

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Alberto Mocchi et consorts - LAT2 : quelle application en terres vaudoises ? (24_INT_90)

Rappel de l'intervention parlementaire

L'aménagement du territoire est une thématique très importante, et intimement liée à des domaines tels que l'agriculture, la protection de l'environnement, et plus généralement notre qualité de vie.

Le 3 mars 2013, le peuple suisse s'est clairement exprimé (près de 63% de votes positifs) en faveur de la première étape de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT1), dont le but était de limiter le mitage du territoire en freinant l'expansion des zones à bâtir, et en préférant la densification au grignotage de bonnes terres agricoles.

Le Parlement Fédéral s'est ensuite saisi des questions en lien avec les constructions hors zone à bâtir, et a approuvé fin 2023 la deuxième étape de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT2). Le Conseil fédéral définira la date de la mise en vigueur de la loi et de la révision de l'ordonnance y relative (OAT), vraisemblablement à l'été 2025.

L'objectif principal de la LAT2 consiste à arrêter la croissance incontrôlée d'édifices à l'extérieur de la zone à bâtir et à stabiliser le nombre de ces bâtiments. Toute nouvelle construction à l'extérieur de la zone à bâtir devra ainsi être accompagnée par la démolition d'un édifice inutilisé.

L'aménagement du territoire étant de compétence des cantons, la LAT2 confère à ces derniers davantage de possibilités de réguler les constructions à l'extérieur des zones à bâtir, mais aussi la responsabilité de stabiliser le nombre de bâtiments et l'imperméabilisation des sols dans ces mêmes zones. Les cantons sont donc tenus d'ancrer un concept général dans leurs plans directeurs dans un laps de cinq ans.

Au vu de ce qui précède, je souhaite poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- *Quelle analyse le Conseil d'Etat fait-il de la LAT2 et de ses effets sur le territoire cantonal ?*
- *Comment le Conseil d'Etat entend-il garantir le principe général de la séparation des zones en tant que fondement de l'aménagement du territoire ?*
- *Quelles mesures le canton prendra-t-il pour concrétiser les objectifs de stabilisation des édifices à l'extérieur de la zone à bâtir et de l'imperméabilisation des sols ?*
- *De quelle manière le canton garantira-t-il que des nouvelles constructions hors zone à bâtir ne seront pas compensées par la démolition de petits édifices traditionnels (chalets, étables) ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Contexte

Le Conseil d'Etat a examiné en détail la 2^e étape de la révision de la LAT (LAT2) et le projet de l'ordonnance d'exécution. Il a répondu à la consultation publique de ce dernier le 2 octobre 2024. La réponse à la consultation figure en annexe à la présente réponse. Elle contient la position du Conseil d'Etat sur tous les sujets abordés par la LAT2.

Question 1 : Quelle analyse le Conseil d'Etat fait-il de la LAT2 et de ses effets sur le territoire cantonal ?

A titre liminaire, le Conseil d'Etat souhaite souligner que les effets de la LAT2 dépendront naturellement de sa mise en œuvre concrétisée dans le cadre du projet d'ordonnance dont le contenu définitif pourrait être connu en été 2025, pour une entrée en vigueur éventuelle le 1^{er} janvier 2026. De manière générale, après une analyse approfondie, il apparaît que plusieurs de ses dispositions s'écartent sensiblement de celles prévues par la loi. L'intention des Chambres fédérales en adoptant cette dernière était d'octroyer une marge de manœuvre suffisante aux cantons afin de concilier le respect de l'objectif de stabilisation avec la prise en compte des particularités régionales. Or, cet esprit semble que très peu présent dans le projet d'ordonnance.

Toutefois, il est possible de citer certaines dispositions de la LAT2 qui auront un effet indéniable sur la gestion du territoire cantonal, bien que le Conseil d'Etat ne puisse encore en quantifier avec exactitude les effets.

Parmi les nouveautés ayant probablement des impacts importants sur le territoire cantonal, le Conseil d'Etat peut en citer les suivants :

- L'introduction des objectifs de stabilisation du nombre de bâtiments et des surfaces imperméabilisées nécessitera l'établissement d'une stratégie au niveau du plan directeur cantonal et vraisemblablement aussi au niveau de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Cette stratégie devra garantir qu'à long terme, ni le nombre de bâtiments hors zone à bâtir ni les surfaces imperméabilisées en zone agricole n'augmenteront, tout en adoptant une approche aussi pragmatique que possible. La mise en œuvre de ses objectifs exigera également un monitoring gourmand en ressources, avec des effets concrets sur le territoire cantonal.
- Le besoin grandissant de produire localement des énergies renouvelables aura probablement des effets non négligeables sur les territoires construits, agricoles et naturels.
- Par ailleurs, il est prévu dans la loi que les propriétaires de constructions et d'installations implantées hors de la zone à bâtir reçoivent, lors de la démolition de celles-ci, une prime correspondant aux frais de démolition. Il est prévu que les cantons financent cette prime, sans indication d'une participation de la Confédération à ce financement. Or, il convient toutefois de souligner que le financement de cette prime aura des conséquences financières. La DGTL a réalisé une première estimation grossière du coût annuel que pourrait provoquer la prime à la démolition. Sur la base du nombre de bâtiments hors de la zone à bâtir autorisés l'année dernière, il y a lieu d'estimer qu'une soixantaine de bâtiments devront être démolis chaque année pour respecter l'objectif de compensation. Suivant un coût moyen de CHF 35'000.- par démolition, la prime à la démolition devrait engendrer une nouvelle charge pérenne annuelle d'au moins CHF 2'000'000.-.

En revanche, les cantons pourraient développer des zones non constructibles soumises à compensation selon l'art.18*bis* LAT. Ce nouvel outil ne devrait a priori pas amener des changements importants au niveau cantonal. Une adaptation du plan directeur cantonal devra toutefois être réalisée afin de définir une stratégie en la matière. Toutefois, le Conseil d'Etat espère cependant que ces zones puissent aider à résoudre des problématiques régionales qui n'ont pas trouvé de solution avec le cadre légal fédéral hors zone à bâtir, par exemple l'utilisation de bâtiments à des fins touristiques hors de la zone à bâtir.

Question 2 : Comment le Conseil d'Etat entend-il garantir le principe général de la séparation des zones en tant que fondement de l'aménagement du territoire ?

La LAT2 a été votée par le Parlement fédéral qui s'est assuré que cette modification est en adéquation avec le principe constitutionnel de l'occupation rationnel du territoire et donc de la séparation des zones constructibles de celles qui ne le sont pas. Cette révision s'inscrit dans un cadre où les dispositions de la LAT étaient déjà strictes afin de limiter le mitage du territoire et préserver les surfaces non constructibles.

Le Conseil d'Etat estime qu'en appliquant le cadre fédéral établi, ce principe fondamental de l'aménagement du territoire devrait être garanti à long terme.

Question 3 : Quelles mesures le canton prendra-t-il pour concrétiser les objectifs de stabilisation des édifices à l'extérieur de la zone à bâtir et de l'imperméabilisation des sols ?

Bien que l'ordonnance ne soit pas encore entrée en vigueur, le Conseil d'Etat examine d'ores et déjà les pistes possibles pour établir une stratégie pour atteindre les objectifs de stabilisation. Il adressera le moment venu le projet de plan directeur cantonal et le projet de modification de la LATC au Grand Conseil qui pourra alors se saisir de cette question cruciale.

Cette thématique fait bien évidemment l'objet de coordinations et discussions intercantionales dans le cadre, par exemple, de la conférence romande des aménagistes cantonaux (CORAT) et de rencontres organisées par l'ARE.

Question 4 : De quelle manière le canton garantira-t-il que des nouvelles constructions hors zone à bâtir ne seront pas compensées par la démolition de petits édifices traditionnels (chalets, étables) ?

Cette problématique sera abordée lors de l'élaboration de la stratégie cantonale dans le plan directeur cantonal. Toutefois, les bâtiments dignes de protection et faisant partie du patrimoine culturel du canton peuvent bénéficier de droits particuliers hors zone à bâtir. Il est donc peu probable que les propriétaires s'en servent comme objets de compensation pour de nouvelles constructions. Si cela devait s'avérer nécessaire, l'Etat pourrait mettre sous protection des bâtiments menacés en application de la législation sur la protection du patrimoine. Le bâtiment ne pourra donc pas être démoli au titre de la compensation.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 mars 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni