

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

**Exposé des motifs et projet de décret**

**accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 5 millions afin de financer une aide aux communes pour la révision de leurs plans d'affectation en relation avec le Plan directeur cantonal et les mesures transitoires de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire**

**1. PREAMBULE**

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie à la salle de conférences 403 du DTE, Place du Château 1 à Lausanne, le 2 mars 2015.

Elle était composée de Monsieur le Député Hugues Gander (président-rapporteur), ainsi que de Mmes les Députées Valérie Schwaar et Laurence Cretegny, et MM. les Députés Denis-Olivier Maillefer, Vassilis Venizelos, Laurent Ballif, Raphaël Mahaim, Jean-François Cachin, Régis Courdesse, Yves Ravenel, Philippe Modoux, Alexandre Berthoud, Jean-Marc Genton et Jacques Perrin. Monsieur le Député Gérald Cretegny était excusé.

Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), était également présente. Elle était accompagnée de M. Christian Exquis, Chef a.i. du SDT, et Mmes Florence Golaz, Adjointe du Chef du SDT, et Elia Pochon, Responsable finances/RH informatique au SDT.

La commission remercie Mme Fanny Krug, Secrétaire de commission, pour la qualité des notes de séances.

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

Madame la Conseillère d'Etat rappelle les contraintes et les exigences de mise en conformité des plans d'affectation communaux suite à l'acceptation par le peuple de la LAT 1 et du Plan directeur cantonal (ci-après PDCn).

Le présent EMPD a pour but d'inciter et aider les communes dans l'effort à fournir pour réduire les zones à bâtir surdimensionnées, ceci afin de débloquer les projets en attente, faute de compensation.

Il vise également à apporter la démonstration que la directive édictée par le Conseil d'Etat visant à assouplir les contraintes fédérales (OAT demandant des compensations immédiates et au m<sup>2</sup>) n'est pas une façon de contourner l'ordonnance. Il est rappelé que cette directive doit permettre une compensation différée pour les projets d'importance stratégique et cantonale – tels qu'identifiés dans le PDCn -, mais qu'au terme des cinq ans du moratoire, il s'agira d'apporter la preuve demandée par Berne que le travail de dézonage a eu lieu. Pour l'instant, le Canton ne peut apporter cette démonstration sans qu'au niveau communal un effort soutenu soit fourni.

Comme la taxe sur la plus-value n'est pas encore opérationnelle, ce qui nous est présenté est une mesure d'incitation, une mesure politique voulue par le Conseil d'Etat, mais limitée dans le temps.

Initialement, en 2013 pour le budget 2014, l'intention était de proposer une subvention par le biais d'un article dans la LATC. Mais comme cette mise à jour a été repoussée - prévision mise à jour horizon 2016 - depuis suite à la mise en place du paramètre logement, cet EMPD doit être considéré comme une mesure d'urgence sous forme d'un crédit cadre de CHF 5 millions.

En filigrane, il faut comprendre que les premières communes montrant un effort de dézonage seront les premières servies.

### **3. DISCUSSION GENERALE**

Le sujet étant très vaste, le président-rapporteur soussigné propose à la commission de se centrer sur cet EMPD et de laisser de côté la question des mesures de compensation, cette problématique viendra dans un autre temps. Cette démarche est acceptée par la commission.

La discussion générale d'entrée en matière est longue, intense, animée mais constructive. Si l'ensemble des commissaires se déclare favorable à soutenir le projet de décret, de nombreux points d'interrogation apparaissent durant cette phase de délibération de la commission. Les questionnements peuvent se décliner en 4 « thématiques » :

- Procédure d'octroi des aides
- Simplification des procédures et feuille de route
- Ressources humaines nécessaires à l'examen des mises à jour des PGA
- Objectif visé et communes-cibles
- Montant mis à disposition

#### **Procédure d'octroi des aides**

La directive qui doit fixer les modalités de l'aide n'est pas encore établie, mais l'idée est que l'octroi se fasse sur la base d'une demande de subventionnement et d'accord préliminaire du SDT sur le projet de la commune. Le versement des subventions pourrait être effectué en deux versements: première moitié au moment du dépôt de l'examen préalable, seconde moitié au moment de l'approbation préalable. L'EMPD prévoit une inscription au budget pour une période de 4 ans, dès l'entrée en vigueur de l'objet, et les versements pourront être effectués sur une période de 10 ans. Un député demande si les communes « bons élèves » qui ont déjà bien entamé la révision de leur PGA sur la base du PDCn de 2008 pourront bénéficier d'un coup de pouce. Il lui est répondu que les règles financières ne le permettent pas, mais que cela peut rester ouvert en cas d'études supplémentaires.

Plusieurs commissaires relèvent les risques encourus à cause des délais imposés et du manque de réflexion globale, car il est fort probable que certaines communes vont attendre l'entrée en vigueur de la taxe sur la plus-value pour réviser leur PGA, pensant que les propriétaires concernés par le dézonage pourront bénéficier d'une forme de dédommagement.

Monsieur le Chef de Service a. i. du SDT explique que le décret étant limité dans le temps, il s'agira de cibler certaines thématiques dans la révision des PGA et éviter de lancer des grands processus qui vont durer 15 ou 20 ans.

#### **Simplification des procédures et feuilles de route**

Plus d'un député fait état des nombreux allers-retours entre les communes et le Canton durant la période des différents examens en vue de l'approbation d'un PGA. Ces va-et-vient ont un coût qui pourrait être réduit en cas de simplification dans la procédure.

Madame la Conseillère d'Etat partage ce point de vue, considérant que la manière dont le Canton traite la révision des plans est obsolète. Son département planche sur des simplifications de procédure.

Un commissaire, en prise directe avec la révision du PGA d'une nouvelle commune suite à une fusion, souhaite, plus qu'une aide financière, la mise à disposition d'une feuille de route claire et précise. Les communes sont demandeuses de précisions sur le mode opératoire en matière de dézonage. Il est rappelé que la motion Raphaël Mahaim<sup>1</sup> visait aussi cet objectif.

### **Ressources humaines nécessaires à l'examen des mises à jour des PGA**

70 % des communes sont concernées par la procédure de dézonage et la révision de leur PGA.

Plusieurs députés s'inquiètent des capacités administratives du SDT compte tenu du nombre de dossiers à traiter et doutent de la capacité du suivi au niveau cantonal. De même, la question est posée quant aux ressources humaines des bureaux privés habilités à mener à bien ces révisions.

L'idée est émise qu'une cellule temporaire de soutien au SDT soit mise en place. Elle pourrait être composée de 5 urbanistes compétents. Ces derniers seraient à disposition des communes pour toutes les révisions partielles ou complètes visant la compensation des surfaces à bâtir. Leurs conseils devraient accélérer la procédure en évitant les nombreux allers-retours déjà évoqués.

Madame la Cheffe de département considère l'idée de la cellule de soutien intéressante, mais avec un champ d'intervention bien défini.

La volonté de la mise en oeuvre de cette suggestion sera traduite par un amendement à l'article 5 du projet de décret.

### **Objectif visé et communes-cibles**

À défaut d'avoir des statistiques précises sur le nombre de PGA déjà révisés avec les nouvelles contraintes ( LAT, PDCn , carte des dangers) , sur le point d'aboutir, en cours ou au point mort, Monsieur le Chef de Service a.i. informe la commission sur l'état d'avancement du bilan des réserves de zones à bâtir.

Sur les 318 communes, 158 ont fait leur bilan, 70 sont en cours d'examen par le SDT, 70 ont transmis leurs données sur lesquelles il subsiste certains désaccords, une petite dizaine est en attente de traitement au SDT et environ 15 ont demandé un délai supplémentaire.

