BPUK DTAP DCPA

LDK | CDCA
Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren
Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture
Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura

Berne, le 15 mars 2019

Papier de positionnement
Loi fédérale sur l'aménagement du territoire; 2ème étape de la révision (LAT2)

1. Buts de la révision et entrée en matière

En 2014 la DTAP avait fixé des objectifs devant être visés par la 2ème étape de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire. Les exigences suivantes ont entre autres été formulées: renforcer le plan directeur en tant qu'instrument de coordination et de direction de l'aménagement du territoire, respecter l'attribution des compétences telle que stipulée par la Constitution fédérale, concevoir la LAT comme une loi-cadre, augmenter les marges d'appréciation des cantons et accorder davantage de poids à la pesée des intérêts. Dès 2012 la CDCA avait défini ses attentes vis-à-vis du projet LAT2. Elle en espérait un renforcement de l'importance accordée aux terres cultivables et la possibilité de pouvoir construire plus facilement les bâtiments et installations nécessaires à une agriculture moderne et adaptée à notre temps. Les deux Conférences se sont prononcées en faveur du maintien du principe de la séparation et de la stabilisation du nombre de constructions en dehors de la zone à bâtir.

Longtemps la réalisation de ces buts est restée insuffisante, si bien que les cantons se sont clairement prononcés contre le projet LAT2 dans le cadre des deux consultations (printemps 2015 et été 2017). Depuis l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a retravaillé le projet, en collaboration avec la DTAP et la CDCA. Aujourd'hui le projet se montre plus équilibré. Certes, le projet ne répond pas en tous points aux souhaits exprimés – aucune simplification pour la construction en dehors de la zone à bâtir n'a notamment pu être réalisée. Mais, avec le projet LAT2 adopté par le Conseil fédéral, une grande partie des requêtes cantonales ont cependant été prises en compte. La DTAP et la CDCA soutiennent en grande partie le projet du Conseil fédéral et s'engagent pour que le Parlement entre en matière sur ce projet.

Position: La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP et la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture CDCA estiment que les requêtes des cantons ont été prises en compte en grande partie.

Proposition: les Conférences demandent au Parlement d'entrer en matière sur le projet LAT2.

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
info@dtap.ch
www.dtap.ch

2. Points forts de la révision

2.1 Méthode de planification et de compensation

La méthode de planification et de compensation est une réponse à la préoccupation des cantons de résoudre les défis inhérents à l'aménagement du territoire dans le cadre d'un contexte territorial global et de bénéficier de marges d'appréciation supplémentaires. Ainsi, grâce aux "conceptions d'ensemble du territoire" les cantons peuvent dépasser le degré d'utilisation ordinaire, à condition que l'utilisation accrue soit compensée. Avec les dispositions concernant le contenu du plan directeur (art. 8c et 8d) ainsi que les nouvelles dispositions relatives aux "autres zones" selon l'art. 18a (méthode de planification Variante Territoire) et aux dérogations selon l'art. 24g (méthode de planification Variante Objet) une solution s'intégrant dans la systématique existante a pu être trouvée.

La méthode de planification et de compensation représente un contre-concept à la formulation de nouvelles dispositions d'exceptions légales en dehors de la zone à bâtir. Certes les requêtes régionales soumises au Parlement sont souvent justifiées. Mais les dérogations ne prennent pas en considération le paysage et ont un impact négatif sur les cantons n'ayant pas besoin de telles exceptions. Grâce à la méthode de planification et de compensation les défis sont désormais relevés directement là où ils se posent. Dans tous les cas le déclencheur d'un tel processus est un intérêt public. Il importe de respecter l'ordre des différentes étapes de planification; ainsi, une inscription au plan directeur et – par conséquent aussi – l'approbation de la Confédération sont toujours nécessaires.

Les exigences posées en termes de procédure et de compensation sont élevées et génèrent pour les cantons une charge de travail considérable en termes de planification et d'exécution. La loi utilise volontairement certaines notions juridiques imprécises – soulevant des questions d'ordre juridique, mais cela est intentionnnel. En effet, la LAT est une loi-cadre et doit laisser aux cantons des marges de manœuvre en termes d'interprétation. En raison de la diversité des cas une réglementation détaillée n'est ni possible, ni judicieuse. Il a donc été renoncé volontairement à des dispositions d'ordonnance supplémentaires en ce qui concerne la méthode de planification et de compensation. Afin de pouvoir cependant mettre en évidence des exemples concrets l'ARE et la DTAP ont donné mandat à l'EPF pour mener une étude pratique, examinant la compensation à l'aide de différentes études de cas tirés de la pratique des cantons et présentant des propositions de mise en œuvre. Cette étude pourra être mise à disposition le moment venu.

Conformément au texte de loi les conceptions d'ensemble du territoire ne doivent pas au total se traduire par des utilisations plus importantes ou globalement plus gênantes; elles doivent en outre apporter une amélioration de la situation d'ensemble. La DTAP et la CDCA soutiennent cette disposition en ayant à l'esprit le principe de la séparation. Il importe toutefois de faire en sorte qu'elle ne soit pas mal interprétée. La compensation porte toujours uniquement sur l'utilisation accrue effective. En d'autres termes: les autorisations de construire en dehors de la ZAB aboutissent en principe à des utilisations plus importantes. Une compensation ne doit être apportée que dans la mesure où le projet ne serait pas autorisé en vertu de la réglementation "normale" – constructions conformes à l'affectation de la zone, constructions qui s'imposent par leur destination et autorisations exceptionnelles d'usage. Il faut absolument que cela soit précisé dans le Message.

Position: La DTAP et la CDCA soutiennent majoritairement la méthode de planification et de compensation. Celle-ci accorde aux cantons des compétences supplémentaires, permet une meilleure intégration spatiale des projets en dehors de la zone à bâtir et apporte une valeur ajoutée au paysage. En revanche elle entraînera un surplus de travail en termes de planification et d'exécution pour les cantons. La méthode de planification et de compensation vise à contrer la tendance à toujours plus de dispositions d'exceptions à l'échelle suisse en dehors de la zone à bâtir.

Proposition: la DTAP et la CDCA proposent d'apporter la précision suivante au texte de loi :

Art. 18a

~~2 2 Aucune mesure de compensation ou d'amélioration n'est exigée lorsque des utilisations susceptibles d'être autorisées sur la base du droit en vigueur sont mieux intégrées dans le territoire.~~.

2 Aucune mesure de compensation ou d'amélioration n'est exigée **pour des utilisations** susceptibles d'être autorisées comme étant conformes à la zone et imposées par leur destination ou en vertu des articles 24a à 24 f ~~sur la base du droit en vigueur~~ **ou pour une meilleure intégration de telles utilisations dans le territoire**.

2.2 Compétences cantonales en matière d'autorisations exceptionnelles

Ces vingt dernières années les dispositions d'exception hors zone à bâtir n'ont cessé de s'étendre. Elles sont applicables à toute la Suisse, sans prise en compte du territoire et du paysage. Il s'avère que ces dispositions d'exception posent problème en relation avec le principe de la séparation. Dans le cadre des travaux relatifs à la LAT2 la DTAP et la CDCA avaient donc exigé de les assortir de restrictions.

Le projet comporte maintenant une nouveauté prenant à nouveau mieux en compte le caractère de loi-cadre. Certes les exceptions visées aux art. 24a – 24g RPG ne font pas l'objet d'une restriction générale, mais les cantons sont désormais tenus de déterminer pour leur territoire cantonal si ces dispositions seront appliquées ou non. Ils sont libres de restreindre le champ d'application des dérogations et de prévoir une différenciation spatiale – sans toutefois aller jusqu'à sortir du cadre maximal du droit fédéral.

Cette nouvelle réglementation concernant les dispositions d'exceptions va générer un travail législatif considérable pour les cantons. Toutefois, elle offre aussi l'opportunité d'un traitement différencié des dérogations. Pour que les cantons puissent mettre cette opportunité à profit il importe de leur laisser suffisamment de temps pour ce faire. Cela pourrait p. ex. être le cas avec un échelonnement de la mise en œuvre de la révision de la loi ou l'insertion d'une disposition transitoire. Il convient de s'assurer que les exceptions visées dans le droit fédéral restent en vigueur jusqu'à ce que les cantons aient achevé leurs processus législatifs.

Position: la DTAP et la CDCA soutiennent la nouvelle réglementation de l'art. 24bis concernant l'applicabilité des dispositions d'exception. Il convient d'accorder aux cantons suffisamment de temps pour la mise en œuvre de cette disposition.

Proposition: Pour la mise en vigueur de l'art. 24bis il y a lieu de prévoir une disposition transitoire stipulant que les règles relatives aux dérogations restent applicables jusqu'à ce que les cantons aient achevé leurs processus législatifs respectifs en la matière.

2.3 Agriculture et LAT2

La DTAP et la CDCA se sont investies pour que le projet LAT2 prenne également en considération les intérêts de l'agriculture, qui se trouve confrontée à des enjeux structurels majeurs. En plus de la concurrence et de la pression exercée sur les terres cultivables, les exigences en ce qui concerne la durabilité, la protection de l'environnement et des animaux vont se durcir. Par ailleurs la population a approuvé à une large majorité l'initiative pour la sécurité alimentaire et montré qu'elle accordait une grande importance à la production indigène de denrées alimentaires. Du fait des mutations structurelles dans le secteur agricole, des exploitations spécialisées et diversifiées, innovantes et/ou à caractère industriel vont voir le jour. Les cessations d'activité posent un véritable défi. Il importe de veiller à ce que le volume bâti ainsi libéré ne soit pas absorbé à des fins d'utilisations non agricoles.

Les requêtes de l'agriculture ont été intégrées en relation avec différents points; en voici le détail :

- La mention de l'art. 104a dans la Constitution fédérale, sécurité alimentaire, dans le Préambule.
- La disposition selon laquelle, en zone agricole, l'agriculture et ses besoins l'emportent sur des utilisations non conformes à la zone – assortie de la remarque explicite que cette priorité est également à prendre en compte pour l'appréciation d'immissions (art. 16 alinea 4 et art. 24bis alinea 2 let. c).
- La disposition révisée concernant les zones agricoles spéciales, qui rend possible un développement de l'agriculture dans une perspective à long terme, les cantons pouvant coordonner ces zones avec le développement du territoire affecté à l'urbanisation (art. 16a).
- Avec en lien la modification de l'art. 60 alinea 1 et de l'art. 64 alinea 1 de la Loi fédérale sur le droit foncier rural avec pour objectif le soutien de la part des autorités de la disponibilité de terrains en zone agricole spéciale.
- L'exonération de bâtiments d'habitation agricoles de l'obligation de démolir selon les termes de l'art. 23h ainsi que pour les bâtiments de remplacement, sachant qu'il faut encore procéder à une modification (cf. ch. 2.4).
- L'autorisation de travaux de transformation pour la production de poissons, insectes et organismes similaires servant à la production de denrées alimentaires (art. 24b alinea 1).

La méthode de planification et de compensation est par ailleurs profitable à l'agriculture. D'une part, des mesures favorables aux terres cultivables sont reconnues dans le cadre de la compensation. D'autre part, les conceptions d'ensemble permettent de résoudre conjointement avec le secteur agricole des enjeux de taille en matière d'aménagement du territoire, par exemple en lien avec des remembrements ou des améliorations foncières. La variante Objet de la méthode de planification permet en outre de trouver des solutions régionales pour des situations spécifiques, comme la modernisation technique de fromageries ou des réaffectations de volume bâti en lien avec des tâches d'exploitation.

La DTAP et la CDCA soutiennent ces modifications, tout en formulant un souhait d'adaptation mineure à l'article 16a: si des zones agricoles spéciales sont créées, il importe en effet de veiller à une harmonisation avec le territoire urbanisé. Cependant dans certains cas il sera impossible et non judicieux qu'elles s'inscrivent dans la continuité du territoire urbanisé. Afin de tenir suffisamment compte des besoins et des effets d'exploitations dédiées à l'élevage d'animaux et aux cultures maraîchères, il conviendrait d'adopter ici une formulation légèrement modifiée

Position: la DTAP et la CDCA soutiennent ces nouveautés dans le domaine agricole. Une précision s'impose en ce qui concerne les zones agricoles spéciales, notamment afin d'être en mesure de tenir compte des exigences spécifiques aux zones dédiées à l'élevage d'animaux et de maintenir une flexibilité au cas par cas.

Proposition: La DTAP et la CDCA proposent d'apporter la précision suivante au texte de loi:

Art. 16a

2 **:** Elles doivent être coordonnées, dans le plan directeur, avec le développement du territoire affecté à l'urbanisation et ~~doivent~~ autant que possible s'inscrire dans sa continuité.

2.4 Stabilisation du volume bâti

Déjà lors de la procédure de consultation la DTAP s'est prononcée avant la fin de l'année 2017 en faveur de l'obligation de démolir, puisque certains cantons recourent d'ores et déjà avec succès à cet instrument. La CDCA s'est montrée plus réservée à ce sujet. Les articles 23b ss. introduisent une hiérarchie de critères à respecter: priorité à l'utilisation du volume existant; les nouvelles constructions et installations doivent s'intégrer dans le paysage; des autorisations seront désormais accordées uniquement pour un but précis.

L'obligation de démolir n'est valable que pour les nouvelles constructions. Les anciens bâtiments n'ont pas fait l'objet d'une autorisation pour une destination précise; ils bénéficient de la garantie de la situation acquise et l'obligation de démolir ne s'applique donc pas. Cela ne se traduit pas encore de manière systématique dans la mise en oeuvre en vertu de la loi. Comme pour l'alinea 1, à l'alinea 3 de l'article 23d il conviendrait de mentionner explicitement le fait que la construction n'est plus utilisée pour la destination qui avait été autorisée (cette problématique ne concerne que la version allemande).

Un autre point important pour la DTAP et la CDCA est le fait que l'obligation de démolir ne s'applique pas dès lors qu'une ancienne construction disparaît en même temps qu'une nouvelle est érigée. Cela constitue la mesure la plus efficace pour stabiliser le volume bâti. Mais pour que cet instrument puisse pleinement jouer son rôle, il faut que les obstacles ne soient pas trop importants. D'un point de vue de l'aménagement du territoire il n'est pas décisif que volumes et surfaces correspondent exactement. Au contraire: ce qui est primordial c'est le nombre et le type de bâtiments. Bien souvent de nouvelles constructions s'avèrent nécessaires en raison de prescriptions en matière de protection des animaux – ou dans le domaine de l'énergie suite à des innovations techniques – et se traduisent en règle générale par un volume supérieur. Il importe précisément dans de tels cas de s'assurer que l'ancien bâtiment sera bien éliminé. La prise en compte d'une obligation de démolir inscrite au registre foncier, y compris la garantie du financement des coûts à l'aide d'un droit de gage immobilier légal – qui dans le cas de l'agriculture est exclu

de la charge maximale – ne suffit pas à exercer un impact positif sur l'agriculture ; il est plus important que les nouvelles constructions s'intègrent bien dans le paysage. Il importe donc d'assouplir la disposition par rapport à la formulation actuelle du projet. Cela serait possible en renonçant au terme "entièrement". En même temps il importe d'autoriser le Conseil fédéral à définir l'ampleur de la flexibilité à l'échelon de l'ordonnance et créer ainsi une sécurité juridique pour les personnes privées et les autorités.

Position: la stabilisation du volume bâti constitue un élément important du projet LAT2. La DTAP et la CDCA sont favorables à l'obligation de démolir pour les nouvelles constructions hors de la zone à bâtir. Il importe de privilégier le remplacement d'anciens bâtiments à l'obligation de démolir. Toutefois le volume et la surface au sol des anciens bâtiments et des nouvelles constructions ne seront pratiquement jamais absolument identiques. Il faut donc assouplir la réglementation en matière de compensation.

Propositions: la DTAP et la CDCA proposent d'apporter les précisions suivantes au texte de loi:
Article 23d
Al. 3 dès que l'autorité compétente a pris connaissance du fait que la construction n'est plus utilisée pour la destination qui avait été autorisée, […]

Article 23e, Exceptions à l'obligation de démolir comme suit:
alinea 1 let. b: lorsque les volumes et surfaces utilisés au sens de l'article 23b sont ~~entièrement~~ compensés. **Le Conseil fédéral règle les détails**.

2.5 Pesée des intérêts

La pesée des intérêts est un élément central de la planification en aménagement du territoire. Depuis des années la DTAP et la CDCA s'engagent en faveur du renforcement de la pesée des intérêts et d'une meilleure prise en compte, y compris par les tribunaux, des compromis élaborés par les cantons dans le cadre de procédures complexes. Et ce, a fortiori lorsque de telles pesées des intérêts ont été légitimées démocratiquement acceptées p. ex. lors d'une votation communale. En 2017 un groupe de travail de la DTAP avait rédigé sur cette thématique le rapport "Pesée des intérêts en aménagement du territoire" et exigé entre autres de transposer dans la loi la pesée des intérêts réglée à l'art. 3 OAT. La pesée des intérêts est désormais mentionnée de manière explicite à l'art. 2 al. 2bis. Cette mesure législative va dans la bonne direction. La pesée des intérêts fait également l'objet de diverses interventions parlementaires en relation avec la LPN; il existe une interaction avec la LAT2.

Position: la DTAP et la CDCA soutiennent la nouvelle disposition relative à la pesée des intérêts. Les travaux relatifs à cette thématique ne s'achèvent pas avec le projet LAT2 et devront être poursuivis ces prochaines années à l'échelon des législations sectorielles. Cependant cette réglementation va dans le sens des requêtes des cantons et doit être inscrite dans la LAT.

2.6 Planification en sous-sol

Dans le cadre de la consultation la DTAP a approuvé sur le principe le nouvel article 3 alinea 5 relatif au sous-sol. Mais, entretemps, cet article a été complété par l'expression "intérêts opposés". Du point de

vue de la DTAP et de la CDCA ce complément est superflu. L'obligation de prendre en compte également dans la planification en sous-sol les intérêts plaidant en faveur et les intérêts opposés découle déjà de l'obligation générale inhérente à la pesée des intérêts en présence visée à l'art. 2 al. 2bis P-LAT. Ce complément introduit une redondance, qui prête davantage à confusion qu'elle n'apporte de clarté, cette obligation existant également pour la planification en surface.

Position: la DTAP et la CDCA sont d'accord sur le principe avec la nouvelle réglementation sur le sous-sol, mais exigent que la disposition soit raccourcie.

Propositions: la DTAP et la CDCA proposent d'apporter les précisions suivantes au texte de loi:

Article 3
al. 5 Les utilisations du sous-sol, notamment les utilisations des matières premières telles que les eaux souterraines, les énergies et les matériaux, ainsi que les utilisations des espaces constructibles doivent être coordonnées dès que possible entre elles ainsi qu'avec les utilisations de surface ~~en tenant compte des intérêts opposés en présence~~.

2.7 Dispositions pénales

Dans toutes les consultations la DTAP s'est prononcée contre les dispositions pénales au sens de l'article 24h. La CDCA émet elle aussi de sérieuses réserves sur ce point. Cette disposition peut entraîner un déséquilibre par rapport aux dispositions pénales cantonales à l'intérieur de la zone à bâtir. La peine fixée est très élevée et une réglementation pour les cas de moindre gravité fait défaut. Le fait de donner davantage de compétences aux cantons pour la construction en dehors de la zone à bâtir est en contradiction avec la délégation des dispositions pénales à la Confédération. Dans bon nombre de cantons l'exécution serait affaiblie, dans la mesure où la réglementation fédérale modifierait les compétences cantonales spécifiques en interne et que de telles procédures n'auraient pas la priorité.

Position: La DTAP et la CDCA rejettent les dispositions pénales prévues par le projet. Les cantons doivent à l'avenir pouvoir continuer à édicter eux-mêmes des dispositions pénales en relation avec la construction en dehors de la zone à bâtir.

Proposition: la DTAP et la CDCA proposent de biffer l'article 24h.

3. Remarques finales

La question la plus importante que la Confédération et les cantons devraient se poser en relation avec la révision LAT2 est la suivante: le projet apporte-t-il une valeur ajoutée? Dans la situation actuelle la réponse de la DTAP et de la CDCA à cette question est positive. Le projet ne peut satisfaire toutes les attentes. Toutefois il offre aux cantons plusieurs opportunités, notamment avec la méthode de planification et de compensation et les compétences déléguées en matière de dispositions d'exception. Les cantons peuvent utiliser ces marges d'appréciation supplémentaires, mais ne sont pas obligés de le faire. Les différents contextes spécifiques aux cantons sont ainsi pris en compte.

La mise en œuvre du projet est exigeante. Les marges de manœuvre supplémentaires accordées aux cantons impliquent une charge de travail considérable et mobilisent des ressources humaines et en termes financiers. En ce qui concerne la méthode de planification et de compensation les cantons pionniers doivent s'attendre à des procédures de recours complexes. Le principe de la séparation exige une mise en évidence claire des intérêts publics. La Confédération et les cantons vont donc poursuivre leur collaboration étroite pour la mise en œuvre du projet. La DTAP et la CDCA veulent espérer que les modifications au niveau des ordonnances seront – contrairement à ce qui fut le cas pour la LAT1 – élaborées de manière transparente et en partenariat. Il y a lieu d'exiger de la Confédération qu'elle renonce à des dispositions d'ordonnance relatives à la méthode de planification et de compensation.

Un des principaux objectifs du projet LAT2 est, du point de vue de la DTAP et de la CDCA, de remettre sur les rails la Loi sur l'aménagement du territoire et de stopper l'expansion permanente des dispositions d'exception résultant de la pléthore des interventions législatives. Les cas particuliers ne sauraient être résolus à l'échelon de la Loi fédérale. Ils doivent être traités sur le terrain dans le cadre de processus participatifs avec les parties prenantes. Le projet LAT2 offre cette possibilité aux cantons.

Du point de vue de la DTAP et de la CDCA il n'y a pas urgence sur le plan législatif. Les Conférences apprécieraient que les Commissions donnent mandat pour procéder à des clarifications supplémentaires en ce qui concerne les points litigieux. Celles-ci faciliteront la compréhension et pourront être utiles plus tard en tant que documents de référence. Cependant, du point de vue des cantons, le projet ne devrait pas être modifié en profondeur. Le renforcement des compétences cantonales et la stabilisation du volume bâti en dehors de la zone à bâtir sont des acquis pour lesquels les cantons se sont investis dès le début. Le projet LAT2 est équilibré. Droits et devoirs, compétences et compensation s'équilibrent. Si le projet devait être modifié sensiblement dans l'une ou l'autre direction, alors il ne serait plus soutenu par les cantons.

Le présent papier de positionnement a été adopté par l'assemblée plénière de la DTAP le 15 mars 2019. La CDCA soutient ce papier de positionnement.