

AVRIL 2011

RC-MOT
(11_MOT_151)
(maj.)

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Fabienne Freymond Cantone et consorts pour un concept énergétique communal et régional ayant valeur légale

La commission s'est réunie le 17 février 2012 à la Salle de conférences Château cantonal, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Fabienne Freymond Cantone, Michèle Gay-Vallotton, Valérie Schwaar, MM. Jacques Ansermet, Alexis Bally, Marc-André Bory, Daniel Mange, Fabrice De Icco, Mario-Charles Pertusio, Jean-Marie Surer et Rémy Pache, confirmé dans la fonction de président rapporteur.

Assistaient également à la séance : Mme Béatrice Métraux (Cheffe du DINT), MM. Philippe Gmür (Chef de service du SDT), Dominique Reymond (Chef de la division énergie au SEVEN) et Mme Sophie Métraux qui a tenu les notes de séance, ce dont nous la remercions vivement.

Rappel de la motion

La motion demande « **l'intégration dans notre législation vaudoise, notamment dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), de la force légale pour les concepts énergétiques communaux, intercommunaux ou régionaux, concepts qui doivent bien sûr être cohérents avec la planification directrice cantonale** ».

Le concept énergétique territorial est un instrument élaboré à l'échelle du territoire ou d'un de ses découpages. Il vise à diminuer les besoins en énergie, notamment par la construction de bâtiments répondant à des standards élevés sur le plan énergétique et par la mise en place de technologies performantes pour la transformation d'énergie. Il vise aussi à développer des infrastructures et des équipements efficaces pour la production et la distribution d'énergie. Il a également pour objectif d'utiliser le potentiel énergétique renouvelable local et les rejets thermiques. Enfin, il cherche à organiser les interactions en relation avec l'environnement entre les acteurs d'un même territoire.

Commentaire de la motionnaire

La ville de Nyon a élaboré un concept énergétique territorial avec l'aide du SEVEN. Ce concept décrit les besoins énergétiques présents et futurs, détaille les énergies à disposition et expose les solutions les plus rationnelles en termes énergétiques et économiques à mettre en oeuvre dans un quartier ou groupe de quartiers. Bien que ce document soit une excellente aide à la décision pour les autorités, sa mise en oeuvre se heurte malheureusement à de sérieux obstacles. En effet, lorsque dans un plan de quartier différents promoteurs optent pour des agents énergétiques disparates, la commune est impuissante (sauf éventuellement via quelques incitations financières) à influencer sur leur choix afin de les diriger vers les solutions proposées par le concept énergétique communal. La motion vise donc à remédier à la difficulté de mise en oeuvre des concepts énergétiques territoriaux. Plus précisément, les préceptes de la planification cantonale relatifs aux économies d'énergie et à

l'utilisation d'énergies renouvelables doivent être repris dans les planifications régionales puis les planifications communales ou intercommunales. De la cohérence est nécessaire de haut en bas du système.

Ces textes, qui font l'objet des passages démocratiques habituels, doivent bénéficier de la force légale. Il ne s'agit pas d'imposer au promoteur tel ou tel agent énergétique spécifique mais de l'inciter, dans le cadre de discussions avec les autorités communales, à ne pas opter pour une énergie polluante et à préférer une énergie « plus propre » parmi les possibilités définies dans le concept énergétique territorial. La notion de force légale implique un effort en faveur des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables. Afin d'avoir de la cohérence de l'amont à l'aval de la planification, il importe d'être strict sur le cadre de base, ce que permet la force légale, mais de la souplesse s'avère possible sur le système d'énergie choisi à l'intérieur de ce cadre.

Le futur énergétique du canton doit être pensé maintenant. Cet avenir passe par une planification énergétique cohérente, à tous les niveaux, des économies ainsi que du développement et de l'utilisation des énergies propres.

Commentaire du Conseil d'Etat et des services

En politique énergétique on a affaire à des intérêts souvent divergents liés aux besoins en énergie, à la préservation des ressources et du paysage, à la protection de l'environnement ainsi qu'aux attentes variées de la population.

