

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

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts –
A l'urgence climatique doivent correspondre des procédures rapides (19_POS_166)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 22 mai 2023, de 16h00 à 17h10, à la salle romane, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée des Mesdames Jessica Jaccoud et Regula Zellweger, ainsi que de Messieurs Laurent Balsiger, Hadrien Buclin, Marc-Olivier Buffat, Yann Glayre, Jacques-André Haury, Philippe Miauton et Pierre Zwahlen (président-rapporteur).

Ont également participé à la séance Mesdames Christelle Luisier Brodard (cheffe du Département des institutions du territoire et du sport – DITS) et Elisabeth Bétrix (juriste) ainsi que Monsieur Jean-Luc Schwaar (chef de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes – DGAIC).

Madame Sophie Métraux (secrétariat général du Grand Conseil) a tenu les notes de séance avec précision, et nous l'en remercions vivement.

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État partage le constat du postulant mais pas la solution suggérée ; celle-ci n'accélérera pas les processus et pourrait même les rallonger. L'objet vise à donner un signal politique plutôt que de mettre en place une solution efficace.

En outre, le texte ne cible que les procédures dans le cadre de l'urgence climatique. Or, d'autres thématiques pourraient nécessiter des durées de procédures restreintes.

De surcroît, définir ce qui relève de l'utilité publique liée à l'urgence climatique s'avérerait complexe ; les projets concernés peuvent être multiples. Le postulant évoque aussi bien des projets de production d'énergies renouvelables que des projets diminuant l'impact énergétique, le développement des infrastructures de transports publics notamment. Or, à l'instar du M3, ces projets nécessitent des décisions de niveau fédéral. La demande du postulant ne pourrait donc pas s'appliquer aux projets liés aux transports. Quant aux projets de production d'énergie comme des éoliennes, dont le niveau de décision est cantonal, la définition de l'utilité publique passerait – outre des critères à définir – par une décision du Grand Conseil ou du Conseil d'État ; cette décision serait aussi sujette à recours, pouvant aller jusqu'au Tribunal fédéral, et pourrait allonger les processus, à l'encontre du souhait du postulant.

Il convient de souligner que dans le cadre de projets conséquents en matière énergétique, le plus problématique et gourmand en temps ne s'avère pas le nombre de jours pour les recours, mais la difficile pesée d'intérêts contradictoires avec une égalité d'enjeux : énergie, flore, eau, air, bruit,

planification, etc. Les lois fédérales fonctionnent en silo. Or, agir dans leur respect et en cohérence rend la priorisation très compliquée. Ces difficultés ont été portées à Berne, tant en matière d'énergie que de logement. Cela sera réitéré.

Le postulat mentionne aussi le projet de barrage hydroélectrique Bex-Massongex, pour justifier la nécessité de réduire les délais de recours. Certes, ce projet a pris énormément de temps à se mettre en place ; mais au vu de tous les aspects liés (techniques, environnement, planification, etc.) qui ont nécessité des études et de la coordination, le premier délai de recours s'avère insignifiant face à la durée d'ensemble de la procédure.

Notons que peu importe le délai de recours sur les projets complexes, les opposants demanderont, dès le dépôt du recours, un délai pour compléter leurs écritures ; cette requête ne pourra pas être écartée au risque de contrevenir au droit d'être entendu.

C'est donc l'ensemble des procédures qui prennent du temps. En 2017, le Conseil d'État s'était déjà attelé à une réforme de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) en vue d'accélérer les procédures de recours, à la suite de complications liées au chantier de l'hôpital Riviera Chablais (HRC) en particulier. Il avait été réintroduit un délai d'ordre pour que la Cour de droit administratif et public (CDAP) statue, ainsi qu'une mesure visant une réforme plutôt qu'un renvoi, lorsque la CDAP admet un recours. Ces petites mesures, les seules identifiées pour avoir une incidence sur la durée de la procédure, n'ont toutefois pas fait gagner beaucoup de temps. Notons que la CDAP, sur la base d'une jurisprudence fédérale, pratique systématiquement les deux échanges d'écriture ; ce qui prend du temps, sans que les délais de recours aient un impact.

Le Conseil d'État partage donc le constat du postulant mais pas la solution suggérée. Cela ne l'exonère cependant pas de travailler à améliorer la durée des procédures. Ainsi, la conseillère d'État indique s'efforcer de mettre en place des mesures accélérant les procédures internes. Au niveau fédéral, le Canton agit également pour améliorer les procédures et la coordination. Relevons que la Confédération a mis en consultation une révision de la loi sur l'énergie. L'article 14a nouveau prévoit notamment que les cantons instaurent une procédure concentrée d'approbation des plans pour les installations hydroélectriques et éoliennes les plus importantes, définies à l'article 10a nouvellement introduit. Cette procédure concentrée règle en une seule fois l'utilisation du sol, y compris l'équipement et les chantiers, les autorisations de compétence des cantons et des communes, les concessions et droits d'expropriation le cas échéant. Cette révision prévoit en outre que les tribunaux rendent des décisions réformatoires dans toute la mesure du possible.

3. POSITION DU POSTULANT / OU AUTRES

Le postulant s'avère surpris et non convaincu par les arguments du Conseil d'État. Il rappelle qu'en commission, le postulat avait été accepté par 8 voix contre 1.

Considérer que raccourcir les délais de recours est inutile n'est pas recevable, car dans plusieurs domaines, où on a estimé qu'il fallait aller vite, les délais de recours sont brefs :

- ⌘ Dans le cadre des marchés publics, domaine complexe, le délai de recours est de 10 jours.
- ⌘ Dans la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite, des délais sont de 5 jours.
- ⌘ Pour les mesures provisionnelles, le délai de recours est de 10 jours.
- ⌘ Dans la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO), l'art. 141 donne un délai de 10 jours pour les recours auprès du département.

Certes, un éventuel mémoire complémentaire pourrait rallonger les processus, mais le Tribunal fédéral a rendu une jurisprudence concernant le droit inaliénable à déposer une réplique spontanée, considérant que le délai était alors de 20 jours.

Le système juridique prévoit donc des délais divers selon l'urgence. En matière de procédure, commencer par diminuer le délai de recours est utile, si l'on veut aller vite. La probabilité d'une procédure qui s'éternise ensuite n'exempte pas d'entreprendre quelque chose en amont.

Quant aux critères de définition de l'intérêt public, la réponse au postulat aurait pu intervenir dans le cadre de la révision de la loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne). La commission de l'environnement et de l'énergie (CENEN) aurait ainsi pu en discuter.

Finalement, le postulant estime que la réponse aurait pu être attribuée par le Bureau du Grand Conseil à la commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ).

4. DISCUSSION GENERALE

Si la commission d'examen du postulat a préavisé clairement le renvoi du texte, le Grand Conseil s'est montré plus mitigé, puisqu'il a renvoyé le postulat par 73 oui, 55 non et 3 abstentions. Notons également que les cas de délais de recours restreints, signalés par le postulant, sont tous fédéraux, à l'exception de la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO). En outre, les représentant·e·s de l'État indiquent que le projet de loi vaudoise sur la procédure administrative (LPA-VD) prévoyait initialement un délai de 10 jours contre les mesures provisionnelles prononcées par les autorités de première instance. Or, le Grand Conseil a porté ce délai à 30 jours. Seules les mesures provisionnelles prononcées par le magistrat instructeur de la CDAP font l'objet d'un recours avec délai de 10 jours. Concernant la LEO, la durée de 10 jours pour recourir s'explique, car l'essentiel des recours porte sur l'enclassement et doivent être traités par le département entre le 30 juin et la reprise scolaire en août. De plus, il s'agit de dossiers relativement simples à traiter.

Un·e commissaire souligne que le postulat n'invite qu'à modifier la LPA-VD. Or, dans les domaines relevant de l'urgence climatique (transports, énergie, etc.), ce sont des lois fédérales qui imposent des délais. En outre, un bref délai de recours n'est pas garant d'une procédure rapide. Par exemple, dans le cadre des mesures protectrices de l'union conjugale, le délai de recours est de 10 jours, mais le tribunal n'a en revanche pas de délai pour se prononcer. Or, bien que la CDAP ait passablement amélioré son système, les délais de traitement sont encore très longs. Les restreindre nécessiterait davantage de ressources. Le postulat rate donc sa cible et, face au risque d'ouverture d'un nouveau droit de recours portant sur la qualification du projet d'utilité publique, il pourrait conduire à complexifier et rallonger les processus, impliquant du travail inutile à l'administration.

Restreindre les délais de recours n'est donc pas une solution pour accélérer les projets. Cela pourrait au mieux faire gagner quelques jours sur des procédures qui durent des années et, au pire, pourrait desservir le dessein du postulat, en ouvrant un nouveau délai de recours quant à la définition de l'utilité publique. Cette éventualité n'est pas à prendre à la légère.

Les représentant·e·s de l'État indiquent que les doubles recours sont déjà une réalité en matière d'aménagement du territoire. Le Conseil d'État est régulièrement saisi de décisions de Conseils communaux qui adoptent des plans d'aménagement du territoire – pour des questions de vices de procédure. Le Conseil d'État réfléchit d'ailleurs à la suppression de ces recours. Des délais d'ordre pour réponse aux recours peuvent du reste être inscrits dans la loi, mais il n'y a pas de sanction en cas de non-respect.

Pour le postulant, peu importe que le niveau soit fédéral ou cantonal ; les juges sont les mêmes. Il est donc possible d'avoir des délais brefs, à l'instar de la LEO. Sans être la panacée, de brefs délais seraient déjà un début. Quant à la définition de l'utilité publique liée à l'urgence climatique, le postulant rappelle que, lors de la prise en considération de son texte, il avait été suggéré de se baser sur la mesure F12 du Plan directeur cantonal (PDCn) qui définit les projets cantonaux d'ordre prioritaire. Un complément de cette mesure pourrait servir à définir les projets d'utilité publique liée à l'urgence climatique et indiquer que les délais de recours sont raccourcis pour ces projets.

Traiter un enclassement n'est en rien comparable à implanter un parc d'éoliennes par exemple, objecte la conseillère d'État. Les procédures et études sont moindres pour un enclassement et très développées pour les éoliennes. Quant à la mesure F12, elle donne des définitions larges, sans entrer dans le détail, et permettrait uniquement de dresser des critères généraux. La personne ou le groupe qui voudra s'opposer pourra utiliser une première voie de recours pour contester l'utilité publique. Ce risque doit être considéré *a fortiori* pour introduire une mesure dont l'impact serait moindre.

Un·e commissaire ajoute que si le Grand Conseil est l'organe compétent pour décider de l'utilité publique d'un projet, les procédures risquent de prendre un temps certain.

Plusieurs commissaires regrettent que la réponse gouvernementale laisse penser que rien ne peut être entrepris pour accélérer les projets d'importance. Les pistes suggérées par la conseillère d'État, qui visent à améliorer les processus internes ainsi qu'à attirer l'attention de la Confédération quant à la cohabitation de ses divers textes légaux, auraient dû figurer dans la réponse ou être davantage développées.

La conseillère d'État rappelle alors que la demande du postulat concerne les délais de recours, non les pistes d'amélioration des processus internes. Cependant, s'agissant d'un réel souci, plusieurs axes d'action interne à l'État existent, aussi bien entre les départements qu'au sein de la DGTL :

- ✂ À la centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC), les processus sont dorénavant numérisés, ce qui permet un gain de temps. Un monitoring indique où en sont les services.
- ✂ Des mesures pourraient améliorer la coordination et la pesée des intérêts entre les services, de même qu'avec les communes, à l'instar de ce qui est mis en place dans le cadre des systèmes de gestion des zones d'activités, où on effectue une coordination en amont des examens préalables, afin d'éviter des allers-retours chronophages. Il s'agit toutefois d'un changement de culture qui nécessite du temps.
- ✂ Pour les gros projets, une réflexion est en cours pour mettre en place une meilleure coordination des directrices et directeurs généraux.
- ✂ Une délégation du Conseil d'État a été instaurée pour travailler sur les aspects territoriaux ; elle permettra des arbitrages politiques.
- ✂ La LATC est en révision, avec une réflexion sur la nécessité de maintenir l'entier des couches d'aménagement et l'opportunité d'assouplir certaines procédures.
- ✂ La révision de la LVLÉne pourrait aussi apporter des améliorations.
- ✂ Au niveau fédéral, le Canton, présent sur toutes les réformes légales ou discussions concernant la pratique, demande des simplifications d'étapes, mais s'avère conscient des difficultés légales et d'arbitrage.

À la demande de la commission, la conseillère d'État précisera les axes d'action ici présentés pour améliorer les processus internes, lors du passage de l'objet en plénum.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État par 3 voix pour, 1 contre et 5 abstentions.

Lausanne, le 24 août 2023

Le rapporteur :
(Signé) Pierre Zwahlen