



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie
et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

Plan directeur du Canton de Vaud

Troisième adaptation

Fiches R1, R11, R12, R13, R14, R15 (pro-
jets d'agglomération) et modifications
correspondantes des mesures théma-
tiques

Rapport d'examen

Ittigen, le 3 juillet 2015

SOMMAIRE

1	OBJET ET DÉROULEMENT DE L’EXAMEN	3
1.1	Demande du canton	3
1.2	Objet et validité du présent rapport	3
1.3	Déroulement de l’examen	5
2	PROCÉDURE	6
2.1	Déroulement des travaux	6
2.2	Collaboration entre autorités et participation de la population	6
2.21	Collaboration avec les autorités fédérales	6
2.22	Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins	6
2.23	Collaboration au sein du canton et participation de la population	7
3	CONTENU ET FORME	8
3.1	Projet d’agglomération Lausanne-Morges (R11)	8
3.2	Projet d’agglomération yverdonnois (R12)	10
3.3	Projet d’agglomération du Chablais (R13)	10
3.4	Projet d’agglomération Riviera - Veveyse - Haut-Lac (R14)	10
3.5	Projet d’agglomération franco-valdo-genevois (R15)	11
3.6	Cartographie	11
4	CONCLUSIONS	13

1 Objet et déroulement de l'examen

1.1 Demande du canton

Par lettre du 8 juillet 2014, la Directrice du Département du territoire et de l'environnement du canton de Vaud a transmis à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) la demande d'approbation de l'adaptation du plan directeur cantonal vaudois (ci-après PDCn Vaud) au sens de l'art. 11 OAT.

Le dossier complet parvenu à l'ARE le 6 novembre 2014 contenait :

- un *dossier* intitulé « Plan directeur cantonal – Troisième adaptation – Projet pour approbation par la Confédération » et composé de l'ensemble des fiches de mesures comprises dans la troisième adaptation ;
- une *carte de synthèse* datée du 1^{er} juillet 2014 ;
- un *rapport explicatif*, qui définit comment le canton a tenu compte des remarques des services fédéraux formulées lors des examens préalables de juin 2012 et mars 2014 ;
- différentes *annexes* (études de base et rapports de consultation), dont un document de synthèse des modifications intervenues entre la 1^{ère} et la 3^{ème} adaptation intitulé « Plan directeur cantonal – Troisième adaptation – Projet pour approbation par la Confédération. Modifications apportées entre la première et la troisième adaptation, version du 22 juillet 2014 ».

Le 25 novembre 2014, lors d'une séance entre la Directrice du Département du territoire et de l'environnement du canton de Vaud et la Directrice de l'ARE, les deux parties ont convenu de prioriser l'examen et l'approbation des fiches des projets d'agglomération et leurs éléments associés par rapport à l'ensemble des adaptations transmises. Le 16 mars 2015, des informations complémentaires sur la coordination territoriale des mesures des projets d'agglomération relevant du plan directeur cantonal ont été transmises par le canton.

1.2 Objet et validité du présent rapport

Aperçu des modifications proposées

Le présent rapport porte sur la partie des adaptations présentées pour approbation par le canton de Vaud qui concerne les projets d'agglomération, à savoir :

- R1 – Projets d'agglomération
- R11 – Agglomération Lausanne–Morges
- R12 – Agglomération yverdonnoise
- R13 – Agglomération du Chablais

- R14 – Agglomération Riviera–Veveyse–Haut-Lac
- R15 - Agglomération franco-valdo-genevoise et Région de Nyon
ainsi que les modifications correspondantes des mesures thématiques (A21, A22, A23, A24 et B11 principalement).

Le contenu concerné de ces fiches vise essentiellement à intégrer dans le plan directeur les mesures des projets d'agglomération ayant des incidences importantes sur l'organisation du territoire.

L'examen et l'approbation du reste des 2^{ème} et 3^{ème} adaptations fait l'objet d'un rapport séparé.

Remarques générales dans l'optique du droit fédéral et des tâches de la Confédération

Le présent rapport a pour but d'examiner si l'adaptation conduite par le canton est conforme au droit fédéral et répond aux exigences matérielles et formelles de la loi fédérale (LAT) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

Les présentes adaptations du PDCn Vaud n'ont pas pour but de répondre aux exigences de la LAT révisée entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Avec l'approbation de ces adaptations, le canton reste soumis aux dispositions transitoires au sens de l'art. 38a al.2 LAT. La mise en conformité au droit fédéral révisé s'opérera dans le cadre d'une adaptation ultérieure du PDCn Vaud.

L'obligation de coordonner les projets d'agglomération avec le plan directeur cantonal est issue des dispositions de l'art. 17c de la Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin). Les Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2^{ème} génération de la Confédération prévoient en ce sens que les mesures de la liste A (mesures de transport et d'urbanisation qui leur sont étroitement liées) soient ancrées en tant que « coordination réglée » dans un plan directeur approuvé par la Confédération avant la signature de l'accord sur les prestations par la Confédération.

C'est en effet dans le plan directeur cantonal qu'est assurée la coordination territoriale des mesures de transport prévues dans le cadre du projet d'agglomération et pour lesquelles un financement de la Confédération est garanti. Pour qu'une mesure soit approuvée par la Confédération en tant que « coordination réglée », il faut au préalable que la coordination territoriale de la mesure ait été démontrée.

Finalement, la légalité de projets particuliers est examinée de manière sommaire et d'éventuels doutes à ce sujet sont énoncés. Mais il convient de relever que, si le plan directeur doit permettre aux autorités de rendre rapidement une décision sur ces projets dans le respect des priorités et des appréciations émises dans le plan directeur, il ne garantit pas la légalité d'un projet particulier.

1.3 Déroulement de l'examen

A la réception de l'envoi complémentaire du canton en novembre 2014, le dossier a pu être transmis pour examen aux services fédéraux membres de la *Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire* (COT) le 6 novembre 2014. L'ARE a également invité le département chargé de l'aménagement du territoire des cantons voisins à se prononcer dans le cadre de la procédure d'approbation.

Invité à se prononcer sur le projet de rapport d'examen, le département chargé de l'aménagement du territoire du canton de Vaud s'est prononcé le 22 juin 2015 en ne formulant qu'une demande de correction de détail.

2 Procédure

2.1 Déroulement des travaux

Le PDCn Vaud révisé a été adopté par le parlement cantonal en 2007 et a été approuvé par la Confédération en 2008.

Suite à l'élaboration des projets d'agglomération de deuxième génération, le canton a mis à jour les fiches correspondantes du PDCn Vaud et les a soumises pour examen et approbation dans le cadre de la demande d'approbation de la troisième adaptation du PDCn Vaud le 8 juillet 2014.

2.2 Collaboration entre autorités et participation de la population

2.21 Collaboration avec les autorités fédérales

Les échanges entre le canton de Vaud et l'ARE ont principalement eu lieu dans le cadre du processus d'élaboration et d'examen des projets d'agglomération, et très ponctuellement sur les modifications apportées aux fiches du PDCn Vaud.

Les fiches de mesures R11 à R15, tout comme les modifications correspondantes qui sont de compétence du Conseil d'Etat dans les mesures thématiques concernées (A21, A22, A23, A24 et B11 principalement), n'ont pas été transmises à la Confédération pour examen préalable.

2.22 Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins

Le canton de Vaud travaille de manière régulière avec les cantons voisins et les régions des pays voisins pour les agglomérations qui les concernent (agglomération franco-valdo-genevoise, agglomération du Chablais et agglomération Rivelac).

Les cantons voisins ont par ailleurs eu l'occasion de s'exprimer sur le contenu des présentes adaptations dans le cadre de l'audition ad hoc. Leurs remarques (cantons de Genève et du Valais) sont intégrées dans les chapitres thématiques y relatifs.

De manière générale, on peut affirmer que le canton de Vaud collabore de façon satisfaisante avec les cantons et régions qui l'entourent.

2.23 Collaboration au sein du canton et participation de la population

Les mesures R11 à R15, reprenant le contenu essentiel des projets d'agglomération de deuxième génération, ainsi que les modifications correspondantes des mesures thématiques, n'ont pas fait l'objet d'une consultation publique spécifique et ne sont pas passées devant le parlement cantonal.

Pour chacun des cinq projets d'agglomération, une consultation publique avait cependant eu lieu dans le cadre de leur processus d'élaboration. Les fiches de mesures adaptées ont également fait l'objet d'une consultation auprès des services de l'administration cantonale, ainsi qu'auprès des organes d'agglomération (groupes techniques et comités de pilotage) du 11 avril au 9 mai 2014, ce qui a permis d'apporter plusieurs ajustements et compléments d'information, ainsi que d'obtenir leur validation par les structures d'agglomération.

Les exigences en matière de collaboration entre autorités au sein du canton et d'information et de participation publiques semblent ainsi remplies.

3 Contenu et forme

Les dispositions légales fédérales révisées (LAT et OAT) sont entrées en force le 1^{er} mai 2014. Avec les adaptations transmises, le canton de Vaud n'entend pas remplir les exigences découlant de ce cadre légal révisé. Cette mise en conformité s'opérera dans le cadre d'une adaptation ultérieure du PDCn Vaud.

En l'état des informations transmises par le canton, la base pour l'approbation des mesures d'urbanisation conformément au cadre légal révisé fait défaut, notamment parce que le dimensionnement des zones à bâtir ne peut être évalué en relation à un taux cantonal d'utilisation, et parce que le canton n'a pas encore défini de territoire d'urbanisation. La Confédération exprime dès lors une réserve générale quant à la partie urbanisation des fiches des projets d'agglomération du PDCn Vaud et ne peut approuver en coordination réglée que les projets pour lesquels des informations suffisantes et concordantes lui ont été transmises.

La définition de sites stratégiques d'agglomération apparaît d'ores et déjà comme une piste intéressante pour le volet urbanisation en vue de la prochaine adaptation ; cependant, en l'absence de priorisation, et contrairement à la mention qui en est faite dans la mesure B11, les sites stratégiques d'agglomération ne sauraient répondre *a priori* à la notion d'importance cantonale au sens de l'art.52a al.2 let. c OAT.

Enfin, l'Office fédéral de la culture souhaiterait voir développer la thématique du patrimoine culturel (notamment ISOS) dans la systématique des fiches des projets d'agglomération.

Modification dans le cadre de l'adaptation

p.117, la phrase suivante est supprimée : « Ces sites sont considérés d'importance cantonale au sens de l'art.52a al.2 lit. c OAT ».

Réserves

L'approbation de l'adaptation des fiches des projets d'agglomération et des modifications correspondantes des fiches thématiques du PDCn Vaud par la Confédération ne libère pas le canton de Vaud des obligations liées à l'application des articles 38a LAT et 52a OAT.

La Confédération exprime une réserve générale quant au contenu de la partie urbanisation des fiches des projets d'agglomération en lien au dimensionnement des zones à bâtir et au territoire d'urbanisation.

3.1 Projet d'agglomération Lausanne-Morges (R11)

L'adaptation du PDCn Vaud intègre les éléments du projet d'agglomération Lausanne-Morges de 2^{ème} génération, dont il reflète l'état d'avancement au printemps 2012. Sur la base du *Message relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015*, le Parlement fédéral a

fixé à 35% le taux des contributions de la Confédération aux mesures cofinancées en priorité A.

Mesures de la liste A du projet d'agglomération inscrites dans le PDCn Vaud

Figurent dans l'adaptation du PDCn Vaud en tant que projet à la coordination réglée (inscrites dans la mesure A21) la création du tronçon de ligne de tramway entre Renens et Villars-Ste-Croix, ainsi que la première étape de réalisation du métro m3. Cette inscription est la condition minimale à la conclusion de l'accord sur les prestations entre la Confédération et les organes responsables de l'agglomération.

Les mesures d'urbanisation étroitement liées à une mesure infrastructurelle de la liste A d'après le rapport d'examen du projet d'agglomération Lausanne-Morges sont également inscrites dans le PDCn Vaud. Il s'agit des sites stratégiques E2 Arc-en-Ciel – Cocagne-Buyère, J Lausanne et K Renens, mentionnés dans la mesure B11. Ces sites regroupent chacun plusieurs secteurs de planification à des stades différents de développement. Les trois sites stratégiques étaient déjà mentionnés dans le plan directeur cantonal adapté en 2011, mais de nouveaux secteurs de planification sont apparus, alors que d'autres ont évolué. Tous ces secteurs sont inclus dans le projet d'accord sur les prestations entre la Confédération et l'organe responsable de l'agglomération.

A la connaissance de la Confédération, ces différents projets n'impliquent pas la création de nouvelles zones à bâtir ni d'emprises sur les surfaces d'assolement. La détermination de la présence d'autres intérêts spatiaux et leur coordination ont pu être établies sur la base des informations complémentaires transmises par le canton.

Rappel :

L'art. 8 al.2 de la LAT révisée introduit des exigences nouvelles sur les projets à incidence importante sur le territoire et l'environnement: ces projets doivent être traités dans le plan directeur cantonal conformément aux exigences du complément au guide de la planification directrice (ARE, mars 2014). Pour traiter de ces projets dans le plan directeur cantonal, il ne suffit pas de les mentionner en leur attribuant un état de coordination a priori. Le dossier du PDCn Vaud (texte ou documentation annexe) doit en effet permettre de vérifier que la coordination spatiale effective soit conforme à l'état de coordination indiqué.

Mandat pour une prochaine adaptation du PDCn Vaud

Compte tenu de la diversité de l'état d'avancement des secteurs de planification compris dans les différents sites stratégiques, il faut préciser et démontrer, soit dans le PDCn Vaud, soit dans un document annexe, l'état de coordination spécifique de chaque secteur relevant du plan directeur cantonal selon le chapitre 6.2 des *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération*.

3.2 Projet d'agglomération yverdonnois (R12)

L'adaptation du PDCn Vaud intègre les éléments du projet d'agglomération de 2^{ème} génération, dont il reflète l'état d'avancement au printemps 2012. Ce projet d'agglomération a fait l'objet par l'ARE d'un examen qui a débouché sur un rapport publié le 26 février 2014. Le Parlement fédéral a fixé à l'automne 2014 à 35% le taux des contributions de la Confédération aux mesures cofinancées en priorité A. Selon le rapport du 26 février 2014, seul le réaménagement de la gare CFF de Grandson devait impérativement être inscrit dans le PDCn Vaud, ce qui est le cas.

3.3 Projet d'agglomération du Chablais (R13)

L'adaptation du PDCn Vaud intègre les éléments du projet d'agglomération de 2^{ème} génération qui concernent la partie vaudoise de l'agglomération, et en reflète l'état d'avancement fin 2011. Le projet d'agglomération a fait l'objet d'un rapport d'examen de l'ARE le 26 février 2014. En raison de son trop faible impact (rapport coût-utilité), proposition a été soumise au Parlement fédéral de ne pas en cofinancer les mesures ou paquets de mesures durant la deuxième tranche du fonds d'infrastructure. Celui-ci a toutefois accepté de cofinancer le réaménagement de l'interface de la gare CFF d'Aigle et différents projets de mobilité douce à hauteur de 2.9 mio. de francs. Aucune de ces mesures ne requiert son inscription dans le PDCn Vaud.

L'Office fédéral de la culture souhaite voir compléter le chapitre relatif au patrimoine culturel, en cohérence avec l'enjeu de préservation de l'identité des localités mentionné dans la même fiche.

3.4 Projet d'agglomération Riviera - Veveyse - Haut-Lac (R14)

L'adaptation du PDCn Vaud intègre les éléments du projet d'agglomération de 2^{ème} génération, dont il reflète l'état d'avancement fin 2011. Le projet d'agglomération a fait l'objet d'un rapport d'examen de l'ARE le 26 février 2014. En raison de l'impact trop faible du projet d'agglomération (rapport coût-utilité), proposition a été soumise au Parlement fédéral de ne pas en cofinancer les mesures ou paquets de mesures durant la deuxième tranche du fonds d'infrastructure. Cette proposition a été confirmée par le Parlement.

Dans la rubrique Principes de localisation, l'Office fédéral de la culture demande que soit ajouté, conformément à d'autres fiches de projets d'agglomération, un chapitre relatif au patrimoine culturel, annoncé mais non concrétisé.

Par ailleurs, vu que le pôle de développement du bassin du Haut-Lac accueillera notamment l'Hôpital Riviera-Chablais Vaud-Valais, le canton du Valais demande à ce

que sous « Compétences », la tâche cantonale soit adaptée de la manière suivante : le Canton « assure la coordination avec les Cantons de Fribourg et du Valais ».

Mandat pour une prochaine adaptation du PDCn Vaud

Ajouter dans la rubrique Principes de localisation, conformément à d'autres fiches de projets d'agglomération, un chapitre relatif au patrimoine culturel.

Modifier sous « Compétences » la tâche cantonale de la manière suivante : le Canton « assure la coordination avec les Cantons de Fribourg et du Valais ».

3.5 Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (R15)

L'adaptation du PDCn Vaud intègre les éléments du projet d'agglomération de 2^{ème} génération, dont il reflète l'état d'avancement au printemps 2012. Le projet d'agglomération a fait l'objet d'un rapport d'examen de l'ARE le 26 février 2014. Le Parlement fédéral a fixé à 40% le taux des contributions de la Confédération aux mesures cofinancées en priorité A.

Les différentes mesures situées dans le canton de Genève qui doivent être inscrites dans son plan directeur l'ont été dans le cadre de la révision totale de ce dernier ; ce n'est qu'à la suite de l'approbation du plan directeur cantonal genevois par le Conseil fédéral que la Confédération pourra signer l'accord sur les prestations pour ce projet d'agglomération de 2^{ème} génération. La partie vaudoise du projet d'agglomération ne comprend pas de projets qui doivent être inscrits dans le plan directeur cantonal.

Le canton de Genève indique que la thématique des installations à forte fréquentation (mesure D13 du PDCn Vaud) devra être coordonnée dans le cadre du projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

Mandat pour la suite de la planification

Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois devra garantir la coordination de la thématique des installations à forte fréquentation entre les deux cantons lors du dépôt de sa prochaine génération.

3.6 Cartographie

Comme leur hétérogénéité l'indique, les cartes illustrant les thématiques des différentes mesures d'agglomération semblent directement provenir des dossiers des projets d'agglomération. Leur échelle de reproduction les rend majoritairement illisibles. Il

conviendra dans une prochaine adaptation de les rendre lisibles, par exemple en en agrandissant le format.

Mandat pour une prochaine adaptation du PDCn Vaud

Le canton veillera à rendre lisibles les différentes cartes utilisées dans le PDCn Vaud pour illustrer les différents projets d’agglomération.

4 Conclusions

Suite à l'examen effectué, l'ARE propose au DETEC de prendre la décision suivante:

1. Sur la base du rapport d'examen de l'ARE du 30 mars 2015, les adaptations du plan directeur vaudois relatives aux projets d'agglomération (fiches R1 *Projets d'agglomération*, R11 *Agglomération Lausanne-Morges*, R12 *Agglomération yverdonnoise*, R13 *Agglomération du Chablais*, R14 *Agglomération Riviera-Veveyse-Haut-Lac*, R15 *Agglomération franco-valdo-genevoise et Région de Nyon*) et les éléments des mesures A21, A22, A23, A24 et B11 faisant référence aux projets d'agglomération sont approuvés, sous réserve des points 2. à 4. Sont en particulier approuvées en coordination réglée les mesures infrastructurelles visant la création du tronçon de ligne de tramway entre Renens et Villars-Ste-Croix, ainsi que la première étape de réalisation du métro m3.
2. L'importance cantonale des sites stratégiques d'agglomération au sens de l'art.52a al.2 let. c OAT telle que définie de manière générique dans la mesure B11 du PDCn Vaud n'est pas approuvée par la Confédération.
3. La présente approbation ne libère pas le canton de Vaud des obligations liées à l'application des articles 38a LAT et 52a OAT. Le canton de Vaud reste dès lors soumis aux dispositions transitoires du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire prévues par ces articles.
4. La Confédération exprime une réserve générale quant au contenu du volet urbanisation des fiches des projets d'agglomération en lien au dimensionnement des zones à bâtir et au territoire d'urbanisation.
5. Dans le cadre d'une prochaine adaptation du PDCn Vaud, compte tenu de la diversité de l'état d'avancement des secteurs de planification compris dans les différents sites stratégiques, l'état de coordination spécifique de chaque secteur de planification relevant du plan directeur et les informations le justifiant devront être précisés soit dans le PDCn Vaud, soit dans un document annexe.

Ittigen, le

3.7.15

Office fédéral du développement territorial
La directrice



Maria Lezzi