente notamment à la faveur de l'amélioration conjoncturelle au niveau mondial et des mesures prises par les entreprises pour atténuer les effets de taux de change.

Les budgets et comptes du Canton, nonobstant un contexte conjoncturel moins dynamique, ont conservé l'équilibre. Certes, une stagnation des recettes a été observée, mais les charges ont été maîtrisées tout en permettant d'allouer des moyens importants aux missions de base de l'État afin de faire face à la démographie. Dans cette période, les investissements ont été augmentés et des moyens financiers ont été octroyés aux mesures du programme de législature au-delà de ce qui était prévu.

Le début de la précédente législature a été marqué par trois dossiers majeurs dont chacun aura encore des conséquences financières dans la législature 2017-2022.

Le premier concerne la loi de 2013 pour la recapitalisation de la Caisse de pensions de l'État de Vaud par laquelle l'État injectera 1,44 milliard de francs d'ici à 2020 (sans compter les effets sur les intérêts, le taux de cotisation employeur de +0,5% et le financement de la rente-pont AVS). Le deuxième, en 2013 également, est l'accord intervenu entre l'État et les Communes au sujet de leurs relations financières; un rééquilibrage de 752 millions de francs sur la période 2013-2020 a été réalisé en faveur des Communes. Le dernier sujet date du printemps 2014, où le Conseil d'État, partant du constat que le Canton était au bénéfice d'une situation financière assainie, a pris le pari de publier sa feuille de route fiscale et sociale relative à la RIE III. Les bases légales y relatives ont été acceptées par le Grand Conseil en 2015 et par le peuple vaudois à hauteur de 87,12%, le 20 mars 2016.

Le rejet du projet fédéral RIE III par le peuple suisse le 12 février 2017, mais accepté par les Vaudois, aurait pu remettre en question le calendrier de la feuille de route vaudoise. Néanmoins, le Conseil fédéral a mis en consultation en septembre 2017 un nouveau texte, le «Projet fiscal 17»; cette loi devrait être en vigueur au plus tôt en 2020.

Dans son programme de législature, le gouvernement a décidé de respecter le calendrier prévu et d'introduire sa feuille de route RIE III au 1^{er} janvier 2019. Il prévoit également une enveloppe de 40 millions de francs à l'horizon 2022 pour les mesures du programme de législature et il lancera un programme de renforcement de la diversification du tissu économique. Afin d'assurer, d'une part, une croissance de charges soutenable de l'ordre de +2,4%, et de réduire, d'autre part, l'impact sur le résultat planifié, il prévoit des mesures de priorisation budgétaires, un examen des revenus non fiscaux et la continuation du processus d'amélioration de l'efficacité des prestations.

Cependant, comme l'indiquaient les précédentes planifications financières, l'absorption en une seule année de la baisse des revenus et l'augmentation des charges induites par la feuille de route RIE III est peu probable. Pour cette raison, un déficit pourrait intervenir au budget et aux comptes durant quelques années. Le Conseil d'État s'engage à respecter l'article 164 al. 3 Cst-VD afin que ce déficit ne soit pas supérieur aux amortissements («petit équilibre»).

Économie mondiale, suisse et vaudoise

Le contexte conjoncturel décrit reprend, dans une large mesure, les considérations de septembre 2017 du «Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles».

Ce dernier s'attend, «en raison d'une croissance faible du PIB au 1^{er} semestre, à une croissance modérée (0,9%) pour l'année 2017. Au cours des prochains trimestres, la conjoncture mondiale vigoureuse soutiendra les exportations, et la conjoncture intérieure devrait elle aussi gagner en dynamisme. Partant, une croissance notable du PIB (2,0%) est attendue pour 2018. Cette accélération de la croissance s'accompagnera d'une hausse sensible de l'emploi, alors que le chômage continuera de diminuer. De manière générale, les risques qui pèsent sur la croissance sont désormais plus équilibrés qu'au cours des trimestres précédents.

L'économie suisse renoue progressivement avec un rythme de croissance soutenu. Après avoir affiché une valeur légèrement négative au dernier trimestre 2016, la croissance du PIB est restée en dessous des attentes au 1^{er} semestre 2017...

Les indicateurs avancés (climat de consommation, PMI pour le secteur des services et l'industrie, baromètre du KOF) annoncent toujours une nette accélération de la croissance dans un futur proche. Des impulsions positives proviennent notamment de la conjoncture mondiale, qui est désormais consolidée... En conséquence, le groupe d'experts s'attend à ce que l'activité économique en Suisse connaisse aussi une forte accélération au cours des prochains trimestres. Il table sur une solide croissance du PIB à hauteur de 2,0% pour 2018 (contre 1,9% en juin).

Les branches exportatrices suisses profitent de la bonne santé de l'économie mondiale, et en profiteront d'autant plus si l'appréciation du franc observée cet été perdure. Pour la période prévisionnelle, les experts tablent sur une croissance des exportations certes modérée, mais largement soutenue: outre la chimie et la pharmacie, l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux ainsi que l'industrie horlogère et le tourisme devraient davantage y contribuer. Par conséquent, la balance commerciale devrait avoir un effet positif sur la croissance du PIB cette année et en 2018.

Des impulsions positives sont également attendues du côté de la demande intérieure. La consommation privée devrait croître à un rythme modéré: la croissance démographique durable et la reprise sur le marché du travail contrebalancent l'effet de frein de la faible évolution des salaires réels...

À la suite de l'accélération de la croissance, la situation sur le marché du travail devrait s'améliorer au cours de la période de prévision. Le groupe d'experts estime que, après plusieurs trimestres moroses, l'emploi devrait renouer avec une croissance plus soutenue. Il table sur une augmentation de l'emploi de 0,3% en 2017 et s'attend à une accélération pour 2018 (0,8%). Dans le même temps, le chômage devrait continuer à baisser pour atteindre 3,2% en 2017 et 3,0% en 2018 (en moyenne annuelle).

Les prix du pétrole contribuent à la normalisation du renchérissement en 2017, qui devrait s'élever à 0,5% en moyenne annuelle. En raison du récent abaissement du taux de référence et, partant, de la baisse attendue des loyers, le renchérissement devrait s'affaiblir pour s'établir à 0,2% en 2018».

Risques conjoncturels

«En ce qui concerne les perspectives de l'économie mondiale, les risques se sont équilibrés ces derniers mois. D'une part, selon les indicateurs avancés disponibles, la croissance pourrait être encore plus forte que prévu, ce qui représenterait une impulsion positive de plus pour l'économie suisse. En outre, compte tenu de la reprise économique, les risques liés à la dette publique et au système bancaire en Europe (notamment en Italie) sont passés au second plan.

D'autre part, les incertitudes politiques restent considérables au niveau international. Les modalités de la mise en œuvre du Brexit et les possibles conséquences économiques sont toujours floues. Les diverses mesures protectionnistes annoncées pourraient ralentir le commerce mondial et donc pénaliser l'industrie d'exportation suisse. Si la crise avec la Corée du Nord venait à s'amplifier, il faudrait s'attendre à de graves tensions.

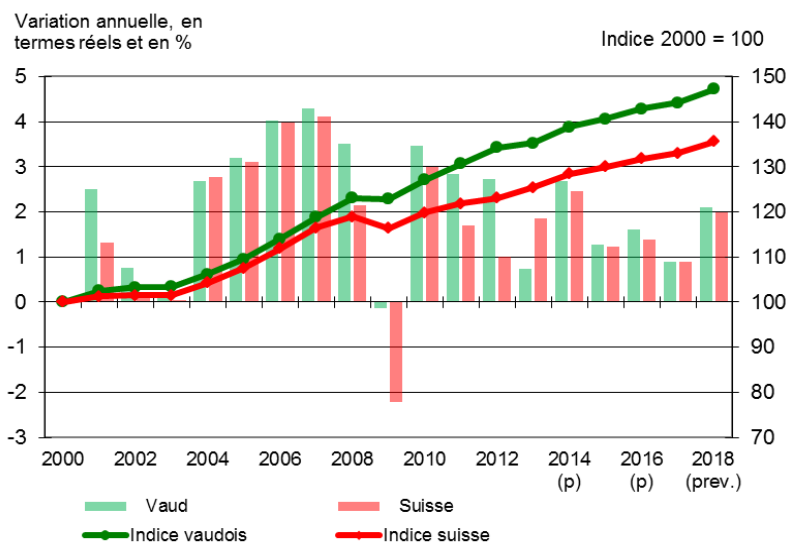
Sur le plan national, il convient de garder à l'esprit différents risques conjoncturels. Eu égard à l'augmentation du nombre de logements vacants et à l'activité de construction relativement soutenue, il n'est pas exclu que le secteur de la construction connaisse un ralentissement plus marqué. Par

ailleurs, étant donné les diverses évolutions structurelles, il se pourrait que l'accélération de la croissance soit plus faible que prévu dans le secteur suisse des services, par exemple dans le commerce ou dans le secteur financier, ce qui entraînerait un affaiblissement de la conjoncture intérieure. En outre, une aggravation des risques internationaux évoqués pourrait engendrer des pressions à la hausse sur le franc suisse et réduire, partiellement du moins, les impulsions positives de l'économie mondiale sur les branches exportatrices».

Économie vaudoise

Après deux années de «franc fort», l'économie vaudoise continue de bien résister, notamment à la faveur de l'amélioration conjoncturelle au niveau mondial et des mesures prises par les entreprises pour atténuer les effets de taux de change. Elle poursuit sur la voie de la croissance, malgré une révision à la baisse des prévisions pour 2017. À la suite de l'abaissement des prévisions du SECO pour l'ensemble de la Suisse (de 1,4% à 0,9%), la progression du PIB du Canton est maintenant attendue à 0,9% en 2017, au lieu de 1,6% auparavant. D'après le SECO, ces révisions s'expliquent par un ralentissement au deuxième trimestre et un effet de base lié à différentes révisions statistiques. Pour 2018, selon les dernières prévisions, la croissance du PIB vaudois devrait remonter à 2,1% grâce à l'amélioration graduelle de la conjoncture mondiale

Produit intérieur brut, Vaud et Suisse, 2000-2018



Sources: VD (Créa octobre 2018); CH (SECO, données et prévisions de septembre 2017).

Les tendances lourdes

À l'instar des précédentes législatures, les prochaines années seront marquées par certains éléments d'ordre structurel qui auront des impacts financiers, notamment: la démographie, le vieillissement de la population, la réforme de l'imposition des entreprises (projet «PF 17»), le financement des institutions de prévoyance sur le long terme et l'évolution du marché immobilier (secteur de la construction et offre locative, notamment locaux commerciaux, dont les surfaces disponibles ont augmenté d'env. 87'000 à 187'000 m² entre 2012 et 2017, soit +115%).

Construction de la planification financière 2019-2022 et résultats

Outil de pilotage

La planification financière est un outil prévisionnel de gestion figurant dans la Constitution cantonale (art. 105 al. 1: «Le Grand Conseil, chaque année, prend acte de la planification financière à moyen terme et, simultanément, du rapport sur l'endettement»). Elle fournit des indications sur l'évolution des charges et des revenus pour une période considérée. Il s'agit d'une aide à la décision pour le

Conseil d'État et d'assistance au pilotage des finances publiques sur la moyenne durée. La planification financière fixe des orientations stratégiques. Elle donne un cadre à la gestion financière à court terme. Elle constitue une image qui se fonde sur des éléments connus à un moment donné. Elle doit donc être revue et affinée chaque année sur la base d'une actualisation de la situation économique et d'une analyse de l'évolution des paramètres. Il faut enfin l'adapter aux modifications légales apportées sur le plan fédéral et cantonal. Par ailleurs, la planification financière intègre des options politiques et des actions volontaristes qui reflètent les priorités du Conseil d'État. Face aux besoins de la population et en fonction des moyens disponibles, elle exprime dans cette mesure la prééminence du pouvoir politique.

Méthodologie et bases de calcul de la planification financière 2019-2022

Le programme de législature 2017-2022 présente une planification financière jusqu'en 2022. Cette planification se base sur le projet de budget 2018 afin d'établir des prévisions pour les années 2019 à 2022. Le Conseil d'État l'a établie sur la base d'un certain nombre d'hypothèses dont les principales sont les suivantes:

a) pour les revenus

- à partir du projet de budget 2018;
- les revenus inscrits à la DGF, pour les groupes de revenus «impôts» (gr. 400, 401, 402, 403) et les «parts à des recettes fédérales» (gr. 460) sont indexés en 2019 sur la base de prévisions de croissance du PIB en 2018 (+2%), puis à raison de +2% également pour les années 2020 à 2022;
- la majorité des autres revenus est indexée à hauteur de 2%;
- les «prélèvements sur les fonds et financement spéciaux» (gr. 45), les «subventions à redistribuer» (gr. 47) et les «imputations internes» (gr. 49) restent au même niveau que le projet de budget 2018;
- les revenus liés à la facture sociale suivent l'évolution des charges du périmètre de la facture sociale;
- pour les cas particuliers, par estimation ou prise en compte d'estimations faites par la Confédération;
- en intégrant les effets financiers de la feuille de route RIE III vaudoise (les effets de la baisse de taux figurant dans l'EMPD N° 239 de juin 2015 sont confirmés);
- en intégrant les effets du programme de renforcement de la diversification du tissu économique et de l'examen des revenus non fiscaux.

b) pour les charges

- à partir du projet de budget 2018;
- en allouant annuellement des montants destinés au financement de la croissance des charges du personnel, des charges inhérentes à la santé, des charges relatives aux subsides LAMal, aux PC AVS/AI et à la RPT, ainsi que des montants en lien avec des dossiers cantonaux déjà engagés, ou en voie de l'être, et déployant des effets financiers matériels à moyen terme;
- en intégrant les effets financiers relatifs au protocole d'accord avec les Communes, notamment ceux découlant du partage de la progression de la facture sociale (2/3 Canton-1/3 Communes);
- en calculant les charges d'amortissements (gr. 330 et 366) et les charges financières (gr. 34) avec les hypothèses d'investissements nets auxquels s'ajoutent les besoins de financement nets des prêts, de l'anticipation de la feuille de route RIE III en 2019 et les versements relatifs à la recapitalisation de la CPEV jusqu'en 2020;
- en maintenant les autres charges au même niveau que celles inscrites au projet de budget 2018 (gr. 35, 37, 39);

- en intégrant les effets financiers de la feuille de route RIE III vaudoise (le nouveau modèle du subside complémentaire présente des risques qui ne figurent pas dans la planification financière);
- en intégrant les effets des mesures du programme de législature, de l'amélioration de l'efficacité des prestations et ceux du processus de priorisation budgétaire.

Résultat planifié

Selon les hypothèses présentées, les finances cantonales devraient évoluer de la manière suivante:

En mios	2018	2019	2020	2021	2022
- Revenus de la planification financière	9'529	9'726	9'916	10'113	10'315
- Charges de la planification financière	9'529	9'710	9'943	10'187	10'417
Résultat primaire	0	16	-27	-74	-101
En mios	2018	2019	2020	2021	2022
Résultat primaire	0	16	-27	-74	-101
RIE III : baisse taux cantonal		-309	-181	-181	-181
RIE III : soutien au pouvoir d'achat		-41	-56	-53	-58
- dont :					
a) subvention compl. FAJE		-5	-12	-17	-22
b) subsides LAMal (net)		-22	-22	-22	-22
c) subvention "santé et sécurité des travailleurs"		-1	-1	4	4
d) autres modifications de la LI en lien avec RIE III		-14	-22	-19	-19
RIE III : équilibrage des ressources		128	0	0	0
Mesures du Programme de législature		-10	-20	-30	-40
Programme de renforcement de la diversification du tissu économique		10	30	40	60
Processus de priorisation budgétaire		30	45	60	70
Examen revenus non fiscaux		5	10	15	20
Amélioration de l'efficacité des prestations		10	10	10	10
Résultat planifié :	0	-162	-189	-213	-221
si (-) vote GC à majorité absolue (art. 164 al. 2 Cst-VD)					

Les résultats ci-dessus présentent un excédent de charges sur l'ensemble de la période planifiée 2019-2022. Ils comprennent les effets de la feuille de route RIE III et des mesures du programme de législature. Le programme de renforcement de la diversification du tissu économique, le processus de priorisation budgétaire, l'examen des revenus non fiscaux ainsi que l'amélioration de l'efficacité des prestations en font partie intégrante et concourent à limiter le déficit planifié

Les résultats annuels planifiés sont conformes aux dispositions de l'art. 164, al. 3 Cst-VD dans le sens où les recettes couvrent les charges avant amortissement:

En mios	2018	2019	2020	2021	2022
Résultat planifié	0	-162	-189	-213	-221
Amortissements	185	220	228	240	245
Respect (+) ou non respect (-) de l'art. 164 al. 3 Cst-VD	185	58	39	27	24

Les revenus et les charges totales évoluent de la manière suivante:

	2018	2019	2020	2021	2022
Evolution de l'ensemble des revenus planifiés *)	-	0.6%	2.2%	2.2%	2.3%
Evolution de l'ensemble des charges planifiées	-	2.3%	2.4%	2.4%	2.3%

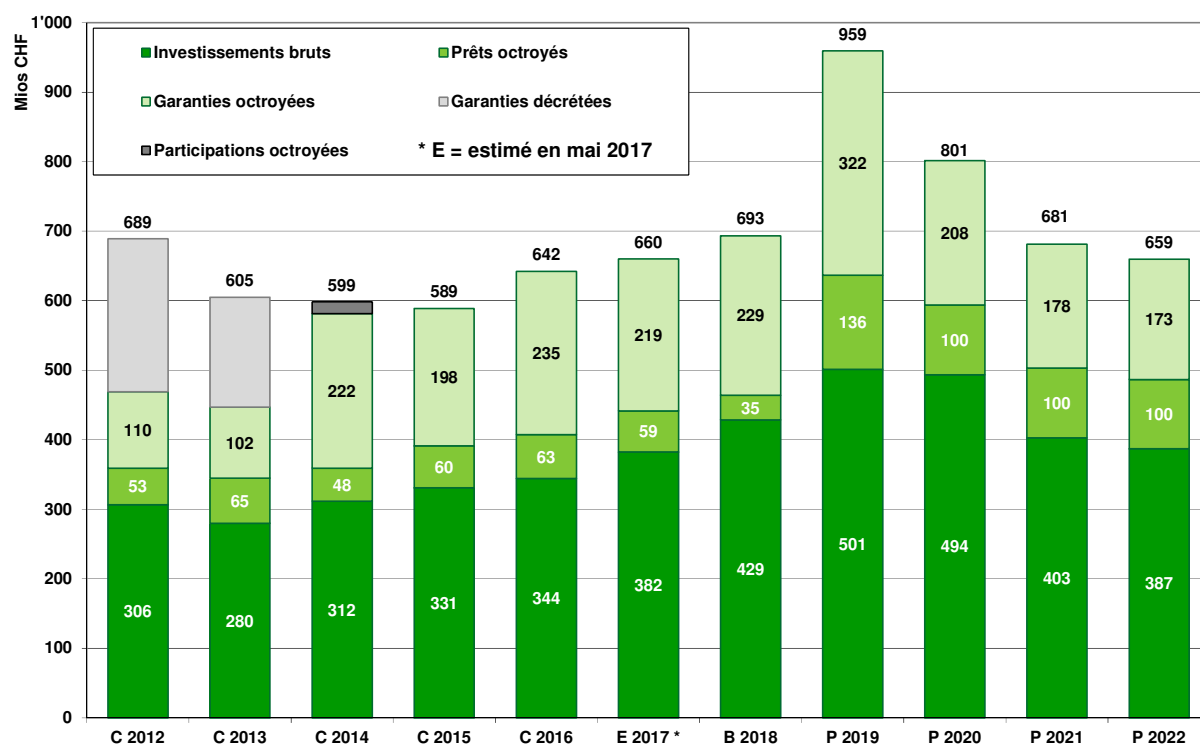
*) 2019: effet RIE III

Investissements planifiés

Les investissements de l'État sont effectués au travers des investissements de l'État proprement dits et par l'octroi de prêts et de garanties d'emprunts. La législature précédente avait été marquée par une

augmentation des investissements proprement dits à 400 millions de francs annuellement sur la période de planification. En considérant les prêts et les garanties, il était prévu quelque 700 à 800 millions de francs en moyenne annuelle à investir dans l'économie vaudoise.

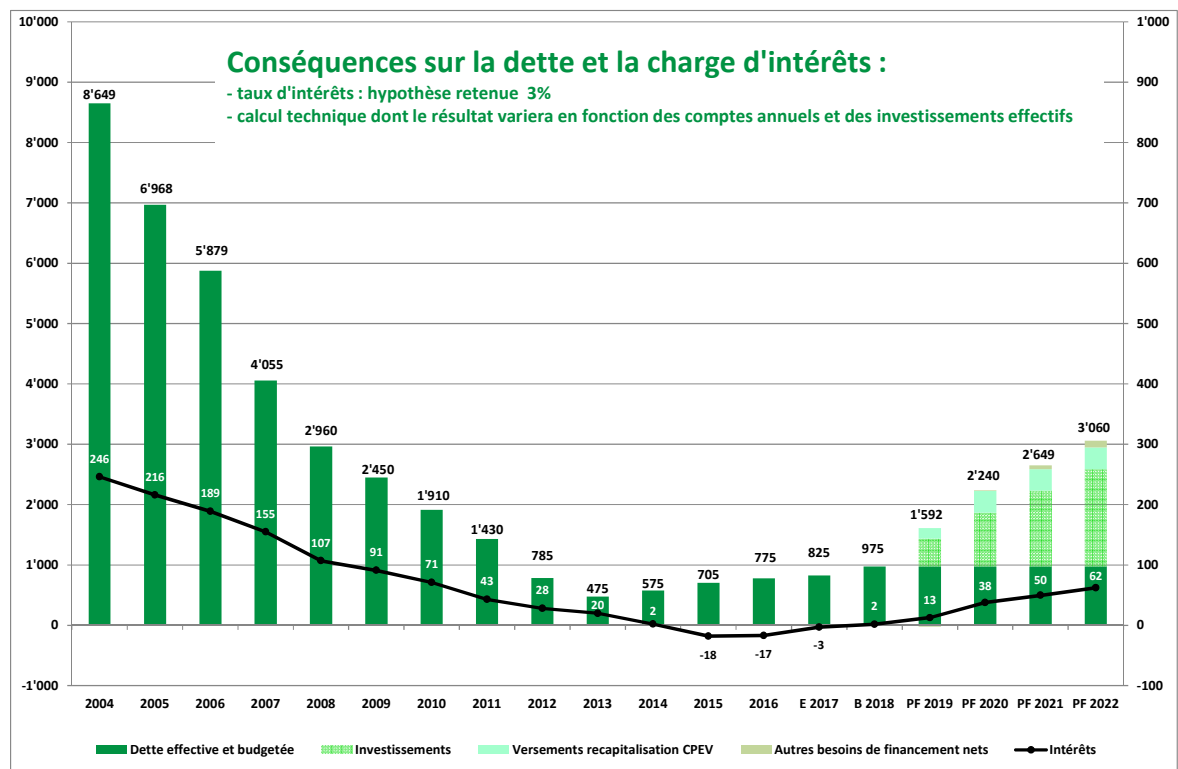
Pour la législature 2017-2022, le Conseil d'État maintient cet objectif; les investissements bruts planifiés seront de quelque 775 millions de francs en moyenne entre 2019 et 2022 avec un pic en 2019 s'expliquant par le décalage des dépenses de projets élaborés ces dernières années mais dont la construction se concrétisera dans cette législature.



Dette prévisible

Les résultats planifiés, la mise en œuvre de la feuille de route RIE III en 2019, les investissements, les prêts et les versements annuels à la Caisse de pensions de l'État de Vaud jusqu'en 2020 nécessitent des besoins de financement dont les montants dépassent la capacité d'autofinancement de l'État qui sera amené à emprunter.

La dette nette, réduite de -8,17 milliards de francs entre 2004 et 2013 a légèrement progressé entre 2014 et le projet de budget 2018. Cette tendance, compte tenu des insuffisances de financement calculées, va augmenter.



ATT: Ajout du tableau dette figurant dans le PL 2012-2017

Risques et incertitudes

La planification financière 2019-2022 ne prend pas en compte les effets financiers de certains objets dont on ne connaît ni les chances de réalisation ni l'amplitude. Ces objets entrent dans la catégorie des risques. Leur analyse est malaisée, car la situation n'est pas figée sur les plans économique et financier. D'autre part, il est difficile de mesurer l'impact financier des projets risqués. Néanmoins, le Conseil d'État a estimé les conséquences financières possibles liées à certains risques. Ces derniers sont détaillés dans le tableau ci-dessous:

Effets sur le c/fonctionnement (en mios CHF)		Montant du risque
Recettes fiscales: en fonction de l'évolution de la situation économique	+/- 60 mios par pourcentage de variation sur la base du budget 2018	60
Inflation	1% d'inflation = +42 mios nets sur la masse salariale de l'administration cantonale et des institutions subventionnées	42
Projet fiscal 17	Incertitudes sur l'année de mise en vigueur du nouveau projet fédéral: surcoût de 128 mios par année de retard	128
RPT: péréquation des ressources	Évolution des propres paramètres VD et en fonction des autres cantons / Variation de +/- 5 pts de l'indice des ressources (indice 2018 VD: 99,6 pts)	60
Programme de stabilisation 2017-2019 des finances fédérales et prochain programme 2018-2020 annoncé	Estimation globale pour Vaud	30
Initiative cantonale pour le remboursement des soins dentaires	Coût de l'initiative pour l'État en tant qu'employeur. Rappel: contre-projet du Conseil d'État en février 2017	20
Migration	Conséquences budgétaires à moyen terme de la problématique actuelle de l'asile et des coûts sociaux	non défini
Subsides à l'assurance-maladie et déductions fiscales en lien avec la LAMal	Impacts de la mise en œuvre du nouveau modèle du subsidiaire complémentaire de la feuille de route RIE III, des augmentations annuelles des primes à l'assurance-maladie et des déductions fiscales en lien avec la LAMal (initiative «une baisse d'impôt pour la classe moyenne»)	non défini

Conclusions

Le Conseil d'État prévoit de réaliser son programme de législature dans le respect des dispositions financières de la Constitution vaudoise, mais escompte des déficits qui devront être contenus dans l'amplitude maximale découlant de l'art. 164 al. 3 Cst-VD («petit équilibre»).

Il choisit de mettre en œuvre sa feuille de route RIE III, d'une part afin de respecter les votes exprimés à deux reprises par la population vaudoise (acceptation de la RIE III vaudoise à 87,12% le 20 mars 2016 et du projet fédéral RIE III à 51,3% le 12 février 2017) et d'autre part, pour rester attractif et concurrentiel sur les plans économiques et fiscaux.

Une parfaite maîtrise des charges devra prévaloir durant cette législature, afin de négocier le passage délicat pour les finances publiques en cette fin de décennie de la mise en œuvre de la feuille de route RIE III. Les dépenses devront être consenties en fonction des priorités définies par la planification financière du programme de législature, ainsi que sous l'angle de leur opportunité et de leur efficience comme des coûts induits et des retours d'investissements possibles.

Il s'agira de gérer et suivre avec attention la planification financière dans un environnement économique international qui peut réserver des surprises, nonobstant l'amélioration prévue pour l'an prochain par les instituts conjoncturels.

Le gouvernement réexaminera la situation financière annuellement à l'aune des prévisions des instituts conjoncturels, des résultats économiques effectifs, ainsi que de l'évolution des budgets et des comptes.

Une dégradation de la situation économique pourrait aussi se traduire par un accroissement plus soutenu des charges. Le cas échéant, le Conseil d'État se verrait dans l'obligation de reconsidérer l'évolution de certaines dépenses ou la réalisation de certains projets. À cela, il faut ajouter la perspective toujours présente de voir la Confédération transférer de nouvelles charges vers les cantons au travers d'une nouvelle répartition des tâches ou de voir certains risques se réaliser.

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :
Programme de législature 2017 - 2022

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie à deux reprises, soit le 27 novembre 2017 ainsi que le 7 décembre 2017, à la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Florence Gross, Valérie Induni, Pierrette Roulet Grin et Circé Fuchs (qui remplaçait Serge Melly lors de la séance du 7 décembre) ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Luc Bezençon, Jean-Michel Dolivo, Raphaël Mahaim, Olivier Mayor, Stéphane Montangero, Yvan Pahud, François Pointet, Yves Ravenel, Jean-Marc Sordet, Pierre Zwahlen et José Durussel (qui remplaçait Yves Ravenel lors de la séance du 7 décembre). Monsieur Guy-Philippe Bolay a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont participé à ces séances, Madame la Conseillère d'Etat Nuria Gorrite, Présidente du Conseil d'Etat et Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH), et Monsieur le Conseiller d'Etat Pascal Broulis, Chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), ainsi que Madame la Vice-Chancelière Sandra Nicolier et Monsieur le Chancelier Vincent Grandjean (lors de la séance du 27 novembre 2017).

Monsieur Florian Ducommun a assuré la tenue des séances de commission puis rédigé les notes de séance, et il en est vivement remercié.

2. BASES LÉGALES

En préambule, le Président rappelle les bases légales relatives au Programme de législature 2017-2022 (PL), à savoir les articles 104 et 119 de la Constitution vaudoise (Cst-VD).

L'article 119 indique que, dans les quatre mois suivant son entrée en fonction, le Conseil d'Etat (CE) doit présenter au Grand Conseil (GC) un PL définissant ses objectifs, les moyens pour les atteindre et son calendrier. Tous les membres du CE sont liés par le contenu de ce programme, mais des amendements sont possibles en cours de législature. Au début de chaque année, le CE rapporte sur l'état de réalisation, ce qui se fait régulièrement dans le rapport sur les comptes soumis à la Commission des finances (COFIN).

L'article 104 précise que « *Le Grand Conseil prend acte du programme de législature du Conseil d'Etat dans les deux mois qui suivent sa présentation.* ». Cela signifie ainsi que le GC ne peut ni amender, ni modifier, ni accepter ou refuser ce programme; il doit uniquement en prendre acte. En cas de désaccord, les Député-e-s ne peuvent que refuser l'entrée en matière. La discussion parlementaire vise pour l'essentiel à permettre à l'exécutif d'entendre les avis des élues et élus sur les orientations figurant dans ce programme de législature.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Présidente du CE indique que ce PL consiste en un pacte gouvernemental. Le CE a consacré 9 séances exclusivement à l'élaboration du PL, auquel la Chancellerie a apporté une touche importante dans la réalisation, la formulation et la rédaction de l'ensemble de ce document. Les 7 membres du CE se sont engagés dans les 30 axes et les 122 mesures présentés dans le cadre de ce programme.

La Présidente du CE précise qu'il n'existe en effet que deux manières d'élaborer un tel document :

- faire appel à l'administration afin que celle-ci fasse remonter un certain nombre de préoccupations et de propositions d'actions, sur la base desquels le gouvernement peut échafauder des priorités ;
- partir d'une volonté politique consistant en une « feuille blanche », soit consacrer du temps à une discussion préalable entre les membres du gouvernement pour se déterminer sur la vision du canton tel qu'il est aujourd'hui, puis se déterminer sur les enjeux, les champs de tensions ou encore les opportunités qui se présenteront pour les 5 prochaines années.

La seconde méthode a ainsi été privilégiée et ce PL amène trois principaux constats :

- La croissance économique se situe à un niveau comparativement élevé, ce qui fait que le canton de Vaud est très prospère tant en comparaison internationale qu'intercantonale. Cependant, cette croissance est fragile, comme en témoigne les fermetures d'entreprises et les délocalisations. Le contexte économique doit donc pousser à la prudence. C'est pourquoi le PL présente toute une série de mesures visant à renforcer les conditions cadres afin d'améliorer la compétitivité du canton.
- Le dynamisme économique n'est pas partagé puisque cette prospérité ne crée pas nécessairement un sentiment d'adhésion collectif : déclassement social, fragilité du contrat de travail, risques économiques, etc. Ces éléments pèsent sur le climat ainsi que sur la cohésion sociale et alimentent craintes et inquiétudes, ce qui peut conduire à des replis identitaires de toutes sortes. Ces constats appellent à des actions visant à prévenir et lutter contre les exclusions sociales en réaffirmant un socle de valeurs communes.
- Cette croissance ne peut pas se faire au détriment des générations futures. L'impact des activités humaines, la préservation de nos territoires et l'ensemble des politiques publiques doivent veiller à la durabilité des actions de l'Etat et sont plus que jamais nécessaires. En outre, l'empreinte humaine sur le territoire ainsi que sur le climat doit inciter l'Etat à inscrire ses actions dans la prévention de ces risques, et ce sans porter des atteintes irréversibles à l'environnement.

Par conséquent, le CE est convaincu que cette situation doit être prise en compte, notamment en développant des conditions cadres. Cependant, il convient de ne pas négliger le fait qu'une certaine instabilité géopolitique règne autour du canton de Vaud. Pour la population, elle se double d'un facteur aggravant, à savoir l'accélération des changements : mondialisation, numérisation ou encore dématérialisation. L'émergence de ces nouvelles technologies ainsi que l'économie numérique contribuent à brouiller certains repères spatiaux ou temporels et modifient en profondeur les modes de production et d'organisation sociale. La stratégie numérique de l'Etat est donc un thème transversal qui touche à l'ensemble des politiques publiques contenues dans ce PL.

L'Etat doit agir afin d'assurer une prospérité qui soit durable et partagée. Il convient de garantir le succès du canton dans la durée. La création d'emplois, le développement d'entreprises, l'assurance pour tout à chacun d'avoir une autonomie financière sont ainsi des priorités maximales. Pour ce faire, le CE a décidé de la mise en œuvre de l'ensemble des volets de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) selon le calendrier initialement prévu. Par ailleurs, l'insertion des actifs sur le marché du travail, par le biais de formations continues, doit faire l'objet d'actions concertées entre les différents intervenants qui agissent auprès des personnes exclues du marché de l'emploi, ce qui va entraîner une meilleure collaboration entre le Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). Aujourd'hui, les vies professionnelles sont diversifiées et l'émergence de phénomènes, tels que la fragilisation des contrats de travail, obligent à repenser l'organisation de la formation et la carte des propositions des personnes exclues du marché du travail.

Il convient également de réaffirmer le respect des règles sociales en vigueur tout comme les valeurs d'égalité entre hommes et femmes ou encore les valeurs laïques. En outre, il est nécessaire d'apporter des réponses au vieillissement de la population, étant donné que le nombre de personnes âgées dans le canton va doubler à brève échéance.

Enfin, qui dit programme d'actions sous-entend nécessité de moyens pour les réaliser, étant donné que ce PL s'articule sur 30 mesures chapeautées, entre autres, par les enjeux de la durabilité. Ce programme s'inscrit ainsi dans une planification financière, permettant d'avoir une visibilité des moyens et des évolutions financières en vue d'atteindre les objectifs contenus dans le PL.

Le Chef du DFIRE indique que les pages 47 et suivantes du PL traitent effectivement de la planification financière 2017-2022. Le contexte est plus volatil que par le passé étant donné que les cycles économiques ne se calculent plus sur 7 ans mais désormais sur 3 ans. De plus, il convient d'être conscient du fait que les effets de la croissance économique ne se produisent que 5 à 10 ans plus tard. Le canton sera donc proactif et aura ainsi la volonté d'accompagner et d'anticiper. Cette planification financière est examinée la première année par la présente commission ad'hoc, mais c'est ensuite la COFIN qui procède à son suivi annuel, avec une réactualisation qui s'effectue environ à la mi-octobre.

4. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs Député-e-s soulignent la qualité de ce PL, sa cohérence ainsi que sa volonté de tenir et maîtriser l'ensemble. Le gouvernement tente de maîtriser cette transition numérique et coordonner un effort de formation continue de manière à éviter de laisser trop de personnes au bord du chemin. Sur le fond, il s'agit d'un gros effort de réflexion qui doit se traduire en actions, un exercice important qu'il convient de placer sous l'angle institutionnel puisqu'il fait partie de toute la mécanique fine des institutions cantonales, en tant qu'instrument de dialogue entre le programme du Gouvernement et le Parlement.

Un commissaire en revanche ne partage pas cet avis et constate notamment une augmentation des inégalités sociales. Citant le Rapport social vaudois 2017 édité par le DSAS, il constate que les inégalités de revenus entre les 10% des ménages les plus pauvres et les 10% des ménages les plus riches ne cessent d'augmenter. Avec des postes qui pèsent également fortement sur la population, comme par exemple le logement ou les primes d'assurance-maladie. Il regrette ainsi que le PL n'en reste qu'à des déclarations d'intentions sans politique concrète répondant aux besoins de la population. Alors que la RIE III a été refusée par le peuple suisse en février 2017, le même député est également choqué de la mise en œuvre anticipée de la RIE III vaudoise qui va coûter plus cher en termes de recettes fiscales que ce qui a été annoncé en 2016 lors de la campagne référendaire. Le gouvernement vaudois anticipe en partie ces pertes par le biais de politiques de resserrement budgétaire, auxquelles il faut comprendre politiques d'austérité. Pour ces différentes raisons, il annonce d'ores et déjà qu'il n'entrera pas en matière sur ce PL, et ce malgré qu'il soit parsemé de bonnes intentions qu'il partage parfois.

Un commissaire rappelle qu'il convient de respecter la volonté de 87,2% du peuple lors de la votation sur la RIE III cantonale avec toutes les composantes du paquet. La réforme au niveau fédéral n'était pas idéale et il faut espérer que le Projet fiscal 17 (PF 17) saura trouver un meilleur équilibre. Il est surtout important de savoir ce qui convient d'être mis en œuvre pour le bien des vaudois-es, une stratégie et des actions concrètes, comme par exemple les programmes FORJAD (Formation pour Jeunes Adultes en Difficulté), puis FORMAD (Formation pour Adultes). Il faut saluer aussi diverses mesures relatives à la protection des travailleu-rs/ses ainsi que la volonté de conclure une convention collective de travail (CCT) de force obligatoire dans le commerce de détail.

Sans qu'un combat gauche-droite ait marqué les travaux de la commission, certaines sensibilités se sont exprimées. Un commissaire a notamment indiqué que le vieillissement démographique ainsi que l'augmentation de la facture sociale lui faisaient craindre de grosses difficultés dans les prochaines années. Il faut donc éviter de lutter sans cesse contre la croissance économique et certains propos tenus par la gauche le préoccupaient véritablement. Il est nécessaire d'encourager les entreprises créatrices d'emplois tout en leur offrant une certaine sécurité pour se développer.

En ce qui concerne la transition numérique, un député soulève la question de l'éthique dans la chaîne de production, le prochain scandale du 21ème siècle au vu des conditions indignes de certaines productions. L'accès aux données constitue également une préoccupation majeure. Il serait opportun de replacer la question de la durabilité non pas comme une mesure parmi d'autres mais en tant que grille d'analyse de l'ensemble des politiques publiques.

A la question du suivi du PL et de son éventuelle mise à jour en cours de législature, le Chef du DFIRE souligne qu'effectivement les actions doivent être suivies. Un arbitrage sur les moyens alloués est parfois décidé. La COFIN en est informée dans le cadre de l'examen du projet de budget.

Le Chancelier précise qu'un suivi des mesures et des actions est effectué par le biais du rapport annuel de gestion du CE. Un chapitre de ce dernier documente ainsi le degré de réalisation de chaque action numérotée dans le PL. Il est en outre précisé que le rapport annuel de gestion reprend cette même numérotation et est examiné par la Commission de gestion (COGES).

La Présidente du CE rappelle enfin que le PL ne mentionne que les nouvelles mesures et n'indique que quelques rappels pour le suivi d'éléments en cours et auxquels l'administration travaille déjà. Ainsi, l'éthique dans la production informatique ne figure pas dans le PL puisque cette problématique est déjà traitée depuis le premier juillet 2016. En effet, Vaud a été le premier canton à adhérer à l'association internationale Electronics Watch, dans laquelle Pain pour le Prochain est impliqué. L'expertise de cette association est précieuse puisqu'elle dispose d'un système de monitoring relatif aux conditions de travail des ouvri-ers/ères dans les usines produisant du matériel électronique et indique aux membres de l'association les mauvais élèves. L'Etat est donc en mesure d'exclure un certain nombre de partenaires dans les contrats.

5. EXAMEN DU PROGRAMME DE LÉGISLATURE

[Seuls les chapitres ayant fait l'objet d'un commentaire sont reportés ici].

I. INTRODUCTION

LE BILAN DE LA LEGISLATURE 2012-2017

Les députés intéressés peuvent se référer aux documents présentés à la conférence de presse du 1^{er} mars 2017 <https://www.vd.ch/autorites/conseil-detat/programme-de-legislature-2017-2022/2012-2017>.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE PROSPECTIVE

Le Chef du DFIRE indique que la Commission de prospective cantonale est composée de personnes provenant des hautes écoles ainsi que de trois membres du CE. Elle a, entre autres, rendu trois importants rapports :

- « *Votations du 9 février sur l'immigration : quels seraient les effets des contingents sur l'économie vaudoise ?* »
- « *Les effets de l'introduction de contingents d'immigration en Suisse sur l'évolution de la population de l'espace lémanique* »
- « *Prise en charge médico-sociale et sanitaire des seniors à l'horizon 2040* »

II. LES ENJEUX DE LA LEGISLATURE

1.2. Les axes prioritaires du programme de législature

Revenant sur la mise en œuvre de la RIE III prévue en 2019 alors que le PF17 n'entrera probablement pas en vigueur avant 2021, un commissaire remarque que le PL indique qu'« *un déficit pourrait intervenir au budget et aux comptes durant quelques années* ». Cette glorification de la RIE III lui paraît ainsi en totale contradiction avec les trois axes mis en avant dans ce chapitre.

Le Chef du DFIRE répond que les chiffres de la RIE III seront meilleurs que ceux publiés lors des votations cantonales et fédérales auxquelles le peuple vaudois a dit « oui ». Les chiffres de la RIE III ne se sont donc pas péjorés, au contraire de ceux liés au volet social. Le CE en tient compte dans le PL en soutenant la politique sociale.

La Présidente du CE précise que le Rapport social 2017 indique que l'apport financier de certaines prestations telles que les prestations complémentaires cantonales pour familles (PC Familles) ou encore les subsides aux primes d'assurances-maladies ont globalement maintenu le pouvoir d'achat des personnes en fragilité sociale. Ainsi, la mise en œuvre de la RIE III ne concerne pas exclusivement la question fiscale. Pour lutter le plus efficacement possible contre les ruptures et les exclusions sociales, il convient de donner du travail à la population. En outre, le canton de Vaud va anticiper un volet social de la RIE III par un plafonnement à 12% du revenu pour le paiement des primes d'assurances maladie. C'est donc l'ensemble de la RIE III cantonale qui est mis en œuvre.

Un commissaire s'étonne du peu de moyens financiers supplémentaires pour la réalisation de l'ensemble des actions nouvelles du PL, soit CHF 40 millions seulement. Pour être à la hauteur des enjeux, il souhaite que le CE dégage des ressources complémentaires par la suite. Il regrette aussi de ne voir aucune mesure relative au rayonnement au-delà des frontières et que la solidarité internationale du canton ne soit aucunement mentionnée dans ce PL.

Le Chef du DFIRE répond que la page 53 présente le total de la croissance des charges (par exemple 2,48% pour 2018) et il convient d'en tenir compte pour les actions du PL. En ce qui concerne la politique extérieure du canton et l'aide au développement en particulier, le Conseiller d'Etat note que la Commission des affaires extérieures (CTAE) effectue désormais un suivi annuel et rédige un rapport.

Un autre commissaire rappelle par ailleurs que le budget de l'Etat de Vaud se monte à CHF 9,5 milliards, dont l'essentiel consiste en des salaires qui peuvent être affectés à la mise en place des mesures contenues dans le PL.

III. LES MESURES DU PROGRAMME DE LEGISLATURE

1. Cohésion sociale – qualité de vie des Vaudoises et des Vaudois

1.1 Renforcer la formation professionnelle (duale et en école) ainsi que le soutien à la certification des acquis professionnels

Un commissaire, cadre dans une association économique vaudoise, est satisfait de constater que cette mesure est la première du présent PL.

Un autre commissaire souhaite savoir si l'élargissement du catalogue de mesures d'information et d'actions de sensibilisation vise à favoriser la création de places d'apprentissage.

La Présidente du CE répond que nombre de projets mentionnés dans le présent PL ne se sont pas encore matérialisés. Chaque département va élaborer sa propre stratégie pour réaliser les mesures contenues dans ce document dans les cinq prochaines années. Par ailleurs, il convient de souligner le fait que de nombreuses places d'apprentissages dans le canton ne trouvent pas preneur. Dès lors, il est nécessaire de rapprocher les deux mondes et de soigner l'information, notamment pour certains jeunes dont l'entourage est éloigné des réalités professionnelles.

Un commissaire s'inquiète aussi des difficultés financières liées à la mise en œuvre de la Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO), notamment les clés de répartition qui peuvent engendrer des frais de fonctionnement substantiels. Il convient de ne pas oublier la réalité du terrain dans l'application des normes et parfois de les ralentir quelque peu.

Le Chef du DFIRE répond que la responsable du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) a relancé les travaux du groupe de travail « canton-communes » sur les standards scolaires. Un rapport de la Cour des comptes a été publié en 2015 sur les constructions scolaires, avec des différences substantielles de commune à commune.

1.2. Veiller à l'insertion professionnelle, économique et sociale de la population (volet du placement)

Une commissaire salue les mesures prévues pour les chômeurs de 50 ans, en proposant notamment des emplois liés par un contrat de durée déterminée (CDD).

La Présidente du CE ajoute qu'un des objectifs de cette mesure vise à replacer un millier de personnes dans le milieu professionnel. Il est nécessaire de valoriser ces gens et de leur donner de la motivation afin d'éviter un décrochage de longue durée.

Une autre commissaire se demande en revanche quels types de secteur seront concernés (primaire, secondaire, tertiaire) et comment les entreprises privées seront incitées à déployer ces mesures. Elle espère ainsi que le CDD ne constitue pas une mesure alibi pour sortir temporairement une personne de l'aide sociale, ce qui pourrait avoir des effets encore plus néfastes. Elle restera ainsi attentive à la mise en place et au déploiement des actions liées à cette mesure.

Le Chef du DFIRE estime que l'objectif visant à créer 1'000 emplois est réaliste puisque cela représente la création de 25 postes mensuels sur cinq ans. La volonté du Conseil d'Etat est d'établir un dialogue social avec les 33'000 entreprises que compte le canton.

Un commissaire souhaite savoir ce que signifie la phrase « *limiter les risques pour les entreprises liés aux assurances sociales.* ». Est-ce que cela signifie que le canton prend en charge le paiement des charges sociales pour l'employeur ?

Le Chef du DFIRE répond que l'embauche comporte toujours certains risques pour une entreprise. Un allègement des risques financiers est donc à examiner, par exemple par le biais de l'assurance chômage (AC) ou des assurances perte de gain (APG). Il faut trouver le moyen d'encourager l'entrepreneur. Par exemple, pour embaucher quelqu'un ayant une addiction, il est nécessaire d'accompagner les entreprises concernées.

1.3. Accompagner la transition numérique de la société. Développer l'éducation numérique et la culture générale de la numérisation dans l'ensemble du système de formation. Prévenir le déclassement professionnel au travers de la formation continue et des mesures de reconversion. Assurer la desserte des réseaux sur l'ensemble du territoire.

Un commissaire relaie une préoccupation relative à la compréhension de la présente mesure. La technologie ne va pas nous sauver de tous les problèmes. Une croissance effrénée en matière de transition numérique de la société lui semble peu adéquate.

La Présidente du CE indique que le gouvernement n'a pas de croyance envers le numérique, tout comme il n'a ni enthousiasme ni défiance en la matière. La transition numérique est désormais une réalité et il n'est pas possible d'y échapper. Il faut préparer les adultes de demain à la réalité du monde qui sera la leur. Nombre de pays ont aujourd'hui de l'avance en ce qui concerne la formation et l'accessibilité numérique n'est actuellement pas garantie sur l'ensemble du territoire. En outre, il est indispensable d'améliorer le système de formation continue pour éviter des déclassements. Le numérique impacte désormais de nombreux champs d'activités professionnelles. Le CE a ainsi listé un certain nombre de réponses possibles, en particulier ici pour l'éducation, mais il est nécessaire d'agir à d'autres niveaux.

Une autre commissaire estime qu'il convient de se préparer plutôt que de subir la transition numérique. Au niveau des communes, cette transition représente un immense défi dans les administrations et dans l'enseignement obligatoire. Elle espère ainsi que la question de la transition numérique soit débattue dans le cadre du groupe de travail « canton-communes ».

1.4. Cultiver et développer les bases de la vie commune en société. Défendre l'ordre juridique et démocratique et affirmer les valeurs de l'État de droit.

Un commissaire trouve que la combinaison de deux éléments différents dans le second paragraphe est quelque peu troublante pour le lecteur et donc pas très opportune.

La Présidente du CE estime au contraire que la logique est tout à fait claire : il convient d'éviter une déscolarisation d'un certain nombre d'enfants au motif que les parents partagent une vision et des valeurs différentes (religion, intégration sociale, droit à la liberté sexuelle et libre choix du partenaire de vie). Certains centres d'enseignements privés ou à domicile effectuent plutôt de l'endoctrinement. Le canton de Vaud doit réfléchir aux conditions qui entraînent un retrait d'enfants du système scolaire.

Un autre commissaire regrette que les actions présentées dans la présente mesure, notamment la mise en œuvre de la Loi sur le droit de cité vaudois (LDCV) ainsi que la finalisation du programme cantonal d'intégration 2018-2021, ne soient pas reprises dans la mesure 1.6. Il estime que ces propositions ne sont pas assez ciblées en matière de formation ou de prise en charge de problématiques telles que des cours de perfectionnement ou d'apprentissage de la langue.

La Présidente du CE rappelle que le PL n'indique pas l'ensemble des actions d'intégration déployées par l'Etat ainsi que par les communes. La mesure 1.6 mentionne l'intention de mettre en place une unité Migration-Accueil pour les élèves primo-arrivants afin de favoriser une intégration dès leur arrivée avec une prise en charge plus resserrée. Par ailleurs, la première puce de la mesure 1.6 indique que le canton souhaite « *améliorer l'intégration sociale et professionnelle des migrants. Favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière grâce à la validation des acquis d'expérience pertinents dans la poursuite ou l'achèvement de leur formation, quel qu'en soit le niveau.* ». Il y a donc une volonté de reconnaître les titres et les formations afin de favoriser une insertion plus rapide de ces personnes sur le marché de l'emploi.

Le Chef du DFIRE note que ces éléments ne sont pas davantage mentionnés dans le PL car cela se passe globalement bien. Le canton de Vaud sait intégrer dès le plus petit niveau, à savoir celui des communes. Les statistiques démontrent qu'il n'y a pas plus de délinquance étrangère qu'helvétique. Dès lors, il convient de ne pas trop se focaliser sur ces aspects au risque de stigmatiser cette catégorie de population. Il faut plutôt accompagner cette intégration et insérer ces personnes le plus rapidement possible. L'ensemble des cantons suisses sont toutefois préoccupés par la question de l'asile, à cause du peu de moyens financiers accordés par la Confédération.

1.5. Renforcer la sécurité. Face à l'évolution de la démographie et de la typologie de la criminalité, en particulier la menace terroriste, et face aux risques technologiques et environnementaux, adapter régulièrement les moyens mis à disposition et poursuivre les efforts au titre de la prévention des menaces et de la répression des infractions, en coordination avec l'ensemble des acteurs concernés, ainsi qu'avec les instances intercantionales et la Confédération.

Un commissaire est heureux de constater que le PL indique un renforcement de « *l'efficacité de l'action de la police, notamment par le biais du plan d'action coordonné (PAC).* ». Une autre commissaire souhaite savoir si ce PAC est unique et déjà en cours. Une troisième s'inquiète de l'absence dans le PL d'un véritable bilan de la police coordonnée ; elle constate dans sa région une déperdition d'informations mais surtout d'énergie puisqu'un policier intercommunal ou un gendarme n'ont pas les mêmes prérogatives.

Le Chef du DFIRE répond par l'affirmative en ce qui concerne l'existence d'un PAC. En revanche, il est encore trop tôt pour faire un bilan de l'ensemble de cette problématique puisqu'elle n'a été décidée qu'en 2016.

Le Chancelier ajoute que le Conseil cantonal de sécurité (CCS) a été chargé d'illustrer chacun des objectifs par des mesures concrètes annuelles. Ces dernières feront prochainement l'objet d'une information à tous les niveaux. Certaines traitent, par exemple, de la lutte contre les cambriolages en début de soirée ou encore de l'application du plan de prévention du terrorisme.

1.8. Préparer le système de soin au vieillissement de la population, tout en contenant l'évolution des coûts de la santé.

Un commissaire estime regrettable que le volet prévention de la santé ne figure pas dans le PL, car prévenir c'est guérir. La prévention permet de conserver la santé sur le moyen et long terme. En outre, nombre d'études démontrent que les coûts liés à la prévention sont moindres que ceux engendrés à la suite d'une maladie.

La Présidente du CE répète que toutes les actions courantes de l'Etat ne sont pas listées dans ce PL. De nombreuses coordinations sont déjà effectuées avec les communes, les ligues de la santé et les Espaces prévention (EP). Par ailleurs, l'Unité de développement durable (UDD) prévoit une série d'actions visant à améliorer les conditions de production et à fournir des aliments locaux, bio et de saison pour la restauration collective. Enfin, le chapitre relatif à l'agriculture revient également sur la prévention en matière d'alimentation ainsi que sur la promotion d'un label vaudois.

A la question de savoir ce que signifie prioriser la modernisation du réseau, Le Chef du DFIRE indique qu'il s'agit de certains projets actuellement en examen, comme par exemple le nombre de lits dans les EMS ou des concepts de prise en charge, tel que laisser une personne atteinte de dégénérescence mentale seule dans sa chambre. Dès lors, il n'est pas ici question de créer forcément davantage de lits, mais de les adapter au goût du jour. La réflexion s'est aussi portée sur d'autres types d'établissements ou d'appartements partagés. Le renforcement de la médecine à domicile va être un enjeu de société, mais le mode de financement ne suit actuellement pas la prise en charge de la personne.

1.9. Poursuivre le développement d'une offre d'accueil de jour collectif et familial des enfants suffisante et tenant compte des différents modes d'organisation du travail (horaires atypiques, étendus, irréguliers).

Concernant les accueillantes en milieu familial, exerçant en tant que salariées ou indépendantes, la Présidente du CE indique qu'il y a actuellement un problème de liberté économique puisqu'elles ont besoin d'une double affiliation : être reconnues par leur réseau et avoir un contrat de travail. En cas de conflit entre le réseau et une « maman de jour », cette dernière ne pourrait plus travailler puisque l'autorisation d'exercer lui aurait été retirée par son employeur. Des réponses à cette problématique doivent être apportées durant cette législature. Par ailleurs, il est rappelé que les communes sont compétentes en matière d'accueil familial de jour. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui a incité plusieurs communes à entrer dans lesdits réseaux.

1.10. Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, dans la société et au sein de l'Etat.

Un commissaire constate que les projets et actions en cours sur la présente mesure sont très limités, tout en soulignant que la problématique du harcèlement sexuel n'est pas abordée. En outre, il rappelle que l'écart salarial moyen entre femmes et hommes est de 12,4%, et que 78% des femmes exercent un travail à temps partiel. Un autre commissaire lui répond que la question du harcèlement sexuel devrait plutôt être traitée dans la mesure 1.4 puisqu'il s'agit davantage de responsabilité personnelle.

La Présidente du CE indique que l'Etat agit quand il possède des leviers d'action ; dans le cas contraire, il sensibilise. A ce titre, elle signale que le CE a obligé l'ensemble des chefs de service et des cadres à suivre des modules de formation proposés par le groupe Impact, afin de prévenir les situations de mobbing et de harcèlement tout en leur donnant des outils pour régler rapidement ces situations. Par ailleurs, le Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) travaille à la mise en place d'événements de sensibilisation.

Le commissaire précité insiste que ses questionnements portent surtout sur les discriminations salariales dans le secteur privé et non dans le secteur public. Par conséquent, le canton devrait chercher à déployer des moyens pour faire appliquer la Loi sur l'égalité (LEg) dans le secteur privé.

Le Chef du DFIRE souligne que l'action en cours exposée à la présente mesure se décline tant dans le secteur privé que public : « *promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans la formation et le marché du travail dans le secteur privé comme public.* ». De plus, la cinquième puce de cette mesure indique que l'Etat va « *contrôler l'égalité salariale dans les subventions et les marchés publics, conformément à la loi* ».

La Présidente du CE ajoute que l'écart salarial entre les femmes et les hommes, chiffré à environ 20% actuellement, se réfère à la moyenne globale des salaires et est dû au fait que les hommes occupent davantage de postes à responsabilité que les femmes. Dès lors, les actions visent précisément à promouvoir l'égalité des chances dans la formation afin de permettre l'engagement de femmes dans les postes à responsabilité et ainsi de réduire cet écart.

1.11. Encourager la création de logements adaptés aux besoins, financièrement accessibles et en suffisance.

Un commissaire souhaite en savoir davantage sur la stratégie foncière de l'Etat : si des terrains sont déjà à disposition de l'Etat, si ce dernier entend en acquérir et comment l'Etat compte-t-il collaborer avec la Société vaudoise pour le logement (SVL) et les partenaires institutionnels ?

Le Chef du DFIRE précise que la SVL est suivie par le Département des institutions et de la sécurité (DIS). Mais le principal partenaire institutionnel de l'Etat est la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV), comme dans le cadre du projet *Vortex* par exemple.

L'Etat tente d'acquérir des terrains dès que des opportunités se présentent, tout comme il revend les terrains dans lesquels il n'a plus d'activités rattachées. La stratégie foncière vise à ce que l'Etat soit propriétaire, et non locataire, pour ses propres besoins. A ce titre, l'achat du site de la Radio Télévision Suisse (RTS) situé à la Sallaz va permettre la relocalisation de certains services étatiques.

1.12. Mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire définie par le plan directeur cantonal, mettre en œuvre les projets d'agglomération ainsi qu'adapter la politique des pôles de développement aux nouveaux enjeux.

Un commissaire regrette que la rédaction de la première puce de cette mesure n'indique pas en priorité la préservation des surfaces d'assolement.

1.13. Mettre en œuvre une politique environnementale cohérente : développer la stratégie énergétique 2050. Élaborer une politique climatique cantonale cohérente par rapport aux lignes directrices fédérales et internationales. Gérer de manière durable les ressources naturelles, minérales et forestières du canton, en particulier la biodiversité, et en maintenant l'attractivité et la qualité du paysage naturel.

Concernant le plan climat cantonal, la Présidente du CE indique que celui-ci découle d'une obligation fédérale et qu'il est en cours d'élaboration.

Un commissaire salue cette volonté du CE de saisir à bras le corps la problématique climatique et est satisfait de constater que celle-ci se concrétise dans le PL. Certes, l'enjeu est planétaire mais un tel plan doit également se mettre en œuvre dans le canton.

2. Rayonnement, attractivité et compétitivité du canton

2.2. Contribuer à dynamiser et diversifier l'économie vaudoise par des conditions-cadres favorisant l'attractivité économique du canton, la compétitivité des entreprises ainsi que l'écosystème de l'innovation dans la perspective de créer durablement des activités et des emplois dans le canton de Vaud et la Suisse occidentale.

Concernant la création d'une Fondation vaudoise de l'innovation et sa plus-value, le Chef du DFIRE indique qu'un fond supplémentaire de CHF 75 millions va être mis à disposition pour soutenir une diversification du tissu économique du canton, principalement dans des secteurs en devenir, à savoir les technologies propres « *cleantech* » ou vertes « *greentech* ».

Actuellement, il n'y a aucun guichet unique et de nombreuses structures existent (Plateforme Innovaud, hautes écoles, industries, PME, technoparcs et incubateurs, investisseurs). L'objectif est d'obtenir une meilleure vue d'ensemble avec les différents acteurs du secteur, soit une sorte de « cluster de l'innovation ».

2.3. Dans le cadre de son soutien à l'innovation, l'État veille en particulier à accompagner la transition numérique et le développement de la sécurité économique numérique.

Une commissaire souhaite savoir si cette « *plateforme d'échange avec les entreprises afin de renforcer les compétences en matière de lutte contre la cyber-criminalité* » va travailler sur les questions relatives à la protection, la conservation et l'utilisation des données.

La Présidente du CE répond qu'il n'est pas encore possible de dire sous quelle forme ce réseau d'acteurs va s'organiser. L'Etat de Vaud possède déjà un réseau de partenariat par le biais de la Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI). Cependant, il est aujourd'hui nécessaire d'élargir la problématique au monde privé. L'objectif est de regrouper toutes les questions liées à la cybercriminalité, au cloisonnement des données, à la formation du personnel ou encore à la réflexion éthique. Cette stratégie globale doit donc se mettre en place en collaboration avec la Confédération, les communes ainsi que le monde privé.

Un commissaire estime que la révolution numérique déstabilise en effet un certain nombre de personnes. L'Etat peut certes apporter des impulsions et contribuer à l'effort par le biais de la plateforme mentionnée dans le PL. Néanmoins, les entreprises devront également fournir des efforts en termes de formation continue du personnel.

2.4. Avec les partenaires sociaux, veiller à la pratique d'une concurrence loyale dans le domaine économique et tendre à une plus grande homogénéité des conditions du marché du travail au niveau suisse. Mettre en œuvre les mesures d'accompagnement à la libre circulation CH/UE. Veiller à l'efficacité de l'application de la « préférence indigène », dans le respect du principe de la libre circulation des personnes.

Un commissaire constate que la présente mesure ne mentionne aucunement un meilleur contrôle de la sous-enchère salariale et sociale. Le renforcement de l'inspection du travail fait défaut, notamment en termes du nombre d'inspecteurs. Il souhaite aussi relayer le fait que certains citoyens ont une inquiétude relative à la concurrence que représentent les travailleurs en provenance de l'Union européenne (UE). Dès lors, il serait opportun que le CE apporte une réponse à cette stigmatisation.

Le Chef du DFIRE souligne que le titre de la présente mesure indique « *mettre en œuvre les mesures d'accompagnement à la libre circulation CH/UE* » et « *veiller à l'efficacité de l'application de la « préférence indigène », dans le respect du principe de la libre circulation des personnes* ». En outre, l'avant dernière puce met en avant le fait de « *renforcer les moyens de contrôle de l'application des conventions collectives et des mesures d'accompagnement.* ». Il convient toutefois de conserver un dialogue avec les partenaires sociaux puisque ils sont chargés d'effectuer les contrôles.

Un autre commissaire considère en effet que cette mesure est très importante puisqu'elle contient un certain nombre d'actions relativement urgentes visant, entre autres, à rassurer la population.

2.6. Réexaminer la fiscalité des personnes physiques et adapter la fiscalité agricole.

A la demande de quelques précisions sur cette mesure, notamment sur le fait d'examiner la nécessité de modifier l'imposition de la fortune, le Chef du DFIRE répond que celle-ci sera examinée au moment venu et qu'il est prématuré d'en préciser les contours. Le GC sera évidemment saisi de cette question. Cette opportunité n'est pas une priorité par rapport à d'autres objets présentés en page 56 du PL, à savoir les impacts de la mise en œuvre du nouveau modèle du subsidiaire complémentaire de la feuille de route RIE III, des augmentations annuelles des primes à l'assurance-maladie et des déductions fiscales en lien avec la LAMal (initiative « *Une baisse d'impôts pour la classe moyenne* »). En outre, le Conseiller d'Etat rappelle que réduire de manière ciblée la valeur locative est également un axe prioritaire du CE.

Un commissaire mentionne le fait qu'un arrêt du Tribunal fédéral (TF) force les cantons à imposer la valeur locative à au moins 60%. Comme le canton de Vaud se situe à 65%, il souhaite savoir si le réexamen de l'impôt sur la valeur locative consisterait à descendre ce taux à 60%.

Le Chef du DFIRE répond que la feuille de route de la RIE III prévoit de réduire de manière ciblée l'impôt sur la valeur locative. Cette mesure intelligente s'adresse plutôt aux propriétaires âgés qui n'entretiennent plus leurs biens immobiliers et qui sont irrités par l'indexation de la valeur locative.

Cette intention est saluée par un commissaire qui constate que certains propriétaires, confrontés à une augmentation de leur valeur locative, mais sans obtenir une augmentation de leurs revenus, ne peuvent plus rester dans leur maison et doivent malheureusement vendre leur bien.

A la question de savoir si « *la clarification de la situation fiscale des agriculteurs* » en cours irait plus loin que ce qui est proposé aujourd'hui, le Chef du DFIRE répond par la négative, tout en soulignant la nécessité de traiter rapidement les objets parlementaires relatifs à cette problématique. La directive a déjà été prolongée d'une année et pourrait encore être allongée. Il souligne enfin que, pour pouvoir bénéficier de la remise, il convient d'être taxé et de ne pas faire recours. Les 450 dossiers complexes seront chacun traités pour eux-mêmes et auront leur propre modèle de fiscalisation.

2.7. Contribuer à consolider et à diversifier l'agriculture. Déployer une marque territoriale et consolider la stratégie œnotouristique.

Plusieurs Député-e-s expriment quelques inquiétudes, notamment de savoir si les futurs crédits AF seront également alloués aux producteurs de lait d'industrie et si l'agriculture traditionnelle et respectueuse de l'environnement aura toujours sa place à l'avenir, alors que la population ne cesse d'augmenter et doit, bien entendu, être nourrie.

La Présidente du CE signale que ce cadre relève de la politique fédérale. Néanmoins, diversifier signifie également faire place à des alternatives, et non pas éradiquer. En outre, elle rappelle que le CE a toujours tenu ses engagements en ce qui concerne les crédits AF, qui ont par ailleurs été massivement augmentés. La hausse de la démographie doit justement inciter à trouver des modes de productions alternatifs. Dès lors, envisager de telles transformations est de la responsabilité des agriculteurs ainsi que de l'Etat, lequel se doit de soutenir une production de proximité et de qualité. Une des préoccupations des vaudois-es consiste à savoir ce qui se trouve dans leurs assiettes ; c'est pourquoi la promotion d'un label vaudois doit permettre de soutenir l'ensemble de la branche.

2.8. Poursuivre une politique active en faveur d'une mobilité sûre et de qualité.

Un commissaire regrette que le PL ne priorise pas davantage le transfert du trafic motorisé privé aux transports publics, notamment par la réduction des tarifs pratiqués par ces derniers.

La Présidente du CE indique que l'action du gouvernement se concentre sur l'augmentation de l'offre des transports publics. Son développement doit être conséquent et compétitif par rapport à l'offre individuelle, sans oublier la mise à disposition de véhicules en autopartage. La priorité est donc d'amener un niveau de desserte élevé sur l'ensemble du territoire vaudois. La situation des engorgements aux heures de pointe à l'entrée des agglomérations est surtout due à deux phénomènes : l'étalement urbain et la concentration des emplois dans les centres. La réponse consiste donc à développer des transports publics de manière massive afin que ces derniers aillent au-delà des centres.

C'est ainsi le sens de la première action de la présente mesure, à savoir « *améliorer substantiellement l'offre des transports publics en augmentant les cadences des lignes régionales de transport public, tant sur le RER Vaud que sur les lignes de bus ou celles des chemins de fer privés, ainsi qu'en réalisant les axes forts de transport public urbain (tram, métro m3, développement du métro m2, bus à haut niveau de service) de l'agglomération Lausanne-Morges* ». De plus, il est nécessaire d'adapter les réseaux de bus autour des gares principales tout en captant au maximum les fonds fédéraux, notamment par le biais du trafic grandes lignes.

Un commissaire est satisfait de lire que le CE souhaite « *favoriser le transport de marchandises par le rail en s'appuyant sur une stratégie cantonale marchandises* » ; il rappelle cependant les démantèlements sur les lignes TRAVYS et MBC, et regrette que les trafics voyageurs et marchandises soient opposés puisqu'ils sont complémentaires.

La Présidente du CE renvoie les membres de la commission à la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Yvan Pahud et consorts (17_INT_681). Elle mentionne en outre qu'un EMPD récent vise précisément à doter le canton de Vaud d'une stratégie dans le transport de marchandises.

2.9. Élargir l'offre culturelle notamment au travers de nouvelles réalisations significatives pour le canton.

Concernant la sixième action de la mesure, à savoir « *développer la politique du livre et de la lecture en renforçant les dispositifs de soutien à l'édition, à la diffusion et à la lecture d'auteurs romands en milieu scolaire* », un commissaire demande si cette action va venir en complément du développement du numérique en milieu scolaire.

La Présidente du CE répond par l'affirmative tout en relevant que les jeunes d'aujourd'hui lisent encore des livres. Aller vers l'école numérique signifie surtout éduquer les élèves pour comprendre les modalités de fonctionnement et les stratégies liées au digital. Il convient aussi d'approvisionner les bibliothèques en livres rédigés par des auteurs romands et produits par des imprimeurs romands, afin de permettre la transmission d'un savoir, d'un patrimoine, d'une culture ou encore d'une identité qui est la nôtre.

Dès lors, le numérique ne doit pas devenir une sorte de fourre-tout qui abolit l'ensemble de nos identités et de nos valeurs communes. La volonté est donc de mettre ces savoirs à disposition des élèves.

Le Chef du DFIRE ajoute que le soutien à l'édition peut, par exemple, être accordé par le biais de la Loi sur l'appui au développement économique (LADE). De plus, il observe que nombre d'auteurs sont soutenus dans l'édition et l'impression de leurs œuvres par certains organismes, tels que le Service des affaires culturelles (SERAC) ou la Loterie Romande. Le canton a par ailleurs consacré plusieurs millions de francs afin de digitaliser les œuvres de Charles Ferdinand Ramuz et les éditer à la Bibliothèque de la Pléiade.

2.10. Contribuer à l'attractivité et à l'essor économique du canton par une meilleure mise en valeur et un renforcement de l'écosystème sportif vaudois.

Un commissaire regrette l'engagement évident du canton aux éventuels Jeux Olympiques de 2026 au travers de l'énoncé « *accompagner le dossier de candidature de Sion aux JO de 2026 en tenant compte de ses impacts sur le canton* ».

3. Gestion, fonctionnement et investissements de l'État

3.1. Mener des réformes institutionnelles assurant le bon fonctionnement des autorités et de la démocratie.

A la demande de précisions sur l'action visant à « *réviser la loi sur l'exercice des droits politiques et la loi sur les communes, en lien avec les questions institutionnelles* », le Chef du DFIRE indique que de nombreuses interventions doivent être prochainement traitées par le GC. S'agissant du calendrier institutionnel, la construction du budget cantonal est un processus complexe qui nécessite diverses étapes tout au long de l'année. Les communes doivent en tenir compte et intégrer leurs propres échéances temporelles.

3.2. Renforcer les liens avec les communes.

Parmi les principaux partenaires institutionnels de l'État, les communes sont en contact direct avec les administrés et disposent de nombreuses compétences qu'elles exercent de manière autonome. Il convient de renforcer les relations directes de l'État avec les communes et de les accompagner dans l'exécution de leurs tâches. Le Chef du DFIRE note que les Présidentes de l'Union des Communes Vaudoises (UCV) ainsi que de l'Association de Communes Vaudoises (AdCV) ont salué le modèle de dialogue mis en place par le canton de Vaud.

3.7. Investissements publics : réaliser les engagements du canton selon les crédits votés. Pour la législature 2017-2022, le Conseil d'État maintient son objectif en termes d'investissement. Les investissements bruts planifiés se montent à quelque 775 millions de francs en moyenne entre 2019 et 2022.

Le Chef du DFIRE indique qu'il convient de cesser toute comparaison intercantonale en matière statistique, car les modèles et critères en termes d'investissements ne sont pas semblables.

IV. AGENDA 2030

Un commissaire est heureux de constater que l'Agenda 2030 est au cœur du PL et distribue aux membres de la commission le dépliant officiel de la Confédération relatif aux 17 objectifs de développement durable. A sa connaissance, Vaud est le premier canton à fonder son PL sur cet accord international dans lequel la Suisse et 192 États se sont engagés. En bref, il s'agit désormais d'en finir avec la sous-alimentation ainsi que l'extrême pauvreté dans le monde, tout en préservant le climat et les ressources naturelles.

Un autre commissaire lui rappelle que les PL précédents traitaient déjà de la problématique du développement durable et présentaient des objectifs chiffrés.

Objectif 2 - Action contre le réchauffement climatique, promotion des énergies renouvelables et des transports publics.

A la question de savoir si l'indicateur « *Energies renouvelables* » comprend également l'énergie hydraulique, le Chef du DFIRE répond par la négative tout en mentionnant que celle-ci fait l'objet d'un suivi spécifique. Par ailleurs, il est précisé le CE va porter une attention particulière à l'énergie hydraulique dans la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050.

La Présidente du CE ajoute que l'Unité de développement durable (UDD) effectue un monitoring avec de nombreux autres indicateurs.

Objectif 3 - Préservation de l'environnement et utilisation efficace des ressources naturelles.

Il est confirmé que les kilomètres de cours d'eau présentés à l'indicateur « *Renaturation de cours d'eau* » ont été calculés sur la base des crédits votés par le GC et des projections de l'administration.

V. PLANIFICATION FINANCIÈRE 2019–2022

Contexte

Le Chef du DFIRE rappelle en préambule que cette planification est présentée et réactualisée chaque année dans le projet de budget. La dette est un calcul mathématique qui intègre divers paramètres, tels que les investissements, les placements, les emprunts, etc. Le niveau de la dette évolue donc, à la hausse ou à la baisse, selon la position de ces divers paramètres. Les risques ne sont pas compris dans la dette, mais ils constituent des éléments qui peuvent influencer les estimations financières budgétaires.

Concernant les mesures de priorisation budgétaires, le Conseiller d'Etat précise qu'il s'agit d'une préoccupation permanente de l'administration.

Résultat planifié

Une commissaire demande si les CHF 128 millions indiqués à la ligne « *RIE III : équilibre des ressources* » correspondent au préfinancement. Le Chef du DFIRE lui répond par l'affirmative en précisant qu'il n'est pas possible d'écrire le terme « préfinancement » tant que les comptes ne sont pas bouclés.

Investissements planifiés

Un commissaire constate que l'année 2019 connaît un pic en termes d'investissements planifiés.

Le Chef du DFIRE indique que de nombreux objets sont bloqués devant les tribunaux et empêchent donc leur réalisation.

6. VOTE DE LA COMMISSION

Par 14 voix contre 1, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière et de prendre acte du Programme de législature 2017-2022 du Conseil d'Etat.

Lutry, le 14 janvier 2018

*Le rapporteur :
(Signé) Guy-Philippe Bolay*

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :
Programme de législature 2017 - 2022**

1. PREAMBULE

La minorité de la commission était composée de l'auteur du présent rapport, le député Jean-Michel Dolivo, représentant le groupe Ensemble à Gauche (EàG) dans ladite commission.

2. POSITION DE LA MINORITE

Comme le rappelle le rapport de majorité, le Grand Conseil (GC) ne peut que prendre acte, ou non, du Programme de législature (PL) du Conseil d'Etat (CE). Il s'agit donc avant tout d'un exercice de style, d'une formalité. Le PL constitue un catalogue de mesures ou de propositions qui devraient être mises en œuvre durant la prochaine législature, mais, comme le dit l'adage, c'est au pied du mur que l'on voit le maçon...

Ce PL adosse étroitement les politiques de services publics, dans tous les domaines, sur le plan cantonal comme sur le plan communal, à une politique de cadeaux fiscaux aux plus riches de ce canton, aux gros actionnaires et aux multinationales, c'est à dire à la mise en œuvre anticipée de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) en 2019. C'est ce que souligne le PL à sa page 12 au chapitre des axes prioritaires du programme de législature. Le fait de ligoter toutes les politiques publiques, notamment le maintien voire le développement des diverses prestations de services publics dans des secteurs comme ceux de la santé, de la formation, du logement, des transports, de la protection de l'environnement, à une politique fiscale de redistribution de la richesses en faveur des plus riches (!) donne au PL sa réelle couleur, très libérale, avec quelques mesures sociales ou écologiques, pour donner du grain à moudre à la majorité socialiste et verte du gouvernement.

Rappelons que la bonne conjoncture économique depuis 2006, qui est reflétée dans les recettes fiscales a été utilisée par le CE pour réduire la dette du canton qui est passée de CHF 8,6 milliards en 2004 à moins de CHF 1 milliard en 2016, mais aussi pour mettre en œuvre plusieurs trains d'allègements fiscaux en faveur des plus riches : défiscalisation partielle des dividendes pour les actionnaires possédant plus de 10% d'une société, division par quatre de l'impôt sur le capital entre 2010 et 2012 (de 1,2‰ à 0,3‰). La planification financière pour le futur très proche, c'est-à-dire début 2019, prévoit de redistribuer une partie plus importante encore de ces recettes fiscales aux grandes entreprises, aux gros actionnaires et aux multinationales par le truchement de la diminution du taux d'imposition sur les bénéfices des entreprises de 22% à 14%. Ce projet était conçu à la base pour être appliqué en même temps que la RIE III fédérale. Or cette dernière a été refusée en votation populaire et le projet de remplacement, à savoir le Projet fiscal 2017 (PF 17), très similaire ne pourra très probablement pas être mis en œuvre avant 2021, si tant est qu'il n'échoue pas, à nouveau, en votation populaire par suite d'un référendum.

L'empressement du gouvernement vaudois engendrera donc, en l'absence des compensations financières de la Confédération sur lesquelles tablait le CE vaudois en 2016, des pertes financières encore plus importantes que s'il avait attendu 2021 (de l'ordre de CHF 130 millions par année de pertes financières supplémentaires). Le paquet de 2016 n'est pas celui qui est mis en œuvre en 2019, puisque les pertes fiscales seront encore plus élevées que prévu. De plus, les statuts fiscaux spéciaux accordés à certaines multinationales perdureront malgré la baisse du taux ordinaire à 14%, parce que leur abolition est liée à la législation fédérale et à la mise en œuvre de PF 17.

La baisse du taux d'imposition des entreprises se traduira, de l'aveu même du CE, par un budget déficitaire et par un triplement de la dette cantonale dans les trois ans (page 53 et suivantes du PL). Des plans d'austérités sont très probables, alors même que le service public cantonal souffre déjà de nombreuses carences budgétaires et sous dotations en personnel. De plus, les compensations en faveur des salariés promises par la droite dans le cadre du paquet RIE III vaudois pour s'assurer le soutien de la gauche gouvernementale – en particulier l'augmentation des subsides-maladie – sont déjà mises en cause ; le Parti libéral-radical (PLR) vient notamment de déposer une motion au GC demandant une réduction des subsides-maladie pour les personnes travaillant à temps partiel.

Pourtant, le Rapport social vaudois, publié par le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) en septembre 2017, pointent avec pertinence les inégalités sociales existantes, déjà très prononcées dans le canton de Vaud, et qui inévitablement se renforceront à travers une politique fiscale très favorable aux plus riches : 20% des ménages des contribuables les plus riches du canton perçoivent 42,4% des revenus, tandis que 20% des plus pauvres n'en perçoivent que 4,8%. 5% des ménages concentrent plus de la moitié de la fortune totale, et si l'on élargit au petit quart des ménages les plus riches, c'est neuf dixième de la fortune du canton qu'ils amassent. La tendance est à l'évidence au renforcement de ces inégalités économiques. Le loyer représente les dépenses qui pèsent le plus sur les dépenses de consommation des ménages à bas revenu. Deux tiers des ménages sont locataires de logement. 27,3% de l'ensemble des assuré-e-s vaudois touchaient un subside LAMAL en 2015 et 15,4% des personnes à l'AVS touchaient en décembre 2015 des prestations complémentaire AVS. L'importante augmentation des frais d'assurance, la hausse des prix des loyers ainsi que la hausse du coût des transports publics et de certaines taxes imposées sur les ménages viennent s'ajouter au prix des loyers pour rendre la vie quotidienne des ménages à bas et moyen revenu toujours plus difficile.

En février 2017, on comptait 26'991 bénéficiaires du revenu d'insertion (RI), en progression annuelle de 2,9%. En août 2017, le nombre de chômeurs inscrits à un ORP était de 17'498, le nombre de demandeurs d'emploi, de 24'856. Le nombre de bénéficiaires du RI comme celui de personnes à la recherche d'un emploi est plus élevé que la population de la ville de Vevey (environ 20'000 habitant-e-s) ! On constate une progression de la part des chômeurs à longue durée, ainsi que celle des jeunes au terme de leur formation. Sur une année, un peu plus de 5'000 personnes en moyenne ont épuisé leur droit à l'assurance-chômage.

L'introduction de la RIE III vaudoise en 2019, véritable colonne vertébrale du PL, va aggraver ces injustices sociales, la précarité et les difficultés de joindre les deux bouts, pour une part toujours plus grande de la population, et ce en particulier par la diminution des recettes communales et cantonales qui évidemment signifiera une réduction importante du service public.

3. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, la minorité de la commission recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière et de refuser de prendre acte du Programme de législature 2017-2022 du Conseil d'Etat.

Lausanne, le 15 janvier 2018

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Michel Dolivo*