

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Christelle Luisier Brodard et consorts - LAT II : Bis repetita non placent

Rappel de l'interpellation

La nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT I) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. La concrétisation vaudoise de la LAT a d'ores et déjà fait couler beaucoup d'encre, tant il est vrai que la rigidité du texte voté, sous-estimée durant la campagne de votation, crée des blocages importants dans un canton en plein développement. Ce texte législatif implique moult réformes sur le plan cantonal, notamment s'agissant de l'introduction de la taxe sur la plus-value. Les dispositions transitoires de la LAT instituent en outre un moratoire de fait sur toute nouvelle mise en zone à bâtir jusqu'à l'adoption du nouveau plan directeur cantonal ; et ce alors même que les promesses d'une application souple de la loi faites durant la campagne de votation par Mme Doris Leuthard se sont envolées avec l'adoption du texte devant le peuple.

Dans ce contexte difficile, le Conseil fédéral met pourtant déjà en consultation jusqu'au 15 mai 2015 une deuxième étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT II).

D'une part, cet empressement paraît totalement hors de propos, au moment où canton et communes doivent digérer la première révision.

D'autre part, sur le fond, la deuxième révision proposée suscite des craintes importantes, notamment quant aux points suivants :

- Le projet institue dans la loi – articles 13a à 13d – et non de manière transitoire, un véritable moratoire sur le classement de zone à bâtir en lien avec les surfaces d'assolement (SDA, terres cultivables). En effet, il est prévu que si des SDA sont classées dans une zone à bâtir, les surfaces concernées doivent être compensées. Par ailleurs, aussi longtemps qu'un canton n'indique pas comment il garantit le maintien de la surface minimale de SDA qui lui est attribuée, il ne peut opérer aucun classement en zone à bâtir sollicitant des surfaces d'assolement. Lorsque l'on sait que sur l'ensemble du pays la superficie totale des terres cultivables est supérieure d'environ 1% seulement à la surface minimale à garantir, que le canton de Vaud est l'un des plus grands contributeurs en SDA (75'800 hectares) et que le canton de Vaud est appelé à se développer ces prochaines années, l'approche rigide et arithmétique choisie par la Confédération ne peut que susciter la crainte et ce alors même que des mesures de protection des SDA existent déjà actuellement.*
- Le projet complexifie le système et entaille le fédéralisme, en faisant glisser nombre de compétences des cantons et des communes à la Confédération. Par exemple, une stratégie de développement territorial suisse doit être établie par la Confédération, les cantons et les communes. Sur cette base, la Confédération établit sa politique des agglomérations et sa*

politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. L'article 38b prévoit même une exécution par substitution de la Confédération si les planifications nécessaires n'ont pas été effectuées dans les délais impartis.

- Le projet oblige les cantons à prévoir dans leurs plans directeurs les espaces fonctionnels – par exemple régions – qui nécessitent une planification commune intra-cantonale ou supra-cantonale. La Confédération a en outre la possibilité de vérifier que ces espaces fonctionnels ont bien été définis. Cette vision rigide de la planification régionale est contraire à celle qui a été fixée par le Grand Conseil lors de la dernière réforme du plan directeur cantonal.*

Au vu de ce qui précède, les questions suivantes sont posées au gouvernement, dans le cadre de la procédure de consultation menée sur la LAT II jusqu'au 15 mai 2015.

- Le Conseil d'Etat entend-il demander un délai s'agissant de la nouvelle révision de la LAT (LAT II), alors même que la précédente n'a pas encore été absorbée sur le plan cantonal ?*
- Le Conseil d'Etat a-t-il approché d'autres cantons afin de défendre des positions communes sur le sujet ?*
- Le Conseil d'Etat entend-il s'opposer au moratoire sur la mise en zone à bâtir prévue dans le projet ? Quelle est sa position sur la protection supplémentaire des SDA contenue dans la LAT II ?*
- Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il par rapport au glissement de compétences prévu dans le projet en faveur de la Confédération ? Entend-il s'engager pour défendre le fédéralisme ?*
- Quelle est la position du Conseil d'Etat s'agissant de l'obligation de planification commune intra-cantonale (régionale) ?*
- Quelle est la vision du Conseil d'Etat sur les dispositions du projet relatives aux constructions hors de la zone à bâtir ?*

Je remercie par avance le gouvernement de ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule :

L'interpellation a été déposée au Secrétariat du Grand Conseil le 17 février 2015. Lors de la séance du 3 mars 2015, le Grand Conseil a décidé de la renvoyer au Conseil d'Etat. En date du 1^{er} mai 2015, le Conseil d'Etat a transmis à l'Office fédéral du développement territorial sa réponse à la consultation relative à la seconde étape de la révision de la LAT (LAT 2). Pour l'essentiel, les prises de position du Conseil d'Etat émises dans cette réponse sont reprises ci-après.

Question 1 : Le Conseil d'Etat entend-il demander un délai s'agissant de la nouvelle révision de la LAT (LAT II), alors même que la précédente n'a pas encore été absorbée sur le plan cantonal ?

