

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation François Brélaz - Aménagement du territoire, questions d'un nul qui aimerait en savoir plus...

Rappel de l'interpellation

Indépendamment du vote du 3 mars sur l'aménagement du territoire sur le plan national, ce sujet complexe va nous occuper encore plusieurs années.

Cette interpellation est suscitée par différentes interventions dans les médias et qui méritent des informations du Conseil d'Etat, surtout au moment où certaines communes commencent à avertir les propriétaires que leurs terrains en zone à bâtir pourraient être déclassés en zone agricole dès 2018.

Mercredi 15 février, Mme Doris Leuthard, conseillère fédérale, a affirmé lors de l'émission Infrarouge que beaucoup de propriétaires de terrains déclassés de zone constructible en zone agricole ne recevront pas d'indemnité, sauf si leur terrain est équipé.

Cette affirmation a été reprise et commentée lors du Téléjournal du 16 février et il a été affirmé que la jurisprudence du Tribunal fédéral est restrictive dans ce domaine.

Il y a également un récent jugement du Tribunal fédéral (1C_264/2012) qui laisse songeur : la ville de Zoug devra éviter de payer un dédommagement (35 millions demandés) à un propriétaire dont le terrain devenu constructible est retourné en zone agricole. Il ressort pour le Tribunal fédéral qu'un dédommagement n'aurait été justifié que si le propriétaire avait procédé à d'importants investissements après le transfert du terrain dans la zone à bâtir.

Selon une déclaration de M. Philippe Gmür, chef du Service du développement territorial (SDT), parue dans 24heures du 27 février 2013, il y avait, en 2008, au moment de mettre en œuvre le Plan directeur cantonal renforcé, 189 communes sur 375 qui avaient une réserve en zones à bâtir supérieure au double de leurs besoins pour les quinze années suivantes.

Il y a aussi la problématique des zones intermédiaires, d'autant plus que le canton de Vaud est le seul à pratiquer cette classification.

Selon le site internet de l'Etat de Vaud, notre canton compte 2883 hectares non construits en zone intermédiaire, chiffre de 2007. Or, dans la logique des propriétaires, la zone intermédiaire est censée devenir une zone à bâtir. Selon mes renseignements le SDT considère les zones intermédiaires comme des terrains agricoles.

La thésaurisation du sol est fréquemment évoquée. Je me permets de citer un passage de la page 12 de l'étude du Centre patronal Terre précieuse au sujet de ce prétendu fléau : "Les auteurs de l'étude n'ont pas manqué l'occasion de demander aux propriétaires ne souhaitant ni construire, ni vendre les motifs de leur position. Plus de 60% d'entre eux souhaitent préserver un patrimoine ou une utilisation actuelle ; 50% n'ont pas de nécessité économique de vendre ou de développer leur parcelle ; un peu

moins de 40% veulent préserver une vue et moins de 10% attendent que le prix monte encore".

Je me permets donc de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

Question 1 : Le Conseil d'Etat peut-il me confirmer que, jusqu'au 31 juillet 2018, toutes les surfaces situées en zone à bâtir, y compris dans les communes hors centres, peuvent être construites pour autant qu'elles soient compatibles avec les règlements communaux ?

Question 2 : Le Conseil d'Etat peut-il me confirmer de manière claire que le propriétaire d'un terrain en zone à bâtir, s'il veut éviter d'être spolié, a intérêt à équiper et à vendre son terrain d'ici le 31 juillet 2018 ? (Et le faire construire)

Question 3 : Est-il vrai que le SDT considère les terrains en zone intermédiaire comme des terrains agricoles ?

Question 4 : La zone intermédiaire est une spécialité vaudoise ; l'exécutif cantonal ne pense-t-il pas que ce genre de zone devrait être déclassé en priorité lorsqu'il est nécessaire d'effectuer des compensations ?

Question 5 : Le principe de la zone intermédiaire ne devrait-il pas être supprimé à long terme, d'autant plus que ce genre de zone n'existe pas dans les autres cantons et qu'un terrain en zone intermédiaire laisse penser au propriétaire qu'un jour son bien sera classé en zone à bâtir ?

Un mot revient souvent, celui du "mitage" du territoire. La définition du mot "mitage" signifie une dissémination de constructions alors que, dans le langage politique, ce mot est utilisé pour désigner des groupes de villas aux abords ou à l'intérieur de villages.

L'émission Mise au point du 3 février a évoqué des zones à bâtir excessives dans certains villages.

Il a été pris l'exemple de St-Oyens qui en a quatre fois trop. Mais toutes les parcelles sont équipées et à l'intérieur du village. Il n'y a donc pas de mitage dans le sens de constructions éparses.

Dans d'autres cas de figure, si un propriétaire équipe son terrain qui est, par la suite, déclassé, celui-ci recevra une indemnité au moins aussi élevée que le coût de l'équipement. On peut donc admettre qu'équiper son terrain offre moins de risques de le voir déclassé.

La brochure Dimensionnement de la zone à bâtir du 26 janvier 2011 dit en sa page 11 : "Dans les communes sans centre, la croissance démographique programmée pour 2023 est au maximum 15% de la population résidente permanente au 31.12.2008". Puis il y a la précision : "Besoin de croissance maximum entre 2008 et 2023 = 15% de la population communale 2008".

Selon l'Annuaire statistique du canton de Vaud 2013, la population vaudoise a passé de 668'581 personnes en 2007 à 721'561 en 2011, soit 52'980 personnes de plus. Toujours selon cet annuaire, en 2011, la croissance de la population vaudoise se maintient à un niveau élevé (+ 1,8% selon les données de l'Office fédéral de la statistique).

Dans ce contexte, la mesure A11 qui prévoit une augmentation de seulement 1% pour les communes hors centres n'est pas adaptée. Elle devrait être au moins aussi élevée que l'augmentation de la population.

Question 6 : Le Conseil d'Etat peut-il m'expliquer la contradiction qu'il y a, dans les communes hors centres, à autoriser des constructions sur des terrains zonés et, en même temps, vouloir s'en tenir à une augmentation de la population de 1% ?

Pour les communes hors centres, l'augmentation de la population de seulement 1% va contribuer à faire de ces villages des "réserves d'indiens", réserves d'indiens qui perdront par la suite des classes scolaires (car tout sera centralisé) et qui, par leur faible potentiel, décourageront des artisans à venir s'y établir, d'où un appauvrissement de celles-ci qui deviendront inévitablement des communes de "vieux" !

Question 7 : Le Conseil d'Etat est-il prêt à accepter que la croissance en population des communes

hors centres soit au moins équivalente à l'augmentation et à porter le 1% actuel à au moins 2%, voire plus ?

Question 8 : Dans les communes hors centres, quel sera le pourcentage d'augmentation de la population autorisé à partir de 2023 ?

Question 9 : Si des terrains doivent être déclassés de zone à bâtir en zone agricole, qui devra faire le sale boulot qui consiste à déterminer quelles parcelles seront déclassées et, par conséquent, avertir les propriétaires et négocier avec eux ? Les municipalités ?

Question 10 : Qui paiera les indemnités pour les terrains équipés qui seraient déclassés en zone agricole ? Le canton ?

Question 11 : Divers documents concernant l'aménagement du territoire ont été adoptés le 26 janvier 2011 et il semble que la date butoir du 31 juillet 2018 ait été choisie de manière aléatoire.

Le Conseil d'Etat, compte tenu de la forte augmentation de la population vaudoise et pour éviter un certain nombre de litiges avec des propriétaires, voire des procédures menées à la hussarde, est-il prêt à repousser la date butoir du 31 juillet 2018 au 31 juillet 2023 ?

Question 12 : Le Conseil d'Etat est-il conscient qu'il serait faux de déclasser ces prochaines années des terrains en zone à bâtir qui retrouveraient inévitablement leur statut dans vingt ou trente ans ?

Je remercie par avance le Conseil d'Etat pour ses réponses que je souhaite obtenir dans les trois mois.

Réponse du Conseil d'Etat

Question 1 : Le Conseil d'Etat peut-il me confirmer que, jusqu'au 31 juillet 2018, toutes les surfaces situées en zone à bâtir, y compris dans les communes hors centres, peuvent être construites pour autant qu'elles soient compatibles avec les règlements communaux ?

Réponse :

Le Conseil d'Etat confirme que les surfaces actuellement en zone à bâtir peuvent être mises en valeur tant que les plans d'affectation ne sont pas révisés (sous réserve de l'application de l'art. 77 LATC).

Cette réponse étant faite, il semble utile de préciser les éléments suivants :

Le plan directeur cantonal (PDCn) est entré en vigueur le 1^{er} août 2008. Parmi les mesures adoptées, la mesure A12 invite les communes dont les réserves dépassent au moins deux fois les besoins pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du PDCn à réviser leurs Plans généraux d'affectation (PGA). Les autorités communales initient les éventuelles démarches, en adaptant le dimensionnement de leurs zones à bâtir aux besoins prévisibles et à leur capacité de financement des équipements correspondants. Elles doivent effectuer ces démarches d'ici au 31 août 2018.

Au 24 octobre 2012, 188 communes sur les 318 que compte le Canton étaient présumées avoir un surdimensionnement de la zone à bâtir et étaient concernées par cette mesure A12. Parmi les terrains qu'une commune peut choisir de déclasser pour se conformer à ses besoins, la mesure A12 propose aux communes des critères pour faciliter leur démarche. Ainsi, le redimensionnement des zones à bâtir pourrait être effectué par le déclassement des terrains suivants, par ordre de priorité :

1. les terrains menacés par des dangers ou exposés à des nuisances graves pour la population, l'environnement ou les biens de valeur ;
2. les terrains réservés à d'autres usages (ex. zones de détente ou de verdure) ;
3. les terrains :
 - non équipés ;
 - non construits depuis plus de 15 ans ;
 - qui ne font pas l'objet d'un projet à court terme ;
 - situés loin des dessertes en transports publics ;

- situés loin des centres bâtis.

La commune n'est évidemment pas obligée de déclasser tous les terrains répondant à l'un de ces critères. La mesure A12 prévoit que seules devront être retirées de la zone à bâtir les parcelles nécessaires pour que les réserves en zone à bâtir répondent aux conditions du Plan directeur cantonal.

Il convient de relever que cette mesure A12 a permis d'anticiper les changements apportés récemment au niveau fédéral et adoptés par le peuple, lors de la votation du 3 mars 2013 portant sur la modification de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Parmi les modifications, l'art. 15 LAT impose que les zones à bâtir doivent être définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes et que s'il existe des zones à bâtir surdimensionnées selon ces besoins, ces dernières doivent être réduites. Les réductions imposées par le nouveau droit fédéral sont donc deux fois plus importantes que les réductions de la mesure A12.

Le Canton devra dès lors adapter le Plan directeur cantonal (4^{ème} adaptation) pour répondre aux futures directives et règles découlant de la modification de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT).

Question 2 : Le Conseil d'Etat peut-il me confirmer de manière claire que le propriétaire d'un terrain en zone à bâtir, s'il veut éviter d'être spolié, a intérêt à équiper et à vendre son terrain d'ici le 31 juillet 2018 ? (Et le faire construire)

Réponse :

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur l'opportunité économique d'une transaction d'un particulier. Il tient par contre à préciser que le fait d'appliquer le Plan directeur cantonal ne constitue pas une spoliation du propriétaire.

Dans la majorité des cas, les terrains non construits concernés sont affectés en zone à bâtir depuis de très nombreuses années. Le Tribunal fédéral qui devait statuer sur des demandes d'indemnisation pour expropriation matérielle dans de tels cas, a précisé à plusieurs reprises que, dans les faits, l'affectation en zone à bâtir ne répondait plus aux conditions de la loi sur l'aménagement du territoire et qu'il n'y avait dès lors pas de perte économique pour le propriétaire, et qu'il ne pouvait donc pas prétendre à une indemnisation.

Question 3 : Est-il vrai que le SDT considère les terrains en zone intermédiaire comme des terrains agricoles ?

Réponse :

Selon l'art. 51 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier. Les zones intermédiaires ne sont donc ni une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, ni une zone agricole au sens des art. 16 ss LAT, mais une zone qui doit encore être définie.

C'est pour cette raison que la zone intermédiaire est considérée comme étant hors des zones à bâtir.

Ces zones intermédiaires sont inconstructibles mais le règlement communal peut toutefois y autoriser, dans la mesure où l'affectation future n'en sera pas compromise, des constructions agricoles ou viticoles. Une telle mesure est permise car elle n'empêche pas, le moment venu, de décider librement si ces zones intermédiaires seront affectées en zones agricoles, en zones à bâtir ou en un autre type de zones (zones spéciales, zones protégées, etc.).

Il est cependant important de souligner que ce n'est pas le SDT qui définit la loi mais bien le législateur. Comme tout service de l'Etat, le SDT est tenu d'appliquer la loi.

Question 4 : La zone intermédiaire est une spécialité vaudoise ; l'exécutif cantonal ne pense-t-il pas que ce genre de zone devrait être déclassé en priorité lorsqu'il est nécessaire d'effectuer des compensations ?

Réponse :

Comme expliqué dans la question précédente, la zone intermédiaire n'est pas une zone à bâtir. Dès lors, si une commune doit réduire la taille de ses zones à bâtir, elle doit déclasser des terrains se situant exclusivement en zones à bâtir et qualifiées comme telles.

Il faut relever qu'en matière de protection des surfaces d'assolement (SDA), la mesure F12 du Plan directeur cantonal a permis d'ouvrir le principe de la compensation des pertes de SDA par conversion des zones intermédiaires en zones agricoles (compensation qualitative), malgré le fait que cela constitue une perte comptable au niveau cantonal.

Question 5 : Le principe de la zone intermédiaire ne devrait-il pas être supprimé à long terme, d'autant plus que ce genre de zone n'existe pas dans les autres cantons et qu'un terrain en zone intermédiaire laisse penser au propriétaire qu'un jour son bien sera classé en zone à bâtir ?

Réponse :

Le Conseil d'Etat confirme que la zone intermédiaire est une spécificité vaudoise.

La suppression des zones intermédiaires est de compétence communale. Elle est justifiée si cette affectation ne montre pas qu'il s'agit d'une réelle réserve pour les futures zones à bâtir. Dans ce cas, cela signifie qu'aucun choix d'affectation n'est réalisé et qu'une affectation en zone agricole se justifie.

Toutefois, il existe de nombreux cas où la zone intermédiaire s'apparente à une réserve pour le développement futur de la zone à bâtir.

Dès lors, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la suppression généralisée des zones intermédiaires.

Question 6 : Le Conseil d'Etat peut-il m'expliquer la contradiction qu'il y a, dans les communes hors centres, à autoriser des constructions sur des terrains zonés et, en même temps, vouloir s'en tenir à une augmentation de la population de 1% ?

Réponse :

Ce sont les communes, et elles seules, qui ont la compétence de délivrer des autorisations de construire sur des terrains zonés se situant sur leur territoire. Si les communes restent libres d'autoriser de nouvelles constructions sur des terrains en zones à bâtir, il est important de rappeler qu'il leur appartient de maîtriser le dimensionnement de leurs zones à bâtir, définies en particulier par les mesures A11 et A12 du Plan directeur cantonal. Certaines municipalités n'ont dès lors peut-être pas encore pris conscience qu'elles ont jusqu'en 2018 pour adapter leurs plans d'affectation ainsi que le prévoit le PDCn adopté par le Grand Conseil le 5 juin 2007 et entré en vigueur le 1^{er} août 2008 après approbation par le Conseil fédéral.

Dès lors, dans les communes avec des zones à bâtir surdimensionnées, chaque permis de construire délivré constitue une diminution de la marge de décision des municipalités pour les dézonages auxquels elles vont être confrontées durant les années qui viennent. Les communes pourraient dès lors utiliser les dispositions prévues aux art. 46 et 77 LATC (zones réservées et mesures provisionnelles liées à une demande de permis de construire) pour pouvoir étudier les modifications nécessaires des plans d'affectation.

Question 7 : Le Conseil d'Etat est-il prêt à accepter que la croissance en population des communes hors centres soit au moins équivalente à l'augmentation et à porter le 1% actuel à au moins 2%, voire plus ?

Réponse :

Le Conseil d'Etat suit l'évolution de la démographie. En l'état actuel, les réserves de terrains en zones à bâtir (évaluées à un équivalent de 100'000 nouveaux habitants si on prend en compte un facteur de thésaurisation de 50%) et les perspectives démographiques (les perspectives de Statistique Vaud

restent basées sur une augmentation annuelle moyenne d'environ 1% par an) ne justifient pas le changement de taux de développement moyen des communes hors centres.

Question 8 : Dans les communes hors centres, quel sera le pourcentage d'augmentation de la population autorisé à partir de 2023 ?

Réponse :

Le Conseil d'Etat se repositionnera à nouveau sur le taux à appliquer lors de la 4^{ème} adaptation du Plan directeur cantonal. Il prendra en compte l'état des réserves de zones à bâtir, le développement attendu de la population, et les directives de dimensionnement établies par la Confédération dans le cadre de la modification de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT).

Question 9 : Si des terrains doivent être déclassés de zone à bâtir en zone agricole, qui devra faire le sale boulot qui consiste à déterminer quelles parcelles seront déclassées et, par conséquent, avertir les propriétaires et négocier avec eux ? Les municipalités ?

Réponse :

La responsabilité des choix de l'opportunité de déclasser des terrains est communale. Il s'agit donc bien d'un travail dévolu aux municipalités.

Question 10 : Qui paiera les indemnités pour les terrains équipés qui seraient déclassés en zone agricole ? Le canton ?

Réponse :

A l'heure actuelle, en cas d'indemnisation pour expropriation matérielle, la législation en vigueur prévoit que celle-ci est assumée pour moitié par le canton et pour moitié par la commune (art. 76 al. 2 LATC).

Il convient cependant de relever que la modification de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) imposera au canton de mettre en place un régime de prélèvement de la plus-value, qui transformera ce mécanisme d'indemnisation. Ce nouveau régime permettra de prélever une taxe sur les terrains obtenant une plus-value suite à un classement en zone à bâtir, et le produit de cette taxe sera affecté pour indemniser les propriétaires dont les biens-fonds seraient déclassés.

Question 11 : Divers documents concernant l'aménagement du territoire ont été adoptés le 26 janvier 2011 et il semble que la date butoir du 31 juillet 2018 ait été choisie de manière aléatoire.

Le Conseil d'Etat, compte tenu de la forte augmentation de la population vaudoise et pour éviter un certain nombre de litiges avec des propriétaires, voire des procédures menées à la hussarde, est-il prêt à repousser la date butoir du 31 juillet 2018 au 31 juillet 2023 ?

Réponse :

La date de 2018 n'est pas aléatoire. Elle découle du fait que le Plan directeur cantonal est entré en vigueur le 1^{er} août 2008 et que les communes ont 10 ans dès cette date pour adapter leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation.

Le Conseil d'Etat n'envisage pas en l'état de modifier cette date, mais travaille sur le soutien à apporter aux communes pour qu'elles puissent respecter le délai fixé. Une modification de la LATC intégrera cette disposition.

Question 12 : Le Conseil d'Etat est-il conscient qu'il serait faux de déclasser ces prochaines années des terrains en zone à bâtir qui retrouveraient inévitablement leur statut dans vingt ou trente ans ?

Réponse :

L'aménagement du territoire est un processus dynamique et les plans doivent être révisés ou adaptés régulièrement afin de concilier au mieux les besoins de développement économique avec les impératifs

de protection. Une fois le dimensionnement réalisé, les communes disposeront de réserves correspondant aux besoins pour le développement moyen des zones à bâtir pour les 15 prochaines années.

La situation décrite par l'interpellation n'est pas exclue mais reste peu probable étant donné que la mise en œuvre de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) passe essentiellement par le recentrage du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. A l'inverse, le maintien de zones à bâtir largement surdimensionnées représenterait un problème bien plus important, avec un impact significatif sur le paysage, le tourisme et l'agriculture, ainsi que des frais conséquents de raccordements aux réseaux routiers et d'alimentation en eau claire et en traitement des eaux usées.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 décembre 2013.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean