BPUK DTAP DCPA

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication
Office fédéral du développement territorial ARE
3003 Berne

info@are.admin.ch

Berne, le 4 mai 2015

Révision de la Loi d'aménagement du territoire, 2e étape (LAT 2): prise de position

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Le 5 décembre 2014, vous avez ouvert la consultation sur la 2e étape de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT2). La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) vous remercie pour la prolongation du délai de consultation de 5 mois, ce qui a permis de mener une discussion politique sur la suite des opérations en relation avec la législation sur l'aménagement du territoire

La présente prise de position a été traitée et adoptée par les membres DTAP lors de deux assemblées plénières, le 6 mars et le 30 avril 2015.

1. Rejet du projet

La DTAP s'est intéressée de près à la LAT2 à plusieurs reprises. Dès 2012, elle avait adopté des principes en vue de la 2e étape de la révision et mis en évidence à quelles conditions elle était disposée à la soutenir. Le 19 septembre 2014, une prise de position dans le cadre de la pré-consultation a été soumise à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), dans le cadre de la préconsultation. Malgré la pression du temps, la DTAP ne s'est alors pas contentée de critiquer le projet ; elle a élaboré ses propres idées et propositions de formulation. Certes, ces dernières n'ont pas été totalement ignorées, mais sur certains points de contenu essentiels aux yeux des cantons la version de la préconsultation a été maintenue, voire renforcée.

Premier constat, force est de constater que des requêtes essentielles des cantons – à savoir notamment la limitation systématique du projet de révision à une loi-cadre, le respect de la réglementation des compétences découlant de la Constitution fédérale et le fait d'éviter de refléter des intérêts particuliers n'ont pas été suffisamment prises en compte, y compris après la préconsultation. A plusieurs reprises, la DTAP a souligné que le soutien que les cantons pourraient apporter à la LAT2 dans le cadre du processus législatif avant l'ouverture de la consultation était fonction de la volonté des autorités fédérales de procéder à des modifications fondamentales et de se limiter à l'essentiel ; elle a précisé que ce soutien impliquait une lourde charge de travail. Entretemps, les autres conférences cantonales concernées se sont intéressées à la LAT2. La Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture CDCA , la Confé-

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP
Maison des cantons
Speichergasse 6
3000 Berne 7
Tél 031 320 16 90
Fax 031 320 16 98
info@dtap.ch
www.dtap.ch

rence des directeurs cantonaux de l'économie publique CDEP, la Conférence des chefs des départements forestiers cantonaux CDFo, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie CDEn et la Conférence des gouvernements cantonaux CdC, arrivent toutes à la conclusion que le projet LAT2 en l'état doit être rejeté.

⇒ **Les cantons rejettent le projet LAT2.**

Les chapitres qui suivent passent en revue les raisons d'ordre général ayant motivé le rejet du projet (chiffre 2), exposent les réserves thématiques (chiffre 3), répondent au questionnaire relatif au projet (chiffre 4) et esquissent une approche possible pour la suite des opérations (chiffre 5).

2. Raisons d'ordre général ayant motivé le rejet du projet

2.1. Pas de nécessité avérée d'une révision

Les cantons s'engagent en faveur d'un aménagement du territoire mené dans de bonnes conditions et avec rigueur. C'est pourquoi ils ont soutenu la LAT1. La 2e étape n'est pas comparable à la 1re. Elle reprend des «vestiges» d'anciens projets de révision ayant échoué, dont la présence dans la Loi sur l'aménagement du territoire reste inexpliquée à ce jour. Plus grave est cependant l'absence de stratégie, de superstructure globale et de concept clair pour l'avenir. La LAT2 est un «assemblage» de préoccupations isolées (logement social, sous-sol, dangers naturels, espaces fonctionnels, etc.) ; elle manque de rigueur et de systématique (intégration p. ex. de nouvelles dispositions concernant les objectifs, reprises de dispositions d'ordonnance, nouvelle structuration en ce qui concerne les constructions hors zones à bâtir). Mais surtout, les questions essentielles qui devraient être clarifiées dans le rapport explicatif restent sans réponse (grandes lignes du projet, conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne; conséquences pour la société et l'économie publique; relation avec le programme de législature de la Confédération; conditions-cadres juridiques, constitutionnalité notamment (cf. art. 8 Ordonnance sur la consultation OcO et l'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral)). Des remarques concernant la nécessité d'adapter le contenu de l'ordonnance font entièrement défaut. Enfin, et surtout, aucune estimation des ressources en personnel nécessaires et des conséquences financières n'a été faite.

Avec la LAT2, c'est un produit non fini qui a été mis en consultation. En raison des lacunes évoquées, impossible d'estimer le sens et le but de la loi ainsi que les conséquences de la révision. A noter en passant que la qualité de la documentation en français a été jugée insuffisante, si bien que les cantons francophones ont parfois dû se référer aux documents allemands.

Au vu des horizons à moyen terme de la planification, du principe législatif de «contre-courant», des répercussions sur la garantie de la propriété et des multiples exigences des politiques sectorielles, la Loi sur l'aménagement du territoire est particulièrement tributaire de la pérennité du droit. Autrement dit, comme toutes les législations-cadres, la LAT doit être simple et pérenne. Elle constitue le fondement même de la planification cantonale. Plus la LAT est détaillée, plus grand sera le besoin de révision – et

plus instables les fondations. Or, les cantons ont besoin d'un fondement stable. Les révisions ne sont appropriées que lorsque leur nécessité ne fait aucun doute.

Le fait est qu'un grand nombre des nouveautés proposées sont d'ores et déjà mises en œuvre dans les cantons. Une modification de la LAT n'est donc pas utile. Avec la LAT 1, l'aménagement du territoire est sous les feux de la rampe et peut démontrer qu'il fonctionne bien dans tous les cantons. Des améliorations du contenu de la LAT sont certes possibles, mais pas urgentes.

2.2. Priorité LAT1

A maintes reprises, les cantons ont expliqué, oralement et par voie écrite, pourquoi la 2e étape de la révision sur la Loi d'aménagement du territoire arrivait trop tôt. La mise en œuvre de la LAT1 implique une lourde charge de travail. En outre, les cantons de montagne sont fortement sollicités avec la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires. L'expérience montre de plus en plus qu'il est impératif d'intégrer les enseignements tirés de la LAT1 dans la 2e étape de révision. Il est encore trop tôt pour évaluer l'effet de la limitation de la zone à bâtir sur la protection des terres cultivables. Des questions importantes en relation avec la densification à l'intérieur du milieu bâti restent à clarifier. L'évolution des prix de l'immobilier désoriente la population. La priorité des cantons est clairement la révision des plans directeurs, les processus de participation dans les communes, ainsi que les travaux relatifs à leur législation relative à l'aménagement du territoire et aux constructions. Un grand défi, que tous les organes cantonaux et communaux – les parlements notamment – doivent relever et qui prend du temps.

2.3. Prise en compte insuffisante des requêtes cantonales

Il est vrai que les cantons étaient représentés au sein des groupes de travail LAT2 (représentants de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux COSAC et des conférences cantonales). Les travaux ont été interrompus à l'été 2012, afin de pouvoir mener à bien la LAT1. Après la votation sur la LAT1, il a été procédé à de nouvelles modifications sans que les groupes de travail ne soient impliqués. L'organe de suivi au sein duquel siègent plusieurs conférences cantonales, a exprimé de fortes réserves quant au mode de procéder et au calendrier, et demandé que le projet se limite à l'essentiel et à la clarification des objectifs généraux. Ces préoccupations et ces demandes n'ont pas été entendues.

Au niveau de la pondération également, l'implication des cantons a été insuffisante. Citons à titre d'exemple les réglementations concernant les surfaces d'assolement: à plusieurs reprises, les représentants des cantons ont attiré l'attention sur la nécessité de maintenir des marges d'appréciation dans la nouvelle réglementation – pour les infrastructures régionales, l'économie, l'espace réservé aux eaux ou encore la densification à l'intérieur du milieu bâti. Les représentants sectoriels sont majoritaires au sein d'un groupe de travail notamment et leurs voix l'emportent sur celles des cantons. Dans ce contexte, il convient donc de relativiser fortement l'affirmation selon laquelle les cantons ont été associés activement à l'élaboration du projet.

Dans le cadre de la préconsultation également, les préoccupations des cantons n'ont pas été assez entendues. Il n'est pas possible de comparer les cantons à des communautés d'intérêts. Et ce, d'une part parce que, à l'exception de dispositions-cadres coordonnées, conformément à la Constitution, l'aménagement du territoire relève de leur domaine de compétence. D'autre part, les cantons sont l'organe d'exécution et doivent, à ce titre, être impliqués étroitement, afin de garantir l'effet des nouvelles dispositions dans la pratique. Les cantons sont les partenaires étatiques, démocratiquement légitimes de la Confédération et, en tant que tels, il y a lieu de pondérer plus fortement leurs intérêts, leurs visions et leurs préoccupations.

2.4. Réglementation des compétences

La compétence attribuée à la Confédération en matière d'aménagement du territoire remonte à l'année 1969. Cette question est particulièrement sensible. Les tentatives effectuées par la Confédération pour obtenir des compétences élargies dans le domaine de l'aménagement du territoire ont échoué parfois dès l'issue de la consultation (cf. Loi sur le développement territorial de 2009). Dernièrement, l'initiative sur le paysage a demandé un transfert de compétences en faveur de la Confédération dans le droit sur l'aménagement du territoire. Il n'est pas certain que l'idée d'accorder à la Confédération une large compétence en la matière rallie la majorité des suffrages. C'est pourquoi, 46 ans après l'entrée en vigueur de la base constitutionnelle (art. 22quater de l'ancienne Constitution), dans le domaine de l'aménagement du territoire la Confédération n'est toujours habilitée qu'à promulguer des dispositions légales de base. Parallèlement, la Confédération a la compétence d'édicter des plans sectoriels. Toutes les autres questions concernant l'aménagement du territoire relèvent de la compétence des cantons, et ce, en vertu de la Constitution.

Dans le cadre de la pré-consultation, les cantons ont à nouveau rappelé qu'ils n'accepteraient pas une nouvelle limitation de leurs compétences constitutionnelles. Cette requête n'ayant pas rencontré la compréhension qu'elle mérite, le Prof. Felix Uhlmann, de l'Université de Zurich, a été sollicité pour rédiger un avis de droit sur la teneur des dispositions légales de base en matière d'aménagement du territoire. Le Prof. Uhlmann se montre très sceptique vis-à-vis du projet. Il a relevé des violations de l'autonomie en matière d'organisation et l'absence de limitation à des «principes de base». Le principe de subsidiarité, quant à lui, n'est pas suffisamment respecté. Un empiètement éventuel sur les domaines de compétences spécifiques aux cantons est rendu possible de manière préventive, sans qu'une nécessité de mesures prises au plus haut niveau ne soit avérée. Cela est inacceptable pour les cantons.

2.5. Tendances à la centralisation – principe de subsidiarité

Le projet laisse transparaître des tentatives de centralisation de la part de la Confédération – comme en témoigne la nouvelle force obligatoire que les conceptions sont supposées avoir dorénavant pour les autorités cantonales. La Confédération entend ainsi renforcer son influence – y compris dans des domaines pour lesquels elle ne dispose pas des compétences nécessaires.

Le principe de subsidiarité semble jouer un rôle de moins en moins important dans la conception de l'Office fédéral du développement territorial. Cette tendance est particulièrement marquée en ce qui con-

cerne les projets d'agglomération. Le degré de spécification exigé aujourd'hui permet à la Confédération d'influer directement sur l'aménagement du territoire des cantons et des communes. La demande de simplification des projets d'agglomération émanant des cantons n'a pas été entendue. Ces derniers ne veulent pas faire des expériences similaires à celles qu'ils ont connues avec les projets d'infrastructures ou les espaces fonctionnels. Les cantons rejettent donc les nouvelles dispositions de la LAT, qui affaiblissent encore le principe de subsidiarité. A cet égard, nous renvoyons également à l'avis de droit du Prof. Uhlmann.

2.6. Manque de références au développement économique

A aucun moment l'économie n'est évoquée dans le dossier envoyé en consultation. Cette absence a de quoi surprendre dans la mesure où les enjeux de politique économique vont encore gagner en importance ces prochaines années. En effet, le développement économique dépend également des conditions-cadres de l'aménagement du territoire. Sans nouvelles surfaces, pas de promotion économique – telle qu'elle est concrétisée notamment dans la nouvelle politique régionale. Les cantons sont d'ores et déjà confrontés à des exigences qu'il sera difficile de satisfaire : la production (agricole), les sites logistiques ou l'agrandissement de bâtiments d'entreprises en expansion. Les cantons perçoivent la volonté de l'économie de contribuer à la mise en œuvre de la LAT1 et d'accorder une plus grande importance à une utilisation mesurée du sol. Ces objectifs ne pourront toutefois être réalisés que dans la mesure où les requêtes de l'économie seront entendues et traitées sur le fond dans le cadre du développement du droit de l'aménagement du territoire. Les cantons sont d'avis que cet aspect n'a pas été suffisamment pris en compte dans la LAT2.

2.7. Conclusion

Il n'y a pas de nécessité urgente avérée pour le projet LAT2. Une vision de l'évolution de l'aménagement du territoire ces 20 prochaines années fait défaut. Il n'est pas précisé comment les besoins d'utilisation du sol pourront et devront être satisfaits. Le projet n'est ni abouti ni rigoureux ; le lien indispensable entre la LAT2 et la LAT1 fait défaut. La LAT2 prend trop peu en considération les requêtes des cantons et elle ne respecte pas la réglementation des compétences découlant de la Constitution fédérale. Le dossier mis en consultation est lacunaire ; il ne comporte pas de données de base suffisamment précises pour comprendre et évaluer le projet et les objectifs généraux. Pour l'heure, il est plus judicieux et plus urgent d'optimiser la LAT1, pas à pas, sur la base des expériences gagnées dans le cadre de la mise en œuvre.

3. Réserves thématiques

3.1. Principes de la Loi sur l'aménagement du territoire

Les objectifs de l'aménagement du territoire trouvent leur fondement dans l'art. 75 de la Constitution: «… l'aménagement du territoire … sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire». L'art. 1 al. 1 développe suffisamment ce principe. La liste de l'al. 2 a un caractère déclaratif, n'est pas exhaustive et, ce qui est nouveau, elle cède aux thèmes à la mode. Les cantons ne sont pas favorables à l'idée de rallonger une liste d'objectifs, car ces derniers correspondent à un arrêt

sur image, alors que l'on attend des cantons qu'ils pensent et agissent de façon réactive (exemple du tournant énergétique).

La disposition relative à la pesée des intérêts en présence répond à un besoin – le seul besoin avéré pour l'instant. Le renforcement de la pesée des intérêts en présence – et par là-même la reconnaissance de la nécessité et de la possibilité d'une différenciation plus poussée lors de la mise en œuvre des exigences des politiques fédérales en fonction des besoins et des possibilités d'actions spécifiques aux régions – justifierait une nouvelle étape de révision. Pour ce faire, la proposition conformément à l'art. 2b est toutefois insuffisante. D'une part, il est probable que cette disposition reste lettre morte, dans la mesure où il n'y a aucune marge de manœuvre – celles-ci sont même restreintes par le nouveau projet. D'autre part, la Confédération doit, elle aussi, être à même de procéder à une pesée des intérêts en présence, essentielle non seulement pour la planification cantonale, mais aussi pour les plans sectoriels.

Les «principes» visés à l'article 3 ne méritent pas cette appellation. Les dispositions relatives au système de transport sont trop détaillées et n'apportent aucune valeur ajoutée. Les logements pour les ménages à faible revenu sont une préoccupation dans les villes et cantons fortement peuplés. Lorsque ce problème ne se pose pas, il est inutile de prendre un nombre excessif de mesures d'aménagement du territoire à titre préventif. La planification en sous-sol doit répondre aux critères de développement durable – ce principe s'applique par ailleurs à toutes les autres affectations. Ici aussi, il apparaît clairement que la LAT2 n'est pas dictée par une nécessité, mais qu'elle reprend des «vestiges» de projets passés et qu'elle illustre des évolutions qui ont, de toute façon, lieu dans les cantons sans la révision de la LAT.

La collaboration entre autorités n'est pas remise en question ; ces dernières années, elle a même progressé. Les cantons ont la volonté de poursuivre sur cette voie. Une adaptation de la LAT n'est pas indispensable pour cela.

3.2. Plans sectoriels et conceptions de la Confédération

Pour les planifications ayant un effet important sur le territoire et nécessitant une coordination, la Confédération dispose du plan sectoriel. La Confédération a par ailleurs recours aux conceptions dans plusieurs buts. A ce jour, on compte seulement deux conceptions adoptées conformément à l'art. 13 LAT (Conception Paysage suisse et Conception des installations sportives d'importance nationale). La Confédération n'utilise pas les instruments que sont les plans sectoriels et les conceptions de façon suffisamment conséquente. Un grand nombre des «conceptions» de la Confédération ne correspondent pas à l'art 13 LAT. En témoigne notamment la profusion d'appellations de documents de base, sans clarification aucune de leurs effets juridiques et de leur délimitation. La Confédération adopte des stratégies, conceptions, directives, aides au travail, lignes directrices, rapports, programmes et, c'est nouveau, le «scénario-cadre» (Stratégie Réseaux électriques).

Il est urgent d'uniformiser et de simplifier la terminologie et les instruments. Il importe également de mettre au net les documents de base existants de la Confédération ou de partager à tous les niveaux étatiques la même vision quant à la gestion de ces documents de base (et du nombre croissant de conflits entre eux) et l'importance à leur accorder dans le cadre du processus de planification. L'instrument de la conception selon l'art. 13 LAT ne s'est pas imposé. Il convient de renoncer à mentionner les conceptions dans la LAT. Ce qui ne veut pas dire que la Confédération ne doit plus édicter de conceptions,

mais qu'il ne faut pas mettre conceptions et plans sectoriels sur le même plan. Les conceptions font partie des documents de base dont les cantons tiennent compte, conformément à l'art. 2 al. 1 LAT. En s'en tenant strictement au plan sectoriel, il sera possible de clarifier les questions non encore résolues en ce qui concerne son traitement, son rôle et son utilité, et de renforcer cet instrument.

A ce propos, il y a lieu de souligner que les cantons reconnaissent la problématique concernant la garantie de sillons pour les infrastructures d'intérêt national, mais qu'ils ne sauraient soutenir le mode de procéder proposé. D'une part, les cantons ne peuvent être tenus de mener des auditions auprès des communes pour le compte de la Confédération. Cette tâche incombe à la Confédération – elle qui fait référence à l'intérêt national. Les législations spéciales doivent donc prévoir des instruments contraignants pour les propriétaires. Un plan sectoriel ne peut résoudre cette problématique. La Confédération se doit d'être plus précise sur ce point – non dans la LAT, mais dans les actes législatifs déterminants en la matière.

3.3. Plans directeurs

Nous ne pouvons soutenir les nouveautés concernant les contenus minimaux telles qu'elles sont proposées. Les contenus minimaux doivent être conçus de manière à perdurer sur une longue période. D'autres thèmes ont été pondérés de manière variable par les cantons. Citons à titre d'exemple l'environnement, mais aussi la planification en sous-sol. Leur pertinence n'est pas la même partout. C'est pourquoi ces thèmes ne doivent pas faire partie des contenus minimaux. La discussion sur les contenus indispensables et autres questions conceptuelles doit être menée avec les cantons – à qui revient la compétence en matière de planification directrice.

Les cantons rejettent fermement l'idée selon laquelle les inventaires fédéraux devaient être contraignants conformément à l'art. 5 LPN et, de ce fait, empiéter directement sur l'autonomie des communes. L'Arrêt Rüti (135 II 209) ne doit pas être «cimenté», mais faire l'objet d'un débat politique et être corrigé.

Les cantons estiment également inacceptable la proposition selon laquelle les plans directeurs ne seraient valables au niveau cantonal qu'une fois approuvés par la Confédération. Le plan directeur relève de la compétence du canton. Il appartient donc au canton de décider de l'entrée en vigueur du plan directeur sur son propre territoire.

3.4. Stratégie de développement territorial

Les cantons reconnaissent le Projet de territoire Suisse, élaboré de manière tripartite par la Confédération, les cantons et les communes, comme cadre d'orientation stratégique en matière d'aménagement du territoire. Les cantons considèrent que le processus partenarial est profitable. Ils sont donc disposés à assumer un rôle de leadership pour le développement du Projet de territoire Suisse. Il n'est toutefois pas question de rebaptiser le Projet de territoire Suisse ; son statut juridique doit être maintenu (autrement dit, pas d'intégration dans la LAT). Le projet de territoire Susse n'est pas un instrument contraignant. Il sert de cadre d'orientation et d'aide à la prise de décisions. Les cantons rejettent fermement toute modification de cette compréhension fondamentale – fixée conjointement au début du processus.

3.5. Espaces fonctionnels

A moyen terme, la planification d'espaces fonctionnels va s'imposer. Elle n'est toutefois pas une fin en soi, mais simplement un moyen pour atteindre un objectif (à ce titre, elle ne devrait donc pas figurer à l'art.1, Objectifs). S'il faut mentionner les espaces fonctionnels, alors il faudrait le faire à l'art. 2a LAT (Collaboration).

Les réglementations proposées ne sont pas cohérentes. La définition de l'espace fonctionnel se résume à une approche territoriale, sans ancrer les objectifs dans la loi. A juste titre, il n'est pas précisé quels espaces fonctionnels seront concrètement planifiés. De tels espaces fonctionnels peuvent être organisés de manière monothématique à un bout de l'échelle (régions de planification FAIF, élimination des déchets à l'échelle régionale) ; à l'autre bout, ils peuvent englober plusieurs tâches étatiques (projets d'agglomération) ou toute une série (exemple des conférences régionales dans le canton de Berne). Si les cantons sont tenus de préciser dans le plan directeur *où* ils entendent planifier dans les espaces fonctionnels, pour autant, ils ne sont pas contraints de déterminer *ce* qui sera planifié conjointement. Une réglementation générale et abstraite sur le contenu des espaces fonctionnels n'est pas judicieuse, dans la mesure où aucun espace fonctionnel ne ressemble à un autre. Les espaces fonctionnels sont – pour rester dans le domaine de la terminologie – plutôt individuels et concrets.

Aujourd'hui déjà, les cantons peuvent définir des espaces fonctionnels dans leurs plans directeurs ; ce qu'ils font en partie. Les y contraindre ne serait ni admissible (réglementation des compétences), ni judicieux (la planification requise pour les espaces fonctionnels doit être en adéquation avec les besoins et standards régionaux). La réglementation prévue soulève par ailleurs de nombreuses questions: même si la disposition transitoire visée à l'art. 38b se limite à une planification commune supra-cantonale, il n'est pas précisé comment le Conseil fédéral entend assurer la direction d'une telle planification sans définir l'objectif et les contenus à coordonner. Les cantons ne sont pas tenus d'adapter pour autant leurs plans directeurs; c'est pourquoi la fixation d'une date limite pour les espaces supra-cantonaux est contraire au système. Les cantons doivent garantir une information réciproque et une coordination. S'ils tombent alors d'accord sur des espaces fonctionnels communs, cela revient à dire que la planification est déjà amorcée. Il est essentiel que les espaces fonctionnels voient le jour dans la pratique, non en théorie. Là où l'urgence était la plus grande, la nécessité d'agir a donné naissance aux projets d'agglomération et aux régions de planification FAIF ; avec la LAT1 (zones de travail régionales) une autre impulsion a ainsi été donnée. Une nouvelle révision de la LAT n'est donc pas nécessaire pour l'instant.

3.6. Protection des terres agricoles

Les cantons se sont également intéressés au recul des terres cultivables enregistré ces dernières années. Plusieurs études sont actuellement en cours à ce sujet : au niveau de la *Conférence suisse des aménagistes cantonaux COSAC, mais aussi dans le cadre du Contrôle parlementaire de l'administration.* La DTAP s'est prononcée en faveur d'une meilleure protection des terres cultivables. La LAT1 était la bonne réponse à apporter pour résoudre ce problème. La conception d'une législation détaillée incombe aux cantons (délimitation entre territoire urbanisé et non urbanisé; exigences renforcées en ce qui concerne la densification à l'intérieur du milieu bâti existant, p. ex.). La LAT2 entend désormais protéger intégralement les terres agricoles. Les cantons ne sont pas d'accord avec une telle surréglementation.

En outre, les réglementations proposées présentent quelques lacunes conceptuelles. Si toutes les terres cultivables comptent parmi les surfaces d'assolement et sont, à ce titre, protégées (art. 13b), une protection du quota devient alors superflue (art. 13d). Si la sollicitation de SDA est soumise à des conditions strictes, mais que parallèlement une diminution du quota minimal est possible, alors les SDA n'ont plus qu'une fonction statistique. Leur objectif premier, à savoir la sécurité alimentaire, passe au second plan. Conséquemment, le plan sectoriel devrait être supprimé. Dans la pratique, cette réglementation aurait pour effet de sanctionner les cantons qui se seraient imposé jusqu'à présent de faire preuve de retenue dans leur sollicitation des SDA. Ils perdraient en effet d'un seul coup leur précieuse marge de manœuvre qu'ils s'étaient ainsi ménagée.

Les cantons plaident en faveur du maintien du système des quotas. Mais ils demandent que le plan sectoriel soit refondu. Ce qui peut être entrepris indépendamment de la LAT2. 23 ans après la mise en vigueur de ce plan sectoriel, la nécessité d'agir est évidente. Cette refonte offrirait l'opportunité de clarifier la question des surfaces d'assolement potentielles. La prise en compte de SDA potentielles, dont les cantons ont un besoin urgent, a été fortement combattue dans la législation sur la protection des eaux. Pour l'agriculture cette prise en compte est désormais prévue à l'art. 13c al. 3. Voilà qui interpelle – une discussion doit impérativement être menée ces prochains mois.

Toutes les terres cultivables peuvent être protégées avec une efficacité optimale si leur position par rapport à d'autres politiques sectorielles est renforcée. Pour ce faire, toutes les politiques sectorielles doivent être soumises à un réexamen et une nouvelle évaluation. Des solutions impliquant tous les acteurs concernés s'imposent. Et ces derniers doivent être disposés à faire des compromis. La DTAP a esquissé une proposition de solution ; pour plus de détails, se reporter au chiffre 5.2. Des modèles par étapes sont également envisageables. A ce propos, la CDCA va soumettre de premières propositions à l'ARE avant l'expiration du délai de consultation.

3.7. Constructions hors zones à bâtir

Dans le domaine complexe des constructions hors zones à bâtir, plusieurs questions importantes devraient être posées et clarifiées. La LAT2 a consciemment omis de le faire et s'est contentée de proposer quelques corrections. Bilan : une grande perplexité. Quels seront, par exemple, les effets que l'agriculture en pleine mutation aura (et c'est son droit) sur l'aménagement du territoire (méthodes de production, structures sociales modifiées, etc.)? Par le biais de quels moyens piloter cette évolution?

Un des objectifs de la LAT2 était de simplifier les dispositions relatives aux constructions hors zones à bâtir. L'angle d'approche choisi présente toutefois des désavantages: en ce qui concerne les constructions hors zone à bâtir, dans les cantons il existe une jurisprudence abondante, bien rodée et directement applicable. Ce système fragile est affaibli par le nouvel ordonnancement et la nouvelle formulation: la charge de travail impliquée par la mise à jour de la jurisprudence pour la mettre en correspondance avec les nouvelles dispositions, est énorme. C'est la raison pour laquelle toute modification de la formulation ou de l'ordonnancement est en général proscrite dans le cadre du processus législatif.

Les cantons apprécient les efforts consentis par l'ARE. Sur le fond, la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture a salué les propositions de modification, dans la mesure où l'intention sous-jacente est de garantir la protection du territoire agricole au profit de l'agriculture et d'édicter des réglementations claires et simples à appliquer. Toutefois, la CDCA rejette, conjointement avec la DTAP, le projet dans son ensemble, dans la mesure où les inconvénients formels l'emportent et où il est impossible d'évaluer les conséquences des modifications proposées, au niveau de l'exécution notamment.

4. Questionnaire

Il convient de noter d'emblée que les questions politiques essentielles n'ont pas été posées. Parmi lesquelles, la question suivante : la compétence de la Confédération en matière d'aménagement du territoire doit-elle être renforcée, comme le prévoit le projet actuel (ce qui impliquerait une modification de la Constitution) ? D'autres questions ne sont pas formulées clairement et ne peuvent prétendre à une réponse précise.

Protection des terres agricoles

1.1 *Sur le principe, êtes-vous favorable à la protection des terres cultivables (surfaces d'assolement, SDA), indépendamment du respect de la surface minimale d'assolement fixée dans l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992 (quota de SDA)?*

Non, ch. 3.6

1.2 Approuvez-vous la stratégie retenue, qui exige la compensation des SDA utilisées et ne prévoit que de rares exceptions – clairement définies – à ce principe?
Si non, quelle stratégie jugeriez-vous plus efficace?

Non, ch. 3.6
Stratégie : révision du plan sectoriel et renforcement de la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire.

1.3 *L'impossibilité de compenser une perte de SDA dans un canton constitue-t-elle un motif suffisant pour tolérer une baisse de la surface minimale d'assolement en Suisse? Ou faut-il exiger que cette compensation soit impossible même au niveau supracantonal?*

Impossible de répondre à cette question.

1.4 Quelle variante aurait votre préférence si un canton devait, à l'avenir, ne pas atteindre son quota de surfaces d'assolement?

⇒ *Proposition principale basée sur l'article 13d, alinéa 2*
⇒ *Proposition alternative basée sur l'article 13d, alinéa 2*
⇒ *Propre proposition*

A clarifier dans le plan sectoriel, ch. 3.6

Constructions hors zones à bâtir

2.1 *Le nouvel ordonnancement des prescriptions relatives aux constructions hors zone à bâtir renforce-t-il la clarté de l'ensemble des dispositions et leur intelligibilité?*

Non, car les inconvénients d'une nouvelle systématique l'emportent, ch. 3.7.

2.2 *Le degré de détail des prescriptions est-il approprié? Quelles sont les dispositions qui pourraient éventuellement être régies au niveau de l'ordonnance?*

Non, ch. 3.7.

2.3 *Etes-vous d'accord avec le transfert à une autorité cantonale de la compétence d'ordonner, en cas de construction hors zone à bâtir, une remise en état conforme au droit (art. 25, al. 3)?*

Cette décision concerne l'organisation et relève de la compétence des cantons.

Infrastructures de transport et d'énergie

3.1 *Sur le principe, êtes-vous favorable à une réservation anticipée et rationnelle d'espaces pour les infrastructures d'intérêt national (en particulier dans les domaines des transports et de l'énergie)?*

La notion d'«intérêt national» n'est ni clarifiée ni justiciable. Toute surrégulation de la planification directrice communale sans réglementations contraignantes pour les propriétaires fonciers est rejetée.

3.2 *Acceptez-vous qu'une telle réservation d'espaces à long terme se fasse via une inscription au plan sectoriel (art. 13e)?*
Si non, quelle stratégie jugeriez-vous plus efficace?

L'article 13e est rejeté. Le problème ne peut être réglé à l'échelon du plan sectoriel. La Confédération doit garantir la disponibilité à long terme des espaces nécessaires à ses infrastructures par le biais d'instruments contraignants pour les propriétaires. (législation spéciale: projet de loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques ou Loi fédérale sur les chemins de fer, Loi sur les routes nationales, Loi sur l'aviation).

3.3 *Vous paraît-il suffisant de coordonner l'utilisation du sous-sol au travers d'un principe d'aménagement (art. 3, al. 5) et, si nécessaire, d'indications dans le plan directeur cantonal (art. 8e)?*

La mention du sous-sol comme principe d'aménagement ou comme indication dans les contenus des plans directeurs est superflue. Les cantons pour qui la planification en sous-sol est d'actualité s'en chargent d'ores et déjà.

Collaboration par-delà les frontières communales, cantonales et nationales et entre niveaux étatiques

4.1 *Etes-vous d'accord pour que les cantons soient tenus de désigner dans leurs plans directeurs les espaces fonctionnels et les mesures à prendre les concernant et que la Confédération n'inter-*

vienne qu'à titre subsidiaire dans le cas d'espaces fonctionnels à cheval sur plusieurs cantons si les cantons concernés n'ont rien entrepris dans un délai de cinq ans (art. 8, al. 1, let. a^{bis} et art. 38b)?

Non.
La disposition selon laquelle la Confédération pourrait assumer la responsabilité de telles planifications aux frais des collectivités concernées est inacceptable pour les cantons.

4.2 *Etes-vous d'accord pour que les trois niveaux de l'Etat élaborent ensemble une stratégie de développement territorial de la Suisse, la réalisent si nécessaire et en tiennent compte pour leurs propres planifications (art. 5a et art. 5b, art. 9, let. a)?*

Chiffre 3.4.

4.3 *Estimez-vous que la portée des rapports à fournir par le Conseil fédéral, telle qu'elle est décrite à l'article 4a, alinéa 2 (développement territorial de la Suisse, planifications de la Confédération qui ont des incidences importantes sur le territoire et mise en œuvre de ces planifications), est suffisante? Ou le Conseil fédéral devrait-il également livrer des informations sur les importants projets de construction?*

Le Conseil fédéral doit informer sur ses propres projets de construction importants, et ce, d'autant plus que ces derniers concernent la plupart du temps les SDA ou les surfaces boisées.

5. Approche possible pour la suite des opérations

5.1. Pause dans les travaux législatifs

Les cantons demandent de ne pas poursuivre le traitement de la LAT2. Une pause dans les travaux législatifs s'impose d'urgence, afin de permettre une mise en œuvre de la LAT1 ciblée et dans les délais impartis.

Toutefois, les cantons sont disposés à façonner l'avenir de l'aménagement du territoire conjointement avec la Confédération. Ils voient quatre points forts d'action qui méritent d'être abordés ces prochaines années. Il s'agit du plan sectoriel Surfaces d'assolement; des constructions hors zones à bâtir; de la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire ; et du principe de subsidiarité. Ce dernier point constitue un pilier central de notre Constitution, mais il est de plus en plus difficile à mettre en œuvre dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les cantons sont prêts à s'investir dans ces quatre thématiques.

Pour la suite des opérations, il conviendrait de reprendre le fil de la LAT1, qui a le mérite d'avoir été menée à bien – ce qui n'est pas le cas de la loi sur le développement territorial et de la LAT2. La Confédération et les cantons doivent assumer ensemble, en qualité d'acteurs étatiques, la responsabilité de mener les discussions sur le développement territorial, d'élaborer des solutions pour des droits d'utilisation parfois contradictoires et de vérifier leur praticabilité dans le cadre de l'exécution. Les cantons proposent à la Confédération une organisation de projet avec les grandes lignes suivantes:

Phase 1: Travaux conceptuels

Dans une première phase, il conviendrait de mettre en place un groupe chargé de trouver un consensus, afin de déterminer ensemble les mesures à prendre et d'examiner selon quelles procédures il serait judicieux de procéder à des adaptations. Des ajustements sont par ailleurs envisageables en dehors de la LAT, à l'échelon du plan sectoriel ou de de l'ordonnance, ou encore dans le cadre de l'exécution. Le groupe chargé de trouver un consensus doit être composé exclusivement d'acteurs étatiques, essentiellement de représentations de la Confédération et des cantons, mais aussi de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses. Ce groupe chargé de trouver un consensus doit être piloté sur le plan politique. Les cantons aimeraient qu'il s'agisse d'un organe d'accompagnement politique placé sous la direction de la Conseillère fédérale et impliquant les conseillères et conseillers d'Etat des conférences cantonales.

Il y a lieu d'accorder une importance particulière aux aspects de droit constitutionnel. Il sera donc peut-être nécessaire de faire appel à des avis de droit externes. Dans l'idéal, cette première phase débouche sur des mandats concrets et une approche législative, susceptibles d'être adoptés conjointement par la Confédération et les cantons pour servir de base à la poursuite des travaux.

Phase 2: Travaux de fond

Dans une deuxième phase, il s'agit de mettre en œuvre les besoins en termes de révision qui auront été déterminés, par exemple en remaniant le plan sectoriel SDA ou en légiférant au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Cette deuxième phase doit elle aussi être réservée aux acteurs étatiques. Il est toutefois possible d'impliquer les parties prenantes durant ce processus, en les auditionnant en leur qualité d'«experts» et en les intégrant ainsi à la consultation. Le fait d'associer trop tôt les associations profes-

sionnelles ne fonctionne pas, car il y a alors risque de pondérations prématurées d'intérêts politiques – au lieu de laisser ce soin aux organes compétents. Il conviendrait également d'examiner dans quelle mesure la mise en œuvre rédactionnelle des travaux pourrait être effectuée. Sur la base des bonnes expériences réalisées dans le cadre du projet «Harmonisation des marchés publics», les cantons estiment qu'il serait avantageux d'externaliser ces travaux, ainsi que l'accompagnement de la deuxième phase du projet.

5.2. Projet Garantir des marges de manœuvre en matière d'aménagement du territoire

La DTAP s'est déjà saisie du troisième thème «Garantir des marges de manœuvre en matière d'aménagement du territoire». De novembre 2013 à décembre 2014, un groupe d'experts a planché sur la recherche de solutions. Le 6 mars 2015, la DTAP a adopté un rapport final et ses trois recommandations d'action suivantes, reprises sous une forme ou une autre dans la prise de position ci-dessus:

I. Concrétisation et différenciation spatiale des politiques sectorielles

La Confédération et les cantons doivent concrétiser leurs politiques sectorielles et les différencier tant du point de vue spatial que fonctionnel. Autrement dit, ils doivent évaluer, sous l'angle politique, les objectifs et l'utilité de chaque politique sectorielle, définir des objectifs de protection minimaux et maximaux selon les types d'espaces, expliciter des marges d'appréciation et mettre en évidence des synergies possibles entre politiques sectorielles.

Comme cadre d'orientation pour la différenciation spatiale, il convient de se référer au Projet de territoire Suisse, ainsi qu'aux conceptions cantonales du développement territorial et aux plans directeurs. Ainsi, la pondération des intérêts en termes de protection et d'utilisation du sol pourra avoir lieu dans un contexte plus large et de manière plus flexible, ce qui permettra de dégager des marges de manœuvre pour une pesée globale et traçable des intérêts.

II. Révision des actes législatifs ayant une incidence sur l'aménagement du territoire

Les actes législatifs ayant une incidence sur l'aménagement du territoire (lois, ordonnances et inventaires, instructions) doivent refléter les politiques sectorielles. Il convient de viser une systématique législative uniforme : l'objectif, l'utilité et les principes essentiels de la politique sectorielle doivent être fixés à l'échelon de la loi et sur la base de critères objectifs. Des objectifs globaux peuvent être définis. Les droits de protection minimaux et maximaux doivent faire l'objet d'une différenciation spatiale et fonctionnelle dans le cadre de lois spéciales. Il importe que les dispositions relatives à l'appréciation et aux dérogations aient un caractère contraignant (comme cela a par exemple été le cas en partie dans la législation sur les forêts avec la toute dernière révision).

III. Renforcement de la pesée des intérêts liés à l'aménagement du territoire

Il importe d'établir et de renforcer la pesée des intérêts comme méthode centrale de l'aménagement du territoire. Conditions préalables: d'une part, un mode de procéder systématique, qui débouche sur un rapport présentant des résultats transparents et traçables ; d'autre

part, une définition de critères objectifs pour l'exercice du pouvoir d'appréciation, dictés par les objectifs et principes d'aménagement généraux (art. 1 et 3 LAT), les objectifs des politiques sectorielles, la stratégie territoriale des collectivités publiques, ainsi que la garantie de la marge de manœuvre des générations futures. Il est impératif d'étudier la possibilité de sites alternatifs et de variantes, ou de fixer des contraintes temporelles et des conditions en termes d'affectation. Les exigences posées à la pesée des intérêts formelle et matérielle s'en trouvent sensiblement accrues**.**

Les cantons sont conscients que la façon de procéder esquissée ci-dessus ne sera pas facile à réaliser et qu'elle nécessite une perspective à moyen terme. Tous les groupes d'intérêts sont invités à soutenir cette approche et à placer la pesée des intérêts au centre de l'aménagement du territoire. Du point de vue des cantons, il n'y a toutefois pas d'alternative à ce mode de procéder. La DTAP a donc décidé pour le développement de cette méthodologie – qui pourrait être appliquée de manière uniforme sur tout le territoire suisse – d'assumer un rôle de leadership. Parallèlement à cette décision, une invitation à participer à la discussion est lancée à la Confédération.

6. Résumé

Les cantons rejettent le projet LAT2. Les raisons invoquées sont l'absence d'urgence et la priorité donnée à la LAT1, mais aussi la non prise en compte de la réglementation des compétences, telle que définie par la Constitution. A mentionner par ailleurs des réserves sur le fond : l'absence d'orientation stratégique du projet, d'une part, et le rajout de nouvelles réglementations détaillées, d'autre part.

Il n'y a pas urgence en ce qui concerne une nouvelle étape de révision approfondie. La mise en œuvre de la LAT1, qui implique des adaptations majeures en matière de droit et de planification, est prioritaire. L'élaboration des projets de territoires cantonaux, l'adaptation des plans directeurs et des lois relatives à l'aménagement du territoire, la reprise au niveau des communes, la promotion de la densification à l'intérieur du milieu bâti, le processus politique au sein des organes cantonaux et communaux, tout comme le dialogue avec la population, sont primordiaux. Pour mener à bien ces tâches, les cantons et les communes sont tributaires d'une base solide en termes de droit fédéral. C'est pourquoi les cantons demandent une pause dans les travaux législatifs.

L'aménagement du territoire est un domaine de compétence spécifique aux cantons. La Confédération fixe des conditions-cadres. Ensemble, la Confédération et les cantons veillent à harmoniser les planifications dans leurs domaines de compétences respectifs, afin de permettre un développement territorial cohérent. La Confédération délimite donc un cadre présidant à l'aménagement du territoire assuré par les cantons et les communes. La collaboration en matière d'aménagement du territoire a abouti en 2012 au Projet de territoire Suisse, un instrument reposant sur l'application volontaire. Depuis, la collaboration en matière d'aménagement du territoire s'est intensifiée à plusieurs niveaux. Pour ce qui est de la coordina-

tion Urbanisation et transport, cette collaboration est aujourd'hui bien établie. Les cantons comprennent donc d'autant moins que la Confédération veuille s'octroyer de nouvelles compétences via la LAT2, qui l'autoriserait à prendre des «mesures de substitution» dans le cadre de la collaboration supracantonale, à soumettre de manière générale l'effet juridique des plans directeurs à son approbation et à prendre le pas sur l'autonomie des cantons en matière d'organisation. Il importe que le développement de la LAT prenne mieux en compte son caractère de loi-cadre.

Les cantons émettent également des réserves en ce qui concerne le choix des thèmes de la LAT2. La fixation d'objectifs supplémentaires ou de contenus minimaux ne permet pas à elle seule de piloter le développement territorial. Dans différents domaines, la LAT2 est une reprise de développements cantonaux affichant dans les plans directeurs un degré de priorité variable. Une telle législation a un caractère déclaratoire, mais elle est source d'inquiétude sur le plan législatif, étant donné que les plans directeurs devraient être révisés peu après la mise en œuvre de la LAT1. La LAT 2 n'est pas rigoureuse en termes de contenu. La prise en compte de certains intérêts particuliers restreint un peu plus la marge de manœuvre en matière d'aménagement du territoire. Certes, les intérêts de l'agriculture sont justifiés, mais ils ne sauraient être considérés indépendamment de l'évolution économique générale. Une meilleure protection des terres cultivables implique que les autres intérêts territoriaux sectoriels soient pris en compte dans le cadre d'une pesée des intérêts. La LAT2 ne propose aucune piste de solution pour les enjeux croissants auxquels l'aménagement du territoire verra confronté à l'avenir.

Du point de vue des cantons, il y a peu de sujets qui devront être traités ces prochaines années en prenant en considération les répercussions de la LAT1 – citons la protection des terres cultivables, plus particulièrement celle des surfaces d'assolement, et la suite des opérations en ce qui concerne les «constructions hors zones à bâtir». Il y a lieu de renforcer la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire et le principe de subsidiarité. La DTAP déclare être disposée à mentionner concrètement, d'ici à la fin de l'année, les sujets nécessitant d'être traités à l'échelle nationale. Ces thèmes seront ensuite élaborés par la Confédération et les cantons, en y associant activement les villes et les communes, et sous la surveillance d'un groupe d'accompagnement politique. Une modification de la Loi sur l'aménagement du territoire ne sera envisagée que dans la mesure où les questions à résoudre ne pourront être entièrement réglées dans le cadre des plans sectoriels existants, de l'ordonnance, de l'exécution ou, le cas échéant, de législations spéciales. Les cantons réaffirment qu'ils sont favorables à une coopération étroite avec la Confédération et à l'élaboration d'une vision commune en matière d'aménagement du territoire.

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

Le président

Paul Federer

La secrétaire générale

Christa Hostettler