

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

**Postulat Vassilis Venizelos et consorts – Décharges :
Pour une meilleure planification intercantonale**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 4 juillet 2019, à la Salle Cité du Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de MM. Cédric Echenard, Olivier Epars, Daniel Meienberger, Olivier Petermann, François Pointet, Daniel Ruch, Jean-François Thuillard, Vassilis Venizelos, ainsi que du sousigné Jean-Claude Glardon, confirmé dans son rôle de président et rapporteur.

Mme Jacqueline de Quattro, cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), y était accompagné de MM. Sébastien Beuchat, directeur de la Direction des ressources et du patrimoine naturels (DGE-DIRNA) et Renaud Marcelpoix, chef de la Division géologie, sols et déchets (GEOD).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances.

2. POSITION DU POSTULANT

Ce postulat a été déposé en écho à plusieurs projets de décharge qui ont suscité des réactions et des oppositions vives : les projets des Echatelards à Grandson et de la Vernette de Dailens et Oulens-sur-Echallens qui a fait l'objet d'un vote consultatif débouchant sur un refus très net. De manière générale, la mise en œuvre de ces projets de décharge est de plus en plus compliquée et complexe de par la plus grande sensibilité de la population, qui voit d'un mauvais œil leur implantation à proximité, et l'accroissement de contraintes légales. À travers ce postulat, le postulant tient à rappeler la responsabilité liée aux modes de consommation. Il est nécessaire de trouver des solutions pour accueillir ces déchets et ne pas systématiquement les exporter vers d'autres cantons. Si certains cantons accueillent déjà des déchets vaudois, le canton de Vaud en accueille également ; la coordination intercantonale existe dans les faits et dans les textes légaux. Il souhaite deux choses dans cet objet :

- *le renforcement de la coordination intercantonale* : il sait que des études techniques sur la planification intercantonale ont été menées. Beaucoup de ces projets apparaissent en fonction de l'aspect des intérêts économiques qui devrait être moindre dans la pesée des intérêts compte tenu des impacts territoriaux et environnementaux ;
- *la taille des projets* : la taille du projet de Grandson prévoyait une occupation de cinquante-six hectares et une exploitation avoisinant une durée de trente ans. À travers une simple procédure de plan d'affectation cantonale (PAC), il est donné un blanc-seing à un exploitant malgré des contrôles stricts de l'administration sur le suivi des projets. Il trouverait intéressant de se calquer sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) qui prévoit des plans d'affectation d'une durée de quinze ans lorsqu'il est créé une zone à bâtir pour les PAC. Il suggère des PAC qui couvrent l'ensemble du secteur concerné, mais avec des degrés de maturité différenciés en fonction de la planification.

En conclusion, il ne s'agit pas d'un postulat visant à opposer une fin de non-recevoir à l'ensemble des projets de décharge. Il y a une planification et une législation cantonales à respecter et une responsabilité vis-à-vis des modes de consommation. Le canton de Vaud doit continuer à assumer ses responsabilités, mais dans un cadre qui permettrait une mise en œuvre plus souple de ses projets de décharges.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Cheffe du département évoque, tout d'abord, le contexte actuel avec une difficulté de planification des décharges, notamment les plus sensibles, aux yeux du public, soit celle de type D et E dans le canton. Le secteur s'est passablement durci ces dernières années pour deux raisons principales :

- *une pénurie attendue en filières d'évacuation de matériaux type D et E* : les matériaux de type D sont des mâchefers que produisent les installations de valorisation et traitement de déchets telles que Tridel. Actuellement, seules deux décharges dans le canton peuvent accueillir ces matériaux, mais elles fermeront en 2023. Il y a lieu de réfléchir à une alternative. Les matériaux de type E sont des matériaux pollués venant d'anciennes friches industrielles qui ont fait l'objet d'excavation pour des plans de quartier. Il n'y a aucune décharge capable d'accueillir ces déchets dans le canton et ceux-ci sont exportés à Fribourg, à Berne ou à l'étranger. La pénurie des filières et l'impossibilité de stocker ces déchets aiguïssent les tensions entre les acteurs ;
- *une faible acceptabilité sociale des projets ayant un impact sur l'environnement* : il y a beaucoup d'oppositions individuelles et collectives sur les deux projets précités alors que les citoyens en ont besoin. Les déchets sont produits par tous les ménages vaudois. Il faut s'interroger sur la responsabilité de tous sur la production, la gestion et la réduction des déchets. Il est nécessaire d'avoir de sites de stockage définitifs sur sol vaudois.

Le gouvernement ne réfléchit pas tout seul à cette problématique. Il y a aussi la Commission cantonale consultative de coordination pour la gestion des déchets qui s'est réunie le 17 juin 2019. L'ensemble des membres s'accorde sur la nécessité de poursuivre la mise en œuvre du plan de gestion des déchets qui a été adopté par le CE le 2 novembre 2016 et qui planifie, notamment, des décharges de type D et E.

Elle évoque, ensuite, les deux demandes du postulat :

- *la planification intercantonale des décharges* : il faut rappeler que ni le droit fédéral ni le droit cantonal ne prévoient une telle planification. Par contre, l'article 31 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et l'article 4 d'une ordonnance fédérale sur les déchets (OLED) prévoient que les cantons planifient pour leurs territoires la gestion de leurs déchets. Les cantons définissent notamment leurs besoins en installation d'élimination des déchets, évitent les surcapacités et fixent les emplacements de leurs installations et établissent un plan de gestion des déchets. Cela a été repris dans l'article 4 de la loi vaudoise sur la gestion des déchets qui prévoit que le CE adopte un plan de gestion des déchets définissant le type et le nombre d'installations régionales nécessaires en désignant celles qui sont possibles. Toutefois, une coordination cantonale est exigée à l'article 4 de l'OLED où les cantons doivent se consulter pour établir leurs plans de gestion des déchets. Dans ce cadre, le plan vaudois a été mis en consultation dans les autres cantons avant d'être adopté par le CE le 2 novembre 2016. À part cela, il existe une coordination spécifique mise sur pied au niveau romand pour les décharges les plus problématiques de type D et E, celles destinées au stockage définitif de mâchefers et de matériel pollué issu de constructions dans des zones industrielles. Pour les décharges de type A et B, les zones d'apports sont de quelques dizaines de kilomètres, ce qui minimise l'intérêt d'une coordination romande. Cette thématique a été portée à l'ordre du jour de la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la Suisse (DTAP), qu'elle préside. Il y a également une Conférence romande des chefs de service de l'environnement (CREPE) qui s'est engagé auprès de la DTAP à faire le point chaque année sur l'avancement des projets de décharges de type D et E en Suisse romande. Un rapport a été produit par la Commission intercantonale romande pour le traitement des déchets (CIRTD) à la fin de l'année 2018 dont elle lit un extrait : « *la partie sud-ouest de la Romandie doit panifier à court terme de nouvelles capacités de remplacement des décharges existantes arrivant au terme de leur exploitation dans les deux à trois ans à venir. C'est effectivement le cas avec des projets de nouveaux sites dans les cantons de Genève, Vaud et Valais* » ;
- *la réduction de la durée des PAC* : le délai de trente ans paraît long. Si un blanc-seing est donné à une entreprise privée pour cette durée, cela paraît difficilement défendable même si un entrepreneur doit disposer d'un horizon temporel minimal lui permettant de vivre. L'OLED et la LGE prévoient que les décharges sont soumises à une autorisation d'exploitation qui est d'une durée de cinq ans au plus, afin de limiter les impacts sur l'environnement. L'exploitation est conduite par l'ouverture de casier. Par la délivrance des autorisations successives, le département peut réguler l'ouverture de casiers en fonction

des besoins et de la remise en état des précédents casiers. L'État peut intervenir pour réguler l'exploitation des décharges sur le long terme ; cela permet en effet une certaine souplesse et de pouvoir s'adapter à une modification des besoins ou des bases légales. Vouloir réduire la durée des PAC ou imposer des réévaluations successives de ces derniers n'est pas nécessaire, car il y a déjà le contrôle par les autorisations et cela serait contraire à l'économie de procédure.

Le directeur de la DIRNA souhaite rendre plus factuels certains éléments légaux de planification au niveau intercantonal au travers d'une présentation qui sera distribuée aux membres de la commission. Il ajoute un élément ne figurant pas dans la présentation : la question de la prise en compte des intérêts économiques dans le choix de sites. Pour rassurer les commissaires, ces intérêts n'entrent pas du tout en considération dans le choix des sites. D'autres critères entrent en ligne de compte pour la planification des sites comme la sécurité, le soubassement géologique ou l'environnement environnemental.

Le postulant trouve rassurant que le critère économique ne soit pas pris en compte dans la planification, mais par contre dans la priorisation, il a le sentiment que c'est le cas. L'opportunité économique influence souvent la priorisation des sites telle quelle figure dans le plan cantonal des déchets. L'exemple des Echatelards démontre que celui-ci n'était pas du tout prioritaire dans les premières versions mises à l'enquête publique.

Madame la Chef du département contredit cette dernière affirmation en disant que ce ne sont pas les critères économiques qui sont pris en considération, mais les besoins du canton. Les principaux acteurs ont fini par comprendre qu'il faut concilier les deux.

Le chef de la GEOD commente une série de fiches concernant la planification et la durée des plans d'affectation, dont je vous livre les conclusions :

Planification :

- une planification intercantonale n'est pas prévue par la législation en vigueur
- Une coordination intercantonale est instituée et mise en œuvre
- Des solutions doivent être trouvées rapidement
- Le canton de Vaud possède des sites se prêtant à l'implantation de décharges de type D et E, répertoriés dans le PGD (plan de gestion des déchets). Ils sont en cours de planification pour faire face à la pénurie en sites de décharges qui s'annonce.

Durée des plans d'affectation :

- Autorisation d'exploiter données pour une période de 5 ans
- Délivrance successives des autorisations de 5 ans :
 - o Permet de réguler l'exploitation (ouverture de nouveaux casiers, adaptation des besoins)
 - o Permet de s'adapter le cas échéant à des modifications des bases légales

L'Etat dispose des moyens d'interventions adéquats.

4. DISCUSSION GENERALE

Le postulant comprend que pour la coordination intercantonale, comme toute politique publique ayant un impact sur le territoire, il existe une concertation entre les services de l'administration des différents cantons échangeant sur la mise en œuvre de leurs propres planifications. Mis à part en 2011, il n'y a pas d'étude à proprement parler permettant de s'affranchir des limites cantonales d'évaluer les sites qui pourraient utilement accueillir ces déchets de type D et E en Romandie. C'est ce type de démarche qu'il souhaite valoriser à travers son postulat et demande si l'étude de 2011 est publique.

Le Directeur de la DIRNA reconnaît qu'au niveau intercantonal, il y avait d'abord septante sites puis cela s'est dégrossi avec l'identification des sites qui devaient être développés par chacun des cantons. Ce rapport a été élaboré en 2011 et présenté en 2014 à tous les chefs de départements concernés qui en ont pris acte et qui ont chargé les instances concernées de suivre la mise en œuvre de ces éléments-là. Spécifiquement pour le canton de Vaud, cette décision politique a alimenté le PGD concrétisé en 2016. Chaque canton a ses difficultés propres et les services des administrations suivent cela une fois par année avec la publication d'un rapport. Quant à la publicité des rapports, cela est plutôt récent. Il n'y a aucun élément conflictuel dans ceux-ci qui déboucherait sur une non-publication de l'un d'eux. Il faut avoir en tête que ce document concerne

tous les cantons et le canton de Vaud peut être d'accord avec la transmission d'une donnée au sein de celui-ci, mais il n'est pas sûr que tous les cantons le soient.

Un député remercie le département pour les informations et déclare ses intérêts : il est membre d'un CA qui gère un des périmètres de déchets du canton et du CA de Tridel. Pour lui, au niveau des décharges, il y a urgence, car 2023 arrive demain et aucune solution n'est prévue pour les mâchefers. Un certain nombre de projets sont bloqués parce que personne ne veut d'une décharge à côté de son domicile. Pour lui, l'objectif du postulat n'aurait pas dû viser la planification, mais plutôt comment faire accepter l'implantation d'un projet de décharge dans le canton. Il évoque les deux projets de décharge qu'il espère s'ouvriront bientôt. Au sens économique, leur ouverture permettrait, d'une part, une saine concurrence et d'autre part, les privés sont dans l'attente pour mettre sur pied des usines, afin de démetaliser les mâchefers qui seraient une des solutions intermédiaires pour diminuer le volume de matériau enterré. Sur les deux questions du postulat, les informations reçues sont suffisantes pour envisager un retrait de cet objet.

A la demande d'un député de savoir si la tendance de l'élimination des mâchefers est plutôt à la baisse ou non, le chef de la GEOD répond que les déchets vaudois sont en majeure partie traités par Tridel qui, après décision en vigueur depuis 2019, n'importe plus de déchets de l'étranger, mais seulement des déchets régionaux. Pour 2018, la part des déchets de l'étranger était très peu significative. Quant à l'évolution de la production des mâchefers, elle est stable sur les quatre dernières années à l'échelle vaudoise. Pour les déchets de type E, ils sont issus d'excavation de friches industrielles et ceux-ci sont de plus en plus pollués.

Un autre député président d'un périmètre de déchets vaudois et membre du CA de Tridel appuie la demande du postulant de rendre public ce qui a été fait, car il s'agit d'un sujet très émotionnel. Pour Tridel, cela représente environ 180'000 tonnes de déchets en 2018. Il donne un exemple incitant à la réflexion sur cette thématique : 20% de ce chiffre représente 36'000 tonnes de mâchefers restants. Si ce chiffre est divisé par trois cent soixante-cinq, cela fait cent tonnes de mâchefers à stocker par jour rien que pour Tridel. Pour rappel, en 2023, il n'y aura plus rien.

D'autres députés abondent dans le sens que les informations reçues en commission et la présentation départementales sont suffisantes pour envisager un retrait du postulat car, à leur yeux, le postulat ne sert à plus rien.

Le postulant ne souhaite pas retirer son objet, même s'il y a eu des éclaircissements importants de la part du département. Pour lui, tant qu'il n'y aura pas une réponse plus claire et définitive sur l'opportunité de publier le rapport de 2011, il ne retirera pas son objet. Sur l'objectif du postulat, tout le monde partage la nécessité d'être responsable dans ce domaine et il réitère sa volonté de ne pas exporter les déchets vaudois. Il existe un décalage entre les priorités des différents sites accueillant les déchets de type D et E et la réalité. Il s'interroge s'il faut instiller une saine concurrence entre les sites, mais il ne croit pas que ce soit l'objectif des différentes planifications cantonales. Pour celui de 2016, il a été identifié un site pour répondre aux besoins et lui-même questionne s'il en faut deux, voire deux demis : une moitié à Daillens et une autre à Grandson. Quant à la taille des sites, il a bien compris que cela n'était pas un blanc-seing pour une exploitation à trente ans. Par contre, les autorisations d'exploiter ne passent pas par la même procédure d'enquête publique que l'établissement et l'adoption d'un PAC. L'intention de cet objet est aussi d'être davantage transparent dans ces procédures vis-à-vis de la population.

Madame la Cheffe du département est d'accord avec le postulant disant qu'une bonne information factuelle est fondamentale, notamment auprès des médias qui surfent de plus en plus sur des polémiques. Il y a beaucoup de désinformation actuellement, notamment dans le litige entre deux promoteurs où depuis près de trois ans le département tente de les réunir autour d'une table. Pour le rapport de 2011, elle en parle volontiers lors de la prochaine conférence, mais elle ne peut pas forcer les autres cantons à publier, ce qui serait la condition pour un retrait du postulat. Elle n'est pas favorable à une planification au niveau intercantonal, car cela est quelque chose de très lourd, mais opte plutôt pour une collaboration dynamique avec les autres cantons.

Le postulant partage ce point de vue en disant que c'est le sens de son postulat, mais l'étude de 2011 n'apparaît ni dans le plan directeur cantonal ni dans le PGD et seulement sous la forme d'une phrase dans le PSDC. Il appelle aussi de ses vœux cette collaboration dynamique et une planification similaire à tous les cantons en matière de PGD serait utopique. À ce propos, il nuance la demande de son postulat. Pour lui, l'étude de 2011 est la planification intercantonale qu'il souhaite voir exister et être rendue publique.

A la demande faite de modifier son postulat, le postulant estime qu'il n'est pas possible de transformer un postulat selon la loi sur le Grand-Conseil (LGC). Pour lui, les principes mis en avant dans son postulat sont toujours d'actualité après le travail de la commission mais avec les nuances suivantes

- la planification intercantonale : le texte parle de celle-ci, mais elle n'est pas souhaitable pour différentes raisons. Par contre, dans le processus d'établissement et d'adoption du PGD, il y a une analyse multicritères des sites réalisée à l'échelle intercantonale. Il émet le vœu que le rapport de 2011 soit rendu public de même que les informations données par le département ;
- la taille des projets : il y aurait une alternative, qu'il suggère d'ailleurs dans texte, un PAC avec un périmètre de cinquante-six hectares avec une partie en coordination réglée et une autre partie en coordination courte. Pour cette dernière, il ne faudrait pas passer par une procédure complète de mise à jour du PAC, mais par une procédure allégée. Cela se fait pour les plans directeurs cantonaux ;
- l'information à la population : il y a eu des défaillances d'information et de communication pour le projet de Grandson. L'État pourrait aider au niveau de l'information et de la communication de projets.

Au terme de la discussion, madame le Cheffe du département signale qu'avec ou sans postulat, le département continuera ses efforts d'information. Le département marche sur des œufs lorsque des projets présentés : qu'il les défende ou qu'il ne prenne pas parti, il lui sera reproché de mal agir. Il existe une peur de faire faux. Pour les municipalités, cela est encore plus délicat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Par 5 voix contre 3 et une abstention, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat.

Bussigny, le 5 septembre 2019

*Le rapporteur
(Signé) Jean-Claude Glardon*