Le Gouvernement a conscience de l'importance d'une planification énergétique territoriale. Il l'a donc prévue, tant au niveau cantonal que régional et communal, dans la modification de la LATC. En cas de renvoi de la motion, celle-ci sera intégrée dans l'EMPL relatif à la modification de la LATC.

Le projet de modification de la LATC introduit clairement dans les 3 articles concernant les plans directeurs, la nécessité de coordonner urbanisation, mobilité, environnement et exploitation des ressources, dont l'énergie. Ce projet inscrit explicitement les équipements et installations liés à l'énergie dans les plans directeurs régionaux et communaux. L'implantation de ces équipements devant souvent se faire hors zone à bâtir, un intérêt supérieur doit alors les autoriser. Lors de la consultation relative à la modification de la LATC, ces articles ont été salués et ont même fait l'objet de demandes de renforcement. Ce sont les suivants :

Art. 34

¹ Le plan directeur cantonal indique :

- a. les options de développement ayant des effets sur l'aménagement du territoire cantonal et les moyens pour coordonner urbanisation, mobilité, environnement, énergie et utilisation à long terme des autres ressources ;
- [...]

Art. 36

¹ Le plan directeur communal indique :

- a. les options et les étapes de développement ayant des effets sur l'aménagement du territoire communal et les moyens pour coordonner urbanisation, mobilité, environnement, énergie et utilisation à long terme des autres ressources ;
- [...]
- f. les équipements, existants ou à créer, tels que routes, installations de transports, voies de communication, bâtiments publics, gisements de matériaux, de même que les installations destinées à l'approvisionnement en eau ou en énergie, à l'épuration des eaux, à l'entreposage et à l'élimination des déchets ;

² Il est composé de deux volets qui définissent respectivement les stratégies et les modalités de mise en oeuvre.

Article 41

¹ Le plan directeur régional indique :

- a. les options de développement ayant des effets sur l'aménagement du territoire régional et les moyens pour coordonner urbanisation, mobilité, environnement, énergie et utilisation à long terme des autres ressources ;
[...]
- g. les équipements d'importance régionale, existants ou à créer, tels que routes, installations de transports, voies de communication, bâtiments publics, gisements de matériaux, de même que les installations destinées à l'approvisionnement en eau ou en énergie, à l'épuration des eaux, à l'entreposage et à l'élimination des déchets ;

² Il est composé de deux volets qui définissent respectivement les stratégies et les modalités de mise en oeuvre.

Les communes ayant fait l'expérience des concepts énergétiques soulignent l'importance d'avoir une vision à long terme et à l'échelle du territoire dans le domaine énergétique car l'utilisation des énergies renouvelables est complexe. Si par exemple, il faut déjà la bonne énergie renouvelable au bon endroit (les forêts, par exemple, sont déjà largement exploitées par endroits alors qu'un potentiel existe encore ailleurs), des réflexions en termes de nombre de bénéficiaires, d'emplacement, d'évolution dans le temps, etc. doivent également être menées. Dès lors, la planification énergétique territoriale est indispensable.

Sur le caractère contraignant des plans directeurs : le PDCn lie les autorités, soit Confédération, Canton, régions et communes. *A contrario*, les plans directeurs régionaux et communaux ne sont pas contraignants, même pour les autorités. Ils font néanmoins l'objet d'une mise en consultation durant laquelle la population peut se prononcer. Dans l'avant-projet de modification de la LATC, il a été proposé de rendre les plans directeurs régionaux et communaux contraignants. Cette idée a cependant été loin de faire l'unanimité lors de la consultation. À noter encore que si les plans directeurs régionaux et communaux devaient être rendus contraignants, ils le seraient pour les autorités mais ne seraient pas opposables aux tiers. Si l'on souhaite les rendre contraignants pour les tiers, il faut les traduire dans les plans d'affectation. Cas échéant, les tiers peuvent alors s'exprimer sur le projet via la procédure de mise à l'enquête.

Enfin, en ce qui concerne le PDCn, la fiche F51, relative à l'énergie, va être scindée en trois, à savoir une fiche sur les éoliennes et les équipements énergétiques, une autre présentant la situation énergétique du canton ainsi que les grands enjeux y relatifs du point de vue territorial et finalement une troisième fiche portant sur les économies d'énergie.

Discussion

L'ensemble des commissaires s'accorde sur l'importance d'une coordination entre planification territoriale et énergie. Dès lors, si l'utilité des concepts énergétiques territoriaux est admise par tous, le caractère contraignant que souhaite leur donner la motion divise les commissaires. Les propos tenus au sein de la commission vont plutôt dans le sens d'une forte incitation, non de la force légale.

Par ailleurs, l'opportunité même de la motion est mise en cause par la minorité, alors que la modification de la LATC vient d'être mise en consultation (septembre 2011) et sera soumise au Grand Conseil.

Principaux arguments en faveur de la motion émis lors de la discussion

- Il y a un besoin évident de coordination entre planification énergétique et aménagement du territoire, d'autant plus que la population connaît une croissance importante. Le fait que le PDCn soit peu contraignant et ne soit pas suivi par certaines régions et communes peut prêter à des projets intéressants. Si l'aspect contraignant de la motion peut apparaître

comme gênant, le bon sens commande tout de même d'inciter fortement à l'utilisation des énergies renouvelables et des rejets thermiques se trouvant à proximité des constructions. Par ailleurs, l'incitation devrait être renforcée par la mise en place d'une formation à l'intention des municipalités. Une telle formation les aiderait à négocier avec les promoteurs pour les amener à privilégier un choix énergétique cohérent avec la planification.

- Le canton de Genève s'est doté d'une loi contenant des dispositions proches de ce que demande la motion, loi qui a fait ses preuves. Rien n'empêche Vaud d'œuvrer dans le même sens, ceci d'autant plus que le potentiel, en termes d'énergies renouvelables, est plus important en terre vaudoise (cours d'eau, bords de lacs plus nombreux etc.). Il y a un besoin d'agir rapidement
- Concernant le risque de travail parallèle que représenterait le traitement de la motion alors que la LATC va être modifiée : la majorité de la commission estime que la motion donne un signal positif à certaines propositions de modification de la LATC (les propositions de l'avant-projet soumis à la consultation) alors que ces propositions ne sont pas encore acceptées. Celles-ci méritent d'être soutenues et même renforcées, en particulier l'article 47, alinéa 2, chiffre 8 sur le contenu des plans d'affectation. Cet article contient une disposition relative à l'énergie. Celle-ci n'est cependant formulée que de manière potestative et laissée au bon vouloir des communes alors que le besoin de mesures concrètes pour une utilisation rationnelle de l'énergie et pour le recours aux énergies renouvelables concerne tout le canton. La disposition en question, est reproduite ci après :

² Dans la mesure où elles sont adaptées au contexte local et aux besoins de la commune, les plans et les règlements d'affectation peuvent contenir d'autres dispositions relatives :

[...]

8. aux mesures destinées à encourager une utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables, notamment par une orientation des constructions favorable à l'utilisation de l'énergie solaire pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à d'autres intérêts de l'aménagement du territoire tels que celui de la préservation des sites et du patrimoine construit ;

- Si obligation de se conformer au concept énergétique il devait y avoir, cette obligation devrait être appliquée avec une certaine souplesse. Ceci notamment pour ne pas empêcher l'éclosion de solutions innovantes, solutions qui pourraient répondre aussi bien si ce n'est mieux aux objectifs d'utilisation rationnelle de l'énergie et de promotion des énergies renouvelables que ne le fait le concept énergétique du territoire considéré.

Conclusion et vote

A l'issue de la discussion, la transformation de la motion en postulat a été suggérée. Sous forme de postulat, la proposition de la motionnaire aurait rencontré l'adhésion d'une forte majorité de la commission, si ce n'est de l'unanimité.

La motion ayant été maintenue, c'est finalement par 6 avis favorables, 4 refus et une abstention que la commission recommande au Grand Conseil de renvoyer celle-ci au Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé.

Pully, le 3 avril 2012

Le rapporteur :
(signé) *Alexis Bally*