BPUK DTAP DCPA

Office fédéral du développement territorial

info@are.admin.ch

Berne, le 21 septembre 2017

2ème étape de la révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire,
Consultation sur de nouveaux éléments
Prise de position de la DTAP

Madame la Présidente de la Confédération,

Par courrier du 22 juin 2017, en plus des cantons, vous avez invité la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP, à participer à la consultation sur les nouveaux éléments de la 2ème étape de la révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire (révision LAT2). Comme convenu avec vous lors de l'assemblée plénière de la DTAP du 3 mars 2017, la DTAP a débattu du projet à l'occasion de son assemblée générale du 21 septembre 2017 et adopté la présente prise de position. Nous vous remercions pour la prolongation du délai et la possibilité qui nous est offerte de prendre position,

La prise de position de la DTAP se réfère à certains points bien précis ; elle est complétée par un concept d'approche par un processus de planification (Annexe). Nous renvoyons par ailleurs à la prise de position de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA) du 30 août 2017, que nous soutenons.

La DTAP s'est par ailleurs largement investie dans un projet sectoriel traitant de la pesée des intérêts. Un groupe de travail, auquel des représentant-e-s de l'ARE et de l'OFEV ont également participé, a étudié les causes des difficultés rencontrées lors de la pesée des intérêts et élaboré des propositions de solutions. Dès novembre 2016 il s'est avéré que ces propositions dépassaient le cadre fixé pour la révision LAT2 et devaient – à quelques exceptions près – être approfondies par nos soins hors 2ème étape de la révision. Entretemps le rapport est achevé et sera adressé au DETEC sous forme de document à part entière.

I. Remarques générales

Le 9 mai 2017 la DTAP vous a fait parvenir une première prise de position sur la base du stade d'avancement (de l'époque) du projet LAT2. Il y était précisé que les cantons appuyaient l'orientation stratégique du projet mis en consultation, mais se montraient critiques vis-à-vis du projet législatif, arguant qu'il n'était pas assez abouti et que la valeur ajoutée de la révision n'était pas suffisamment avérée. L'approche par un processus de planification notamment n'était pas suffisamment développée, alors qu'elle représente pour les cantons l'élément-clé de la révision LAT2.

En ce qui concerne les prises de position sur la consultation relative aux nouveaux éléments de la LAT2 la majorité des cantons ont une nouvelle fois adopté une position très critique et rejeté le projet en sa

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP
Maison des cantons
Speichergasse 6
Case postale, 3001 Berne
Tél 031 320 16 90
Fax 031 320 16 98
info@dtap.ch
www.dtap.ch

forme actuelle. Pour autant les cantons se montrent disposés à approfondir les travaux sur les thématiques fondamentales : simplification, maintien du principe de séparation et renforcement des marges de manœuvre des cantons. Plusieurs idées du projet ne sont pas fondamentalement rejetées. Seule leur conception actuelle fait qu'elles ne sont pas mûres pour le processus politique.

Durant toute la consultation la DTAP a continué à travailler intensément sur l'approche par un processus de planification, et ce, en étroite collaboration avec l'ARE. L'objectif était d'examiner plus en détail les questions en relation avec l'approche par un processus de planification, notamment en ce qui concerne la compensation, et à élaborer un concept. Celui-ci est désormais disponible. Il met en évidence que l'approche par un processus de planification concrétise trois processus, d'ores et déjà présents dans la pratique en tant que démarche, mais pas encore suffisamment ancrés du point de vue juridique. Le principe de séparation et le principe de concentration sont conservés.

L'échange entre cantons, mais aussi entre les nombreux responsables dans la pratique, associations et représentants du monde scientifique a montré que l'approche par un processus de planification était fondamentalement bien accueillie, mais que le projet mis en consultation n'est pas soutenu. La proposition 'est pas coordonnée avec la palette d'instruments de la LAT. Il n'est pas non plus précisé comment l'approche par un processus de planification serait insérée parmi les autres dispositions de la LAT dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir et de quelles interactions juridiques il faudrait tenir compte. Il importe de combler cette lacune. Le concept n'offre pas encore de solution, mais il fournit une base solide pour la suite des travaux. Le résultat final devrait être examiné plus avant dans le cadre de planifications tests.

La DTAP reste convaincue de la pertinence d'une deuxième étape de révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et de sa nécessité face aux défis à relever dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir. Mais l'état actuel du projet mis en consultation n'est pas convaincant et ce dernier a peu de chance de trouver un écho positif dans le processus politique. Les travaux réalisés à ce jour peuvent et doivent être approfondis.

La DTAP propose donc,

- **de réviser le projet LAT2 sur la base des résultats de la consultation et des réflexions menées par la DTAP sur l'approche par un processus de planification et, ce faisant, dans un premier temps d'approfondir les points en suspens conformément au concept puis d'élaborer des solutions.**
- **une fois les résultats disponibles, de tester l'approche par un processus de planification (les deux variantes Objet et Territoire) à partir de cas concrets dans les cantons et de finaliser la transposition légale sur la base des résultats.**
- **d'analyser les propositions de modifications à apporter au projet mis en consultation dans le contexte de l'approche par un processus de planification et si nécessaire de les synthétiser en un paquet global.**

II. Examen de détail

Dans leurs prises de position les cantons se sont exprimés en détail et de manière différenciée. En raison des délais serrés ces prises de position n'ont pu être évaluées en profondeur pour l'assemblée générale de la DTAP. Cette tâche incombe à la Confédération – dans le cadre de la consultation. A l'occasion de son assemblée générale la DTAP a traité uniquement certaines dispositions sélectionnées, sur lesquelles elle prend position comme suit:

1. Espaces fonctionnels (art. 2 al. 1bis P-LAT)

L'article proposé pour gérer les domaines qui sont en corrélation sur les plans fonctionnel et spatial doit stipuler que l'obligation d'aménager le territoire est une tâche qui implique une collaboration étroite des trois niveaux étatiques. En vertu des dispositions actuelles de la LAT cette collaboration est possible dans tous les domaines ayant une incidence sur l'aménagement du territoire ; elle est d'ailleurs d'ores et déjà fortement ancrée dans la pratique au quotidien. Une disposition déclaratoire dans la Loi sur l'aménagement du territoire n'a donc aucun effet sur l'exécution ; par ailleurs elle ne pourrait être invoquée sur le plan juridique dans des cas concrets. La DTAP ne voit aucune valeur ajoutée dans cette disposition. La proposition est toutefois nettement améliorée par rapport au projet mis en consultation en décembre 2014.

2. Pesée des intérêts (art. 2 al. 2bis et 23a P-LAT)

La DTAP se félicite de l'introduction de la pesée des intérêts en aménagement du territoire dans le projet. Cela rend possible une discussion sur la thématique dans le cadre de la consultation. La plupart des cantons se sont déclarés favorables à ce complément prévu. Il est notamment important que la pesée des intérêts touche tous les niveaux de planification. Sur ce point également la DTAP a attiré à plusieurs reprises l'attention sur le fait que le potentiel de ce thème n'était pas pleinement exploité et que la formulation devait être renforcée. Les résultats du groupe de travail de la DTAP sur la pesée des intérêts en aménagement du territoire sont désormais disponibles. La DTAP considère qu'un réexamen des dispositions sur la pesée des intérêts dans la suite des travaux servirait l'objectif visé. Une meilleure harmonisation entre l'art. 2 al. 2bis et l'art. 23a P-LAT s'impose notamment.

3. Utilisations du sous-sol (art. 3 al. 5 P-LAT)

La coordination et la réglementation de l'utilisation et de la planification du sous-sol ont gagné en importance. Par voie de conséquence plusieurs cantons ont édicté des réglementations légales ou ont entrepris d'en élaborer. Les résultats du groupe de travail Sous-sol ont clairement montré que les instruments de planification actuels sont suffisants pour maîtriser les enjeux dans le domaine du sous-sol. En revanche les autorités en charge de la planification sont mises au défi à tous les niveaux étatiques en matière d'exécution et d'amélioration des bases de données. Sur ce point la LAT ne peut apporter une contribution directe : le sous-sol doit pourtant être ancré en tant qu'élément important de la planification. C'est la raison pour laquelle la plupart des cantons saluent l'approche par un processus de planification proposée. La DTAP soutient ce changement.

4. Approche en matière de planification et de compensation (art. 23d P-LAT)

Les cantons ne soutiennent pas la conception de l'approche par un processus de planification telle que proposée par le projet. Ils estiment que la solution proposée n'est pas assez souple, que les modalités de la compensation seraient pratiquement impossibles à mettre en œuvre et que le champ d'application est trop étendu. En outre la proposition n'est pas suffisamment réfléchie sur le plan législatif et n'offre pas de sécurité juridique. Accompagnée par l'ARE la DTAP s'est employée à cerner de manière concrète les questions ouvertes en relation avec l'approche par un processus de planification et à élaborer un concept organisationnel. Pour une évaluation détaillée se reporter au ch. 1 et au concept ci-joint.

a. Zones agricoles spéciales (art. 16a P-LAT)

Les dispositions légales relatives aux zones agricoles spéciales devraient dorénavant être organisées de manière plus détaillée et viser un pilotage plus prononcé. Conformément au projet la zone agricole d'un territoire donné deviendrait une zone d'affectation à part entière. Par ailleurs les dispositions proposées rendraient les mutations structurelles plus compliquées et les cantons verraient leurs marges de manœuvre encore restreintes. La palette d'instruments à disposition aujourd'hui est mieux adaptée pour

trouver des solutions sur mesure. Pour répondre à des besoins plus importants l'approche par un processus de planification pourrait apporter des solutions. La majorité des membres de la DTP souhaitent conserver la disposition actuelle. La Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture est également de cet avis ; nous renvoyons sur ce point de manière explicite à sa prise de position.

b. Autres zones (art. 18 P-LAT)

Aujourd'hui déjà il est prévu que les cantons peuvent envisager de nouvelles zones d'affectation dans leurs dispositions légales. Ici aussi le principe de séparation doit être respecté. Citons comme exemples les sites d'extraction et les zones touristiques. La majorité des cantons rejettent l'idée de compléter cette disposition, car cela se traduirait par une restriction supplémentaire des marges de manœuvre cantonales. Dans la suite des travaux sur l'approche par un processus de planification il convient toutefois d'examiner l'art. 18 LAT ; il est probable qu'il devra être complété.

5. Obligation de démolition (art. 23b P-LAT)

L'obligation de démolition prévoit que les bâtiments et installations doivent être démolis si leur destination d'origine disparaît et si aucune nouvelle utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination ne peut être autorisée. La majorité des membres de la DTAP soutiennent en principe l'obligation de démolition. Plusieurs cantons ont aujourd'hui déjà des réglementations similaires. Pour autant un grand nombre de questions de détail autour de l'art. 23b P-LAT n'ont pour l'instant pas encore reçu de réponse concluante. Il s'avère par ailleurs que la réglementation telle que proposée n'est pas encore suffisamment harmonisée avec la législation agricole. La DTAP se prononce donc en faveur d'une révision de cette réglementation. Il convient de prendre en considération les remarques et propositions de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture.

6. Dispositions pénales (art. 24g P-LAT)

La DTAP rejette les dispositions pénales. Il appartient aux cantons d'édicter de telles dispositions. En outre, la modification proposée aurait dans certains cantons pour conséquence une modification des compétences. Il n'est pas certain que l'exécution s'en trouverait renforcée. Nous renvoyons sur ce point aux prises de position détaillées des cantons.

8. Compétence hors de la zone à bâtir (art. 25b P-LAT)

Cette disposition s'ingère sensiblement dans la liberté d'organisation des cantons. Elle a par ailleurs des répercussions importantes sur les ressources des cantons en termes de personnel et de finances. La DTAP rejette cette disposition.

III. Suite des opérations

La DTAP souhaite attirer une nouvelle fois l'attention sur le côté délicat du lien établi entre le projet LAT2 et l'initiative radicale contre le mitage. Dans son essence l'initiative reprend des requêtes qui ont déjà été traitées dans le cadre du projet LAT1 et se trouvent à l'heure actuelle en phase de mise en œuvre exigeante. Dans la mesure où l'initiative exige une interdiction de facto de nouveaux classements en zone à bâtir il n'y a aucun facteur de rattachement à LAT2. Les cantons sont d'avis qu'il existe suffisamment de raisons de rejeter l'initiative indépendamment de 2ème étape de révision LAT2 et d'expliquer cette décision à la population.

Avec le concept d'approche par un processus de planification et les travaux relatifs à la pesée des intérêts en aménagement du territoire la DTAP a apporté une contribution constructive. Elle s'attend à ce que les travaux se poursuivent. Le projet LAT2 n'est pas encore mûr pour le processus politique. Si le projet est soumis maintenant au Parlement, ce dernier risque de ne pas entrer en matière et les précieux tra-

vaux en amont effectués par la Confédération et les cantons seraient perdus. Cela n'est pas indispensable et ne servirait pas l'objectif visé. La DTAP est convaincue qu'une 2ème étape de révision avec une bonne organisation de projet sur la base des travaux fournis à ce jour est nécessaire et qu'elle recevra le soutien politique. La DTAP est disposée à participer à la suite des travaux.

Nous vous remercions pour la possibilité qui nous a été offerte de prendre position et la prise en considération de nos requêtes.

Veuillez agréer, Madame la Présidente de la Confédération, nos salutations les meilleures.

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

La présidente	La secrétaire générale
Jacqueline de Quattro	Christa Hostettler

Annexe: - Concept d'approche par un processus de planification

Copie:
- membres de la DTAP (par courriel)
- membres de la COSAC (par courriel)
- Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (par courriel)
- Doris Leuthard, présidente de la Confédération (par courriel)
- Maria Lezzi, directrice Office fédéral du développement territorial (par courriel)
- Reto Lindegger, directeur Association des Communes Suisses (par courriel)
- Renate Amstutz, directrice Union des Villes Suisses (par courriel)