

**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

*Groupe thématique "Culture" de 12h15 à 13h45, au MUDAC**Groupe thématique "Sport" de 12h15 à 13h45, à la Buvette*

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(18_INT_106) Interpellation Olivier Epars - Quelles conséquences à l'explosivité de nos montagnes ? (Pas de développement)			
	4.	(18_INT_100) Interpellation Sylvain Freymond - SWISSEXPO en terre vaudoise, pour combien de temps encore ? (Développement)			
	5.	(18_INT_101) Interpellation Hadrien Buclin et consorts au nom du groupe Ensemble à Gauche - Fondation de Beaulieu, quels contrôles effectifs et quelle surveillance réelle des Fondations subventionnées par le canton ? (Développement)			
	6.	(18_INT_102) Interpellation Axel Marion et consorts - Quelle politique de prévention et promotion de la santé pour l'Etat de Vaud ? (Développement)			
	7.	(18_INT_103) Interpellation Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe Socialiste - Le Conseil d'Etat n'a pas vu venir le désastre de Beaulieu ou n'a-t-il pas voulu le voir malgré les avertissements du Parlement ? (Développement)			
	8.	(18_INT_104) Interpellation Florence Bettschart-Narbel et consorts - Camps de ski : comment le canton va-t-il appliquer l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017 ? (Développement)			
	9.	(18_INT_105) Interpellation Carole Schelker - Succès croissant pour les modèles alternatifs d'assurance maladie, quelle prise en compte pour la définition des subsides cantonaux ? (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_MOT_016) Motion Didier Lohri et consorts - Finissons EtaCom et ses vases communicants, pour que le citoyen vaudois sache où ses impôts vont ! (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	11.	(18_MOT_017) Motion Etienne Räss et consorts - Obsolescence non programmée de la Loi sur la profession d'architecte (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	12.	(37) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire sur la gestion du Service pénitentiaire	DIS.	Jaquier R.	
	13.	(18_RES_004) Résolution Jean-Michel Dolivo et consorts au nom des groupes EàG, Vert'libéral, Les Verts, Socialiste, PLR, AdC, UDC - Pour des Assises de la chaîne pénale (Développement et mise en discussion avec au moins 20 signatures)			
	14.	(323) Exposé des motifs et projet de loi modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) (Suite des débats) (1er débat)	DTE.	Richard C. (Majorité), Labouchère C. (Minorité), Schwaar V. (Minorité)	

Secrétariat général du Grand Conseil

# Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-INT-106

Déposé le : 23.01.18

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.*

Quelles conséquences à l'explosivité de nos montagnes ?

## Texte déposé

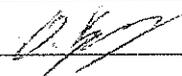
Dans nos belles montagnes en cette période de fortes précipitations neigeuses, on entend à chaque intervention des responsables de la sécurité des pistes de skis, des accès aux vallées déclarer qu'ils vont sécuriser en déclenchant des avalanches aux endroits jugés nécessaires. A ma connaissance cette sécurisation se fait toujours à coups d'explosifs, lancés depuis des hélicoptères et dans nos Préalpes la plupart du temps depuis le sol. A force ces substances ont probablement un effet sur l'air, l'eau, le sol et la faune. En conséquence j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat.

- 1/ Y a - t - il plusieurs types d'explosifs utilisés par les uns et les autres et quels sont-ils ?
- 2/ Les responsables de la sécurité des pistes et des voies de communication ont-ils des quotas annuels de quantités d'explosif. Si non pourquoi ?
- 3/ Quelles sont les conséquences connues sur l'environnement et la faune de ces différents explosifs et de leurs explosions ?
- 4/ Existe-il des alternatives mobiles et portables à l'utilisation d'explosifs pour déclencher des avalanches ? Si oui, sont-ils utilisés fréquemment et si non pourquoi ?

D'avance je remercie le Conseil d' Etat pour ses réponses.

La Tour-de-Peilz, le 23 janvier 2018

Olivier Epars



Commentaire(s)

Conclusions

~~Souhaite développer~~

Ne souhaite pas développer

Nom et prénom de l'auteur :

Epars Olivier

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](mailto: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-100

Déposé le : 16.01.18

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

SWISSEXPO en terre vaudoise, pour combien de temps encore ?

## Texte déposé

Dans un article du *24 heures*, paru le 12 janvier dernier, l'on apprend que la tenue à Lausanne des futures éditions du concours bovin international SWISSEXPO semble être menacée.

En effet, l'édition 2018 qui vient de se terminer, et qui a rencontré un franc succès auprès du milieu agricole, mais aussi du public citadin, n'a pu avoir lieu qu'in extremis.

Il semble, suite au compte rendu de la partie officielle, qu'il y ait un manque de volonté du MCH pour maintenir cette manifestation à Beaulieu Lausanne.

Pourtant, la tenue en terre vaudoise de cette exposition est un véritable lien entre la ville et la campagne, et fait rayonner notre capitale vaudoise sur la scène internationale.

Conscients que SWISSEXPO a été la première manifestation organisée dans un contexte de crise entre la fondation de Beaulieu, la Ville de Lausanne et l'Etat de Vaud, nous comprendrions qu'en l'état actuel, le CE ne soit pas en mesure de nous donner toutes les réponses souhaitées.

Aussi, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Le CE soutient-il la tenue à Beaulieu Lausanne des prochaines éditions de SWISSEXPO ?
- 2. Et si oui, par quel moyen ?

## Commentaire(s)

## Conclusions

Souhaite développer



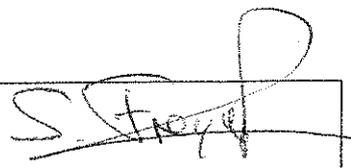
Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Sylvain Freymond

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](mailto: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-101

Déposé le : 23.01.18

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

**Fondation de Beaulieu, quels contrôles effectifs et quelle surveillance réelle des Fondations subventionnées par le canton ?**

## Texte déposé

L'Etat de Vaud dispose de trois représentants au Conseil de la Fondation de Beaulieu, dont l'adjoint au Service de l'économie, du logement et du tourisme. Le canton de Vaud et la ville de Lausanne ont communiqué le 21 décembre 2017 que « *des mesures urgentes* » ont dû être mises en place pour pallier une « *situation critique* » au sein de la Fondation de Beaulieu.

Le communiqué précise que ces décisions font suite aux résultats d'un audit sur le fonctionnement de la Fondation de Beaulieu conduit par le Contrôle des finances de la Ville et ayant mis en évidence « *d'importants dysfonctionnements et de potentiels agissements répréhensibles dans la gestion* », ces problèmes concernent la gestion opérationnelle, financière et comptable de la Fondation de Beaulieu. Dès lors, une dénonciation pénale a été faite et « *il a été mis fin au mandat du secrétaire général de la Fondation* », M. Marc Porchet. Une direction provisoire de la Fondation Beaulieu a été mise en place suite à la démission de son président et un directeur délégué temporaire a été nommé afin de garantir le suivi des activités quotidiennes, mais aussi de veiller aux bons déroulements des travaux en cours (implantation de la Haute école de la santé La Source et du TAS, rénovation du théâtre, etc.) Ces faits rendus publics sont très préoccupants, notamment en ce qui concerne la gestion de la Fondation et en particulier concernant les montants très importants versés par le canton, donc par les contribuables vaudois, à la Fondation, à savoir : 30 millions, en 2000, à titre de capital de dotation de la Fondation, 20 millions, en automne 2009 en capital de dotation supplémentaire et 15 millions sous la forme d'un prêt sans intérêt octroyé par l'Etat de Vaud. Dans sa réponse à l'interpellation Jean-François Thuillard de juillet 2014 (13\_INT\_171), le Conseil d'Etat précise que « *ni l'Etat, ni les communes ne participent financièrement à l'exploitation du site de Beaulieu. Les frais d'exploitation sont intégralement couverts par les résultats d'exploitation de la société d'exploitation qui verse par ailleurs un loyer à la Fondation. La Fondation ne perçoit pas non plus de subventions à l'exploitation, ses frais devant être couverts par les loyers perçus. Il faut ici à nouveau préciser que ce sont uniquement les frais de rénovation lourde ou d'investissement totalement neufs qui ont fait l'objet de subventions publiques. Les frais de l'exploitation, de même que les frais ordinaires de la*

*Fondation, propriétaire des immeubles, incluant tous les frais d'entretien et de réparation, ainsi qu'une partie des frais de rénovation "légère", ne font l'objet d'aucune subvention et sont couverts par l'affectation des loyers perçus. »*

La situation financière de la Fondation de Beaulieu fait l'objet de plusieurs audits et enquêtes pénales, afin de faire la lumière sur les tenants et aboutissants de l'affaire révélée en décembre 2017. La question des processus financiers et du contrôle effectif ainsi que de la surveillance de toutes les Fondations, subventionnées comme instruments pour différentes politiques publiques liées au canton de Vaud, mérite d'être posée à la suite du cas problématique de la Fondation de Beaulieu. Le Contrôle cantonal des finances ainsi que la Commission de gestion du Grand Conseil sont également compétents pour contrôler la gestion des institutions subventionnées par le canton.

Les député-e-s soussigné-e-s posent les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quels sont les processus de contrôles et de surveillances appliqués par le canton de Vaud dans les conseils de Fondation dans lesquels il est représenté ?
2. Quels sont les missions, en termes de contrôle et de surveillance, fixées dans les lettres de mission des représentants du canton dans les Fondations ?
3. Quels sont les moyens et les instruments dont disposent ces représentants pour appuyer leur travail dans les charges qu'ils occupent au sein des fondations subventionnées, en particulier en termes de contrôle et de surveillance ?
4. Suite aux événements révélés concernant la Fondation de Beaulieu, le Conseil d'Etat envisage-t-il de renforcer les contrôles et la surveillance des Fondations auxquelles de l'argent public a été octroyé ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Buclin Hadrien, pour le groupe Ensemble à Gauche

Signature :

*A. Rolin*

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

*Anna Guerin  
Dolivo Jean-Nicolas  
Mar. Vuillermier*

Signature(s) :

*[Signature]*  
*[Signature]*

**Merçi d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto: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-102

Déposé le : 23.01.18

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 politique de prévention et promotion de la santé pour l'Etat de Vaud ?

## Texte déposé

Le 1er mars 2017, un communiqué de presse nous apprenait que les Ligues de la santé, organe chargé de la prévention et de la promotion de la santé dans le canton, laissaient la place à une nouvelle structure nommée « Promotion Santé Vaud ». Le même communiqué précisait : « En partenariat avec les autres acteurs du terrain, Promotion Santé Vaud a pour mission, selon son but statutaire, de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie cantonale en matière de promotion de la santé et de prévention. Elle est appelée ces prochaines semaines, en collaboration avec le Service cantonal de la santé publique, à contribuer à la définition d'une telle stratégie et des moyens de sa concrétisation. »

Il semble que ce calendrier n'ait pas été respecté – du moins aucun document cadre ne semble avoir été communiqué. Malheureusement, cela ne paraît pas surprenant si l'on se réfère à l'absence de volonté manifestée par le Conseil d'Etat dans ce domaine ces dernières années. On constate par exemple que la prévention et la promotion de la santé ne figurent pas dans le programme de législature 2017-2022. Dans le rapport sur la politique sanitaire 2013-2017, l'amplification de la prévention et de la promotion de la santé figure certes comme 1er objectif, mais le cadre cantonal y relatif n'est jamais apparu. Il faut remonter à 2008/2009 pour trouver quelques signaux en la matière, avec notamment une « Stratégie cantonale vaudoise en matière de promotion de la santé et de prévention 2008-2012 » qui est restée à l'état d'ébauche ou encore la création en 2009 de la Commission de prévention de la santé et de lutte contre les addictions (CPSLA) et du Groupe d'experts en matière d'addictions (GEA), lesquels n'ont plus livré de rapports d'activité depuis 2012 (cf. site web de l'Etat de Vaud)...

On peut certes imaginer que le rejet par le Parlement fédéral du projet de loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé en septembre 2012 ait eu un impact négatif sur les démarches dans ce domaine. Cela n'a cependant pas empêché plusieurs des cantons voisins de se doter de politiques cantonales en la matière, par exemple le Valais (stratégie 2015-2018), Neuchâtel (stratégie adoptée en 2016), Genève (concept 2017-2030) et le Jura (Programme 2014-2024).

Cette absence de proactivité de la part de l'Etat de Vaud jette un trouble sur ses motivations et ambitions dans le domaine. Cela ne laisse pas de surprendre de la part d'autorités cantonales qui se disent soucieuses du bien-être de leurs concitoyens et par ailleurs d'une plus grande maîtrise des coûts de la santé – rappelons à ce sujet l'importance de la prévention pour atteindre cet objectif.

Sur la base de ces constats, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat peut-il exposer les motifs ayant présidé à la dissolution des Ligues de la santé et à la création de « Promotion Santé Vaud » ?
2. Peut-il donner des détails sur la structure, le fonctionnement et les ressources de cette nouvelle association ?
3. Il semble que cette nouvelle association va rejoindre le projet « Alliance Santé » structuré autour de la PMU (cf. article de la Revue médicale suisse du 10 janvier 2018). Le Conseil d'Etat peut-il nous donner davantage d'informations sur ce rapprochement et sur la place de la prévention et promotion de la santé dans ce nouveau dispositif ?
4. Peut-il indiquer dans quel délai la « stratégie cantonale » annoncée verra le jour ? Est-il en mesure d'en dévoiler déjà les grandes lignes ainsi que les moyens alloués ?
5. Le Conseil d'Etat entend-il poursuivre les programmes cantonaux actuels ? Si non, quelle politique entend-il suivre sur les grands thèmes relatifs à la prévention et promotion de la santé (alcool, tabac, activité physique, etc.) ?

Je le remercie par avance pour ses réponses.

Axel Marion, 23 janvier 2018

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Marion Axel

Signature :

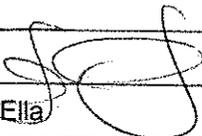


Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

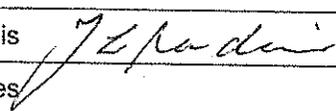
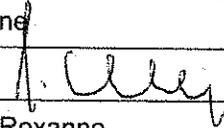
Signature(s) :

**Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin :** [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)

## Liste des député-e-s signataires – état au 1<sup>er</sup> 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	Creteigny 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<sup>er</sup> 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



23 janvier 2018

INT / 18 / .....

## INTERPELLATION

### Le Conseil d'Etat n'a pas vu venir le désastre de Beaulieu ou n'a-t-il pas voulu le voir malgré les avertissements du parlement ?

En février 2015, suite aux résultats de la votation sur la tour Taoua, le Parti socialiste interpellait le Conseil d'Etat sur l'avenir de Beaulieu. Inquiet de la situation d'alors, au moment d'un changement de mission important pour le site et les investissements d'alors, le PS voulait obtenir des réponses quant à son avenir et sa gestion et déposait en février 2015 l'interpellation « quel avenir pour Beaulieu ? » (INT\_15\_346).

Depuis plus rien.

Le Conseiller d'Etat en charge du dossier, qui avait légalement 3 mois pour répondre aux 6 questions fort détaillées posées, n'a pas jugé bon d'y répondre. Mais, comme malheureusement trop souvent, le département en charge du dossier n'a pas jugé opportun de remplir son devoir vis-à-vis du Parlement. Nous ne pouvons que souhaiter que les récents éléments l'amène à traiter désormais ce dossier avec célérité.

Ceci rappelé, les récentes révélations à propos de Beaulieu en décembre dernier, et la dénonciation au ministère public ont été un vrai choc. Nous ne pouvons que relever et saluer qu'à force de ne pas avoir de réponses convaincantes aux questions posées par les membres du Conseil de fondation au désormais ancien secrétaire général de la fondation, en particulier par le nouveau syndic de Lausanne, ce même Conseil de fondation ait mandaté le contrôle des finances de la ville afin de tirer au clair la situation ou tout du moins d'y voir un peu plus clair. Les résultats sont hélas ceux qui ont été rendus publics le 20 décembre dernier. Il semble ressortir des premiers éléments que le Conseil de fondation n'a pas eu en mains tous les instruments lui permettant de prendre les bonnes décisions et que les comptes ont été maquillés pour cacher la réalité financière. Au moment des doutes, seule la voie de l'audit permettait de mettre réellement à jour la situation exacte de Beaulieu. C'est la voie que le Conseil de fondation a choisi sur proposition des représentants de la municipalité de Lausanne.

Une enquête pénale étant désormais en cours et la présomption d'innocence prévalant, nous ne voulons pas à ce stade jeter de l'huile sur le feu et poser des questions sur le passé. Nous nous intéressons avant tout à l'avenir de Beaulieu, sachant que tant le Canton que la Ville de Lausanne ont investi temps et énergie sans compter pour dessiner un avenir à ce site hors du commun pour Vaud.

Nous ne voulons pas voir s'estomper les perspectives réjouissantes, à bouts touchants, de voir arriver à Beaulieu en plus du Théâtre rénové, tant une extension majeure de l'école de la Source que du tribunal arbitral du sport (TAS), qui permettrait enfin la diversification souhaitée suite au refus de Taoua. Et nous voulons nous assurer, une fois n'est pas coutume, de l'avenir de Beaulieu.

En conséquence, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quand le Conseil d'Etat va-t-il enfin répondre à l'interpellation 15\_INT\_346, déposée le 17 février 2015, soit il y a près de 3 ans ?
2. Quelles mesures compte prendre le Conseil d'Etat pour que les projets stratégiques de Beaulieu susmentionnés puissent être menés à bien ?
3. En particulier quelles mesures le Conseil d'Etat a déjà prises, pour que les chantiers planifiés permettent aux élèves de la Source d'effectuer leur rentrée comme prévu initialement à savoir en août 2018 ? Notamment le Conseil d'Etat peut-il garantir que les liquidités pour ce faire sont suffisantes ?
4. Le Conseil d'Etat peut-il également assurer que l'avancement des deux autres projets hormis le théâtre et l'école de la Source, à savoir le restaurant Eldora et le TAS, vont pouvoir se poursuivre selon le calendrier initialement prévu ?
5. Quels moyens supplémentaires le canton est-il susceptible de devoir allouer à terme à la fondation de Beaulieu pour qu'elle puisse remplir les buts et missions que le Canton lui assigne ?
6. Qui ont été les représentantes et représentants du Conseil d'Etat au Conseil de fondation depuis sa création ? Ces personnes ont-elles eu des attributions ou responsabilités spécifiques au sein dudit Conseil de fondation et si oui lesquelles ? Et comment le Conseil d'Etat a-t-il effectué le suivi du dossier avec les personnes le représentant au sein du Conseil de fondation ?
7. Enfin, le Conseil d'Etat peut-il indiquer comment la situation a-t-elle évolué depuis la communication du 20 décembre et quels éléments nouveaux sont apparus depuis lors ?

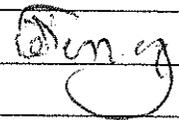
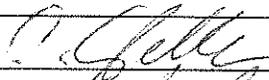
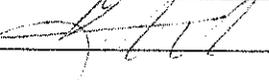
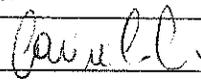
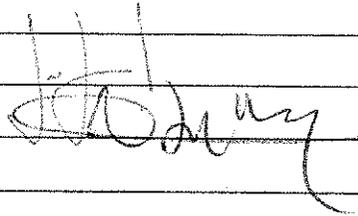
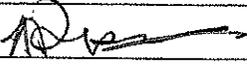
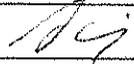
Vu l'urgence de la situation, nous remercions par avance le Conseil d'Etat de cette fois répondre si ce n'est très rapidement, au moins dans le délai légal imparti.



Pour le groupe socialiste,  
Stéphane Montangero

*Sachin de développer*

## Liste des député-e-s signataires – état au 1<sup>er</sup> janvier 2018

Aminian Taraneh	Cherubini Alberto	Epars Olivier
Aschwanden Sergei	Chevalley Christine	Evéquoze 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	Gardon 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<sup>er</sup> janvier 2018

Joly Rebecca	Neyroud Maurice	Rydlö Alexandre
Jungclaus Delarze Susanne	Nicolet Jean-Marc	Ryf Monique <i>Rouegue Ryf</i>
Keller Vincent	Paccaud Yves <i>Paccaud</i>	Schaller Graziella
Krieg Philippe	Pahud Yvan	Schelker Carole
Labouchère Catherine	Pernoud Pierre André	Schwaar Valérie
Liniger Philippe	Petermann Olivier	Schwab Claude <i>Schwab</i>
Lohri Didier	Podio Sylvie	Simonin Patrick
Luccarini Yvan	Pointet François	Sonnay Eric
Luisier Brodard Christelle	Porchet Léonore	Sordet Jean-Marc
Mahaim Raphaël	Probst Delphine <i>Probst</i>	Stürner Felix
Marion Axel	Radice Jean-Louis	Suter Nicolas
Masson Stéphane	Rapaz Pierre-Yves	Tafelmacher Pauline <i>Tafelmacher</i>
Matter Claude	Räss Etienne	Thuillard Jean-François
Mayor Olivier	Ravenel Yves	Treboux Maurice
Meienberger Daniel	Rey-Marion Alette	Trolliet Daniel <i>Trolliet</i>
Meldem Martine	Rezso Stéphane	Tschopp Jean <i>Tschopp</i>
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 <i>Rochat</i>	Vuillemin Philippe
Mischler Maurice	Romanens Pierre-André	Vuilleumier Marc
Mojon Gérard	Romano-Malagrifa Myriam <i>Mojon</i>	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-INT-104

Déposé le : 23.01.18

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

Camps de ski : comment le canton va-t-il appliquer l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017 ?

## Texte déposé

Suite à un recours de citoyens thurgoviens contre la nouvelle loi du canton de Thurgovie relatif à l'école publique, le Tribunal fédéral a jugé le 7 décembre 2017 que les camps de ski doivent être gratuits pour les parents d'élèves, si ce n'est le coût de l'alimentation qui peut être facturé, soit environ 80 francs par enfant.

Dans le canton de Vaud, il est prévu à l'art. 132 lit. f de la LEO que les communes prennent en charge : les camps, courses d'école et voyages d'études, sans les charges salariales des enseignants et accompagnants, sous réserve d'une participation financière des parents.

L'art. 137 al. 2 lit. d LEO dispose quant à lui que, dans les limites, et selon les modalités fixées par le règlement d'application, les parents peuvent être appelés à participer pour tout ou partie aux frais découlant des camps, courses d'école et voyages d'étude.

Selon l'art. 113 du Règlement d'application de la LEO, une directive fixe les modalités de financement des courses d'école, camps et voyages d'étude, notamment le montant maximum de la contribution qui peut être demandée aux parents.

La Directive n° 134 du DFJC relative aux activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire prévoit, à son paragraphe 8, qu'en règle générale, la contribution qui peut être demandée aux parents n'excède pas 60 francs par jour.

Il a, à de nombreuses reprises, été rappelé l'importance pour les enfants des activités physiques et sportives, et de la découverte de nouvelles activités, notamment le ski, lors de camps scolaires. Ces camps, dans un canton comme le nôtre qui accueillera les Jeux olympiques de la Jeunesse en 2020, doivent être encouragés et maintenus. Cette décision est d'autant plus à contre-courant lorsque l'on sait que la pratique du sport et ces semaines spéciales favorisent la socialisation et

l'intégration, mais qu'ils sont surtout l'occasion d'offrir de l'activité physique aux enfants, un des meilleurs moyens de faire de la prévention en matière de surpoids et de sédentarité. Est-il besoin de rappeler que ces phénomènes touchent de plus en plus nos petits Vaudois ?

Cet arrêt risque de créer une politique d'incitation de la pratique du sport à deux vitesses, selon les capacités financières des communes.

Dans ce contexte, je prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Le Canton va-t-il modifier sa Directive n° 134 du DFJC, cas échéant ses textes légaux, et les adapter aux considérants rendus par le Tribunal fédéral ?
2. Dès lors que les communes doivent financer la différence entre le coût du camp et la participation des parents, le Canton va-t-il apporter une aide financière aux communes pour ces camps ?
3. Le Canton est-il en mesure de chiffrer l'impact financier de cette nouvelle jurisprudence en cas de reprise de celle-ci dans la législation vaudoise ?
4. Le Canton prendra-t-il des mesures pour encourager d'une manière ou d'une autre la continuation des camps scolaires, que ce soit de ski ou autre ?
5. Comment le Canton compte-t-il éviter une politique d'incitation de la pratique du sport à deux vitesses, selon les capacités financières des communes ?

D'avance je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Florence Bettschart-Narbel  
Groupe PLR

Signature :



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

Nicolas Croci-Torti  
Groupe PLR

Signature(s) :



Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)

## Liste des député-e-s signataires – état au 1<sup>er</sup> janvier 2018

Aminian Taraneh

Aschwanden Sergej

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

Cretegnny 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

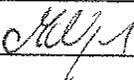
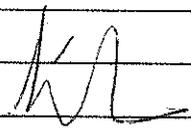
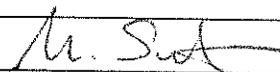
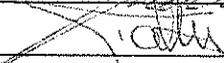
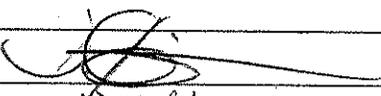
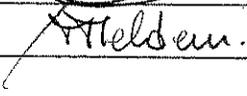
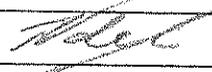
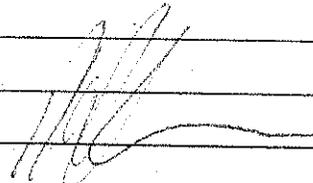
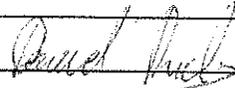
Jaccoud Jessica

Jaques Vincent

Jaquier Rémy

Jobin Philippe

## Liste des député-e-s signataires – état au 1<sup>er</sup> 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

# Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-INT-105

Déposé le : 23.01.18

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

Succès croissant pour les modèles alternatifs d'assurance maladie, quelle prise en compte pour la définition des subsides cantonaux?

## Texte déposé

L'office vaudois de l'assurance maladie (OVAM) transmet la bonne parole suivante dans sa « Notice explicative pour la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire 2018 »<sup>1</sup>.

« Vous pouvez alléger la charge de vos primes d'assurance-maladie en optant pour une franchise à option ou un modèle alternatif d'assurance (médecin de famille, réseau de soins, consultation téléphonique préalable) ainsi qu'en changeant d'assureur. Vous économisez de l'argent avec la garantie d'une qualité de soins identique. En effet, tous les assureurs vous garantissent les mêmes prestations dans le cadre de l'assurance-maladie obligatoire des soins ».

En effet, selon le site internet comparis.ch, les modèles d'assurance alternatifs qui comprennent, entre autres, les modèles HMO, Médecin de famille et Telmed permettent de bénéficier de rabais de prime allant jusqu'à 25 % par rapport au modèle standard de l'assurance obligatoire des soins. Pas étonnant dès lors que ce type de modèle connaisse un succès croissant dans toutes les classes sociales de la population. A relever que ces modèles tendent à limiter l'augmentation globale des coûts de la santé. Confrontons à présent le montant des primes mensuelles des modèles alternatifs aux subsides cantonaux à l'assurance maladie par l'analyse d'un cas concret de trois pères de famille, Messieurs A, B et C de plus de 26 ans, voisins de paliers à Yverdon-les-Bains (région 2), ayant des frais médicaux annuels inférieurs à Frs 2'000.- par an et ayant donc avantage à avoir une franchise annuelle de Frs 2'500.-:

- Monsieur A est en proie à d'importantes difficultés financières mais ne remplit pas les critères pour toucher un subside à l'assurance maladie, il fait donc l'effort de souscrire à une assurance maladie selon un modèle alternatif et paie une prime mensuelle de Frs 263.50 qui intègre aussi l'assurance accident ; il trouve d'ailleurs 18 autres offres qui proposent des modèles d'assurance alternatifs inférieurs à Frs 336.-<sup>2</sup>

<sup>1</sup>[https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/sante\\_social/aides\\_allocations/fichiers\\_pdf/Notice\\_2018.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/aides_allocations/fichiers_pdf/Notice_2018.pdf)

<sup>2</sup>Selon consultation du site comparis.ch le 10.01.2018, 2'500.- de franchise

- Monsieur B a des revenus faibles et bénéficie lui d'un subside à l'assurance maladie correspondant à la prime cantonale de référence de Frs 336.-<sup>3</sup>. Il peut donc, sans contrainte, choisir un modèle standard de prime qui lui évite toute tracasserie, l'entier de son assurance étant prise en charge par le canton.
- Monsieur C, bénéficiant d'un revenu d'insertion, est dans le même cas que Monsieur B et n'a pas non plus d'intérêt financier à choisir un modèle alternatif. La prime cantonale mensuelle dont il bénéficie est de Frs 372.-<sup>4</sup>. A noter que le canton préconise pour lui, quelle que soit sa situation de santé, la franchise la plus élevée « *Si vous êtes âgé de plus de 19 ans, la solution la plus simple pour réaliser cette économie consiste à choisir une franchise à option de Fr. 2'500.- au lieu de la franchise de base de Fr. 300.-. En cas de maladie, le RI prendra en charge cette franchise sur présentation de la facture originale de l'assureur* »<sup>5</sup>

En fonction des primes cantonales de référence, il n'y a pas d'incitation financière pour une certaine catégorie de bénéficiaires des subsides à l'assurance maladie à choisir un modèle d'assurance alternatif qui réduirait les montants des subsides et limiterait l'engagement financier du canton. Monsieur A se trouve préterité dans ses choix par rapport à ses deux voisins de palier. Dans ce cadre, je pose les questions suivantes :

Comment la prime cantonale de référence, qui conditionne l'ensemble des subsides à l'assurance maladie donné dans le tableau des barèmes des subsides<sup>6</sup>, tient compte de la possibilité pour les subsidiés de souscrire à un modèle alternatif d'assurance maladie ?

Est-ce que le canton envisage d'encourager plus vivement auprès des subsidiés, l'adhésion à un modèle alternatif, jusqu'à 25% moins coûteux ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer

Ne souhaite pas développer

Nom et prénom de l'auteur :

Schelker Carole

Signature :



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

Signature(s) :

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, Arrêté concernant les subsides aux primes de l'assurance maladie obligatoire, 2018

<sup>4</sup> DSAS, Primes de références RI en 2018.

[https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/sante\\_social/aides\\_allocations/fichiers\\_pdf/Primes\\_de\\_r%C3%A9f%C3%A9rence\\_RI\\_en\\_2018.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/aides_allocations/fichiers_pdf/Primes_de_r%C3%A9f%C3%A9rence_RI_en_2018.pdf)

<sup>5</sup> Département de la santé et de l'action sociale, Information subsides 2018, Dépliant pour les personnes bénéficiaires du RI « comment adapter ma police d'assurance ? »

[https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/sante\\_social/aides\\_allocations/fichiers\\_pdf/Mep2\\_OV\\_Depliant\\_RI-2018.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/aides_allocations/fichiers_pdf/Mep2_OV_Depliant_RI-2018.pdf)

<sup>6</sup> Barème indicatif pour les subsides 2018

[https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/sante\\_social/aides\\_allocations/fichiers\\_pdf/2018\\_Bar%C3%A8me\\_indicatif\\_pour\\_les\\_subsidies.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/aides_allocations/fichiers_pdf/2018_Bar%C3%A8me_indicatif_pour_les_subsidies.pdf)



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-HOT-016

Déposé le : 23.01.18

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

Finissons EtaCom et ses vases communicants, pour que le citoyen vaudois sache où ses impôts vont !

## Texte déposé

A l'heure des questions du mois de janvier 2018, le Conseil d'Etat a eu l'honneur et la gentillesse de répondre face aux prévisions de la situation financière du canton pour 2019, 2020 et l'anticipation de RIE III, non sans montrer une certaine pointe d'agacement.

Il est évident que la réponse ne pouvait pas être complète. Les propos tenus suscitent encore plus d'interrogations sur la réussite de l'opération EtaCom, entreprise en 2003 et l'avenir 19-20. Le « dés-enchevêtrement » n'est pas effectif et surtout provoque des remous dans l'introduction de la RIE III vaudoise.

Sans refaire le débat de la péréquation, il est indispensable de prendre dès maintenant, le taureau par les cornes et assurer une situation fiscale inscrite dans la durabilité. Nous craignons que le Conseil d'Etat arrive avec un décret ou un EMPL d'urgence pour réagir à chaud à une politique fédérale fiscale axée sur des axiomes différents, selon la littérature alémanique, que ceux mis en

avant par RIE III VD.

Dans le but de donner une forme de stabilité pour les citoyens vaudois indépendamment de son lieu de domicile.

Les soins hospitaliers, para et pré-hospitaliers, sont de compétence cantonale. Il en va de même pour les autres charges sociales. Les communes n'ont aucune compétence, si ce n'est celle d'accueillir sur leur territoire communal des contribuables vaudois.

Il est indispensable que le citoyen vaudois sache « qui paie quoi » avec ses deniers. Il est PRIMORDIAL que le contribuable vaudois puisse comprendre que l'impôt cantonal sert à financer des tâches comme le médical, les routes, la gendarmerie et autres, sans transiter par une ponction communale pour remise au canton.

Le décideur est l'Etat, il est donc évident que c'est le canton qui doit prélever les points d'impôts nécessaires à financer ces prestations. Ce n'est pas une péréquation qui fait croire à un partenariat. C'est une prise de responsabilité du décideur que nous souhaitons.

A ce jour, le Grand Conseil sait que le financement des éléments de facture sociale se montent à un prélèvement de :

Facture sociale a2017

Facture sociale - Montage des contributions	pts. écrêtés	pts. non écrêtés	pt sans écrêtage		
Répartition selon péréquation	735 072 900	21.72	33 840 444	21.08	34 83 950
./. Conjoncturelles	-119 451 073	3.53			
./. Ecrêtage	-90 267 046	2.67			
A répartir selon clé	525 354 781	15.52	615 621 827	17.65	

Pour atteindre nos objectifs cohérents de responsabilité politique, nous avons l'honneur de demander les modifications de la LPIC, de la LOF pour que :

- L'entier de la facture sociale soit repris par le canton avec une bascule des points d'impôts communaux non écrêtés selon les principes du tableau ci-dessus.
- Le principe de prélèvement des impôts conjoncturels ne soit pas modifié et reste en adéquation avec la LPIC actuelle.

En remerciant le Conseil d'Etat et ses services, du travail qu'ils vont effectuer pour répondre à cette motion dans les délais légaux afin d'affronter les années 2019 et 2020 de manière relativement sereine et sans précipitation inutile à trouver une solution presque idéale.

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



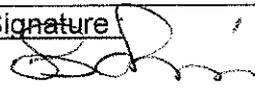
(d) prise en considération immédiate et renvoi à une commission parlementaire



Nom et prénom de l'auteur :

Lohri Didier

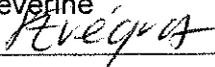
Signature



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

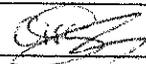
Evéquoz Séverine

Signature(s) :

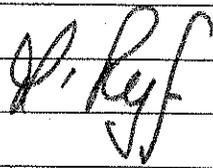
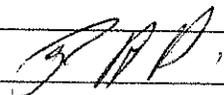
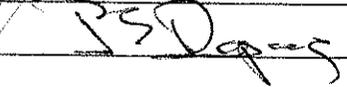
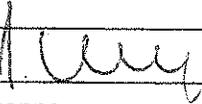
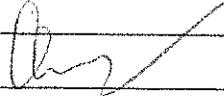
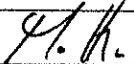
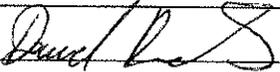


**Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)**

## Liste des député-e-s signataires – état au 1<sup>er</sup> 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	Creteigny 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<sup>er</sup> 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	Rezo 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.019

Déposé le : 23.01.18

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

Obsolescence non programmée de la Loi sur la profession d'architecte

## Texte déposé

La Loi sur la profession d'architecte (LPrA) date de 1966. Depuis son entrée en vigueur, elle a été révisée plusieurs fois et un nombre important de ses articles ont été abrogés. Son contenu ne semble plus être en mesure de répondre aux problématiques actuelles, alors que les professions de la construction doivent s'adapter à de nouvelles pratiques et un marché dynamique et en mutation.

Un récent arrêt de la cour de droit administratif et public du tribunal cantonal<sup>1</sup> confirme cette observation. Cet arrêt conclut que cette loi n'est pas une base légale suffisante pour interdire à un architecte d'exercer sa profession, alors que de graves manquements à ses devoirs professionnels ont été reconnus.

<sup>1</sup> N° affaire: GE.2016.0155, CDAP, 07.12.2016, Arrêté joint en annexe.

En effet, dans le cas mentionné, la personne en question a été exclue de la liste des membres de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) pour infraction grave aux devoirs de la profession prévus par le Code d'honneur de la SIA. Elle a cependant continué à accepter des mandats, constituant par là un risque grave pour la réputation de la profession, ainsi qu'occasionnant des dégâts matériels et pertes financières pour les personnes lui ayant fait confiance. Il est important que la LPrA puisse prévenir de nouveaux cas, avant qu'un bâtiment mal conçu et/ou mal réalisé vienne à mettre en danger la sécurité publique et entacher la crédibilité de l'entier de la branche.

Sans lien avec cette affaire, il est constaté que l'évolution des outils de travail (passage des plans dessinés à la main, comme à l'époque de la conception de la loi, aux plans numériques puis aux maquettes 3D) vient modifier le travail des architectes et de l'ensemble des professions impliquées dans le domaine de la construction.

Dans cette « révolution numérique », citons notamment le *Building Information Modelling*<sup>2</sup> (BIM) qui vise à une transformation fondamentale des méthodes de travail dans le domaine. Le BIM permet notamment d'intégrer l'ensemble des corps de métier (par exemple le génie civil, les techniques du bâtiment, le second-œuvre, etc.) dans une « maquette » ou modèle 3D. Il serait par exemple envisageable de manière technique, dans un avenir extrêmement proche, de pouvoir considérer une maquette numérique valable pour une mise à l'enquête publique en lieu et place des plans papiers, signé par un architecte habilité à le faire.

Ces transformations du métier des architectes et des ingénieurs en lien avec la révolution numérique pourraient également poser d'autres questions législatives, telles que la propriété intellectuelle du modèle BIM, les responsabilités en cas de défauts d'un bâtiment réalisé avec un modèle BIM, etc. La révision de LPrA pourrait ainsi être également utilisée de manière opportune pour poser les bases législatives des métiers d'architectes et d'ingénieurs d'aujourd'hui (le BIM étant déjà une exigence pour certains Maître d'ouvrage) et de demain (la révolution numérique ne faisant que commencer).

Etendre la portée de la LPrA à l'exercice de la profession d'architecte ou d'ingénieur civil et des professions apparentées (notamment, ingénieur en environnement et architecte-paysagiste) pourrait d'ailleurs s'avérer nécessaire<sup>3</sup>, vu l'imbrication de plus en plus fortes des prestations délivrées par ces professions pour assurer la bonne réalisation des ouvrages qui leur sont confiés.

La présente motion vise donc à une révision complète de la Loi sur la profession d'architecte (LPrA) en regard de sa vétusté et de son manque de portée législative pour cadrer correctement la pratique de la profession. Cette révision pourrait également permettre d'étendre la portée de la loi à l'exercice de la profession d'ingénieur civil et des professions apparentées et permettre de cadrer les défis que les nouveaux outils numériques posent à l'ensemble de la branche.

#### Commentaire(s)

<sup>2</sup> A ce propos, voir notamment :

<http://www.sia.ch/fr/services/articles-contributions/detail/article/bases-pour-lapplication-de-la-methode-bim/>

<sup>3</sup> C'est d'ailleurs déjà le cas dans la République et Canton de Genève :

[http://www.lexfind.ch/dtah/147481/3/rsg\\_L5\\_40.html.1.html](http://www.lexfind.ch/dtah/147481/3/rsg_L5_40.html.1.html)

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

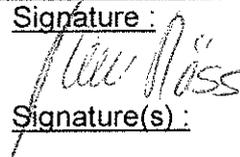
Nom et prénom de l'auteur :

Etienne Räss

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

Signature :

Signature(s) :



**Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)**

N° affaire: GE.2016.0155  
 Autorité: CDAP, 07.12.2016  
 Date  
 décision:  
 Juge: PL  
 Greffier:  
 Publication  
 (revue  
 juridique):  
 Ref. TF:  
 Nom des parties contenant: A. \_\_\_\_\_ /Chambre des architectes du Canton de Vaud

CONTRAT D'ARCHITECTE  
 MESURE DISCIPLINAIRE  
 RADIATION(EFFACEMENT)  
 PRESCRIPTION  
 LIBERTÉ ÉCONOMIQUE  
 LÉGALITÉ  
 DROIT DISCIPLINAIRE  
 AUTORISATION D'EXERCER  
 RETRAIT DE L'AUTORISATION

Cst-27  
 LATC-106  
 LATC-107 (01.01.1987)  
 LPrA-21  
 LPrA-21-1-d

Objet

Sanctions disciplinaires

Recours A. \_\_\_\_\_ c/ décision de la Chambre des architectes du  
 14 septembre 2016 la radiant de la liste des architectes autorisés  
 à pratiquer dans le Canton de Vaud pour une durée indéterminée

### Vu les faits suivants

A. Depuis 2009, A. \_\_\_\_\_, domiciliée à \_\_\_\_\_, est inscrite comme architecte niveau EPF au REG A, soit au registre suisse des professionnels de l'ingénierie, de l'architecture et de l'environnement. Elle figure également sur le Registre des mandataires (architectes) qualifiés dans le Canton de Vaud (n° 4123) (<https://eform.vd.ch/index/pubindex/form/50>) tenu par la Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire (CAMAC) du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH). A fin 2013, elle a été exclue de la liste des membres de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) pour infraction grave aux devoirs de la profession prévus par le Code d'honneur de la SIA.

Elle a été associée gérante du bureau d'architecture B. \_\_\_\_\_, à \_\_\_\_\_, qui a été déclaré en faillite. En 2013, A. \_\_\_\_\_ a créé avec son mari un nouveau bureau d'architecte, soit C. \_\_\_\_\_, à \_\_\_\_\_.

B. Le 23 mai 2014, le conseil des époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_ a déposé auprès de la Chambre des architectes du canton de Vaud une dénonciation à l'encontre de A. \_\_\_\_\_ en raison de l'accomplissement d'un mandat d'architecte pour la réalisation de travaux de transformations et d'agrandissement d'une habitation individuelle située sur la parcelle \_\_\_\_\_ du cadastre de la Commune de \_\_\_\_\_, sise au \_\_\_\_\_. Il ressort des pièces annexées à la dénonciation les faits suivants :

- Les époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_ ont signé avec A. \_\_\_\_\_ un contrat d'architecte les 5 mars et 2 décembre 2010 en utilisant le modèle du règlement SIA 112.
- Les travaux ont débuté au mois de juin 2011 et A. \_\_\_\_\_ confirmait en juillet 2011 que l'ouvrage serait terminé à la fin du mois d'octobre 2011, avec une marge de sécurité de deux à quatre semaines, garantissant ainsi une date d'emménagement à fin novembre 2011.
- L'ouvrage n'était pas achevé à la fin du mois de novembre 2011, et les époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_ ont fait part de leurs inquiétudes à A. \_\_\_\_\_, qui a résilié avec effet immédiat le contrat d'architecte au 1er décembre 2011, et qui a refusé la proposition de médiation présentée par les époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_.
- L'architecte F. \_\_\_\_\_, qui avait été mandaté pour reprendre la direction des travaux, a finalement refusé le mandat mais il a établi un rapport relatif aux défauts de l'ouvrage le 17 avril 2012, complété le 7 juin 2012. Il résulte de ce rapport que les travaux réalisés sont entachés de nombreux défauts, touchant notamment la conception de l'ouvrage et la direction des travaux.
- L'ingénieur G. \_\_\_\_\_ a établi les 2 et 3 mars 2012 deux rapports de constats concernant d'une part la charpente de la toiture du bâtiment existant, et d'autre part, tous les travaux impliquant les prestations d'un ingénieur civil.

Résumé contenant:

- Décision de la Chambre des architectes radiant la recourante de la liste des architectes autorisés à pratiquer dans le canton de Vaud pour une durée indéterminée pour avoir gravement violé ses devoirs professionnels. La question de savoir si l'ensemble des faits litigieux – dont certains pris isolément sont probablement prescrits – formeraient une unité qui se serait prolongée jusqu'en 2016 peut rester ouverte puisqu'une partie d'entre eux en tout cas n'étaient pas prescrits au moment où l'autorité de première instance a statué. - En 1998, le système de l'autorisation d'exercer et la liste des architectes autorisés à pratiquer dans le canton de Vaud ont été supprimés dans la LPrA et la qualité d'architecte reconnu, alors définie à l'ancien art. 1 LPrA, a été introduite dans la LATC à son art. 107. Il n'existe depuis lors aucun lien entre les art. 106 et 107 LATC et la LPrA. Le législateur n'a pas voulu réserver la qualité d'architecte reconnu au sens de l'art. 107 (soit celle qui autorise à signer des plans de construction soumis à enquête selon l'art. 106 LATC) aux seuls architectes inscrits sur la liste indicative (ou déclarative) tenue par le département. Aussi longtemps qu'il est inscrit au Registre des architectes A ou B, un architecte peut établir et signer des plans mis à l'enquête publique. Ainsi, l'art. 21 al. 1 let. d LPrA en lien avec les art. 106 et 107 LATC ne constituent pas une base légale suffisante pour prononcer la sanction disciplinaire incriminée. - Recours partiellement admis. Décision attaquée annulée et renvoi à l'autorité intimée pour qu'elle examine s'il se justifie de prononcer d'autres peines disciplinaires au sens de l'art. 21 al. 1 let. a et b LPrA.

## TRIBUNAL CANTONAL

### COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

#### Arrêt du 7 décembre 2016

Composition

M. Pascal Langone, président; M. Guillaume Vierin et M. Alex Dépraz,  
 juges.

Recourante

A. \_\_\_\_\_, à \_\_\_\_\_, représentée par Me Charles JOYE, avocat  
 à Lausanne,

Autorité intimée

Chambre des architectes du canton de Vaud, DFIRE/SIPAL, à  
 Lausanne,

- f) Le groupe technique H.\_\_\_\_\_ a établi en date du 25 avril 2012 un rapport relatif aux installations CVSE (chauffage-ventilation-sanitaire-électricité). Ce rapport révèle également d'importants défauts relevant de ces corps de métier.
- g) Toutes les parties impliquées dans le projet, soit l'architecte, les entrepreneurs concernés, leur assurance respective et les maîtres de l'ouvrage sont rapidement entrés en négociation afin de tenter de trouver un arrangement à l'amiable permettant de couvrir le dommage encouru. Afin d'établir les faits et de tenter de déterminer la part de responsabilité de l'architecte et des différents entrepreneurs impliqués, une convention d'expertise privée préparée par l'assureur responsabilité civile a été signée en été 2012 par toutes les parties au litige.
- h) Un rapport a été rendu le 8 mai 2013 par l'expert I.\_\_\_\_\_ architecte EPFL-SIA. Ce dernier conclut à une absence totale de responsabilité des maîtres de l'ouvrage et, en revanche, à une responsabilité lourde et prépondérante de l'architecte; le dommage étant estimé à l'époque à près de 3 millions de francs.
- i) Dans l'intervalle, les époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_ avaient déposé le 15 août 2012 auprès de la Direction de la Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA) à Zürich une dénonciation concernant A.\_\_\_\_\_. Le Conseil d'honneur du groupe professionnel des architectes a entendu les parties lors de son audience du 23 octobre 2013 et il a prononcé l'exclusion de la SIA de l'architecte A.\_\_\_\_\_ en raison de la violation du code d'honneur; la motivation de la décision a été transmise aux parties le 8 novembre 2013.

C. A.\_\_\_\_\_ s'est déterminée sur la dénonciation le 14 août 2014 en relevant que les problèmes rencontrés par les époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_, même s'ils étaient bien réels et regrettables, ne reflétaient pas la réalité de la qualité de l'activité déployée par son bureau et demandait donc de rejeter l'ensemble des conclusions prises à son encontre.

D. Le conseil des époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_ s'est déterminé le 12 mars 2015 sur la prise de position de l'architecte A.\_\_\_\_\_ du 14 août 2014. Il fait état des éléments suivants :

- a) D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_ ont déposé le 15 juillet 2014 une plainte pénale à l'encontre de A.\_\_\_\_\_ et son mari J.\_\_\_\_\_ ainsi qu'à l'encontre des organes et collaborateurs des entreprises intervenues sur le chantier pour gestion déloyale, faux dans les titres et escroquerie, faux renseignements sur des entreprises commerciales et violation des règles de l'art de construire.
- b) A.\_\_\_\_\_ exerçait son activité d'architecte dans le cadre de la société « B.\_\_\_\_\_ », dont elle était associée gérante. Le Tribunal d'arrondissement de la Côte avait prononcé la faillite sans poursuite préalable par jugement du 4 août 2014. Or, la société se trouvait en situation de surendettement sans que les mesures nécessaires aient été prises. En revanche, elle avait créé avec son mari en 2013, une nouvelle société C.\_\_\_\_\_, qui aurait repris certains actifs de la société B.\_\_\_\_\_. Un complément de plainte pénale avait été déposé pour gestion fautive.
- c) Il existerait au moins un autre cas de défaut comparable sur un chantier dont A.\_\_\_\_\_ avait la charge; ces faits feraient l'objet d'une instruction pénale dans le Canton de Genève suite à une dénonciation du maître de l'ouvrage, les époux K.\_\_\_\_\_.
- d) Les époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_ demandent la production en mains de l'assureur de la société B.\_\_\_\_\_, soit L.\_\_\_\_\_, les rapports établis par les experts M.\_\_\_\_\_ et N.\_\_\_\_\_ concernant ces travaux. Ils demandent aussi que A.\_\_\_\_\_ indique en détail

l'ensemble des cas dans lesquels des prétentions ont été élevées à son encontre ou à l'encontre d'une de ses sociétés du fait de son activité d'architecte ou d'ingénieure civile.

E. Le conseil de A.\_\_\_\_\_ s'est déterminé le 1er juin 2015 en demandant la suspension de l'instruction de la cause et en précisant que sa mandante avait dû requérir des mesures de protection du secret économique pour éviter qu'il n'en soit fait un abus. Il relève qu'elle a dû requérir ces mesures après avoir reçu l'appel d'une cliente l'informant que les dénonçants l'avaient contactée pour l'inciter à engager une démarche similaire à son encontre.

F. Dans un courrier du 29 janvier 2016, le conseil de A.\_\_\_\_\_ a indiqué notamment ce qui suit: "A.\_\_\_\_\_ déclare sur l'honneur avoir renoncé à fournir des prestations d'architecture, à l'exception de l'architecture d'intérieur, ce qu'elle a notamment déclaré lors de ses auditions dans les affaires des époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_ et K.\_\_\_\_\_ (...). Au demeurant, A.\_\_\_\_\_ a demandé spontanément, par courrier séparé du 29 janvier 2016 adressé à la CAMAC, son retrait du Registre des mandataires qualifié du canton de Vaud" figurant sous n° 4123. Le conseil a encore relevé les éléments suivants :

- a) Les époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_ ont aussi engagé une procédure civile par le dépôt d'une requête de conciliation le 7 septembre 2015, qui a abouti à une autorisation de procéder déléguée le 13 janvier 2016 par la Chambre patrimoniale cantonale (le montant du dommage réclamé s'élevait à plus de 6'000'000 de francs).
- b) En ce qui concerne la procédure pénale ouverte à Genève par les époux K.\_\_\_\_\_, le conseil de A.\_\_\_\_\_ a produit l'avis de prochaine clôture de l'instruction du 23 décembre 2015, informant les parties qu'une ordonnance de classement serait prochainement rendue.
- c) A la connaissance de son conseil, A.\_\_\_\_\_ ne faisait l'objet d'aucune autre procédure judiciaire ou administrative, ni prétentions en lien avec le respect de ses devoirs d'architecte.

G. Les époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_ sont encore intervenus le 21 mars 2016 pour demander que soient instruits tous les cas semblables où A.\_\_\_\_\_ aurait, le cas échéant, violé ses obligations professionnelles. Le conseil des époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_ a en outre indiqué le 8 avril 2016, les différentes mesures d'instruction qui allaient vraisemblablement être requises dans la procédure civile, ainsi que dans la procédure pénale ouverte contre A.\_\_\_\_\_.

H. La Chambre des architectes s'est réunie et a délibéré le 31 mai 2016. Elle a estimé que le dossier était suffisamment complet pour lui permettre de statuer sur la dénonciation des époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_. Elle a informé les parties qu'elle n'entendait pas, en l'état, suspendre la procédure, ni donner suite aux mesures d'instruction requises par le conseil des époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_. Un délai fixé au 21 juin 2016 a été imparti aux parties pour le dépôt d'un mémoire final.

I. Les époux D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_ ont produit le 21 juin 2016 le rapport de l'expert consulté dans le cadre du projet des époux K.\_\_\_\_\_ en relevant que ce rapport parlait de « *malfaçons criantes* ». Ils ont également produit la demande déposée auprès de la Chambre patrimoniale cantonale à l'encontre de A.\_\_\_\_\_ et de sept consorts, à savoir les entreprises impliquées dans les travaux du chantier dirigé par l'architecte dénoncée.

J. A. \_\_\_\_\_ s'est également déterminée le 21 juin 2016. Elle a réitéré sa déclaration du 29 janvier 2016 selon laquelle elle n'acceptait plus de nouveaux mandats d'architecture, en précisant que le site internet de la société C. \_\_\_\_\_ avait été mis à jour sur ce point. Elle rappelait qu'elle avait spontanément sollicité son retrait du registre des mandataires qualifiés et que du fait qu'elle n'entendait plus exercer la profession d'architecte, il n'y avait pas d'intérêt public à prononcer une sanction disciplinaire à son encontre. Elle a relevé aussi qu'elle avait fait l'objet de la sanction la plus grave prévue par le Code d'honneur de la SIA, soit l'exclusion avec la publication de la décision. Elle a encore ajouté que les dénonciateurs avaient requis et obtenu le séquestre de tous ses biens et ceux de son époux J. \_\_\_\_\_ de sorte qu'elle ne disposait que du minimum pour subvenir à ses besoins et à ceux de ses quatre enfants.

A. \_\_\_\_\_ a également précisé que les faits pour lesquels elle avait été dénoncée avaient déjà débouché sur des sanctions de nature professionnelle ainsi que sur de nombreuses suites judiciaires dont elle devait répondre, ce qui rendait inutile d'ajouter des sanctions disciplinaires au titre de la prévention générale d'une profession à laquelle elle a renoncé. A. \_\_\_\_\_ a encore expliqué que la plupart des comportements dénoncés étaient antérieurs au délai de prescription de cinq ans. Tel était le cas de la violation des devoirs de la profession lors de la rédaction et de la signature des documents contractuels et lors de la phase d'appel d'offre et d'adjudication. Pour le surplus, elle se tenait à disposition « pour une audition si nécessaire ».

K. La Chambre des architectes s'est à nouveau réunie le 29 juin 2016. Elle a estimé que l'audition de l'architecte A. \_\_\_\_\_ ne lui paraissait pas nécessaire et que le dossier était suffisamment complet pour lui permettre de statuer en connaissance de cause. Elle a informé les parties qu'à défaut d'un avis contraire dans un délai au 14 juillet 2016, elle partait de l'idée que l'architecte dénoncée renonçait à être entendue oralement par l'autorité. En temps utile, l'intéressée a demandé son audition par la Chambre des architectes, qui a été fixée le 24 août 2016.

L. Le 19 août 2016 les époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_ ont produit un projet de contrat d'architecte établi en juin 2016 entre A. \_\_\_\_\_ et les époux O. \_\_\_\_\_ et P. \_\_\_\_\_ en vue de la rénovation de leur villa à \_\_\_\_\_. Le contrat prévoit une couverture d'assurance responsabilité civile pour les prestations de l'architecte à hauteur de 5'000'000 fr. pour les dommages corporels et matériels et à hauteur de 500'000 fr. pour les dommages à des constructions. Les plans d'architecte annexés au projet de contrat sont établis par C. \_\_\_\_\_ avec le nom de A. \_\_\_\_\_ sous la rubrique architecte.

Lors de l'audience du 24 août 2016, A. \_\_\_\_\_ a expliqué que sa famille était en proie à de graves difficultés financières en raison des séquestres ordonnés à la demande des époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_. A. \_\_\_\_\_ avait pensé renoncer à son activité d'architecte en terminant différents mandats en cours, mais elle s'était vue contrainte de revoir sa position pour subvenir aux besoins de sa famille, notamment pour répondre aux réclamations financières qui lui sont faites. Elle a ainsi reconsidéré sa décision de ne plus exercer sa profession d'architecte. Elle a précisé aussi qu'elle envisageait une collaboration avec un ingénieur de \_\_\_\_\_ pour régler les aspects techniques des projets.

A la question de savoir ce qu'elle avait appris dans sa pratique professionnelle à la suite du projet des époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_, A. \_\_\_\_\_ a répondu qu'elle aurait dû assurer une

meilleure gestion du projet et surtout ne pas laisser ses clients intervenir directement sur le chantier et ne pas autoriser toutes les modifications qu'ils souhaitaient apporter au projet. Elle a précisé qu'elle était maintenant « beaucoup plus radicale et conséquente avec ses clients ». Elle a ajouté aussi que la collaboration avec un ingénieur civil lui permettrait de régler certains problèmes techniques que pose la gestion d'un chantier.

Il lui a été demandé ce qu'elle avait entrepris personnellement pour parer à ses propres manquements constatés lors de la réalisation du projet des époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_, par exemple dans la formation continue. Elle a répondu qu'elle avait voulu arrêter la profession d'architecte, car elle se sentait terrifiée par toutes les accusations portées contre elle. Pour les mesures prises en vue de parer aux manquements constatés; elle a indiqué vouloir être beaucoup plus claire, carrée et organisée dans ses relations avec les clients. Depuis le projet des époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_, elle a licencié les personnes qui avaient collaboré avec elle. Elle a précisé que l'ingénieur avec qui elle souhaite collaborer possède un bureau à \_\_\_\_\_ et a un architecte et un chef de chantier comme collaborateurs. Sur la question de l'amélioration des compétences professionnelles A. \_\_\_\_\_ a expliqué qu'elle utilisait des outils pour avoir une ligne plus claire, et suivre une procédure pour mener à bien les projets confiés.

M. Le conseil des époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_ a produit le 29 août 2016 un exemplaire complet des projets de contrat d'architecte établis par A. \_\_\_\_\_, qui a pu se déterminer sur ces documents le 7 septembre 2016.

Le Conseil de A. \_\_\_\_\_ a produit le 7 septembre 2016 également sous n° 108 de son bordereau le contrat d'assurance responsabilité civile dont la production a été requise par les dénonciateurs en demandant que cette pièce reste confidentielle (protection du secret des affaires).

Le conseil de A. \_\_\_\_\_ a également déposé des observations finales: Il a relevé que A. \_\_\_\_\_ n'était pas de langue maternelle française, mais avait tenu à s'exprimer en français lors de l'audience. Il a rappelé les procédures civile et pénale en cours et a précisé que A. \_\_\_\_\_ était particulièrement attentive aux recommandations professionnelles que les membres de la Chambre des architectes pourraient lui adresser, sans préjuger des responsabilités qui devront être établies. Il demande enfin qu'il soit tenu compte des conséquences déjà très lourdes que A. \_\_\_\_\_, son couple et sa famille ont dû et doivent encore assumer en raison de la décision rendue par le Conseil d'honneur de la SIA et des procédures en cours. Il mentionne les perquisitions opérées par la police judiciaire à la demande des époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_ au petit matin devant ses enfants et son mari et rappelle le séquestre de leurs biens par la justice pénale sur réquisition des dénonciateurs également.

N. Par décision du 14 septembre 2016, la Chambre des architectes a prononcé la radiation de l'architecte A. \_\_\_\_\_ de la liste des architectes autorisés à pratiquer dans le Canton de Vaud pour une durée indéterminée pour violation grave des devoirs professionnels d'architecte.

O. Le 17 octobre 2016, A. \_\_\_\_\_ a interjeté recours auprès du Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et public, à l'encontre de la décision précitée, dont elle demande l'annulation.

Le 20 octobre 2016, l'autorité a produit le dossier complet de la cause et renoncé à déposer

une réponse au recours.

### Considérant en droit

1. La loi cantonale du 13 décembre 1966 sur la profession d'architecte (LPrA; RSV. 705.41) définit les droits et devoirs de l'architecte. C'est ainsi que les architectes qui pratiquent dans le Canton de Vaud et les sociétés exerçant une activité équivalente sont soumis à l'autorité disciplinaire de la Chambre des architectes (art. 6). L'architecte est tenu de faire définir clairement son mandat par son client (art. 7). L'architecte doit alors apporter à son client le concours de tout son savoir, de toute son expérience et de son développement dans l'étude de ses projets, dans la direction de ses travaux et dans les avis ou conseils qu'il est appelé à lui donner. Il sert les intérêts de son client dans la mesure où ils ne s'opposent pas à ce qu'il estime conforme à son devoir (art. 8). L'architecte est lié par un devoir de discrétion à l'égard de son client (art. 9). En accord avec son client, l'architecte peut faire appel à la collaboration de spécialistes ou d'artistes. Il définit alors préalablement et d'entente avec eux les droits, les devoirs et les responsabilités de chacun (art. 13).

En règle générale, l'architecte dirige et coordonne tous les corps de métier, y compris ceux qui relèvent de l'industrialisation de la construction (art. 14). Enfin, l'architecte exerce sa profession sous son nom et sous sa responsabilité personnelle. Il lui est interdit de prêter son nom (art. 15).

b) La Chambre des architectes est l'autorité disciplinaire surveillant l'exercice de la profession d'architecte dans le Canton de Vaud. Selon l'art. 21 al. 1 LPrA, la Chambre des architectes peut infliger, en cas d'infraction à la loi sur la profession d'architecte ou de violation des devoirs professionnels, des peines disciplinaires à savoir:

"(...)

- a) l'avertissement;
- b) l'amende jusqu'à cinq mille francs;
- c) la radiation provisoire de la liste des architectes pour 5 ans au maximum;
- d) la radiation pour une durée indéterminée.

"(...)"

L'art. 21 LPrA précise que les sanctions disciplinaires peuvent être cumulées (al. 2) et que celui qui a fait l'objet de la sanction prévue à la lettre d) ne peut présenter une demande d'inscription dans la liste avant un délai de 5 ans (al. 3).

L'art. 24 LPrA précise que les parties sont entendues à propos de chaque grief articulé contre l'architecte.

c) Dans la décision attaquée, la Chambre des architectes a considéré que l'activité exercée par la recourante dans le cadre du contrat d'architecte passé avec les époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_ ne respectait pas les devoirs professionnels de l'architecte. Elle s'est basée pratiquement sur les mêmes

éléments de fait qui avaient abouti à la condamnation la plus grave prévue par le Code d'honneur de la société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), soit l'exclusion de la SIA avec publication dans les organes de la SIA (art. 35 let. g du Code d'honneur), selon décision du Conseil d'honneur de la SIA des 23 octobre et 8 novembre 2013, décision qui, n'ayant pas été contestée par la recourante, est entrée en force. Les principaux devoirs professionnels mis en cause portent sur les points suivants :

- *Conclusion du contrat*: Les contrats signés en mars et décembre 2010 indiquaient un montant de 3 millions de francs pour la couverture responsabilité civile concernant les dommages à des constructions alors que seule la somme de 500'000 francs était assurée par le contrat signé avec l'Helvetia; or, cette couverture était trop restreinte pour assurer la défense des intérêts du mandant.

- *Appels d'offres et adjudications*: Les plans d'exécution n'ont pas été réalisés avec un degré d'avancement suffisant avant de faire les appels d'offres. Une partie importante des travaux - dont la partie préfabriquée de l'extension qui à elle seule représentait plus d'un demi-million de francs - n'a pas fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres permettant la mise en concurrence de plusieurs entreprises, et l'architecte n'a ainsi pas été en mesure de procéder à des négociations des offres lors des adjudications. L'architecte a en outre renoncé dans la majeure partie des travaux à la rédaction de contrats écrits et précis, en se limitant à signer l'offre de l'entreprise en guise de contrat. L'architecte a privé les mandants de la possibilité de négocier les meilleures conditions possibles, et l'absence de contrat a également privé les mandants des droits habituels conférés au maître de l'ouvrage.

- *Définition du projet*: L'architecte a débuté l'exécution du chantier sans avoir défini le projet de manière suffisamment adéquate et sans avoir obtenu une approbation claire de la part du maître de l'ouvrage. Ce manque de clarté a provoqué de nombreux changements du projet en cours d'exécution en partie dus aux modifications de commandes des plaignants et a nécessité la correction de nombreuses erreurs qui n'avaient pas été décelées auparavant, faute de planification suffisante. Ce manque de clarté a contribué largement au retard dans le chantier et aux dépassements des coûts.

- *Modification du projet*: L'intéressée a accepté de réaliser un projet d'exécution qui comprenait de profonds changements par rapport au projet de la demande d'autorisation de construire, notamment en modifiant le terrain naturel afin de corriger les erreurs de niveaux du projet initial autorisé par la Municipalité de Mies. Ces modifications ont provoqué un dépassement notable du gabarit, sans que ces changements aient fait l'objet de demandes d'autorisations complémentaires auprès des autorités compétentes. Ces modifications ont provoqué un dépassement notable du gabarit autorisé. Elles pouvaient entraîner des conséquences dommageables pour le maître de l'ouvrage, comme le refus d'un permis d'habiter ou un ordre de rétablissement de la situation réglementaire.

- *Informations lacunaires*: Des informations lacunaires et erronées ont été fournies au maître de l'ouvrage en ce qui concerne les coûts et les délais durant la phase d'exécution du projet.

- *Résiliation du contrat en temps inopportun*: L'architecte a aussi violé les devoirs de la profession en résiliant le contrat dans une situation particulièrement complexe et en refusant la médiation alors que celle-ci avait été convenue dans les deux contrats signés entre les parties.

d) Comme cela ressort de la décision attaquée, force est de constater que l'architecte

dénoncée a violé ses devoirs professionnels résultant des art. 7 et 8 LPrA. L'architecte n'a pas été en mesure de défendre les intérêts de son client à la fois dans l'étude du projet, dans la direction des travaux et dans les conseils qu'elle était amenée à donner. Les délais d'exécution annoncés apparaissaient difficilement réalisables et sont probablement la source de nombreux problèmes: l'ampleur des travaux prévus nécessitait des délais allant jusqu'au double des délais annoncés et convenus. Les rabais très importants accordés sur le montant des honoraires ne permettaient pas de mettre à disposition toutes les forces de travail requises par l'importance du projet et les délais à tenir. Des délais trop courts ont pu aussi empêcher l'établissement d'un dossier de plans d'exécution et l'ouverture d'une procédure d'appel d'offre avec des soumissions et des plans de détail pour les postes les plus importants. L'architecte n'a pas défendu les intérêts de ses clients même si elle a accepté des délais trop courts pour satisfaire à leur demande (art. 8 LPrA). Elle ne disposait apparemment pas de l'expérience et des connaissances professionnelles requises, ni du personnel qualifié pour assurer la prise en charge du mandat qui lui a été confié ni pour organiser dans les règles de l'art le travail de direction des travaux.

e) C'est sur la base de ces éléments de fait que Chambre des architectes a décidé que "l'architecte A. \_\_\_\_\_ est radiée de la liste des architectes autorisés à pratiquer dans le Canton de Vaud pour une durée indéterminée" pour violation grave des devoirs professionnels d'architecte, en application de l'art. 21 al. 1 let. d LPrA. Elle a considéré qu'une interdiction de pratiquer la profession d'architecte dans le canton de Vaud au sens des art. 106 et 107 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11) pour une durée indéterminée devait être prononcée.

2. a) La recourante se plaint d'une constatation inexacte des faits par l'autorité de première instance. Elle critique le passage suivant de la décision attaquée: "il n'est pas douteux et non contesté que l'architecte dénoncée a violé les obligations professionnelles résultant des art. 7 et 8 LPrA (...), sans qu'il soit nécessaire de revenir sur chacun des manquements constatés, puisque l'architecte ne les conteste pas". Elle observe que durant la procédure disciplinaire elle avait contesté sa responsabilité pour le dommage économique subi par ses anciens mandants, soit les époux D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_, dont le montant était également contesté. Or s'il est vrai que la recourante semble avoir contesté sa responsabilité, elle n'avait pas sérieusement remis en cause les autres faits – gaves – qui lui étaient reprochés.

Le 29 janvier 2016, la recourante avait déclaré sur l'honneur avoir renoncé à fournir des prestations d'architecture, à l'exception de l'architecture d'intérieur, et qu'elle avait demandé spontanément à la CAMAC, par courrier séparé du 29 janvier 2016, son retrait du Registre des mandataires qualifiés du canton de Vaud figurant sous n° 4123. Le 21 juin 2016, elle a réitéré sa déclaration du 29 janvier 2016 selon laquelle elle n'acceptait plus de nouveaux mandats d'architecture. Elle rappelait qu'elle avait spontanément sollicité son retrait du Registre des mandataires qualifiés et qu'elle n'entendait plus exercer la profession d'architecte. A noter que les mêmes manquements professionnels reprochés à la recourante par l'autorité intimée avaient abouti à la condamnation la plus grave prévue par le Code d'honneur de la société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), soit l'exclusion de la SIA avec publication dans les organes de la SIA (art. 35 let. g du Code d'honneur), selon décision du Conseil d'honneur de la SIA des 23 octobre et 8 novembre 2013. Or, cette décision n'avait

pas été contestée par la recourante.

Il découle de ces circonstances que l'autorité intimée pouvait partir de l'idée que la recourante avait implicitement reconnu la plupart des manquements professionnels qui lui étaient reprochés, partant n'avait pas contesté la violation de ses obligations professionnelles résultant des art. 7 et 8 LPrA ni le principe même d'une sanction disciplinaire.

b) Par ailleurs c'est à tort que la recourant se plaint d'une violation de l'art. 28 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), selon lequel l'autorité établit les faits d'office. En effet, la décision attaquée a été rendue à l'issue d'une instruction approfondie. Pour établir les graves manquements professionnels reprochés à la recourante, l'autorité intimée s'est fondée non seulement sur les le dossier de la SIA ayant abouti décision du Conseil d'honneur de la SIA des 23 octobre et 8 novembre 2013, mais également sur d'autres mesures d'instruction qu'elle avait ordonnées (auditions des parties, production de pièces, dont le rapports d'expertise du 8 mai 2013 de Jan-Marc Légeret, architecte EPF-SI conduant à une responsabilité lourde et prépondérante de la recourante, etc.).

Force est donc d'admettre que l'autorité intimée n'a pas établi de façon manifestement inexacte – soit arbitrairement – les faits pertinents. La recourante ne prétend pas du reste que l'autorité intimée aurait procédé à une appréciation arbitraire des preuves, ou aurait omis de tenir compte d'un moyen de preuve important propre à modifier la décision attaquée, ou encore aurait, sur la base des éléments recueillis, procédé à des déductions insoutenables.

Le grief est donc dénué pertinence.

3. La recourante fait ensuite valoir que les faits reprochés en rapport avec la signature du contrat d'architecte et la direction des travaux seraient prescrits. Elle invoque l'art. 22 LPrA prévoyant que "l'action disciplinaire s'éteint dans un délai de cinq ans dès la commission des faits".

Il est vrai que les discussions ayant abouti à la signature du contrat d'architecte les 5 mars et 2 décembre 2010 et d'une partie des prestations concernant l'organisation et la direction de chantier, qui ont débuté en juin 2011, constituent des faits qui, pris isolément, sont probablement prescrits. On doit toutefois se demander s'il n'y a pas lieu de considérer l'ensemble des faits comme un "comportement incorrect d'une certaine durée" formant une unité qui s'est prolongé jusqu'en 2016. Or les agissements continus ne se prescrivent pas tant qu'ils durent; la prescription court dès le jour où ils ont cessé. Alors qu'elle était sous le coup d'une procédure disciplinaire et avait été radiée de la liste des membres SIA en raison d'une infraction grave aux devoirs professionnels contraires au Code d'honneur, la recourante a fait de fausses déclarations à la Chambre des architectes. Comme on l'a vu plus haut, le 29 janvier 2016, la recourante avait déclaré sur l'honneur avoir renoncé à fournir des prestations d'architecture, à l'exception de l'architecture d'intérieur, et qu'elle avait demandé spontanément à la CAMAC son retrait du Registre des mandataires qualifiés du canton de Vaud figurant sous n° 4123. Le 21 juin 2016, elle a réitéré sa déclaration du 29 janvier 2016, selon laquelle elle n'acceptait plus de nouveaux mandats d'architecture. Elle rappelait qu'elle avait spontanément sollicité son retrait du Registre des mandataires qualifiés et qu'elle n'entendait plus exercer la profession d'architecte. Or il s'est avéré que la recourante n'a pas tenu sa parole, puisqu'elle a conclu notamment un contrat d'architecte en juin 2016 avec les

époux Sommer. Point n'est besoin cependant d'examiner plus avant la question de savoir si les faits litigieux ont perduré jusqu'en 2016, dès lors que la résiliation immédiate du contrat survenue le 1<sup>er</sup> décembre 2011 ainsi que le refus de la médiation proposée par les maîtres de l'ouvrage se rapportent à des faits qui n'étaient pas prescrits au moment où l'autorité de première instance, soit la Chambre des architectes, a prononcé sa décision. En effet, comme cela ressort pertinemment de la décision attaquée, la résiliation immédiate du contrat d'architecture est intervenue au pire moment, où de graves difficultés apparaissaient sur le chantier. Non seulement les délais d'exécution promis pour fin novembre 2011 n'allaient pas être tenus, mais d'importants défauts pouvaient déjà se constater. L'architecte dénoncée était la seule personne en possession de tous les éléments techniques et de toutes les informations lui permettant de remédier le mieux possible et dans les meilleurs délais à la situation qui se déroulait sur le chantier. En résiliant avec effet immédiat au 1<sup>er</sup> décembre 2011 le contrat d'architecte, l'architecte a placé les constructeurs dans une situation de détresse gravement préjudiciable. La gravité du préjudice lié à la résiliation immédiate du contrat était amplifiée par les nombreux manquements constatés dans la planification et l'organisation du chantier et la direction des travaux. Le refus de la médiation proposée par les constructeurs confirmait une position clairement préjudiciable aux intérêts de ses clients et entraînant une violation des devoirs professionnels mentionnés à l'art. 8 LPPrA. L'architecte dénoncée s'était de plus elle-même privée de la possibilité de réduire le dommage en perdant tout contrôle sur l'organisation de la suite du chantier.

Ces éléments de fait méritent, à eux seuls, une sanction disciplinaire prononcée à l'égard de la recourante. La décision attaquée n'est donc pas fondée entièrement sur des faits prescrits.

4. La recourante soutient enfin que la sanction disciplinaire prononcée à son encontre constituerait une restriction inadmissible à la liberté économique garantie par l'art. 27 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101).

a) Selon l'art. 27 al. 1 Cst., la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 137 I 167 consid. 3.1 p. 172; 135 I 130 consid. 4.2 p. 135; 134 I 214 consid. 3 p. 215 s.). Aux termes de l'art. 36 al. 1 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi (ATF 139 I 280 consid. 5.1 p. 284 et les références citées); les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.).

b) Les mesures disciplinaires infligées à un membre d'une profession libérale soumise à la surveillance de l'Etat ont principalement pour but de maintenir l'ordre dans la profession, d'en assurer le fonctionnement correct, d'en sauvegarder le bon renom et la confiance des citoyens envers cette profession, ainsi que de protéger le public contre ceux de ses représentants qui pourraient manquer des qualités nécessaires. Les mesures disciplinaires ne visent pas, au premier plan, à punir le destinataire, mais à l'amener à adopter à l'avenir un comportement conforme aux exigences de la profession et à rétablir le fonctionnement correct de celle-ci. En ce sens, les sanctions disciplinaires se distinguent des

sanctions pénales (arrêt 2C\_66/2013 du 7 mai 2013 consid. 7.2 et les références citées).

c) Les cantons peuvent donc faire dépendre l'autorisation de pratiquer une profession libérale (par exemple médecin, pharmacien, avocat,...) de conditions personnelles, notamment de capacité, d'honorabilité, de loyauté ("Vertrauenswürdigkeit") et de bonne réputation, lorsque le danger que comporte une activité pour le public peut dans une large mesure être diminué en restreignant l'exercice de celle-ci aux seuls professionnels particulièrement qualifiés (ATF 119 la 374 consid. 2b p. 376; 116 la 355 consid. 3a p. 356 s.; 112 la 33 consid. 4b p. 325 et les références citées). Les cantons qui réglementent l'accès à la profession d'architecte ou d'ingénieur le font par voie directe ou indirecte, respectivement par les deux voies. Ils le font de manière directe lorsqu'ils exigent une inscription dans un registre cantonal ou une autorisation spécifique de pratiquer (p. ex. Fribourg, Genève, Neuchâtel ou Tessin). Ils le font de manière indirecte lorsqu'ils permettent à leurs autorités de subordonner la participation à une procédure sélective de marchés publics à une inscription sur une liste permanente (Fribourg, Jura, Neuchâtel, Vaud, Valais ou Berne) ou quand, sans exiger d'inscription ou d'autorisation spécifiques, certaines prestations, définies sont assujetties par la police des constructions à la participation d'un architecte ou ingénieur spécialement qualifié au regard de la législation cantonale. Les exigences légales formulées par les différents cantons en ce domaine sont fort disparates et les prestations réservées aux mandataires reconnues vont d'un régime minimaliste - comme c'est le cas en Valais - à un régime très réglementé - comme c'est le cas à Genève. En Suisse allemande, la profession d'architecte et d'ingénieur n'est en règle générale même pas réglementée (TF, arrêt 2C\_268/2010 du 18 juin 2010, consid. 3.2.2; JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY/ISABELLE ROMY, La construction et son environnement en droit public, 2010, p. 53 ss et 56).

5. Selon la décision attaquée, la Chambre des architectes a prononcé à l'encontre de la recourante la radiation de "la liste des architectes autorisés à pratiquer dans le Canton de Vaud pour une durée indéterminée", en application de l'art. 21 al. 1 let. d LPPrA. Elle a considéré qu'une "interdiction de pratiquer la profession d'architecte dans le canton de Vaud pour une durée indéterminée doit être prononcée".

La recourante ne conteste pas sérieusement, à juste titre, la gravité des manquements professionnels qui lui sont reprochés ni que la sanction disciplinaire qui lui a été infligée sur la base de l'art. 21 al.1 let. d LPPrA répond à un intérêt public prépondérant. En revanche, elle remet en cause la légalité de la sanction disciplinaire.

a) Le principe de la légalité trouve en droit disciplinaire une application différenciée (cf. URSULA MARTI/ROSWITHA PETRY, La jurisprudence en matière disciplinaire rendue par les juridictions administratives genevoises, in RDAF 2007 I 226, 235). Il s'applique en effet strictement aux sanctions en ce sens que l'autorité ne peut pas infliger une sanction qui n'est pas prévue par la loi. En revanche, en ce qui concerne la définition des manquements susceptibles d'entraîner des sanctions, les clauses générales satisfont à l'exigence de légalité (arrêt 2A\_191/2003 du 22 janvier 2004, consid. 7.2; DOMINIQUE FAVRE, Les principes pénaux en droit disciplinaire, in Mélanges Robert Patry, Lausanne 1988, p. 331-332). La mesure disciplinaire n'a pas en premier lieu pour but d'infliger une peine, mais de maintenir l'ordre à l'intérieur du groupe de personnes auquel il s'applique et, s'agissant des professions libérales, d'assurer l'exercice correct de la profession et de préserver la confiance du public à l'égard des

personnes qui l'exercent (arrêt 2A\_448/2003 du 3 août 2004, consid. 1; ATF 108 la 230 consid. 2b p. 232, 316 consid. 5b p. 321; GABRIEL BOINAY, Le droit disciplinaire dans la fonction publique et dans les professions libérales, particulièrement en Suisse romande, Revue jurassienne de jurisprudence 1998 p. 1 ss, 10).

b) aa) Aux termes de l'art. 106 LATC, les plans de toute construction mis à l'enquête publique, à l'exception des constructions de minime importance, doivent être établis et signés soit par un architecte, soit par un ingénieur pour les plans particuliers relevant de sa spécialité. Selon l'art. 107 al. 1 LATC (modifié par la nouvelle du 4 février 1998), dont l'intitulé mentionne "Architectes reconnus", la qualité d'architecte est reconnue, notamment aux personnes inscrites au Registre des architectes A ou B du REG (Fondation suisse des registres des ingénieurs, des architectes et des techniciens). Les art. 106 et 107 LATC sont des dispositions de police dont le but est de s'assurer qu'un projet est conçu et réalisé par les personnes disposant des connaissances scientifiques, techniques ou artistiques nécessaires. Sont en cause des motifs de police, soit exclusivement d'intérêt public (sécurité, salubrité, esthétique des constructions notamment). En d'autres termes, il s'agit d'avoir la garantie que seront respectées tant les règles de l'art de construire que celles découlant de la planification et de la législation, sur le plan du droit matériel (respect de l'affectation de la zone, densité, esthétique des constructions, distance aux limites, respect des alignements routiers, etc.) et sur celui de la procédure (constitution d'un dossier complet, respect des règles relatives à l'enquête publique, etc.) qu'il n'est pas question de détourner de leur but pour protéger des intérêts privés et économiques, sous peine de violer la liberté économique garantie par les art. 26, 34 et 94 de la Constitution fédérale (arrêt AC.2000.0124 consid. 5, publié en RDAF 2011 I 487; voir aussi AC.2011.0161 du 28 novembre 2011, consid. 2).

bb) La recourante conteste donc la légalité de la sanction disciplinaire. Elle fait valoir que la "liste des architectes autorisés à pratiquer" telle quelle définit anciennement par la loi sur la profession d'architecte n'existe plus, si bien que l'exercice de la profession d'architecte n'est plus soumise à autorisation dans le canton de Vaud. Selon elle, il n'existe qu'un "registre des mandataires qualifiés" au sens de l'art. 107 LATC, qui est au demeurant facultatif.

Il est vrai que, comme cela ressort des travaux préparatoires (Exposé des motifs et projets de lois – EMPL - modifiant la LATC et la loi du 13 décembre 1996 sur la profession d'architecte, in BGC janvier 1998, p. 7177 ss), le Grand Conseil a abrogé la liste de architectes reconnus et autorisés à exercer la profession dans le Canton de Vaud lors de révision de la loi du 13 décembre 1966 sur la profession d'architecte intervenue le 4 février 1998; le législateur cantonal a cependant simultanément amendé l'art. 107 LATC en y reprenant les conditions auxquels l'ancien art. 1<sup>er</sup> de la loi en question reconnaissait la qualité d'architecte, notamment aux personnes inscrites au Registre des architectes A ou B du REG (p. 7211, 7229). En effet, une "liste indicative des personnes habilitées à déposer des plans est établie et tenue à jour" par le département compétent (p. 7211). Ainsi, en ce qui concerne l'élaboration de projets de construction, l'art. 107 LATC introduit dans la LATC la qualité d'architecte précédemment définie à l'art. 1<sup>er</sup> de la loi sur la profession d'architecte qui est abrogée (ibidem). Cette liste indicative des architectes a pour but de renseigner notamment les communes, dont les municipalités doivent vérifier si l'auteur d'un projet de construction a qualité pour déposer des plans de construction (ibidem).

Certes, le législateur cantonal n'a pas abrogé ni amendé l'art. 21 al. 1 let. d LPrA, prévoyant la "radiation (de la liste des architectes) pour une durée indéterminée" au titre de sanction disciplinaire. Il n'en demeure pas moins que le Grand Conseil a entendu supprimer le système de l'autorisation d'exercer ainsi que la liste des architectes autorisés à pratiquer dans le Canton de Vaud et, cela pour des motifs de compatibilité avec la législation en matière de marchés publics et aux accords de l'OMC (anciennement GATT). Lors des débats, le Grand Conseil a expressément refusé de maintenir un système de liste des professionnels qualifiés (refus de l'amendement Vuilleumier lors du 1<sup>er</sup> débat, BGC 27 janvier 1998, p. 7390-7394 et lors du 2<sup>ème</sup> débat, BGC 3 février 1998, p. 7929-7935). Le conseiller d'Etat en charge du dossier a alors expressément rappelé que la liste tenue par le Département n'aurait qu'une valeur "indicative", qu'il était "illusoire de penser qu' [elle] puisse être une protection dans le cadre de l'ouverture des marchés publics et être un code de déontologie", et que cette liste n'aurait pas "un caractère obligatoire" (cf. intervention du conseiller d'Etat Schmutz, BGC 3 février 1998, p. 7932). Le législateur a souhaité maintenir la LPrA pour des motifs de protection du public (BGC 26 janvier 1998, p. 7297). Cela étant, il résulte des débats que le législateur paraissait conscient que la portée des dispositions qui subsistaient dans la LPrA était singulièrement restreinte par les modifications, à tel point qu'il est clairement évoqué que cette législation pourrait être abrogée après une période transitoire (cf. intervention du conseiller d'Etat Daniel Schmutz, BGC 27 janvier 1998, p. 7401).

Dans son ancienne teneur, l'art. 107 aLATC prévoyait que "la qualité d'architecte est définie par la loi sur la profession d'architecte, qui fixe les conditions d'inscription dans la liste des architectes reconnus". Avant son abrogation, l'ancien art. 3 LPrA précisait que "pour être autorisé à exercer sa profession dans le canton de Vaud, l'architecte doit être inscrit dans la liste des architectes reconnus par l'Etat (...)". Or, sur la base d'une interprétation littérale du texte clair de la loi, il n'existe aucun lien entre les dispositions figurant aux art. 106 et 107 LATC (dans sa nouvelle teneur) et les dispositions de la LPrA. En particulier, le législateur n'a pas réservé la qualité d'architecte reconnue au sens de l'art. 107 LATC (soit celle qui permet de signer des plans de construction selon l'art. 106 LATC) aux architectes inscrits sur une quelconque liste. Il n'a pas prévu d'autres conditions que celles figurant dans l'art. 107 al. 1 LATC. La liste indicative (ou déclarative) tenue par le Département, comme son épithète le souligne, est dépourvue de force obligatoire faute de reposer sur une base légale suffisante. La qualité d'architecte reconnu ne peut être refusée à une personne du simple fait qu'elle ne figure pas sur la liste indicative du Département. Ainsi, il n'est pas possible de prononcer une interdiction de pratiquer la profession d'architecte dans le canton de Vaud, ni en particulier d'interdire à un architecte reconnu au sens de l'art. 107 LATC d'établir et de signer des plans mis à l'enquête publique. Autrement dit, aussi longtemps qu'il est par exemple inscrit au Registre des architectes A ou B – comme c'est le cas de la recourante –, un architecte est considéré comme étant apte à signer des plans mis à l'enquête publique.

Dans ce contexte, il n'est pas possible d'interpréter l'art. 21 LPrA en ce sens que le législateur aurait considéré que la radiation viserait désormais la liste "indicative" tenue par le Département. En outre, il ressort également de ce qui précède qu'une telle radiation ne peut de toute manière avoir pour effet d'interdire à un architecte satisfaisant aux conditions posées par l'art. 107 LATC de signer des plans de construction au sens de l'art. 106 LATC.

cc) En résumé, l'art. 21 al. 1 let. d LPrA en relation avec les art. 106 et 107 LATC ne constituent pas une base légale suffisante pour prononcer la mesure disciplinaire incriminée. Dans ces

conditions, il n'est pas nécessaire d'examiner encore si la sanction disciplinaire infligée à la recourante respecte le principe de proportionnalité. Il incombe toutefois à l'autorité intimée d'examiner si une autre peine disciplinaire – fondée sur une base légale suffisante – entre en ligne de compte sur la base des manquements professionnels – non prescrits – qui sont reprochés à la recourante.

6. Vu ce qui précède, le recours doit être partiellement admis et la décision entreprise annulée. Le dossier doit être retourné à la Chambre des architectes pour qu'elle examine s'il se justifie de prononcer d'autres peines disciplinaires prévues par la LPrA, à savoir l'avertissement et/ou l'amende jusqu'à cinq mille francs (art. 21 al. 1 let. a et let. b LPrA) sur la base des faits reprochés à la recourante (y compris ceux qui sont postérieurs au 1<sup>er</sup> décembre 2011).

Obtenant pour l'essentiel gain de cause, la recourante a droit à l'allocation de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD). Il se justifie de statuer sans frais (art 49 LPA-VD)

**Par ces motifs**  
**la Cour de droit administratif et public**  
**du Tribunal cantonal**  
**arrête:**

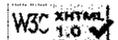
- I. Le recours est partiellement admis.
- II. La décision de la Chambre des architectes du 14 septembre 2016 est annulée, le dossier de la cause lui étant renvoyé pour nouvelle décision dans le sens du considérant 6.
- III. Il n'est pas prélevé d'émolument judiciaire.
- IV. La Chambre des architectes versera à la recourante A. \_\_\_\_\_ une indemnité de 1'500 (mille cinq cents) francs à titre de dépens.

Lausanne, le 7 décembre 2016

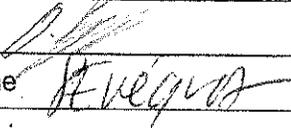
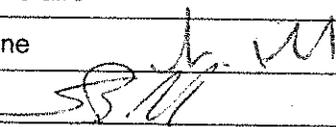
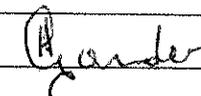
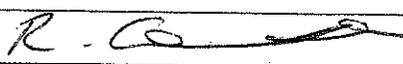
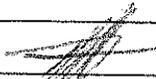
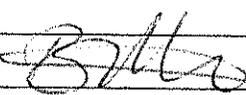
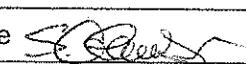
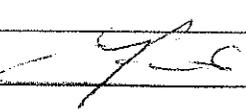
Le président:

**Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.**

**Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.**



Liste des député-e-s signataires – état au 1<sup>er</sup> janvier 2018

Aminian Taraneh	Cherubini Alberto	Epars Olivier
Aschwanden Sergej 	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	Creteigny 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<sup>er</sup> janvier 2018

Joly Rebecca	Neyroud Maurice	Rydlo Alexandre
Junglaus Delarze Susanne <i>S. Junglaus</i>	Nicolet Jean-Marc <i>Nicolet</i>	Ryf Monique
Keller Vincent	Paccaud Yves	Schaller Graziella <i>Schaller</i>
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 <i>Pointet</i>	Sonnay Eric
Luisier Brodard Christelle	Porchet Léonore	Sordet Jean-Marc
Mahaim Raphaël <i>Mahaim</i>	Probst Delphine <i>Probst</i>	Stürner Felix <i>Stürner</i>
Marion Axel	Radice Jean-Louis	Suter Nicolas
Masson Stéphane	Rapaz Pierre-Yves	Tafelmacher Pauline
Matter Claude <i>Matter</i>	Räss Etienne	Thuillard Jean-François
Mayor Olivier <i>Mayor</i>	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 <i>Venizelos</i>
Miéville Laurent <i>Miéville</i>	Rime Anne-Lise	Volet Pierre
Miéville Michel	Rochat Fernandez Nicolas	Vuillemin Philippe
Mischler Maurice <i>Mischler</i>	Romanens Pierre-André	Vuilleumier Marc
Mojon Gérard	Romano-Malagrifa Myriam	Wahlen Marion
Montangero Stéphane	Roulet-Grin Pierrette	Wüthrich Andreas <i>Wüthrich</i>
Mottier Pierre François	Rubattel Denis	Zünd Georges <i>Zünd</i>
Neumann Sarah	Ruch Daniel	Zwahlen Pierre <i>Zwahlen</i>



Grand Conseil  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

## Désignation d'une CEP

*A remplir par le Secrétariat du Grand  
Conseil*

N° de tiré à part : 17-REQ-001

Déposé le : 26.09.17

Scanné le : \_\_\_\_\_

### **Requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'art. 67 de la Loi sur le Grand Conseil**

Madame la Présidente du Grand Conseil vaudois,

Si des événements d'une grande portée l'exigent, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions en matière de surveillance, peut instituer une commission d'enquête parlementaire. Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions.

Les récentes informations sur la gestion du service pénitentiaire, laissent présager une situation préoccupante tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire.

Cet état de fait devient problématique tant à l'intérieur de nos prisons que pour la sécurité des Vaudoises et des Vaudois.

Il apparaît que la situation se dégrade depuis plusieurs années sans que la commission des visiteurs de prison, ni la commission de gestion n'en aient fait de rapport spécifique sur cette question, du fait que leurs mandats ne leur permettent pas d'investiguer au-delà de leurs prérogatives.

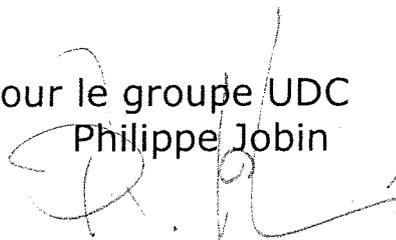
Au vu de la gravité de la situation et des risques qu'elle représente, il nous apparaît nécessaire que le Grand Conseil du canton de Vaud fasse toute la lumière sur ce dossier.

Nous demandons que le Grand Conseil approuve la désignation d'une CEP afin que notre Parlement puisse en définir le mandat.

Nous prions le Conseil d'Etat de bien vouloir se déterminer dans le courant du mois de novembre 2017.

Lausanne, le 26 septembre 2017.

Pour le groupe UDC  
Philippe Jobin



# Liste des députés signataires – état au 1<sup>er</sup> juillet 2017

Aminian Taraneh	Cherubini Alberto	Durussel José
Aschwenden Sergei	Chevalley Christine	Epars Olivier
Attinger Doepper Claire	Chevalley Jean-Bernard	Evéquoq Séverine
Baehler Bech Anne	Chevalley Jean-Rémy	Favrod Pierre Alain
Balet Stéphane	Chollet Jean-Luc	Ferrari Yves
Baux Céline	Christen Jérôme	Freymond Isabelle
Berthoud Alexandre	Christin Dominique-Ella	Freymond Sylvain
Betschart Anne Sophie	Clerc Aurélien	Freymond Cantone Fabienne
Bettschart-Narbel Florence	Cornamusaz Philippe	Fuchs Circé
Bezençon Jean-Luc	Courdesse Régis	Gander Hugues
Blanc Mathieu	Cretegy Laurence	Gaudard Guy
Bolay Guy-Philippe	Croci Torti Nicolas	Gay Maurice
Botteron Anne-Laure	Crottaz Brigitte	Genton Jean-Marc
Bouverat Arnaud	Deillon Fabien	Germain Philippe
Bovay Alain	Démétriadès Alexandre	Gfeller Olivier
Buclin Hadrien	Desarzens Eliane	Giardon Jean-Claude
Buffat Marc-Olivier	Dessemmontet Pierre	Glauser Nicolas
Butera Sonya	Devaud Grégory	Glauser Krug Sabine
Byrne Garelli Josephine	Develey Daniel	Gross Florence
Cachin Jean-François	Dolivo Jean-Michel	Guignard Pierre
Cardinaux François	Donzé Manuel	Induni Valérie
Carrard Jean-Daniel	Dubois Carole	Jaccard Nathalie
Carvalho Carine	Dubois Thierry	Jaccoud Jessica
Chapuisat Jean-François	Ducommun Philippe	Jaques Vincent
Cherbuin Amélie	Dupontet Aline	Jaquier Rémy

## Liste des députés signataires – état au 1<sup>er</sup> juillet 2017

Jobin Philippe	Neumann Sarah	Ruch Daniel
Joly Rebecca	Neyroud Maurice	Rydlo Alexandre
Jungclaus Delarze Susanne	Nicolet Jean-Marc	Ryf Monique
Keller Vincent	Paccaud Yves	Schelker Carole
Krieg Philippe	Pahud Yvan	Schwaar Valérie
Labouchère Catherine	Pernoud Pierre André	Schwab Claude
Liniger Philippe	Petermann Olivier	Simonin Patrick
Lohri Didier	Podio Sylvie	Sonnay Eric
Luccarini Yvan	Pointet François	Sordet Jean-Marc
Luisier Brodard Christelle	Porchet Léonore	Stürner Felix
Mahaim Raphaël	Probst Delphine	Suter Nicolas
Marion Axel	Radice Jean-Louis	Tafelmacher Pauline
Masson Stéphane	Rapaz Pierre-Yves	Thuillard Jean-François
Matter Claude	Räss Etienne	Treboux Maurice
Mayor Olivier	Ravenel Yves	Trolliet Daniel
Meienberger Daniel	Rey-Marion Ailette	Tschopp Jean
Meldem Martine	Rezso Stéphane	van Singer Christian
Melly Serge	Richard Claire	Venizelos Vassilis
Meyer Keller Roxanne	Riesen Werner	Volet Pierre
Miéville Laurent	Rime Anne-Lise	Vuillemin Philippe
Miéville Michel	Rochat Fernandez Nicolas	Vuilleumier Marc
Mischler Maurice	Romanens Pierre-André	Wahlen Marion
Mojon Gérard	Romano-Malagrifa Myriam	Wüthrich Andreas
Montangero Stéphane	Roulet-Grin Pierrette	Zünd Georges
Mottier Pierre François	Rubattel Denis	Zwahlen Pierre



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant  
l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire sur  
la gestion du Service pénitentiaire**

Lausanne, le 29 novembre 2017

- I. Préambule
- II. Introduction
  1. Contexte historique
  2. Situation actuelle
- III. La conduite du Service pénitentiaire
  1. Missions du SPEN
  2. Organisation et conduite du service et des établissements
  3. Coordination avec les partenaires
    - a) Partenaires de la chaîne pénale
    - b) Partenaires de la chaîne socio-sanitaire
  4. Le rapport de politique pénitentiaire comme outil de conduite
- IV. Etat des lieux
  1. Les infrastructures
    - 1.1 Projets réalisés
      - a) Etablissement de semi-détention et de travail externe du Simplon
      - b) Agrandissement de la prison de La Croisée
      - c) Etablissement de détention pour mineurs EDM
      - d) Agrandissement des Etablissements de la plaine de l'Orbe
      - e) Autres réalisations en matière d'infrastructures
    - 1.2 Planification adoptée par le Conseil d'Etat en 2014
  2. La sécurité
    - a) Les évolutions en matière de sécurité passive
    - b) Les évolutions en matière de sécurité active
    - c) Les évolutions en matière de sécurité dynamique
  3. Les ressources humaines
  4. La prise en charge des détenus
    - a) Evaluation de la dangerosité
    - b) La réinsertion socio-professionnelle
    - c) L'échange d'informations
    - d) Le cadre légal
  5. La position intercantonale du canton de Vaud
- V. Conclusion

## Acronymes

CCDJP	Conférence cantonale des Directeurs de justice et police de Suisse
CLDJJP	Conférence latine des Directeurs de justice et police
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
COGES	Commission de gestion
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPPL	Courte peine privative de liberté
CPVGC	Commission permanente des visiteurs du Grand Conseil
CPPO	Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe
CSFPP	Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire
DARD	Détachement d'action, de réaction et de dissuasion de la police cantonale
DFIRE	Département des finances et des relations extérieures
DIS	Département des institutions et de la sécurité
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale
EDM	Etablissement de détention pour mineurs « Aux Léchaies »
EPO	Etablissements de la plaine de l'Orbe
LGC	Loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (RSV 170.01)
LEP	Loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01)
OEP	Office d'exécution des peines
OFJ	Office fédéral de la justice
PAC	Plan d'affectation cantonal
PES	Plan d'exécution de la sanction
PCA	Poste de contrôle avancé
SIPaL	Service immeubles, patrimoine et logistique
SMPP	Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires
SPEN	Service pénitentiaire
SPJ	Service de protection de la jeunesse
SPOP	Service de la population

## I. Préambule

Le 23 août 2017, la Présidente du Grand Conseil et la cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) ont reçu un courrier signé par 62 personnes détenues au Pénitencier de Bochuz des Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO). Ce courrier faisait état de griefs suite à l'interruption d'un match de foot du fait de la perte des deux ballons réglementaires. Les détenus mettaient en question le nombre de ballons mis à disposition et contestaient le déroulement de la procédure disciplinaire ayant fait suite au refus d'obtempérer de certains d'entre eux alors qu'ils étaient priés de retourner en cellule. Les détenus se sont également plaints de l'installation d'une caméra dans un parloir utilisé entre autres par les avocats.

Ce courrier a été transmis à la direction du Service pénitentiaire (SPEN), qui l'a reçu le 24 août 2017. Le SPEN a alors entamé les démarches et analyses nécessaires afin de se déterminer quant aux griefs invoqués et de permettre à la cheffe du DIS de répondre aux personnes détenues. La cheffe du DIS a adressé sa réponse aux 62 détenus le 19 septembre 2017.

Toutefois, dans cet intervalle, une première mesure a été prise, soit le retrait de la caméra incriminée dans le parloir le 11 septembre 2017.

Le 3 septembre 2017, le *Matin Dimanche* a publié un premier article « détenus et avocats refusent la présence de la vidéosurveillance dans un parloir » basé notamment sur le courrier des 62 détenus. Un nouvel article intitulé « les prisonniers de Bochuz réclament la tête du directeur » a été publié le 9 septembre 2017 par le quotidien *24 heures* suivi quelques jours plus tard par un autre article, toujours du même quotidien, relatant un courrier de huit anciens collaborateurs des EPO reçu par la Présidente du Grand Conseil le 19 septembre 2017.

Dans une note à la presse publiée le 20 septembre 2017, le DIS a annoncé que des investigations internes étaient menées en lien avec les doléances des détenus.

De plus, tant la cheffe du DIS que la cheffe du SPEN se sont mises à disposition des deux commissions de surveillance que sont la Commission des visiteurs de prisons (CPVGC) et la Commission de gestion (COGES) pour leur fournir toutes les informations utiles à la conduite des investigations découlant de leur mission. Ainsi,

- Le 12 septembre 2017, la cheffe du SPEN a été reçue et entendue par la CPVGC ;
- Le 13 septembre et le 4 octobre 2017, la cheffe du SPEN a été entendue par la COGES ;
- Une visite de la CPVGC s'est déroulée au Pénitencier de Bochuz les 21 et 27 septembre 2017.

Par ailleurs, la cheffe du DIS et la cheffe du SPEN ont rencontré les directeurs d'établissements pénitentiaires (à l'exception du Directeur des EPO) pour faire un point de situation. Elles ont également invité les comités de la Commission du personnel et de l'Association vaudoise des agents pénitentiaires (AVAP). Elles ont ensuite tenu une séance avec les membres du comité de direction des EPO.

En parallèle à toutes ces démarches, la cheffe du SPEN a conduit des entretiens à différents échelons des EPO pour évaluer la situation et récolter les informations pertinentes relatives à la conduite de l'établissement, notamment avec les représentants des syndicats. Actuellement, une réflexion est en cours sur les mesures à prendre pour une organisation efficace de l'établissement.

Malgré toutes les démarches entreprises par le DIS et le SPEN pour répondre au courrier des détenus et faire la lumière sur les événements cités, le 26 septembre 2017, une requête a été déposée par le Groupe UDC pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) au sens des articles 67 et suivants de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC ; RSV 170.01). Aux termes de la loi, dite requête peut être déposée lorsque « *des événements d'une grande portée l'exigent* ». « *Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions.* »

Le Groupe UDC a justifié sa requête ainsi : « *Les récentes informations sur la gestion du service pénitentiaire laissent présager une situation préoccupante tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire. Cet état de fait devient problématique tant à l'intérieur de nos prisons que pour la sécurité des Vaudoises et des Vaudois. Il apparaît que la situation se dégrade depuis plusieurs années sans que la commission des visiteurs de prison, ni la commission de gestion n'aient fait de rapport spécifique sur cette question, du fait que leurs mandats ne leur permettent pas d'investiguer au-delà de leurs prérogatives. Au vu de la gravité de la situation et des risques qu'elle représente, il nous apparaît nécessaire que le Grand Conseil du canton de Vaud fasse toute la lumière sur ce dossier.* »

En date du 29 septembre 2017, le Bureau du Grand Conseil a accusé réception de la requête et a précisé la démarche à suivre. Il a ainsi intimé un délai au 30 novembre 2017 au Conseil d'Etat pour se déterminer formellement quant à cette requête et ainsi faire valoir son droit d'être entendu.

Le Bureau du Grand Conseil élaborera quant à lui son propre rapport d'ici à fin décembre 2017, et un débat en plénum, suivi d'un vote, interviendra en janvier 2018.

Le présent rapport constitue la détermination du Conseil d'Etat sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire sur la gestion du SPEN. Dans la mesure où la requête déposée par le Groupe UDC a une portée générale et ne concerne pas un élément précis, la réponse du Conseil d'Etat consiste en un état des lieux des travaux réalisés ces dernières années par le DIS et le SPEN.

## II. Introduction

### 1. Contexte historique

Depuis le début de l'année 2009, le problème de la surpopulation carcérale a pris une ampleur telle que la COGES, dans son rapport annuel pour l'année en question, constate que *«2009 a été l'année des records absolus en matière de surpopulation carcérale. On a comptabilisé 259'241 journées de détention pour un maximum officiel de 232'140. Après l'année 2006, qui détenait le « record » précédent, il y avait eu un tassement suite à l'application du nouveau Code pénal. Mais la croissance a repris, pour de nombreuses raisons : accroissement du nombre de journées avant jugement, mais aussi accroissement du nombre de journées après jugement à La Croisée, au Bois-Mermet ou à La Tuilière, par manque de places dans les établissements prévus pour l'incarcération après jugement. En attendant la réalisation de projets d'envergure (...), de petites mesures ont pu être prises comme la suspension des conversions d'amende ou la suspension du secteur psychiatrique à la Tuilière, mais la situation est très tendue».*

En parallèle, l'augmentation de la criminalité a atteint cette même année un pic, au point où il est aujourd'hui communément admis de parler de chiffres de la criminalité « pré-2009 » et « post-2009 ». Cet état de fait conduira même à décerner à la Ville de Lausanne le titre peu envié de « ville la plus criminogène de Suisse » jusqu'en 2014, avec un taux de criminalité de 217,7 infractions par 1'000 habitants entre 2011 et 2012. La réforme judiciaire CODEX de 2011 va également avoir un impact sur l'ensemble de la chaîne pénale, y compris le SPEN, notamment en raison de la prolongation des procédures pénales (avocat de la première heure, demande de prolongation de la détention devant être validée par les tribunaux, etc.).

En mars 2010, le décès du détenu Skander Vogt dans sa cellule des EPO a braqué le projecteur sur le monde carcéral dans le canton de Vaud pour la première fois depuis des années. Le rapport rendu par l'ancien juge fédéral, Claude Rouiller, dans le cadre de son enquête administrative, porte de sévères critiques sur le pénitencier de Bochuz mais incite également à réfléchir plus globalement sur le système pénitentiaire vaudois.

Par ailleurs, le milieu carcéral a continué à être marqué par des événements majeurs entre 2012 et 2013, miné notamment par la surpopulation carcérale devenue permanente, l'affaire Claude D. et les évasions successives à la prison de La Croisée et à celle du Bois-Mermet. Ces dernières ont déclenché une série d'audits visant à déterminer les failles sécuritaires dans tous les établissements pénitentiaires et à prendre des mesures à court, moyen et long termes pour y remédier.

Dans ce contexte complexe, de nouvelles constructions et des aménagements ont permis de créer ou transformer 250 places de détention dans le canton de Vaud entre 2012 et 2015.

Le Département en charge du SPEN ne s'est cependant pas limité à construire des places revendiquées depuis des années par toute la chaîne pénale. Rapidement, il est apparu qu'il n'était pas possible de bâtir à l'infini, chaque nouvelle place de détention étant très rapidement occupée au vu du taux de criminalité auquel le canton était confronté. D'autres solutions devaient être trouvées avec l'ensemble des partenaires pénaux et judiciaires. Les Assises de la chaîne pénale, organisées par le Département de l'intérieur (DINT) en juin 2013 à la demande du Grand Conseil, ont eu pour effet principal la création du nouveau Département des institutions et de la sécurité en janvier 2014, regroupant notamment le Service pénitentiaire et la Police cantonale vaudoise au sein du même Département, auquel sont également rattachés administrativement le Ministère public et l'Ordre judiciaire vaudois.

Ce regroupement va s'avérer indispensable à une politique coordonnée en matière de sécurité dans le canton de Vaud. Se fondant sur le constat que le SPEN est le dernier maillon de la chaîne pénale et ne dispose que d'une marge de manœuvre très réduite, tous les partenaires, y compris le Service de la population (SPOP), œuvrent ensemble afin de lutter efficacement contre la criminalité. Sous l'égide de la cheffe du DIS, des séances trimestrielles de coordination de la chaîne pénale ont permis de rapprocher les partenaires autour d'un but commun. De nombreuses mesures, telle que la facilitation des renvois des étrangers condamnés ou encore la priorisation des détentions, ont permis de réguler la surpopulation carcérale dans les prisons mais également dans les zones carcérales de police.

Avec pour objectif d'éradiquer cette surpopulation carcérale, une stratégie d'infrastructures pénitentiaires globale a été soumise au Conseil d'Etat par la cheffe du SPEN d'abord dès mars 2012, puis mise à jour en juin 2014. La cheffe du DIS et le chef du Département des finances et relations extérieures (DFIRE) ont tous deux présenté la nouvelle stratégie du développement des infrastructures pénitentiaires lors d'une conférence de presse tenue le 19 juin 2014, au cours de laquelle il a été annoncé que le Conseil d'Etat avait alloué au SPEN 100 millions de francs à l'horizon 2025 pour les premières étapes de sa mise en œuvre. Il s'agit non seulement de constructions de places de détention mais également de sécurisation des sites existants ainsi que de l'assainissement de certaines prisons.

Parallèlement, en décembre 2015, le DIS a présenté son rapport sur la politique pénitentiaire au Conseil d'Etat, dans lequel sont notamment intégrés les derniers développements des projets d'infrastructures. Ce rapport de près de 200 pages étayant les objectifs de la politique pénitentiaire pour les dix prochaines années, est un exercice inédit dans le paysage pénitentiaire suisse. Elaboré pendant trois ans, soumis au jugement de cinq experts externes au canton de Vaud, il a été débattu au plénum du Grand Conseil au début de l'année 2016.

## 2. Situation actuelle

La mise en œuvre des axes stratégiques énoncés dans le rapport sur la politique pénitentiaire doit se réaliser progressivement. Depuis 2016, le SPEN et le Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPaL) travaillent ensemble au déploiement des projets de constructions et de sécurisation d'infrastructures pénitentiaires. Le défi reste de taille en matière d'investissement dans les prisons. Néanmoins, de très nombreux projets, petits et grands, ont été, et continuent, à être réalisés au quotidien. Ceux-ci feront l'objet de descriptions détaillées au fil des prochains chapitres.

Il convient pourtant de relever que, pendant que le SPEN continue sa mutation, de nouveaux défis viennent s'ajouter, notamment le nouveau droit des sanctions qui verra, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les courtes peines privatives de liberté (CPPL) réintroduites au détriment d'une partie des jours-amendes. Le nombre de jours de détention va donc encore augmenter, ceci dans un contexte de lutte contre la surpopulation carcérale, alors que le canton de Vaud est déjà plus strict en termes de prononcé de peine privative de liberté que tous les autres cantons suisses. En effet, 20% des peines privatives de liberté prononcées dans le canton sont sans sursis, alors que la moyenne nationale est inférieure à 10%. Comme le relève Daniel Fink<sup>1</sup>, « *la population totale des prisons [suisses - NDR] est restée stable entre 1995 et 2011, pour ensuite augmenter de manière importante en deux ans, dépassant en 2012, pour la première fois depuis l'année 1933, les 7'000 personnes. Le trait marquant de cette augmentation est qu'elle est due surtout à la Suisse romande, plus précisément aux cantons de Genève et Vaud. L'un a la particularité de faire un usage abondant de la détention avant jugement et l'autre d'imposer un nombre très important de peines privatives de liberté sans sursis de courte durée* ». Par conséquent, en sa qualité de dernier maillon de la chaîne pénale, le SPEN est tributaire des décisions de la justice, des modifications législatives et des évolutions sociétales dont la croissance démographique, laquelle a connu une progression de 9% dans le canton de Vaud entre 2010 et 2016, comme le démontre le tableau ci-dessous.

2010	708'177
2011	721'561
2012	729'971
2013	743'317
2014	755'369
2015	767'497
2016	778'251

---

<sup>1</sup> Daniel Fink, *La prison en Suisse, un état des lieux*, Collection Le Savoir suisse, p. 31.

Reste que depuis 2014, la criminalité dans le canton de Vaud a baissé de plus d'un tiers, soit d'environ 30%, toutes infractions confondues. Les chiffres de la criminalité actuels sont revenus à ceux d'avant 2009, et sont même inférieurs pour certaines infractions. Ce résultat a été rendu possible grâce aux efforts fournis par toute la chaîne pénale, à laquelle participe le SPEN en sa qualité de maillon indispensable. En effet, la création de places de détention a permis d'incarcérer plus de personnes et d'exercer ainsi une pression plus forte sur la délinquance. Le Procureur général du canton de Vaud l'a exprimé en ces termes : « *La pression mise sur la délinquance, de manière coordonnée, par la création de places de détention, par l'action accrue visible de la police dans le terrain, par des décisions condamnatoires rapides dans toute la mesure où le cadre légal le permet, par des peines dont le quantum est ressenti comme dissuasif, sont les éléments d'un dispositif qui joue un rôle, non quantifiable, dans le recul de la criminalité* »<sup>2</sup>.

- *Sous-investissement à rattraper dans le domaine pénitentiaire dans un contexte de surpopulation aiguë depuis 2009*
- *Multiplés facteurs aggravant la surpopulation carcérale, notamment la croissance démographique et les diverses modifications législatives*
- *Réponse urgente amenée par la création ou la transformation de près de 250 places de détention en 4 ans*
- *Vision à long terme par la définition d'une politique pénitentiaire à l'horizon 2025 incluant une stratégie globale en matière d'infrastructures*
- *Recherches de solutions au-delà des infrastructures : Assises de la chaîne pénale, création du DIS et coordination entre les acteurs*
- *Baisse de 1/3 de la criminalité en 3 ans dans le canton de Vaud*

---

<sup>2</sup> Rapport annuel 2015 du Ministère public, p. 37

### III. La conduite du Service pénitentiaire

#### 1. Missions du SPEN

La mission du SPEN consiste essentiellement à mettre en œuvre les décisions des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires. A ce titre, le SPEN :

- exécute les détentions provisoires dans ses établissements, mais se charge également de la mise en œuvre des mesures de substitution à la détention provisoire, lorsqu'elles impliquent l'utilisation du bracelet électronique (mission déléguée à la Fondation vaudoise de probation) ;
- met en œuvre les sanctions pénales prononcées par les autorités judiciaires par l'intermédiaire de son Office d'exécution des peines (OEP) qui assume le rôle d'autorité de placement au sens de la loi ;
- exécute les peines et les mesures sur décisions des autorités de placement dans ses établissements ;
- inscrit les sanctions pénales dans le casier judiciaire (VOSTRA) ;
- exécute les décisions en matière de séquestres.

Pour ce faire, le SPEN dispose d'une organisation décentralisée sur 7 sites, soit 6 établissements pénitentiaires et un site administratif à Penthelaz regroupant la direction du Service et les entités transversales, ainsi que l'OEP.

Sites	Lieu	Places officielles			Affectation	Mise en service
		F	H	Min (F +H)		
Bois-Mermet	Lausanne		100		Détention avant jugement	1905
Le Simplon	Lausanne	34			Semi-détention, travail externe, CPPL	2012
EDM aux Léchaires	Palézieux Gare			36	Détention avant jugement, exécution de peines et mesures disciplinaires (les 3 régimes étant réservés aux mineurs)	2014
EPO - Bochuz	Orbe		145		Exécution de peines, haute sécurité et fermé, unité psychiatrique	1930
EPO - Colonie	Orbe		192		Exécution de peines, fermé (dès 09.2014) et ouvert	1899
La Croisée	Orbe		211		Détention avant jugement et CPPL	1932
La Tuilière	Lonay	54	27		Détention avant jugement, exécution de peines, CPPL, unité psychiatrique	1992
<b>Total nombre de places</b>		<b>54</b>	<b>709</b>	<b>36</b>	<b>Soit 799 places de détention</b>	
Administration	Penthelaz				Direction, RH, Office d'exécution des peines	Location depuis 2008

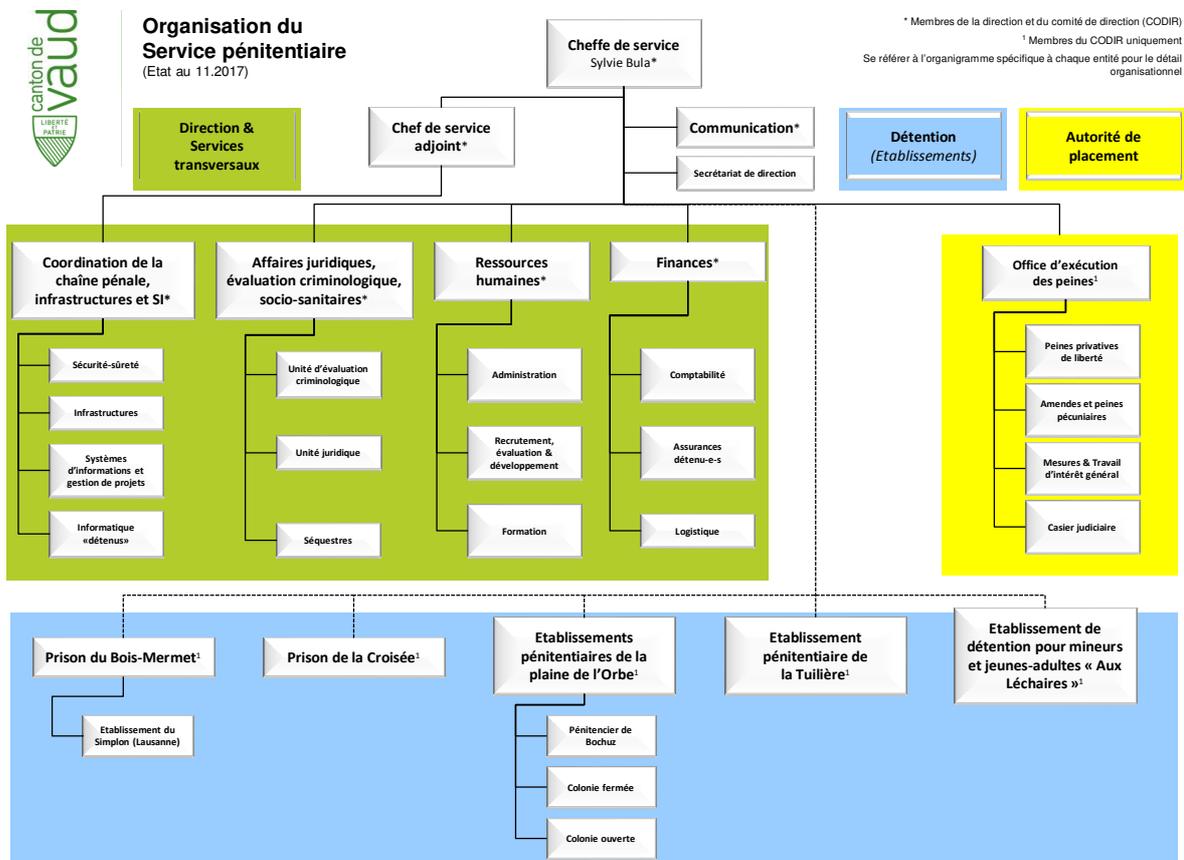
Au total, le SPEN exploite ainsi 799 places de détention officielles pour la prise en charge, dans les faits, d'environ 980 personnes détenues. Pour ce faire, il dispose d'un effectif de 574,89 ETP pour environ 600 personnes (hors contrats à durée déterminée, stagiaires et apprentis). Il convient de préciser que le développement important des infrastructures pénitentiaires depuis 2012 s'est accompagné d'une augmentation des effectifs pour permettre l'exploitation des nouvelles places de détention. Ainsi, avec un service qui comptait 396,44 ETP au 30 novembre 2011, c'est une croissance de 45 % des effectifs qui a été enregistrée en 6 ans.

## 2. Organisation et conduite du service et des établissements

Par définition, la conduite d'un service décentralisé présente des enjeux plus marqués en termes de gestion et de circulation de l'information que si tous les collaborateurs étaient présents sur un même site. Les rôles différents – et parfois antagonistes – imposés aux différents acteurs par le cadre légal, notamment entre l'autorité de placement et les directions d'établissements, ajoute une complexité. Enfin, l'autonomie historique des grands pénitenciers en Suisse, à laquelle n'échappe pas le canton de Vaud, et la particularité du rattachement des directeurs d'établissements pénitentiaires au Conseil d'Etat pour ce qui est de leur autorité d'engagement, sont autant de facteurs complexifiant la conduite de ce Service. A cela s'ajoutent la croissance très importante des effectifs entre les années 2012 et 2015 et les défis majeurs en termes de recrutement et de formation, tout cela dans un contexte de surpopulation carcérale chronique, soit d'un système en tension permanente.

En 2012, alors que le SPEN commençait à se remettre des suites de l'affaire Vogt, la structure de conduite du Service restait embryonnaire. Il s'est alors agi de mettre en place progressivement une organisation cohérente intégrant à la fois une direction, des entités transversales chargées de produire des prestations pour la totalité du service et des entités opérationnelles pour la prise en charge des personnes placées sous la responsabilité du SPEN.

## L'organigramme du service est le suivant



Au-delà de la définition de l'organisation, ainsi que des rôles et responsabilités alloués à chaque fonction, le recrutement des cadres supérieurs en charge des différentes entités du SPEN a constitué un enjeu majeur. En effet, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, les postes de Chef de service adjoint et de directeur financier étaient vacants, les postes de directeurs des EPO et de la Prison du Bois-Mermet étaient occupés en remplacement, le poste de responsable des ressources humaines était rattaché au Secrétariat général du Département en charge du SPEN. Le recrutement et l'intégration progressive des différents responsables d'entité ont permis de stabiliser peu à peu la conduite du service qui est organisée autour des axes suivants :

- Une direction de Service : composée, outre la cheffe de service, du chef de service adjoint, de la directrice juridique, évaluation criminologique et affaires socio-sanitaires, de la directrice financière, du directeur des ressources humaines et du responsable de la communication. La direction de SPEN assure le pilotage du Service, la coordination inter-entités, le traitement des dossiers à portée politique, la coordination avec les partenaires externes et la conduite des entités transversales ;

- Un Comité de direction (CODIR) : présidé par la cheffe du SPEN, composé des membres de la direction de Service, du chef de l'OEP et des directeurs d'établissement, il se réunit mensuellement et traite des sujets transversaux dont la compétence décisionnelle a été placée à son niveau (ex. directives SPEN, orientation en matière de ressources humaines, harmonisation des pratiques, risques détenus, etc.).

Un suivi des activités est assuré par des réunions mensuelles entre la cheffe de service et les responsables de chaque entité. Elles permettent aussi de donner les orientations requises et de traiter les problématiques spécifiques à chaque entité.

Au sein de chaque entité opérationnelle (établissements et OEP), la conduite est assurée par un comité de direction entourant le directeur, respectivement le chef d'Office. Il appartient à chacun d'entre eux d'organiser leur pilotage, dans le respect du cadre légal et des ressources qui leur sont allouées. Indépendamment de l'organisation par entité, tous les collaborateurs (à l'exception des directeurs d'établissement) sont placés sous l'autorité d'engagement de la cheffe de service.

Le lien avec le DIS et la surveillance exercée par la cheffe de Département sont, eux, articulés principalement autour de bilatérales avec la cheffe de Service qui se déroulent toutes les deux semaines en moyenne. En outre, deux à trois demi-journées de réflexion stratégiques ont lieu chaque année. Enfin, la cheffe du DIS rencontre au minimum une fois par année l'ensemble des membres du Comité de direction.

### 3. Coordination avec les partenaires

#### a) Partenaires de la chaîne pénale

Depuis la création du DIS au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le regroupement des services de la sécurité au sein d'un seul Département, des séances de coordination « quadrilatérale » sont organisées à un rythme trimestriel entre le SPEN, la Police cantonale et le Ministère public, sous l'égide de la cheffe de Département. Ces séances ont permis, au fil des années, de fluidifier les liens, d'améliorer la circulation d'informations, de répondre aux difficultés administratives et logistiques et, de manière générale, de réunir les partenaires autour d'un objectif commun de sécurité publique. D'autres séances se déroulent à la même fréquence avec les mêmes acteurs susmentionnés, auxquels s'ajoutent également la Police municipale de Lausanne, le SPOP et le Tribu-

nal cantonal, dans le respect de la séparation des pouvoirs et des compétences de chacun.

Ces réunions de coordination de la chaîne pénale sont l'occasion pour les uns et les autres d'aborder les problématiques qui se posent à tous les échelons, avec parfois des solutions plus ou moins simples à appliquer, mais aussi le constat que le droit fédéral pose des limites auxquelles l'on ne saurait déroger. Ce faisant, chaque partenaire apprécie la solidarité démontrée par les autres, tout en prenant conscience des efforts fournis par chacun. A titre d'exemple, le traitement de la question des étrangers délinquants, devant être expulsés au terme de leur peine, a permis au SPEN, au SPOP et au Tribunal cantonal de coordonner leurs procédures afin de s'assurer que les places de détention soient utilisées de manière optimale. C'est à travers l'esprit de partenariat que l'on peut construire une politique coordonnée en matière de sécurité. Là où chaque service ou institution était cloisonnés auparavant, un dialogue a pu s'ouvrir dorénavant, favorisant une vision plus large de la sécurité.

*« Grâce à la coordination de la chaîne pénale et à l'ouverture d'un nombre important de places de détention dans le canton durant ces deux dernières années, on peut affirmer que les délinquants ont "la vie plus dure" dans le canton de Vaud aujourd'hui qu'hier. »<sup>3</sup>*

#### b) Partenaires de la chaîne socio-sanitaire

A l'instar de la situation dans le domaine de la chaîne pénale, un besoin de coordination accrue était nécessaire avec les partenaires de la chaîne socio-sanitaire. En effet, ce partenariat s'exerce à plusieurs niveaux :

- En détention, par l'intervention notamment du Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP) dans les établissements pénitentiaires pour l'octroi des soins requis pour les personnes détenues ;
- En ambulatoire, par l'intervention du même SMPP ou de thérapeutes mandatés qui assurent certains suivis psychiatriques ordonnés dans le cadre de placements en EMS, sursis subordonnés, etc. ;
- Dans le cadre de placements dans des EMS psychiatriques ou des institutions de lutte contre la dépendance pour des personnes condamnées au titre des articles 59 al. 2 et 60 du Code pénal.

<sup>3</sup> Rapport annuel 2014 du Ministère public, p. 28

Dans ce contexte, une convention de collaboration lie le SPEN au SMPP, de même qu'un accord de collaboration signé en été 2017 lie le DIS et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) pour ce qui est de la surveillance des EMS et institutions accueillant des cas pénaux.

Au cours des cinq dernières années, un dialogue a pu être instauré entre ces différents acteurs, essentiels dans la prise en charge des personnes sous le coup de la justice pénale. Des discussions autour des besoins, des évolutions à mettre en œuvre dans la prise en charge, et des aspects sécuritaires ont ainsi pu avoir lieu. Là où le besoin s'en faisait sentir, et sous réserve des contraintes budgétaires, des prestations supplémentaires ont pu être déployées.

Dans un contexte général de péjoration de la santé et de vieillissement de la population carcérale, d'augmentation de la part de la population sous le coup de la justice pénale qui souffre de troubles psychiques et d'augmentation très importante des condamnations par la justice à une mesure thérapeutique au titre de l'art. 59 CP depuis 2007, la collaboration avec les différents partenaires de la chaîne socio-sanitaire est donc essentielle.

En effet, il faut relever que le nombre de personnes détenues dépassant l'âge de 55 ans croît progressivement et les prévisions confirment cette tendance pour l'avenir. Actuellement, 6% des personnes détenues dans le Canton de Vaud ont plus de 55 ans. Au niveau de la population des personnes détenues en Suisse entre 1984 et 2013, les personnes détenues âgées de 60 à 69 ans ont augmenté de 84.5 %, celles de plus de 70 ans de plus de 467 %. Ce vieillissement de la population carcérale peut être mis sur le compte de plusieurs facteurs : vieillissement de la population générale, allongement des durées de détention et augmentation du prononcé de mesures de durées indéterminées. Cette évolution va avoir pour corollaire l'accroissement de pathologies lourdes qui devront être prises en charge en milieu pénitentiaire et la multiplication de situations de fin de vie.

C'est notamment dans ce contexte qu'un poste de coordination avec ces partenaires a été créé en 2015 au sein de la direction du SPEN, soit le poste de directrice juridique, évaluation criminologique et affaires socio-sanitaires. Cela a permis d'assurer un suivi continu avec les différents partenaires, de centraliser et coordonner les points devant évoluer et de travailler de concert à la mise en œuvre des changements.

#### 4. Le rapport de politique pénitentiaire comme outil de conduite

Dans le climat qui a suivi le décès du détenu Skander Vogt aux EPO dans la nuit du 10 au 11 mars 2010, et du mandat d'enquête administrative confié à M. Claude Rouiller pour faire la lumière sur ce décès, la députée Mme Anne Papilloud a déposé un postulat en mai 2010 intitulé « Quelle politique carcérale pour le canton ? » (10\_POS\_190). Le texte, renvoyé au Conseil d'Etat le 8 mars 2011, demandait au gouvernement d'élaborer une politique pénitentiaire par le biais d'un rapport au sens de l'art. 7 al. 1 de la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales (LEP ; RSV 340.01). Le Conseil d'Etat a présenté un rapport intermédiaire au Grand Conseil en juin 2012.

En juin 2015, après trois années de travail, le DIS et le SPEN ont achevé le rapport sur la politique pénitentiaire. Il ne s'agit pas seulement d'une réponse au postulat susmentionné mais d'une réflexion sur le milieu carcéral dans le canton de Vaud et des objectifs du SPEN à l'horizon 2025. Ce document de 200 pages a été salué par plusieurs cantons et experts qui ont relevé le caractère précurseur et inédit d'un tel exercice. En effet, aucun canton suisse ne dispose actuellement d'une feuille de route stratégique aussi complète sur ses prisons que celle élaborée par le canton de Vaud. Ce rapport permet de poser le cadre du milieu pénitentiaire (les établissements, les régimes, les maillons de la chaîne pénale), de donner des chiffres (nombre de détenus, nombre de places de détention, nombre d'effectifs), et de fixer les enjeux (les défis à relever en priorité) et les objectifs à atteindre. Il dresse, pour la première fois, un état des lieux de la situation carcérale dans le canton de Vaud et pose une vision politique et opérationnelle pour les années à venir.

Dans un souci de confirmer les enjeux identifiés et les orientations stratégiques choisies, le rapport a été soumis à un groupe d'experts et débattu avec eux lors de deux rencontres qui se sont déroulées durant l'été 2015. Ce groupe d'experts était constitué de cinq professionnels reconnus :

- M. Benjamin Brägger, Docteur en droit, expert dans le domaine carcéral ;
- Prof. Nicolas Queloz, professeur de droit pénal et criminologie à Fribourg ;
- Feu M. Olivier Guéniat, ancien Chef de la police judiciaire de Neuchâtel ;
- Dr. Ariel Eytan, psychiatre forensique aux HUG de Genève et président de la Commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie ;
- Mme Martine Brunschwig Graf, ancienne Conseillère d'Etat genevoise et Présidente de la commission fédérale contre le racisme.

Ainsi, des experts du milieu carcéral, policier, médical, académique, politique et des droits de l'homme ont approuvé les orientations fixées par le DIS, à savoir notamment les six grands défis, auxquels répondent des priorités stratégiques :

		LES DEFIS					
		Combattre les effets nocifs de la surpopulation	Prévenir la récidive et favoriser la réinsertion	Anticiper et s'adapter aux différents types de risques	Coordonner la prise en charge pénale et sanitaire	Nécessité de l'adaptation permanente	Communiquer en tout temps
LES PRIORITES STRATEGIQUES	Evaluation de la dangerosité		✓	✓			
	Concept de sécurité	✓	✓	✓			
	Ressources humaines	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Infrastructures	✓		✓	✓	✓	
	Développement de partenariats métiers	✓	✓		✓		✓
	Prise en charge des populations spécifiques	✓	✓		✓		

Si le rapport évoque les enjeux liés à la surpopulation carcérale ou à la réinsertion, il aborde également des questions clés telles que la nécessaire mise en cohérence des chaînes pénale et sanitaire, la prise en charge des personnes faisant l'objet d'une mesure thérapeutique (art. 59 CP) ou encore l'ancrage d'un principe de croissance d'un service qui devrait tenir compte du facteur démographique.

Au rang des priorités stratégiques, le DIS annonce vouloir notamment doter le SPEN d'une gestion prévisionnelle de ses ressources, élargir les prestations d'évaluation de la dangerosité afin d'assurer un meilleur suivi, offrir des places de détention adéquates pour les populations spécifiques (mineurs, femmes, seniors, etc.) ou encore

réaliser des nouvelles infrastructures permettant un usage flexible, propres à s'adapter à l'évolution des besoins.

La déclinaison en actions concrètes des axes majeurs de la politique pénitentiaire représente une tâche de grande envergure qui s'étalera sur une période de 10 à 15 ans. Le DIS rappelle ici qu'il ne saurait y avoir de politique de lutte contre la criminalité sans politique pénitentiaire.

Présenté par la cheffe du DIS et la cheffe du SPEN à la commission parlementaire ad hoc chargée d'étudier la réponse au postulat de la Députée Papilloud, mais également à la CPVGC et à la COGES lors d'une séance extraordinaire, le rapport sur la politique pénitentiaire a enfin fait l'objet d'un débat au plénum du Grand Conseil le 13 décembre 2016. Ce rapport sur la politique pénitentiaire, qui accompagnait la réponse au postulat, a été accueilli positivement et salué par l'assemblée.

Avec cet outil, le DIS et le SPEN œuvrent désormais, et pour la première fois, avec une vision à moyen et long termes validée par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Cet instrument de conduite permet de mener la politique pénitentiaire souhaitée par le canton dans une direction connue de tous. En poursuivant la politique pénitentiaire adoptée, le SPEN et le DIS entendent tirer les leçons d'un précédent désinvestissement massif dans les prisons et éviter que la situation ne se reproduise.

Se fondant sur cette politique, la cheffe du SPEN fixe les objectifs annuels du service, de même que ceux à atteindre par l'ensemble des entités, notamment sous l'impulsion des directeurs d'établissements pénitentiaires et du chef de l'OEP.

Enfin, certains outils de gestion ont pu être mis en œuvre progressivement dans les différents domaines d'activité du service. Pour ce qui est des personnes détenues, on peut par exemple citer des statistiques sur le nombre de personnes sous autorité vaudoise dans les lieux de placements ou encore un suivi des détenus à risque, ce qui permet de procéder à des bilans et des éventuelles adaptations. Un autre exemple de monitoring est le tableau hebdomadaire de la situation dans les établissements pénitentiaires adressé à la cheffe de Département. Toutefois, à noter que le SPEN est dépendant de ses outils informatiques dans le développement d'outils de pilotage et de tableaux de bord. L'un des enjeux futurs serait de disposer d'instruments plus performants nécessaires à la conduite du SPEN.

- *Un service décentralisé avec 6 établissements, un office et près de 575 ETP*
- *Une croissance de 45 % des effectifs en 6 ans*
- *De nombreux collaborateurs à former et à intégrer au service*
- *Une réorganisation à mettre en place et une coordination à installer*
- *Un outil de conduite du service : le rapport sur la politique pénitentiaire*

#### IV. Etat des lieux

##### 1. Les infrastructures

Le SPEN déploie son activité carcérale sur six sites avec une capacité officielle de 799 places permettant une prise en charge maximale de 980 détenus. En raison de la surpopulation carcérale qui sévit depuis 2009, ce sont en réalité plus d'un millier de personnes qui sont détenues dans le canton, tous régimes confondus, si l'on inclut les détentions dans les zones carcérale et de rétention des polices.

Pour répondre à cette surpopulation carcérale et aux attentes exprimées par les acteurs de la chaîne pénale, le Conseil d'Etat a adopté les projets de construction amenés par le DIS entre 2012 et 2014. Constatant l'utilisation récurrente de la zone carcérale de la Police cantonale et de la zone de rétention de la Police communale lausannoise au-delà du délai légal d'incarcération, il était urgent d'agir. Malgré les grands projets de construction qui ont permis d'offrir très rapidement des places de détention supplémentaires dans le canton, la surpopulation carcérale n'a pas été endiguée comme l'illustre le tableau ci-dessous. Les efforts doivent donc se poursuivre pour répondre à ce problème.

	<b>Bois-Mermet</b>	<b>La Croisée</b>	<b>La Tuilière</b>	<b>EPO</b>
<b>Nombre de détenus</b>	170	323	95	332
<b>Taux d'occupation**</b>	170%	151 %	118%	100%*

*Situation au 17.11.2017*

*\*Les EPO étant le seul établissement de haute sécurité de Suisse romande, le taux d'occupation ne peut jamais dépasser le 100% au cas où une place serait nécessaire.*

*\*\* Les établissements du Simplon et l'EDM « Aux Léchaïres » ne figurent pas dans le tableau en raison de la population spécifique qu'ils hébergent (respectivement détenus en semi-détention/travail externe et mineurs).*

Au total ce sont 339'881 nuitées qui ont été réalisées en 2016, alors que les places officielles permettent un nombre de nuitées maximales de 291'635.

Plusieurs cantons suisses connaissent une surpopulation carcérale. Cela étant, notamment pour les raisons évoquées à la page 9 de ce rapport par le chercheur Daniel Fink, le canton de Vaud est particulièrement touché par ce phénomène. Dans l'attente de la construction de nouvelles places, le SPEN est constamment en lien avec ses homologues des autres cantons et des placements de détenus sont effectués dans divers établissements pénitentiaires suisses lorsque cela s'avère compatible avec la typologie des détenus et leur prise en charge nécessaire.

### 1.1. Projets réalisés

Entre 2012 et 2014, quatre grands projets d'infrastructures ont été portés par le DIS. Ces quatre projets, pour un investissement total de CHF 72,9 millions (subventions fédérales comprises), ont permis d'augmenter la capacité d'accueil des établissements mais aussi de diversifier les prestations de prise en charge. Ce sont ainsi près de 250 places de détention qui ont été créées ou transformées en seulement 4 ans pour commencer à rattraper le retard accumulé dans les investissements pénitentiaires.

#### a) Etablissement de semi-détention et de travail externe du Simplon



Situé dans un bâtiment du quartier sous-gare à Lausanne, cet établissement a été inauguré en avril 2012 suite à l'adoption de l'EMPD par le Grand Conseil en décembre 2009. Pour un coût d'achat et de transformations de CHF 6,8 millions, il permet d'accueillir 34 personnes détenues en régime de semi-détention et travail externe à certaines conditions fixées aux articles 77a et 77b CP, ainsi que de très courtes peines privatives de liberté. Il a remplacé deux structures ne répondant plus aux normes nécessaires pour la mission à effectuer qui étaient le Tulipier à Morges et les Escaliers du marché à Lausanne.

Cet établissement vise à éviter une rupture avec la société en permettant à la personne condamnée à une courte peine privative de liberté de conserver son travail tout en purgeant sa peine. Il permet également à des personnes détenues en fin de peine d'obtenir un élargissement progressif vers la libération conditionnelle, puis définitive sous la surveillance de l'autorité pénitentiaire. Avec l'ouverture du Simplon, ce sont 34 personnes détenues qui ne sont ainsi plus incarcérées dans d'autres établissements et dont la mission principale est la réinsertion. En termes de postes de travail, ce sont 8,4 ETP qui ont été octroyés au travers de l'EMPD en question, par le Grand Conseil en complément des ETP préexistants dans les deux établissements désaffectés.

#### b) Agrandissement de la prison de La Croisée



Le premier projet de construction ayant pour objectif spécifique d'atténuer la surpopulation carcérale a été proposé au Conseil d'Etat à la fin de l'année 2012 par le Dé-

partement en charge du SPEN. Après seulement quelques mois de travaux, 81 nouvelles places de détention ont été créées dans le cadre du projet d'agrandissement de la prison de La Croisée à Orbe. Pour un total de CHF 10,8 millions et avec 37 nouveaux ETP alloués pour assurer le fonctionnement de la prison, ces 81 nouvelles places ont été inaugurées en mai 2013 et ouvertes progressivement jusqu'en juillet 2013. Il s'agit de places pour de la détention avant jugement destinées également à soulager les zones carcérales de police.

c) Etablissement de détention pour mineurs (EDM)



Photo © Michel Dentan

L'Etablissement de détention pour mineurs (EDM) « Aux Léchaies » à Palézieux a été inauguré le 16 décembre 2013. Cet établissement concordataire peut accueillir 36 mineurs filles et garçons en exécution de peine, en détention avant jugement et en exécution de mesures disciplinaires, prononcées par le Tribunal des mineurs. Conduite par le SIPaL, cette première construction du genre en Suisse romande a coûté CHF 30,5 millions (y compris subvention fédérale). En se fondant sur les chiffres de la délinquance juvénile entre 2004 et 2006, l'ancien chef du Département de l'intérieur,

après consultations des autres cantons, a fixé le nombre de places à construire à 36, avec possibilité de les étendre à 54. Toutefois, la délinquance juvénile a baissé de manière conséquente en 2010, au moment du début de la construction de l'établissement. Elle a encore baissé de 40% entre 2010 et 2014, soit au moment de l'ouverture de la prison. Ainsi, en 2015, après un exercice complet d'exploitation, la Cheffe du DIS a été forcée de constater que le besoin en places de détention pour mineurs avait été surévalué, certains cantons concordataires n'ayant jamais envoyé un seul mineur depuis l'ouverture de l'établissement. Dans ces conditions, et dans l'objectif de ne pas entretenir un établissement carcéral sous-exploité, la Cheffe du DIS a proposé au Conseil d'Etat en février 2016 d'élargir, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2016, la mission de l'EDM aux jeunes adultes entre 18 et 22 ans, condamnés sous l'égide du Code pénal. Cette décision, saluée par la Conférence latine des directeurs de justice et police (CLDJP) et prise de concert avec les principaux partenaires, à savoir le Tribunal des mineurs, le Service de protection de la jeunesse (SPJ) mais également l'Office fédéral de la justice (OFJ) ayant attribué une subvention à la construction et à l'exploitation de l'établissement, vise à assurer la flexibilité de la prison pour répondre rapidement aux besoins de la chaîne pénale, y compris à une éventuelle augmentation de la délinquance juvénile.

d) Agrandissement des Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO)



En septembre 2014, soit seulement 14 mois après l'inauguration des nouvelles places de la prison de La Croisée, une nouvelle aile a été ouverte à la Colonie des EPO. Progressivement, ce sont 80 places de détention en milieu fermé et autant de places de travail pour les personnes détenues qui sont venues s'ajouter aux 81 places cons-

truites à La Croisée. Construites au coût de CHF 24,7 millions, ces places supplémentaires offrent une étape de progression intermédiaire entre le secteur très sécurisé du pénitencier de Bochuz et le secteur ouvert de la Colonie. Pour faire fonctionner ce nouveau secteur fermé, 40 ETP ont été alloués par le Grand Conseil dans le cadre de l'adoption de l'EMPD. Cette construction s'insérait dans la volonté du DIS de mener des actions concrètes et rapides de lutte contre la surpopulation carcérale. Elle a marqué la fin de l'étape de construction de places urgentes dans l'attente du déploiement de la stratégie à moyen et long termes du développement des infrastructures pénitentiaires, telle qu'adoptée par le Conseil d'Etat en juin 2014.

#### Principaux travaux effectués en matière d'infrastructures pénitentiaires entre 2012 et 2014

Sites	Nature des travaux	Date	Nombre de places concernées
Le Simplon	Achat et réaffectation du bâtiment	2012	34
La Croisée	Construction nouvelle + transformation	2013	81 + 23
EDM Aux Léchaies	Construction nouvelle	2013	36
EPO - Colonie	Construction nouvelle	2014	80
<b>Nombre de places</b>			<b>254</b>

#### e) Autres réalisations en matière d'infrastructures

À ces quatre grandes réalisations en matière d'infrastructures pénitentiaires susmentionnées s'ajoutent une multitude d'ouvrages de plus petite envergure menés ces dernières années visant à entretenir les bâtiments ou à les moderniser afin d'améliorer les outils à disposition du SPEN, la sécurité et les conditions de détention des personnes incarcérées. Les exemples ci-dessous ne sont pas exhaustifs, mais donnent un aperçu de l'ampleur de la tâche et de l'engagement des collaborateurs concernés pour l'amélioration des conditions de détention :

- le 17 septembre 2013, le Grand Conseil a accordé au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 106,6 millions pour la construction d'un nouveau bâtiment et la rénovation partielle du bâtiment sur le site de Cery. Cette transformation inclut la création d'un établissement de réhabilitation sécurisé pour adultes (ERS) de 20 lits ayant également pour vocation la prise en charge spécifique et individualisée de personnes condamnées souffrant de troubles psychiques sous le coup de la justice pénale. L'ouverture définitive de l'ERS est programmée à l'horizon 2021 ;

- le 31 mars 2015, le Grand Conseil a adopté l'EMPD accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 14,87 millions pour financer l'assainissement des infrastructures techniques des EPO : les infrastructures techniques étant en fin de vie et ne répondant plus aux normes actuelles, notamment en matière de sécurité incendie, électrique et d'hygiène de l'eau. Le crédit d'ouvrage a permis de revoir l'ensemble des réseaux pour répondre aux besoins actuels mais également aux futures extensions planifiées ;
- par ailleurs, des aménagements ou transformations sont faits en permanence avec le budget ordinaire du SPEN et le budget de maintenance du SIPaL pour améliorer les conditions de travail du personnel, les conditions de détention et la sécurité ou encore pour répondre à des recommandations faites par des commissions de surveillance (CPVGC et Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)). Ainsi, à titre d'exemple, l'on peut citer la réfection du terrain de foot et la pose d'abris dans les cours de promenade dans les prisons du Bois-Mermet, de la Croisée et de la Tuilière au cours des années 2015-2017.

## 1.2. Planification adoptée par le Conseil d'Etat en 2014

Suite à la construction de ces 4 grands projets, le DIS a souhaité asseoir une vision à plus long terme des constructions en matière pénitentiaire dans le canton de Vaud. Ainsi, en juin 2014, la cheffe du DIS a présenté au Conseil d'Etat sa planification des infrastructures pénitentiaires à l'horizon 2022. Le Conseil d'Etat a adopté cette planification, présentée publiquement lors d'une conférence de presse tenue en juin 2014 en présence de la cheffe du DIS et du chef du DFIRE. A cette occasion, le Conseil d'Etat a annoncé une enveloppe de 100 millions de francs allouée aux infrastructures pénitentiaires jusqu'en 2022 et a octroyé 5 crédits d'étude pour le déploiement de la stratégie d'infrastructures pénitentiaires.

Cette stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires prévoyait les projets suivants:

- la réalisation d'un plan directeur du Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO);
- la construction d'une nouvelle Colonie ouverte de 80 places et la transformation de l'actuelle Colonie ouverte en un établissement fermé, ceci afin de répondre au besoin en places fermées ;

- un centre de mesures et de prise en charge des troubles psychiques à la prison de la Tuilière à Lonay (transformation partielle de l'établissement) ;
- la sécurisation périmétrique et la création d'un poste de contrôle avancé sur le site de la Plaine de l'Orbe ;
- la transformation du Pénitencier de Bochuz à Orbe pour une meilleure prise en charge des régimes spéciaux et le développement de la haute sécurité ;
- le remplacement de la prison du Bois-Mermet à Lausanne par la construction d'un nouvel établissement dont la capacité serait nettement supérieure.

La stratégie telle que décrite ci-dessus a déjà été partiellement déployée par le DIS en collaboration avec le DFIRE. Certains projets sont déjà en cours alors que d'autres doivent faire l'objet d'études ou de demandes de crédits. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'état actuel des projets :

Projets en cours	
Plan d'affectation cantonal CPPO, Orbe	√
Sécurisation de la Croisée, Orbe	√
Poste de contrôle avancé – sécurisation périmétrique, Orbe	√

Projets en examen	
Nouvelle Colonie ouverte, Orbe	√
Transformation Colonie ouverte en Colonie fermée, Orbe	√
Etablissement des Grands –Marais, Orbe (repl. du Bois-Mermet)	√
Centre de soins à la Tuilière	√

Le bilan des études lancées en 2014 suite à la planification pénitentiaire se présente ainsi :

- Construction d'une nouvelle « Colonie ouverte » (COO) et transformation de la « Colonie ouverte » en « Colonie fermée » (COF) : le projet visant à construire une nouvelle Colonie ouverte et à transformer l'actuel immeuble en régime fermé s'est vu heurter à des contraintes architecturales. Des analyses menées sur ce bâtiment de 1898 démontrent des problèmes géologiques et hydrauliques empêchant la pleine

exploitation des surfaces et bâtiments concernés. Ceci a conduit à une suspension du projet.

- Transformation partielle de la Tuilière en un centre de soins : la mission de prise en charge des personnes sous mesures thérapeutiques au sein du Concordat latin est attribuée à l'établissement genevois de Curabilis. Or, cette structure ne suffira pas à absorber l'important besoin de places et le SPEN doit pallier à ce manque. Cette stratégie s'insère de plus dans la chaîne de prise en charge sanitaire des patients pénaux voulue par le Conseil d'Etat avec notamment la création d'un Etablissement de Réinsertion Sécurisé (ERS) à Cery. Toutefois, la transformation partielle de la prison de la Tuilière en un centre de soins pour personnes souffrant de troubles psychiques implique des coûts d'exploitation très élevés au vu des prestations médicales nécessaires. Le Conseil d'Etat a alors demandé au SMPP et au SPEN de proposer une variante allégée en juin 2017. Des études sont actuellement en cours.
- Sécurisation périmétrique et création d'un poste de contrôle avancé : le 22 février 2017, le Conseil d'Etat a octroyé un crédit d'étude visant la création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et de la sécurisation du Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO). Le projet prévoit un point d'entrée unique sur toute une zone pénitentiaire, à accès restreint, délimitée physiquement afin de contrôler les véhicules, les occupants et les marchandises. De plus, une centrale de surveillance unique pour l'ensemble de la zone pourrait être intégrée au Poste de contrôle avancé. Une mise à jour des éléments de sécurité passive de tous les établissements existants entre également en ligne de compte. Sur la base du crédit d'étude octroyé par le Conseil d'Etat, le SPEN et le SIPaL établissent actuellement le rapport de programmation.
- Plan d'affectation cantonal et construction de l'Etablissement des Grand-Marais pour le remplacement à terme de la Prison du Bois-Mermet : le premier pas vers un nouvel établissement carcéral à Orbe a été lancé par l'élaboration d'un Plan d'affectation cantonal (PAC) spécifique au CPPO. Par ailleurs, un pilotage stratégique de l'ensemble des projets du CPPO a été mis en place. Dès lors, un crédit d'étude de CHF 400'000.- nécessaire à la réalisation de ce PAC a été adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 4 octobre 2017. Le crédit d'étude porte sur la construction de nouvelles places de détention sur le site d'Orbe, nommé « les Grands-Marais ».
- En parallèle aux projets de construction annoncés lors de la planification de juin 2014, un crédit d'ouvrage de CHF 24,9 millions pour la sécurisation de la prison de La Croisée a été adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 25 octobre 2017. Selon le planning prévisionnel établi par le SIPaL, et tenant compte des procédures parlementaires à venir, la mise à l'enquête est prévue courant 2018. Une commission parlementaire ad hoc examinera cette demande de crédit d'ouvrage en décembre 2017.

- *Inauguration de plusieurs projets pénitentiaires d'envergure en 3 ans*
- *Une planification du développement des infrastructures pénitentiaires, adoptée par le Conseil d'Etat pour une enveloppe de 100 millions de francs*
- *Réalisation partielle des projets planifiés et suivi des projets en cours*
- *De nombreux travaux entrepris sur les infrastructures en quelques années*

## 2. La sécurité

La sécurité dans le monde carcéral est sujette à de longs débats. De par sa nature, la prison doit prémunir la collectivité des éléments dangereux qui s'y trouvent et mettre la population à l'abri de toute activité criminelle. Mais elle est également un lieu d'amendement et de resocialisation de la personne détenue qui conserve ses droits fondamentaux, notamment son droit à la protection. Ainsi, la sécurité tant du personnel intervenant en prison que des personnes détenues doit également être préservée. Il s'agit de trouver un équilibre subtil entre sécurité et dignité des personnes détenues. Comme l'indique l'Association pour la prévention de la torture<sup>4</sup>, « ces deux impératifs ne sont pas antinomiques, mais vont au contraire de pair, car la sécurité est mieux assurée au sein d'un système régulé de manière adéquate, juste et qui traite les détenu-e-s avec humanité et équité ».

Suite aux deux évasions consécutives de la prison de La Croisée en juillet et octobre 2012, la cheffe du Département en charge du SPEN a mandaté deux experts pour mener un audit sécuritaire interne et externe sur cet établissement en décembre 2012. Le constat était sans équivoque, décrit en ces termes dans le rapport d'audit du 21 janvier 2013 : « les analyses faites jusqu'à ce jour par les experts les amènent au constat que des changements fondamentaux se révèlent indispensables et sont même parfois urgents dans pratiquement tous les domaines de fonctionnement de La Croisée. (...) On a trop longtemps ni su, ni voulu savoir ».

Dans un souci de transparence totale, le résultat de cet audit a été rendu public par la cheffe du DIS lors d'une conférence de presse tenue en mai 2013 : des problèmes de longue date dans l'organisation, un dispositif de vidéosurveillance largement désuet et des difficultés de management sont notamment évoqués.

---

<sup>4</sup> APT, « Trouver un équilibre entre sécurité et dignité en milieu carcéral : un cadre pour un monitoring préventif », non daté, p. 3

Ainsi, au vu de l'état de cet établissement, la tâche s'avérait ardue pour rattraper le retard. En outre, il est rapidement apparu que l'audit sécuritaire devait être étendu à tous les autres établissements (à l'exception de ceux nouvellement construits), en raison de l'absence d'investissements au cours des dernières années. Dans la foulée, un audit interne a donc été conduit par le SPEN sur l'ensemble des établissements carcéraux. Il a donné lieu à un bilan sécuritaire circonstancié, suivi d'un concept de sécurité globale annonçant les cibles à atteindre pour chaque site et les conséquences possibles en cas de non-réalisation des mesures préconisées. Ce document n'a pas été rendu public pour des raisons de sécurité évidentes dans la mesure où il exposait les failles sécuritaires des prisons. Il a toutefois fait l'objet d'une présentation complète et détaillée au Conseil d'Etat le 18 septembre 2013 par la cheffe du SPEN. Ce travail laborieux et inédit d'analyses des risques et des réponses urgentes à apporter pour les établissements carcéraux vaudois a occupé le SPEN et les directions des prisons pendant une bonne partie de l'année 2013.

Le déploiement des mesures adoptées par le Conseil d'Etat se poursuit progressivement chaque année depuis 2013 en fonction de la planification des infrastructures, des budgets alloués et de la réactualisation des priorités eu égard aux événements et aux évolutions technologiques.

Dans ce chapitre, les évolutions en matière sécuritaire réalisées par le DIS et le SPEN au cours des dernières années sont exposées, les éléments énumérés n'étant évidemment pas exhaustifs. Les risques identifiés et les axes de travail pour y répondre figurent dans le rapport sur la politique pénitentiaire.

Il est communément admis de subdiviser la sécurité en trois éléments indissociables : la sécurité passive, la sécurité active et la sécurité dynamique.

#### a) Les évolutions en matière de sécurité passive

La sécurité passive comprend les mesures physiques : murs d'enceinte, treillis, grilles, serrures, installations et équipements techniques, etc. Elle se réfère donc à tout le dispositif physique et technique des établissements. Depuis 2013, se fondant sur la stratégie globale en matière sécuritaire dans les établissements, une multitude de mesures ont été prises pour renforcer ces dispositifs.

Deux projets de grande envergure en matière de sécurité des établissements ont fait l'objet de crédits d'étude adoptés par le Conseil d'Etat :

- en mai 2013, le crédit d'étude portant sur la sécurisation de La Croisée proposait notamment le déplacement du parking du personnel hors de l'enceinte de la pri-

son, la création d'une deuxième enceinte avec un *no man's land* entre les deux enceintes, ainsi que la modernisation du dispositif technique de sécurité. Ces mesures, préconisées par les deux experts externes ayant réalisé l'audit de La Croisée en 2012, a fait l'objet d'études par le SIPaL depuis 2013. Le crédit d'ouvrage, à hauteur de CHF 24,9 millions comprenant une subvention fédérale validée par l'Office fédéral de justice, a été adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 25 octobre 2017. Il sera soumis à l'approbation du Grand Conseil prochainement. Ce faisant, le DIS répond aux recommandations principales émises par les auditeurs s'agissant de la prison de La Croisée. Dans l'intervalle, la prison de La Croisée a vu son système de surveillance partiellement adapté. De nouvelles caméras ont été installées tout comme des détecteurs de mouvement complémentaires. La pose de barbelés supplémentaires et la sécurisation de certaines parties de l'établissement longtemps restées sans surveillance (parking, déchèterie, etc.) ont également eu lieu ;

- en février 2017, le crédit d'étude de CHF 400'000.- portait sur l'analyse de la création d'un périmètre sécurisé et la construction d'un PCA au sein du CPPO, telles que décrites ci-dessus (cf. p. 28).

Au-delà de ces deux projets de sécurisation, trois mesures peuvent encore être citées :

- à la prison du Bois-Mermet, la sécurité de la cour de promenade a été renforcée, le périmètre couvert par la vidéosurveillance a été étendu et le mur d'enceinte de la prison a été sécurisé ;
- un plan de mesures de sécurisation des EPO et de La Croisée, initié en 2016, a vu ses premières étapes réalisées durant les années 2016 et 2017. Cela a notamment porté sur la pose de grilles aux fenêtres pour éviter les trafics de tout genre ;
- la suppression de l'usage de l'argent liquide par les personnes détenues aux EPO en décembre 2017 constitue également un élément de sécurisation important. Le passage à un système monétique vise plusieurs buts : limiter les risques de chantage, racket ou organisation de trafics. De plus, l'utilisation de monnaie plastique participe à préparer et responsabiliser la personne détenue en vue de sa sortie de prison, ce mode de paiement étant omniprésent dans la vie de tous les jours.

## b) Les évolutions en matière de sécurité active

La sécurité active comprend le personnel de surveillance et les mesures structurelles et organisationnelles : concepts de gestion et de fonctionnement, plans de service, instructions et directives pour les personnes détenues et le personnel, organisation et gestion des alarmes et de secours, exercices d'incendies et d'événements particuliers, gestion quantitative et qualitative des contrôles et de la surveillance, etc.

Des mesures structurelles et organisationnelles ont été prises au sein des établissements pénitentiaires ces dernières années pour renforcer la sécurité. Ainsi, entre 2012 et 2015, l'organigramme de plusieurs établissements a été revu afin de les harmoniser et d'améliorer le travail des couches intermédiaires. A titre d'exemple, alors que la décision de supprimer les postes de directeurs-adjoints est intervenue en 2004, le SPEN a entrepris de recréer des postes d'adjoint(e)s aux directeurs dans les établissements de La Croisée et des EPO.

Par ailleurs, une série de directives et d'ordres de service<sup>5</sup> ont permis de clarifier les rôles, les droits et les devoirs de chaque intervenant au sein des établissements. Par l'instauration de règles connues et précises, l'on contribue de manière importante à la sécurité d'un établissement carcéral.

Depuis quelques années, le SPEN œuvre dans l'objectif d'harmoniser les pratiques dans tous les établissements et offrir ainsi un cadre normatif plus clair aux personnes détenues ainsi qu'au personnel. A titre d'exemple, on peut citer :

- une directive cadrant les règles d'engagement et de comportement en cas d'urgence a été émise pour permettre notamment de délimiter les interfaces entre les acteurs sécuritaires et médicaux lors d'interventions urgentes ;
- l'ordre de service portant sur l'utilisation des menottes et autres mesures de contrainte à l'intérieur des prisons : constatant la lacune en la matière, la direction du SPEN a procédé à réglementer l'utilisation des moyens de contention, ce après une consultation auprès des syndicats des agents de détention et un questionnaire adressé aux autres cantons suisses pour connaître leur pratique dans ce domaine. Ainsi, les fonctions, les secteurs et les horaires impliquant un port systématique des moyens de contention ont été précisés. De plus, les compétences liées à l'engagement du spray ont été détaillées. Les directeurs d'établissement

---

<sup>5</sup> Une directive est un document écrit qui fixe une ligne de conduite ou une pratique particulière et uniforme au sein du service. L'ordre de service, quant à lui, est un dispositif ou un comportement à adopter par les membres d'un service pour agir ou se présenter en raison d'une action ou d'un événement particulier.

peuvent en outre édicter des mesures particulières pour certains secteurs lorsqu'ils le jugent nécessaire ;

- une directive en matière de fouilles des personnes détenues et des affaires personnelles de ces dernières a été édictée ;
- un ordre de service concernant le matériel en cellule a été émis afin de clarifier et uniformiser les règles en la matière au sein des différents établissements, ceci dans un but de réduire les risques d'agression du personnel et/ou de codétenus ou encore la probabilité de déclenchement d'incendie. A cet égard, par exemple, des tests ont été réalisés sur les matelas et la literie de manière générale afin de réduire le plus possible le caractère inflammable des produits mis en cellule ;
- suite à l'affaire Adeline à Genève, une directive concernant les conduites de personnes détenues (sorties accompagnées) par du personnel pénitentiaire a été diffusée, ceci afin que la sécurité publique et la sécurité des intervenants soient assurées au travers d'un examen rigoureux de la demande et la mise en place de pratiques réfléchies durant les conduites mises en œuvre ;
- les directives de piquet permettant de régler les interventions hors des heures ouvrables ont également été revues, précisées et adaptées ;
- un ordre de service a été établi concernant la prévention de la radicalisation en prison afin de détecter au plus vite les personnes susceptibles de s'être radicalisées ou particulièrement vulnérables. Il s'agit de garantir une observation différenciée des personnes détenues à l'aune du glissement d'une pratique religieuse pouvant être rigoriste ou d'une pensée politique intransigeante vers une forme de radicalisation incompatible avec l'Etat de droit et optimiser le flux d'informations avec le service de renseignements de la police cantonale et les éventuels autres acteurs impliqués au niveau fédéral.

Par ailleurs, suite au rapport de M. Rouiller dans l'affaire Vogt et en regard d'une recommandation émise, une Brigade d'intervention pénitentiaire (BIPEN) a été créée. Elle est un échelon intermédiaire entre les agents de détention en service, accompagnée ou non de l'intervention de patrouilles de gendarmerie et l'engagement ou le recours à une intervention du Détachement d'Action, de Réaction et Dissuasion de la Police cantonale vaudoise (DARD).

Elle agit dans le cadre des interventions non urgentes (permettant un délai de mise sur pied) et nécessitant un effectif supplémentaire et/ou une formation particulière

pour des personnes détenues qui ne se soumettent pas aux injonctions du personnel pénitentiaire, pour notamment :

- une mise en cellule forte ;
- une extraction de cellule ;
- une injection sous contrainte ;
- une intervention pour sécuriser, protéger des lieux ou dissuader les personnes détenues, en particulier dans des situations d'attente d'arrivée de la Police cantonale.

Les interventions cellulaires sur des personnes détenues munies d'armes ou d'objets dangereux ou nécessitant des compétences et/ou des équipements spéciaux (intervention sur des toits par exemple) sont exclusivement prises en charge par la police cantonale, en particulier le DARD.

Enfin, un nouveau poste de responsable « Sécurité & Sûreté » des établissements pénitentiaires a été créé notamment dans le but de travailler au renforcement et à la modernisation de la sécurité. Ainsi, par exemple, la prison de la Tuilière à Lonay a bénéficié d'une remise en état suite à des audits techniques ayant révélé d'importantes lacunes en termes de sécurité incendie et d'hygiène. Entre juillet 2016 et juin 2017, ce sont CHF 990'000.- qui ont été investis pour la réalisation de travaux urgents de remise en conformité.

#### c) Les évolutions en matière de sécurité dynamique

La sécurité dynamique comprend les mesures socio-émotionnelles : connaissances des caractéristiques individuelles des personnes détenues, atmosphère dans l'établissement, quantité et qualité de l'encadrement, rapports entre le personnel et les détenus, conditions de travail, activités de loisir, etc. En effet, *« la sécurité dynamique est une approche de la sécurité qui encourage les relations positives entre le personnel et les personnes détenues ainsi qu'un traitement équitable et des activités utiles pouvant contribuer à leur réinsertion future au sein de la société. Cela implique des actions qui favorisent une relation professionnelle, positive et respectueuse entre le personnel pénitentiaire et les personnes détenues. Il faut pour cela connaître les caractéristiques de la population carcérale. Il faut aussi comprendre la nature des relations entre codétenu(e)s et entre personnes détenues et personnel pénitentiaire car cela permet à ce dernier d'anticiper les problèmes et les risques en matière de sécurité. Cette approche tient compte du fait que le déséquilibre de pouvoir entre le personnel pénitentiaire et les prisonniers peut facilement être perçu comme une provocation ou une punition. La sécurité dynamique doit être assortie de politiques et de pro-*

*cédures appropriées, et elle doit s'appuyer, en particulier, sur le recrutement d'un personnel en nombre suffisant et adéquatement formé. »<sup>6</sup>*

Le personnel pénitentiaire et l'encadrement des détenus jouent un rôle primordial dans le maintien de la sécurité d'une prison. Actuellement, il n'existe pas, au niveau suisse, de standards généraux fixés dans le monde pénitentiaire en matière d'encadrement et de prise en charge des personnes détenues. Toutefois, l'OFJ recommande un taux d'encadrement par détenu en fonction du régime. A ce jour, le taux d'encadrement moyen du canton de Vaud est inférieur au seuil préconisé par l'OFJ.

Site	Régime de détention	Taux d'encadrement OFJ préconisé	Taux d'encadrement VD
EPO - BO	fermé	0.77	0.57
EPO COF	fermé	0.77	0.37
EPO COO	ouvert	0.50	0.50
Croisée	Détention avant jugement et CPPL	0.43	0.37
Bois-Mermet	Détention avant jugement et CPPL	0.43	0.31
Tuilière	fermé, femmes et psy	0.77	0.47

*Remarques : les taux d'encadrements VD sont calculés comme suit : (Personnel de sécurité + Personnel administratif hors social) / Nombre de personnes détenues*

Par ailleurs, outre ce besoin d'encadrement, afin de renforcer tant la sécurité de toutes les personnes au sein des établissements que de travailler à la resocialisation des personnes détenues, certaines problématiques rencontrées requièrent des formations spécifiques. C'est notamment le cas s'agissant de personnes souffrant de troubles psychiques dont la compréhension des comportements permet d'adapter l'interaction. D'autres populations spécifiques, telles que les mineurs ou les femmes, nécessitent également des connaissances particulières. Par conséquent, les ressources affectées et la formation dispensée sont deux axes sur lesquels le SPEN s'est notamment concentré et sur lesquels il continue d'œuvrer.

Le SPEN a engagé plus de 150 ETP entre 2012 et 2016 (cf. chap. 3 ci-dessous relatif aux ressources humaines), composé de personnel sécuritaire mais également d'intervenants socio-éducatifs, de criminologues ou autres fonctions administratives

<sup>6</sup> APT, « Trouver un équilibre entre sécurité et dignité en milieu carcéral : un cadre pour un monitoring préventif », non daté, p. 6.

(juristes, RH, comptables, etc.). La conséquence qui en découle est qu'un nombre important de collaborateurs doivent être formés durant la même période. Pour répondre à cette demande, le SPEN a renforcé la formation du personnel en dédiant un pool spécifique à cette tâche, lequel a développé son action à plusieurs niveaux.

La formation de base des agents de détention est tout d'abord initiée par la formation cantonale dispensée par le secteur formation interne au SPEN. Cette formation de trois semaines est organisée en modules et vise à fournir aux nouveaux agents de détention les outils minimaux pour intégrer le cellulaire et commencer leur nouveau métier. Une partie des cours de la formation cantonale, portant notamment sur la marche du service et le cadre légal régissant sa mission, est accessible à tous les nouveaux collaborateurs du service, ainsi qu'aux collaborateurs des intervenants du SMPP et de la Fondation vaudoise de probation (FVP).

Dans un deuxième temps, la formation de base des agents de détention se déroule au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) à Fribourg en cours d'emploi. Au terme de 15 semaines de cours réparties sur deux ans et de la rédaction d'un mémoire, les agents de détention obtiennent le brevet fédéral d'agent de détention. Dans les faits, au vu du nombre important de nouveaux agents engagés au SPEN au cours des dernières années, l'obtention du brevet intervient après 3 à 5 ans.

Le CSFPP propose, de plus, une offre de formation continue une fois le brevet fédéral d'agent de détention obtenu ou pour d'autres collaborateurs du secteur pénitentiaire. Le secteur formation du SPEN offre également un catalogue de formation continue sur des aspects pratiques qui s'étoffe chaque année (fouille, samaritains, feu, self-défense et technique d'intervention carcérale, fouille, etc.). En outre, tous les collaborateurs du service ont accès à l'offre de formation du Centre d'éducation permanente pour leur formation continue.

La connaissance des personnes détenues et leur prise en charge adéquate sont autant d'éléments de la sécurité dite « dynamique ». Parmi les populations spécifiques à prendre en charge en prison, l'on peut compter les femmes, les mineurs, les seniors et les personnes souffrant de troubles psychiques. Pour les deux premières catégories, le SPEN a des sites particuliers (la prison de la Tuilière à Lonay pour les femmes et l'Établissement de détention pour mineurs « Aux Léchaies » à Palézieux). Il convient toutefois de rappeler que certaines personnes ne présentant pas de danger pour la sécurité publique peuvent être aujourd'hui placées en EMS. Quant aux personnes dont l'état psychique demande une attention et prise en charge spécifique, la prison de Curabilis à Genève est un établissement concordataire romand disposant

de places de détention réservées au canton, mais un projet est également en cours de réflexion sur sol vaudois.

- *Des infrastructures pénitentiaires vieillissantes et des systèmes sécuritaires à revoir*
- *Des audits sécuritaires menés sur l'ensemble des établissements pénitentiaires*
- *Suivi des recommandations des audits : 2 grands projets de sécurisation en cours*
- *Une multitude de mesures visant à renforcer la sécurité des détenus, du personnel et de la collectivité*

### 3. Les ressources humaines

Comme indiqué ci-dessus, le SPEN a engagé plus de 150 ETP entre 2012 et 2016 en lien avec l'ouverture des nouvelles places de détention, composés de personnel sécuritaire mais également d'intervenants sociaux, criminologues ou autres fonctions administratives (juristes, RH, comptables, etc.). Ceci représente une croissance de 45% en termes d'effectifs en 6 ans, soit quasiment un doublement des effectifs depuis le début de la précédente législature. Ainsi, au 31 octobre 2017, le SPEN comptait 574,89 ETP pour plus de 600 collaborateurs, tous domaines confondus. Il convient toutefois de préciser que malgré ces augmentations, le SPEN exerce sa mission avec des taux d'encadrement situés dans le bas des cibles préconisées (cf. p. 35).

Face à cette croissance de l'activité du service et donc de ses effectifs, il est devenu impératif que le SPEN puisse piloter directement ses ressources humaines. Son unité des ressources humaines (URH), historiquement rattachée au Secrétariat général du Département en charge du SPEN, a ainsi été transférée à la Direction du SPEN au 1<sup>er</sup> juillet 2013. A cette occasion, l'URH a été réorganisée et une optimisation de ses processus de recrutement a été opérée pour pouvoir assurer l'engagement massif du personnel alloué dans le cadre des projets d'infrastructures.

Le SPEN a, en effet, effectué un travail important de recrutement au cours des 4 dernières années pour permettre la mise en service des nouvelles places de détention. A titre indicatif, pour l'année 2013, en lien avec l'ouverture des places de détention à La Croisée et à la Colonie des EPO, ce sont 1'032 dossiers reçus et analysés par l'URH.

Bien que ces chiffres paraissent très élevés, le SPEN peine à attirer des candidats au vu de la pénibilité du métier et de son image dans l'opinion publique, mais également en raison du salaire de base actuellement proposé aux agents de détention qui reste dans la fourchette basse des rémunérations d'agents de détention (mais également d'autres fonctions pénitentiaires) comparativement aux autres cantons romands. La commission d'évaluation des fonctions a été saisie par la Fédération des syndicats de fonctionnaires (FSF) et l'Association vaudoise des agents pénitentiaires (AVAP) en 2015. Actuellement, les travaux de la Commission sont toujours en cours et aucune échéance n'est connue pour la communication d'une prise de position.

Aussi, toujours dans l'esprit de favoriser l'amélioration des conditions de travail et de mettre en œuvre des mesures permettant de lutter contre la matérialisation des risques psychosociaux de la pénibilité, la cheffe du SPEN a confié un mandat à l'Institut de santé au travail à l'automne 2013. Le but de ce mandat était de faire un bilan et d'identifier les facteurs de risques psychosociaux liés à l'exercice des métiers pénitentiaires. Les collaborateurs et les associations du personnel ont été largement associés à cette démarche par le biais d'une part d'un sondage anonyme (77% de taux de participation parmi les collaborateurs) et de groupes de discussions. Les résultats de ce mandat ont conduit à la création d'une démarche santé au travail formalisée avec l'élaboration d'une feuille de route. La feuille de route est articulée autour des axes de développement suivants :

- Prévention et orientation
- Protection et contrôle
- Formation
- Communication

La feuille de route a été créée sur la base d'une démarche collective où tous les collaborateurs qui le souhaitaient ont pu participer à une première journée de réflexion sur la santé au travail qui s'est déroulée en février 2016 sous la conduite de la cheffe de service. A l'issue de cette démarche, les projets proposés par une vingtaine de participants, ainsi que du CODIR et des comités du personnel, ont été soumis à un vote et deux premiers projets ont été menés durant l'année 2016. Au vu de la satisfaction affichée par les collaborateurs et le succès rencontré par cette démarche, l'expérience de cette journée a été renouvelée en février 2017 et deux nouveaux projets ont été sélectionnés. C'est selon ce mode qu'il est prévu de poursuivre le déploiement de la feuille de route.

- *Nombre d'effectifs du SPEN augmenté de 150 ETP en 5 ans*
- *Taux d'encadrement des détenus dans les prisons vaudoises inférieur aux recommandations nationales*
- *Une priorité du SPEN : valoriser les métiers pénitentiaires et améliorer les conditions de travail des collaborateurs*

#### 4. La prise en charge des détenus

L'article 75 CP affirme à son premier alinéa que « *l'exécution de la peine privative de liberté doit améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions. Elle doit correspondre autant que possible à des conditions de vie ordinaire, assurer au détenu l'assistance nécessaire, combattre les effets nocifs de la privation de liberté et tenir compte de manière adéquate du besoin de protection de la collectivité, du personnel et des codétenus* ».

Sécurité et resocialisation sont ainsi les deux piliers de la mission pénitentiaire, quand bien même ils semblent parfois antinomiques. Pourtant la réinsertion et la prévention de la récidive sont parties intégrantes du rôle de la prison et ses fondements sont indépendants de toute politique partisane. Comme déjà dit, l'action pénitentiaire doit avant tout être régie par le respect de la dignité de la personne détenue et la préservation de la sécurité publique.

Les bases de la prise en charge des personnes détenues et leurs axes de développement ont été largement détaillés dans le Rapport sur la politique pénitentiaire. Nous n'y reviendrons donc pas en détail dans le présent rapport. Toutefois, il est intéressant de mettre en exergue les aspects suivants de la prise en charge des personnes détenues qui ont connu des évolutions particulières au cours des dernières années.

##### a) Evaluation de la dangerosité

L'exécution des peines orientée vers le risque et la gestion de ce dernier sont au cœur des préoccupations en Suisse depuis quelques années. En effet, le canton de Zurich a récemment développé un processus de gestion des cas intitulé « *Risikoorientierter Sanktionenvollzug* » (ROS) avec quelques cantons voisins. Ce processus, validé dans le cadre d'un projet pilote financé par l'OFJ, sera progressivement mis en œuvre par l'ensemble des cantons alémaniques.

La CLDJP, pour sa part, a décidé en mars 2017 de développer un processus de type ROS, soit le Processus latin de l'exécution des sanctions orientées vers le risque (PLESOR) qui sera progressivement mis en œuvre dès 2019.

Toutefois, le Canton de Vaud n'a pas attendu ces développements au niveau suisse pour se doter de compétences criminologiques pointues permettant d'évaluer les risques des personnes détenus, tant intra-muros que dans la perspective d'un retour à la vie libre. Une unité d'évaluation criminologique a ainsi été créée en 2004 déjà aux EPO. En 2014, cette unité a été rattachée à la direction du service afin de lui permettre d'offrir des prestations à la totalité des établissements pénitentiaires du service et à l'OEP.

Son activité a ensuite pu se développer grâce à un renforcement de sa dotation en 2015. Aujourd'hui, ce sont donc huit psychocriminologues, exerçant la fonction de chargé d'évaluation, qui réalisent notamment des évaluations criminologiques dont les résultats sont pris en compte dans l'élaboration des plans d'exécution de la sanction (PES), dans les avis de la Commission interdisciplinaire consultative (CIC) et dans les décisions de l'autorité de placement, notamment en matière d'élargissement de régime.

Ce système d'évaluation de la dangerosité de la personne détenue consiste à procéder à des analyses criminologiques à plusieurs niveaux :

- dans le cadre du plan d'exécution de la sanction (PES) : chaque détenu qui répond à certains critères (durée de la détention notamment) se voit établir un plan d'exécution de la sanction dès son arrivée en prison. Le PES définit l'objectif de réinsertion en planifiant les différentes phases de l'exécution de la peine. Le but étant d'orienter sur le risque de récidive et de fuite notamment dans la perspective de l'octroi ou non d'élargissements (conduite, permission, congé) et de la préservation de la sécurité publique ;
- en détention provisoire : pour estimer le risque auto ou hétéro-agressif ou le risque d'évasion en lien, par exemple, avec une appartenance à une organisation criminelle ;
- dans les structures non carcérales : les lieux de placement appropriés doivent être estimés en tenant compte de l'encadrement nécessaire, des problématiques de prise en charge ou de la poursuite d'élargissement ;
- dans l'évaluation des profils éligibles à certaines modalités d'exécution de peine (arrêts domiciliaires, semi-détention) ;

- dans la synthèse du profil et des risques en vue des examens de libération conditionnelle : les chargés d'évaluation utilisent tant les entretiens cliniques que différentes échelles d'évaluation du risque reconnues scientifiquement. Ils sont formés aux outils de dernière génération et le SPEN met l'accent sur la formation continue.

## b) La réinsertion socio-professionnelle

La réduction du risque de récidive passe notamment par l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée dans la société. Cela se traduit par la (re)prise d'une place dans son contexte socio-familial, par exemple dans son rôle de parent, la réalisation d'une activité professionnelle ou structurée qui lui permettra de s'assumer, notamment au plan financier, la reconnaissance du délit et le paiement des indemnités à la victime, etc.

Dans le cadre de l'élaboration du PES, ces différents éléments sont associés aux informations sur le comportement de la personne, sa dangerosité, ses éventuels besoins thérapeutiques, etc. pour définir des jalons dans le cadre de la prise en charge. Il sera en outre évidemment tenu compte des perspectives de réinsertion en Suisse, c'est-à-dire du statut administratif de la personne, respectivement de la décision d'expulsion au terme de la peine dont elle peut être frappée.

Ainsi, le dernier rapport thématique, de septembre 2016, de la CNPT soulève « le caractère exemplaire » des PES au sein des EPO, notamment en raison de leur longueur et précision. Ces plans d'exécution fixent les étapes et objectifs assignés à la personne détenue en lien avec l'objectif de réinsertion.

Au cours des dernières années, la population carcérale a évolué. Les tendances sont à l'augmentation de la proportion des personnes détenues n'ayant pas d'avenir en Suisse, l'augmentation de celles souffrant de troubles psychiques et une amorce de vieillissement de la population carcérale avec des personnes qui finiront leurs jours en détention.

Ces tendances ont conduit à des adaptations de la prise en charge, notamment au niveau du travail en atelier (pour rappel, le travail est obligatoire en exécution de peine) et la formation. Ainsi, il a été intégré qu'une proportion croissante de la population carcérale n'était pas au bénéfice d'une formation initiale suffisante pour s'inscrire dans un processus de formation continue ou professionnelle, voire qu'elle ne parlait pas le français ou était analphabète. Les formations certifiantes

ont ainsi clairement dû céder la place à des formations initiales permettant aux personnes détenues d'acquérir des connaissances élémentaires.

En termes de formation, la formation en exécution de peine (FEP) est issue d'un projet pilote réalisé au niveau suisse, puis pérennisé. Il visait notamment à compléter les offres de cours et de formation professionnelle des établissements des trois concordats d'exécution des peines.

Le principe d'individualisation de l'exécution de la sanction fait que la prise en charge des personnes condamnées doit permettre de travailler sur leurs problématiques spécifiques et les circonstances qui les ont amenées à commettre les délits pour lesquels elles ont été condamnées. Ainsi, différents secteurs de l'établissement doivent collaborer dans l'atteinte des objectifs fixés à la personne détenue. Les ateliers, le secteur sécuritaire, le service social, le secteur de la formation et le service médical interviennent ainsi tour à tour pour des questions de développement socio-professionnel et de formation, de développement du lien familial et des relations avec l'extérieur, de développement des compétences psycho-sociales, de travail sur le délit, de suivi thérapeutique, etc.

Concernant plus spécifiquement le domaine de la formation, il s'agit de contribuer à la stratégie de resocialisation en aidant la personne détenue à cibler un domaine professionnel pour sa sortie de prison, et ainsi à utiliser le temps de sa peine pour combler les lacunes scolaires et acquérir ou compléter ses compétences professionnelles et sociales.

Un travail important est réalisé aux EPO afin que l'offre de formation proposée aux personnes détenues corresponde à leurs besoins ainsi qu'aux exigences du marché de l'emploi. Par définition, le modèle doit s'adapter à l'évolution rapide de la population carcérale. En effet, la formation de personnes détenues étrangères, avec parfois des difficultés marquées dans la compréhension de la langue française, ne disposant en majorité pas de perspectives de vie en Suisse au terme de la détention ne se décline pas comme la formation, par le passé, d'une population détenue ayant en grande partie poursuivi une formation élémentaire en Suisse avant son incarcération.

### c) L'échange d'informations

Les récentes affaires, parfois dramatiques survenues dans les cantons de Vaud et de Genève, ont souligné l'absolue nécessité d'échanger les informations utiles entre les autorités dans un but de sécurité publique<sup>7</sup>.

En 2013, l'évasion impressionnante de détenus des EPO au moyen de complices externes armés a soulevé la question des informations dont disposent les autorités pénitentiaires, en l'occurrence sur l'appartenance à une organisation criminelle internationale. Le Conseil d'Etat a répondu dans ce contexte à une interpellation du député M. Michaël Buffat (13\_INT\_152) intitulée « Quelles informations suivent le prisonnier ? ». En effet, la Conférence cantonale des Directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) a adopté un rapport relatif au dossier itinérant qui suit la personne détenue lors de ses déplacements dans des établissements pénitentiaires. Le rapport détaille les informations que doit contenir le dossier itinérant de la personne détenue (les jugements, les expertises, etc.). Le dossier permet de partager les informations pertinentes relatives à une personne condamnée, détenue ou libérée conditionnellement, accessibles aux différents intervenants en prison sous réserve de la protection des données. Le 30 septembre 2011, la Conférence latine a confirmé que cet instrument doit être utilisé dans tous les cantons membres du concordat latin. Le canton de Vaud constitue et utilise le dossier itinérant. Il avait également demandé la constitution d'un groupe de travail au sein de la Commission concordataire latine visant à développer le dossier itinérant et à l'améliorer au vu des expériences vécues.

L'affaire Claude D. en 2013 a également suscité des interrogations sur le secret médical en prison et son étendue en lien, notamment, avec des décisions à prendre par les autorités pénitentiaires. En effet, il est apparu que Claude D. avait pour obligation, dans le cadre de sa probation, d'informer son thérapeute au cas où il aurait une nouvelle relation avec une femme. Claude D. s'était exécuté mais le thérapeute n'avait pas jugé utile, à tort ou à raison, de faire suivre l'information aux autorités judiciaires et pénitentiaires. S'en est suivi un débat sur les informations confiées aux intervenants qui sont couvertes par le secret médical. Le 31 octobre 2013, sous l'impulsion du Département en charge du SPEN, la CLDJP a formulé une recommandation relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction en rapport avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution<sup>8</sup>. Cette recommandation considère

---

<sup>7</sup> Affaires Claude D. (cf. Rapport de Félix Bänziger, p. 47), Adeline (cf. Rapport de Bernard Ziegler, p. 32) ou Skander Vogt (cf. Rapport de Claude Roullier, recommandation n°7, p. 93).

<sup>8</sup> <https://www.cldjp.ch/wp-content/uploads/2016/07/recommandation-secret-m%C3%A9dical-131031.pdf>

« qu'il est primordial que les autorités d'application et d'exécution des sanctions pénale et des mesures, ainsi que les autorités de probation puissent disposer de tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ; qu'il apparaît souvent que, dans le dossier d'un détenu, les intervenants soumis au secret médical (médecins, thérapeutes, etc.) ne transmettent pas ou ne se sentent pas autorisés à transmettre des informations sur les personnes dont ils ont la charge par suite de décisions judiciaires alors que dites autorités d'exécution en auraient utilement besoin dans leur appréciation devant conduire à une décision ; que c'est aussi parfois le secret de fonction qui est un empêchement à la transmission d'une information essentielle ».

Ainsi, afin de répondre à cette recommandation, et dans le souci de trouver un mode de communication qui convienne à tous les intervenants au sens large, le Médecin cantonal a dirigé un groupe de travail au début de l'année 2014, constitué notamment de la cheffe du SPEN et du chef du SMPP. En collaboration avec ces derniers, le SPEN a procédé à une modification de Loi sur l'exécution des condamnations pénales du 4 juillet 2006 (LEP ; RSV 340.01) en y introduisant un chapitre dédié aux soins médicaux qui prévoit le partage d'informations de manière concertée et systématique dans des situations déterminées ou en cas de connaissance de faits importants susceptibles de mettre en jeu la sécurité au sens large. L'EMPL prévoyant ces modifications législatives (qui incluait également d'autres révisions recommandées dans le rapport de Félix Bänziger), a été traité en commission parlementaire durant l'année 2014, avant d'être soumis au Grand Conseil en février 2015.

Le projet de loi correspondait aux attentes du Grand Conseil, qui l'a accueilli avec un vote d'entrée unanime. Lors des débats qui ont suivi l'entrée en matière de l'EMPL, durant les mois de février et mars 2015, les députés ont abordé l'article 33e LEP cadrant le devoir d'informer et les trois situations où l'échange d'informations est rendu obligatoire (menace, agression imminente ou à venir et évasion en préparation). La modification législative a été adoptée à la quasi-unanimité du Grand Conseil (unanimité moins 2 refus). La cheffe du DIS avait alors annoncé qu'une directive élaborée avec le Médecin cantonal et le SMPP allait régler les modalités de transmission des informations. Cette directive a été adoptée par le Conseil d'Etat dans la foulée et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2015.

Cependant, l'échange d'informations doit intervenir à tous les niveaux et n'est pas le seul apanage des acteurs pénitentiaire et médical. L'actualité de ces dernières années le démontre. En effet, suite aux attentats qui ont frappé Paris, le partage d'information entre le SPEN, la Police cantonale et le Ministère public a

été formalisé en 2015 en lien avec toutes les personnes susceptibles de présenter un risque de radicalisation ou de terrorisme. Les observations faites dans les établissements pénitentiaires sont ainsi transmises aux services de renseignements cantonaux qui assurent le lien avec ceux de la Confédération. La procédure ainsi mise en place dans le canton de Vaud est régulièrement citée en exemple par le Service des renseignements de la Confédération.

#### d) Le cadre légal

A la lecture du présent document, l'on constate que les modifications légales et réglementaires ont été nombreuses au sein du SPEN ces six dernières années, sans compter les directives et ordres de services internes émis par la cheffe de service, afin de mieux cadrer l'activité et de répondre à un besoin des collaborateurs de disposer d'un référentiel écrit.

Certaines révisions ont été initiées par le SPEN, alors que d'autres ont été rendues nécessaires afin d'adapter le cadre légal cantonal aux modifications imposées par le législateur fédéral. C'est notamment le cas en ce qui concerne la réforme dite CODEX de 2010 mais également s'agissant de la mise en application de l'initiative UDC sur les renvois des étrangers délinquants ou encore de la modification du droit des sanctions.

A chaque fois, les modifications législatives fédérales ont eu ou auront un impact sur l'activité du SPEN : augmentation de la durée des enquêtes pénales, et donc de celle de la détention avant jugement, avec l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2011, du Code de procédure pénale (CODEX) ; augmentation du nombre de détentions avant jugement des étrangers susceptibles de faire l'objet d'une expulsion pénale dès le 1er janvier 2017 ; enfin, augmentation du nombre de peines à exécuter avec la réintroduction, à partir du 1er janvier 2018, des courtes peines privatives de liberté dans le cadre du nouveau droit des sanctions.

Cette dernière révision aura un impact non négligeable sur le SPEN. La situation de surpopulation carcérale conduit aujourd'hui à une priorisation des détentions et, parfois, à un report de certaines convocations de personnes condamnées à exécuter une peine. Le nombre exact de personnes condamnées et qui n'ont pas encore exécuté leur peine n'a pas été consolidé à ce jour. De manière générale, ces données sont extrêmement compliquées à tenir, pour tous les cantons ainsi que l'Office fédéral de la statistique. Avec l'entrée en vigueur du nouveau droit des sanctions au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la compétence de prononcer une mesure alternative à la détention revient à l'OEP, lequel pourrait faire un usage accru du bra-

celet électronique et du travail d'intérêt général (TIG) pour une peine de vingt jours à douze mois d'emprisonnement. La surpopulation carcérale ne sera toutefois pas éradiquée par ce moyen et il est d'autant plus important de poursuivre la mise en œuvre de la planification des infrastructures pénitentiaires.

Pour le SPEN, qui n'a pas d'autre choix que de s'adapter aux changements de son environnement, l'objectif poursuivi a toujours été la clarification des règles pour les personnes détenues, les intervenants et les collaborateurs dans un souci de maintien de l'ordre et de la sécurité publique au sens large, mais également de respect du droit des personnes placées sous le coup de la justice pénale.

De telles modifications impliquent souvent une phase de constatation du problème, d'analyse de la situation, de consultation auprès des partenaires impliqués (autres services, syndicats, cantons, conférences intercantionales), de proposition de solutions et finalement de mise en œuvre. L'engagement du service dans ces tâches requiert la mobilisation de nombreux collaborateurs durant un laps de temps important. Au vu de la mutation subie par le SPEN ces dernières années, il sied de ne pas sous-estimer le travail réalisé par l'ensemble du personnel pour rattraper parfois un retard important.

Ainsi, à titre d'exemple, l'ouverture d'un nouvel établissement est une tâche très gourmande en ressources pour un service qui ne dispose pas réellement de postes dédiés à la conduite de projet ; chacun devant assumer cette tâche en sus de sa mission opérationnelle. Au-delà de la nécessité évidente de recruter de nombreux collaborateurs de tout horizon, c'est toute l'organisation de la prison qui doit se mettre en place selon une réflexion menée en amont. L'ouverture de l'établissement pour mineurs « Aux Léchaies », seule prison fermée pour mineurs de toute la Suisse romande, a été un défi à relever pour le SPEN qui n'avait connu la prise en charge de cette population que dans un contexte restreint à l'époque de la section mineurs au sein de la Prison de la Croisée. Un travail conséquent d'élaboration de règles a été entrepris, toujours dans un esprit de respect de la dignité des personnes détenues et de sécurité publique face à une frange très vulnérable de la population. Il convient ici de saluer la réalisation de cet objectif, tant le canton de Vaud est parvenu à un résultat de qualité reconnu par des instances de surveillance externes.

« Il existe des différences parfois notables entre les établissements dans la manière dont sont prononcées et gérées les mesures de sûreté et de protection dans les cas où un jeune représente un danger pour lui-même ou pour autrui (...). Les clarifications effectuées par la CNPT ont mis en lumière une absence générale de règles claires en la matière. Les cantons de Berne et de Vaud font ici exception, puisqu'ils ont adopté des réglementations que l'on peut qualifier d'exemplaires.»<sup>9</sup>

- *La réinsertion sociale et la prévention de la récidive : mission première du SPEN en sa qualité d'acteur sécuritaire*
- *Le principe de l'exécution de la sanction individualisée et orientée vers les risques comme ligne directrice*
- *L'échange d'informations entre autorités pour préserver la sécurité de tous*
- *La garantie d'un cadre légal cohérent et conforme au droit supérieur*

## 5. Position intercantonale du canton de Vaud

Le canton de Vaud est actuellement le troisième canton avec 12% des détenus suisses dans ses prisons, après Zurich et Berne. Il était donc d'autant plus important d'affirmer de nouveau sa voix sur le plan intercantonal et reprendre part aux décisions qui pouvaient affecter le SPEN.

Pour rappel, deux grandes conférences intercantionales régissent les questions pénitentiaires, qui sont de compétences cantonales :

- l'une latine (cantons romands et le Tessin), la Conférence latine des Directeurs de justice et police (CLDJP) ;
- l'autre nationale, la Conférence cantonale des Directeurs de justice et police de Suisse (CCDJP).

Ces deux conférences réunissent les conseillers d'Etat en charge des domaines justice et police. Elles ont des conférences, commissions ou sous-commissions, dans lesquelles siègent les responsables métier. Contrairement à d'autres concordats qui

---

<sup>9</sup> Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), Rapport thématique sur ses visites d'établissements fermés pour mineurs en Suisse, 27 mai 2016, p. 23

émettent des lignes directrices, les décisions du concordat latin sont contraignantes pour les cantons membres et ont force de loi.

Ainsi, dès 2012, la cheffe du DIS a été élue Présidente des Concordats latins sur la détention pénale des adultes et des mineurs. Elle est également membre du comité de la CCDJP et membre de la CLDJP. En outre, elle est membre du « Comité des 9 » (Neunerausschuss), commission de la CCDJP en charge des questions pénitentiaires. Elle a également été élue membre du Conseil de fondation du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP). Enfin, depuis 2016, elle est membre du Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH).

Dans ce contexte, la cheffe du DIS a porté plusieurs projets et défendu de nombreuses propositions à caractère politique, telles que la mise en place d'un registre national des délinquants dangereux (non retenue par l'OFJ) ou encore l'harmonisation de l'informatique de la justice pénale favorisant une meilleure transmission des informations entre autorités, pour n'en citer que deux.

Quant à la cheffe du SPEN, elle est membre du Neunerausschuss, membre des commissions latines adultes et mineurs (CCL), membre du Conseil de la fondation romande de détention LMC et membre de plusieurs groupes de travail. En 2017, elle a été élue par ses pairs en qualité de Présidente de la Conférence des Chefs des services pénitentiaires cantonaux, représentant ses homologues dans les instances nationales. A ce titre, elle est également membre de la Conférence des secrétaires de concordat et de l'organe TETRA, piloté par Fedpol, pour coordonner la lutte contre le terrorisme.

Dès lors, le canton de Vaud n'avance pas seul sur le plan pénitentiaire. De nombreuses décisions et réformes ont été construites d'entente avec les autres cantons suisses avec lesquels le canton a recréé un lien d'échange et de confiance. Ceci a permis aux vaudois de se profiler comme canton phare et, dans certains domaines, comme exemplaire en matière carcérale.

## V. Conclusion

Le présent rapport illustre l'important travail engagé par le DIS et le SPEN au cours des six dernières années afin de :

- formaliser et mettre en œuvre une politique pénitentiaire validée par le Grand Conseil ;
- créer des places de détention pour répondre aux besoins des autorités de poursuite pénale et judiciaires ;
- renforcer la sécurité dans les établissements pénitentiaires et au travers de l'évaluation des risques et de la dangerosité des personnes placées sous la responsabilité du SPEN ;
- développer et adapter la prise en charge des personnes détenues eu égard à l'évolution des caractéristiques de la population carcérale ;
- participer activement au dialogue avec tous les acteurs de la chaîne pénale afin de pouvoir s'assurer d'une politique de sécurité coordonnée et efficace.

Le domaine pénitentiaire est extrêmement complexe, tant au vu de la diversité des compétences requises pour exercer la mission, que du nombre de partenaires qui doivent être intégrés pour former un réseau interdisciplinaire cohérent. Les avancées évoquées ci-dessus ont de plus été réalisées malgré un contexte de surpopulation carcérale important, d'événements sécuritaires et de questionnement politico-médiatique soutenu, ainsi que des évolutions du droit et des pratiques.

Le SPEN a su démontrer sa capacité à prendre la mesure des risques inhérents à son activité particulière et à déployer, progressivement et dans la durée, les réformes qui s'imposent. Le Conseil d'Etat ne partage pas l'appréciation des signataires de la requête de la CEP s'agissant de la gestion du service et d'une situation préoccupante en dégradation.

Cela étant, comme l'atteste ce rapport, la mutation opérée par le SPEN ces dernières années se poursuit. Il reste des défis de taille. Ainsi, la modification du nouveau droit des sanctions au 1<sup>er</sup> janvier 2018 entraînera une augmentation du nombre de peines privatives de liberté liée à l'augmentation des courtes peines, à la diminution des possibilités de prononcer une peine pécuniaire ainsi qu'à la réduction du délai de paiement. En se basant sur le nombre de peines privatives de liberté fermes prononcées ces dernières années et partant du constat que la justice accorde moins souvent le sursis dans le canton de Vaud qu'ailleurs en Suisse, une augmentation de 20% par année du nombre de CPPL apparaît réaliste, soit 600 condamnations à une CPPL ferme supplémentaires par année. Dans un contexte de surpopulation carcérale existante, c'est un nouveau défi auquel le SPEN est confronté en raison d'une modification législative sur le plan fédéral.

Ce présent rapport souligne toutefois la capacité du SPEN à agir tant sur le très court terme en prenant des mesures urgentes pour faire face à des situations sécuritaires particulières que sur les moyen et long termes avec une vision affirmée. Les objectifs stratégiques fixés dans le rapport sur la politique pénitentiaire représenteront de véritables points cardinaux pour la conduite de l'ensemble du service ces 10-15 prochaines années

La COGES dans son dernier rapport annuel soulignait lui également le travail réalisé et les enjeux à venir: « *le SPEN est probablement [le service - NDR] qui a vécu la plus grande mutation lors de cette dernière décennie, et ce n'est pas fini. Certaines affaires de forte gravité ont attiré l'attention du public et des politiques sur le retard considérable pris dans la politique pénitentiaire. Une politique a été arrêtée (cf. rapport politique pénitentiaire de décembre 2015), la direction du service a été repensée, des places supplémentaires ont été construites, d'autres font l'objet d'une planification pour la prochaine décennie, du personnel supplémentaire a été engagé et devra l'être, mais il ne faut pas se cacher que la situation dans ce domaine si sensible est potentiellement explosive. Il importe de ne pas attendre des dommages graves pour améliorer la sécurité des établissements pénitentiaires ainsi que les conditions de travail et la santé des personnes en contact quotidien avec les détenus* ».

Le Conseil d'Etat est conscient que le monde pénitentiaire constitue un environnement particulier. Les collaborateurs du SPEN font face à des conditions de travail difficiles avec des ressources limitées. Le profil de la population carcérale a aussi passablement évolué ces dernières années, rendant le quotidien plus complexe dans les établissements pénitentiaires de ce canton.

Cela étant, les réformes vont se poursuivre et un plan de mesures plus complet, intégrant notamment des réflexions sur l'organisation des EPO, va être établi. Ce dernier s'appuiera notamment sur les constats établis par la Direction du SPEN et sur les recommandations qui seront formulées par les deux commissions de surveillance que sont la CPVGC et la COGES. La mise en œuvre de ces mesures se déclinera sur plusieurs années. De plus, comme cela a déjà été souligné, tant le Conseil d'Etat, que le Département concerné, se tiennent à l'entière disposition des commissions de surveillance du Grand Conseil.

S'agissant de l'institution d'une CEP, le Conseil d'Etat rappelle l'art. 67 LGC qui stipule :

«Si des événements d'une grande portée l'exigent, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions en matière de surveillance, peut instituer une commission d'enquête parlementaire.

Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions ».

Le rôle de la CEP est donc d'établir les faits et de réunir d'autres moyens d'appréciation. Cette définition est formulée de façon très large. Comme le montrent clairement les travaux préparatoires de cette disposition de la LGC, la CEP n'a pas à prendre une décision, mais à faire un rapport et des propositions. Son rôle ne se limite, en revanche, pas à contrôler la gestion, mais elle doit avoir le pouvoir d'investigation le plus étendu en menant elle-même l'enquête et en instruisant le dossier.

La commission n'est cependant pas une autorité pénale, ni disciplinaire, mais elle doit éclaircir les faits et les responsabilités (EMPL sur la LGC du 3 février 1998 / Bulletin du Grand Conseil, session janvier 1998, 2C, p. 6855).

Son mandat s'inscrit dans le cadre de la haute surveillance, de nature politique, que le Grand Conseil exerce sur le Gouvernement, conformément à l'article 66 de la Constitution vaudoise.

C'est donc au Grand Conseil qu'il incombe de déterminer si les conditions posées par l'article 67 LGC sont remplies en l'espèce.

Le Conseil d'Etat juge toutefois que les événements qui peuvent aboutir à la création d'une CEP se mesurent à l'aune de critères aussi objectifs que possibles. Il y a lieu d'éviter de prendre une décision sous le coup de l'émotion ou sous la pression de certains facteurs indépendants et difficilement maîtrisables. Le commentaire de l'article 67 LGC précise d'ailleurs qu'une telle commission est réservée à des circonstances véritablement exceptionnelles (Bulletin du Grand Conseil, session janvier 1998, 2C, p. 6898).

Cette notion d'exception correspond aussi à la volonté exprimée par les députés durant les travaux de la commission parlementaire, qui ont alors précisé qu'une telle commission était justifiée dans des circonstances graves (Bulletin du Grand Conseil, session janvier 1998, 2C, p. 7008). Les députés ont néanmoins décidé de ne pas définir la gravité des circonstances avec plus de précision, afin de laisser une marge d'appréciation dans chaque cas d'espèce.

Dans la pratique, la rareté des cas (deux fois depuis 1998), et leurs caractéristiques, démontrent que seuls des cas dont la gravité objectivement incontestable ne souffrant aucune discussion ont fait l'objet de la décision d'instaurer une CEP. C'est donc une mesure exceptionnelle qui doit être réservée à des situations exceptionnelles.

La décision du Grand Conseil doit s'examiner au regard du principe général de la proportionnalité qui régit l'ensemble du droit public, suivant lequel la mesure prise doit permettre d'atteindre le but qu'elle recherche (adéquation), que les atteintes aux autres intérêts publics ou privés ne sont pas si graves qu'il faille renoncer à ladite mesure (nécessité) et enfin, que parmi les mesures concevables, celle retenue ménage le mieux possible les autres intérêts publics affectés par la mesure (subsidiarité).

En l'espèce, il est important de relever que le DIS a répondu, par courrier du 19 septembre 2017, à l'entier des griefs invoqués par les détenus des EPO dans leur courrier du 21 août 2017.

Ainsi, s'agissant de la caméra dans le parloir, celle-ci a été démontée le 11 septembre 2017, tout en précisant qu'elle ne disposait pas de la fonction « zoom » et n'était pas non plus équipée de microphone, de sorte qu'elle ne servait qu'à surveiller le parloir pour éviter d'éventuelles agressions.

En ce qui concerne les matchs de foot, le budget alloué aux EPO pour des ballons de foot avait été jugé trop élevé. La décision de n'attribuer que 2 ballons par match au lieu de 3 leur avait été communiquée, notamment par courrier de la direction des EPO du 25 avril 2017, après concertation avec un groupe de détenus désigné pour participer à la discussion.

Quant aux critiques relatives à une violation du droit d'être entendu dans le cadre de sanctions disciplinaires, celles-ci ont été minutieusement examinées par le SPEN et se sont avérées être inexactes.

Ce faisant, les détenus auteurs du courrier du 21 août 2017 ont reçu une réponse claire et tous les points soulevés dans leur courrier ont été traités. Il en va de même des courriers qui ont suivi et dont le Bureau du Grand Conseil a reçu copie via la Présidente du parlement, notamment ceux portant sur les fouilles et l'alimentation. Le courrier de huit anciens collaborateurs a également amené la COGES à entendre ces derniers, le SPEN n'ayant pas connaissance de l'identité des auteurs.

Enfin, le Conseil d'Etat tient à souligner la tension importante dans le cellulaire engendrée par ces événements. En effet, le courrier de septembre dernier des 62 personnes détenues leur a offert une tribune médiatique et politique de premier rang, les poussant à adopter une attitude de « toute puissance » au sein des EPO. Les détenus menacent régulièrement les collaborateurs et la direction de l'établissement de contacter la presse et le Grand Conseil à la moindre décision qui ne les satisfait pas. Le Conseil d'Etat juge cette situation non sans danger pour la stabilité de l'établissement.

Ainsi, à la lumière du présent rapport, le Conseil d'Etat se détermine de la manière suivante :

- Le monde pénitentiaire est complexe et les évolutions constantes en matière de droit fédéral et cantonal (CODEX, expulsion des étrangers délinquants, nouveau droit des sanctions, etc.) ainsi que les concordats intercantonaux, demandent d'adapter constamment les infrastructures et les pratiques.
- La surpopulation carcérale qui existe dans le canton constitue une pression continue sur l'ensemble du système pénitentiaire et des réponses sont proposées pour endiguer ce phénomène. La législature précédente, ce sont près de 250 places créées ou transformées et une augmentation de la dotation du personnel du SPEN de 45 % pour rattraper une partie du retard pris en la matière.
- La forte croissance démographique, ainsi que les évolutions en matière de typologie des détenus (vieillesse, troubles psychiques, etc.) contribuent aux défis en matière d'infrastructures et de prise en charge spécifique. Ces défis ont été identifiés et des objectifs fixés dans le rapport sur la politique pénitentiaire validé par le Grand Conseil.
- La gestion du SPEN est efficace et démontre une capacité permanente d'adaptation et de recherche de solutions. Ce service a la confiance du Conseil d'Etat, qui réitère sa volonté de collaborer avec les commissions de surveillance du Grand Conseil pour la recherche de pistes d'amélioration, comme il le fait pour l'ensemble de ses services.

**Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil de rejeter la requête pour l'institution d'une CEP sur la gestion du Service pénitentiaire.**

**RAPPORT DU BUREAU DU GRAND CONSEIL AU GRAND CONSEIL  
CONCERNANT LE RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
relatif à la demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire chargée  
d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire et**

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECISION**

Le Bureau du Grand Conseil présente ci-après le rapport que, selon la loi, il lui incombe de rédiger, dans le cadre de la procédure de requête d'une commission d'enquête parlementaire (ci-après CEP)<sup>1</sup>. Dans un premier temps, le Bureau présentera un bref historique; il exposera ensuite pour quelles raisons il se déclare défavorable à l'institution d'une commission d'enquête parlementaire; il proposera les termes mêmes du mandat à confier à la CEP et indiquera quels sont, à son sens, les moyens qui doivent être mis à sa disposition afin qu'elle puisse mener ses activités de manière efficace. Enfin, il présentera les conclusions qu'il propose au Grand Conseil d'adopter sous forme de décision.

Le rôle du Bureau est à la fois celui d'une commission ordinaire examinant un rapport du Conseil d'Etat et celui de garant du bon fonctionnement du Grand Conseil, en préavisant auprès de ce dernier pour l'institution - ou non - d'une CEP. La fonction du Bureau du Grand Conseil est donc inhabituelle, voire extraordinaire, ce d'autant que c'est au Bureau, organe du Législatif, qu'il revient de proposer les termes mêmes du mandat de la CEP.

**I. Historique**

Sans refaire l'historique du dossier, qui figure déjà dans le rapport du Conseil d'Etat (chapitres I et II, chiffre 1, pp. 4 à 8), le Bureau du Grand Conseil fait remarquer qu'il a transmis, rapidement et avant même le dépôt de la requête détaillée ci-après, les courriers des 62 détenus et des 8 anciens collaborateurs à la Commission de gestion et à la Commission des visiteurs, ainsi que les divers courriers subséquents, en tant qu'objets de leur compétence.

Par ailleurs, le Bureau rappelle ci-après les étapes parlementaires ayant précédé la rédaction du présent rapport.

En date du 3 octobre 2017, une requête, signée, comme la loi l'exige, par plus de vingt députés, a été portée à l'ordre du jour de la séance du Grand Conseil. Après un bref développement par son premier signataire, la Présidente du Grand Conseil a pris acte de la requête, sans ouvrir de débat. Cette requête émanait de M. le député Philippe Jobin, au nom du groupe UDC, et était co-signée par 35 autres député-e-s. Elle avait été préalablement déposée le 26 septembre 2017, de sorte que le Bureau du Grand Conseil a pu en prendre connaissance dans sa séance du jeudi 28 septembre 2017.

---

<sup>1</sup> La désignation des fonctions et des titres dans ce rapport s'applique indifféremment aux femmes et aux hommes.

Elle est rédigée comme suit :

***Requête Philippe Jobin et consorts au nom du groupe UDC pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'art. 67 de la Loi sur le Grand Conseil (17\_REQ\_001)***

*Texte déposé*

*Si des évènements d'une grande portée l'exigent, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions en matière de surveillance, peut instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP). Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions.*

*Les récentes informations sur la gestion du Service pénitentiaire (SPEN) laissent présager une situation préoccupante tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire.*

*Cet état de fait devient problématique tant à l'intérieur de nos prisons que pour la sécurité des Vaudoises et des Vaudois.*

*Il apparaît que la situation se dégrade depuis plusieurs années sans que la Commission des visiteurs de prison, ni la Commission de gestion n'en aient fait de rapport spécifique sur cette question, du fait que leurs mandats ne leur permettent pas d'investiguer au-delà de leurs prérogatives.*

*Au vu de la gravité de la situation et des risques qu'elle représente, il nous apparaît nécessaire que le Grand Conseil du canton de Vaud fasse toute la lumière sur ce dossier.*

*Nous demandons que le Grand Conseil approuve la désignation d'une CEP afin que notre parlement puisse en définir le mandat.*

*Nous prions le Conseil d'Etat de bien vouloir se déterminer dans le courant du mois de novembre 2017.*

*Lausanne, le 26 septembre 2017.*

*(Signé) Philippe Jobin  
et 35 cosignataires*

Conformément à l'art. 68 de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 (ci-après LGC) et compte tenu de la demande des requérants priant « le Conseil d'Etat de bien vouloir se déterminer dans le courant du mois de novembre 2017 », le Bureau a décidé de fixer un délai au Conseil d'Etat au 30 novembre 2017 pour lui permettre de produire un rapport lui garantissant d'exercer son droit d'être entendu et de se déterminer sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire.

Le Conseil d'Etat s'est alors engagé à rédiger le rapport qui constitue l'exercice de son droit d'être entendu au sens de l'art. 68 al. 1 LGC, cela dans le délai fixé par le Bureau. Le rapport qui fait l'objet de la présente détermination du Bureau du Grand Conseil est parvenu à ce dernier le 30 novembre 2017, en primeur. Le même jour, le Conseil d'Etat, représenté par la Cheffe du Département de l'intérieur et de la sécurité, Mme Béatrice Métraux, ainsi que par le Chancelier d'Etat, M. Vincent Grandjean, a tenu une conférence de presse, rendant le rapport public. Dans le cadre de la collaboration avec le Conseil d'Etat, le rapport a été transmis par la même occasion aux député-e-s par l'entremise du Secrétariat général du Grand Conseil.

De son côté, le Bureau du Grand Conseil a prié les groupes politiques représentés au sein du Grand Conseil et, par leur intermédiaire, leurs président-e-s, de bien vouloir lui transmettre leurs remarques quant au mandat de la future CEP. Un délai au 9 janvier 2018 a été imparti aux groupes, avec l'indication que leurs remarques ne liaient en aucune manière le Bureau ; en effet, cette procédure - qui peut elle aussi être considérée comme inhabituelle, voire extraordinaire - avait pour objectif de leur permettre de s'exprimer sur la définition du mandat et de soulever des points revêtant une importance particulière pour les groupes politiques. Elle ne remet nullement en cause le fait que les députés, indépendamment des remarques des groupes politiques, seront de toute

manière amenés, par la suite, à se prononcer sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire.

Par souci de transparence, le Bureau du Grand Conseil a joint au présent rapport les sept prises de position des groupes politiques : ces documents constituent une annexe au rapport - et non le corps du rapport lui-même. Qu'il soit permis ici aux membres du Bureau de remercier chacun des groupes politiques pour le travail mené dans des délais très courts, compte tenu des Fêtes de fin d'année. Le Bureau a estimé que ces documents seront utiles pour la suite de la procédure et que, dans la mesure où une démarche a été demandée aux groupes politiques, il n'y a aucune raison valable de ne pas la rendre publique.

## **II. Institution d'une commission d'enquête parlementaire**

Sur le principe de l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, les membres du Bureau se prononcent dans leur majorité contre l'institution d'une CEP.

En effet, les rencontres avec des délégations de la Commission de gestion et de la Commission des visiteurs ainsi que leurs rapports annexés confirment la première analyse du dossier effectuée par le Bureau du Grand Conseil. Les membres du Bureau privilégient ainsi le travail des commissions de surveillance, car il est de nature à donner les garanties attendues sur le suivi de la gestion du Service. A la différence des deux précédentes CEP, ces commissions ont l'avantage d'avoir un accès direct au Service pénitentiaire et d'exercer leur mandat de surveillance sans intermédiaires. Elles ont la possibilité d'obtenir toutes les informations utiles ayant trait à ce service et sont en mesure de remplir leur mission conformément aux compétences étendues que leur confère la loi. C'est pourquoi, en toute transparence, le Bureau a joint les rapports de la Commission de gestion et de la Commission des visiteurs qu'il a reçus après leur avoir transmis les divers courriers en lien avec celui des 62 détenus et des 8 anciens collaborateurs, au titre d'organes du Grand Conseil habilités à les traiter. Ces rapports témoignent du fait incontestable que la problématique pénitentiaire est empoignée par ces commissions et qu'elles réalisent un important travail, lequel ne peut pas toujours être rendu public. Il est bon de rappeler que le Conseil d'Etat sera bien avisé de tenir compte des recommandations qui lui ont déjà été et seront adressées par les commissions de surveillance du Grand Conseil.

Les membres du Bureau considèrent également que, à la lumière du rapport établi par le Conseil d'Etat et des points mis en évidence dans sa conclusion, l'institution d'une CEP sur la gestion du Service pénitentiaire ne constitue pas un instrument adéquat et qu'il revêtirait, au contraire, un caractère disproportionné.

Par ailleurs, au regard des deux derniers dossiers ayant conduit à l'institution de CEP dans le Canton de Vaud, il appert que la mise en œuvre d'une CEP sur la base de la requête présentée le 3 octobre 2017 s'éloigne tant de la lettre que de l'esprit de l'art. 67 al. 1 et 2 LGC, qui dispose:

*"<sup>1</sup> Si des événements d'une grande portée l'exigent, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions en matière de surveillance, peut instituer une commission d'enquête parlementaire.*

*"<sup>2</sup> Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions."*

Les membres du Bureau constatent donc que la condition matérielle pour instituer une CEP fait défaut dans le cadre de la présente requête.

Tout d'abord, l'institution d'une CEP doit reposer sur des circonstances exceptionnelles (voir page 51 du rapport du Conseil d'Etat) et les pouvoirs qui lui sont conférés sont, de par la nature de la mission de la CEP, larges. Or, rien dans la requête développée le 3 octobre 2017, ni dans les rapports subséquents du Conseil d'Etat et des commissions de surveillance n'indique quels événements d'une grande portée exigent d'instituer une CEP et, par voie de conséquence, de lui fixer pour but d'établir des faits et de réunir d'autres moyens d'appréciation. Une question revient donc sur la base de la formulation de la requête : quels échecs et quelles responsabilités devrait découvrir la CEP ? Le rapport du Conseil d'Etat a lui aussi buté face à cette limite, étant donné que sa réponse consiste en un état des lieux des travaux réalisés ces dernières années par le Département des institutions et de la sécurité (DIS) et le Service pénitentiaire (p. 6). Comme l'indique le Conseil d'Etat à la p. 51 de son rapport, « (...) seuls des cas dont la gravité objectivement incontestable ne [souffrait] aucune discussion ont fait l'objet de la décision d'instaurer une CEP. C'est donc une mesure exceptionnelle qui doit être réservée à des situations exceptionnelles ». Le Bureau ne considère pas que de telles conditions sont réunies dans la présente requête.

Ensuite, les membres du Bureau relèvent que la procédure de mise en œuvre d'une CEP est fondée sur une situation grave et exceptionnelle. Lors de la demande d'institution de la CEP chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur les responsabilités politiques des Autorités cantonales dans l'origine des difficultés de la BCV et des opérations de recapitalisation consécutives à celles-ci, les Autorités se sont prononcées en faveur de la création d'une CEP, en soulignant elles-mêmes son absolue nécessité, tant sur le plan politique que sur le plan administratif. Dans le cas présent, le Conseil d'Etat rejette la requête d'institution d'une CEP et il s'agit là d'une différence importante par rapport aux deux précédentes CEP. Ce constat est implicitement renforcé par les rapports annexés des commissions de surveillance, qui ne laissent pas apparaître de situations graves et exceptionnelles au point de nécessiter l'institution d'une CEP. Ces divergences de vues avec les auteurs de la requête sont aussi à interpréter comme un indice qu'une CEP est infondée.

Il apparaît également que le Conseil d'Etat, en éditant fin 2015 un rapport sur la politique pénitentiaire, a fourni un état des lieux et une feuille de route des plus pertinents. Ce document, exemplaire, doit être mis en relation avec la requête et force est de reconnaître qu'il constitue déjà une première et conséquente réponse aux préoccupations des auteurs de la requête, notamment dans sa partie mettant en regard les défis de la politique pénitentiaire avec les priorités stratégiques identifiées (p. 18 du rapport du Conseil d'Etat).

Les membres du Bureau estiment aussi de leur devoir, en tant qu'émanation du Grand Conseil et garants de son bon fonctionnement, de faire part de leurs réserves quant à l'institution d'une CEP, à ses activités, au rapport qu'elle sera amenée à rédiger et, au final et plus globalement, aux conséquences de cette procédure, tant sur l'exercice du pouvoir par les Autorités qui en ont la charge que, plus spécifiquement, sur la manière dont sera perçue l'action du Grand Conseil. Ils redoutent d'aboutir, après avoir mis en œuvre d'importants moyens, à un rapport final d'une CEP n'apportant pas plus d'éléments que ceux documentés par les commissions de surveillance.

Au-delà de la condition matérielle, les deux autres conditions formelles relatives à l'institution d'une CEP prévues par l'art. 68 LGC sont remplies : d'une part, la requête a été cosignée par au moins 20 députés (en l'espèce, 35) ; d'autre part, le Conseil d'Etat a pu faire usage de son droit d'être entendu à travers la rédaction du rapport qu'il a adressé au Grand Conseil.

Dès lors, une décision requérant la majorité absolue des membres du Grand Conseil devra être prise ; cette décision pourra s'appuyer sur le projet de décision et de mandat proposé par le Bureau.

La première conclusion sur laquelle le Grand Conseil est appelé à se prononcer fait référence à la requête et à la teneur suivante :

**"Article 1**

*Considérant la « requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'article 67 de la Loi sur le Grand Conseil », déposée le 26 septembre 2017, le Grand Conseil institue une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire et de faire toute la lumière sur ce dossier."*

Cette dernière formulation est tirée directement de la requête d'institution d'une CEP déposée par M. le député Philippe Jobin et consorts au nom du groupe UDC.

Si le vote d'entrée en matière est soutenu par la majorité absolue des membres du Grand Conseil, les articles suivants du projet de décision du Grand Conseil seront examinés, soit, notamment, la proposition de mandat de la CEP. Cependant, si l'article premier est amendé de manière substantielle, il conviendra d'autoriser le Conseil d'Etat à exercer de manière complémentaire son droit d'être entendu ; il en ira de même si d'éventuels amendements apportés à l'article 2 devaient entrer en contradiction avec la formulation de l'article premier.

Si la décision du Grand Conseil quant à l'entrée en matière est négative, il ne sera pas nécessaire d'examiner les articles suivants de la proposition du Bureau du Grand Conseil et la procédure sera terminée.

**III. Proposition de mandat conféré à la commission d'enquête parlementaire**

Il appartient au Bureau du Grand Conseil d'émettre une proposition quant au mandat de la CEP. Le Bureau s'est adressé aux groupes politiques, ce d'autant que, contrairement par exemple au rapport relatif à la requête de commission d'enquête parlementaire concernant les EMS, en 2000, le Conseil d'Etat n'a pas, dans son rapport, établi une liste des points qui seraient susceptibles de faire l'objet des investigations d'une CEP. Il faut toutefois relever, au crédit du Conseil d'Etat, que le requérant de la CEP concernant les EMS, M. le député Jean Schmutz, avait, peu après le dépôt de la requête, rédigé un développement précis et détaillé, comprenant les points qui ont, par la suite, été repris tant par le Conseil d'Etat que par le Bureau du Grand Conseil dans leurs rapports respectifs. Cela n'est pas le cas dans la présente procédure : les requérants n'ont pas précisé spécifiquement quel type de mandat ils comptaient voir conféré à la CEP.

C'est pour cette raison que le Bureau du Grand Conseil s'est adressé aux groupes politiques en date du 13 décembre 2017 et a tenté d'en dégager une synthèse pertinente, conduisant le Bureau à maintenir sa position. Après avoir examiné et débattu des remarques des groupes politiques, le Bureau du Grand Conseil vous propose dès lors un mandat en 6 points.

Le Bureau considère que le mandat d'une CEP doit permettre d'enquêter sur d'éventuels dysfonctionnements administratifs en lien avec le courrier du 23 août 2017, co-signé par 62 détenus, et le courrier du 19 septembre 2017, co-signé par 8 anciens collaborateurs des EPO, et d'obtenir une vue d'ensemble de la problématique soulevée, aux fins de cerner et évaluer au mieux le rôle joué par l'administration et le Conseil d'Etat.

Il s'agira pour la CEP d'examiner plusieurs questions, notamment :

1. vérifier le bon fonctionnement des services étatiques concernés par le courrier co-signé par 62 détenus des Etablissements de la Plaine de l'Orbe et par le courrier co-signé par 8 anciens collaborateurs des Etablissements de la Plaine de l'Orbe, ainsi que les courriers

- subséquents ; vérifier plus généralement le bon fonctionnement des services étatiques concernés par les courriers précités et en charge de la gestion des lieux de détention du canton ;
2. analyser et évaluer la pertinence des réactions des services étatiques et du Conseil d'Etat suite à la réception des courriers précités ;
  3. identifier les éventuels manquements de collaborateurs de l'administration ou de membres du Conseil d'Etat ;
  4. émettre des propositions favorisant une gestion efficiente des situations décrites dans les courriers mentionnés au point 1 ;
  5. analyser et évaluer les décisions et mesures prises par le Conseil d'Etat, dans le cadre de ses compétences ; déterminer si elles sont suffisantes et aptes à permettre au Service pénitentiaire de mener ses missions et, éventuellement, élaborer des propositions pour améliorer la gestion du Service ;
  6. analyser et évaluer les mesures prises par le Service pénitentiaire, et plus généralement sa gestion, afin de déterminer si la situation actuelle présente des risques tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire.

En outre, il est possible que, à l'issue de l'important travail qu'elle aura mené, la CEP puisse émettre des propositions à l'intention des Autorités, notamment du Conseil d'Etat, sur un certain nombre d'aspects; il est d'ailleurs à relever que la CEP qui a investigué sur les EMS en 2000 et 2001 a émis (pages 185 à 189 du rapport de la CEP sur les EMS) un certain nombre de propositions et recommandations à l'intention du Conseil d'Etat et, partiellement, du Grand Conseil. La proposition de mandat laisse cette possibilité ouverte pour la CEP qui serait désignée; on ne peut en effet pas envisager assurément ni exclure d'emblée que des recommandations et propositions soient émises par une CEP.

Enfin, il est utile de préciser que, quand bien même une CEP doit investiguer et rapporter sur des faits passés, il convient de prévenir des situations analogues. Le Bureau tient à souligner toutefois que l'établissement de recommandations et de propositions est une faculté laissée à l'appréciation de la CEP et que, par ailleurs, ces éventuelles recommandations et propositions ne lieront pas les Autorités de manière obligatoire.

#### **IV. Moyens à la disposition de la CEP et organisation des travaux**

##### **a) Mise en œuvre et logistique**

La LGC de 2007, prévoit, une fois la CEP décidée, un certain nombre de moyens de mise en œuvre. Il s'agit en effet que la CEP puisse travailler de manière efficace, qu'elle dispose de collaborateurs pour, notamment, tenir les procès-verbaux de séances et d'auditions, rédiger le rapport et fournir une aide d'ordre technique et juridique. C'est dans ce sens que l'art 71 al. 1 LGC prévoit : « *La commission d'enquête détermine, conformément à son mandat, à la présente loi et à la loi sur les finances, les mesures touchant à la procédure et au personnel, nécessitées par ses recherches.* ». L'art. 72 al. 3 LGC dispose en outre que « *sur demande, les autorités cantonales prêtent leur concours aux commissions d'enquête en leur fournissant une aide adéquate* ».

Ces deux dispositions démontrent le caractère autonome de la CEP, son organisation propre, qui ne pourra être décidée qu'une fois le mandat de la CEP déterminé, ses membres élus, leurs méthodes et leur plan de travail adoptés. Il ne faut pas sous-estimer ce point : les travaux d'une CEP sont d'une ampleur non comparable avec ceux d'une autre commission, si ce n'est, peut-être, ceux de la Commission des finances et de la Commission de gestion, et encore de manière ponctuelle. Il s'agira donc de permettre à la CEP de mener ses activités, en recherchant des personnes ressources en dehors de l'administration, auprès de personnes externes, engagées sur mandat.

Cette question se pose à la fois pour la tenue des procès-verbaux, pour la collaboration dans l'élaboration de rapports d'éventuelles sous-commissions, pour l'assistance apportée à la Présidence de la CEP, dans la direction des travaux et dans la logistique, pour des questions juridiques liées aussi bien à la complexité des procédures qu'à des problèmes relevant des compétences partagées entre plusieurs organes de l'Etat. En outre, les auditions de diverses personnes poseront aussi des difficultés d'ordre procédural ; il est probable que la CEP, son président, les présidents d'éventuelles sous-commissions devront recevoir un appui.

Tous ces éléments ont des conséquences financières : une concertation entre la CEP, le Secrétariat général du Grand Conseil - parce que cela le concerne comme « service publié » au sens budgétaire - et le Conseil d'Etat sera nécessaire. Une demande de crédit supplémentaire, consécutive à cette concertation, sera nécessairement présentée, afin de financer les travaux de la CEP. La Commission des finances du Grand Conseil en sera nantie en temps utile. A titre d'exemple, les crédits supplémentaires votés afin d'assurer le budget de la précédente CEP en 2003 se sont élevés à CHF 596'800.-.

## **b) Procédure**

Pour ce qui concerne la procédure, le présent rapport reprend de manière quasi analogue ce qui figurait dans les rapports du Bureau en 2000 concernant la CEP investiguant sur les EMS et en 2003 concernant la CEP en charge de la BCV. Le texte de ces précédents rapports, clair, concis et présentant bien les enjeux, figure ci-dessous en italique :

*« En premier lieu, il s'agit de se souvenir que les faits et responsabilités que la CEP est chargée d'établir ne peuvent plus, une fois celle-ci instituée, faire l'objet du travail d'une autre commission parlementaire (art. [70] al. 1 LGC). C'est ainsi que, notamment, la commission de gestion devra renoncer à faire porter ses investigations sur de tels éléments et transmettre à la CEP ce dont elle pourrait disposer à cet égard à l'occasion de l'examen de la gestion [2017]. Aucun postulat ou aucune motion ayant trait aux situations relevant de la CEP ne pourra plus être, dans cette mesure du moins, soumise à une commission ad hoc ou spécialisée ; il faudra, le cas échéant, en confier l'examen à la CEP, en tout cas pour la partie qui la concernera ; de même, une initiative législative qui viserait des modifications de loi qui pourraient entrer dans le mandat de la CEP lui serait renvoyée.*

*En ce qui concerne la récusation, les mesures d'urgence et l'administration des preuves, l'art. [71] al. 2 LGC renvoie dans la mesure nécessaire à la [loi sur la procédure administrative (LPA)] ; plus en détail, il s'agit des art. [9 et ss.] (récusation lorsqu'il existe des circonstances importantes de nature à compromettre l'impartialité des membres de la CEP, telles qu'une participation antérieure aux situations sous revue, un rapport de dépendance, de parenté ou d'alliance avec des personnes soumises à investigation ou avec un mandataire de celles-ci), [86] (mesures provisionnelles nécessaires au maintien de l'état de fait ou à la sauvegarde des intérêts en cause) et [29 et 34] (type de preuves et règles voulant que, sauf l'expertise, l'administration des preuves, en particulier l'audition des témoins, l'inspection locale et l'examen des pièces, ait lieu devant la CEP en entier ; possibilité si un tiers sous investigation demande une mesure d'instruction, notamment une expertise, de lui en faire avancer les frais). La norme de l'art. [29] LPA qui interdit par renvoi de déléguer l'administration des preuves à une partie de la CEP, pour adaptée qu'elle soit au Tribunal [cantonal] (...), s'avère extrêmement lourde pour la CEP, vu le nombre des membres qu'elle comptera et les opérations d'investigation auxquelles elle devra procéder. Toutefois, l'art. [71] al. 2 LGC ne renvoie à la [LPA] que par analogie et cela ne devrait donc pas empêcher que les investigations préliminaires soient effectuées par délégation, notamment les auditions de témoins et les visions locales dans un premier temps, alors que celles qui auront apporté quelque*

*chose d'intéressant devront obligatoirement être répétées en séance plénière, si on entend qu'elles puissent servir de preuve formelle.*

*Diverses précisions sur l'administration des preuves sont utilement fournies aux art. [73 et ss.] LGC, spécialement sur l'obligation de témoigner et de produire les documents pesant sur toute personne, même en dehors de l'administration au sens étroit. Sur ces questions, quoique déjà détaillées, les dispositions de la LGC pourraient ne pas suffire ; même en l'absence de renvoi exprès, la CEP devrait pouvoir s'inspirer utilement des règles procédurales plus élaborées existantes en droit vaudois (...). Il est en revanche difficile de dire à ce stade si, pour une preuve qui devrait être recueillie hors du canton (témoins établis ailleurs, documents se trouvant dans un autre canton ou à l'étranger, etc.), la CEP pourra compter sur l'entraide judiciaire ou sur une autre forme d'appui des pouvoirs publics d'un autre canton ou d'un autre pays.*

*On rappellera encore que les magistrats et fonctionnaires interpellés par la CEP ne pourront pas lui opposer le secret de fonction (art. [76] LGC), mais qu'en contrepartie les membres de la CEP sont eux-mêmes tenus à ce secret (art. [76] LGC). Enfin, il sied de redire que toute personne mise en cause, c'est-à-dire directement touchée dans ses intérêts par l'enquête, a le droit d'être assistée, par un avocat ou par un autre personne de son choix, ainsi que de participer aux auditions de témoins, d'experts ou d'autres personnes utiles, de poser des questions complémentaires et de consulter les dossiers, expertises et rapports produits, de même que les procès-verbaux de la CEP, dans la stricte mesure où cette personne est concernée (art. [77 al. 1] LGC) ; la CEP peut toutefois limiter les droits d'assistance aux auditions et de consultation des documents si l'intérêt de l'enquête l'exige (art. [77 al. 2] LGC). Le droit de ces personnes d'être entendues in fine est également garanti et doit leur être offert spontanément (art. [77 al. 3] LGC).*

*Il est à peine besoin de rappeler que ces droits sont aussi conférés au Conseil d'Etat en corps (art. [79] LGC). Plus généralement, la CEP aura à l'esprit qu'elle est également tenue par le respect général des droits fondamentaux. On songe ici au principe de la proportionnalité tel que mentionné à l'art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), prescrivant que toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé, et au droit à l'assistance judiciaire gratuite de l'art. 29 al. 3 Cst. féd. Selon ce droit, toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, [...] à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert. Il pourrait donc se produire que, pour exercer les prérogatives de l'art. [77] LGC, une personne sollicite une telle assistance ; elle devrait lui être octroyée par analogie avec les règles applicables dans les procès civils.*

*Au terme de cet examen rapide de la procédure, il ne semble demeurer qu'un véritable obstacle, eu égard à l'ampleur potentielle des travaux de la CEP : l'impossibilité de déléguer l'administration de preuves formelles, résultant du renvoi de l'art. [71 al. 2] LGC à l'art. [29] LPA. Néanmoins le Bureau du Grand Conseil estime que la CEP devrait pouvoir fonctionner efficacement sur la base de ce texte légal, le cas échéant en confiant - comme il a été dit plus haut - l'instruction préliminaire à une sous-commission. En cas de réelle difficulté que rencontrerait le CEP en cours d'exécution de son mandat, le Grand Conseil pourrait encore envisager de modifier la loi en urgence cet [hiver] ».*

*Au surplus, les membres du Bureau relèvent que les travaux des CEP, en 2000 et 2003, ont été parfaitement confidentiels, au point même que les commissaires devaient, pour la consultation des documents, ne rien emporter avec eux, mais consulter les documents dans les locaux de travail de la*

CEP. Il n'y a pas de raison objective militante en faveur d'une attitude autre dans le cadre de la présente procédure.

### **c) Délai**

La question se pose de savoir si le Grand Conseil doit fixer à la CEP un délai en vue du dépôt de son rapport. Après mûre réflexion et compte tenu, d'une part, de l'ampleur prévisible de la tâche de la CEP au vu de son mandat, et d'autre part, de la complexité de la procédure et de la nécessaire coordination avec les nombreux organes concernés, il convient de laisser du temps à la CEP, afin qu'elle puisse travailler sereinement, sans pression et avec la possibilité d'accomplir sa mission à son rythme. Aussi, le Bureau du Grand Conseil propose-t-il au plénum de donner un délai au 31 décembre 2018 à la CEP pour rendre son rapport.

### **V. Conclusions**

Vu ce qui précède, le Bureau du Grand Conseil a l'honneur :

1. de présenter au Grand Conseil un rapport portant sur le projet de décision ci-après ;
2. d'émettre un préavis négatif quant à l'adoption de ce projet de décision compte tenu des éléments développés dans son rapport.

**Annexes :** les rapports de la Commission de gestion et de la Commission des visiteurs du Grand Conseil, ainsi que les remarques des sept groupes politiques du Grand Conseil au sujet du mandat de la CEP.

# PROJET DE DECISION

du 11 janvier 2018

---

## LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 107 al. 3 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu les articles 67 et suivants de la loi du 8 mai 2017 sur le Grand Conseil

vu le projet de décision présenté par le Bureau du Grand Conseil

*décide*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Considérant la « requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'article 67 de la loi sur le Grand Conseil », déposée le 26 septembre 2017, le Grand Conseil institue une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire et de faire toute la lumière sur ce dossier.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Le mandat de la commission d'enquête parlementaire se compose des missions suivantes :

1. vérifier le bon fonctionnement des services étatiques concernés par le courrier co-signé par 62 détenus des Etablissements de la Plaine de l'Orbe et par le courrier co-signé par 8 anciens collaborateurs des Etablissements de la Plaine de l'Orbe, ainsi que les courriers subséquents ; vérifier plus généralement le bon fonctionnement des services étatiques concernés par les courriers précités et en charge de la gestion des lieux de détention du canton ;
2. analyser et évaluer la pertinence des réactions des services étatiques et du Conseil d'Etat suite à la réception des courriers précités ;
3. identifier les éventuels manquements de collaborateurs de l'administration ou de membres du Conseil d'Etat ;
4. émettre des propositions favorisant une gestion efficiente des situations décrites dans les courriers mentionnés au point 1 ;
5. analyser et évaluer les décisions et mesures prises par le Conseil d'Etat, dans le cadre de ses compétences ; déterminer si elles sont suffisantes et aptes à permettre au Service pénitentiaire de mener ses missions et, éventuellement, élaborer des propositions pour améliorer la gestion du Service ;
6. analyser et évaluer les mesures prises par le Service pénitentiaire, et plus généralement sa gestion, afin de déterminer si la situation actuelle présente des risques tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire.

### **Art. 3**

<sup>1</sup> Un délai au 31 décembre 2018 est imparti à la commission d'enquête parlementaire pour rendre son rapport.

### **Art. 4**

<sup>1</sup> Le Grand Conseil prend acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 29 novembre 2017 concernant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire sur la gestion du Service pénitentiaire.

Ainsi adopté, en séance du Bureau du Grand Conseil, à Lausanne, le 11 janvier 2018.

La présidente :  
*S. Podio*

Le secrétaire général :  
*I. Santucci*

# COMMISSION DE GESTION DU GRAND CONSEIL (COGES)

## **RAPPORT DE LA COMMISSION DE GESTION concernant la demande de l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) sur la gestion du Service pénitentiaire (SPEN)**

### **1. INTRODUCTION**

Le 23 août 2017, la présidente du Grand Conseil et la cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) ont reçu un courrier signé par 62 personnes détenues au Pénitencier de Bochuz des Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO). Cette lettre a été suivie par la demande d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) déposée le 26 septembre 2017 et développée le 3 octobre 2017 devant le Grand Conseil. Dès lors, mandat a été donné à la Commission de gestion (COGES) par le Bureau du Grand Conseil de procéder aux investigations nécessaires pour rendre compte de la situation selon les articles 53 al.2 de la loi sur le Grand Conseil (LGC) et 43 de son règlement d'application.

De plus, par l'intermédiaire de la Présidente du Grand Conseil également, la COGES a été nantie des 8 courriers de détenus qui ont suivi celui du 23 août 2017, ainsi que celui du 16 septembre 2017 signé par 8 ex-collaborateurs des EPO.

### **2. PÉRIMÈTRE ET PÉRIODE D'INVESTIGATION**

Depuis le 13 septembre 2017, la COGES a délégué les commissaires de la sous-commission en charge du DIS, avec le soutien de la présidente, pour procéder aux investigations ; celles-ci se sont concentrées sur l'organisation du SPEN, notamment son état-major, et sur les EPO.

Au total ce sont 12 demi-journées qui ont été consacrées à cette mission auxquelles il faut ajouter 3 séances de coordination avec la commission des visiteurs du Grand Conseil (CVGC), débouchant sur la transmission par cette dernière de points relevant de la COGES pour leur suivi et investigations.

La COGES tient à remercier la disponibilité et la réceptivité des personnes auditionnées, ainsi que toutes les personnes impliquées dans l'accomplissement de leur mission.

### **3. COMPÉTENCES DE LA COGES SELON LA LGC (ARTICLE 54) UTILISÉES POUR LE MANDAT EN OBJET**

- Examiner la gestion actuelle et passée du Conseil d'Etat, en particulier celle du DIS
- Contrôler l'application des lois et l'exécution des interventions parlementaires adoptées
- Contrôler l'efficacité et l'efficience de l'administration du SPEN et des mesures qu'elle a prises
- Exécuter le mandat spécifique que le Bureau du Grand Conseil lui a confié.

Conformément à l'art. 50 al. 3 LGC, les prérogatives de la COGES ont permis de procéder à toutes les auditions souhaitées. Le secret de fonction n'a pas dû être levé pour auditionner des collaborateurs du SPEN. La seule requête de la cheffe du Département était d'être informée des noms de personnes

auditionnées. Toutes les demandes, s'agissant aussi bien des personnes que la COGES souhaitait rencontrer que des documents à obtenir (organigrammes, directives, statistiques, cahier des charges), ont été exaucées dès leur formulation.

#### **4. AUDITIONS (dans leur ordre chronologique)**

- Madame la Cheffe de Service (plusieurs entretiens)
- de 3 anciens collaborateurs des EPO
- du Chef de l'Office d'exécution des peines
- d'un collaborateur en congé maladie de longue durée
- de Madame la directrice adjointe des EPO assurant l'intérim (à deux reprises)
- de Monsieur le Directeur adjoint des EPO
- d'une délégation de la commission du personnel des EPO (COMPERS)
- d'une assistante sociale
- de la responsable du secteur Formation des détenus, activités de loisirs, sports et atelier de télévision (FAST)
- d'une collaboratrice de l'unité d'évaluation criminologique
- du répondant des ressources humaines des EPO
- du responsable des ressources humaines du SPEN
- d'un chef de maison de Bochuz
- d'une délégation d'agents de détention de Bochuz
- d'une délégation d'agents de détention de La Colonie.

Seule l'audition du directeur des EPO n'a pu avoir lieu, en raison d'un congé maladie.

#### **5. CONSTATS**

La COGES a pu exercer l'ensemble de ses compétences sans contrainte.

Les rencontres ont permis de confirmer, malgré la lourdeur de la tâche, le professionnalisme et la loyauté des responsables et des collaborateurs du SPEN envers l'institution. Ces valeurs sont d'ailleurs inscrites sur le macaron de l'uniforme des EPO – loyauté solidarité crédibilité. A cela s'ajoute une autre constante : la volonté de respecter la dignité humaine.

La COGES constate que tout est mis en œuvre pour garantir la sécurité des établissements pénitentiaires.

En revanche, des éléments de fonctionnement doivent être améliorés. Ils feront l'objet d'une liste de recommandations adressée au Conseil d'Etat.

Les éléments stratégiques feront l'objet d'observations dans le rapport annuel de la Commission.

Si certains points sont spécifiques aux investigations menées récemment, plusieurs constats ne sont par contre pas nouveaux et avaient déjà fait l'objet de remarques, d'observations ou de mentions diverses de la part de la COGES, notamment au travers de ses rapports de gestion.

## 6. CONCLUSION

Consciente de la spécificité du monde pénitentiaire pour y assurer la surveillance légale année après année, la COGES a une nouvelle fois pu constater la complexité de l'organisation et du mode de fonctionnement propre aux prisons.

Le travail, conséquent et exhaustif, de la commission permettra, d'une part, de développer des recommandations au Conseil d'Etat et, d'autre part, de déposer des observations dans son futur Rapport annuel.

Par ailleurs, selon les compétences données par la LGC, la surveillance du SPEN par la COGES va se poursuivre, au-delà de ce rapport au Bureau du Grand Conseil et du rapport annuel de la Commission. La COGES continuera à suivre attentivement l'évolution de la politique pénitentiaire vaudoise.

La COGES est consciente que le monde pénitentiaire est le dernier maillon de la chaîne pénale. Dès lors, les éléments mis en exergue lors des différentes auditions devront trouver des réponses interservices et interdépartementales (aspects financiers, légaux, etc.).

La COGES peut et doit être en mesure de continuer ses travaux d'investigation, notamment de manière transversale, car elle possède les compétences légales nécessaires et remplit donc les conditions requises pour mener à bien sa mission.

Nyon, le 19 décembre 2017

*La rapportrice :  
(Signé) Fabienne Freymond Cantone*



**Grand Conseil**  
Commission des visiteurs  
du Grand Conseil  
Claude Schwab, président

Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

**Bureau du Grand Conseil**  
p.a. Secrétariat général du Grand Conseil  
Place du Château 6  
1014 Lausanne

Réf. : FK/16013257

Lausanne, le 20 décembre 2017

**Rapport de la Commission des visiteurs du Grand Conseil concernant la demande de l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) sur la gestion du Service pénitentiaire (SPEN)**

---

Madame la Présidente du Grand Conseil,  
Mesdames et Messieurs les membres du Bureau du Grand Conseil,

Pour donner suite à la séance commune du 7 novembre dernier, nous vous prions de bien vouloir trouver en annexe le rapport cité en titre.

En vous souhaitant une bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Madame la Présidente du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les membres du Bureau du Grand Conseil, à l'expression de nos sentiments distingués.

Commission des visiteurs du Grand Conseil  
Le président

Claude Schwab

Annexe : ment.

## COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL

### **RAPPORT DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL concernant la demande de l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) sur la gestion du Service pénitentiaire (SPEN).**

#### **1. INTRODUCTION**

Le 23 août 2017, la présidente du Grand Conseil et la cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) ont reçu un courrier signé par 62 personnes détenues au Pénitencier de Bochuz des Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO). Cette lettre, d'abord publiée dans les media, a été transmise quelques jours plus tard à la CVGC, puis a été suivie par la demande d'une commission d'enquête parlementaire, déposée le 23 septembre et développée le 30 septembre devant le Grand Conseil. Le Bureau du Grand conseil a demandé à la CVGC de lui fournir un rapport sur l'exercice de sa mission telle que définie aux articles 63d et 63° al 5 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), ce dernier article demandant d'informer la Commission de gestion du Grand Conseil (COGES) quant à la découverte d'éléments importants.

#### **2. AUDITIONS ET RENCONTRES**

Après avoir été informée par la présidente du Grand conseil du courrier collectif des 62 détenus, la CVGC a aussitôt (avant la demande de Commission d'enquête parlementaire) organisé avec la direction des EPO des entretiens au pénitencier. Ils ont eu lieu les 21 et 27 septembre et 50 détenus, qui avaient sollicité un entretien, ont été entendus par les commissaires. Puis le 13 novembre, 20 détenus des Colonies ouverte et fermée ont été auditionnés.

Ces rencontres se sont déroulées conformément à l'article 63° de la LGC et la CVGC a pu exercer son mandat sans aucune restriction.

La CVGC a rencontré la cheffe du SPEN et reçu copie des courriers que le service a adressés aux détenus suite à leurs revendications.

Par ailleurs trois séances ont été tenues avec la COGES pour faire le point sur l'avance des travaux des commissions respectives et transmettre certaines observations constatées qui n'étaient pas du ressort de la CVGC

#### **3. CONSTATS**

Suite aux entretiens, la CVGC a établi une synthèse des diverses observations, questions et demandes et, conformément à son règlement interne, a transmis son rapport à la cheffe du SPEN, mais n'a pas pu l'adresser au directeur des EPO, alors en congé maladie.

Les questions personnelles qui ont été soulevées dans les entretiens sont de la compétence de la CVGC et appartiennent à la sphère privée des personnes détenues, protégée par la Loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles.

Par ses nombreux entretiens avec les personnes détenues, la CVGC a pu identifier d'importantes thématiques où des changements, des améliorations ou de simples ajustements sont nécessaires. Ces questions ne sont pas de la compétence de notre commission et, conformément à la loi, ont été transmises à la COGES dans la mesure où elles ne concernent pas seulement les conditions de détention, mais des questions de moyens, d'organisation ou de procédures, voire d'infrastructures.

#### **4. CONCLUSION**

Lors de ses visites, la CVGC a pu remplir pleinement sa mission en toute transparence de la part de l'administration pénitentiaire et a pu constater que la sécurité est assurée dans les établissements qu'elle a visités. Elle a pu identifier plusieurs domaines où des clarifications, des améliorations ou des changements sont souhaitables et transmettre ces observations tant à l'administration pénitentiaire qu'à la COGES. La CVGC a rempli et continue à remplir la mission que lui attribue la loi, indépendamment du fait qu'il y ait eu demande d'une Commission d'enquête parlementaire.

La Commission des visiteurs tient à remercier tous ses interlocuteurs, des détenus à la cheffe de service en passant par les cadres et les agents de détention, pour leur disponibilité et leur franchise.

Bureau du Grand Conseil  
M. Igor Santucci  
Place du Château 6  
1014 Lausanne

Lausanne, le 9 janvier 2018

**Détermination relative à la demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire.**

*Détermination du PLR.Les Libéraux-Radicaux Vaud*

---

Monsieur,

Votre service a consulté le *PLR.Les Libéraux-Radicaux Vaud* (ci-après PLR) sur le projet de commission d'enquête parlementaire cité en titre. Il vous en remercie et souhaite se déterminer comme suit.

Nous avalisons le questionnaire tel qu'il nous est soumis.

Par ailleurs, nous souhaitons ajouter un chiffre 7 au mandat de la commission d'enquête (article 2) :

7. Analyser et évaluer les mesures prises par le SPEN afin d'endiguer la surpopulation carcérale, en particulier suite à la modification du CPS réduisant à 6 mois des peines pécuniaires ainsi que les besoins de place de détention par l'exécution de courtes peines.

Nous vous prions de croire, Monsieur, à l'expression de nos salutations distinguées.

Marc-Olivier Buffat  
Président du groupe PLR

Olivier Bloch  
Secrétaire général adjoint PLR Vaud

RAPPORT DU BUREAU DU GRAND CONSEIL AU GRAND CONSEIL CONCERNANT LE RAPPORT DU  
CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL RELATIF à LA DEMANDE D'INSTITUTION D'UNE COMMISSION  
D'ENQUETE PARLEMENTAIRE SUR LA GESTION DU SERVICE PENITENTIAIRE

PROJET DE MANDAT

Le groupe socialiste a étudié lors de sa séance du 9 janvier le projet de mandat proposé par le Bureau du Grand Conseil.

En préambule, le groupe socialiste souhaite rappeler qu'il est totalement défavorable à l'institution d'une commission d'enquête parlementaire. Nous sommes conscients du fait que des problèmes existent dans ce domaine très particulier qu'est le système pénitentiaire (surpopulation carcérale, resocialisation des personnes en fin de peine, orientation vers des mesures de substitution, politique du personnel). Nous sommes conscients également de la complexité de la chaîne pénale. Toutefois, l'outil de la commission d'enquête parlementaire devrait rester un instrument mis en place pour des événements de plus grande portée. A ce titre, nous relevons le peu d'éléments factuels dans la requête de l'UDC, à l'origine de cette demande de CEP.

Nous sommes persuadés que les commissions de surveillance, et en particulier la commission de gestion et la commission des visiteurs, sont tout à fait aptes à investiguer dans ce domaine. Nous leur renouvelons notre confiance dans leur travail sur ce sujet. Nous attendons du Département des institutions et de la sécurité qu'il mette en œuvre les réformes nécessaires pour le bon fonctionnement du service pénitentiaire, s'agissant tant de la gouvernance du personnel que du système de détention.

Compte tenu de ce qui précède, nous ne formulons pas de remarque particulière quant au mandat prévu par le Bureau du Grand Conseil.

Pour le groupe socialiste

Valérie Induni

## **Prise de position sur la demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire.**

Pour faire suite à votre courriel de décembre 2017, le Groupe UDC, dans son ensemble, prend acte du mandat tel que proposé par le Bureau du Grand Conseil à notre requête d'instituer une Commission d'enquête parlementaire selon notre dépôt du 26 septembre 2017.

Toutefois, il est indispensable de proposer un point supplémentaire sur la question de la surpopulation dans nos prisons afin d'y pallier rapidement. Nous constatons qu'avec la nouvelle loi entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018, les courtes peines seront plus faciles à prononcer. C'est pourquoi, nous demandons que la stratégie, ainsi que le calendrier pour de nouvelles places de détention, soient vérifiés et évalués dans le mandat de la CEP à l'article 2 nouveau point 7 (en rouge dans le dossier joint).

Tout en vous remerciant de prendre bonne note de ce qui précède, je vous prie de recevoir, Monsieur le Secrétaire Général, mes salutations distinguées.

Au nom du Groupe UDC

Philippe Jobin

## **RAPPORT DU BUREAU DU GRAND CONSEIL**

### **AU GRAND CONSEIL**

#### **CONCERNANT LE RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**

***Relatif à la demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire***

(...)

#### **V. Conclusions**

Vu ce qui précède, le Bureau du Grand Conseil a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décision ci-après :

##### **Article 1**

Considérant la « requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'article 67 de la Loi sur le Grand Conseil », déposée le 26 septembre 2017, le Grand Conseil institue une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire et de faire toute la lumière sur ce dossier.

##### **Article 2**

Le mandat de la commission d'enquête parlementaire se compose des missions suivantes :

1. vérifier le bon fonctionnement des services étatiques concernés par le courrier co-signé par 62 détenus des Etablissements de la Plaine de l'Orbe et par le courrier co-signé par 8 anciens collaborateurs des Etablissements de la Plaine de l'Orbe, ainsi que les courriers subséquents ; vérifier plus généralement le bon fonctionnement des services étatiques concernés par les courriers précités et en charge de la gestion des lieux de détention du canton ;
2. analyser et évaluer la pertinence des réactions des services étatiques et du Conseil d'Etat suite à la réception des courriers précités ;
3. identifier les éventuels manquements de collaborateurs de l'administration ou de membres du Gouvernement ;

4. émettre des propositions favorisant une gestion efficiente des situations décrites dans les courriers mentionnés au point 1 ;
5. analyser et évaluer les décisions et mesures prises par le Conseil d'Etat, dans le cadre de ses compétences ; déterminer si elles sont suffisantes et aptes à permettre au Service pénitentiaire de mener ses missions et, éventuellement, élaborer des propositions pour améliorer la gestion du Service ;
6. analyser et évaluer les mesures prises par le Service pénitentiaire, et plus généralement sa gestion, afin de déterminer si la situation actuelle présente des risques tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire.
7. **Vérifier et évaluer le Calendrier pour la construction de nouvelles places de détention de courte durée.**

### **Article 3**

Un délai au 31 décembre 2018 est imparti à la CEP pour rendre son rapport.

### **Article 4**

Le Grand Conseil prend acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 29 novembre 2017 concernant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire sur la gestion du Service pénitentiaire.

Lausanne, le 11 janvier 2018.

(signé) *Bureau du Grand Conseil*

*Annexe : les propositions des sept groupes politiques du Grand Conseil.*



Lausanne, le 9 janvier 2018

Monsieur le secrétaire général,

Nous avons pris connaissance du projet de mandat qui incomberait à la commission d'enquête parlementaire « SPEN » en cas de vote positif du Grand Conseil.

Les Verts réitèrent, en premier lieu, leur opposition à toute CEP qui représente, à leurs yeux, une démarche disproportionnée dans le cas présent.

Ce texte rédigé par le Bureau appelle les remarques suivantes.

Tout d'abord, les Verts s'étonnent que le Bureau laisse à penser qu'il recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de décision (chapitre V Conclusions). Il serait nécessaire de clarifier la recommandation du Bureau sur l'opportunité de créer une CEP.

A l'article 1, le mandat devrait être clairement délimité et restreint au courrier envoyé par des détenus le 21 août dernier qui a provoqué la demande de l'UDC car la simple dénomination actuelle de « dossier » est trop floue et ne décrit pas précisément ce dont il s'agit ici.

Les missions décrites à l'article 2 nous semblent beaucoup trop précises par rapport au texte déposé par le groupe UDC. Pour rappel, le groupe UDC a justifié sa démarche de la façon suivante :

*« Les récentes informations sur la gestion du service pénitentiaire laissent présager une situation préoccupante tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire. Cet état de fait devient problématique tant à l'intérieur de nos prisons que pour la sécurité des Vaudoises et des Vaudois. Il apparaît que la situation se dégrade depuis plusieurs années sans que la commission des visiteurs de prison, ni la commission de gestion n'aient fait de rapport spécifique sur cette question, du fait que leurs mandats ne leur permettent pas d'investiguer au-delà de leurs prérogatives. Au vu de la gravité de la situation et des risques qu'elle représente, il nous apparaît nécessaire que le Grand Conseil du canton de Vaud fasse toute la lumière sur ce dossier ».*

Or, le projet de texte qui nous est soumis propose des missions (article 2), à notre sens, trop détaillées qui dépassent largement la requête déposée.

Les missions 1, 2, 3 et 4 font référence à un courrier envoyé le 21 août 2017 par un certain nombre de détenus ainsi que la lettre de 8 anciens collaborateurs des EPO. Bien que le rapport publié par le Conseil d'Etat en novembre rappelle déjà les différentes mesures qui ont été prises pour répondre aux griefs contenus dans ce courrier, c'est sur ces 4 points uniquement que la commission d'enquête parlementaire devrait se pencher.

Les points 5 et 6 du mandat élargissent exagérément le champ de l'enquête. Les missions décrites sont clairement de la compétence des commissions de surveillance du Grand Conseil. Sans requête et mandat clair des commissions concernées (commission des visiteurs de prison et commission de gestion), ces compétences ne doivent pas être déléguées à la CEP.

Pour rappel, l'article 67 et ss de la LGC précise que l'institution d'une CEP se justifie si des « événements d'une grande portée l'exigent », à entendre qu'il y aurait de véritables atteintes au patrimoine de l'Etat ou une atteinte qualifiée et répétée des droits fondamentaux.



L'institution d'une CEP est donc bien prévue pour éclaircir les manquements graves, étant entendu que d'éventuelles poursuites pénales sont réservées en sus, et non pas pour s'interroger sur la conduite générale d'un service. Ainsi, si les missions 1, 2, 3 et 4 semblent répondre aux demandes dépositaires de la requête, les points 5 et 6 semblent, eux, disproportionnés.

Cela étant, il faut reconnaître que la requête elle-même est particulièrement floue et n'a, en réalité, qu'une visée politique douteuse.

Par ailleurs, les délais prévus à l'article 3, semblent bien trop courts. Pour rappel, pour la CEP sur la BCV, il aura fallu pas moins de 47 séances et plus de 15 mois de travaux pour aboutir au rapport final. Nous recommandons donc de porter au moins ce délai à mars 2019.

Nous ne pouvons donc ni accepter la formulation des missions présentées dans ce projet, ni le délai imparti et rappelons notre rejet, du principe même de création d'une CEP que nous estimons inadéquat et disproportionné pour répondre aux griefs soulevés par le groupe UDC.

Pour le groupe des Verts :  
Vassilis Venizelos

Claire **Richard**  
Présidente du groupe vert/libéral  
Rue des Vignerons 20  
1134 **Chigny**

Madame **Sylvie Podio**  
Présidente du Grand Conseil

Monsieur **Igor Santucci**  
Secrétaire général

Chigny, le 9 janvier 2018

**Projet de mandat éventuel de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire**

Madame la Présidente du Grand Conseil,  
Monsieur le Secrétaire général,

Suite à votre courriel du 13 décembre 2017, le groupe vert/libéral a constaté, en séance de ce jour, qu'il n'a pas de remarque à formuler concernant le mandat de la CEP tel que proposé par le Bureau.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Madame la Présidente du Grand Conseil, Monsieur le Secrétaire général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Pour le groupe vert/libéral,  
Claire Richard





GROUPE PDC – VAUD LIBRE

**Par courrier électronique**

Bureau du Grand Conseil  
A l'att. de Madame la Présidente  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

Montreux, le 8 janvier 2018.

**Objet : Réponse à la consultation relative à la demande de l'institution d'une commission d'enquête parlementaire.**

Madame la Présidente,  
Monsieur le Secrétaire général,  
Mesdames et Messieurs les membres du bureau,

Le groupe PDC – Vaud libre remercie le bureau pour son projet de rapport au Grand Conseil Vaudois en ce qui concerne le dossier cité en titre.

En aucun cas, la réponse du groupe PDC – Vaud libre, n'engage ce dernier lors du vote qui sera prochainement proposé au plénum dans le cadre d'une éventuelle institution d'une commission d'enquête parlementaire.

**Article 1.**

Ce dernier ne suscite aucun commentaire de notre part.

**Article 2, al.1 à 6.**

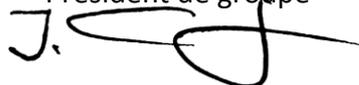
L'ensemble des alinéas définissent parfaitement le cadre et les limites d'investigation de cette éventuelle commission d'enquête sur les services pénitenciers.

**Articles 3 & 4.**

En dehors d'une éventuelle suggestion de limiter les travaux de la commission à un délai de 9 mois dès sa mise en place, le groupe PDC – Vaud libre, n'a pas d'autre suggestion ou commentaire à apporter.

Nous vous remercions pour l'attention que vous porterez à notre réponse et vous prions de recevoir, Madame la Présidente, Monsieur le Secrétaire général, Mesdames et Messieurs les membres du bureau, nos respectueuses salutations.

Pour le groupe PDC – Vaud libre

Jérôme Christen  
Président de groupe  


Christophe Privet  
Secrétaire parlementaire  


## **Prise de position et propositions du groupe Ensemble à Gauche (EàG) sur la demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'investir et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire.**

Le groupe Ensemble à Gauche (EàG) considère que le mandat, tel que proposé par le Bureau du Grand Conseil, répond effectivement, dans sa formulation, à la requête de mise sur pied d'une CEP déposée le 26 septembre 2017 par les groupes parlementaires UDC et PLR. Cette requête, si elle soulève des questions pertinentes sur certains dysfonctionnements constatés dans la gestion du Service pénitentiaire (SPEN), passe toutefois à côté des difficultés et des défis principaux auxquels est confrontée la politique carcérale du canton, dont l'expression la plus criante est la surpopulation carcérale.

**Le groupe EàG va soumettre dans la discussion parlementaire relative à la requête de mise sur pied d'une CEP une proposition alternative, à savoir une résolution demandant au Conseil d'Etat la convocation en 2018/début 2019 de nouvelle Assise de la chaîne pénale, dont le thème devrait être la problématique de la surpopulation carcérale et les possibilités de différents maillons de la dite chaîne d'y répondre. L'objectif de ces Assises est double : formuler des propositions visant, d'une part, à la réduction des différentes formes de détention, provisoire ou en exécution de peines dans le canton et, d'autre part, au développement des moyens nécessaires pour garantir un régime progressif dans l'exécution de la sanction afin de favoriser la resocialisation de la personne détenue.**

Comme le relève à juste titre le gouvernement dans son Rapport du 29 novembre 2017 sur l'institution d'une CEP sur la gestion du SPEN (page 9), le canton de Vaud est plus strict en termes de prononcé de peines privatives de liberté que tous les autres cantons. Ainsi 20% des peines privatives de liberté prononcées dans le canton sont sans sursis, alors que la moyenne nationale est inférieure à 10%

À la préparation de ces Assises devraient être associé en particulier la police cantonale, le SPEN, l'Ordre judiciaire vaudois (notamment le Tribunal des mesures de contrainte), le Ministère public, l'Ordre des avocats, les Juristes progressistes vaudois et InFoprisons.

En 2010, la députée Anne Papilloud, membre du groupe qui a précédé EàG lors de la dernière législature, avait demandé par voie de postulat un Rapport au gouvernement sur la politique carcérale du canton, postulat renvoyé au gouvernement en mars 2011. La députée demandait notamment que soient abordés dans ce rapport les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour garantir les objectifs d'individualisation de l'exécution de la sanction pénale et de prévention de la récidive, pour développer l'offre de formation durant la période de détention afin de favoriser la réinsertion, pour favoriser le développement de peines alternatives aux peines privatives de libertés. Il y a lieu de rappeler que l'article 75.2 du Code pénal suisse (CPS) dispose que l'exécution des peines privatives de liberté doit améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions, Cette disposition du CPS précise qu'un plan d'exécution de la peine doit être établi avec le détenu, ce plan portant notamment sur l'assistance offerte, sur la possibilité de travailler et d'acquérir une formation ou un perfectionnement, sur la réparation du dommage, sur les relations avec le monde extérieur et sur la préparation de la libération.

En décembre 2015 le Conseil d'Etat a déposé un Rapport de 200 pages sur la politique pénitentiaire, rapport dont les conclusions peuvent être résumées en une phrase : tout va très bien, Madame la marquise ! Ces conclusions se félicitent « du chemin parcouru »... « au cours des dernières années tout en affrontant des crises importantes et successives » (cf. p.197 du Rapport). En décembre 2016, le Grand Conseil a pris acte de ce Rapport, le groupe EàG s'abstenant après avoir émis des critiques de fond, tous les autres groupes politiques (UDC et PLR compris !) l'approuvant en saluant la perspicacité des dites conclusions... Deux ans après, nous sommes amenés à discuter d'une CEP sur la gestion du SPEN !

Une remarque sur la problématique de la resocialisation, comment mesurer l'échec ou la réussite de cet aspect de la politique pénitentiaire ? Le Rapport de 2015 du gouvernement indique (p.11) que 43% des adultes suisses libérés en 2009 ont subi une nouvelle condamnation au cours des trois années suivantes et 15,5% des adultes suisses libérés en 2009 ont à nouveau subi une incarcération. La situation est encore plus problématique pour ceux qui avaient déjà eu deux condamnations ou plus auparavant, avec un taux de récurrence d'environ 65%.

Pour le groupe Ensemble à Gauche (EàG)

Jean-Michel Dolivo

## **Projet de résolution dans le cadre du débat CEP SPEN**

Le Grand Conseil souhaite que le Conseil d'Etat convoque en 2018/début 2019 des Assises de la chaîne pénale, dont le thème serait la problématique de la surpopulation carcérale et les possibilités des différents maillons de la dite chaîne d'y répondre. L'objectif de ces Assises est double : formuler des propositions visant, d'une part, à la réduction des différentes formes de détention, provisoire ou en exécution de peines dans le canton et, d'autre part, au développement des moyens nécessaires pour garantir un régime progressif dans l'exécution de la sanction afin de favoriser la resocialisation de la personne détenue.



Grand Conseil  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

# Résolution

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 18-RES-004

Déposé le : 23.01.18

Scanné le : \_\_\_\_\_

**Art. 136 LGC** La résolution, qui s'exprime sous la forme d'une déclaration ou d'un vœu, porte sur un sujet d'actualité ou sur un objet traité par le GC. Elle peut être déposée par un député, une commission ou un groupe politique. Elle n'a pas d'effet contraignant pour son destinataire. Pour que la résolution soit traitée, il est nécessaire qu'elle soit soutenue par au moins vingt députés. Elle est portée à l'ordre du jour d'une séance plénière et mise en discussion ; elle peut être amendée avant d'être soumise au vote. Jusqu'au vote de la résolution par le GC, l'auteur de celle-ci peut la retirer. Si la résolution est adoptée et qu'elle consiste en un vœu, le CE informe le GC de la suite qui lui a été donnée.

**Délai de réponse dès le renvoi au CE : trois mois.**

Titre de la résolution

**Pour des Assises de la chaîne pénale**

Texte déposé

Le Grand Conseil souhaite que le Conseil d'Etat convoque en 2018/début 2019 des Assises de la chaîne pénale, dont le thème serait la problématique de la surpopulation carcérale et les possibilités des différents maillons de la dite chaîne d'y répondre. L'objectif de ces Assises est double : formuler des propositions visant, d'une part, à la réduction des différentes formes de détention, provisoire ou en exécution de peines dans le canton et, d'autre part, au développement des moyens nécessaires pour garantir un régime progressif dans l'exécution de la sanction afin de favoriser la resocialisation de la personne détenue.

Commentaire(s)

Nom et prénom de l'auteur :

Dolivo Jean-Michel, président groupe Ensemble à Gauche

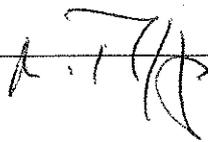
Claire Richard, présidente du groupe Les Verts libéraux

Vassilis Venizelos, président du groupe Les Verts

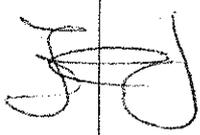
Valérie Induni, présidente du groupe socialiste

Signature :

Marc-Olivier Buffat, député



Jérôme Christen, président du groupe PDC - Vaud Libre



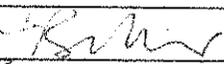
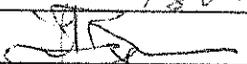
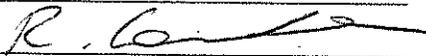
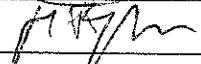
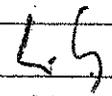
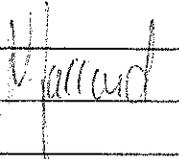
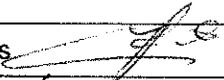
Président du groupe UDC

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

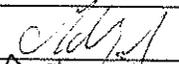
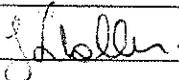
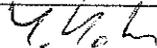
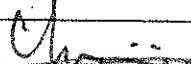
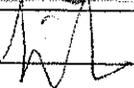
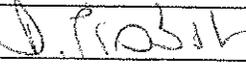
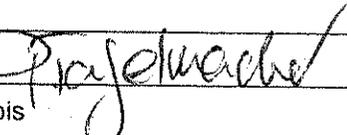
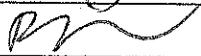
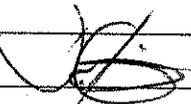
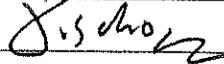
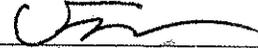
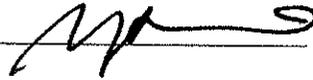
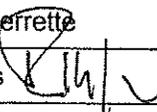
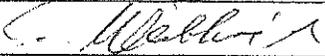
Signature(s) :

Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)

## Liste des député-e-s signataires – état au 1<sup>er</sup> janvier 2018

Aminian Taraneh	Cherubini Alberto	Epars Olivier
Aschwanden Sergei	Chevalley Christine	Evéquoze 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 	Creteigny 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<sup>er</sup> 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 	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

**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

**REPOSES 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.*

*Ibis 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.*

*Iter 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<sup>bis</sup>.*

*Iquater 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.*

*Iquinquies 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.*

*Isexies 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. 1ter 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. 1quinquies 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. 1quinquies 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. 1quater LAT).

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

## **8 DROIT COMPARE**

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

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

## **9 RESULTATS DE LA CONSULTATION ET MODELE PROPOSE**

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

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

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

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

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

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

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

#### **D. RÉSIDENCES SECONDAIRES**

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

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

#### **E. COMMENTAIRES, RAPPORTS ET CONSEQUENCES**

##### **10 COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE : LA LATC**

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

##### **TITRE I PRINCIPES GENERAUX**

###### **Article 1 - Buts**

Compte tenu des articles de la LAT sur les principes et objectifs de l'aménagement du territoire, il n'est pas nécessaire de les répéter ; en revanche, le rappel de l'objectif de 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 caution 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 réguler 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<sup>quater</sup> 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 REPOSES DU CONSEIL D'ETAT AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES**

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

#### ***Rappel du postulat***

*L'observation présentait le constat suivant :*

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

*d'une image détériorée par les lenteurs administratives.*

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

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

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

### **Rapport du Conseil d'Etat**

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

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

#### ***Rappel du postulat***

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

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

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

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

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

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

### **Rapport du Conseil d'Etat**

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

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

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

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

#### ***Rappel du postulat***

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

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

*Dans sa réponse du 3 décembre 2008 à mon interpellation 08\_INT\_118 (PDL et PQCM : outils illégaux), s'agissant des plans de quartier de compétence municipale adoptés par les municipalités, le Conseil d'Etat rappelle que "la situation juridique est comparable à celle des autorisations municipales délivrées pour des constructions hors des zones à bâtir sans l'approbation de l'autorité cantonale (...)" et que ce défaut d'approbation ne permet pas l'entrée en force du PQCM.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Rapport du Conseil d'Etat**

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

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

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

#### **Rappel du postulat**

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## **Rapport du Conseil d'Etat**

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

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

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

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

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

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

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

#### ***Rappel du postulat***

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

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

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

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

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

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

*Nous demandons donc au Conseil d'Etat que :*

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

*Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat.*

### **Rapport du Conseil d'Etat**

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

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

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

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

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

#### ***Rappel de l'interpellation***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Réponse du Conseil d'Etat**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'EMPL répond à cette question.

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

### **Rappel de l'interpellation**

*Nous savons désormais tous, que la LAT prévoit une contribution sur les plus-values foncières de 20%. Mais un marché des droits à bâtir risque de s'installer et une bourse des terrains à zoner/dézoner 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 dézonné 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 dézonnage, 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 modification 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 :*

<b>Commune</b>	<b>Plan directeur communal</b>	<b>Plan général d'affectation</b>
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
<b>Solde</b>	<b>11'077'280.0</b>	<b>6'696'663.33</b>	<b>-7'377'253.33</b>	<b>-10'891'636.7</b>	<b>-6'506'020.0</b>	<b>-7'000'966.67</b>

\* 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
<b>Mesures d'aménagement du territoire assujetties</b>	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
<b>Taux du prélèvement</b>	20%	20%
<b>Affectation des recettes</b>	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
<b>Exigibilité</b>	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)
<b>Compétence pour prélever</b>		Le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (ci-après : le département)
<b>Outil financier</b>		Fonds géré par le département
<b>Seuil de la plus-value</b>		<ul style="list-style-type: none"><li>CHF 10'000.- (en lien avec les coûts de prélèvement et de gestion du fonds)</li><li>par chapitre cadastral</li></ul>
<b>Assujettissement des collectivités publiques à la taxe</b>	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).
<b>Déduction lors du calcul de la plus-value</b>	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

<b>Impôt sur les gains immobiliers</b>	La taxe perçue est déductible du gain	Taxe déductible au titre d'impense
<b>Définition et calcul de la plus-value</b>	<p>Sur la base d'une expertise financière effectuée par</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dans un premier temps du moins des mandataires externes suivis par l'administration cantonale ou</li> <li>• par l'administration cantonale elle-même</li> </ul>	
<b>Taxation de la plus-value</b>	<p>Décision prise par le département, susceptible de recours à la CDAP et au TF</p> <p>Inscription d'une hypothèque légale pour en garantir le paiement</p>	
<b>Coordination avec la plus-value « forestière »</b>	<p>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)</p>	
<b>Coordination avec le remaniement avec péréquation réelle</b>	<p>La taxe de plus-value doit être prélevée même en cas de remaniement parcellaire avec péréquation réelle</p>	
<b>Coordination avec la taxe pour l'équipement communautaire</b>	<p>Maintien de la taxe d'équipement communautaire. Les deux taxes peuvent cohabiter et les deux ensemble ne revêtent pas un caractère confiscatoire</p>	

---

**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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

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

**Art. 3 Qualification**

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

**Art. 4 Autorités exécutives**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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. 5 Emoluments**

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

<sup>2</sup> 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**

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

**Art. 7 Etablissement et consultation**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Il établit et rend public un rapport de consultation.

**Art. 8 Adoption et approbation**

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

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

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat transmet le plan au Conseil fédéral pour approbation.

**Art. 9 Effets du plan directeur cantonal**

<sup>1</sup> Le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les autorités.

## Chapitre II Plans d'affectation cantonaux

### Art. 10 Etablissement

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Les articles 21 à 33 et 44 sont applicables par analogie.

<sup>3</sup> 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

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

### Art. 12 Enquête publique

<sup>1</sup> Le plan fait l'objet d'une enquête publique de 30 jours.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> Le département statue sur le plan et sur les oppositions par une décision motivée.

<sup>2</sup> 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**

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

<sup>2</sup> Ils assurent la coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire.

**Art. 16      Etablissement**

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

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

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

<sup>2</sup> Il est contraignant pour les autorités cantonales et communales.

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

<sup>1</sup> 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.

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

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

<sup>4</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> La totalité du territoire communal doit être affectée.

### **Art. 22 Effets**

<sup>1</sup> Les plans d'affectation sont contraignants pour les autorités et les propriétaires.

### **Art. 23 Contenu**

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

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

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

## Texte actuel

### Projet

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

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

#### **Art. 29 Zones agricoles et viticoles**

<sup>1</sup> Les zones agricoles sont définies conformément à l'article 16 LAT.

<sup>2</sup> Les zones viticoles sont des zones agricoles affectées à la viticulture.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> Les zones à protéger sont définies conformément à l'article 17 LAT.

### **Art. 31      Autres zones**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> Les plans sont établis par la municipalité.

## Texte actuel

## Projet

### **Art. 35 Consultation et participation financière des propriétaires**

<sup>1</sup> 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.

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

### **Art. 36 Examen préliminaire**

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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**

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

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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

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

<sup>3</sup> 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.

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

### **Art. 42      Approbation**

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Le service constate l'entrée en vigueur du plan.

### **Art. 43      Caducité des projets de plans d'affectation**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation.

**Art. 46 Plans en voie d'élaboration**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> Les mesures d'aménagement du territoire et d'améliorations foncières sont coordonnées.

<sup>2</sup> L'approbation d'un plan d'affectation peut être subordonnée à un remaniement parcellaire.

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

**Art. 50 Libération des servitudes**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La loi sur l'expropriation est applicable.

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

**Art. 51      Disponibilité des terrains**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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**

<sup>1</sup> 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

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

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

#### **Art. 53      Obligation d'équiper**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

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

#### **Art. 56      Equipement individuel**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> Le service octroie les subventions par décision ou par convention.

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

<sup>3</sup> Le service peut impartir des charges et des conditions.

## Texte actuel

## Projet

### **Art. 60 Procédure de suivi et de contrôle**

<sup>1</sup> Le service assure le suivi et le contrôle de la subvention.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> Le taux de prélèvement est de 20% de la plus-value.

<sup>2</sup> 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**

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>2</sup> Si la plus-value est inférieure à CHF 10'000.-, la taxe de plus-value n'est pas prélevée.
- <sup>3</sup> 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**

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

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

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

## **Chapitre II Indemnisation**

### **Art. 70 Principe**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Sans changement.

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

### Art. 2 Abrogation

<sup>1</sup> Les articles 1 à 79 de la loi actuelle sont abrogés.

### Art. 3 Dispositions transitoires

<sup>1</sup> *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

<sup>2</sup> *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**

<sup>1</sup> 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***

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

## Texte actuel

### Art. 70 Impenses

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

## Texte actuel

## Projet

### **Art. 2**      **Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> 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*

**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

*décète*

**Article premier**

<sup>1</sup> La loi forestière du 8 mai 2012 est modifiée comme suit :

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

<sup>1</sup> 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.

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

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

<sup>4</sup> Les sommes perçues sont versées au Fonds cantonal de conservation des forêts.

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

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

<sup>5</sup> 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**

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

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

Le président :

Le chancelier :

*P.-Y. Maillard*

*V. Grandjean*

Texte actuel

Projet

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

du 5 octobre 2016

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

**Article premier**

<sup>1</sup> La loi sur les routes du 10 décembre 1991 est modifiée comme suit :

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

<sup>1</sup> 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.

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

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

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

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> Les projets de construction sont mis à l'enquête publique durant trente jours dans la ou les communes territoriales intéressées.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Pour les plans communaux, l'autorité d'adoption est le conseil général ou communal. Les articles 57 à 62 LATC sont applicables par analogie.

<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Pour les plans cantonaux, l'autorité d'adoption est le département. Les articles 11 à 14 LATC sont applicables par analogie.

### Art. 2

<sup>1</sup> 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*

**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<sup>er</sup> 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 Crétegy, Vincent Keller (dès le 16 février 2017).

Excusés et remplaçants :

	Excusés	Remplaçants
28 novembre 2016	Christelle Luisier Brodard Gérald Crétegy	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 <sup>er</sup> mai 2017	Philippe Jobin Gérald Crétegy	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<sup>er</sup> 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<sup>re</sup> 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<sup>re</sup> et la 2<sup>e</sup> 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 m<sup>2</sup>), 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 restant 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 communs 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 syndicats de l'ouest vaudois. L'AdCV ne critique pas la démarche démocratique de ces syndicats. 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'enchantait 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 « Haldey » 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<sup>ère</sup> 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<sup>e</sup> 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 dézoning. 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<sup>ème</sup> 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'affectation. 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 :

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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 manière 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

<sup>2 (nouveau)</sup> 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

<sup>1</sup> (inchangé)

<sup>2 (nouveau)</sup> 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

<sup>3 (nouveau)</sup> 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 » :*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.

<sup>3</sup> 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 ?

*Par 3 oui, 10 non et 2 abstentions, l'amendement 1 est refusé*

*Par 3 oui, 10 non et 2 abstentions, l'amendement 2 est refusé*

*Par 11 oui, 0 non et 3 abstentions, l'article 2 est accepté tel que proposé par le CE*

*L'article 2 non amendé a été confirmé à l'unanimité en deuxième lecture*

### **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**

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

#### **Amendement 2**

<sup>2</sup> 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**

<sup>3</sup> 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 :

<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> Les plans directeurs et d'affectation, à l'exception de modifications de minime importance, sont élaborés établis par une personne qualifiée. Le règlement précise les qualifications requises.

Se pose encore la question de maintenir ou non le renvoi à l'art. 106 de la loi actuelle.

*Le chef du SDT relève que le renvoi à l'art. 106 qui figure dans l'actuelle loi n'est pas utile, l'art. 106 LATC concernant l'élaboration des projets de construction, partie de la loi qui sera revue ultérieurement.*

*Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 1 est accepté*

*Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 2 est accepté*

*Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'amendement 3 est accepté*

*Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 3 est accepté tel qu'amendé*

*Cet article tel qu'amendé a été confirmé à l'unanimité en deuxième lecture*

#### Article 4 – Autorités exécutives

La discussion n'est pas utilisée.

*Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 4 est accepté à l'unanimité*

#### Article 4a (nouveau) – Commission cantonale consultative d'urbanisme

Un député propose un amendement visant à reprendre l'art. 16 de l'actuelle loi pour maintenir l'actuelle Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture :

Art. 4a Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Elle peut siéger si cinq membres au moins sont présents.

<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 :

<sup>1</sup> 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<sup>ère</sup> lecture, est confirmé en 2<sup>ème</sup> lecture*

### **Article 5 - Emoluments**

Un amendement est déposé, visant à supprimer l'al. 1 :

~~<sup>+</sup>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<sup>e</sup> lecture tel qu'amendé en 1<sup>ère</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> adaptation a été mise en consultation pendant 37 jours.*

*Par 9 oui, 1 non et 4 abstentions, l'amendement est accepté*

*Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 7 est accepté tel qu'amendé*

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

### **Article 8 – Adoption et approbation**

La discussion n'est pas utilisée.

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

### **Article 9 – Effets du plan directeur cantonal**

Un député propose l'ajout d'un alinéa 2 ayant la teneur suivante :

<sup>2</sup> (nouveau) Les autres plans directeurs approuvés par le Conseil d'Etat sont des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales.

Il s'agit de la formulation de la loi actuelle. Autant maintenir cet article si des plans directeurs comme celui des rives du lac ont une portée juridique, du moment qu'ils ne sont pas intégrés au PDCn.

*Le chef du SDT explique que le plan directeur des rives du lac a été intégré au PDCn (mesure E25) comme celui des carrières (mesure F41). Il n'y en a pas d'autres.*

Fort de cette explication, le député retire son amendement.

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

### **Article 10 – Etablissement**

La discussion n'est pas utilisée.

*Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 10 est accepté tel que proposé par le CE*

### **Article 11 – Consultation des municipalités**

La discussion n'est pas utilisée.

*Par 15 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 11 est accepté tel que proposé par le CE*

### **Article 12 – Enquête publique**

La discussion n'est pas utilisée.

*Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 12 est accepté tel que proposé par le CE*

### **Article 13 – Conciliation**

La discussion n'est pas utilisée.

*Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 13 est accepté tel que proposé par le CE*

### **Article 14 – Approbation**

La discussion n'est pas utilisée.

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

## TITRE III AMÉNAGEMENT COMMUNAL ET INTERCOMMUNAL

### **Chapitre I Plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux**

#### **Article 15 - Définition**

Un député dépose un amendement pour avoir une formulation plus claire, qui corresponde à celle de la loi actuelle. Le PDCn ne définit pas une vision, mais la stratégie et sa mise en œuvre :

<sup>1</sup> 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<sup>ème</sup> lecture*

#### **Article 16 - Etablissement**

Un député dépose un amendement visant à obliger les communes à établir un plan directeur :

<sup>1bis (nouveau)</sup> L'établissement d'un plan directeur communal est obligatoire pour les communes de plus de 3000 habitants.

<sup>1ter (nouveau)</sup> 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 :

<sup>1bis (nouveau)</sup> 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

<sup>1</sup> Le plan directeur communal est adopté par le conseil communal ou général et approuvé par le Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Le plan directeur intercommunal ou régional est adopté par les municipalités et approuvé par le Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> ~~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

<sup>1</sup> Le plan directeur communal est adopté par le conseil communal ou général et approuvé par le Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Inchangé

<sup>3</sup> Inchangé

<sup>4</sup> 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 par 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

<sup>1bis</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ère</sup> lecture**

En deuxième lecture, un député dépose l'amendement suivant :

<sup>3</sup> 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<sup>ère</sup> lecture est confirmé en 2<sup>ème</sup> 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**

<sup>2bis</sup> 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

<sup>3</sup> 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

~~<sup>3</sup> ... 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<sup>ère</sup> lecture**

En 2<sup>ème</sup> lecture, l'amendement suivant est à nouveau déposé :

#### Amendement 4

<sup>3</sup> 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

<sup>2bis</sup> 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<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> lectures est accepté en 2<sup>ème</sup> 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 :

<sup>3</sup> 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<sup>ère</sup> lecture tel qu'amendé*

*Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 25 amendé en 1<sup>ère</sup> lecture est confirmé en 2<sup>ème</sup> 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 :

<sup>2</sup> 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<sup>ère</sup> lecture tel qu'amendé**

**Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 28 amendé en 1<sup>ère</sup> lecture est confirmé en 2<sup>ème</sup> 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 :

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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<sup>ère</sup> 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 :

<sup>1bis</sup> 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<sup>ère</sup> lecture**

Un député revient en 2<sup>ème</sup> 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<sup>ère</sup> lecture est confirmé en 2<sup>ème</sup> 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<sup>ère</sup> lecture est le suivant :

#### Amendement 1

##### Conciliation

<sup>1</sup>La 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<sup>ère</sup> lecture***

En 2<sup>ème</sup> 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<sup>ère</sup> lecture, l'amendement évoqué plus haut est formellement déposé :

#### Amendement 2

<sup>1</sup> 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<sup>ère</sup> lecture et amendé en 2<sup>ème</sup> 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 :

<sup>2</sup>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<sup>ère</sup> lecture tel qu'amendé**

**Par 14 oui, 0 non et 0 abstention, l'article 43 amendé en 1<sup>ère</sup> lecture est confirmé en 2<sup>ème</sup> 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 :*

*<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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<sup>ère</sup> lecture, qui interviendra lors de la prochaine séance.

Séance du 1<sup>er</sup> mai 2017

Un député dépose un amendement préalablement annoncé :

#### Amendement 2

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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<sup>ère</sup> 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<sup>ère</sup> 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

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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<sup>ère</sup> lecture, en formulant :

#### Amendement 5

<sup>1</sup> 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<sup>ère</sup> et en 2<sup>ème</sup> lectures est accepté en 2<sup>ème</sup> 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<sup>ère</sup> lecture sans discussion, un député dépose un amendement à l'al. 2 :

##### **Amendement 1**

<sup>2</sup> 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 délester 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

<sup>2</sup> 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<sup>ème</sup> 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

<sup>3</sup> ~~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<sup>ère</sup> lecture**

*En 2<sup>ème</sup> 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

*<sup>1</sup> ... ~~ou de l'octroi d'autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir...~~*

Un député dépose le même amendement qu'en 1<sup>ère</sup> lecture visant à supprimer l'alinéa 3, comme c'est le cas dans la plupart des cantons suisses :

#### Amendement 4

*<sup>3</sup> ~~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<sup>ère</sup> 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<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> lectures est accepté en 2<sup>ème</sup> 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**

<sup>†</sup> 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<sup>ère</sup> lecture**

En 2<sup>ème</sup> lecture, un député dépose un amendement technique pour supprimer l'al. 2 lettre b.

#### Amendement 2

~~<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> lectures est accepté en 2<sup>ème</sup> 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**

<sup>2</sup> *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

<sup>2</sup> *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<sup>ère</sup> lecture**

En 2<sup>ème</sup> 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<sup>ère</sup> lecture est confirmé en 2<sup>ème</sup> 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

<sup>2</sup> 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<sup>ère</sup> lecture et 15 oui en 2<sup>ème</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>ère</sup> lecture est confirmé en 2<sup>ème</sup> 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 replacée 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 Rezzo et consorts - Quand trop de taxes tuent les taxes ou pour que la LAT ne pénalise pas les communes**

Le député S. Rezzo 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 m<sup>2</sup> 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 grave<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> 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 indéfinie. 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 exhaustivement<sup>2</sup>.

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.

<sup>2</sup> 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 territoire<sup>3</sup>. 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 communales<sup>4</sup>.

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

<sup>3</sup> Cf. ATF 117 Ia 141 ; 112 Ia 65.

<sup>4</sup> 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 défaussent 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*)

<sup>1</sup> 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*)

<sup>1</sup> (inchangé)

<sup>2 (nouveau)</sup> 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)

<sup>3 (nouveau)</sup> 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)

<sup>1</sup> 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)

<sup>1bis (nouveau)</sup> L'établissement d'un plan directeur communal est obligatoire pour les communes de plus de 3000 habitants.

<sup>1ter</sup> (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*)

<sup>1bis</sup> (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*)

<sup>1</sup> Le plan directeur communal est adopté par le conseil communal ou général et approuvé par le Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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)

<sup>3</sup> 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)

<sup>3</sup> 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)

<sup>1bis</sup> 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 :

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

*Amendement refusé par 3 oui, 8 non et 4 abstentions*

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*)

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Pour assurer la disponibilité des terrains, la commune peut notamment :

*Amendement accepté par 7 oui, 7 non et 0 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 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.~~

*Amendement refusé par 7 oui, 7 non et 0 abstention (voix prépondérante de la présidente)*

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)

<sup>2</sup> 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.

*Amendement refusé par 3 oui, 12 non et 0 abstention*

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)

<sup>2</sup> ~~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.~~

*Amendement refusé par 5 oui, 8 non et 2 abstentions*

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)

<sup>4</sup> ~~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<sup>re</sup> 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 Cretegnny Philippe Jobin, Philippe Grobéty 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 :

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du territoire urbanisé et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur changement d'affectation.

Les discussions ont été vives au sein de la commission sur les alinéas 1 et 2

##### **Al. 1** (Amendement 5 p. 63 du RC maj)

L'amendement suivant a été voté à 7 oui, 7 non, accepté avec la voix prépondérante de la présidente. Il a la teneur suivante :

« La commune ~~veille à assurer~~ la disponibilité..... »

La minorité 2 a demandé en commission le retour à la formulation de Conseil d'Etat qui respecte l'autonomie communale.

##### **Al. 2 lettre b)** (Amendement 3 p. 63 du RC maj)

Selon les commissaires de la minorité 2, s'il est nécessaire de prévoir une base légale pour garantir la disponibilité des terrains situés en zone à bâtir à disposition des communes, l'introduction du droit d'emption légal est une ligne rouge à ne pas franchir, car elle constitue une grave atteinte au droit de la

propriété garanti par la Constitution fédérale. Ils ont demandé la suppression de cet alinéa. Le résultat du vote a été de 7 oui, 7 non, refusé avec la voix prépondérante de la présidente.

#### **4. CONCLUSION**

Pour les raisons susmentionnées, les commissaires du rapport de minorité 2 proposent au Grand Conseil les amendements suivants :

**Article 17** : Supprimer l'alinéa 1 bis

**Article 23 alinéa 3** : suppression de la phrase « Ils prévoient en particulier une référence aux normes professionnelles en matière de stationnement. »

#### **Article 51**

Al. 1 : retour à la proposition du Conseil d'Etat

Al.2 lettre b) suppression du droit d'emption

**NB** : Depuis la fin des travaux de commission, un fait nouveau est survenu, soit l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 juillet 2017. Les commissaires de la minorité 2 réélus pour cette législature 2017-2022 se réservent le droit de présenter des amendements au sens de l'art 96 LGC, ce fait nouveau n'ayant pu être pris en considération par la commission.

Lausanne, le 21 septembre 2017

La rapportrice de minorité :

*(signé) Catherine Labouchère*

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

## **PROJET DE LOI**

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

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

#### **Article premier**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> Le canton et les communes visent un développement durable du canton dans le respect du principe de subsidiarité, conformément aux buts et principes des articles 1 et 3 loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT).

<sup>2</sup> 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**

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

#### **Art. 3 Qualification**

<sup>1</sup> 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.~~

<sup>2</sup> La qualité d'élaborer les plans d'aménagement est reconnue :

- aux personnes inscrites au Registre des aménagistes A ou B du REG (Fondation des registres suisses des ingénieurs, des architectes et des techniciens) ;
- aux architectes inscrits au REG A ou B ;
- aux personnes qui possèdent des connaissances approfondies en la matière et qui ont prouvé leur aptitude à résoudre les tâches d'aménagement du territoire.

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

<sup>3</sup> Ces personnes ne doivent pas dépendre dans leur situation professionnelle d'intérêts économiques particuliers incompatibles avec l'intérêt public.

#### **Art. 4 Autorités exécutives**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

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

#### **Art. 4a Commission cantonale consultative d'urbanisme**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La commission est nommée pour 5 ans par le Conseil d'Etat, qui précise son organisation dans un règlement.

#### **Art. 5 Emoluments**

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

<sup>2</sup> L'Etat et les communes peuvent percevoir des émoluments des propriétaires :

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

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

## TITRE II AMENAGEMENT CANTONAL

### Chapitre I Plan directeur cantonal

#### Art. 6 Définition

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

#### Art. 7 Etablissement et consultation

<sup>1</sup> 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~~.

<sup>2</sup> Il établit et rend public un rapport de consultation.

#### Art. 8 Adoption et approbation

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

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

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat transmet le plan au Conseil fédéral pour approbation.

#### Art. 9 Effets du plan directeur cantonal

<sup>1</sup> Le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les autorités.

### Chapitre II Plans d'affectation cantonaux

#### Art. 10 Etablissement

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Les articles 21 à 33 et 44 sont applicables par analogie.

<sup>3</sup> 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

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

#### Art. 12 Enquête publique

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

<sup>1</sup> Le plan fait l'objet d'une enquête publique de 30 jours.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> Le département statue sur le plan et sur les oppositions par une décision motivée.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ils assurent la coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire.

##### **Art. 16 Etablissement**

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

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> Lorsqu'il a des effets importants sur le territoire, le projet de plan fait l'objet d'une démarche participative de concertation préalable auprès de la population avant la consultation publique.

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> Le plan directeur communal est adopté par le conseil communal ou général et approuvé par le Conseil d'Etat.

<sup>1bis</sup> Le plan directeur intercommunal ou régional est adopté par les municipalités et approuvé par le Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> ~~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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> 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.

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

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

<sup>4</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La totalité du territoire communal doit être affectée.

#### **Art. 22 Effets**

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

<sup>1</sup> Les plans d'affectation sont contraignants pour les autorités et les propriétaires.

#### **Art. 23 Contenu**

<sup>1</sup> 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.

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

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

#### **Art. 24 Méthode de mesure**

<sup>1</sup> 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**

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

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

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La construction doit commencer dans les cinq ans qui suivent la mise en vigueur du plan.

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

Passé ce délai, une demande de permis de construire doit être présentée pour chaque projet de construction.

#### *SECTION II ZONES*

##### **Art. 28 Zones à bâtir**

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

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> Les zones agricoles sont définies conformément à l'article 16 LAT.

<sup>2</sup> Les zones viticoles sont des zones agricoles affectées à la viticulture.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> Les zones à protéger sont définies conformément à l'article 17 LAT.

##### **Art. 31 Autres zones**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.~~

<sup>2</sup> Les zones à affectation différée se situent hors de la zone à bâtir et sont inconstructibles.

##### **Art. 33 Aire forestière**

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

#### *SECTION III ETABLISSEMENT ET APPROBATION DES PLANS D'AFFECTATION COMMUNAUX*

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

#### **Art. 34 Etablissement des plans**

<sup>1</sup> Les plans sont établis par la municipalité.

#### **Art. 35 Consultation et participation financière des propriétaires**

<sup>1</sup> 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.

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

#### **Art. 36 Examen préliminaire**

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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**

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

<sup>2</sup> 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**

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> En cas d'observations ou d'oppositions collectives lors des enquêtes publiques, leurs auteurs désignent un représentant commun auprès duquel ils élisent domicile. Celui-ci est habilité à

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

participer en leur nom et pour leur compte à tous les actes de la procédure. A défaut de représentant commun désigné, le premier signataire en fait office.

#### **Art. 39a      Conciliation (nouveau)**

<sup>1</sup> La Commune Municipalité entend les opposants, à leur demande, au cours d'une séance de conciliation. Elle peut également les entendre d'office.

#### **Art. 40      Modifications et enquête complémentaire**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

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

#### **Art. 42      Approbation**

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Le service constate l'entrée en vigueur du plan.

#### **Art. 43      Caducité des projets de plans d'affectation**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Le service peut à la demande de la commune et dans des cas exceptionnels prolonger le délai de 12 mois.

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

#### **Art. 44 Procédure simplifiée**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation.

#### **Art. 46 Plans en voie d'élaboration**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> Les mesures d'aménagement du territoire et d'améliorations foncières sont coordonnées.

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

<sup>2</sup> L'approbation d'un plan d'affectation peut être subordonnée à un remaniement parcellaire.

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

#### **Art. 50 Libération des servitudes**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La loi sur l'expropriation est applicable.

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

#### **Art. 51 Disponibilité des terrains**

~~<sup>1</sup> 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.~~

~~<sup>2</sup> 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.~~

~~<sup>3</sup> 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.~~

~~<sup>4</sup> 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.~~

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Pour assurer la disponibilité des terrains, la commune peut notamment :

a. Soumettre une nouvelle mise en zone à bâtir liée spécifiquement à la réalisation d'un projet défini à la condition que la demande de permis de construire soit déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation et prévoir, si cette condition n'est pas remplie, que le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure. La municipalité peut prolonger le délai de deux ans.

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

b. Lorsque l'intérêt public le justifie, imposer, dans son règlement, un délai à la construction, et, en cas d'inexécution, prévoir un droit d'emption en sa faveur.

c. Conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif fixant les modalités de disponibilité. De tels contrats prévoient au moins le délai pour construire ainsi que les conséquences d'un non-respect de ce délai.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

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

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

### **Art. 53 Obligation d'équiper**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

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

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

#### **Art. 56      Equipement individuel**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> Le service octroie les subventions par décision ou par convention.

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

<sup>3</sup> Le service peut impartir des charges et des conditions.

#### **Art. 60      Procédure de suivi et de contrôle**

<sup>1</sup> Le service assure le suivi et le contrôle de la subvention.

<sup>2</sup> Le bénéficiaire doit fournir au service toutes les informations et tous les documents

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

nécessaires à la bonne réalisation de sa mission de suivi et de contrôle.

#### **Art. 61 Restitution des subventions**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.~~

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> Le taux de prélèvement est de 20% de la plus-value.

<sup>2</sup> La plus-value correspond :

- a. dans les cas prévus à l'article 63, alinéa 2, lettres a et b, à la différence entre la valeur vénale d'un bien-fonds avant et après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire ;

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

- b.  ~~dans les cas prévus à l'article 63, alinéa 2 lettre c, à la valeur vénale de la nouvelle construction ou installation autorisée ou à l'augmentation de la valeur vénale du bâtiment qui résulte de la transformation de celui-ci.~~

#### **Art. 65 Principes de calcul**

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> ~~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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> ~~La taxe est due:~~

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

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

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

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

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

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

## **Chapitre II Indemnisation**

### **Art. 70 Principe**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> L'indemnité est versée par l'Etat au propriétaire du bien-fonds au moment où la décision

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

#### **Art. 132 Hypothèque légale**

<sup>1</sup> 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 .

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

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

arrêtant son montant entre en force. Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux sont applicables.

#### **Art. 72 Expropriation matérielle**

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Sans changement.

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

#### **Art. 2 Abrogation**

<sup>1</sup> Les articles 1 à 79 de la loi actuelle sont abrogés.

#### **Art. 3 Dispositions transitoires**

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *Les dispositions relatives à l'indemnisation pour expropriation matérielle ne s'appliquent qu'aux plans approuvés après le 1er janvier 2017.*

#### **Art. 4 Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

### Projet du CE amendé par la commission à l'issue de la deuxième lecture

voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

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

Le président :

Le chancelier :

*P.-Y. Maillard*

*V. Grandjean*

### Texte actuel

### Projet

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

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décède*

### ***Article premier***

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

### **Art. 70 Impenses**

Lettres a à i : sans changement.

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

### **Art. 70 Impenses**

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

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

## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

i. la taxe pour l'équipement communautaire d'un bien-fonds liée à des mesures d'aménagement du territoire due à la commune par le propriétaire du fonds.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

### **Art. 2**      **Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> 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)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Le service fixe le montant de la plus-value sur la base d'une détermination de la

### Projet

## **PROJET DE LOI**

### **modifiant la loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO, RSV 921.01)**

du 5 octobre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décrète*

### **Article premier**

<sup>1</sup> La loi forestière du 8 mai 2012 est modifiée comme suit :

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

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.



## Tableau comparatif LATC

### Texte actuel

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

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

#### **Art. 13 Procédure**

<sup>1</sup> Les projets de construction sont mis à l'enquête publique durant trente jours dans la ou les communes territoriales intéressées.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Pour les plans communaux, l'autorité d'adoption est le conseil général ou communal. Les articles 57 à 62 LATC sont applicables par analogie.

<sup>4</sup> Pour les plans cantonaux, l'autorité d'adoption est le département. Les articles 73 et 74 LATC sont applicables par analogie.

### Projet

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Les articles 10 à 14 (planification cantonale), respectivement 34 à 44 (planification communale) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC) sont au surplus applicables.

#### **Art. 13 Procédure**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Pour les plans cantonaux, l'autorité d'adoption est le département. Les articles 11 à 14 LATC sont applicables par analogie.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> 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*