

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

Motion Jean-Yves Pidoux et consorts – assurer la mise en œuvre de la planification énergétique territoriale

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 30 novembre 2015, de 08h00 à 08h45, à la salle de conférences 403 du DTE, Place du Château 1, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Fabienne Despot, confirmée dans son rôle de Présidente-rapportrice, Fabienne Freymond Cantone, Valérie Induni. Messieurs Alexandre Berthoud, Régis Courdesse, Michel Desmeules, Christian Kunze, Serge Melly, Michel Miéville, Jean-Yves Pidoux et Jean Tschopp

Participait de même Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro (Cheffe du DTE), accompagnée de Messieurs Pierre Imhof (Chef du SDT) et Laurent Balsiger (Directeur DIREN, DGE).

Mme Sophie Métraux, (secrétaire de commissions parlementaires, SGC) a tenu les notes de séance, ce dont nous la remercions vivement.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire considère sa motion comme le fruit d'une réflexion touchant à la légistique, soit aux méthodes de rédaction d'un texte de loi, sans velléité de politiser le sujet.

Il fait observer que les articles de la loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne) portant sur la planification énergétique territoriale, sont trop généraux et manquent de cohérence.

Il s'agit de l'article 3 al. 4 qui propose une définition très large de la planification énergétique territoriale :

4 On entend par planification énergétique territoriale la prise en compte et la coordination, dans la démarche d'aménagement du territoire, des infrastructures, des bâtiments et des systèmes techniques de manière à permettre un usage des ressources et une satisfaction des besoins correspondant au mieux aux buts de la loi.

et l'article 16a, sur la mise en œuvre de cette planification, qui limite l'action du Conseil d'Etat à des directives internes.

1 L'Etat et les communes mènent une réflexion de planification énergétique territoriale au sens de l'article 3.

2 Le Conseil d'Etat veille à la coordination des questions énergétiques dans la démarche d'aménagement du territoire en adoptant des directives internes ; celles-ci visent à doter les services concernés de procédures favorisant la réalisation de projets qui valorisent les énergies renouvelables locales et l'efficacité énergétique.

3 Les installations permettant la production d'énergie renouvelable et leur développement revêtent un intérêt prépondérant.

Le motionnaire ajoute que l'article 46a du règlement d'application de la loi (RLVLEne) n'apporte pas plus de précision :

- 1 Dans le cadre des démarches d'aménagement du territoire, les périmètres suivants, tels que définis dans le plan directeur cantonal, font l'objet d'une réflexion particulièrement approfondie de planification énergétique territoriale :
 - a. les agglomérations et les régions ;
 - b. les territoires intégrés totalement ou partiellement à des centres cantonaux, régionaux ou locaux ;
 - c. les territoires intégrés à un pôle de développement économique.
- 2 En présence d'enjeux énergétiques et environnementaux importants en dehors des zones définies ci-dessus, le département peut également exiger la réalisation d'une réflexion approfondie pour d'autres territoires.
- 3 On entend par réflexion particulièrement approfondie de planification énergétique territoriale la réalisation d'une étude prenant en compte de manière détaillée les enjeux énergétiques tels que définis à l'article 3 alinéa 4 de la loi. La mobilité durable au sens de l'article 16b de la loi et l'accès aux transports publics sont pris en compte et favorisés.
- 4 Le service publie des recommandations destinées à faciliter la prise en considération des enjeux énergétiques dans les plans d'aménagement du territoire.

Il résulte à son sens de ce corpus légal une insuffisance de cadre normatif précis pour établir ce qu'est la planification énergétique territoriale. Ce qui implique des difficultés pour que les communes, entres autres, puissent se saisir concrètement et aisément des outils esquissés dans la loi.

A ceci s'ajoute d'une part le fait que dans leur souci d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), les aménagistes regardent peu les législations assorties. D'autre part, la LVLene est essentiellement centrée sur les mesures concernant le bâtiment. Or, la planification énergétique territoriale exige une réflexion plus large que le seul bâtiment, s'étendant au quartier, au lotissement, aux énergies de réseaux, etc.

La motion vise à s'assurer qu'au sein de la LATC, les problématiques énergétiques soient adéquatement prises en compte, ainsi qu'à préciser les outils législatifs à disposition, entre autres dans la LVLene, afin que les collectivités publiques soient nanties de textes cohérents, compréhensibles et couvrant l'ensemble du travail nécessaire à la planification énergétique territoriale.

Le motionnaire apporte la correction suivante à l'avant-dernier alinéa de son texte :

« La notion même de planification énergétique territoriale démontre que les dispositions légales sur l'aménagement du territoire sont concernées par cet objectif. Si, de ce fait, la Loi sur l'aménagement du territoire **et les constructions** (LATC) doit aussi être modifiée, le Conseil d'Etat voudra bien dire en quel sens ».

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Mme le Conseillère d'Etat comprend la motion comme une volonté d'octroyer davantage de compétences aux communes pour qu'elles puissent, si elles le désirent, disposer d'outils performants pour mettre en application leurs planifications énergétiques. Le texte demande également que la densité normative des dispositions relatives à la planification soit suffisante pour mieux préciser l'action et le champ d'intervention des acteurs concernés, c'est-à-dire mieux définir les rôles et responsabilités des différents intervenants, tant dans la LVLene que dans la LATC.

Dans la pratique, la planification énergétique territoriale se traduit par l'élaboration d'une étude conforme aux dispositions de l'art. 3 LVLene et les conclusions devraient servir de référence pour les projets de construction et le développement des infrastructures de production et de distribution d'énergie.

Etudes de planification énergétique territoriale

L'obligation de réaliser une planification énergétique territoriale dans le cadre des plans d'aménagement est entrée en vigueur au 1^{er} février 2015. Depuis, près de 75 démarches d'aménagement du territoire (plans directeurs d'affectation) ont été soumises à l'obligation de réaliser une étude de planification énergétique territoriale, tel que l'exige l'art. 46a RLVLEne. Ces études sont

soit terminées, soit en cours. Bien que la transposition des résultats de ces études dans les plans et les règlements communaux ne soit pas possible, eu égard à la législation en vigueur, ces études permettent aux communes d'acquérir une meilleure connaissance des enjeux énergétiques en présence sur leur territoire. Elles facilitent l'identification des possibilités de valorisation des énergies renouvelables et les actions envisageables sur les besoins en énergie par des mesures d'aménagement. Ces études sont loin d'être vaines puisque les communes pourront s'appuyer sur des instruments dit « soft » si elles souhaitent rendre opérationnelles leurs planifications énergétiques, comme les conventions volontaires établies avec les propriétaires. Il s'agit d'un instrument incitatif qui fonctionne.

Difficulté de concrétiser les actions

Néanmoins, l'application par les communes des articles précités soulève quelques difficultés. Parmi celles-ci, l'impossibilité pour elles de retranscrire les résultats des études de planification énergétique dans les instruments d'aménagement du territoire. A l'exception du raccordement à un réseau de chauffage à distance, les communes ne disposent pas de compétences spécifiques dans le domaine de l'énergie leur permettant de concrétiser les actions qu'elles souhaitent mettre en place à l'issue du processus de planification énergétique. Il s'avère alors, tel que le relève la motion, nécessaire d'octroyer des compétences spécifiques aux communes pour leur permettre de concrétiser leurs projets et planifications.

Bien que les modalités d'application, soit les rôles et responsabilités des différents acteurs, de même que la forme et le contenu des études de planification ainsi que la manière dont ses résultats devraient être traduits dans les plans, soient d'ores et déjà prévues dans un guide en voie d'élaboration au DTE, l'on peut estimer nécessaire de les faire figurer dans les textes légaux.

Mme la Conseillère d'Etat estime toutefois que concernant ces questions complexes, qui nécessitent coordination et compétences, il est judicieux de procéder par étapes pour laisser aux communes le temps nécessaire pour s'y adapter. Il s'agira alors de déployer les instruments relatifs à la planification énergétique territoriale de manière progressive, par incitation plutôt que par obligation. Ainsi, à court terme, il s'agirait de commencer par une phase transitoire comportant quatre mesures :

- Faire appliquer les dispositions des art. 3 et 16a LVLEne et 46a RLVLene uniquement dans le cadre des planifications directrices (plans directeurs communaux, plans directeurs régionaux, projets d'agglomération et plans directeurs localisés), soit les plans servant de référence pour les plans d'affectation.
- Recommander aux communes, dans le cadre des préavis des services cantonaux, d'intégrer la planification énergétique dans les plans d'affectation qui nécessitent une coordination en amont des projets de construction.
- Envisager éventuellement l'octroi de subventions aux communes pour la réalisation des études de planification énergétique directrices.
- Publier le guide actuellement en préparation au DTE pour que les communes puissent disposer d'un référentiel méthodologique pour chaque niveau de planification. Ce guide était dès le début destiné à compléter l'arsenal législatif en ce qui concerne les modalités d'application des dispositions régissant la planification énergétique territoriale.

A terme, dans la foulée de la révision des dispositions en matière d'aménagement du territoire, une révision de la LATC et de la LVLEne pourra être envisagée pour les buts suivants :

- Intégrer systématiquement les conclusions de l'étude de planification énergétique territoriale dans les plans d'aménagement (plans directeurs et plans d'affectation), disponibles ainsi pour les autorités qui le souhaitent.
- Préciser les bases légales, mais sans surréglementation, sans densification légale. L'art. 16a par exemple a été voulu général, mais il mérite des précisions à terme.
- Offrir les compétences aux communes qui veulent transcrire dans leur règlement les conclusions nécessaires à la mise en œuvre de la planification énergétique territoriale.

Les modifications ci-dessus des bases légales permettront à la planification énergétique de déployer les effets pour lesquels elle a été introduite dans la révision de la LVLEne. Ce processus devrait avoir lieu par étapes. Le 1^{er} objectif étant de sortir de la phase transitoire.

4. DISCUSSION GENERALE

Certains députés confirment le flou des aspects normatifs et la nécessité de clarifier et de préciser la loi et le règlement permettant aux communes de décliner pratiquement la planification énergétique territoriale. Les communes demandent plus de clarté, il est donc indispensable de traduire les directives plus concrètement dans le règlement d'application. Une feuille de route, qui laisse une marge de manœuvre certaine aux communes, paraît idoine. Le guide en cours d'élaboration paraît être une bonne idée ; il doit être formalisé sous la forme de directives connues de toutes les communes et mandataires afin d'être utilisable par tous les intervenants. Il est proposé qu'il soit accessible sur Internet.

La discussion porte sur l'opportunité de renforcer l'article 16a afin de le rendre plus contraignant.

Une députée souligne l'ouverture, le jour-même, de la COP21 et l'urgence à agir pour le climat. La planification énergétique est un instrument permettant d'économiser tant l'énergie que de l'argent. Elle rappelle sa motion pour un concept énergétique communal et regrette que le Parlement ait « détricoté » la LVLEne, qui incluait des propositions en ce sens, pour éviter aux propriétaires l'obligation du type de chauffage. L'exemple du concept énergétique territorial élaboré il y a 5 ans par la Ville de Nyon a mis en évidence la difficulté à convaincre certains propriétaires. L'article 16a LVLEne est selon elle pétri de bonnes intentions mais pragmatiquement inutile ; il ne se passe rien sur le terrain. En conséquence, appuyer la motion, malgré le processus présenté par Mme la Conseillère d'Etat, serait un signal fort.

Un député rappelle que les planifications se heurtent aux règles économiques. Une planification qui tenterait d'imposer des mesures fortes à des propriétaires, mesures qui ne correspondraient pas aux possibilités actuelles, s'avérerait imprudente. Il relève cependant la nécessité de faire avancer la prise de conscience de la population sur la thématique énergétique, et considère que l'avancée progressive présentée par Mme la Conseillère d'Etat semble être la plus appropriée.

De la motion au postulat

Si les propositions du motionnaire paraissent légitimes, la forme de la demande s'avère, selon plusieurs députés, trop contraignante. Une solution plus souple, permettant d'avancer par étapes, est considérée comme préférable. Au vu du travail déjà entrepris par le Conseil d'Etat, de la prise de conscience de la nécessité de clarifier et de préciser les textes de loi, la motion peut être transformée en postulat. En outre, le traitement de celui-ci sera peut-être plus rapide que celui d'une motion.

A contrario, un commissaire estime que la motion est l'outil approprié. Telle que rédigée, elle laisse toute latitude Conseil d'Etat pour agir. Sachant que les communes requièrent des précisions, ne pas donner suite à la motion ou l'adoucir serait mal interprété par ces dernières.

Le motionnaire salue les efforts du Conseil d'Etat, notamment concernant le guide en cours d'élaboration. Sa demande vise plus de cohérence et de précisions afin que les directives internes soient au service d'une politique et d'une vision à long terme. De même, la problématique du réchauffement climatique relève selon lui paradoxalement d'une « urgence à très long terme » : il y a urgence à agir mais la problématique s'évalue et se régit sur le long terme. De plus la logique économique est partagée entre un raisonnement à long terme et des considérations à court terme.

Il s'agit de donner davantage de compétences aux communes pour qu'elles utilisent intelligemment et pratiquement les mesures à disposition en matière de planification énergétique territoriale. Le motionnaire précise que, comme la loi le stipule clairement, ces mesures s'appliquent à des projets. Il ne s'agit pas de contraindre les propriétaires ou les promoteurs actuels à opérer des changements qui ne respecteraient pas les principes de la proportionnalité mais de penser les projets futurs sur le long terme. Partant des arguments sous-tendant la motion, des engagements décrits par la cheffe de

département, de leur mise en œuvre dans un délai raisonnable, d'une feuille de route établie en termes de communication entre les services de l'Etat, les communes et les mandataires, la motion peut être transformée en postulat.

Un député précise qu'il s'agit d'une planification utile pour les nouveaux quartiers et non une obligation pour les propriétaires de bâtiments existants. Pour ces-derniers, les normes SIA et LVLÉne permettent d'avancer à petits pas. Le rythme trop lent de rénovation des bâtiments ne permet pas d'atteindre les objectifs de la COP21. C'est pourquoi la planification énergétique territoriale est un instrument important, qui doit être utilisé et utilisable, dans le cadre des projets futurs.

Mme la Conseillère d'Etat assure partager les préoccupations de la commission et sait l'urgence à agir afin de limiter les impacts sur le climat. Cependant, il importe que les citoyens puissent suivre, comprendre et adhérer au changement de paradigme. Pour ce faire, implémenter des mesures par étapes s'avère plus judicieux qu'une augmentation de la densité normative.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord du motionnaire).

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat à l'unanimité des membres présents.

Vevey, le 3 janvier 2016.

*La rapportrice :
(Signé) Fabienne Despot*