

RAPPORT INTERMÉDIAIRE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Pidoux et consorts pour assurer la mise en œuvre de la planification énergétique territoriale

Rappel

La Loi vaudoise sur l'énergie propose en son article 3 une définition très large et systémique de la notion de planification énergétique territoriale : " 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. "

Si des articles définissant les compétences nécessaires à la mise en œuvre de cette définition extensive avaient été proposés et votés dans la discussion de cette loi, celle-ci constituerait un outil important à disposition des instances de planification. Un tel outil permettrait aux collectivités publiques de gérer intelligemment leur territoire et leurs projets de construction, en coordonnant et en construisant des installations à l'échelle de plans d'affectation ou de quartiers.

Or, la manière dont la planification énergétique territoriale réapparaît dans la loi, sans nécessairement exclure cette visée systémique, prévoit des outils qui semblent fort loin de correspondre à la planification territoriale véritablement coordonnée telle qu'elle est définie dans l'article 3. L'article 16a, consacré à cette question, est à cet égard très étonnant.

" Art. 16a Territoire et énergie

- 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 premier alinéa dispose que le canton et les communes réfléchissent ; le moins que l'on puisse dire est que ce n'est en soi pas répréhensible, mais que des modalités de mise en œuvre devraient s'ensuivre. Or, le deuxième alinéa change totalement de registre, en préconisant la production par le Conseil d'Etat de directives internes à la seule intention de l'administration cantonale. Quant au troisième alinéa, consacré à l'intérêt prépondérant des installations de production d'énergie renouvelable, il est issu d'un amendement et a focalisé toute la discussion, lors des débats du Grand Conseil. "

On peut regretter que les deux premiers alinéas n'aient pas attiré davantage l'attention du législateur (plénium et commission), car ils ne se distinguent ni par leur clarté ni par leur cohérence. Des deux dispositions cohabitant dans cet article, l'une reste très générale, mais de peu de densité normative, et l'autre se révèle certes précise mais aussi restrictive, et se limite à envisager un outil procédural à usage interne de l'administration cantonale.

L'appui aux projets d'agglomération, aux mandataires et aux communes ne saurait se restreindre à la seule application de directives internes par les services cantonaux. Et ce n'est pas le règlement de la Loi sur l'énergie qui va éclairer leur lanterne, dans la mesure où il énonce en son article 46a :

" Art. 46a Planification énergétique territoriale

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 :
 1. les agglomérations et les régions
 2. les territoires intégrés totalement ou partiellement à des centres cantonaux, régionaux ou locaux
 3. 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. "

On voit donc que, curieusement, le règlement semble plus général que l'article topique de la loi. Il renvoie également à des " recommandations ", dont il n'est pas possible de savoir si elles sont à usage interne ou si elles s'adressent aux communes (lesquelles, on peut le noter en passant, disparaissent purement et simplement dans l'article du règlement) et à leurs mandataires.

Lorsqu'un gouvernement et un parlement ont conjointement traité un problème de manière insuffisamment cohérente, il est légitime de procéder à une autocritique. C'est ce que cette motion voudrait encourager. La lecture de ces textes laisse pressentir un risque sur lequel le Conseil d'Etat est prié de donner son appréciation. Le risque est que la concrétisation des " réflexions " communales et cantonales soit bridée plutôt qu'encouragée par les instruments normatifs à disposition. Il est indispensable que soient exploitées les synergies énergétiques, à l'échelle du territoire et non des bâtiments, en tenant compte des complémentarités entre habitat et activités.

L'objectif de cette motion est que le Conseil d'Etat garantisse au Grand Conseil que la planification énergétique territoriale puisse développer ses effets bénéfiques sur l'ensemble du territoire cantonal, pour la population, les collectivités publiques et les entreprises. De surcroît, il est essentiel que les dispositions législatives soient cohérentes. 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 (LAT) doit aussi être modifiée, le Conseil d'Etat voudra bien dire en quel sens. Et si elle ne devait pas l'être et que le siège de la matière reste exclusivement dans la loi sur l'énergie, il est crucial d'éviter ce que l'on pourrait dénommer un " silo législatif ". En effet, les aménagistes et urbanistes sont fortement centrés sur l'application de la LAT et de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), ce qui est très estimable ; mais

ils ne devraient pas considérer comme quantité négligeable des dispositions figurant dans d'autres lois, alors qu'elles sont prévues pour avoir des incidences notables sur l'aménagement du territoire.

Le Conseil d'Etat est donc prié de fournir au Grand Conseil des propositions sur la mise en œuvre de cet aspect de la législation énergétique. Au regard de la teneur actuelle de l'article 16a, les signataires de cette motion estiment pour leur part qu'un aménagement de la législation et de la réglementation s'avère nécessaire, de manière à clarifier les objectifs et les compétences.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

(Signé) Jean-Yves Pidoux et 21 cosignataires

Rapport intermédiaire

La motion *Pidoux et consorts – assurer la mise en œuvre de la planification énergétique territoriale* a été déposée le 25 août 2015 et traitée par le Grand Conseil le 1^{er} septembre 2015. Renvoyée à une commission, elle a été examinée par cette dernière le 30 novembre 2015. Sur proposition de la commission, le Grand Conseil a décidé de transformer cette motion en postulat le 9 février 2016.

Le Conseil d'Etat salue la volonté de clarifier les bases légales et de mieux préciser les modalités de mise en œuvre de la planification énergétique territoriale. Il rappelle toutefois qu'un guide, permettant aux communes de mieux saisir la portée pratique des dispositions ayant trait à la planification énergétique, était prévu dans le cadre de la révision de la loi sur l'énergie de 2014. Ce guide, dont l'élaboration est consacrée à l'article 46a al. 4 RLVL, a fait l'objet d'une publication au cours de l'été 2016 et sert aujourd'hui de fil conducteur aux communes pour décliner la planification énergétique territoriale dans chaque type de plan d'aménagement du territoire. Ce guide, qui offre un appui méthodologique et technique aux collectivités et leurs mandataires, répond ainsi à la majeure partie de la requête formulée dans le postulat.

Cependant, la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, qui se veut désormais une norme plus procédurale, tend à renvoyer vers les lois sectorielles les mesures relevant des politiques énergétique et environnementale. Ces changements, couplés à d'autres aménagements prévus dans le projet de révision de la LATC, à savoir par exemple la suppression de l'obligation pour les communes d'élaborer des plans directeurs communaux, rendent nécessaire l'adaptation du dispositif régissant la planification énergétique. Ces adaptations sont à l'étude et le Conseil d'Etat proposera après l'entrée en vigueur de la LATC et la stabilisation de la législation sur l'aménagement du territoire, une révision du dispositif légal de l'énergie qui permettra, entre autres, une mise en cohérence des bases légales cantonales.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 mars 2017.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean