

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

Postulat Marc-Olivier Buffat et consorts - A l'urgence climatique doivent correspondre des procédures rapides

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 23 janvier 2020, à la Salle du Bulletin, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Carole Dubois, Aliette Rey-Marion et de MM. Marc-Olivier Buffat, Jean-François Cachin, Jean-Daniel Carrard, Régis Courdesse, Pierre Dessemontet, Raphaël Mahaim, Andreas Wüthrich. Mme Céline Baux (remplacée par Mme Aliette Rey-Marion), ainsi que MM. Jean-Marc Nicolet (remplacé par M. Andreas Wüthrich) et Yves Paccaud étaient excusés.

Béatrice Métraux, cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), était accompagnée de Me Jean-Luc Schwaar, chef du Service juridique et administratif (SJL).

Mme Candice d'Anselme, secrétaire de la commission, Secrétariat du Grand Conseil (SGC)

2. POSITION DU POSTULANT

Autrefois de dix jours, le recours administratif s'exerce dans un délai de trente jours depuis la révision de la Loi sur la procédure administrative (LPA). A l'instar des délais inscrits dans la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) ou de ce qui se pratique dans le domaine des marchés publics (où les décisions doivent être rapides au vu de l'urgence des adjudications), le présent postulat propose une accélération des procédures pour des projets liés à l'urgence climatique. En tant qu'avocat en droit des marchés publics, le postulant reconnaît l'efficacité de ces procédures pour obtenir des décisions dans des délais raisonnables lorsqu'il y a urgence. Ainsi, le postulat vise à soumettre les projets liés à l'urgence climatique à une procédure judiciaire accélérée avec une réduction des délais de recours de trente à dix jours. Une telle procédure existe à Thonon-les-Bains où les projets d'infrastructures (e.g. trains, routes, mobilité douce) activent une « clause climat » qui réduit les délais de recours. Il appartiendra ensuite au Conseil d'Etat d'indiquer la meilleure solution en matière d'adaptation des textes juridiques. En outre, le caractère « urgent » des projets sera déterminé par le Grand Conseil pour évaluer si un projet doit être soumis à la procédure accélérée ou non.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS se dit ouverte à toute discussion sur ce postulat qu'elle trouve séduisant à première vue, mais qui soulève néanmoins quelques questions.

La première interrogation a trait à la définition de tels projets. Le postulat mentionne des « projets ambitieux dans le domaine énergétique ». Est-ce que les projets éoliens entreraient dans cette définition alors qu'ils sont combattus par des organisations de défense de l'environnement ? Qu'en est-il des projets visant au transfert modal (e.g. construction du M3) ? En outre, cette définition concernerait-elle les projets cantonaux uniquement, soit ceux qui font l'objet d'un plan d'affectation cantonal (PAC), ou également les projets

communaux (e.g. la pose de panneaux solaires sur un immeuble) ? La définition des projets soumis à la procédure accélérée ne sera donc pas aisée et risque de prendre un certain temps.

La deuxième porte sur la procédure à suivre pour définir les projets pouvant bénéficier de la procédure accélérée. Selon le postulant, cette compétence reviendrait au Grand Conseil, et respectivement au Conseil d'Etat. Cela implique que l'une de ces deux autorités devrait être sollicitée dans chaque cas pour décider du caractère environnemental ou non d'un projet. En soi, cette décision pourrait déjà prendre du temps. De surcroît, dans la mesure où elle aurait des effets procéduraux, cette décision serait vraisemblablement sujette à recours. Il y aurait donc, en cas de contestation, une procédure judiciaire préalable visant à déterminer si le projet peut bénéficier des règles spécifiques en matière de procédure. Force est de constater que, si tel était le cas, le gain de temps escompté serait illusoire.

La troisième a trait aux mesures proposées : un délai de recours de dix jours paraît extrêmement court, notamment dans des dossiers complexes comme des PAC portant sur des projets éoliens ou hydroélectriques. Il est donc à craindre que le recourant demande, et obtienne, un délai pour compléter son recours, voire qu'un second échange d'écritures soit ordonné systématiquement. De même, la suppression de l'effet suspensif automatique aurait peu de conséquences pratiques, dans la mesure où il est peu vraisemblable que le Tribunal cantonal laisse un projet démarrer alors que le ou les recours à son encontre ne sont pas tranchés, ceux-ci étant alors largement vidés de leurs effets. Enfin, la mise en place d'un délai pour statuer plus court que celui qui figure déjà à l'article 98a de la LPA paraît peu réaliste, du moins dans les dossiers d'importance, dans lesquels deux échanges d'écritures doivent parfois être ordonnés afin de respecter le droit d'être entendu des parties et qui nécessitent ensuite la tenue d'audiences d'instruction, voire d'une inspection locale. Dans ces cas, le délai de six mois ne pourra être respecté.

En complément, le chef du SJL ajoute que l'analogie avec les marchés publics trouve ses limites dans le fait que les recours dans ce dernier domaine sont plus circonscrits et ne nécessitent pas de qualification préalable par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat. Quant aux droits politiques, là encore, les questions à résoudre sont en général bien plus simples que dans des projets environnementaux d'envergure auxquels le postulant fait allusion dans son texte. Enfin, les révisions de la LPA et de la Loi sur les marchés publics (LMP) avaient été réfléchies par le Conseil d'Etat qui en était arrivé à la conclusion que les améliorations potentielles auraient finalement peu d'effet significatif sur la vitesse des procédures.

4. DISCUSSION GENERALE

En préambule, le postulant souhaite rappeler qu'autrefois tous les délais de recours étaient de dix jours tels que définis par l'Arrêté sur la procédure administrative (APRA), son postulat propose donc le retour à une situation déjà connue. Pour répondre à la conseillère d'Etat, il précise qu'il vise l'accélération de grands projets tels que des parcs éoliens ou la construction du M3, mais il lui semble compliqué d'appliquer ce type de procédure à des projets communaux ou individuels. Il pense que cet objet peut donner un signal fort aux parties prenantes et à la Magistrature sur le fait que ces objets sont prioritaires et observent des délais de recours brefs. Enfin, il partage les arguments de la conseillère d'Etat sur l'effet suspensif automatique et renonce à demander sa suppression.

Un commissaire souscrit à cet objet qui vise à donner un signal de soutien à l'urgence climatique. Le postulat aborde des questions juridiques et procédurales complexes mais le député reste favorable à sa prise en considération ; le cadre du postulat véhicule un message et laisse le choix des moyens au Conseil d'Etat pour y répondre.

Un commissaire (a déclaré ses intérêts) partage les interrogations de la conseillère d'Etat quant à la définition des projets concernés tout en questionnant les raisons qui légitimeraient qu'un grand chantier soit concerné mais pas un petit. De surcroît, il souligne que la décision de soumettre un projet à la procédure accélérée ouvre la voie à des recours (question préjudicielle) en amont des projets. En outre, le député rend attentif au fait que le justiciable pourrait faire recours contre la brièveté des délais s'il n'a pas eu accès au dossier dans le temps imparti puisque cela irait à l'encontre de son droit fédéral d'être entendu. Enfin, le député tient à rappeler que les délais de recours discutés sont prospectifs contrairement aux recours encadrés par la LMP et la LEDP qui sont rétrospectifs et concernent un événement du passé : c'est là que réside la différence principale et qui explique que l'analogie est limitée. Pour ces raisons, le député estime que ce n'est pas par ce biais que l'urgence climatique peut être défendue.

Une commissaire demande pour quelles raisons les délais de recours ont été allongés. Le chef du SJL explique que le délai de dix jours a été porté à vingt jours en vertu de la Loi sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA) puis à trente jours en 2009 avec la LPA ce qui correspond aux délais de recours administratifs usuels, comme c'est notamment le cas au niveau du droit fédéral.

Un commissaire (a déclaré ses intérêts) a été confronté à la volonté de raccourcir les délais de délivrance des permis de construire à trente jours, enquête publique comprise. Ce délai a finalement été rallongé avec la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) pour laisser une plus grande marge de manœuvre aux communes. Il se dit donc particulièrement sensible aux questions de raccourcissement des délais. De plus, il réalise des projets d'aménagement du territoire et remarque que les délais les plus longs sont les examens préliminaires qui durent plusieurs mois avant la phase d'enquête publique. Le délai de trente jours pour les recours semble donc particulièrement court en comparaison avec ces examens en amont. Enfin, il se demande dans quelle mesure il serait envisageable que des crédits d'étude soient associés à l'urgence climatique et donc définis comme prioritaires. Ainsi, le Conseil d'Etat proposerait des projets cantonaux de grande ampleur liés à l'urgence climatique sur lesquels le Grand Conseil se prononcerait. Une commissaire rend attentif au fait que tous les projets ne passent pas nécessairement par un crédit d'étude au préalable, ce n'est donc pas un critère suffisant pour pouvoir prendre en compte tous les projets d'utilité climatique. A cet égard, la cheffe du DIS met en évidence le fait que tous les projets ne sont pas automatiquement soumis à la validation du Grand Conseil.

Le postulant confirme sa volonté de travailler en amont et pense qu'il est pertinent de réfléchir à des solutions pour raccourcir les délais de recours qui peuvent surcharger et retarder les procédures en lien avec des objets d'urgence climatique. Il estime que les justiciables et leurs avocats réussiront à se conformer à de tels délais qui étaient autrefois la norme. De surcroît, il invite le Conseil d'Etat à étudier les questions de délais de recours mais également le reste du processus administratif, judiciaire et organisationnel, et se tient à sa disposition pour tenter d'évaluer les critères mentionnés préalablement.

Une commissaire demande s'il existe d'ores et déjà des critères pour différencier les projets de grande importance des petits chantiers. On propose une nouvelle piste de réflexion en rappelant que le Conseil d'Etat peut décider de puiser dans les surfaces d'assolement pour des projets de grande importance portée par le Canton ou par des acteurs privés (e.g. Gymnase d'Echallens, Hôpital Riviera-Chablais). Cette décision n'est pas soumise à recours. Les projets cantonaux d'ordre prioritaire sont définis par la mesure F12¹ du Plan directeur cantonal, un complément de cette mesure pourrait potentiellement définir les projets d'utilité climatique. Le député soutiendra le postulat.

Un député comprend la volonté d'émettre un signal politique et aurait été favorable au postulat s'il avait demandé des pistes pour raccourcir des procédures trop longues. Il rappelle qu'à l'aune de la complexité des dossiers, un simple raccourcissement des délais de trente à dix jours ne résoudra pas les nombreux problèmes qui se posent. Il maintient qu'il n'y a pas de définition proposée pour les projets concernés par le postulat. Il soutient l'idée de mener une réflexion globale sur la question soulevée par le postulat mais ne soutiendra pas cet objet qu'il associe à du « lavage vert ».

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à 8 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Crassier, le 8 mars 2021.

*Le rapporteur :
(Signé) Serge Melly*

¹ Mesure F12 pour les surfaces d'assolement : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/PDCn/Structure_compl%C3%A8te_janvier2018/F12_Surfaces_dassolement.pdf