Tout au long de la discussion d'entrée en matière, deux questions reviennent souvent :

- Quel est l'objectif visé par cet EMPD ?
- Qui doit-on aider en priorité pour atteindre cet objectif ?

Dans un premier temps, il nous est affirmé que l'aide aux communes n'est pas limitée au dézonage, mais avec priorité à celles qui ont des difficultés à le faire.

Une députée relève que les communes qui sont dans une logique de dézonage ne sont pas celles qui vont réviser leur PGA en premier, en raison de la complexité de la tâche et parce qu'il reste des zones d'ombre non-négligeables pour ce qui est de l'indemnisation des propriétaires concernés. Aussi, les premières communes qui vont demander de l'aide sont celles qui doivent intégrer une zone des dangers, mais pas de zones à bâtir surdimensionnées.

Au fil des questions-réponses, il apparaît que l'objectif principal de ce crédit-cadre est d'avoir le plus possible de parcelles dézonées dans l'optique de disposer d'une « bourse » permettant de valider les projets stratégiques ailleurs dans le canton.

Madame la Cheffe de département et son Chef de Service a.i confirment qu'il est judicieux de mettre l'accent sur le dézonage.

En conclusion de point, il apparaît que l'aide doit être ciblée sur les communes qui ont un gros potentiel de dézonage et non pas sous forme d'arrosage général.

Des amendements au projet de décret seront apportés pour conforter ces deux options.

---

<sup>1</sup> 14\_MOT\_044 Motion Raphaël Mahaim et consorts concernant la contribution de plus-value – concrétiser sans délai les exigences fédérale

## **Montant mis à disposition**

Plusieurs députés se demandent comment l'enveloppe financière a été déterminée, si elle est suffisante, si les 20 % ou CHF 40'000 sont adéquats.

Le montant de CHF 5 millions est un montant dit « politique », urgent et qui se veut incitatif. Il s'agit d'une dépense liée à des impératifs légaux, à la démographie du canton, à l'évolution de son économie et de ses infrastructures. Elle n'a pas besoin d'être compensée par des recettes nouvelles.

Pour aller dans le sens de l'objectif évoqué ci-dessus et pouvoir atteindre les communes-cibles, la commission proposera des amendements.

Le financement de la cellule de soutien suscite le questionnement suivant de la part de la commission : doit-on augmenter voire doubler le crédit-cadre ? Doit-on prendre son financement sur le montant proposé ? Doit-on simplement ancrer son existence dans le projet de décret et voir l'évolution des dépenses, quitte à revenir avant les 4 ans avec une demande de « rallonge » ?

Au vu du risque que le Conseil d'Etat retire l'EMPD en cas d'augmentation massive du crédit-cadre, la commission, à ce stade de l'étude de l'exposé des motifs, semble pencher pour la troisième piste.

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

Les points 1.1 à 1.6 ont été largement passés en revue dans la discussion générale résumée ci-dessus.

### **Point 2. Mode de conduite du projet**

Un commissaire demande des éclaircissements sur la dernière phrase de la page 6 « *des charges et des conditions pourront être imparties* ». S'agit-il des délais ?

Il lui est répondu qu'il s'agit d'une phrase type et que le mot *charges* n'induit pas forcément *charges financières*.

### **Point 3. Conséquences**

#### **3.1 Conséquences sur le budget d'investissement**

Il est confirmé que le solde des CHF 1'250'000.- non utilisés sera reporté, mais que l'engagement ne peut excéder 4 ans dès la date d'entrée en vigueur du présent décret. Les montants nets inscrits au budget d'investissements 2015 à 2018 peuvent être revus. Il ne faut pas non plus confondre montants engagés (4 ans) et montants payés (10 ans).

#### **3.2 Amortissement annuel**

Pas de remarque.

#### **3.3 Charges d'intérêt**

Il est rappelé que le taux de 5 % correspond aux règles fixées par le SAGEFI pour chaque investissement de l'Etat.

#### **3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel**

Un député se demande comment un tel projet n'a pas de conséquences sur l'effectif du personnel et sur le budget de fonctionnement. Madame la Responsable finances - RH – informatique au SDT précise que la mise en place de la cellule de soutien pourrait avoir une influence sur le budget, mais au plus tôt en 2016.

A contrario, un député indique qu'il s'agit ici d'un décret avec prestations de tiers, qui si elles amputent une partie du montant disponible, n'influencent pas les ETP du service, comme cela se fait dans les décrets concernant l'informatique avec prestations de tiers.

#### **3.5 à 3.9**

Pas de remarque.

### 3.10 Conformité de l'application de l'art.163 Cst-VD

#### *Quotité*

En cas d'amendement, il s'agira d'adapter le texte.

Un député fait remarquer que le caractère lié de la dépense donne de la légitimité à la proposition « cellule de soutien ».

Madame la Responsable des finances précise qu'il n'y a pas de compensation aussi en ce qui concerne les intérêts et les amortissements.

### 3.11 à 3.15

Pas de remarque.

### 3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Sommes sous réserve de modifications (montants et années).

## 5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

### 5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

#### Art. 1

L'amendement suivant est proposé par un député :

*«Un crédit-cadre de CHF ~~5'000'000.-~~ 10'000'000.- au maximum est accordé au Conseil d'Etat pour financer des aides aux communes pour la révision de leurs plans d'affectation en relation avec le Plan directeur cantonal et les mesures transitoires de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire».*

La somme serait divisée comme suit: CHF 5 millions pour financer la cellule de soutien et CHF 5 millions pour soutenir les aides financières aux communes.

Une partie de la commission craint que le Conseil d'Etat ne retire son projet et propose d'en rester à CHF 5 millions, charge au Conseil d'Etat de revenir sur le sujet en cas de nécessité.

*Au vote, l'amendement est refusé par 8 voix contre 3 et 3 abstentions.*

**Néanmoins, la commission émet un vœu :** la commission est consciente que les CHF 5 millions sont un minima pour démarrer et celle-ci, respectivement le Grand Conseil, souhaite que le Conseil d'Etat revienne rapidement – avant 2018 – s'il s'avérait que la somme ne suffise pas.

#### Vote sur l'art.1 non amendé

*L'art. 1 du projet de décret, non amendé, est adopté par la commission à l'unanimité.*

#### Art. 2

*L'art. 2 du projet de décret, non amendé, est adopté tacitement par la commission.*

#### Art. 3 al. 1

Un triple amendement est déposé pour ce premier alinéa.

En premier, par cohérence avec l'art. 1 al. 1 du décret instituant une aide aux communes établissant des plans directeurs d'aménagement régional (DACPD)<sup>2</sup>, il est proposé que la limite se monte au maximum à 40% des dépenses communales.

Le deuxième, pour confirmer la prise de position de la commission sur les communes-cibles, demande de faire référence à la mesure A12 du PDCn.

---

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat est autorisé à inscrire dans le budget du Département des travaux publics, sous rubrique 65.10.341, une somme permettant à l'Etat de participer, pour le 40 % au maximum, aux dépenses entraînées par l'élaboration des plans directeurs d'aménagement régional.

Le troisième propose de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa « Elle est en outre limitée à CHF 40'000.- par commune » car elle sera en contradiction avec le deuxième alinéa tel qu'il est prévu d'être modifié.

**L'art. 3 al. 1** tel que proposé par amendements a la teneur suivante :

*«L'aide ne peut excéder ~~20%~~ 40% des dépenses communales en relation avec les adaptations des plans généraux d'affectation découlant directement des nouvelles dispositions de la LAT ainsi que du PDCn, spécialement pour répondre à la mesure A12. Elle est en outre limitée à CHF 40'000. par commune.»*

**Au vote, l'art. 3 al. 1 est accepté par 13 voix et 1 abstention.**

Un autre amendement, sous alinéa 1 bis, est proposé pour récompenser les bons élèves, avec l'introduction d'un effet rétroactif :

*«Les communes avec des plans généraux d'affectation approuvés ou en révision basés sur le Plan directeur cantonal et la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire bénéficient également de l'aide pour les dépenses engagées dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009».*

Cette date correspond au jour de l'entrée en vigueur du PDCn.

Madame la Conseillère d'Etat attire l'attention des commissaires sur le fait que les règles financières ne permettent pas de faire de la rétroactivité.

Mme l'Adjointe au Chef du SDT indique qu'une réflexion a eu lieu sur la possibilité de donner une subvention sur un volet complémentaire dans le cadre d'un projet de PGA qui aurait déjà commencé (études complémentaires).

La commission convient que la proposition figure au rapport, sans toutefois qu'elle fasse l'objet d'un amendement au projet de décret.

#### **Art.3 al. 2**

Toujours par souci de cohérence avec l'objectif de l'EMPD, il est proposé l'amendement suivant :

*«Dans ces limites, le montant de l'aide est fixé en tenant compte ~~de l'importance des coûts et de la population concernée~~ de la taille de la zone à bâtir à déclasser».*

**L'amendement est adopté par 13 voix pour et 1 voix contre.**

#### **Vote sur l'art. 3 amendé**

**L'art. 3 du projet de décret, amendé, est adopté par la commission par 13 voix et 1 abstention.**

#### **Art .4.**

Comme déjà évoqué en discussion générale, il apparaît que l'expression « charges et conditions » se rapportent essentiellement aux délais et l'amendement suivant est donc déposé :

*«L'aide peut être assortie ~~de charges et de conditions~~».*

**L'amendement est adopté par 5 voix contre 4 et 5 abstentions**

#### **Vote sur l'art. 4 amendé**

**L'art. 4 du projet de décret, amendé, est adopté tacitement par la commission.**

#### **Art. 5 al. 1**

Pour une meilleure adéquation avec les règles usuelles, un député propose d'amender l'art. 5 al. 1 de la façon suivante :

*«Le Département en charge du territoire et de l'environnement alloue les aides financières aux communes».*

**L'amendement est adopté tacitement par la commission.**

### **Art 5. al. 3 (nouvel alinéa)**

Pour rendre concrète l'idée émise précédemment de la mise en place d'une cellule de soutien et tenant compte du fait :

- que cette cellule permettra de faire avancer le plus vite possible l'objectif visé
- qu'elle pourrait apporter sa contribution à d'éventuels échanges de capacités entre communes qui ont des réserves trop importantes et celles qui ont des besoins de capacités selon des modalités à déterminer
- que les délais (2018) sont courts,

un alinéa nouveau (**art 5. al. 3**) est proposé :

*«Une cellule de soutien constituée de mandataires externes est constituée temporairement jusqu'au terme du décret pour apporter aux communes une aide technique afin de résoudre les problèmes spécifiques liés aux mesures de dézonage de zones à bâtir».*

Deux députés estiment que cet appui technique est superflu, que l'on sort du but visé par le projet de décret, que chaque commune dispose déjà d'un urbaniste préposé à la révision de son PGA et que c'est au SDT de faire un effort pour le traitement des dossiers. Ils sont opposés à cet amendement.

***Au vote, l'amendement est adopté par 10 voix contre 3 et 1 abstention.***

#### **Vote sur l'art. 5 amendé**

***L'art. 5 du projet de décret, amendé, est adopté par la commission par 11 voix contre 1 et 2 abstentions.***

#### **Art. 6**

***L'art. 6 du projet de décret est adopté tacitement par la commission.***

### **6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET**

*Le projet de décret, tel que discuté et amendé par la commission, est adopté par 13 voix et 1 abstention.*

### **7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET**

*La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi par 13 voix et 1 abstention.*

Sainte-Croix, le 29 mars 2015

*Le rapporteur :  
(Signé) Hugues Gander*