

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Raphaël Mahaim et consorts - Organisation et rôle du SDT : les lendemains de l'aménagement du territoire vont-ils chanter ?

Rappel de l'interpellation

En date du 10 mars 2014, la nouvelle cheffe du Département du territoire et de l'énergie annonçait les orientations qu'elle entend donner à l'aménagement du territoire ces prochaines années et plus particulièrement le rôle que devra jouer le Service du développement territorial (SDT). On peut se réjouir de la volonté de la cheffe de département d'inscrire son action dans la continuité des réformes engagées. La volonté de "simplifier et d'optimiser les processus et le traitement des dossiers" ou l'intention d'intégrer les communes "en tant qu'acteurs dynamiques et responsables" sont à saluer.

A travers cette annonce, nous apprenons aussi que "le SDT sera davantage un coordinateur et un facilitateur qu'un simple contrôleur institutionnel". Cet apparent changement de paradigme, dont les contours restent encore à définir, s'accompagne d'une volonté de réviser la législation cantonale "dans le but de retrouver des marges de manœuvre". Ces déclarations traduisent une intention de changement dont les modalités méritent à notre sens quelques clarifications.

Ainsi, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Suite à l'annonce du 10 mars 2014, comment le Conseil d'Etat évalue-t-il les continuités ou discontinuités dans la pratique récente et à venir du SDT ?*
- 2. Le Conseil d'Etat peut-il rappeler les mesures organisationnelles qu'il a prises, depuis les modifications légales entrées en vigueur en 2004, pour s'assurer que le SDT fonctionne comme une instance de coordination interservices et comme une interface au service de la population vaudoise ?*
- 3. Le Conseil d'Etat juge-t-il que le SDT accomplira désormais moins de tâches de contrôle de la légalité ? Le cas échéant, comment serait-ce conciliable avec les tâches qui sont dévolues à ce service par l'effet de la loi (contrôle de légalité et non contrôle de l'opportunité) ?*
- 4. Le Conseil d'Etat peut-il nous expliquer quelles "marges de manœuvre" il entend utiliser en matière d'aménagement du territoire ? Dans quels buts ces "marges de manœuvre" doivent-elles être exploitées ?*

Nous remercions d'ores et déjà le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule :

Le 10 mars 2014, lors d'une conférence de presse, la nouvelle cheffe du Département du territoire et de l'environnement a présenté les orientations qu'elle entend donner au Service du développement

territorial (SDT). Elle a notamment annoncé à cette occasion différents objectifs pour ce service :

- devenir un centre de compétence à haute valeur ajoutée pour les communes, les professionnels et la Confédération ;
- mener un travail de réflexion et d'amélioration continue des prestations ;
- faire évoluer la culture du service qui doit devenir davantage un coordinateur et un facilitateur qu'un simple contrôleur institutionnel ;
- apporter une aide ciblée et concrète aux différents partenaires concernés en respectant le cadre de l'autonomie communale.

Réponse aux questions :

1. Suite à l'annonce du 10 mars 2014, comment le Conseil d'Etat évalue-t-il les continuités ou discontinuités dans la pratique récente et à venir du SDT ?

Réponse :

L'amélioration des prestations et la réflexion sur la culture du SDT, qui doit davantage être orientée client, est une démarche d'amélioration continue.

Comme il a été rappelé dans la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation de Mme la députée Christelle Luisier Brodard (12_INT_052), le développement d'une culture de service aux communes se concrétise par exemple au travers de la démarche partenariale inscrite dans le Plan directeur cantonal (PDCn) et mise en oeuvre à l'aide des instruments suivants : structures et organisation de concertation pour les communes, documents visant à faciliter le travail des communes, outils de suivi d'avancement des demandes des communes, formation des acteurs communaux et échanges avec leurs mandataires. Ces différents axes d'intervention devront clairement être renforcés.

Le SDT conduit par ailleurs une réflexion interne depuis mai 2012 sur les objectifs à long terme et sur l'amélioration de ses processus de fonctionnement. Cette démarche devrait aboutir notamment sur le dépôt d'un EMPD relatif à son schéma directeur informatique en 2015.

2. Le Conseil d'Etat peut-il rappeler les mesures organisationnelles qu'il a prises, depuis les modifications légales entrées en vigueur en 2004, pour s'assurer que le SDT fonctionne comme une instance de coordination interservices et comme une interface au service de la population vaudoise ?

Réponse :

Le 4 mars 2003, le Grand Conseil a adopté une série de modifications de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Les changements concernaient avant tout les plans d'affectation communaux en zone à bâtir. Le pouvoir d'examen du SDT a été limité à cette occasion à la légalité. Cette modification de la LATC découlait du troisième train de mesures EtaCom. Cet examen limité à la légalité, avec mention des bases légales en soutien à toute exigence, a été rappelé le 22 mai 2014 lors d'une formation donnée par le SDT à tous les services de l'administration cantonale impliqués lors des examens préalables en aménagement du territoire. Elle faisait suite à des formations ouvertes à l'ensemble des services concernés en 2004 et en 2007.

Le SDT est également chargé de la coordination et recueille les avis circonstanciés relatifs au projet auprès de toutes les autorités cantonales et fédérales concernées par la procédure (art. 25a let. c LAT). Depuis plusieurs années, la nécessité d'améliorer la coordination dans les processus d'aménagement territorial se fait ressentir, que ce soit entre les différents services de l'Etat ou entre le Canton et les communes. L'évolution constante des enjeux touchant le territoire vaudois a été intégrée dans le PDCn, qui subit de ce fait de multiples adaptations pour mieux correspondre à la réalité du terrain. Le SDT a ainsi pour rôle de coordonner ces différentes missions et enjeux, en s'assurant que les nombreuses législations soient respectées. Ce rôle a encore été rappelé dans la 3ème adaptation du PDCn, en cours d'approbation par la Confédération, notamment en ce qui concerne la dynamisation de

la politique vaudoise du logement, qui passe désormais par une coordination renforcée avec l'aménagement du territoire.

Afin de renforcer le rôle d'arbitrage du SDT, le Conseil d'Etat a adopté en 2013 une directive sur l'arbitrage lors de divergences légales ou d'interprétation en matière d'aménagement du territoire, directive qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2014. Il a adopté simultanément une directive sur le respect des délais de traitement des dossiers à l'interne de l'administration, directive qui permet au SDT de jouer son rôle de leader en matière de coordination, en fixant des délais plus courts pour les dossiers prioritaires et en assurant le suivi de ces délais.

En mai 2014, la directive d'application de l'article 52a de l'OAT adoptée par le Conseil d'Etat exploite les marges de manoeuvre et précise l'action de coordination du SDT.

3. Le Conseil d'Etat juge-t-il que le SDT accomplira désormais moins de tâches de contrôle de la légalité ? Le cas échéant, comment serait-ce conciliable avec les tâches qui sont dévolues à ce service par l'effet de la loi (contrôle de légalité et non contrôle de l'opportunité) ?

Réponse :

La mission de contrôle de la légalité du SDT doit être maintenue. Le SDT ne peut cependant plus se contenter de signifier un refus au nom de la légalité mais doit exploiter les marges de manoeuvre ou alternatives possibles et aider les communes et particuliers à trouver une solution.

Le SDT doit apporter également son expertise en incitant les communes et les régions à établir des planifications directrices et donner appui et conseil en amont des plans d'affectation, au travers des accords préliminaires. Cet aspect du travail du SDT doit encore être renforcé, pour être davantage au service des communes et faire avancer les projets de logement et d'activités importants pour la population vaudoise. Il s'agit en effet de permettre l'accompagnement des processus de développement des sites stratégiques et des projets de logement, conformément aux mesures 1.1 (dynamiser la production de logements), 1.6 (préserver le territoire pour y permettre un développement harmonieux des activités humaines) et 5.3 (renforcer la collaboration entre collectivités et institutions) du programme de législature 2012-2017 du Conseil d'Etat. Mis à part les travaux spécifiques liés à l'entrée en vigueur au 1er mai 2014 de la LAT révisée (4ème adaptation du PDCn et modification de la législation cantonale), les collaborateurs devront renforcer l'appui aux communes et aux agglomérations et mettre en place un plan de communication approprié, afin d'assurer une information adéquate et vulgariser une matière complexe. Un effort particulier s'est amorcé ce printemps, avec la tenue de 4 soirées décentralisées d'information aux communes en présence de la cheffe du Département du territoire et de l'environnement, ainsi qu'une séance destinée aux professionnels de la branche et techniciens communaux. A cette occasion, une page internet dédiée à la mise en place de la LAT révisée a été mise en place www.vd.ch/lat ainsi qu'une hotline info@lat.ch.

Enfin, dans la perspective d'un renforcement du rôle de soutien du SDT aux communes, le Conseil d'Etat a annoncé en septembre 2014 sa volonté d'octroyer une enveloppe de 5 millions de francs jusqu'en 2018 au SDT afin d'aider les communes à adapter leurs plans d'affectation à la nouvelle LAT. Ce soutien financier prendra la forme de subventions aux études des planifications d'aménagement qui auront lieu durant la période transitoire.

4. Le Conseil d'Etat peut-il nous expliquer quelles "marges de manoeuvre" il entend utiliser en matière d'aménagement du territoire ? Dans quels buts ces "marges de manoeuvre" doivent-elles être exploitées ?

Réponse :

En mai 2014, le Conseil d'Etat a adopté une directive d'application de l'art. 52a OAT afin d'exploiter les marges de manoeuvre laissée par le droit fédéral et préciser aux communes la procédure de dézonage simultanée imposée durant la période transitoire de l'art. 38a LAT. Cette marge de

manoeuvre a été mise en place dans le respect du droit fédéral et des informations fournies par l'ARE et le DETEC. Cette directive a été présentée aux communes ce printemps lors de 4 soirées décentralisées. De plus, il leur a été annoncé lors de ces séances d'information que le SDT avait amorcé une réflexion de fond sur la législation cantonale dans le but de retrouver des marges de manoeuvre, toujours dans le respect du droit fédéral. L'idée est d'exploiter au mieux les marges de manoeuvre autorisées par le cadre légal et de proposer au Grand Conseil d'ici 2015 un projet de modification de la LATC, notamment au niveau des procédures et des outils d'aménagement du territoire.

Ainsi, par exemple, le Conseil d'Etat a-t-il modifié une partie de la fiche B31 du Plan directeur cantonal en introduisant une marge d'appréciation supplémentaire pour les communes qui construisent du logement d'utilité publique (LUP). A condition que les communes dézonent rapidement, le Service du développement territorial pourra autoriser un dépassement des taux prévus aux mesures A11 (Légalisation des zones à bâtir) et A12 (Zones à bâtir manifestement surdimensionnées) pour favoriser des planifications permettant la réalisation de LUP.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 septembre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean