

## Motion Rémy Jaquier et consorts relative à la modification de la mesure A11 du Plan directeur cantonal

### *Développement*

Le Plan directeur cantonal (PDCn) entré en vigueur le 1er août 2008 fixe un objectif ambitieux, à savoir maintenir la proportion actuelle de trois habitants sur quatre dans les centres cantonaux et leur agglomération, ainsi que dans les centres régionaux et locaux. Tout en définissant une priorité à l'urbanisation dans les centres, il préconise également de laisser une marge de manoeuvre suffisante pour permettre à toutes les communes de se développer.

En conséquence, pour les communes n'appartenant pas à un centre cantonal, régional ou local, la mesure A 11 du PDCn précise que:

*"Le canton vérifie qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal ne dépasse pas le taux cantonal des quinze années précédant son entrée en vigueur. Une marge d'appréciation est définie au regard d'un ou de plusieurs des critères suivants:*

- *un projet intercommunal d'aménagement du territoire ;*
- *une offre de qualité réelle ou programmée en transports publics et/ou en mobilité douce ;*
- *l'aménagement ou la construction d'équipements collectifs d'intérêt régional conformes aux planifications régionales ;*
- *d'autres circonstances exceptionnelles pouvant justifier un taux de croissance supérieur au taux de croissance cantonal des quinze années précédant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal.*

La liste des critères selon lesquels la marge d'appréciation peut être utilisée est pertinente mais lacunaire. Il en résulte une application excessivement rigide de la mesure A11, ce qui entrave, voire anéantit les possibilités de développement de certaines régions du canton. Le souci légitime de prévenir le "mitage" du territoire ne saurait justifier un blocage complet de projets locaux cohérents, sauf à créer de graves déséquilibres entre les régions du canton.

Dès lors, en complément des critères définis dans la mesure A11 permettant d'admettre, dans les zones à bâtir hors des centres, un taux de croissance de la population supérieur à 15 %, il est impérativement nécessaire de prendre aussi en compte:

- **Le cas des petites communes, jusqu'à 500 habitants ou structurées en hameaux**, pour lesquelles l'approche purement **mathématique** n'est pas toujours adéquate dans le calcul des potentialités constructibles.
- L'offre existante et de qualité en transports publics vers les centres, **notamment celle correspondant à une desserte avec une fréquence horaire de trains ou bus.**
- **Les fusions de communes ou les projets intercommunaux** qui ont pour but clairement affirmé d'optimiser la gestion du territoire et des infrastructures dans le nouveau périmètre considéré.

La présente motion demande que les trois critères ci-dessus soient intégrés dans la mesure A11 du PDCn.

Nous proposons de renvoyer cette motion directement au Conseil d'Etat, à charge pour celui-ci de présenter au Grand Conseil un projet de modification de la mesure A11 dans les

meilleurs délais. En effet, le PDCn fera l'objet d'une première adaptation avec entrée en vigueur au 1er janvier 2011. Il serait opportun que notre demande soit incluse dans cette première adaptation. Par ailleurs, il se trouve que la Commission d'application du Plan directeur cantonal est en train d'élaborer un guide visant à faciliter l'application de la mesure A11 par les communes. Il serait judicieux, le cas échéant, que ce guide prenne en compte le contenu de la présente motion.

## Conclusions

1. Nous souhaitons développer cette motion.
2. Nous proposons le renvoi direct de cette motion au Conseil d'Etat.

Yverdon-les-Bains, le 16 février 2010.

(Signé) *Rémy Jaquier et 46 cosignataires*

**M. Rémy Jaquier :** — La *Feuille des avis officiels* de vendredi dernier titrait : "Boum de la démographie vaudoise en 2009". La population vaudoise a augmenté fortement et l'immigration européenne est en première ligne. Effectivement, la population compte 698'000 habitants et les perspectives démographiques prévoient 100'000 nouveaux habitants au cours des dix prochaines années. Malgré ces perspectives démographiques importantes, l'offre foncière en zone à bâtir légalisée et non construite, dans l'ensemble des communes du canton, représente deux à trois fois les besoins estimés. Le plan directeur cantonal (PDCn) met donc en évidence un risque d'accentuation du processus d'étalement urbain allant à l'encontre de l'objectif des dispositions fédérales et, notamment, de l'article premier de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Contre cette tendance, le projet de territoire cantonal s'engage à faire en sorte que le développement soit partagé entre toutes les régions du canton, agglomérations, villes et villages, quelle que soit leur taille et leur situation.

En clair, le PDCn fixe un objectif qui se résume en une ligne : maintenir la proportion actuelle de trois habitants sur quatre dans les centres régionaux et leurs agglomérations. En conséquence, le canton et son Service du développement territorial (SDT) vérifient qu'en dehors des centres, les taux de croissance des communes, pour les quinze années suivant la mise en vigueur du PDCn, ne dépassent pas 15% de la population actuelle. Toutefois, une marge d'appréciation est définie en regard de plusieurs critères. Ce sont précisément ces critères que nous trouvons actuellement trop peu clairs et trop peu nuancés.

Cette motion ne cherche nullement à remettre en cause le PDCn, bien sûr, dont je rappelle qu'il a été voté par notre Grand Conseil en 2008. Par contre, elle a pour but de compléter la liste et d'affiner les critères définissant la marge d'appréciation du taux de croissance, surtout dans les petites communes, évidemment. Pour illustrer mon propos, une commune de 200 habitants aura droit à un taux de croissance de 30 habitants. Traduit en potentiel constructible, avec un coefficient d'utilisation du sol fixé au minimum à 0,4 par le PDCn, cela nécessite une surface de terrain de quelque 3700 mètres carrés, soit 4 à 5 parcelles à bâtir. Dans les petites communes, une telle surface n'est pas forcément disponible, même partiellement, à court ou moyen termes et cela malgré l'existence de terrains légalisés. Les conséquences d'une indisponibilité de terrain à bâtir pour des raisons fondées seraient dommageables pour le modeste développement de cette commune. Une approche purement mathématique n'est donc pas adéquate dans un tel cas. Toujours dans les petites communes, le critère relatif à l'offre en transports publics doit être développé. Là également, l'exemple d'une commune de 130 habitants avec une liaison ferroviaire à fréquence horaire dans les deux directions n'est pas comparable à celle d'une commune disposant, par exemple, de quatre cars postaux par jour. Enfin, je cite dans ma motion le cas des communes qui ont la volonté de se regrouper par fusion, ou de réaliser un projet intercommunal à dimension régionale — un établissement scolaire, par exemple.

En conclusion, une utilisation plus nuancée de la marge d'appréciation dont il est question dans la mesure A11 et son incidence sur le taux de croissance des petites communes se traduiront par un nombre d'habitants restant toujours proportionnellement faible, comparé à celui des centres cantonaux régionaux et locaux, bien sûr. Il s'agit du dernier quart de la population vaudoise. A ces petites entités communales, il faut donc donner quelques perspectives de développement, car dans le cas contraire, le principe d'un développement équilibré entre toutes les régions du canton, affirmé avec vigueur dans le PDCn, ne sera pas respecté. C'est là ce que je souhaitais développer.

La discussion est ouverte.

**M. Vassilis Venizelos :** — Permettez-moi de déclarer mes intérêts : j'ai participé à la rédaction de ce document alors que j'étais encore fonctionnaire de l'Etat de Vaud, au Service du développement territorial. L'homme n'étant pas parfait — les députés ayant validé ce PDCn non plus — toute règle élaborée par ses soins mérite des exceptions. C'est la marge de manœuvre qu'il faut solliciter pour réduire la distance qui sépare le modèle de la réalité du terrain. Une application stricte de la mesure A11 peut paraître absurde en certains cas. M. le député Jaquier en a donné un exemple concret et sur ce point, je le rejoins.

Néanmoins, je ne peux pas m'enthousiasmer aujourd'hui. Tout d'abord, parce que la mesure A11 prévoit déjà une marge de manœuvre qui se traduit par quatre critères d'exceptions en voie d'être précisés par une commission extraparlamentaire. Ne venons pas court-circuiter les réflexions de cette commission. Je rappelle qu'un des signataires de la présente motion fait d'ailleurs partie de cette commission paritaire et il a tout loisir d'alimenter ces réflexions avec des propositions concrètes. Vous me répondez que c'est notre rôle que de donner une couleur à ces réflexions. Néanmoins, la couleur choisie dans ce texte me semble beaucoup trop terne. Sortir les communes de moins de 500 habitants revient à vider la mesure A11 de sa substance et, partant, à glisser le PDCn dans un tiroir. La mesure A11 prévoit déjà un régime d'exception pour les centres cantonaux tels qu'Yverdon, Lausanne, les centres régionaux tels que Ste-Croix et les centres locaux qui seront prochainement nommés, en collaboration avec les associations régionales, qui devraient être de 20 à 30 communes. En ajoutant les communes de moins de 500 habitants à cette liste qui représente déjà près de la moitié des communes sur le territoire vaudois, la mesure A11 ne toucherait plus que 50 communes ! Si nous voulons freiner l'étalement urbain et le mitage du territoire, qui ont pour corollaires l'augmentation du trafic routier, la disparition des terres agricoles, la pollution de l'air et les nuisances sonores, l'augmentation des coûts d'équipement et une menace pour la vitalité des centres, il ne faut pas soutenir ce texte. Dans un élan de folie, peut-être, le motionnaire a-t-il volontairement recherché les effets décrits ? Néanmoins, et bien que je sois encore persuadé de sa bonne foi, je l'invite à faire preuve de sagesse et à renvoyer cette motion en commission, afin que nous puissions bénéficier, d'une part, des éclairages de l'administration et, d'autre part, de l'éclairage de quelques cas concrets tels qu'ils nous ont été présentés aujourd'hui.

**M. Pierre-Yves Rapaz :** — Comme mon collègue, je crois qu'il peut être important de renvoyer cette motion en commission et de profiter — je demanderai au Bureau si c'est possible — de la commission déjà nommée pour l'étude du PDCn qui siégera le 18 mars prochain pour lui renvoyer la motion Jaquier et consorts, afin qu'elle puisse prendre cette motion partiellement ou totalement en considération. Cette commission permettrait d'avoir un débat, non pas à cent cinquante personnes, en plénum, mais en commission, avec des gens qui connaissent très bien le sujet. Ainsi, peut-être, pourrions-nous faire bénéficier le plénum d'un gain de temps, qui profiterait également à la motion. Pour ma part, j'estime qu'elle vise des buts intéressants, mais en même temps, je crains que la mesure A11 du PDCn ne pose des problèmes dans les petites communes. J'encourage donc le Bureau à nous dire s'il est possible

de renvoyer ce texte à la commission qui doit se réunir le 18 mars prochain. Si c'est le cas, on pourrait renvoyer cette motion en commission sans attendre et gagner ainsi un certain temps.

**Le président :** — Je puis vous répondre que le Bureau en délibérera jeudi prochain, le 4 mars, lors de sa séance.

**M. Jacques Haldy :** — L'idée du motionnaire paraît des plus judicieuses et des plus modérées. En effet, on peut d'ores et déjà constater que les mesures A11 sont inadaptées pour les petites communes et que les motifs d'exception prévus sont beaucoup trop étriqués et brident d'une façon inacceptable le développement de petites communes de ce canton. Il convient donc d'y donner une suite favorable.

Par rapport à ce qu'a dit notre collègue Venizelos, je relèverai qu'il est peut-être intéressant, certes, d'avoir une commission extraparlamentaire qui planche sur la mise en application de la mesure A11. Je relève cependant qu'il ne saurait être question d'introduire une quelconque contrainte supplémentaire par rapport à des mesures déjà extrêmement restrictives, par des textes qui ne seraient pas adoptés par le parlement. C'est bien en vertu du parallélisme des formes, par la voie parlementaire, qu'il faut assouplir les contraintes — à mon sens inacceptables — imposées aux petites communes par la mesure A11.

**M. Olivier Feller :** — Je rebondis sur les propos de Jacques Haldy, dès lors que je suis membre de la commission extraparlamentaire citée et j'imagine que le député Venizelos a fait allusion à ma personne, dès lors que j'ai signé la motion de notre collègue Jaquier. La commission extraparlamentaire a pour rôle d'élaborer un "guide conseil" à l'intention des communes, mais il n'est pas question de modifier le contenu du PDCn, qui ne peut effectivement être modifié que par le Grand Conseil. Ainsi, l'argument concernant la mission de la commission extraparlamentaire tombe.

Comme Jacques Haldy, j'ai le sentiment que M. Jaquier est un homme très mesuré et raisonnable ; d'ailleurs, sa motion le prouve. Il mentionne trois cas, dont celui des petites communes, que M. Venizelos lui-même considère comme pouvant conduire à des situations absurdes. Il évoque, ensuite, les transports de qualité, puis les fusions de communes auxquelles nous sommes attachés ici au Grand Conseil, du moins en majorité. Les trois cas de figure mentionnés par M. Jaquier s'inscrivent donc, selon moi, dans l'intérêt général. Il convient par conséquent de modifier le PDCn en ce sens. C'est la raison pour laquelle je vous invite à renvoyer directement cette motion au Conseil d'Etat.

**M. Jean-Robert Yersin :** — J'ai participé à la commission qui s'est penchée sur cet épais dossier du plan directeur et nous avons beaucoup discuté de la mesure A11. Une des questions posées par le motionnaire est : en fait, qu'est-ce qu'une petite commune ? Quelle est sa taille ? Dans la mesure A11, en effet, telle que prévue dans le PDCn, une exception a déjà été prévue pour des petites communes, mais il reste une question de taille. Il s'agissait là de 200 habitants, si je me souviens bien et non pas de 500. A ce niveau, il suffit de se promener dans le Gros-de-Vaud et vous verrez que les grues foisonnent dans les petits villages, indépendamment de la mesure A11 du PDCn, et cela même dans les villages très mal desservis par les transports publics. C'est ce que nous voulons éviter.

Evidemment, toute mesure peut s'avérer très dure et nécessiter, peut-être, un peu de souplesse dans son application. Mais on ne peut pas raisonner uniquement sur la taille de la commune si elle est mal desservie par les transports publics. Il y a là un ensemble de paramètres et non un seul à considérer. Pour cette raison, il me semble nécessaire que cette motion parte en commission.

**Mme Christa Calpini :** — Je viens d'une commune de plus de 2000 habitants, mais qui est structurée en hameaux ; c'est une commune immense — Puidoux — puisqu'elle va du canton de Fribourg jusqu'au lac. Nous sommes propriétaires de certains bâtiments que nous

aimerions rénover, mais nous sommes actuellement empêchés de le faire par cette mesure A11, très contraignante. Si elle pouvait être modifiée ou assouplie, cela rendrait service à bien des Vaudois et des Vaudoises. Je vous demande donc de renvoyer la motion directement au Conseil d'Etat.

**M. Jean-Claude Mermoud, conseiller d'Etat :** — Je souhaite également le renvoi à la commission qui entreprend ses travaux sur la révision du PDCn dès le 18 mars prochain, sous réserve d'une confirmation par le Bureau du Grand Conseil, bien entendu, et cette décision vous appartient. Trois raisons particulières m'y conduisent. Premièrement, à l'évidence, le motionnaire demande d'inclure son projet de modification dans la révision actuelle, afin qu'elle puisse entrer en vigueur au 1er janvier 2011. On voit bien qu'il risque d'être assez difficile de greffer un débat parlementaire sur la révision déjà entamée et donc déjà sur votre table. Faut-il bloquer le premier débat pour être sûr de voir l'ensemble ? Cela nécessite du Grand Conseil une détermination plus importante que la seule discussion d'aujourd'hui.

Deux autres raisons me font penser qu'il serait bon de tenir une brève discussion au sein d'une commission du parlement. Tout d'abord, certaines propositions devraient être clarifiées, selon moi, notamment dans la mesure où la problématique des projets intercommunaux est déjà abordée dans les exceptions du PDCn. Certes, jusqu'à aujourd'hui, elle n'a pas encore essuyé beaucoup de plâtres puisque nous n'en sommes qu'au tout début de sa mise en œuvre. Quant à la problématique des fusions de communes, nous l'avons déjà résolue pour deux ou trois communes et il serait intéressant de vous exposer comment le travail s'est finalement fait. Ensuite, il y a la problématique des transports et de leur adéquation. M. le député parle de la cadence horaire et le Grand Conseil doit être au clair ; juge-t-il qu'une cadence horaire est suffisante pour inviter ou inciter les personnes à bénéficier des transports publics lors de la surcharge du trafic pendulaire ? De notre avis, il n'est pas suffisant d'avoir une cadence horaire, dans la mesure où, comme tout le monde est pressé, c'est bien plutôt la cadence à la demi-heure la plus favorable. Et il faut bien admettre que nombre de communes qui s'inquiètent de leur développement n'ont pas de cadence à la demi-heure aujourd'hui, ni programmée ni réelle. Cela mérite un débat un peu plus large que la simple prise en considération immédiate qui pourrait être décidée aujourd'hui.

Au passage, je note que, de toute façon, si cette modification devait avoir lieu, elle devrait encore être approuvée par le Conseil fédéral. Et je vous rappelle que le Conseil fédéral avait déjà "toléré" le fait que toutes les communes du canton puissent prévoir une augmentation de population. Nous tenons fermement à cette position et nous voulons que toutes les communes du canton puissent se développer. Cela dit, à l'heure où a lieu tout un débat sur l'initiative dite de la protection du paysage, qui, à l'inverse, demande un moratoire dans toutes les communes du canton, il paraît plutôt délicat d'imaginer que le Conseil fédéral accepte la modification du PDCn. Là encore, le parlement doit être très motivé pour dire qu'il veut aller jusque là. Ou alors il doit adopter une position tactique pour être sûr — ou presque sûr — de convaincre le Conseil fédéral. Je vous demande donc de renvoyer la motion à l'examen d'une commission, qui pourrait être celle déjà convoquée pour le 18 mars prochain.

La discussion est close.

**Le renvoi en commission est choisi par 86 voix contre 41 favorables au renvoi direct au Conseil d'Etat et 3 abstentions.**

**La motion est renvoyée à l'examen d'une commission.**

Le Bureau se saisira de la demande de renvoi à une commission déjà nommée lors de sa prochaine séance.