

Réf. : CS/15022443

Lausanne, le 6 septembre 2017

Consultation fédérale relative à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire

Madame la Directrice,

Pour donner suite à l'invitation faite par la Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a l'honneur de vous adresser sa prise de position relative au projet cité en référence.

Nous rappelons, en préambule, la mauvaise expérience vécue avec le projet de LAT 1, et déplorons les incompréhensions entre nos autorités qui ont compliqué sa mise en œuvre.

Nous rappelons ici que le canton de Vaud a déjà eu l'occasion de se prononcer sur ce projet de révision dans le cadre de la consultation menée par la DTAP, dont le résultat vous a été communiqué le 9 mai 2017. Il avait en outre déjà répondu à la première consultation que votre service avait organisée en mai 2015.

Le Conseil d'Etat regrette les conditions difficiles de cette consultation, qui a dû être menée à la hâte, au cœur de l'été.

1. Appréciation générale du projet

Le projet de révision comprend une refonte de la réglementation relative aux constructions situées en dehors de la zone à bâtir. Il prévoit aussi une modification de certaines dispositions générales de la loi, l'introduction d'une obligation de planifier le sous-sol ainsi que de dispositions pénales.

Il a été décidé de procéder à une révision large du droit des constructions hors de la zone à bâtir. Toutefois, cette façon de procéder ne répond pas entièrement aux demandes des cantons de procéder à une révision matérielle complète. La multiplication des exceptions prévues aux art. 24ss LAT a mené à une législation particulièrement difficile à appréhender et sans systématique apparente. Seule une révision complète permettrait de remédier à ce problème de lisibilité.

Certes, la réglementation prévue fixe un cadre plus strict pour les constructions hors de la zone à bâtir (notamment les constructions conformes), et contribue ainsi à renforcer le principe de séparation du bâti et du non-bâti, et à mieux protéger les terres cultivables. Quelques innovations importantes (par exemple, l'obligation de remise en état lors de perte de l'utilité agricole) contribueront à une meilleure canalisation des constructions hors de la zone à bâtir. Toutefois, sur ce point, le Conseil d'Etat regrette que le projet de révision présenté ne conduise pas encore entièrement à la clarification demandée de longue date par les milieux concernés et les autorités en charges de l'application de la LAT. Cette révision aurait pu être l'occasion d'une amélioration plus drastique de la systématique de la loi et de son accessibilité, et ainsi de son respect.

Le Canton de Vaud salue, en revanche, l'introduction de dispositions relatives à la pesée des intérêts ainsi qu'à la planification des usages du sous-sol.

L'idée d'une planification de la zone agricole, qui est l'une des innovations majeures de ce projet, est soutenue sur son principe par le Conseil d'Etat. La formulation proposée ne peut toutefois pas être soutenue. Nous estimons qu'un travail supplémentaire devrait être fourni sur ce point, afin de le rendre praticable. Nous pouvons regretter que la marge d'appréciation laissée aux autorités cantonales et communales chargées d'appliquer la LAT soit si réduite. La promesse d'améliorer l'autonomie des cantons n'est donc pas encore pleinement effective avec ce projet.

L'instauration de dispositions pénales au sein de la LAT n'apparaît pas non plus pertinente, même si cela permet une harmonisation entre la LAT et la loi sur les résidences secondaires.

Nous relevons enfin que les modifications proposées n'apportent pas de plus-value substantielle à l'actuelle version de la loi (c'est le cas par exemple en ce qui concerne les espaces fonctionnels). A plusieurs égards (mentionnés ci-dessous), la rédaction française pose quelques problèmes et devrait être améliorée.

Aussi, et en l'état, même s'il soutient les orientations principales de la révision de la loi, **le Conseil d'Etat ne la soutient pas**. Il est d'avis que ce projet devrait faire l'objet :

- d'un réexamen, notamment sous l'angle du fédéralisme,
- de compléments,
- de clarifications sur un certain nombre de points (mentionnés dans l'analyse effectuée sous point 2).

2. Remarques article par article

Nous rappelons ici que des propositions d'amélioration avaient déjà été formulées dans le cadre de la consultation menée par la DATP en mai 2017.

Art. 2 al. 1 bis P-LAT

Nous estimons que la compétence en matière d'aménagement du territoire est de la compétence des cantons. A ce titre, nous estimons que cet article représente une dérive en violation avec les principes de la répartition des tâches entre Confédération, Cantons et Communes. Nous approuvons le principe d'une coordination et de la concertation, mais dans le respect des prérogatives de chacun. Si les cantons doivent coordonner les planifications entre eux, voire même, comme c'est le cas pour notre canton, avec des régions frontalières françaises, cela ne peut pas se faire comme le prévoit cet article.

Pour le surplus, la traduction française semble maladroite, car la notion « d'espace fonctionnel » n'est pas reprise dans l'article.

Art. 2 al. 2bis P-LAT

Nous approuvons la référence explicite à la pesée des intérêts dans la loi, afin d'en affirmer l'importance dans le droit de l'aménagement du territoire. Toutefois, la rédaction de la disposition mérite encore d'être travaillée : il convient d'affirmer d'une part que **la pesée des intérêts doit permettre de faire apparaître la meilleure solution et, d'autre part, qu'elle implique une marge de manœuvre au bénéfice des autorités.**

Art. 3 al. 5 P-LAT

Nous sommes favorables à cette modification. Les différentes utilisations du sous-sol, en particulier celles liées au développement des transports et de la géothermie, impliquent un besoin de coordination accru. Un ancrage dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est ainsi devenu nécessaire. Il conviendrait cependant de préciser que la coordination doit être faite lors de l'adoption des instruments d'aménagement du territoire, notamment du plan directeur cantonal, et d'éviter que cela impose une coordination supplémentaire pour des projets de minime importance.

Art. 6 al. 4 P-LAT

Nous comprenons le principe de cette modification dans la mesure où elle apporte un éclaircissement. Nous relevons toutefois qu'elle nous apparaît peu praticable et qu'elle n'apporte pas de plus-value substantielle. La jurisprudence exige de toute manière déjà actuellement que les inventaires fédéraux soient pris en considération lors des planifications d'affectation. Par ailleurs, il faudrait faire attention à ce que la rédaction de la loi ne mette pas les inventaires au même niveau que les plans sectoriels.

Art. 16a P-LAT

Nous ne soutenons pas cette proposition. Les critères prévus à l'alinéa 3 pour classer de nouveaux terrains en zone agricole spéciale compliqueront sensiblement leur développement alors que la révision de l'article 16a LAT avait pour objectif d'en favoriser le développement. La compétence de la Confédération étant limitée aux principes, il ne nous semble pas nécessaire de fixer des critères aussi détaillés dans le droit fédéral. La pratique actuelle, fondée sur l'article 34 OAT, qui offre une flexibilité suffisante aux autorités cantonales, donne entière satisfaction. **L'actuel article 16a LAT peut donc être maintenu.**

Art. 18 al. 4 et 5 P-LAT

Nous ne soutenons pas cette disposition. Sa rédaction est problématique. D'abord, elle semble indiquer que les buts et principes de l'aménagement du territoire ne doivent être observés qu'en dehors de la zone à bâtir. Ensuite, l'expression « destinées à tout le moins en partie à la construction » manque de clarté et n'est guère opportune. Cette expression peut être biffée car elle n'apporte rien : une zone spéciale est forcément destinée partiellement à la construction (sinon il s'agit d'une zone de protection au sens de l'art. 17 LAT). Pour le surplus, nous sommes favorables au principe d'une telle disposition, qui oblige les cantons et les communes à clarifier leurs critères et méthodologies pour la création de zones spéciales.

Art. 23 P-LAT

Le canton préfère la formulation actuelle ; cette modification n'est pas opportune

Art. 23a P-LAT

Nous regrettons que la référence à une pesée des intérêts obligatoire ne soit présente que dans la note marginale de la disposition. Il serait opportun d'exprimer plus clairement les exigences en la matière, comme le fait actuellement l'article 24 let. b LAT.

Art. 23b P-LAT

Nous estimons indispensable que la cohérence entre les différentes normes réglant les autorisations de construire soit vérifiée, afin d'éviter des contradictions entre les lois. Il s'agit de détecter les points péjorant de manière excessive les potentiels de développement de l'économie agricole.

Nous souhaitons qu'une solution offrant une marge de manœuvre suffisante aux différents acteurs soit privilégiée. L'**obligation de démolition** ou de remise en état existe déjà et est déjà appliquée dans des cas particuliers et nous l'approuvons. Par contre, dans l'hypothèse où l'obligation de démolir serait maintenue, une généralisation pour les constructions conformes à la zone est excessive. Une telle obligation ne doit pas être un frein à un développement agricole dynamique, notamment en obligeant les agriculteurs à thésauriser excessivement, ce qui risque de conduire à l'abandon de projets et, à terme, à la disparition d'exploitations agricoles familiales.

En outre, en raison du caractère provisoire de l'autorisation, on peut craindre que l'investissement dans des mesures d'intégration paysagère et dans une architecture de qualité (système constructif, matériaux) soit moins important qu'actuellement. Il conviendra donc de veiller à ce que l'entretien des bâtiments concernés soit suffisant.

Le Conseil d'Etat est favorable à ce que l'autorité puisse renoncer à imposer l'obligation de démolir. Le projet prévoit que cela pourrait être le cas lorsque la démolition ne serait « *pas aisée* ». Ce terme manque de précision, ce qui pourrait s'avérer problématique dans un domaine dans lequel les litiges risquent d'être nombreux. Il conviendrait ainsi de laisser une marge de manœuvre plus importante aux autorités cantonales.

Une preuve de viabilité à long terme n'est pas facile à apporter et ne constitue de toute manière pas une garantie de pérennité réelle. La mise en œuvre de cet alinéa risque ainsi d'être problématique.

Le Conseil d'Etat est favorable à la 2^e variante proposée car elle inclut aussi les constructions imposées par leur destination.

Art. 23c P-LAT

Cet article doit être supprimé au vu de ce qui a été dit plus haut

Art. 23d P-LAT

De manière générale, le Conseil d'Etat salue la possibilité offerte aux cantons de prévoir des dérogations, ce qui permettra une meilleure prise en considération des spécificités locales. Nous sommes en particulier favorables au recours accru au processus de planification hors de la zone à bâtir.

Cela étant, la mise en œuvre pratique de ces nouvelles possibilités réservées aux cantons s'annonce très compliquée ; de sorte que **la proposition ne peut être soutenue en l'état**. Les modalités de la compensation restent floues, malgré leur importance primordiale (problèmes de « monnaie d'échange » et de temporalité). Afin d'éviter de compliquer la procédure pour des projets

présentant un intérêt public majeur, il ne serait pas forcément opportun que le mécanisme de compensation devienne une règle générale et absolue. Aussi, il ne sera pas aisé d'intégrer ce mécanisme avec les instruments de planification existants (zone à bâtir ou zone spéciale hors zone à bâtir). Il conviendrait de revoir et préciser la rédaction de cette disposition. Il conviendrait tout au moins de formuler l'al. 2 de manière positive : « Ces réglementations doivent conduire, hors des zones à bâtir, à des utilisations globalement moins importantes, moins intenses ou moins incommodantes ».

Ainsi, à ce stade, il apparaît que **la disposition n'est pas encore aboutie**. Nous nous permettons de rappeler ici que la DTAP est en train de mener des réflexions sur les contours exacts que devrait avoir la faculté de planifier la zone agricole. **Il serait profitable de continuer les réflexions, voire de procéder à quelques planifications test.**

Art. 23e P-LAT

Nous estimons que la formulation de l'actuel article 27a LAT est préférable à celle de cette nouvelle disposition légale proposée.

Art. 23f P-LAT

Les alinéas 3 et 4 manquent de clarté et risquent de freiner le développement de certaines exploitations agricoles.

Art. 23g

Les activités agricoles sont définies à l'art. 3 de la loi fédérale sur l'agriculture, elles ne doivent être ni réinventées ni réinterprétées par la LAT2, ce qui ne fait que semer la confusion et la rendre peu compréhensible. Lors de la rédaction définitive de cet article, un soin particulier devrait être apporté à la cohérence des notions utilisées à celles qui existent par ailleurs dans le droit qui régit déjà l'agriculture.

Art. 23h

Les possibilités de morcellement et de partage matériel des immeubles et entreprises agricoles sont régies par la loi fédérale sur le droit foncier rural et la LAT2 n'a pas à interférer dans cette législation.

Art. 24 P-LAT

Nous regrettons que la référence à une pesée des intérêts obligatoire, qui figure actuellement à l'article 24 let. b LAT, disparaisse de la LAT. Il convient de la réintroduire à l'art. 23a P-LAT.

Art. 24bis P-LAT

Nous sommes défavorables à l'idée de réserver une utilisation future par le biais d'une servitude.

Sur le plan légistique, l'usage d'un bis dans la numérotation de l'article pose des problèmes de compréhension, puisqu'on ne sait pas exactement s'il doit remplacer le 24a LAT actuel ou s'il devrait s'insérer avant celui-ci. Puisqu'il s'agit uniquement semble-t-il d'étendre le champ d'application de règles qui figurent aujourd'hui à l'art. 24d al. 3 LAT, il serait préférable de modifier ce dernier article.

Art. 24c P-LAT

Le Conseil d'Etat souhaite qu'il soit introduit dans la loi que les mesures d'assainissements énergétiques ne sont pas à déduire d'un potentiel d'agrandissement des bâtiments (cf. l'actuel art. 42 al. 3 let. a OAT).

Art. 24d P-LAT

Nous sommes favorables à cette modification de l'article 24d LAT, qui clarifie les exigences et permet des travaux d'assainissement énergétiques.

Art. 24g P-LAT

La présence de dispositions pénales dans la LAT ne nous apparaît pas opportune. La mise en œuvre de cette loi incombe aux cantons (art. 75 Cst. féd.), de sorte qu'il est plus approprié que ce soient ces derniers qui déterminent l'ampleur des sanctions pénales nécessaires. Nous soulignons que nous soutenons l'idée que des comportements fautifs puissent être sanctionnés, mais cela doit se faire dans le respect des principes de répartition des tâches et de la proportionnalité. La peine prévue est sévère (jusqu'à trois ans de peine privative de liberté) alors qu'aujourd'hui les comportements incriminés, s'ils sont illicites, ne sont pas réprimés pénalement, ou seulement par une amende.

Nous doutons également de la pertinence de sanctionner sur le plan pénal un comportement par négligence. En procédure administrative, il appartient en principe à l'autorité de vérifier l'exactitude des renseignements fournies par les administrés.

Sur le plan rédactionnel, il semblerait plus conforme au Code de procédure pénale de dire que ces autorités peuvent exercer les droits d'une partie plaignante.

Art. 25 et 25b P-LAT

Ces modifications clarifient la compétence de l'autorité cantonale en matière de constructions hors zone à bâtir. Nous sommes favorables à cette modification, qui clarifie une logique selon laquelle l'autorité compétente pour délivrer une autorisation doit aussi pouvoir la contrôler. Elle présente également l'avantage de permettre une application uniforme de cette règle dans l'ensemble des cantons.

3. Conclusion

Comme mentionné dans l'appréciation générale, **le Conseil d'Etat refuse ce projet. Il estime que ce projet mérite des corrections et des améliorations substantielles.** Il convient d'accorder le temps nécessaires à ces modifications, même si cela mène à retarder la réforme de quelques mois.

De telles modifications permettraient en outre d'augmenter les chances de succès d'une révision nécessaire, aux chambres et devant le peuple. Si aucune réponse n'est donnée aux inquiétudes et aux questions que suscite ce projet, le risque existe soit qu'il échoue, soit qu'il subisse des modifications parlementaires qui le déséquilibrent fortement.

Le Conseil d'Etat estime enfin qu'il est délicat et peu pertinent de lier ce projet avec l'initiative populaire «stop-mitage », qui aborde des questions qui ont été traitée par la première révision partielle de la LAT. Il serait préférable de traiter l'initiative indépendamment et d'améliorer le projet de deuxième révision, plutôt que de mener à la hâte une révision cruciale et difficile politiquement.

Veuillez croire, Madame la Directrice, à l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SDT