Pour le Conseil d'Etat, cette réforme législative est prématurée. Elle intervient alors que la précédente modification de la LAT exige encore des travaux conséquents de la part des cantons pour sa mise en oeuvre. Celle-ci est particulièrement difficile dans le Canton de Vaud compte tenu de ses particularités démographiques, géographiques et économiques. La priorité doit être la révision de la législation cantonale sur l'aménagement du territoire et la police des constructions et celle du Plan directeur cantonal.

Il n'y a pas d'urgence avérée pour le projet LAT2.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat a conclu, dans sa réponse du 1^{er} mai à la consultation de l'ARE, au refus du projet de seconde révision de la LAT en l'état. Il a en outre demandé que le projet soit retravaillé en profondeur en collaboration avec les cantons.

Question 2 : Le Conseil d'Etat a-t-il approché d'autres cantons afin de défendre des positions communes sur le sujet ?

Plusieurs séances ont eu lieu dans le cadre de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) ainsi que de son pendant latin, la Conférence des chefs de départements des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la Suisse occidentale et latine (CDTAPSOL). Le 15 septembre 2014 déjà, la CDTAPSOL, dont la présidence est assurée par la Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), demandait à la DTAP de relayer sa demande de suspension ou de report de la deuxième étape de la révision de la LAT. En date du 4 mai 2015, la DTAP, dont la vice-présidence est également assurée par la Cheffe du DTE, a transmis à la Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) une prise de position demandant une pause dans les travaux législatifs.

Sur proposition de la Conseillère fédérale Doris Leuthard, le DETEC et la DTAP se sont finalement mis d'accord pour que la Confédération ne poursuive pas ses travaux de révision cette année. Selon Mme Doris Leuthard, les dispositions sur les surfaces d'assolement (SDA), autrement dit les bonnes terres agricoles, dont chaque canton est tenu de respecter un quota, vont être sorties du paquet LAT2. La révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement doit d'abord être effectuée. De plus, les travaux législatifs relatifs à la LAT2 reprendront en 2016 avec les cantons.

Question 3 : Le Conseil d'Etat entend-il s'opposer au moratoire sur la mise en zone à bâtir prévue dans le projet ? Quelle est sa position sur la protection supplémentaire des SDA contenue dans la LAT II ?

Le Conseil d'Etat n'est pas opposé à une protection des bonnes terres cultivables. Il n'est par contre pas d'accord avec les mesures proposées aux articles 13a et suivants du projet.

Il importe que les cantons puissent continuer à utiliser la marge excédentaire de surfaces d'assolement dont ils disposent. Le plan sectoriel de la Confédération au sujet des surfaces d'assolement date de 23 ans. Il doit être réexaminé. Les critères (notamment celui de la surface minimale) doivent être revus et leur mise en œuvre par les cantons doit être harmonisée.

Le problème de la compensation se pose de manière au moins aussi aiguë pour les SDA que pour les zones à bâtir à redimensionner. Outre le fait que les projets de la Confédération doivent être soustraits à la compensation, il en va de même pour les projets stratégiques et d'intérêt public des cantons. A cet égard, les cantons doivent disposer d'une réelle compétence dans la définition des projets stratégiques et d'intérêt public cantonaux, le cas échéant avec un plafond maximum fixé en proportion de leur taille.

Question 4 : Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il par rapport au glissement de compétences prévu dans le projet en faveur de la Confédération ? Entend-il s'engager pour défendre le fédéralisme ?

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable au glissement de compétences en faveur de la Confédération prévu dans le projet. Le projet laisse transparaître des tentatives de centralisation de la Confédération – comme en témoigne la nouvelle force obligatoire des conceptions sectorielles qu'elle élabore. De plus, la Confédération ne saurait se substituer aux cantons, par exemple pour l'élaboration de planifications d'espaces fonctionnels qui relèvent de leurs compétences.

Le Professeur Felix Uhlmann, de l'Université de Zurich, a été mandaté par la DTAP pour rédiger un avis de droit sur la teneur des dispositions légales de base en matière d'aménagement du territoire. Il a relevé des violations de l'autonomie en matière d'organisation et l'absence de limitation à des " principes de base ". La LAT doit demeurer une loi cadre. Le principe de subsidiarité n'est selon lui pas suffisamment respecté. Le Conseil d'Etat partage cet avis.

Question 5 : Quelle est la position du Conseil d'Etat s'agissant de l'obligation de planification commune intra-cantonale (régionale) ?

Le Conseil d'Etat est favorable à de telles collaborations. Par contre, la Confédération ne saurait se substituer aux cantons pour élaborer des planifications de leur compétence sans violer la Constitution fédérale. La planification doit être en adéquation avec les besoins et les standards locaux et régionaux.

Question 6 : Quelle est la vision du Conseil d'Etat sur les dispositions du projet relatives aux constructions hors de la zone à bâtir ?

Selon le Conseil d'Etat, le but de simplifier les dispositions relatives aux constructions hors zone à bâtir n'est pas atteint par le projet mis en consultation. Les modifications sont plutôt d'ordre formel (amélioration de la systématique) que matériel. Le Conseil d'Etat demande depuis de nombreuses années déjà une modification fondamentale de ce domaine. Il s'agirait d'abandonner ce système de dérogations pour réfléchir à une véritable planification de ce territoire qui tienne compte des spécificités régionales.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 juin 2015.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean