

DTAP, Maison des cantons, Speichergasse 6, 3000 Berne 7

Office fédéral du développement
territorial ARE
3003 Bern

Par voie postale et électronique

Berne, le 11 novembre 2013

Révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (y compris le complément au guide de la planification directrice et les directives techniques sur les zones à bâtir) ; prise de position

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Par courrier du 28 août 2013, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) a été invitée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) à rédiger une prise de position sur la révision partielle de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (y compris le complément au guide de la planification directrice et les directives techniques sur les zones à bâtir). La DTAP remercie pour cette opportunité qui lui est offerte.

La présente prise de position a été prise par le Comité de la DTAP le 7 novembre 2013. Les cantons peuvent se l'approprier, y faire référence ou y apporter des compléments en fonction de leurs spécificités. Pour cette prise de position, la DTAP s'est contentée d'examiner en détail le nouveau projet de texte d'ordonnance sur l'aménagement du territoire. En ce qui concerne les deux autres instruments de mise en œuvre de la Révision LAT «1^{re} étape» (le complément au guide de la planification directrice et les directives techniques sur les zones à bâtir), elle renvoie à la prise de position de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC).

1. Remarques préalables

Conformément à l'art. 75 de la Constitution fédérale, dans le domaine de l'aménagement du territoire la Confédération fixe uniquement les principes. La promulgation en 1980 de la Loi sur l'aménagement du territoire a donc introduit une dimension de planification verticale, afin de garantir la cohérence des décisions prises en matière d'aménagement du territoire et la coordination avec les principes édictés dans ce domaine. Cela a donné naissance au système d'aménagement par étapes. Cette structuration a fait de l'aménagement du territoire une œuvre menée conjointement par la Confédération, les cantons et les communes, chaque échelon apportant sa contribution créative, c'est-à-dire sa propre perspective et son aptitude à résoudre les problèmes. A cet égard, il y a lieu d'attirer l'attention sur les art. 3 et 47 de la Constitution.

L'art. 3 Cst stipule que les cantons sont souverains «en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale». Dès lors, les cantons peuvent exercer tous les droits «qui ne sont pas délè-

gués à la Confédération». Autrement dit, la Confédération ne peut s'acquitter que des tâches qui lui incombent (principe d'attribution). Chaque nouvelle délégation de tâche à la Confédération nécessite une base constitutionnelle supplémentaire. Il y a donc bel et bien réserve constitutionnelle, l'article joue le rôle d'une clause générale (subsidaire) au profit des cantons.

La situation particulière en matière d'aménagement du territoire se caractérise par des compétences législatives limitées aux principes. La Confédération définit les grandes orientations, mais il incombe aux cantons de mettre au point les détails. Cela permet de garantir une harmonisation plus ou moins nationale, tout en tenant compte des spécificités des cantons et en laissant à ces derniers une certaine liberté d'action.

Nous attirons par ailleurs l'attention sur l'art. 47, al. 1, Cst, qui mentionne l'obligation de respecter l'autonomie d'organisation des cantons par rapport à la Confédération. Ce point revêt une importance toute particulière en relation avec la définition des compétences dans la législation spécifique, l'interprétation de la mise en œuvre concrète ou encore les questions de compétences dans des cas spécifiques, pour lesquels des délimitations claires entre la Confédération et les cantons sont alors fixées. Cette réglementation sert donc de règle d'interprétation pour l'exercice des compétences respectives. L'alinéa 2 de cet article développe les différents aspects de l'autonomie cantonale (tâches, organisation, finances). En ce qui concerne l'aménagement du territoire, il convient de mettre l'accent sur l'autonomie organisationnelle qui donne aux cantons la légitimité pour mettre en place leur propre système politique. La souveraineté cantonale en matière d'organisation est un élément central du fédéralisme suisse. Lorsque les cantons doivent mettre en œuvre le droit fédéral, la Confédération leur laisse la plus grande liberté d'action possible et tient compte des spécificités cantonales.

Dans le projet d'ordonnance sur l'aménagement du territoire révisée, le législateur ne respecte pas le principe du fédéralisme mentionné ci-dessus. Le texte donne l'impression que la Confédération (l'office compétent) contrôle l'exécution de manière centralisée. Cela donne lieu à un foisonnement de fonctions de contrôle et engendre une surcharge administrative discutable. La DTAP rejette la marche à suivre prévue et propose que le projet d'ordonnance sur l'aménagement du territoire révisée respecte la réglementation des compétences des différents niveaux étatiques. Cela permettrait en outre d'alléger et de simplifier la réglementation en matière d'aménagement du territoire.

Il convient par ailleurs de souligner que les cantons et la Confédération ont élaboré ensemble la loi sur l'aménagement du territoire révisée, sur la base d'un partenariat. La DTAP soutient donc les réglementations révisées dans la LAT. L'objectif de la révision partielle «1^{re} étape» était de stopper de manière ciblée le mitage et la disparition des terres agricoles. Concrètement, l'élaboration des plans directeurs doit contribuer à mettre en place une meilleure gestion du développement urbain, à prévenir des exigences plus élevées pour les classements en zones à bâtir surdimensionnées et à lutter contre la thésaurisation de terrains constructibles. Or, le présent projet de texte d'ordonnance ne reflète pas ces objectifs. Au contraire, un transfert de compétences à la Confédération, une obligation d'informer excessive et unilatérale et des restrictions dépassant le cadre de la LAT sont mis en avant.

Ci-dessous, la DTAP prend position sur les différentes réglementations figurant dans le projet d'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT):

2. Remarques relatives au projet d'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT-R)

Art. 5a OAT-R

Des mandats plus précis pour la planification directrice peuvent être déduits de l'art. 8a, al. 1 LAT – une disposition centrale de la révision LAT. L'art. 5a OAT-R vise à compléter l'article précité. L'alinéa 1 de la nouvelle réglementation OAT stipule que les cantons indiquent dans leurs plans directeurs quelle croissance en habitants et habitantes ainsi qu'en emplois ils prennent en considération.

Les scénarios d'évolution démographique établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS) ne peuvent remplacer le processus politique dans les cantons et ne doivent pas l'entraver. Ils sont de peu d'utilité pour déterminer les besoins en zones à bâtir pour les 15 prochaines années. Par ailleurs, ils ne sont pas adaptés au pilotage du développement territorial et l'OFS ne les a pas mis au point dans ce but. Il est de toute manière impossible de prévoir le nombre d'emplois à long terme. Il ne peut donc s'agir que d'effectuer un contrôle de plausibilité en mettant en correspondance les chiffres escomptés par les cantons en termes de croissance avec ceux avancés par l'OFS. La Constitution fédérale stipulant que l'aménagement du territoire est l'affaire des cantons, il importe de faire supporter le fardeau de la preuve par la Confédération (non plausibilité des estimations de croissance faites par les cantons). Par ailleurs, une intégration de ces paramètres dans l'ordonnance ne serait pas appropriée ; ils doivent, en effet, figurer dans les directives techniques sur les zones à bâtir.

L'alinéa 3 énumère les principaux mandats que les cantons doivent attribuer dans le cadre de leurs plans directeurs, afin de garantir un dimensionnement correct des zones à bâtir. La DTAP estime qu'une vérification *régulière* telle que visée à l'alinéa 3, let. a constitue une nomenclature ambivalente, générant une surcharge de travail inutile. La DTAP se féliciterait que la vérification soit périodique (rythme à fixer ensemble).

Dans le même ordre d'idées, la formulation à l'alinéa 4 «nettement surdimensionnées» est une notion juridique imprécise, prêtant à différentes interprétations. Il y a donc lieu d'explicitier cette notion juridique dans les commentaires sur l'OAT.

La DTAP propose, à l'art. 5a du OAT-R:

- de supprimer l'alinéa 2 ou, du moins, d'inverser le fardeau de la preuve;
- de remplacer à l'alinéa 3 «régulièrement» par «périodiquement»;
- d'explicitier dans les commentaires sur l'OAT la formulation «nettement surdimensionnées».

Art. 10, al. 2^{bis} OAT-R

La DTAP se réjouit qu'une durée maximale soit fixée pour l'examen préalable et l'examen complet du plan directeur cantonal de la part de l'ARE. Cela se traduirait par une accélération sensible et soutiendrait les cantons dans leur travail. Mais la double formulation «ne doit pas... en règle générale» laisse peu d'espoir de voir cet objectif réalisé en pratique. La DTAP se demande si l'ARE dispose des ressources en personnel nécessaires. Le message sur la révision partielle LAT reconnaît que la charge de travail de l'ARE va augmenter, mais les deux postes supplémentaires prévus (voir 3.1 du message) ne sont-ils pas de la poudre aux yeux compte tenu de la réelle charge de travail ?

Art. 30, al. 1^{bis} et al. 2 phrase 1, OAT-R

Le Conseil fédéral a reconnu que d'autres thèmes nécessitaient une révision, mais qu'ils devaient d'abord être soumis à une discussion approfondie. Il a donc décidé de traiter ces sujets dans le cadre d'une étape de révision ultérieure. La DTAP refuse donc que cet article soit intégré maintenant dans l'OAT, dans la mesure où la question des surfaces d'assolement ne sera abordée que dans le cadre de la révision LAT2.

La DTAP propose que l'art. 3, al. 2, phrase 1, OAT-R soit supprimé. La formulation actuelle est suffisante.

Art. 30a OAT-R

La notion de zone à bâtir relève du droit fédéral et englobe l'ensemble des utilisations possibles (forme et type) pour des activités de construction. Les différents types d'affectation sont traités dans le droit cantonal. Du point de vue du droit fédéral, les conditions-cadres à respecter sont les mêmes pour tous

les types de zones à bâtir (cf. art. 15 LAT-R 2012). Il s'agit avant tout de s'appuyer sur les besoins escomptés pour les 15 prochaines années. Des dispositions d'ordonnance spécifiques ne sont donc pas nécessaires et, surtout, il n'y a pas lieu de traiter différemment les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales, d'une part (art. 30a, al. 1, OAT-R), et les zones d'activités économiques, d'autre part (art. 30a, al. 3, OAT-R). Par ailleurs, étant donné que les détails du mode de calcul des capacités cantonales doivent être définis dans les directives techniques sur les zones à bâtir et n'ont pas leur place dans l'ordonnance, et que l'art. 30, al. 4, OAT-R va plus loin que l'art. 9 OAT en vigueur, il importe de supprimer purement et simplement tout l'article.

La DTAP propose que l'art. 30a, OAT-R soit supprimé.

Art. 30b OAT-R

Conformément à l'art. 38a LAT-R, après l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2013, les cantons ont cinq ans pour adapter leurs plans directeurs aux nouvelles règles des articles 8 et 8a, al. 1 (alinéa 1). Jusqu'à l'approbation de ces adaptations par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné (alinéa 2). Cette disposition poursuit l'objectif suivant : après approbation de la planification directrice adaptée, les cantons assurent la conformité à la loi de leur aménagement du territoire sur la base de la nouvelle planification directrice. Objectif concrétisé entre autres par l'art. 5a OAT-R. Et le renvoi fait dans les commentaires à l'art. 15, LAT-R 2012 n'y change rien, puisque les détails servant un dimensionnement correct des zones à bâtir seront fixés dans les directives techniques sur les zones à bâtir. Il n'existe aucune base légale justifiant une obligation de compensation non limitée dans le temps pour les nouvelles zones à bâtir, d'autant plus que, dans le message sur la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire, l'accent avait été mis à l'époque sur le fait que la disposition transitoire en question ne représentait qu'un moratoire limité dans le temps en ce qui concerne la surface totale des zones à bâtir par canton.

La DTAP propose que l'art. 30b OAT-R soit purement et simplement supprimé.

Art. 32 OAT-R

La révision de la LAT a apporté un nouvel aspect au droit de l'équipement (cf. art. 19, al. 2, LAT). La commune a la possibilité, si besoin est, de morceler l'équipement en plusieurs étapes. La DTAP se félicite de cette réglementation, puisqu'elle offre à différents cantons la possibilité de résoudre le problème des zones surdimensionnées grâce à un échelonnement du redimensionnement.

L'objectif poursuivi par cet article – à savoir, prévenir une accentuation du problème des zones à bâtir surdimensionnées – peut être atteint grâce à l'alinéa 1. Les autres alinéas sont superflus.

La DTAP propose de supprimer les alinéas 2 à 4 de l'art. 32 OAT-R.

Art. 32a OAT-R

Dans le cadre de la procédure parlementaire sur l'élimination des divergences (Votum Nordmann), les points à respecter pour les installations solaires non soumises à autorisation ont d'ores et déjà été largement discutés. Le fait que la Loi sur l'aménagement du territoire (comme mentionné précédemment) est une loi cadre a toutefois été oublié. La DTAP considère donc que cette réglementation est trop détaillée et que la marge de manœuvre des cantons est inutilement restreinte.

La DTAP propose de supprimer les alinéas 1 et 2 de l'art. 32a OAT-R.

Art. 32b OAT-R

L'article 32b OAT apporte une précision par rapport à l'art. 18a, al. 3 de la LAT-R. D'après le législateur, cette énumération exhaustive doit permettre d'éviter qu'une autorité ne doive édicter des déci-

sions spécialement pour des installations solaires sur des biens culturels. La DTAP estime que la formulation de cette énumération est bien trop complexe et qu'elle renferme des contradictions. Il convient donc de la simplifier sensiblement.

Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte du fait que divers cantons ne possèdent pas de biens culturels d'importance «cantonale», mais (uniquement) «régionale».

La DTAP propose de supprimer «cantonale» dans la phrase d'introduction et à la let. f.

Art. 45a OAT-R

Cet article prévoit, d'une part, que les cantons publient régulièrement les principaux indicateurs relatifs à leur développement territorial et, d'autre part, qu'ils rendent compte du produit généré par la taxe sur la plus-value et de l'utilisation des fonds provenant de la compensation. Sur la base des raisonnements développés dans le cadre des remarques ci-dessus, la DTAP propose de laisser les alinéas 1 et 2 dans le champ de compétence des cantons.

De même, la DTAP refuse de publier le produit généré par la taxe sur la plus-value et l'utilisation des fonds provenant de la compensation. Conformément à la LAT, le produit généré par la taxe sur la plus-value doit avant tout servir à dédommager des déclassements (art. 5, al. 2 LAT). Par ailleurs, ces recettes peuvent être utilisées pour financer d'autres mesures telles que visées à l'art. 3 LAT, notamment al. 2 let a et al. 3 let. a^{bis} (aménagement du territoire). Il existe donc déjà suffisamment de réglementations détaillées, ce qui rend une publication superflue. En outre, la DTAP considère pour le moins discutable de générer une telle surcharge administrative sur la base d'un intérêt postulé non démontré. En l'occurrence, le principe de proportionnalité n'est pas respecté.

La DTAP propose de supprimer l'art. 45a OAT-R.

Art. 46 OAT-R et art. 27 al. 2 let. f OPN

Cet article exige que les cantons notifient à l'office fédéral toute décision relative à l'approbation de plans d'affectation au sens de l'art. 26 LAT ou à des constructions en dehors des zones à bâtir, dès l'instant où les conditions énumérées par l'article sont remplies. La DTAP rejette cette réglementation, mais reconnaît que l'alinéa 1 let. a représente une disposition transitoire qu'il convient d'intégrer à l'art. 52a. Comme mentionné précédemment, ce type de contrôle administratif ne correspond pas à la réglementation prévue par la Constitution fédérale en matière d'aménagement du territoire. Par ailleurs, la DTAP se demande si des ressources suffisantes en termes de personnel et de finances sont garanties pour permettre une mise œuvre sérieuse de cette réglementation.

La DTAP propose de supprimer l'art. 46 OAT-R, mais d'intégrer l'alinéa 1 let. a à l'art. 52a.

Art. 47, al. 2, OAT-R

Cette réglementation exige que le rapport explicatif mette en évidence les réserves d'utilisation dans les zones à bâtir existantes. La DTAP se félicite de cette disposition. Toutefois, en relation avec l'art. 30, al. 1^{bis} il y a lieu de supprimer la dernière phrase de l'art. 47, al. 2.

La DTAP propose de supprimer la dernière phrase de l'art. 47, al. 2 OAT-R.

Art. 52a, OAT-R

La DTAP est d'accord avec le législateur quant à la nécessité d'intégrer à l'OAT des dispositions transitoires strictes, afin que cette dernière puisse remplir la fonction qui lui est dévolue. C'est pourquoi la DTAP estime elle aussi, pour des classements en zones à bâtir au sens de l'alinéa 1 let. b, qu'un intérêt public prépondérant doit être avéré (concept cantonal de locaux scolaires approuvé, projet de construc-

tion d'un hôpital, etc.). Il importe que la marge d'interprétation soit aussi mince que possible. Il conviendrait par ailleurs d'optimiser encore la formulation à l'alinéa 1 let. b.

Enfin, la DTAP craint que la voie de recours ne soit utilisée pour le nouvel examen de classements en zones à bâtir. Pour l'éviter, il faudrait au moins préciser les commentaires sur l'alinéa 1 let. a.

La DTAP propose de:

- préciser dans ce sens les commentaires de l'art. 52a OAT-R;
- formuler plus clairement l'alinéa 1 let. b;
- de supprimer l'alinéa 5 en relation avec la suppression de l'art. 32b let. f.

3. Remarques finales

Pour conclure, la DTAP rappelle que la mise en vigueur de la Révision LAT «1^{re} étape» implique pour les cantons et les communes des tâches de suivi et de mise en œuvre extraordinaires, qui prendront plusieurs années. L'intégration de cette thématique dans les affaires courantes des services cantonaux de l'aménagement du territoire représente d'ores et déjà une charge énorme. C'est pourquoi il importe de renoncer à mettre en consultation le plus tôt possible la Révision LAT «2^{ème} étape».

En vous remerciant pour l'opportunité qui nous a été donnée de prendre position et pour la prise en compte de nos requêtes, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre considération distinguée.

Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP

Le président



Jakob Stark

Le secrétaire général



Benjamin Wittwer

Copie: - tous les membres DTAP
- tous les membres COSAC