

Monsieur Jean-Claude Mermoud  
Conseiller d'Etat  
Chef du DEC  
Caroline 11  
1014 Lausanne

Pully, le 3 mars 2009

Réf : bd  
Affaire suivie par : Brigitte Dind  
Tél. direct : 021 557 81 33

### **Révision de la LAT**

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Le projet cité en titre, que vous avez eu l'amabilité de nous transmettre, a été examiné avec la plus grande attention.

Les objectifs de la nouvelle loi sur le développement territorial (LDTer), à savoir la maîtrise du développement urbain et sa coordination avec celui des transports, une coopération accrue entre autorités, ainsi que la lutte contre le mitage du territoire peuvent être globalement soutenus.

En revanche, de l'avis des communes qui se sont prononcées, à l'exception d'une seule, les moyens utilisés pour y parvenir paraissent disproportionnés et par trop dirigistes. « Le mieux est l'ennemi du bien » ou encore « L'enfer est pavé de bonnes intentions ». Ces deux dictons viennent d'emblée à l'esprit à la lecture de ce projet. L'Office du développement territorial part du principe que la loi actuelle est lacunaire, mais l'est-elle réellement ?

Pour pallier à cette obsolescence décrétée, l'ODT propose une révision complète qui n'est autre, malgré ses affirmations lénifiantes, qu'une révolution. Si aujourd'hui, les autorités bénéficient d'une certaine autonomie, celle-ci ne sera plus de mise si la nouvelle loi, prévoyant tout un arsenal de moyens de contrôle, est adoptée. L'ODT, tel « Big Brother », se dote de pouvoirs l'autorisant à cadrer strictement cantons et communes en dépit de la Constitution.

Quant au projet de territoire Suisse, bientôt mis en consultation, il s'apparente à une sorte de plan directeur fédéral général, contraignant et coercitif pour les cantons et les communes, auquel la LDTer offrira la base légale qui lui manque à ce jour.

Au vu de ce préambule, vous aurez compris qu'une révision aussi centralisatrice est loin de faire l'unanimité parmi les communes vaudoises.

Comme évoqué ci-dessus, une réponse reçue s'est révélée favorable au projet LDTer. Elle propose en outre que l'article 9 LDTer. mentionne la possibilité de révisions périodiques des outils cantonaux, régionaux et communaux de planification et suggère par ailleurs que la nouvelle loi soit plus explicite en matière de surface minimale de sol nécessaire à recevoir une construction. Le maintien de l'article 3 de l'actuelle LAT, destiné à être abrogé est souhaité. Ceci afin de garder une marge de manœuvre légale dans l'intérêt d'une saine gestion du territoire. Quant aux agglomérations, l'article 23 LDTer devrait clairement mentionner la notion de transferts de compétences à l'instance d'agglomération par les niveaux institutionnels directement concernés. Il

s'agit aussi d'inscrire dans la loi une révision des plans d'assollement dans les périmètres compacts d'agglomérations. Enfin, le trafic individuel motorisé devrait figurer dans l'article 6 LDTer.

Remarques sur des points particuliers de cette révision :

### **La répartition des compétences Confédération-Cantons**

Selon l'article 75 de la Constitution fédérale (Cst.féd.), la Confédération fixe les principes de l'aménagement du territoire. Or, le rapport explicatif révèle une remise en question insidieuse de la compétence cantonale en la matière. En émaillant ce document de formules telles que « La répartition des tâches de la Confédération et des Cantons sera, en principe, maintenue », mais la Confédération sera « davantage sollicitée » ou encore « La notion de principes est une notion ouverte et en soi variable », la Confédération ne laisse planer aucun doute sur ses velléités interventionnistes. Celles-ci sont corroborées par les articles 27 et suivants LDTer relatifs au contenu minimal des Plans Directeurs Cantonaux, ainsi que l'article 83 LDTer sur la nécessité d'adapter lesdits plans aux nouvelles exigences de la Confédération dans les 5 ans dès l'entrée en vigueur de la LDTer.

### **Coopération intercantonale et intercommunale**

Promouvoir ces collaborations est souhaitable. Toutefois, les cantons ne doivent pas être relégués au rang de simples exécutants de mesures dictées d'en haut. Il en va d'ailleurs de même pour les autorités communales. En accord avec l'article 75 Cst.féd., ils restent compétents pour gérer leur territoire. Par conséquent, un renforcement de la collaboration ne peut être décrété, mais doit venir spontanément des communes et des cantons.

### **Régions-Economie et Transport**

Les références aux besoins spécifiques des régions (art.3 al.4 LAT actuelle) sont malheureusement gommées. Quant à l'économie et à l'activité humaine, ces deux notions sont les laissées-pour-compte de ce projet, sans parler du trafic individuel motorisé. Sur ce dernier point, il serait vain de ne pas tenir compte d'une réalité imposée par la géographie. Les communes venant de régions décentralisées refusent d'être assimilées à des réserves où toute activité économique sera vouée à être sous perfusion. Elles souhaitent voir leurs particularités mieux prises en compte.

### **Agglomération**

Si l'importance croissante des Villes est incontestable, il faut admettre que la Constitution fédérale ne leur donne pas de légitimité institutionnelle. Est-ce le rôle de la législation sur l'aménagement du territoire de la leur donner ? Les communes sont partagées sur cette question. En outre, l'article 23 al.3 LDTer. pose une question d'interprétation : doit-on considérer que l'entité juridique créée fonctionne pour la durée de construction du projet ou garde-t-elle une responsabilité dans sa mise en œuvre et son suivi ?

### **Planification directrice des Cantons**

La Confédération craint que le manque de précisions de la loi actuelle n'insécurise les Cantons. A vrai dire, c'est elle qui est insécurisée par le vide juridique qu'elle veut remplir au mépris de l'autonomie cantonale et communale en la matière. La marge de manœuvre conférée par l'actuelle LAT autorise un contrôle des Plans Directeurs Cantonaux réduit à la légalité. La nouvelle loi impliquerait un contrôle sous l'angle de l'opportunité. Ce qui est inacceptable.

### **Zones à bâtir**

Le surdimensionnement des zones à bâtir est un postulat sur lequel reposent les dispositions de ce projet destinées à y pallier. Or, nous savons qu'il est remis en cause par une étude de la Banque Cantonale Vaudoise selon laquelle la statistique de l'Office fédéral du développement territorial est incomplète et insuffisante, du moins en ce qui concerne notre Canton. Une donnée discutable, si ce n'est erronée, fonderait un changement majeur de cette nouvelle loi, ce qui n'est pas admissible.

Parmi les nouveautés suggérées aux articles 45 et suivants LDTer., les communes sont engagées à créer des zones urbanisées compactes. Un terrain ne peut être classé dans une zone à bâtir qu'à la condition d'être propre à la construction, s'il existe un besoin établi de terrains à bâtir au niveau régional et si la disponibilité du terrain est garantie. C'est le Conseil fédéral qui précise si ces conditions sont réunies. Il fixe notamment la manière de calculer le besoin de terrains à bâtir. Une interprétation à la lettre de cette disposition signifiera concrètement la fin des zones villas. Autre invention servant à adapter les zones à bâtir excédant les besoins : les zones à affectation différée (articles 76 et suivants LDTer). Celles-ci permettraient aux communes de réduire les dimensions des zones à bâtir sans coût, car le classement d'un bien-fonds dans cette zone ne sera pas considéré formellement comme un déclassement et ne sera, en principe, pas indemnisé.

Que ce soit du point de vue des autorités cantonales et municipales ou de celui des propriétaires, des dispositions aussi intégristes ne sont pas envisageables pour la plupart de nos membres.

### **Disponibilité des terrains à bâtir**

Si le problème de la thésaurisation ne doit pas être nié, on aurait souhaité des mesures plus...mesurées qu'un droit d'emption de la collectivité ou un éventuel droit de superficie. En effet, même si ces sanctions sont soumises à des conditions, elles n'en restent pas moins une atteinte importante à la garantie de la propriété.

A cet égard, il est piquant de mettre en parallèle deux passages du rapport explicatif :

Page 14 : « L'aménagement du territoire se prête mal à une activité de normalisation...Une normalisation marquée mènerait à un aménagement bureaucratique et technocratique incapable de s'adapter à l'évolution de la société. Il s'ajoute encore que l'aménagement du territoire touche les gens dans ce qui leur est de plus proche, à savoir leur cadre de vie. Il convient aussi de rappeler que nous vivons dans un pays démocratique et qu'il appartient aux ménages et aux entreprises de décider eux-mêmes du lieu où ils souhaitent exercer leurs activités. L'aménagement n'est autre qu'une orientation fournie en fonction de certains objectifs légitimés politiquement ».

Page 66 : « En tant qu'elle vise l'intérêt public que représentent l'utilisation rationnelle du territoire et la lutte contre la thésaurisation de terrains constructibles, une telle obligation ne constitue pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété. En effet, cette mesure ne devra être utilisée qu'en dernier recours...Au surplus, sa mise en œuvre est soumise à des conditions ... ».

Le législateur fédéral semble éprouver le besoin d'une part, de calmer les craintes et d'autre part, de justifier son interventionnisme par l'argument imparable de l'intérêt public. Précautions dont personne n'est dupe.

Commentaires en lien avec les articles suivants :

Article 44 alinéa 2 LDTer : introduire dans la loi la possibilité d'encaisser la participation des propriétaires aux frais d'équipement sur du terrain non construit réduirait la thésaurisation.

Article 44 alinéa 3.LDTer : assurer le financement suppose-t-il la capacité de financer les installations dans le cadre du plafond d'endettement, la création d'un fonds de réserve ou l'introduction de nouvelles taxes ?

Article 45 al.5 LDTer, le terme « réglés » devrait être remplacé par « planifiés ». L'alinéa 5 serait donc rédigé de la manière suivante : « Les plans d'affectation ou leurs modifications ne peuvent être approuvés que lorsque les mesures d'améliorations foncières nécessaires et leur financement sont **planifiés** ». Cette modification évitera toute ambiguïté relative à l'interprétation de « réglés ». En effet, les communes ne peuvent investir des sommes importantes pour les améliorations foncières sans être assurées que le plan d'affectation sera accepté.

### **Zones rurales**

La lutte contre un marché foncier dédoublé n'est pas remise en cause, mais des mesures permettant d'atténuer le côté lucratif de la possibilité de construire dans les zones rurales, l'introduction de taxes notamment, ont-elles réellement leur place dans une loi sensée s'en tenir aux principes?

La taxe d'imperméabilisation pour les biens-fonds en zone rurale oblige le propriétaire à s'acquitter auprès du Canton d'une taxe unique pour chaque mètre carré de terrain nouvellement construit ou imperméabilisé en zone rurale (fr.300.-/m2 pour les surfaces qui supportent des constructions et fr. 100.-/m2 pour les autres surfaces). En outre, pour chaque mètre carré de nouvelle surface habitable hors de la zone à bâtir, le propriétaire doit verser une taxe de 50 francs par mètre carré.

La question de l'imperméabilisation mérite d'être examinée pour elle-même, car elle pourrait à la longue se révéler nuisible au sol agricole. Des mesures de réinfiltration éviteraient ce danger.

Par ailleurs, nous aimerions avoir l'assurance que les montants encaissés seront réinvestis dans des projets en lien avec leur affectation (réinfiltration du sol ou toute autre solution aquatique), ceci conformément au principe fiscal régissant la taxe.

De manière générale, la zone rurale ne devrait pas faire l'objet de restrictions aussi drastiques. Plutôt que des sanctions, on pourrait imaginer des solutions plus nuancées, comme par exemple, la création de périmètres d'évolution autour de maisons situées dans cette zone, autorisant ainsi un développement maîtrisé dans un cadre délimité.

Quant à la notion d'équipement en zone agricole telle qu'elle est comprise à ce jour, il n'est pas réaliste de la remettre en question en intégrant le critère des transports publics.

A la lecture de ce courrier, vous aurez constaté que ce projet suscite l'opposition de très nombreuses communes. Enfin, nous osons espérer que notre Canton, bien que cité plusieurs fois en exemple (pages 64 et 65) dans le rapport explicatif, n'anticipe pas une loi qui n'a pas encore reçu l'aval du Parlement fédéral.

Vous remerciant de bien vouloir relayer ces considérations auprès des autorités fédérales, nous vous adressons, Monsieur le Conseiller d'Etat, nos salutations respectueuses.

#### UNION DES COMMUNES VAUDOISES

La secrétaire générale :

La juriste :

Nicole Grin

Brigitte Dind

Copie à Monsieur Yvan Tardy, Président