

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 4'625'000 afin de financer une prolongation de l'aide accordée aux communes pour la révision de leurs plans d'affectation en relation avec le Plan directeur cantonal

et

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Monique Hofstetter et consorts - Prolongation du subventionnement nécessaire pour les communes qui n'ont pas terminé leurs travaux de révision du plan d'affectation communal (PACom) (23_MOT_12)

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 14 septembre 2026, de 14h30 à 16h dans la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13 à Lausanne. Elle était composée par Mme Céline Baux, présidente et rapportrice de commission ainsi que de Mmes et MM. Jean-Claude Favre, Séverine Graff (remplace Muriel Thalmann), Claude-Nicole Grin, Monique Hofstetter, Vincent Jacques, Pierre-François Mottier (remplace Olivier Petermann), Yves Paccaud, Jean-Marc Udriot, Nathalie Vez et Chantal Weidmann-Yenny.

Mme Christelle Luisier, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS), était accompagnée de MM. Alain Turatti, directeur général du logement et du territoire (DGTL) et Yves Noirjean, directeur de l'aménagement à la DGTL.

Pour le Secrétariat général du Grand Conseil (SGC) était présente Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires.

2. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET ACCORDANT AU CONSEIL D'ETAT UN CRÉDIT-CADRE DE CHF 4'625'000 AFIN DE FINANCER UNE PROLONGATION DE L'AIDE ACCORDÉE AUX COMMUNES POUR LA RÉVISION DE LEURS PLANS D'AFFECTATION EN RELATION AVEC LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL

2.1. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT (DECRET + MOTION)

La cheffe de Département rappelle que, par le biais de précédents décrets, le Conseil d'Etat a souhaité encourager les communes à procéder à la révision de leur plan d'affectation. Il apparaît toutefois que la durée de ces procédures, de même que les frais liés notamment au traitement des oppositions, ont souvent été sous-estimés, entraînant des coûts supplémentaires. Les délais de traitement se sont également révélés importants, sans que ceux-ci soient imputables à l'Etat uniquement d'ailleurs.

La révision des plans d'affectation a ainsi pris davantage de temps que prévu. C'est précisément la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose un nouveau décret et un nouveau crédit-cadre, afin de prolonger le soutien financier accordé aux communes qui doivent mettre leur planification en conformité avec la loi. Sont concernées les communes surdimensionnées devant revoir leur plan d'affectation, soit les 169 communes

identifiées à cet effet. L'objectif est de garantir la continuité des efforts qu'elles ont engagés jusqu'à l'approbation de leur plan d'affectation.

S'agissant du nouveau crédit-cadre, elle explique tout d'abord que le crédit-cadre de 2015 et le crédit additionnel de 2020 sont arrivés à échéance. Afin d'éviter une interruption du dispositif de soutien, le solde disponible, d'environ 4 millions de francs, est repris dans le calcul du nouveau crédit-cadre, tandis que les crédits précédents seront formellement bouclés.

À ce montant s'ajoutent 500'000 francs supplémentaires, destinés notamment à mieux tenir compte des frais intervenant après la mise à l'enquête, en particulier ceux liés au traitement des oppositions, qui n'avaient pas nécessairement été intégrés dans les estimations initiales.

Enfin, ce nouveau crédit-cadre permet également de donner suite à la motion Hofstetter, en adaptant le soutien financier accordé aux communes à la réalité des dépenses auxquelles elles sont confrontées.

Modalités de subventionnement

Le directeur de l'aménagement à la DGTL explique que la répartition du crédit additionnel prévu en réponse à la motion Hofstetter tient compte de l'état d'avancement des communes dans la révision de leur plan d'affectation. Parmi celles qui n'ont pas encore déposé leur dossier pour approbation auprès du Département, 73 communes ont été identifiées et réparties en trois catégories.

La première regroupe les communes qui travaillent encore en vue de l'examen préalable, la deuxième celles qui préparent la mise à l'enquête publique et la troisième celles qui ont franchi ces deux étapes et dont le projet est prêt, ou presque, à être soumis à l'approbation du Département.

Le taux de la rallonge financière augmente légèrement en fonction de l'avancement de la procédure : il est fixé à 5 % pour les communes les moins avancées, à 5,5 % pour celles qui se trouvent dans une situation intermédiaire et à 6 % pour celles qui sont les plus proches du dépôt pour approbation. Le dispositif vise ainsi à privilégier, dans une certaine mesure, les communes les plus avancées dans leurs démarches.

Par prudence, le montant global nécessaire a toutefois été calculé en appliquant le taux maximal de 6 % à l'ensemble des 73 communes. Cette manière de procéder permet de garantir que les moyens seront suffisants même si toutes les communes devaient atteindre la dernière catégorie et pouvoir bénéficier de la rallonge maximale prévue en réponse à la motion Hofstetter.

2.2. DISCUSSION GÉNÉRALE

Retour des communes et difficultés rencontrées

Un membre de la commission présente les résultats d'un sondage de l'Union des communes vaudoises (UCV) réalisé auprès des communes sur leur expérience de la révision de leur plan d'affectation communal. Au total, 57 communes ont répondu. Les situations diffèrent fortement d'une commune à l'autre. Certaines procédures ont notamment donné lieu à d'importantes oppositions ou recours, tandis que d'autres ont été influencées par des planifications parallèles. Tous les retards et surcoûts ne peuvent donc naturellement pas être attribués au Canton.

Malgré cette diversité, plusieurs tendances se dégagent. La première concerne la durée et, surtout, le manque de prévisibilité des procédures. Plusieurs communes font état de nouvelles exigences apparaissant au fil des examens successifs, d'études à compléter ou à reprendre, ainsi que de nombreux allers-retours entre les communes, leurs mandataires et les différents services cantonaux. Ces difficultés ne relèvent pas uniquement de la DGTL. Certaines communes indiquent également que des solutions discutées avec l'administration peuvent être remises en question à un stade ultérieur de la procédure.

Le deuxième constat concerne les coûts, parfois largement supérieurs aux devis initiaux. En outre, les montants annoncés ne comprennent pas toujours les coûts indirects, tels que le temps consacré par les municipalités et les administrations communales, les séances de conciliation, le traitement des oppositions ou la coordination des mandataires. Certaines communes estiment ainsi que le coût réel des procédures est sous-estimé.

L'UCV a également demandé aux communes d'identifier les facteurs ayant contribué aux difficultés rencontrées. Les exigences supplémentaires des services cantonaux arrivent en tête, avec près de 39 %, suivies

des modifications des fiches d'application en cours de procédure, à environ 29 %, puis des oppositions lors de l'enquête publique, à un peu plus de 25 %. Les autres causes représentent près de 20 %, tandis que le manque d'entrain ou de priorisation au niveau communal atteint environ 7 %.

Ces pourcentages doivent être considérés avec prudence, toutes les communes n'ayant pas renseigné chacune des rubriques, de sorte que leur somme ne correspond pas à 100 %. Ils donnent toutefois une indication du ressenti des communes. De leur point de vue, les difficultés sont davantage associées à l'évolution des exigences cantonales, aux adaptations demandées en cours de procédure et aux oppositions qu'à un manque d'engagement communal.

Il est relevé que, parmi les 57 répondantes, 52 peuvent être clairement réparties selon leur état d'avancement : 8 communes se trouvent encore avant l'enquête publique, 11 au stade de l'adoption par le Conseil communal ou général et 33 au stade de l'approbation cantonale ou au-delà, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan. Près des deux tiers des communes directement classables ont ainsi déjà atteint le stade de l'approbation ou l'ont dépassé. Les observations recueillies proviennent donc en grande partie de communes ayant déjà parcouru l'essentiel de la procédure, voire l'ayant achevée.

Ces résultats sont mis en perspective avec les chiffres de l'EMPD. Au 31 décembre 2025, 133 communes bénéficiaient encore d'une convention de subventionnement. Parmi elles, 73 n'avaient pas encore transmis leur plan pour approbation : 2 n'avaient pas encore transmis leur dossier pour examen préalable, 18 avaient franchi cette étape sans procéder à l'enquête publique et 53 avaient réalisé l'enquête publique sans encore soumettre leur plan pour approbation. Les 60 autres avaient déjà soumis leur dossier au moins une première fois pour approbation.

Les deux résultats ne sont donc pas directement comparables : le Conseil d'État considère les communes disposant encore d'une convention en cours, tandis que le questionnaire de l'UCV comprend également des communes dont le PACom est déjà approuvé ou entré en vigueur. Le sondage apporte ainsi le retour de communes pouvant apprécier la procédure dans son ensemble.

Dans ce contexte, l'UCV accueille favorablement le principe de l'EMPD. La prolongation des aides déjà convenues, l'introduction d'un versement supplémentaire après l'enquête publique et le principe d'une rallonge financière vont dans la bonne direction. Les réponses des communes l'amènent toutefois à souhaiter des clarifications sur quatre points : le financement proposé est-il suffisant ? Le mode de calcul retenu est-il adéquat ? Comment agir sur les causes des surcoûts ? Enfin, dans quel délai peut-on raisonnablement espérer sortir de ces procédures ?

Répartition du soutien financier et situation des communes

Des précisions sont demandées sur le modèle de répartition de la rallonge, notamment sur l'exclusion éventuelle des communes ayant déjà soumis leur plan pour approbation, ainsi que sur les motifs de cette exclusion.

L'exemple d'une commune est donné : la révision du PACom y a débuté il y a plus de dix ans et en est aujourd'hui à une deuxième demande d'approbation finale. Lors de la première, le Canton a formulé une série de demandes complémentaires, y compris concernant le rapport 47 OAT, nécessitant notamment une enquête complémentaire. La commune a attendu plus d'une année et demie avant de recevoir une réponse à sa première demande d'approbation ainsi que de nouvelles demandes de modifications du PACom et de son règlement.

Les communes ont effectivement pu, en partie, sous-estimer le coût de la procédure, mais il est relevé que les retards, demandes complémentaires et nombreux allers-retours avec le Canton génèrent également des coûts. Dans une commune, l'offre initiale du bureau d'urbanisme s'élevait à CHF 110'000, alors que les dépenses dépassent aujourd'hui CHF 260'000. La convention de subventionnement conclue en 2018 prévoyait quant à elle une aide maximale de CHF 36'000.

La cheffe de Département distingue deux aspects : la question financière et, plus largement, celle des procédures d'aménagement du territoire. Elle relève que le présent crédit-cadre ne permettra évidemment pas de résoudre l'ensemble des difficultés liées à l'aménagement du territoire. Malgré le contexte financier difficile, le Conseil d'État propose néanmoins des moyens supplémentaires pour soutenir les communes dans une tâche qui relève en premier lieu de leurs compétences. Elle reconnaît ainsi l'importance du travail accompli

et le fait que les procédures ont pris de nombreuses années, pour des raisons multiples, certaines imputables à l'État et d'autres aux communes.

Concernant le montant du crédit-cadre, elle indique que celui-ci résulte d'une appréciation tenant compte de la situation financière actuelle de l'Etat. Un soutien plus important aurait certes pu être envisagé, mais le Conseil d'État a cherché un équilibre entre les contraintes financières et la nécessité d'apporter des moyens supplémentaires aux communes, notamment pour tenir compte des coûts intervenant après l'enquête publique. Le montant proposé peut naturellement être discuté par la commission.

Le directeur du territoire et du logement ajoute que le dispositif cherche à éviter une trop grande inégalité de traitement entre les communes ayant déjà achevé leur révision et reçu le montant prévu par leur convention et celles dont la procédure est encore en cours. Cette préoccupation explique également la modulation de la rallonge en fonction de l'état d'avancement des dossiers. Les communes les plus proches de l'aboutissement de la procédure bénéficieront d'un pourcentage plus élevé que celles qui se trouvent encore à un stade précoce.

Il est demandé si une commune qui a déjà déposé son dossier auprès du Canton pour approbation finale, mais qui n'a perçu qu'une faible part de la subvention conventionnée, pourra obtenir le versement du solde si le nouveau crédit-cadre est adopté.

La cheffe de Département répond par l'affirmative, tout en précisant que cette commune ne pourra pas bénéficier de la rallonge prévue par ce crédit. La commission s'interroge dès lors sur le fait que les communes qui ont agi de manière proactive et mené rapidement leurs démarches puissent se trouver, en quelque sorte, pénalisées par rapport à celles dont la procédure est moins avancée.

Le directeur du territoire et du logement précise que, parmi les communes encore conventionnées, 60 ont déjà soumis leur dossier au moins une première fois pour approbation. Si le nouveau crédit-cadre est adopté, elles pourront recevoir les montants qui leur avaient été conventionnés mais qui n'ont pas encore pu être versés en raison de la péremption du crédit précédent. Elles ne seront en revanche pas éligibles à la rallonge supplémentaire. Les 73 autres communes encore conventionnées pourront bénéficier à la fois des montants prévus par leur convention et de la rallonge. Étendre cette dernière aux communes ayant déjà achevé la procédure impliquerait notamment de rouvrir des conventions et soulèverait des questions juridiques.

Les communes concernées n'auront par ailleurs pas à effectuer de nouvelle démarche. Les conventions arrivées à échéance seront renouvelées sur les mêmes bases et les services de l'État prendront eux-mêmes contact avec les communes concernées.

Suffisance de l'enveloppe et coûts supportés par les communes

Un membre de la commission revient sur le volet financier et relève que le nouveau crédit-cadre consiste pour l'essentiel en une prolongation du dispositif précédent, assortie d'une rallonge de CHF 561'510, alors que le sondage de l'UCV fait apparaître des dépassements parfois très importants entre les devis initiaux et les coûts finalement engagés.

Tout en comprenant les difficultés financières du Canton, la question est posée de savoir sur quelle base le Conseil d'État considère que cette rallonge sera suffisante pour permettre aux 73 communes concernées d'achever leur procédure. Sans demander à ce stade une augmentation de l'enveloppe, il est également demandé si le soutien pourrait être réexaminé à la lumière des coûts constatés au fur et à mesure de l'achèvement des PACom ou si le nouveau crédit-cadre doit définitivement solder cette problématique.

La cheffe de Département rappelle que, lors du précédent décret, le Conseil d'État pensait déjà avoir définitivement réglé la question ; l'objectif est désormais de parvenir à finaliser les dossiers et leurs approbations.

Interrogée également sur le fait que la rallonge de 5 %, 5,5 % ou 6 % soit calculée sur la base des devis initiaux, alors que leur sous-estimation est reconnue, elle explique que le Conseil d'État est parti d'un arbitrage politique consistant à reprendre l'enveloppe existante et à y ajouter environ CHF 500'000. Établir les coûts actualisés pour chaque commune aurait nécessité un travail supplémentaire conséquent et pris beaucoup de temps, sans modifier l'enveloppe que le Conseil d'État avait décidé de proposer.

Durée des procédures et responsabilités respectives

Plusieurs commissaires reviennent sur la durée des procédures et sur les responsabilités respectives du Canton et des communes.

Les changements de personnes au sein des administrations communales et des Municipalités, les changements de législature, d'orientations politiques ou de législation peuvent eux aussi ralentir les processus, comme par exemple, un PACom dont la révision a débuté en 2014 et qui a connu plusieurs changements de chef de service et de municipal en charge du dossier. Mais dans ce cas précis, les examens cantonaux se sont plutôt bien déroulés.

Le poids des oppositions ralentit également la procédure. Trois mises à l'enquête publique successives ont suscité environ 100, puis 250 et enfin 300 oppositions. La multiplication des oppositions et la judiciarisation des procédures contraignent les communes à reprendre leurs dossiers et à les soumettre à de nouveaux examens, contribuant à prolonger des processus déjà particulièrement longs.

A l'inverse, dans la commune d'un membre de la commission, la continuité des personnes en charge du dossier a pu être assurée sans que cela permette pour autant d'éviter une procédure très longue. Depuis plusieurs années, la commune doit appliquer parallèlement le règlement actuellement en vigueur et celui du futur PACom. Chaque dossier doit ainsi être examiné au regard des deux réglementations, les dispositions les plus restrictives étant appliquées. Cette situation complexifie le traitement des dossiers et crée une certaine insécurité juridique.

Il est notamment souhaité qu'à l'avenir, de nouvelles adaptations ne soient plus exigées en raison de l'évolution, des fiches et des normes applicables et qu'un moment de référence soit instauré, correspondant au dépôt du dossier, afin que sa conformité soit appréciée au regard des normes et exigences en vigueur à cette date.

Coordination des politiques publiques et fonctionnement de l'État

Un membre de la commission salue la volonté de la DGTL de faciliter les procédures, dont les effets sont constatés sur le terrain. Il est compréhensif que le montant supplémentaire proposé dans le cadre du crédit-cadre résulte d'un arbitrage politique et financier effectué par le Conseil d'État. Cette logique d'arbitrage devrait toutefois également prévaloir dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques qui interviennent dans les procédures de planification.

Tout en reconnaissant la part de responsabilité des communes dans certains retards, il est souligné que les demandes successives des différents services cantonaux entraînent de nouvelles adaptations des plans et des coûts supplémentaires. À cet égard, selon le sondage de l'UCV, les communes font état d'environ CHF 8,3 millions de coûts supplémentaires cumulés. Bien que ces montants n'aient pas été vérifiés en détail, un membre de la commission estime que cet ordre de grandeur devrait être porté à la connaissance de l'ensemble du Conseil d'État. Aussi, au-delà de la DGTL, il lui importe que cette volonté de faciliter l'élaboration et l'aboutissement des PACom soit partagée par l'ensemble du Conseil d'État et des services concernés. Cela suppose que chaque département puisse (dans la mise en œuvre des politiques publiques relevant de sa compétence) faire preuve d'une certaine souplesse et prendre en considération les autres intérêts en présence. Une meilleure coordination est réclamée ainsi que des arbitrages entre les différentes exigences cantonales, afin d'éviter que leur accumulation ou leur évolution en cours de procédure ne conduise à de nouvelles adaptations des plans et à des coûts supplémentaires pour les communes.

Dans ce contexte, il est demandé si les services cantonaux recherchent systématiquement les marges de manœuvre permettant d'assouplir les exigences et de faire avancer les procédures aussi rapidement que possible, car l'aboutissement des PACom nécessitera que l'ensemble des services de l'État utilise autant que possible ces marges de manœuvre.

La cheffe de Département rappelle que la consigne donnée aux services est précisément d'utiliser toutes les marges de manœuvre offertes par la législation. Elle souligne toutefois les limites de cet exercice : chaque service est chargé d'appliquer les dispositions légales relevant de son domaine et rend son préavis en fonction de celles-ci. Or, les différentes législations poursuivent chacune leurs propres objectifs sans que leur articulation soit toujours clairement réglée. Etant donné la complexification grandissante du droit, le fait de devoir satisfaire chacune de ces exigences conduit à des situations de blocage.

Elle distingue dès lors deux enjeux. Le premier tient au foisonnement des législations et à leur manque de coordination. Le second concerne la pesée des intérêts : il n'appartient pas à chaque collaborateur ou service de décider lui-même qu'un intérêt doit prévaloir sur un autre ; cette pesée relève de l'autorité compétente pour prendre la décision finale, soit le Canton pour les plans d'affectation et les communes pour les permis de construire.

Au-delà de la question des délais de traitement, elle considère ainsi que la manière de concilier les différentes politiques publiques constitue l'un des principaux enjeux des prochaines années. La ligne donnée aux services demeure néanmoins claire : utiliser les marges de manœuvre chaque fois que la législation le permet.

Marges de manœuvre et risque de recours

Le directeur général du logement souligne que la juridification croissante des procédures impose une certaine prudence lors du contrôle de la légalité des plans. Lorsque des exigences légales ne sont pas suffisamment prises en compte, ceci pour « simplifier » la validation du plan, un recours conduira à son annulation. Les conséquences sont alors importantes pour la commune, qui peut devoir reprendre tout ou partie de son travail, comme pour les services de l'État.

Les services cherchent donc à utiliser les marges de manœuvre disponibles, mais dans les limites permises par le droit et en tenant compte du risque de recours. La multiplication des oppositions et des recours constitue à cet égard l'une des difficultés majeures auxquelles sont confrontées ces procédures. La cheffe de Département relève qu'il s'agit plus largement d'un phénomène de société, qui dépasse le seul domaine de l'aménagement du territoire.

Un membre de la commission estime néanmoins que cette prudence peut elle-même contribuer à prolonger les procédures, parfois pour des adaptations mineures. Il cite sa commune, dont la procédure a débuté en 2003 et n'est toujours pas achevée, une enquête complémentaire ayant notamment été nécessaire pour une question de limite de zone liée à un cours d'eau. 194 communes étaient concernées par une révision de leur plan, soit 169 de manière obligatoire et 25 volontairement. Avec 133 dossiers encore en cours, environ deux tiers n'ont donc pas achevé leur procédure. On peut se demander dès lors si les marges de manœuvre ne pourraient pas être davantage utilisées, quitte à accepter un certain risque de recours.

La cheffe de Département reformule : lorsque la loi laisse une marge de manœuvre, les services cherchent à l'utiliser au maximum. Le risque évoqué concerne plutôt les situations dans lesquelles l'État estime aller au-delà de cette marge. Même lorsque cela peut paraître opportun pour faire avancer un dossier, l'expérience montre qu'une telle approche peut conduire à un recours et à l'annulation de la décision par les tribunaux, ce qui dessert tant les communes que l'État.

Pistes de simplification des procédures

Un constat semble largement partagé par la commission : l'EMPD ne soulève pas uniquement une question financière, mais renvoie plus largement au fonctionnement des procédures cantonales. Les communes concernées par le présent dispositif sont celles qui avaient l'obligation de réviser leur plan en raison du surdimensionnement de leurs zones à bâtir, alors que d'autres communes devront encore engager de telles démarches.

Est-il possible d'établir, à un stade donné de la procédure, une forme de cadre commun entre la commune et l'ensemble des services cantonaux concernés ? L'idée serait que les exigences découlant des différentes politiques publiques et bases légales soient identifiées suffisamment tôt et partagées entre les acteurs, en se concentrant sur les questions de légalité plutôt que d'opportunité. Sans savoir sous quelle forme un tel mécanisme pourrait être instauré, pourrait-on, à un certain moment, stabiliser ce cadre afin de limiter les demandes successives et les allers-retours ?

La cheffe de Département distingue tout d'abord les instruments d'aménagement eux-mêmes du fonctionnement interne de l'État. S'agissant des premiers, elle privilégie la suppression de certaines obligations plutôt que la création d'instruments allégés. Elle se montre ainsi peu convaincue par l'idée d'un « plan directeur light » : selon elle, mieux vaut supprimer l'obligation d'établir un plan directeur communal dans certains cas plutôt que maintenir cet instrument en réduisant ses exigences. La révision de la LATC contient plusieurs propositions allant dans ce sens.

Elle mentionne également d'autres pistes de simplification, telles que le renforcement de la sécurité juridique des plans entrés en force, la numérisation des permis de construire ou encore l'allègement des formalités pour les travaux de très faible importance (exemple bernois). De tels assouplissements permettraient de réduire les délais et de désengorger les administrations, mais supposent également qu'ils soient acceptés par les différents acteurs.

Elle distingue ensuite de ces modifications légales la question, plus profonde, du « fonctionnement pur et dur des services de l'État ». Plusieurs pistes existent, certaines plus disruptives que d'autres, mais leur mise en œuvre supposerait un changement important de culture de travail. Le fonctionnement actuel repose en effet largement sur des Départements et services qui souhaitent, de manière tout à fait compréhensible, conserver la maîtrise des politiques publiques dont ils ont la charge.

Elle souligne à cet égard l'intérêt du travail de l'ONA, qui doit permettre d'objectiver les difficultés rencontrées dans les flux et les délais avant de formuler des propositions. Il importe notamment de distinguer ce qui relève des contraintes légales de ce qui tient au fonctionnement même de l'État. Les retours de la consultation sur la LATC devront également nourrir ces réflexions.

Stabilisation du cadre applicable en cours de procédure

Le directeur du logement revient sur l'idée d'un « temps T » permettant de figer les exigences applicables à un plan en cours de procédure, mécanisme déjà introduit dans le RLPrPNP. Il se demande si un principe analogue pourrait être inscrit dans la LATC, par exemple en prévoyant qu'à partir de l'examen préalable, un plan continue d'être traité selon les bases légales alors en vigueur. Une telle solution devrait toutefois faire l'objet d'une analyse juridique, dès lors qu'actuellement la conformité au droit est appréciée au moment de l'approbation du plan.

La cheffe de Département relève que la question comporte encore un autre aspect : à cadre légal constant, pourrait-on éviter que de nouveaux préavis ou de nouvelles exigences émanent des services une fois un certain stade de la procédure franchi ? Elle estime que cette piste, distincte de celle visant à figer le droit applicable, serait également intéressante à approfondir.

Elle rappelle par ailleurs que, pour les modifications législatives relevant du droit cantonal, le Conseil d'État cherche désormais à préciser dans les dispositions transitoires à partir de quel stade les nouvelles exigences s'appliquent aux plans en cours d'élaboration. L'objectif est d'éviter qu'un plan déjà avancé doive être remis en cause en raison d'une modification législative intervenue ultérieurement.

Accompagnement des communes et amélioration des processus

Le directeur général du logement ajoute que les services accompagnent étroitement les communes dans l'élaboration de leurs plans d'affectation. Ils les contactent régulièrement afin de suivre l'avancement des dossiers, conformément à l'objectif fixé par le Conseil d'État d'accélérer autant que possible les procédures. Ce suivi concerne également les différents services cantonaux, qui sont eux aussi (très) régulièrement relancés.

Il rappelle que la révision simultanée des plans d'un nombre important de communes, dans un cadre légal ayant fortement évolué depuis l'adoption de la LAT en 1980, constitue une situation particulière. Les services de l'État ont eux-mêmes dû acquérir de l'expérience et adapter progressivement leurs pratiques. Un travail d'amélioration des processus est mené avec les communes et les mandataires privés, notamment avec la FSU, afin d'identifier les difficultés rencontrées et de faciliter les procédures.

La cheffe de Département souligne enfin que les délais, la pesée des intérêts et la coordination entre les différentes politiques publiques constituent des enjeux majeurs pour les prochaines années. L'amélioration des procédures ne relève donc pas uniquement de la DGTL, mais suppose également un travail plus large sur le fonctionnement et la coordination internes de l'État.

2.3. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

[Seuls les points ayant suscité une discussion sont mentionnés.]

Point 1 Objectif du présent décret

Un membre de la commission s'enquiert de la durée de validité du crédit-cadre. La cheffe de Département précise que, conformément à la loi sur les finances, celui-ci est valable durant quatre ans à compter de son

adoption. Passé ce délai, il ne peut plus être utilisé que pour les objets dont les dépenses ont déjà été engagées. Le solde est dans tous les cas périmé dix ans après l'entrée en vigueur du décret. C'est cette échéance qui empêche désormais d'utiliser le précédent crédit, datant de 2015.

Les communes devront donc suffisamment faire avancer leurs démarches pour permettre l'engagement des montants dans le délai de quatre ans, les décaissements pouvant ensuite intervenir durant le solde du délai de dix ans.

Il est également demandé pourquoi la rallonge de 5 %, 5,5 % ou 6 % est calculée sur les devis initiaux, alors que la sous-estimation des coûts est reconnue. La cheffe de Département explique que le Conseil d'État a fait le choix de reprendre l'enveloppe existante et d'y ajouter environ CHF 500'000. Actualiser les coûts pour chaque commune aurait nécessité un travail conséquent et retardé le dossier, sans modifier l'enveloppe que le Conseil d'État avait décidé de proposer. La rallonge a donc été calculée sur la base des montants déjà disponibles.

2.4. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

2.4.1. Commentaires, amendements et vote

Les articles 1 à 3 du projet de décret sont adoptés à l'unanimité des membres présents.

2.5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

La commission accepte tacitement le projet de décret tel qu'il ressort après les travaux de la commission.

2.6. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

3. RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION MONIQUE HOFSTETTER ET CONSORTS PROLONGATION DU SUBVENTIONNEMENT NÉCESSAIRE POUR LES COMMUNES QUI N'ONT PAS TERMINÉ LEURS TRAVAUX DE RÉVISION DU PLAN D'AFFECTATION COMMUNAL (PACOM) (23_MOT_12)

3.1. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

[Traité plus haut.]

3.2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

La motionnaire remercie le Conseil d'État pour le dispositif proposé, qu'elle estime bienvenu pour les communes. Elle insiste en particulier sur l'importance de verser les subventions plus tôt dans la procédure. Le système actuel, dans lequel une part importante des montants n'est versée qu'à l'issue de celle-ci, peut en effet conduire les communes dont les démarches se prolongent à ne pas avoir perçu une part substantielle de l'aide avant l'échéance du crédit. Elle souhaite dès lors que les versements puissent intervenir en plus grande partie avant la fin de la procédure.

Le directeur de la DGTL indique que l'EMPD prévoit précisément d'adapter les modalités de paiement dans ce sens. Alors que l'essentiel de la subvention était jusqu'ici versé après l'approbation du plan, un versement intermédiaire interviendrait désormais après l'enquête publique. Ce stade constitue une étape suffisamment avancée de la procédure et permettrait également de soulager la trésorerie des communes.

La commission convient de formaliser cette intention par un vœu, afin que les communes n'aient pas à attendre l'achèvement complet de la procédure pour percevoir une part substantielle des montants conventionnés.

Interrogé sur la répartition envisagée, le directeur de la DGTL indique que la réflexion n'est pas encore définitivement arrêtée, mais évoque un versement de 20 % à un premier stade de la procédure, de 40 % après l'enquête publique et des 40 % restants à l'issue de la procédure. Une commune ayant déjà procédé à une enquête publique pourrait ainsi bénéficier du versement intermédiaire, y compris si une enquête complémentaire intervient par la suite.

Vœu de la Commission

La commission formule dès lors le vœu suivant :

La commission émet le vœu qu'une part substantielle des montants conventionnés soit versée aux communes dès l'issue de l'enquête publique, sans attendre l'achèvement de la procédure d'approbation du PACom.

3.3. VOTE DE LA COMMISSION

Acceptation du rapport

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par à l'unanimité des membres présents.

Les Moulins, le 19 octobre 2026

*La rapportrice :
(Signé) Céline Baux*