

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le Postulat Maurice Neyroud et consorts - Laissons les communes faire leur travail
(22_POS_17)

Rappel du postulat

Les communes ont jusqu'au 20 juin 2022 pour soumettre à l'approbation de la DGTL leur planification communale en vue de respecter la mesure A11 du Plan Directeur Cantonal.

Si elles ne respectent pas ce délai, la mesure prévoit les contraintes suivantes :

« Les communes qui ne procéderaient pas au redimensionnement de leurs zones à bâtir avant le 20 juin 2022 se verraient privées de la possibilité de développer de nouvelles zones à bâtir ou de modifier des zones existantes. Passé ce délai, le Département en charge de l'aménagement du territoire peut agir par substitution si les communes concernées n'ont pris aucune décision de mise en œuvre. »

La majorité des communes ne pourra vraisemblablement pas fournir les documents à temps, les contraintes et raisons des retards sont multiples :

- *Les différentes adaptations du Plan directeur cantonal*
- *L'adaptation 4bis de la mesure A11 date du 20.12.2019*
- *Les différentes fiches d'application ont été fournies successivement aux communes dès 2018 jusqu'à ce jour*
- *Les demandes et l'ampleur des travaux à mener n'ont fait que d'augmenter (transcription des dangers naturels dans les plans d'affectation)*
- *Le Canton ne respecte pas les délais légaux pour entreprendre l'examen préliminaire et l'examen préalable (art. 36 et 37 LATC)*
- *Les mandataires sont surchargés par les communes qui ont toutes ce même délai*
- *Le changement de législature communal provoque du retard*
- *Le COVID a contribué au retards pris*
- *Pour les 10 communes de Lavaux, le Plan d'affectation cantonal Lavaux a été mis à l'enquête en août 2019 et impacte le dimensionnement des zones à bâtir et la planification communale*

La procédure de révision d'un Plan d'affectation communal, longue et complexe, demande beaucoup de réflexion et de travail. Elle fait intervenir bon nombre d'acteurs et touche le secteur sensible de la propriété.

Pour toutes ces raisons et afin d'éviter de mettre les communes dans une position impossible, je propose au Conseil d'Etat de prolonger le délai d'une année et de le fixer au 20 juin 2023.

Rapport du Conseil d'Etat

1. ETAT DES LIEUX

Pour respecter la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), telle que concrétisée par la mesure A11 du plan directeur cantonal, 169 communes ont été appelées à redimensionner leurs zones à bâtir d'habitation et mixtes. Celles-ci devaient soumettre leur plan d'affectation révisé à l'approbation du Département avant le 20 juin 2022.

Au 31 décembre 2025, 133 communes bénéficiaient encore d'une convention de subventionnement, la procédure de révision de leurs plans d'affectation étant toujours en cours. Parmi ces communes, 73 n'avaient pas encore transmis leurs plans d'affectation pour approbation par le Département. De manière plus précise, 2 d'entre elles n'avaient pas encore transmis leur dossier pour examen préalable, 18 l'avaient transmis pour examen préalable mais n'avaient pas encore procédé à l'enquête publique et 53 avaient un plan d'affectation ayant fait l'objet d'une enquête publique sans l'avoir encore soumis pour approbation. Les 60 communes restantes avaient soumis au moins une première fois leur plan pour approbation et étaient en cours de finalisation du dossier d'approbation ou de procédure judiciaire.

Tant que le redimensionnement des zones à bâtir d'habitation et mixtes n'aura pas été effectué, une commune ne pourra pas en créer de nouvelles sur son territoire. Il est donc important que les communes finalisent ce travail de redimensionnement dans les meilleurs délais, afin de disposer d'un plan d'affectation conforme au cadre légal permettant de clarifier leurs perspectives de développement et de renseigner les propriétaires de manière correcte.

A ce jour, plus de la moitié des 169 communes ont donc soumis leur plan d'affectation pour approbation. En constatant que les travaux de redimensionnement et les mesures de suivi mises en place ont débuté dans la totalité des communes concernées, il n'est pas envisagé que le Département agisse par substitution, même si le délai du 20 juin 2022 n'a pas été respecté, et ce d'autant plus qu'il est estimé que plus de 130 communes devraient vraisemblablement avoir répondu aux exigences de la mesure A11 du plan directeur cantonal dans un avenir proche.

On peut donc affirmer que les travaux de révision avancent mais, pour diverses raisons, moins vite que prévu. Le Département des finances, du territoire et du sport est sensible à cette problématique.

C'est à partir de ce constat que les conventions de subventionnement, qui étaient initialement valides jusqu'au 20 juin 2022, ont été prolongées à trois reprises d'une année supplémentaire, jusqu'en juin 2025, et qu'un nouveau crédit-cadre a été adopté par le Conseil d'Etat et transmis au Grand Conseil. Ce nouveau crédit-cadre inclut les soldes non utilisés du crédit-cadre initial de 2015 et du crédit additionnel de 2019, ceux-ci ayant dépassé leur date d'échéance. Le nouveau crédit-cadre intégrera également, en réponse à la motion Monique Hofstetter, une rallonge financière destinée à répondre aux besoins accrus des communes.

2. MESURES ENTREPRISES PAR LE CANTON

Au début de l'automne 2021, la cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (CDFTS) a écrit aux communes n'ayant pas encore répondu aux exigences du plan directeur cantonal pour leur rappeler le délai du 20 juin 2022. Elle leur a fait part de la disponibilité de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) pour leur offrir un soutien technique dans leurs travaux de redimensionnement. Toutes les communes qui n'avaient pas encore soumis leur projet à l'examen préalable ont par ailleurs été conviées à une séance de travail avec la DGTL pour faire le point sur leur situation, identifier les éventuelles problématiques ainsi que les points bloquants et planifier la suite des travaux.

Fin 2022, de nouvelles mesures de suivi des communes surdimensionnées ont été mises en place. Deux personnes chargées de mission ont été engagées à la DGTL afin d'accompagner les communes concernées et de monitorer leurs actions jusqu'à la soumission de leur plan pour approbation. Ainsi, des contacts réguliers permettent à la DGTL de suivre l'avancement du processus de révision des plans d'affectation communaux. Ce suivi rapproché permet également à la DGTL d'identifier les potentiels obstacles rencontrés par les communes, de les aider à trouver des solutions et ainsi de poursuivre leurs travaux de révision de plan d'affectation de manière efficace.

Entre décembre 2022 et mars 2023, la DGTL a reçu 134 communes, afin de leur présenter ces mesures et de faire un nouveau point de situation. A cette occasion, un planning par commune a notamment été établi.

A ce jour, l'ensemble des communes concernées sont soutenues et accompagnées par les personnes chargées de mission afin qu'elles soumettent leurs plans d'affectation pour approbation le plus rapidement possible au Département.

Des séances supplémentaires sont également proposées aux communes à la suite de l'examen préalable afin de clarifier certains points de l'examen préalable et d'échanger sur des cas précis, afin d'optimiser l'adaptation du dossier qui sera ensuite soumis à l'enquête publique. De plus, face à la complexité des dernières phases de la procédure, la DGTL a instauré de nouvelles séances avec les communes après le dépôt du dossier pour approbation, lorsque celui-ci comporte encore des éléments non conformes au cadre légal, afin de détailler les ajustements nécessaires.

Enfin, l'avant-projet de révision de la LATC qui a récemment été mis en consultation publique inclut un large panel de modifications législatives pour assouplir et accélérer les procédures. Dans ce contexte, la DGTL a notamment travaillé sur l'instauration d'une phase d'examen de l'exhaustivité des dossiers. Cet examen se déroulerait avant le début de la procédure d'examen préalable et permettrait d'éviter les demandes de compléments en cours de procédure, qui sont souvent chronophages (cf. art. 37 de l'avant-projet).

3. CONTRAINTES EXCLUANT UNE PROLONGATION DE DELAI

La prolongation du délai visé par ce postulat nécessiterait une modification du cadre gris de la mesure A11 du Plan directeur cantonal, qui est de la compétence du Grand Conseil et non du Conseil d'Etat. Cette mesure indique en effet que « *les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir révisent leurs plans d'affectation et soumettent leur projet à l'approbation du Canton au plus tard cinq ans après l'adoption du Plan directeur cantonal par le Grand Conseil* ». Une telle modification devrait être mise en consultation publique, mais aussi être approuvée par le Conseil fédéral ; étant précisé qu'il n'est pas même certain que la Confédération accepte une telle modification du PDCn.

Pour ces raisons, la proposition du Député Neyroud a été écartée lors de la séance du Grand Conseil du 29 mars 2022. En tout état de cause, on peut admettre que le dépassement du délai n'a pas eu de grande incidence dès lors que le Conseil d'Etat n'a pas souhaité agir par substitution et que les conventions de subventionnement ont été prolongées jusqu'en juin 2025. C'est dans ce contexte qu'un EMPD octroyant un nouveau crédit-cadre de CHF 4'625'000 (25_LEG_135) a très récemment été transmis au Grand Conseil afin que les communes puissent continuer à être soutenues financièrement par le Canton.

4. CONCLUSION

La proposition du Député Neyroud de prolonger le délai du 20 juin 2022 fixé par la mesure A11 du plan directeur cantonal d'une année a été écartée lors de la séance du Grand Conseil du 29 mars 2022 puisque la procédure qu'elle aurait impliquée est très longue (assurément plus d'une année), ce qui aurait rendu la prolongation d'une année ineffective. La DGTL a néanmoins mis en place de nouvelles mesures concrètes afin que les communes surdimensionnées avancent de la manière la plus efficace dans leurs travaux de révision de leur plan d'affectation communal.

En tout état de cause, le Département a décidé de ne pas agir par substitution concernant les communes qui n'ont pas respecté le délai du 20 juin 2022 et ce même si le Plan directeur cantonal le permet, puisque toutes les communes ont entamé le travail. De plus, les conventions de subventionnement ont déjà été prolongées jusqu'en juin 2025. Pour la suite, le nouveau crédit-cadre devra permettre de continuer à soutenir les communes révisant leurs plans d'affectation communaux.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 septembre 2026.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni