



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Office fédéral du développement
territorial
Kochergasse 10
3003 Berne

Réf. : PM/15003985

Lausanne, le 29 avril 2009

Consultation de la révision de la LAT (projet LDTer)

Madame la Directrice,

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a pris connaissance avec le plus grand intérêt du projet de révision de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). Il vous transmet sa prise de position générale à laquelle sont jointes des remarques détaillées, sous forme de tableau, article par article.

1. APPRECIATION GLOBALE

Le Conseil fédéral a constaté avec raison que la loi devait être réexaminée compte tenu des changements intervenus dans la société. La Suisse s'est urbanisée. Les espaces ruraux se sont diversifiés. La LAT n'apporte en effet pas une réponse suffisante aux nouveaux défis que doivent relever les autorités chargées de l'aménagement du territoire.

Le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité de modifier la LAT et **partage les objectifs généraux** énoncés dans le rapport explicatif. Le droit fédéral doit être modifié dans le sens des principes de développement durable, notamment afin de lutter contre l'étalement urbain et le mitage du territoire. Il doit mieux tenir compte de la réalité urbaine et des espaces fonctionnels qui peuvent dépasser les niveaux institutionnels. Il doit prendre en considération la diversité du territoire suisse. Le système mis en place par la LAT pour les constructions situées hors de la zone à bâtir a été fortement critiqué ces dernières années et c'est avec raison que le Conseil fédéral veut changer ce système.

Par contre, le Conseil d'Etat n'est **pas d'accord avec le projet de loi dans sa teneur actuelle**. Il ne respecte pas le cadre défini par la Constitution fédérale. Les moyens choisis ne permettront pas dans leur forme actuelle d'atteindre les objectifs généraux. Ils sont parfois disproportionnés. Leur faisabilité n'a pas suffisamment été vérifiée. Le projet posera des problèmes de mise en œuvre insurmontables.

Une modification de la LAT apparaît suffisante au regard des lacunes à combler et des améliorations à apporter. La décision du Conseil fédéral de proposer le projet de révision LDTer comme contre-projet indirect à l'initiative dite « initiative du paysage » l'oblige à présenter le projet aux Chambres fédérales dans des délais très courts, trop courts. Un projet de révision de cette importance mérite davantage d'attention et doit prendre le temps nécessaire à trouver les meilleures solutions pour ce pays en concertation avec tous les partenaires.

Le Conseil d'Etat regrette que la Confédération n'ait pas discuté de ce projet avec les cantons. Il souhaite qu'à l'avenir un débat puisse avoir lieu car le projet contient des idées et des propositions intéressantes qui doivent être développées.

Il demande la poursuite des travaux de modification de la législation en collaboration avec les cantons et les autres partenaires de l'aménagement du territoire dans le cadre des compétences définies par la Constitution fédérale. La réflexion devrait porter également sur la modification de l'Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire.

2. NOUVEAUX INSTRUMENTS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le projet LDter contient de nouveaux instruments d'aménagement du territoire. Il convient de **revoir cette boîte à outils avec une volonté de simplification** de manière à ne pas alourdir inutilement le travail des autorités chargées de l'aménagement du territoire.

