

**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. Introduction**

La commission thématique des affaires extérieures (CAE) s'est réunie le mardi 28 août 2012 pour traiter cet objet. Le Conseil d'Etat était représenté par son président, M. Pierre-Yves Maillard, en remplacement de la Cheffe du département de l'intérieur, Mme Béatrice Métraux. Etaient présents pour représenter l'administration M. Philippe Gmür, chef du Service du développement territorial (SDT)/DINT, Me Chantal Dupré, responsable du groupe Appui juridique, SDT/DINT, Me Jean-Luc Schwaar, chef du Service juridique et législatif (SJL)/DINT, et M. Stève Maucci, secrétaire général adjoint du DINT. Mme Stéphanie Bédât, secrétaire de la CTAE, a pris les notes de séance, ce dont nous la remercions vivement.

M. Pierre-Yves Maillard a fait part à la commission de la position du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat, dans sa majorité, soutient la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit d'un bon contre-projet à l'initiative sur le paysage qui respecte les compétences cantonales et permet de mieux lutter contre le mitage du territoire.

La minorité de la commission, composée de Mmes Amélie Cherbuin et Patricia Lachat ainsi que de MM. Gérald Crétegnny, Denis-Olivier Maillefer, Nicolas Rochat Fernandez, Andreas Wüthrich et Raphaël Mahaim, président-rapporteur soussigné, recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le décret mettant en œuvre l'initiative Haldy et consorts pour que le canton de Vaud exerce son droit de référendum à l'encontre de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

Dans les lignes qui suivent, il sera tout d'abord question des enjeux entourant l'initiative parlementaire Haldy et consorts pour le canton de Vaud. Vient ensuite une analyse plus détaillée de la révision de la LAT en discussion, en particulier de certaines dispositions contestées.

## **2. Les enjeux pour le canton de Vaud**

*Un vote symbolique mais une question d'image*

Le Grand Conseil est amené à se prononcer sur une demande de référendum des cantons initiée par le canton du Valais et reprise sous forme d'initiative parlementaire dans le canton de Vaud. Il faut

d'emblée insister sur le fait que **ce référendum des cantons n'a presque aucune chance d'aboutir**. A ce jour, selon les informations en notre possession, seul le canton du Valais a formellement décidé de soutenir un référendum des cantons. Or, un minimum de huit cantons est nécessaire. La Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) combat le référendum et soutient la loi. Plusieurs grands cantons ont d'ores et déjà publiquement annoncé leur soutien à la révision de la LAT, à l'image par exemple de Berne ou Genève.

Il est en revanche très probable que le référendum populaire lancé par l'Union suisse des arts et métiers (USAM) aboutisse. Le **débat démocratique aura donc de toute façon lieu** à l'occasion d'une votation qui se tiendra très certainement en mars, même si le référendum des cantons dont il est question ici venait à échouer.

Dans le cadre de ce débat sur un éventuel référendum des cantons, le Grand Conseil doit ainsi sérieusement se poser la question du message qu'il souhaite adresser à sa population et de l'image qu'il souhaite donner du canton de Vaud sur la scène fédérale.

Le Valais s'oppose avec force à cette révision de la LAT car il est le canton ayant le plus massivement violé les prescriptions de la LAT en matière d'aménagement du territoire. Le **Valais est ainsi clairement le mauvais élève**, pointé du doigt par de nombreuses études très fouillées menées notamment par le *think tank* très libéral Avenir Suisse. Le canton du Valais a des zones à bâtir largement surdimensionnées en comparaison intercantonale (voir annexe)!

De son côté, le canton de Vaud a déjà consenti de nombreux efforts pour lutter contre le mitage du territoire, notamment grâce au nouveau plan directeur cantonal. Rejoindre le Valais dans le camp des cancre de l'aménagement du territoire, alors qu'il risque de n'y avoir au final que deux cantons à soutenir le référendum, c'est **donner une image du canton qui ne correspond pas à la réalité du terrain**.

### *Soutenir la LAT pour défendre le fédéralisme*

Les opposants à la révision de la LAT invoquent une prétendue violation du fédéralisme. Or, c'est justement par **respect pour les compétences cantonales** que la Confédération a élaboré ce projet de révision législative. La LAT ne modifie nullement la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit d'un contre-projet à l'initiative sur le paysage, laquelle prévoit, à l'inverse, une modification de la répartition des compétences entre Confédération et cantons.

Le projet de LAT fait simplement usage de la compétence que la Constitution fédérale donne en matière d'aménagement du territoire à la Confédération : une compétence limitée aux principes. Cette dernière a par ailleurs travaillé en étroite collaboration avec les cantons pour l'élaboration de cette révision. Ainsi, s'agissant par exemple de l'un des points contestés de la révision – l'introduction d'une taxe sur la plus-value foncière – la loi fédérale ne fait que poser des principes généraux et laisse très largement aux cantons le choix des modalités d'application (voir à ce sujet ci-dessous).

Plus généralement, le projet de LAT révisé confie précisément aux cantons le soin de prendre les mesures nécessaires à un aménagement du territoire équilibré et intelligent. Toute la révision est fondée sur une volonté de **renforcer les instruments à disposition des cantons et des communes**, sans augmenter d'aucune manière les compétences fédérales. Il est ainsi parfaitement erroné de prétendre que la révision de la LAT constitue une atteinte au fédéralisme. Comment la DTAP, émanation des cantons, aurait sinon pu soutenir une telle révision?

### *Des conséquences modestes pour notre canton*

Le canton de Vaud ayant déjà largement mis en place des instruments modernes d'aménagement du territoire, l'entrée en vigueur de la LAT révisée ne provoquera pas de changements profonds dans notre canton. Hormis l'introduction de la contribution sur la plus-value foncière et quelques adaptations ponctuelles du plan directeur ou de la législation, il ne faut pas s'attendre à une révolution dans les pratiques vaudoises d'aménagement du territoire.

Il faut à ce stade rappeler que la **réglementation hors-zone à bâtir n'est pas touchée** par cette révision. La réglementation des constructions en zone agricole fera l'objet d'une révision ultérieure de la LAT.

### **3. La révision de la LAT**

*Un large compromis en guise de contre-projet à l'initiative sur le paysage.*

Le projet de LAT révisée est le fruit d'un **large consensus** obtenu après des années de travail aux Chambres fédérales. La version finale de la loi a été acceptée par 108 voix contre 77 au Conseil national et par 30 voix contre 10 au Conseil des Etats.

Parmi les organisations soutenant la LAT révisée, on peut notamment citer *constructionsuisse* (organisation nationale de la construction), l'Union suisse des paysans, Avenir Suisse ou encore l'Association suisse des propriétaires fonciers (APF), sans compter la DTAP ainsi que de nombreuses associations actives dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Ce compromis a été élaboré sous forme de contre-projet indirect à **l'initiative pour le paysage**. Celle-ci **exige un moratoire sur la création de toute nouvelle zone à bâtir pendant 20 ans**, alors que la LAT révisée se contente de clarifier les critères pour que les zones à bâtir répondent réellement aux besoins de la population pour les 15 ans à venir. Il s'agit d'une **solution nuancée et pragmatique**, qui fixe des objectifs mais laisse aux cantons le choix des moyens pour y parvenir. Outre le moratoire sur l'expansion des zones à bâtir, l'initiative exige un renforcement des compétences de la Confédération au détriment des cantons. Le comité de l'initiative a retiré l'initiative de manière conditionnelle. Si la révision de la LAT est acceptée par le peuple, alors l'initiative sera définitivement retirée.

Certes, les commissaires majoritaires se défendent bien de soutenir l'initiative pour le paysage. Il n'en reste pas moins que leur position dogmatique risque de faire le lit de l'initiative. En cherchant à obtenir « le beurre et l'argent du beurre », ils préfèrent la voie de l'affrontement à celle du compromis helvétique.

### *Des mesures ciblées pour lutter contre le mitage du territoire*

Le mitage du territoire est un problème lancinant depuis de nombreuses années. On a toutefois atteint un stade très critique ces dernières années. **Chaque jour, une surface équivalente à un stade de football** est classée en zone à bâtir ! Cette évolution dépasse largement l'augmentation de la population et résulte d'un aménagement du territoire souvent déficient.

Les **zones agricoles fondent comme neige au soleil**, alors que l'on veut favoriser l'agriculture de proximité ; les communes sont lourdement sollicitées lorsque l'éparpillement des constructions fait naître de nouveaux besoins en infrastructures ; la prolifération des zones de villas rend plus difficile la construction de logements à loyers abordables ; les atteintes aux paysages se multiplient, avec une baisse consécutive de la qualité de vie.

La **population suisse semble avoir pris conscience** de ces difficultés et s'est montrée récemment prête à donner un tour de vis sévère à la construction de résidences secondaires, à la surprise générale. D'autres votations cantonales ont montré que cette préoccupation est maintenant largement répandue au sein de la population.

La LAT apporte des **réponses ciblées et équilibrées** aux lacunes de la législation actuelle. La loi révisée contient des prescriptions claires sur la délimitation des zones à bâtir, et permet donc de lutter efficacement contre le mitage du paysage et la disparition de terres agricoles. Elle attribue un rôle clé aux cantons, lesquels doivent définir dans leur plan directeur la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition régionale et les possibilités d'expansion. La LAT révisée renforce en outre les instruments de collaboration entre communes (art. 15 al. 3 nLAT) et insiste sur le rôle des communes dans la délimitation des zones à bâtir (art. 15a nLAT). Les **communes sortiront par conséquent renforcées** de cette révision.

Par ailleurs, on notera que la loi révisée facilite la **pose de panneaux solaires** sur les toits (art. 18a nLAT)

#### *La contribution de plus-value : modeste et équitable*

L'un des arguments les plus souvent avancés par les partisans du référendum concerne la contribution de plus-value. Or, celle-ci est un instrument nécessaire pour les communes qui doivent financer des mesures d'aménagement du territoire et équitable pour les propriétaires concernés.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la compensation sur la plus-value foncière est en réalité déjà « obligatoire » dans le droit actuel. La formulation impérative de l'art. 5 LAT est sans équivoque : « Le droit cantonal *établit* un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement ». Dès lors que la LAT ne prévoit ni délai pour la mise en œuvre de ladite taxe, ni sanction en cas de non-exécution, cet article de la loi fédérale est toutefois resté lettre morte dans de nombreux cantons, dont le canton de Vaud. Elle n'a été mise en œuvre que par une petite poignée de cantons comme Berne, Neuchâtel et Genève. La révision de la LAT ne fait que **corriger cette lacune**.

Ensuite et plus fondamentalement, il faut insister sur le **caractère équitable de cette taxe pour les communes**. Les communes sont aujourd'hui tenues d'indemniser les propriétaires touchés par une mesure d'aménagement du territoire (compensation pour expropriation matérielle). Or, pour s'acquitter de ces indemnisations, qui deviendront nécessairement plus fréquentes à l'avenir en raison du surdimensionnement des zones à bâtir, elles n'ont d'autre choix que de puiser dans le compte général de la commune. La LAT révisée prévoit que le produit de la taxe serve à financer lesdites indemnisations pour expropriation matérielle. Avec ce nouveau régime, il est même imaginable que le Tribunal fédéral se montre moins sévère avec les conditions à remplir pour exiger une indemnisation en cas d'expropriation matérielle, dès lors que les communes auront un « fonds » à disposition grâce à la contribution de plus-value.

Enfin, cette contribution est très modeste puisqu'elle ne s'élève qu'à 20% minimum du montant total de la plus-value. Ses modalités d'application sont totalement laissées aux cantons. Les seules règles prévues dans la LAT révisée visent spécifiquement à protéger les propriétaires : le versement de la contribution de plus-value n'est dû qu'au **moment de la construction du bien-fonds ou de son aliénation**, et non au moment du déclassement. En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la **taxe perçue est déduite du gain imputable**.

On peut illustrer le caractère modique et équitable de la taxe par un exemple. Le propriétaire d'un terrain agricole voit son terrain classé en zone à bâtir. Sa parcelle, dont la valeur au m<sup>2</sup> passe par hypothèse de 5 à 500 francs est donc soumise à une contribution de plus-value. Celle-ci ne s'élève qu'à 20% de la plus-value, soit 20% de 495, c'est-à-dire 99 francs par m<sup>2</sup>. Elle ne doit être versée que lorsque la parcelle est construite ou vendue; la taxe ne peut pas être exigée au moment du déclassement. Il n'y a donc au final **aucun risque d'appauvrissement** pour le propriétaire dans l'opération.

#### **4. Vote article par article**

##### *Projet de décret*

Art. 1 : adopté par 8 voix pour et 7 voix contre

Art. 2 : adopté par 8 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions

##### *Entrée en matière sur le projet de décret*

Par 8 voix pour et 7 voix contre, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret

#### **5. Conclusion**

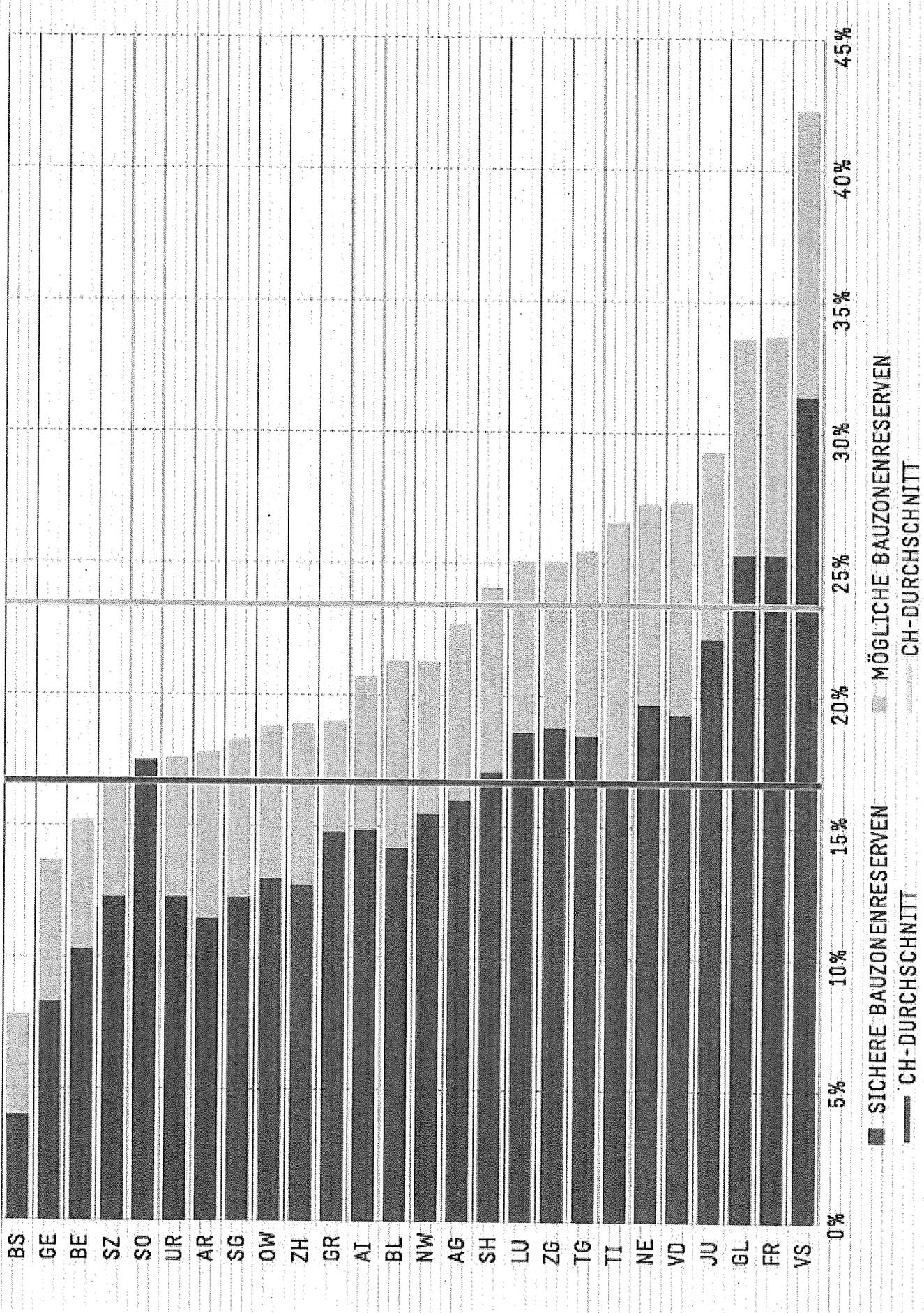
Au vu de ce qui précède, les commissaires de la minorité de la commission recommandent au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet de décret concernant l'exercice du droit de référendum cantonal à l'encontre de la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire votée le 15 juin 2012.

Pampigny, le 12 septembre 2012

Le rapporteur :  
(signé) *Raphaël Mahaim*

Abb. 18: Bauzonenreserven der Kantone in Prozent der gesamten Bauzone

Quellen: ARK 2008, eigene Berechnungen



■ SICHERE BAUZONENRESERVEN  
 ■ MÖGLICHE BAUZONENRESERVEN  
 — CH-DURCHSCHNITT