

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES EXTERIEURES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret concernant l'exercice du droit de référendum cantonal à l'encontre de la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire votée le 15 juin 2012 et préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative législative Jacques Haldy et consorts pour que le Canton de Vaud exerce son droit de référendum à l'encontre de la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire votée le 15 juin 2012 (11_INI_046)

1. Bref historique

14.08.2008 : dépôt de l'initiative populaire pour le paysage « De l'espace pour l'homme et la nature », munie de 109'422 signatures.

31.03.2009 : refus par le Grand Conseil vaudois d'un prélèvement d'une taxe sur la plus-value foncière.

17.04.2009 : refus par le Parlement fédéral d'une nouvelle loi sur le développement territorial qui aurait dû remplacer la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

06.10.2009 : le Conseil fédéral annonce qu'une modification de la Constitution suisse n'est pas nécessaire et qu'une simple révision de la LAT est suffisante.

15.06.2012 : les Chambres fédérales adoptent la révision de la LAT.

19.06.2012 : une initiative législative cosignée par 22 députés est déposée par M. Jacques Haldy, Député au Grand Conseil vaudois, demandant que le Conseil d'Etat exerce son droit de référendum cantonal à l'encontre de la révision de la LAT.

04.10.2012 : échéance du délai référendaire.

Développement du rapport de majorité

En premier lieu, à titre d'information, la révision de la LAT fait l'objet de deux demandes de référendum, l'une, populaire, en cours, consistant à récolter 50'000 signatures de citoyennes et citoyens et l'autre, parlementaire, aussi en cours consistant à réunir 8 cantons.

Le référendum qui concerne le Grand conseil repose sur la défense des compétences cantonales et, de manière indirecte, communales, en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit en effet d'un des domaines où le pouvoir doit pouvoir s'exercer proche non seulement des préoccupations des citoyens, mais également des élus communaux en charge de l'application des dispositions législatives cantonales.

Les membres de la majorité ne contestent pas le bien-fondé et les objectifs que souhaite atteindre le Parlement fédéral en proposition des modifications de la LAT dans le sens d'une

meilleure urbanisation des centres, d'une lutte contre le mitage du territoire et d'un soutien à l'agriculture à maintenir de bonnes terres cultivables. Ce que la majorité de la Commission conteste, c'est la perte de compétence, certes partielle, que les pouvoirs cantonaux et indirectement les communes auraient à subir. Il s'agit donc là d'une ingérence manifeste dans les affaires cantonales, qui met en évidence le principe selon lequel les cantons ne seraient pas à même de savoir ce qui serait acceptable ou non pour leur territoire.

Les autorités cantonales et locales, démocratiquement élues et donc légitimées, sont les mieux disposées à suivre et à connaître les besoins évolutifs de leur aménagement, que cela concerne la densification, la répartition des activités, les espaces publics et la gestion foncière de leur territoire.

Il est fondamental que les cantons et les communes puissent garder le contrôle sur ces compétences, sans se voir imposer de la Berne fédérale des exigences qui ne seraient pas adaptées au contexte topographique et au développement des activités propres à chaque canton et à sa politique de promotion économique et d'infrastructure de mobilité locale.

La révision de la LAT imposerait aux cantons, sous couvert d'une soi-disant harmonisation, une vision trop uniforme de la problématique de l'aménagement du territoire. Ce qui met chaque canton dans une position de devoir interpréter la faible marge de manoeuvre qu'elle posséderait pour adapter sa législation et mener à bien sa politique d'aménagement du territoire par le biais de son plan directeur. Le canton de Vaud n'échapperait donc pas à la règle malgré une politique d'aménagement du territoire déjà soucieuse de lutte contre le mitage du territoire (par exemple : fiches A11 et A12). De par ses particularités topographiques – plateau, Préalpes et Alpes –, il n'est pas imaginable que l'on puisse considérer qu'une approche commune soit possible en matière d'aménagement du territoire et en particulier de son développement. En effet, l'état de la situation des développements et des besoins (habitat, industrie, artisanat, bureau, etc.) sont fort différents d'un bout à l'autre de la Suisse, comme d'un bout à l'autre du canton de Vaud. La révision de la LAT dans ce contexte est considérée comme peu souple et créerait une distorsion d'approche qui ne peut être que mal perçue par les communes déjà fort empruntées dans l'application des mesures A11, A12, B11 et B12 (directives contraignantes du plan directeur cantonal) qui ont par ailleurs démontré leurs limites au niveau communal.

L'article 5 de la révision de la LAT est symptomatique et révélateur d'une exigence inacceptable. Cet article fixe l'obligation de prélever une taxe d'au moins 20% pour compenser les mesures d'aménagement mises en place pour assurer l'application des objectifs de la LAT. Cette taxe serait exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Bien que le pourcentage soit laissé à la libre appréciation, le taux plancher est à lui seul une contrainte qui pèserait par exemple sur le coût des logements, par ailleurs déjà fort élevé dans certaines régions. En effet, il serait illusoire de croire que les promoteurs ne vont pas reporter cette taxe sur les locataires. De plus, elle est jugée inutile puisqu'elle ferait doublon avec l'impôt déjà prélevé sur les gains immobiliers. Cette taxe n'incite donc pas à encourager les propriétaires et les investisseurs à construire, ceux-ci déjà chargés de nombreuses autres taxes foncières, techniques et d'autorisation.

Il est rappelé à ce propos que le Grand Conseil a déjà rejeté le 31 mars 2009 la motion de M. Grégoire Junod sur un prélèvement sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement selon l'article 5 de la LAT. Restons ainsi cohérents avec la position du Grand Conseil dont le débat a déjà eu lieu dans un passé récent.

Les articles 6, 8 et 8a de la révision de la LAT conditionnent le canton à présenter des mesures et des précisions supplémentaires, notamment une liste de priorités et les moyens à mettre en oeuvre, ceci bien-entendu sous le contrôle avisé et directif de l'administration

fédérale. Cette surveillance supplémentaire ne ferait qu'alourdir et ralentir davantage un système d'adoption des plans directeurs déjà compliqué par les démarches de consultation interne à chaque canton. Ce grignotage de l'autonomie législative et administrative n'invite pas les cantons à faire preuve de responsabilité en regard de leur territoire.

L'article 15 de la révision de la LAT est la démonstration d'une disposition qui existe déjà dans les dispositions cantonales. Elle n'est donc pas remise en cause mais elle démontre que le canton de Vaud n'a pas attendu sur le Conseil fédéral pour agir et prendre la mesure nécessaire.

L'article 15a de la révision de la LAT précise notamment que le canton, en collaboration avec les communes, peut ordonner la construction de zones à bâtir légalisées. Cette disposition a déjà fait l'objet d'une mise en consultation qui a suscité chez les propriétaires fonciers et en particulier auprès des communes un doute sur son applicabilité. Cela reviendrait à dire que l'on pourrait obliger un propriétaire privé à construire dans un but d'intérêt public et de bien commun, démarche qui irait à l'encontre du respect de la propriété individuelle.

Les membres de la majorité saluent la pertinence de l'article 18a de la révision de la LAT qui porte sur la promotion des installations solaires. Cet article qui est plus technique que législatif, du ressort du pouvoir exécutif, permet d'aller dans le sens de la politique fédérale coordonnée en matière de promotion des énergies renouvelables. La majorité salue également les modifications de l'article 9, alinéa 3, lit. e de la loi fédérale sur l'énergie qui précise les mesures pour favoriser une meilleure utilisation des énergies renouvelables dans la construction et les plans d'aménagement. A ce titre, rappelons que la motion Isabelle Chevalley pour un assouplissement de la législation et des demandes d'autorisation de panneaux solaires sur les toitures, acceptée à l'unanimité par le Grand Conseil vaudois, permet déjà aujourd'hui d'agir à ce niveau.

L'article 38a de la révision de la LAT fixe un délai à 5 ans à compter de son adoption pour que le canton adapte son plan directeur. Ce délai, fort court, est conditionné par une exigence qui impose que, durant la période transitoire, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter. A nouveau, cela va à l'encontre d'une planification sensée du territoire décidée à ce jour. Passé l'échéance des 5 ans, le canton ne pourra pas créer de nouvelles zones à bâtir tant que le Conseil fédéral n'aura pas adopté le nouveau plan directeur. On imagine aisément que les négociations seront rudes tant au sein du canton qu'avec l'administration fédérale, sans compter l'effet « entonnoir » que ne manqueront pas de créer les procédures de plusieurs cantons.

3. Position du Conseil d'Etat et du Département de l'intérieur en particulier

Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département de l'intérieur (DINT) s'étant excusée pour des raisons personnelles, c'est Monsieur Pierre-Yves Maillard, Président du Conseil d'Etat, Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), qui s'est exprimé bien que ce ne soit pas son domaine de prédilection. Il a néanmoins été soutenu par les chefs de service du DINT.

Il a été rappelé que la révision de la LAT, si elle devait être adoptée par le peuple et les cantons, viendrait à remplacer l'initiative pour le paysage dont les dépositaires ont déjà annoncé le retrait le cas échéant.

Ce qui est occulté dans ce contexte, c'est le fait que la révision de la LAT va plus loin que l'initiative pour le paysage qui ne demandait « qu'un » moratoire sur 20 ans sur le développement des zones constructibles. Il n'appartient pas aux membres de la Commission de se prononcer positivement ou négativement sur l'initiative, son contenu appelant d'autres réflexions qui nécessitent à elles seules un débat distinct.

Il est relevé que la majorité du Conseil d'Etat, mais pas l'unanimité du Collège, estime que la révision ne touche pas la souveraineté du canton, ce que les membres majoritaires de la Commission contestent puisque la révision de la LAT impose des règles encore plus restrictives qui ont des répercussions sur l'autonomie législative cantonale qui devrait prévaloir en matière d'aménagement du territoire.

Le processus d'adoption d'un référendum cantonal étant en cours dans quelques cantons, il est difficile d'apprécier si huit cantons au moins s'y rallieront. En revanche, selon le M. le Président du Conseil d'Etat, le référendum populaire a de grandes chances d'aboutir.

Il a été également précisé que si le référendum, donc la révision de la LAT, aboutissait puis venait à être refusée par le peuple, le peuple serait appelé ensuite à se prononcer sur l'initiative pour le paysage.

5. Conclusion

L'éventuel refus par le Grand Conseil d'exercer le droit de référendum cantonal porterait un coup rude à notre système fédéraliste. L'aménagement du territoire ne devrait pas être légiféré dans le détail par le Conseil fédéral au détriment de la politique d'aménagement du territoire que mène le Canton de Vaud depuis quelques années.

Enlever au canton une partie de ses prérogatives en matière d'autonomie législative et lui imposer des exigences au-delà de la faisabilité, créent de facto une situation de contrôle au niveau fédéral qui ne ferait que complexifier, alourdir et ralentir encore davantage les mesures que le canton de Vaud souhaite mettre en oeuvre et qui sont adaptées à la configuration de son territoire.

La volonté d'harmonisation des mesures législatives et réglementaires est certes une bonne chose dans certains domaines d'activité, mais elle doit être adéquate, adaptée au contexte et suffisamment souple dans la durée pour absorber les inévitables changements structurels de notre économie et des besoins de la population. Ceci est d'autant plus justifié dans le domaine de l'aménagement du territoire. La révision de la LAT amènerait le renforcement de la centralisation des décisions au niveau fédéral et ne permettrait pas aux cantons la réactivité et la flexibilité nécessaires.

Enfin, force est de constater que le prélèvement d'une taxe sur la plus-value foncière, de minimum 20% déjà refusée par le Grand Conseil le 31 mars 2009, et qui fait doublon par rapport à d'autres taxes, ainsi que le fait qu'une collectivité publique puisse imposer à un propriétaire de valoriser sa propriété foncière en zone à bâtir, sont jugés comme des ingérences difficilement applicables.

En conclusion, l'objectif est défendable, mais la méthode, la manière et l'acteur principal sont mauvais.

Pour toutes ces raisons, arguments et motifs, la majorité de la Commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret et recommande ainsi au Grand

Conseil de faire usage du droit de référendum cantonal contre la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

Gland, le 12 septembre 2012

Le rapporteur :
(signé) *Patrick Vallat*