- 2.1 Une place centrale est réservée au **Projet de territoire suisse**. Le Conseil d'Etat est favorable à ce qu'une vision du territoire suisse soit élaborée avec les cantons. Il ne faut pas que son contenu se confonde avec celui des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération. Le Projet de territoire suisse contient non seulement des stratégies cadres pour l'ensemble du territoire national mais aussi des stratégies spécifiques pour des territoires particuliers¹. Le contenu minimal et le processus d'adoption et de modification doivent être définis dans la loi. Le Projet de territoire suisse ne peut être contraignant que dans les domaines de compétence de la Confédération. Si le projet de territoire suisse et les plans et conceptions sectoriels sont contraignants pour toutes les autorités et pour les personnes investies de tâches publiques de la Confédération, ils doivent être pris en compte par les planifications directrices cantonales. L'article 33 du projet LDter prévoit que les plans directeurs cantonaux doivent respecter les planifications des espaces fonctionnels mais ne parlent pas des instruments directeurs de la Confédération. Le texte pourrait laisser penser qu'à priori les planifications des espaces fonctionnels ont plus de poids que celles de la Confédération. Il faut revoir les dispositions sur les effets des planifications directrices fédérales, celles des espaces fonctionnels et celles relatives aux planifications directrices cantonales de manière à garantir la cohérence du système.
- 2.2 Le Conseil d'Etat salue l'introduction du **Projet d'agglomération** dans la législation fédérale. Il émet toutefois quelques réserves. Le projet LDter devrait définir les espaces fonctionnels dont le développement nécessite une action commune de plusieurs collectivités. Le Projet de territoire suisse n'émane pas d'une institution. La responsabilité en incomberait à une entité à créer par le canton, les villes et les communes (art. 23 al. 3 du projet). Le but recherché par l'introduction de ce nouvel instrument n'est toutefois pas de créer un nouveau niveau institutionnel. Dans ces conditions, le projet d'agglomération ne devrait pas en tant que tel avoir force obligatoire pour les autorités. Il doit être repris par les plans directeurs cantonaux pour pouvoir avoir force contraignante pour les autorités. Des précisions doivent être apportées au sujet de son contenu et de son processus d'élaboration.
- 2.3 La nécessité de planifications transversales s'impose avant tout dans les agglomérations et selon les circonstances dans les espaces fonctionnels ruraux². La nécessité d'un tel outil dans les espaces fonctionnels ruraux n'est pas démontrée.

¹ Rapport explicatif du 12 décembre 2008 de la Confédération, p. 34 ss.

² Rapport explicatif, p. 41.

3. MODIFICATIONS RELATIVES AUX INSTRUMENTS EXISTANTS

- 3.1 Les modifications liées au **Plan directeur cantonal** sont judicieuses. Le Conseil d'Etat est favorable à la définition de son contenu minimal qui permettra d'assurer une cohérence des différentes planifications cantonales. En particulier, il est important que le PDC fixe la taille maximale des surfaces affectées à l'urbanisation dans leur ensemble.
- 3.2 Plusieurs modifications concernent **les plans d'affectation**. Le projet LDTer prévoit la délimitation de **zones de danger** dans les plans d'affectation. Les cartes de danger doivent être prises en compte dans les plans directeurs et dans les plans d'affectation : il ne s'agit pas de créer un nouveau type de zone mais de définir l'affectation et les mesures de construction appropriées à la problématique des dangers naturels. Les communes doivent définir les mesures applicables en fonction des risques. Elles peuvent être amenées à interdire toute construction ou à prescrire des règles de construction particulières.

Le Plan directeur cantonal vaudois contient une disposition qui fixe, pour les zones résidentielles, le **seuil** de 0,4 pour les valeurs **d'indice d'utilisation** que les communes définissent dans les règlements accompagnant les plans d'affectation. Les communes ne peuvent plus prévoir de valeur maximale d'indice d'utilisation inférieure à 0,4 pour les zones résidentielles. Le Conseil d'Etat regrette que le projet LDTer ne contienne aucune disposition à ce propos.

La nécessité de coordonner l'urbanisation et les transports à tous les niveaux de l'aménagement en Suisse est judicieuse. La proposition vaudoise d'inclure dans la notion d'**équipement** les transports publics (art. 41 al. 2 let. c du projet) a été retenue. Nous nous en félicitons. Les distinctions entre équipement de base, équipement général, équipement de détail (mentionné dans le rapport explicatif³ mais pas dans le projet) et raccordement ne sont pas claires. Il faudrait les simplifier.

Nous sommes très satisfaits de voir que le système mis en place dans le canton de Vaud pour garantir la **coordination entre aménagement du territoire et foncier** a été repris (art. 45 et 46 du projet).

La création de **zones à affectation différée** est critiquée en raison de l'indemnisation proposée à l'article 78, alinéa 2, du projet LDTer.

4. ZONES RURALES ET CONSTRUCTIONS HORS DE LA ZONE A BATIR

Le renforcement des **surfaces d'assolement** est **judicieux**. Chaque canton doit prendre les mesures nécessaires pour garantir ces surfaces à long terme. Par contre, tout troc entre cantons à ce sujet apparaît dangereux.

Pour le reste, le Conseil d'Etat n'est **pas favorable aux propositions** et émet les considérations suivantes. Le système prévu est complexe et peu clair. Quel est le lien entre le principe énoncé à l'article 52, alinéa 1, du projet LDTer de limiter la création de volumes supplémentaires au strict nécessaire avec la possibilité d'ériger des constructions et des installations liées à l'agriculture (art. 53 du projet) ou imposées par leur destination (art. 54

³ Rapport explicatif, p. 61.

du projet). La notion d'agriculture n'est d'ailleurs pas définie. L'application de nombreuses dispositions apparaît difficile. Il en va ainsi de l'article 56, alinéa 4, du projet LDTer qui prévoit en cas d'agrandissements de bâtiments existants, la compensation à raison du double de volume dans un autre endroit de la zone rurale ou de l'article 61, alinéa 1, du projet qui préconise la limitation de la durée de l'autorisation construire.

Les problèmes fondamentaux du système actuel des constructions hors des zones à bâtir de la LAT consistent principalement :

- pour les constructions conformes à la zone, les constructions agricoles, à ne pas permettre une définition différenciée selon les régions de la conformité à la zone et
- pour les constructions devenues non conformes à la zone, en un droit dérogatoire extrêmement compliqué et qui ne peut être adapté aux spécificités locales.

L'enjeu du territoire rural est de définir selon les différentes régions quelles nouvelles constructions agricoles peuvent être admises en zone agricole et par la suite comment gérer les constructions qui sont abandonnées par l'agriculture : quels usages peuvent être admis, quels transformations et agrandissements sont acceptables, pour quelle durée et sous quelles conditions ?

Une révision du régime légal des constructions non conformes hors zone à bâtir devrait s'appuyer sur un système de base simple et uniforme pour toute la Suisse qui ne prévoit plus de dérogations multiples et cumulatives. Il faut notamment changer la manière de définir les possibilités d'agrandissement. Il devient de plus en plus difficile d'effectuer les recherches de travaux de transformation, aussi mineures soient-elles jusqu'en 1972. Il ne faudrait plus prévoir de possibilités d'agrandissement en dehors du volume à moins que celles-ci ne soient au bénéfice de règles d'affectation communales ou intercommunales qui l'aient prévu.

Le système de base doit de plus comprendre une définition précise des constructions conformes à la zone agricole, notamment en ce qui concerne le logement agricole, qui est actuellement traité de façon fort différente selon les cantons.

Le Conseil d'Etat s'est toujours montré **favorable à l'abandon du système dérogatoire au profit de la planification d'affectation communale voire intercommunale**. Celle-ci doit pouvoir répondre aux besoins spécifiques et couvrir l'ensemble des intérêts en jeu, notamment aussi le devenir des constructions non conformes à la zone. Les exigences relatives à cette planification d'affectation devraient être suffisamment souples pour que celle-ci puisse être adaptée au contexte.

A défaut de planification d'affectation, le système de base fédéral s'appliquerait.

5. Taxes et contribution de plus-value

Le système de taxe d'imperméabilisation (art. 65 ss du projet) est juridiquement discutable et sa faisabilité est mise en doute. Par définition, les taxes sont perçues en échange d'une prestation donnée à l'administré et sont affectées. Il ne s'agit pas d'une taxe mais d'un impôt qui n'a pas à figurer dans cette législation. Le système conventionnel de l'indemnisation en cas d'affectation en zone rurale (art. 79 du projet) ne convient pas davantage car ce ne sont pas les propriétaires qui décident des mesures d'aménagement du territoire mais les autorités compétentes. Ces mesures ont un coût. Le législateur fédéral essaie par ce biais de réintroduire le système de compensation de la plus-value de l'article 5 LAT qu'il a beaucoup tempéré à l'article 70 du projet. Il y a lieu de poursuivre la réflexion globale sur tout ce qui est et peut être exigé des propriétaires.

Le Conseil d'Etat espère vivement que ces quelques considérations permettront de nourrir les discussions qui auront lieu à propos de la modification de la LAT.

Nous vous prions de croire, Madame la Directrice, à l'assurance de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- tableau des remarques détaillées

Copies

- Office des affaires extérieures
- Service développement territorial