

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

### à l'interpellation Eric Züger : L'EES, le dernier outil à la mode pour l'aménagement du territoire ?

#### **Rappel de l'interpellation**

*"Mais que signifie EES ? Il s'agit de l'évaluation environnementale stratégique qui peut être définie comme "la prise en compte de l'environnement pour toutes les décisions (interventions) publiques ou privées qui, en amont des projets, sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement".*

*C'est un nouvel outil d'aide à la décision qui a été introduit dans différents pays d'Amérique du Nord et d'Europe. L'Union européenne a adopté, le 27 juin 2001 avec entrée en vigueur le 21 juillet 2001, la "Directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement".*

*Plus près de chez nous, en Suisse, l'EES ne se pratique pas, pour l'instant, au plan fédéral. La législation relative à l'aménagement du territoire exige néanmoins que les conséquences environnementales soient prises en compte. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a toutefois recommandé que la Suisse introduise une EES dans le cadre de son analyse des performances environnementales.*

*Par contre, le canton de Genève est le premier à avoir introduit l'EES dans la procédure d'aménagement du territoire (Règlement cantonal d'application de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 11 avril 2001).*

#### **Et dans le canton de Vaud ?**

*Ce concept fait aussi son chemin. Dans le cadre d'une demande pour examen préalable de plans partiels d'affectation communaux (selon LATC art. 56), le Service de l'aménagement du territoire (SAT) a mis comme condition, que je qualifierais d'impérative, qu'une EES soit réalisée. Se pose néanmoins la question de la légalité. En effet, l'alinéa 2 de l'art. 56 prévoit que "le Service de l'aménagement du territoire examine le projet en limitant son pouvoir d'examen à la légalité". Ceci m'amène à poser les questions suivantes :*

- Le Conseil d'Etat souhaite-t-il généraliser l'outil d'analyse qu'est l'évaluation environnementale stratégique ?*
- Si oui, comme dans le canton de Genève, une modification législative (ou réglementaire) est-elle nécessaire ?*

*Ou*

- Sur quelle base législative le Conseil d'Etat s'appuie-t-il pour exiger des communes des évaluations environnementales stratégiques dans le cadre des plans d'affectation, plans directeurs localisés communaux ?*

*Je remercie le Conseil d'Etat de ses réponses".*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **1. Evaluation environnementale stratégique**

#### Notion

L'évaluation environnementale stratégique (EES) est un processus systémique d'évaluation des conséquences pour l'environnement de stratégies, de plans ou de programmes, utilisé notamment dans le cadre de l'aménagement du territoire. L'EES permet d'évaluer le plus en amont possible l'impact sur la qualité environnementale (conséquences alternatives) des intentions de développement ou de planification. Elle permet d'intégrer les objectifs et les contraintes en matière de protection de l'environnement dès la phase initiale de planification. Elle définit de manière transparente les conditions de réalisation et tient compte de l'ensemble des aspects dans une perspective de développement durable.

#### Bases légales

De nombreux pays disposent depuis un certain temps de l'instrument d'évaluation environnementale stratégique. L'Union européenne a adopté le 27 juin 2001, la "Directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement". Elle est entrée en vigueur le 21 juillet 2001.

En Suisse, l'EES ne se pratique pas au plan fédéral pour l'instant. La législation sur l'aménagement du territoire exige que les conséquences environnementales soient prises en compte. L'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a recommandé que la Suisse introduise une EES dans le cadre de son analyse des performances environnementales.

La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE - ONU), à laquelle la Suisse participe, s'efforce en outre d'élaborer les bases d'une EES dans le cadre d'un protocole d'EES à la Convention de la CEE - ONU sur l'EIE (étude d'impact sur l'environnement) dans un contexte transfrontière.

La Confédération, les cantons et les communes doivent s'employer à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Ils doivent soutenir par des mesures d'aménagement les efforts entrepris aux fins notamment de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (art. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700). Il convient de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant (art. 3 al. 3 let b LAT). Lors de la planification d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités examinent notamment si ces activités sont conformes aux buts et principes de l'aménagement du territoire, quelles sont les possibilités de garantir une utilisation mesurée du sol tout en réduisant à un minimum les atteintes à l'environnement et quelles sont les variantes de solution (art. 2 al. 1 let b à d de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT, RS 700.1).

Les atteintes à l'environnement doivent être évaluées isolément, collectivement et dans leur action conjointe (art. 8 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01).

### **2. Examen des plans d'affectation par le canton**

Une autorité cantonale doit approuver les plans d'affectation et leurs adaptations (art. 26 al. 1 LAT). Elle examine s'ils sont conformes à la législation fédérale notamment la législation sur la protection de l'environnement, aux buts et principes de l'aménagement du territoire, aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération et aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral. L'article 47 OAT précise le contenu de cet examen. L'autorité cantonale compétente pour approuver les plans doit veiller à la coordination matérielle de sa décision avec d'autres décisions relatives à d'autres plans tel un plan d'affectation de la route (art. 25a LAT). Elle doit effectuer la pesée des intérêts en

présence.

Dans le cadre de l'opération EtaCom engagée en décembre 1996, dans le 3ème train de mesures, la procédure d'approbation des plans d'affectation a été modifiée (loi du 4 mars 2003 modifiant la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, entrée en vigueur le 1er janvier 2004).

La solution retenue répartit différemment les compétences entre Etat et communes dans la mesure où l'Etat limite son pouvoir d'examen à la légalité. Le Tribunal cantonal a plein pouvoir d'examen (en légalité et en opportunité).

La différence entre légalité et opportunité est tenue dans cette matière où l'on fait plus souvent référence à des buts et principes qu'à des normes quantitatives.

L'examen sous l'angle de la légalité (art. 26 al. 1 LAT) implique en effet un examen de la conformité au Plan directeur cantonal, aux autres plans directeurs, aux plans d'affectation ainsi qu'au droit fédéral (A. Ruch, Commentaire de la LAT à propos de l'article 26 LAT, no 7 et Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire, 1982, p. 306 et ss).

L'abus et l'excès du pouvoir d'appréciation constituent également une violation du droit.

L'opportunité peut être comprise comme une notion résiduelle n'intervenant qu'au-delà des règles légales et constitutionnelles (Tanquerel, De l'opportunité de l'opportunité, in : Aux confins du droit, Essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand, Bâle, 2001, p. 450 et 451). On parle d'inopportunité lorsque l'autorité de rang supérieur, tout en se basant sur le même état de fait que l'autorité de rang inférieur estime qu'une autre solution légale est plus judicieuse, mieux adaptée aux circonstances.

### **3. Réponses aux questions posées**

**Question 1 :** *Le Conseil d'Etat souhaite-t-il généraliser l'outil d'analyse qu'est l'évaluation environnementale stratégique ?*

#### **Réponse**

L'évaluation environnementale stratégique s'avère être un outil très utile pour orienter des choix futurs, pour vérifier la faisabilité, la conformité environnementale des planifications en vigueur ou projetées.

Il ne paraît pas judicieux d'en faire un usage systématique. Il faut l'utiliser en cas de nécessité. Il s'agit notamment de définir le cadre de l'étude (périmètre, objectifs), de mesurer globalement les impacts environnementaux des projets, de formuler des variantes, d'analyser leur adéquation aux objectifs et de faire participer les acteurs des projets. L'EES est un outil dont la méthodologie est suffisamment large pour s'adapter à des situations très diverses.

Pour illustrer le propos, trois exemples d'évaluations environnementales stratégiques peuvent être mentionnés.

a) La Commune de Morges avait soumis plusieurs plans d'aménagement du territoire à l'examen préalable du canton. Ces plans prévoyaient tous des parcs de stationnement sans qu'une analyse globale des impacts sur l'environnement ait été effectuée.

Le canton a demandé à la Commune de Morges de procéder à une évaluation environnementale stratégique dans le but

- d'évaluer l'effet conjoint des projets et de mettre en évidence les éventuels points critiques et les conditions de réalisation ;
- de proposer le cas échéant des modifications de ces planifications ou de définir des mesures d'accompagnement dans le but de garantir une meilleure prise en compte globale des impacts sur l'environnement.

L'EES a proposé 18 mesures concrètes pour permettre une densification de ce secteur stratégique conforme au Plan directeur cantonal qui soit compatible avec l'environnement, et notamment avec le Plan directeur des mesures OPair.

b) L'étude de conformité environnementale effectuée dans le cadre du Schéma directeur de l'agglomération nyonnaise (SDAN) a porté sur l'analyse de quatre projets d'installations commerciales prévus sur quatre sites. Cette étude a mis en lumière l'incompatibilité de certains programmes avec les objectifs de développement du périmètre de l'agglomération. Sur la base notamment de cette étude, des programmes commerciaux ont été redimensionnés, voire abandonnés, comme sur le site de Signy où la demande de construction d'un centre commercial a été refusée.

c) La Ville de Lausanne a entamé une évaluation environnementale de type stratégique pour assurer une prise en compte exhaustive des domaines de l'environnement dans le cadre des planifications du projet Métamorphose.

**Question 2 :** *Si oui, comme dans le canton de Genève, une modification législative (ou réglementaire) est-elle nécessaire ?*

**Réponse**

La Confédération étudie la question de l'intégration d'un tel outil dans la législation fédérale. Il est donc prématuré de vouloir engager une modification légale ou réglementaire sur le plan cantonal.

Les études récentes effectuées par l'Office fédéral du développement territorial et l'Office fédéral de l'environnement montrent qu'il serait souhaitable d'effectuer préalablement à l'étude d'impact, une procédure d'aménagement pour toutes les installations à forte fréquentation, en particulier celles générant un trafic important ou qui sont soumises à la législation sur les accidents majeurs. Une autre piste de réflexion vise à renforcer la procédure d'aménagement, en y intégrant un instrument d'évaluation sous l'angle du développement durable, par exemple au moyen d'une évaluation environnementale stratégique. Une troisième direction de recherche porte sur une meilleure complémentarité entre les procédures d'aménagement de niveau fédéral et cantonal : ainsi, on développe actuellement, pour l'aéroport de Kloten, un instrument de gestion des nuisances sonores et du développement de l'urbanisation qui prendra place à la fois dans le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique de la Confédération et dans les plans directeurs des cantons concernés.

Actuellement, il est possible de recourir à l'évaluation environnementale stratégique en se fondant sur les dispositions légales citées sous chiffre 1. La pesée des intérêts est un principe majeur appliqué depuis de nombreuses décennies dans toutes les décisions liées à l'aménagement du territoire. L'EES permet la prise en compte globale des impacts sur l'environnement des grands projets au niveau des planifications. Seule la présentation de toutes les incidences, en relation systémique, permet une décision fondée. Les variantes sont essentielles pour une décision démocratique.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 avril 2008.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*