



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

Adaptation 4bis

Fiches R11, R13, R15 (projets d'agglomération) et modifications correspondantes
des mesures thématiques A21 et A22

Rapport d'examen

Ittigen, le 13 décembre 2019

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	4
2	PROCÉDURE	5
2.1	Déroulement des travaux	5
2.11	Collaboration avec les autorités fédérales	5
2.12	Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins	5
2.13	Collaboration au sein du canton et participation de la population	5
3	CONTENU ET FORME	6
3.1	Remarques générales	6
3.2	Projet d'agglomération Lausanne-Morges (R11), Infrastructures de transports publics (A21) et Réseaux routiers (A22)	7
3.3	Projet d'agglomération du Chablais (R13)	8
3.4	Grand Genève – partie vaudoise (R15)	8
4	CONCLUSIONS	10

1 Objet et déroulement de l’examen

1.1 Demande du canton

Par lettre du 14 février 2019, la Cheffe 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) au sens de l’article 11 OAT.

Le dossier complet intitulé « Plan directeur cantonal – Adaptation 4bis – Dossier pour approbation » est parvenu à l’ARE le 18 février 2019. Il était composé de l’ensemble des fiches de mesures comprises dans l’adaptation 4bis, ainsi que d’un rapport explicatif global et d’une fiche explicative relative à la mesure « Métro m3, étape 2 Flon-Blécherette ».

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 :

- R11 – Agglomération Lausanne–Morges
 - R13 – Agglomération du Chablais
 - R15 – Agglomération franco-valdo-genevoise et Région de Nyon
- ainsi que les modifications correspondantes des mesures thématiques (A21, A22).

Le contenu modifié de ces fiches vise essentiellement à intégrer dans le plan directeur les éléments d’intérêt cantonal des projets d’agglomération de troisième génération, et en particulier les mesures des projets d’agglomération ayant des incidences importantes sur l’organisation du territoire. Les modifications ont de ce fait été limitées au strict minimum.

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).

Conformément aux dispositions de l'article 30 LAT, l'obligation de coordonner les projets d'agglomération avec le plan directeur cantonal est issue des dispositions de l'article 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 3^e génération de la Confédération du 16 février 2015 prévoient en ce sens que les mesures de la liste A (mesures de transport, ainsi que mesures 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.

La légalité de projets particuliers et mises en zones inscrits dans le plan directeur cantonal est examinée de manière sommaire et d'éventuels doutes à ce sujet sont énoncés. A ce titre, si le plan directeur cantonal approuvé par la Confédération doit permettre aux autorités, sur la base des dispositions qu'il contient, de rendre rapidement une décision conforme au droit et opposable aux tiers sur des projets, dans le respect des priorités et des appréciations émises dans ce même plan directeur cantonal, il ne garantit toutefois pas en tant que tel la légalité d'un projet particulier. Il en va de même pour les mises en zone qu'il prévoit.

1.3 Déroulement de l'examen

Les modifications apportées par le canton au PDCn ont été transmises le 21 mars 2019 pour examen aux services fédéraux membres de la *Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire* (COT) concernés par les modifications transmises par le canton. L'ARE a également invité le département chargé de l'aménagement du territoire des cantons voisins concernés (GE et VS) à se prononcer dans le cadre de la procédure d'approbation. Leurs remarques (cantons de Genève et du Valais) sont intégrées dans les chapitres thématiques y relatifs.

Le Département du territoire et de l'environnement du canton de Vaud a été invité à s'exprimer au sens de l'article 11, alinéa 1, OAT en août 2019. Par son courrier du 5 novembre 2019, la Cheffe dudit département a déclaré se rallier au contenu du présent examen.

2 Procédure

2.1 Déroulement des travaux

Le PDCn révisé a été adopté par le parlement cantonal en 2007, approuvé par la Confédération en 2008 et est entré en vigueur le 1^{er} août 2008.

La mise à jour des fiches du PDCn relatives aux trois projets d’agglomération déposés pour examen dans le cadre de la troisième génération en décembre 2016 et aux thématiques associées a été soumise pour examen et approbation le 14 février 2019 à la Confédération après avoir été approuvée par le Conseil d’Etat le 30 janvier 2019.

2.11 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.

Les fiches de mesures R11, R13 et R15, tout comme les modifications correspondantes qui sont de compétence du Conseil d’Etat dans les mesures thématiques concernées (A21 et A22), n’ont pas fait l’objet d’un examen préalable de la part de la Confédération.

2.12 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).

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

2.13 Collaboration au sein du canton et participation de la population

Les mesures R11, R13 et R15, reprenant le contenu essentiel des projets d’agglomération de troisième génération, ainsi que les modifications correspondantes des mesures thématiques faisant l’objet de l’adaptation 4bis du PDCn, n’ont pas fait l’objet d’une consultation publique spécifique.

Pour chacun des trois projets d'agglomération, une consultation publique avait cependant eu lieu dans le cadre de leur processus d'élaboration. Toutes les fiches de mesures adaptées ont également fait l'objet d'une consultation auprès des directions de l'administration cantonale, ainsi qu'auprès des organes d'agglomération.

Au vu de ces différentes procédures et de la nature des modifications apportées au PDCn, les exigences en matière de collaboration entre autorités au sein du canton et d'information et de participation publiques semblent remplies.

3 Contenu et forme

3.1 Remarques générales

Alors que, tout comme celles des fiches thématiques A21 et A22, les modifications des fiches R11, R13 et R15 ne concernent pas le contenu de compétence du Parlement vaudois, les premières sont de plus très ponctuelles. Dans le cadre de la consultation des services fédéraux concernés et de l'audition des cantons voisins, ceux-ci ont formulé différentes remarques et demandes de corrections mettant en évidence le caractère pour le moins obsolète de certaines dispositions du PDCn, notamment l'état d'avancement des projets d'infrastructure, de l'évolution du contexte réglementaire et légal (étapes PRODES - Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire). Celles-ci ne faisant pas l'objet du contenu sous examen pour approbation, le présent rapport d'examen n'y fait pas référence, ou essentiellement en tant qu'indication. Une synthèse des observations des services fédéraux sera parallèlement transmise au canton.

Par ailleurs, du fait de la faible marge de manœuvre dont il dispose quant au respect de la part minimale de surface d'assolement (SDA) qui lui est dévolue dans le plan sectoriel correspondant, le canton de Vaud a été amené à adopter une stratégie très restrictive quant à leur utilisation, y compris pour les projets d'infrastructures fédéraux. Sur ce point, la Confédération rappelle que les services fédéraux concernés ont signé le 13 décembre 2017 une « Déclaration d'intention sur la compensation des surfaces d'assolement (SDA) à appliquer en principe lors des projets fédéraux », qui les engage à rechercher des solutions de compensation en collaboration avec les cantons et les porteurs de projet tiers. Aux yeux de la Confédération, une telle collaboration est absolument nécessaire pour éviter que des projets nationaux soient bloqués en raison de leur emprise sur des SDA.

Les mandats et demandes formulés dans le rapport d’examen de l’ARE du 3 juillet 2015 et la décision correspondante du Département de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication portant sur les aspects non traités par le canton dans la présente adaptation conservent leur validité.

Mandat pour la prochaine adaptation du plan directeur relative au transport

Le canton de Vaud est invité lors de la prochaine adaptation du plan directeur relative au thème transport à actualiser les fiches A21, A22, R11, R13 et R15 en fonction de l’état d’avancement des projets d’infrastructure et de l’évolution du contexte réglementaire et légal (étapes PRODES – Programme de développement stratégique de l’infrastructure ferroviaire).

3.2 Projet d’agglomération Lausanne-Morges (R11), Infrastructures de transports publics (A21) et Réseaux routiers (A22)

L’adaptation 4bis du PDCn intègre les éléments du projet d’agglomération Lausanne-Morges (PALM) de 3^e génération, dont elle reflète l’état d’avancement à l’automne 2016. Le projet d’agglomération a fait l’objet d’un rapport d’examen de l’ARE le 14 septembre 2018, dans le cadre de la procédure ad hoc relative au Programme en faveur du trafic d’agglomération de la Confédération.

La fiche A21 est complétée de l’inscription en coordination réglée du projet de seconde étape de réalisation du métro m3, entre le Flon et la Blécherette, qui figure dans la liste A du rapport d’examen de l’ARE sur le PALM ; celle-ci est justifiée par les éléments contenus dans une fiche explicative ad hoc. Par cette inscription, le canton établit que la coordination territoriale de la mesure a été réglée, remplissant ainsi la condition minimale à la conclusion de l’accord sur les prestations entre la Confédération et les organes responsables de l’agglomération.

Dans cette même fiche, la création du tronçon de ligne de bus à haut niveau de service Avenue d’Echallens, Chauderon et Montétan est inscrite en coordination en cours.

Les services fédéraux ont formulé les observations suivantes :

L’OFEV demande que des mesures soient prises pour améliorer la perméabilité du corridor à faune d’importance suprarégionale avant de réaliser le renforcement de la cadence du Lausanne-Echallens-Bercher (LEB) entre Cheseaux-sur-Lausanne et Echallens.

L’OFROU précise que la réalisation du contournement de Morges se distingue des autres mesures par son horizon de réalisation nettement plus lointain et que l’énoncé y relatif devrait être complété en conséquence.

3.3 Projet d'agglomération du Chablais (R13)

L'adaptation 4bis du PDCn intègre les éléments du projet d'agglomération du Chablais de 3^e génération, dont elle reflète l'état d'avancement à l'automne 2016. Le projet d'agglomération a fait l'objet d'un rapport d'examen de l'ARE le 14 septembre 2018, dans le cadre de la procédure ad hoc relative au Programme en faveur du trafic d'agglomération de la Confédération. Aucune de ses mesures ne requiert une inscription dans le PDCn.

Pour les CFF, la gare d'Aigle doit faire l'objet de la mention de "HUB de mobilité" ; de plus, afin de pouvoir garantir le succès de cette appellation, il sera important de définir les besoins en terme de parkings (2 roues et voiture) de même que les différentes interfaces (bus, taxi, TP, etc).

3.4 Grand Genève – partie vaudoise (R15)

L'adaptation 4bis du PDCn intègre les éléments du projet d'agglomération de 3^e génération du Grand Genève, partie vaudoise, dont elle reflète l'état d'avancement à l'automne 2016. Le projet d'agglomération a fait l'objet d'un rapport d'examen de l'ARE le 14 septembre 2018, dans le cadre de la procédure ad hoc relative au Programme en faveur du trafic d'agglomération de la Confédération.

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 mise à jour de ce dernier adoptée par le Grand Conseil genevois le 10 avril 2019 et transmise début juillet 2019 à la Confédération pour examen et approbation; ce n'est qu'à la suite de l'approbation de celle-ci par la Confédération que l'accord sur les prestations pour ce projet d'agglomération de 3^e génération pourra être signé. La partie vaudoise du projet d'agglomération ne comprend quant à elle pas de projets qui doivent être inscrits dans le PDCn.

Dans le cadre de l'audition des cantons, celui de Genève précise qu'il n'y a plus de comité de pilotage (COFIL) du projet d'agglomération (p.2) : le canton de Vaud est membre du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) Grand Genève et participe à ses différentes instances de pilotage (comité technique, bureau, assemblée), qu'il cofinance quant à son budget de fonctionnement et le portage de certaines études.

Le canton de Genève suggère par ailleurs les compléments et modifications suivants :

- (p.6) le bureau est composé de 8 membres de l'assemblée qui représentent les huit partenaires du GLCT ;

- (p.6) le comité technique est composé de trois chefs de projets (français, vaudois et genevois), du secrétaire général du GLCT et d’un collaborateur désigné par chaque partenaire du GLCT.

Comme il s’agit dans les deux cas de corrections de faits qui ne déploient pas d’effets sur le territoire, le canton de Vaud est invité à actualiser le PDCn dans les meilleurs délais sur la base des demandes et suggestions du canton de Genève et à en informer l’ARE lorsque ce sera fait.

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 13 décembre 2019, l'adaptation 4bis du plan directeur vaudois relative aux éléments des mesures A21 et A22 et aux projets d'agglomération (fiches R11 *Agglomération Lausanne-Morges*, R13 *Agglomération du Chablais*, R15 *Grand Genève – partie vaudoise*) est approuvée, sous réserve du chiffre 2 ci-après.
2. Le canton de Vaud est invité lors de la prochaine adaptation du plan directeur relative au thème transport à actualiser les fiches A21, A22, R11, R13 et R15 en fonction de l'état d'avancement des projets d'infrastructure et de l'évolution du contexte réglementaire et légal (étapes PRODES – Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire).

Office fédéral du développement territorial
La directrice



Maria Lezzi