

Par courrier et courriel
Office fédéral du développement
territorial (ARE)

3003 Berne

Paudex, le 7 septembre 2021
FD

Révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2^e étape avec un contre-projet à l'initiative pour le paysage) - mise en consultation

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir consultés dans le cadre du dossier susmentionné et vous faisons part, dans le délai imparti, de notre prise de position.

1. Remarques générales

A titre de rappel, le Centre Patronal s'était déjà opposé aux versions précédentes des projets de deuxième révision de la LAT qui empiétaient sur les compétences des cantons et qui ajoutaient des restrictions supplémentaires en imposant notamment, s'agissant de la dernière version, un système de compensation intégrale des constructions hors zones à bâtir, ainsi qu'une obligation systématique de démolition.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a préparé un nouveau projet de deuxième révision de la LAT qu'elle a mis en consultation jusqu'au 13 septembre 2021. Il prévoit notamment une stabilisation du nombre de bâtiments en territoire non constructible, ce qui revient au système de compensation. D'ailleurs, un tel système est prévu. En outre, l'obligation de démolition est supprimée au profit d'une prime à la démolition qui serait financée par la taxe sur la plus-value. Il est prévu davantage de souplesse pour autoriser des constructions liées à l'agriculture, la reconversion de celles-ci en logements serait aussi possible.

Par ailleurs, ce projet de révision se veut un contre-projet à l'initiative pour le paysage qui va effectivement trop loin et prévoit davantage de restrictions.

Si, à première vue, ce nouveau projet est plus souple que les précédentes versions, il reste encore trop contraignant, maintient une obligation de compensation et restreint toujours les compétences cantonales, de sorte que le Centre Patronal rejette ce projet.

Cela étant dit, l'agriculture productrice doit être privilégiée et, dans ce sens, le projet doit développer des productions innovantes et renforcer la sécurité alimentaire du pays à terme.

Il est par ailleurs erroné d'opposer les zones constructibles à celles non constructibles sans considérer la zone de forêt dans la réflexion. Cette dernière n'a cessé de progresser durant ces dernières décennies, souvent au détriment de la zone agricole, alors qu'elle pourrait utilement permettre des constructions – conformes à leur destination – et ainsi libérer des surfaces agricoles utiles s'inscrivant pleinement dans l'article 104a Constitution fédérale (Cst. féd.).

2. Remarques particulières s'agissant de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

1) Préambule

Le peuple l'ayant décidé, il convient d'ajouter l'article 104a Cst. féd. dans le préambule de la LAT.

2) Article 1 al. 2 lit. bter et bquater

Cette disposition prévoit que la Confédération, les cantons et les communes soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de stabiliser le nombre de bâtiments en territoire non constructible ainsi que l'imperméabilisation du sol.

Bien que nous ne remettions pas en cause le fait qu'il y ait lieu de séparer clairement les zones à bâtir de celles qui ne le sont pas, le principe de stabiliser le nombre de bâtiments revient à un système rigide de compensation, dès lors que le nombre de bâtiments ne peut pas varier. Au contraire, chaque canton doit pouvoir déterminer s'il est nécessaire d'autoriser la construction de bâtiments supplémentaires hors zone à bâtir en fonction des besoins de la population, de l'économie et de l'agriculture en particulier.

Alors que la première révision de la LAT impose déjà des obligations de compensation qui posent passablement de problèmes et que ses effets ne se sont pas encore fait pleinement sentir, la deuxième révision prévoit encore de nouvelles restrictions. Par ailleurs, dans la mesure où ce système de compensation devra être prévu dans le plan directeur cantonal, il devra être approuvé par le Conseil fédéral, ce qui ne manquera pas d'alourdir encore la procédure administrative. Enfin, cette nouvelle disposition restreint la marge de manœuvre des cantons.

Par conséquent, nous rejetons cette disposition.

3) Article 3 al. 2 lit. abis et al. 5

Alors que ce projet de deuxième révision est censé se concentrer sur les zones qui ne sont pas constructibles, cette nouvelle disposition s'appliquerait aussi bien aux zones à bâtir qu'aux zones non constructibles, ce qui ne manquera pas d'ajouter une couche supplémentaire de restrictions.

La première révision de la LAT prévoit déjà la densification, ce qui revient aussi à économiser les surfaces. Il n'y a donc pas lieu de le prévoir à nouveau. En outre, le fait de limiter au « strict nécessaire » l'imperméabilisation des sols contribuera à rallonger les procédures administratives dans le cadre de projets de construction, dès lors qu'il y aura lieu d'apprécier ce qui est strictement nécessaire.

Concernant les utilisations du sous-sol, nous maintenons notre position déjà exprimée dans le cadre de la précédente procédure de consultation, à savoir que les utilisations du sous-sol mentionnées dans cette disposition, de même que sa protection, peuvent être menées à bien avec les instruments d'aménagement du territoire existants. Aussi, cet alinéa 5 est superflu et tend à restreindre les compétences des cantons, dès lors qu'ils seront obligés de prévoir une coordination entre les diverses utilisations dudit sous-sol.

Cette disposition doit donc être supprimée.

4) Article 5 al. 2bis, 2ter et 2 quater

Le fait de prévoir une prime à la démolition est une mesure nettement plus adéquate que l'obligation systématique de démolition prévue dans le cadre du précédent projet de deuxième révision de la LAT.

Cependant, cette prime serait financée notamment avec le produit de la taxe sur la plus-value qui doit servir également à indemniser les propriétaires qui verraient leurs parcelles constructibles déclassées. Aussi, le risque existe que le produit de la taxe affecté à ces

indemnisations soit passablement réduit par le versement de primes à la démolition, ce qui n'est pas acceptable.

En outre, par cohérence d'un point de vue agricole, la prime doit non seulement être versée pour la démolition, mais aussi pour le rétablissement de la surface agricole utile.

5) Article 8c

Cette disposition prévoit d'imposer aux cantons l'obligation de mettre en place une conception d'ensemble du territoire avec un système de compensation pour désigner des zones spéciales hors zone à bâtir dans lesquelles les utilisations non imposées par leur destination seraient admissibles. Par ailleurs, ces zones devraient encore améliorer la situation globale dans le territoire. Il en irait de même pour autoriser la réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation.

Un tel système est trop lourd à mettre en place et restreint passablement les compétences des cantons dans un domaine où ils sont compétents, la Confédération devant se limiter à édicter des principes. Nous rappelons que la première révision de la LAT impose déjà des obligations de compensation qui posent passablement de problèmes et que ses effets ne se sont pas encore fait pleinement sentir, la deuxième révision prévoit encore de nouvelles restrictions. Par ailleurs, cette méthode de planification et de compensation devra être approuvée par le Conseil fédéral, ce qui ne manquera pas d'alourdir encore la procédure administrative.

Nous rejetons donc cette disposition.

6) Articles 16 al. 4 et 16a al. 1bis et 2

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler, sous réserve qu'à l'article 16 al. 4 les besoins de l'agriculture devraient être avérés et concrets afin qu'ils puissent bénéficier de la priorité sur les utilisations non agricoles. Autrement dit, la priorisation doit se déterminer de cas en cas.

Cette priorisation de l'agriculture ne doit donc pas rigidifier et figer les zones agricoles. Par conséquent, la teneur de l'article 16 al. 4 devrait être la suivante : « En zone agricole, l'agriculture et ses besoins ont, en principe, la priorité sur les utilisations non agricoles ».

En outre, le bien-être animal est devenu un thème sociétal très sensible. C'est pourquoi, nous comprenons la nécessité d'adapter la loi sur l'aménagement du territoire pour permettre la construction d'un logement pour la famille d'exploitant dans les exploitations agricoles avec garde d'animaux de rente. Le projet doit être ainsi complété.

7) Article 18 al. 1, 1bis et 2

S'agissant de l'alinéa 1bis qui prévoit que, dans les zones d'affectation hors de la zone à bâtir, des constructions ou installations destinées à des utilisations imposées par leur destination ne pourraient être autorisées que dans la mesure où leur réalisation permet de mettre en œuvre les exigences du plan directeur, cet alinéa est à nouveau trop contraignant. En outre, le fait que le plan directeur doive régir les conditions d'autorisation de telles constructions et installations est disproportionné. Celles-ci doivent être réglées au niveau du plan d'affectation des communes, ce d'autant plus pour des constructions qui sont destinées à des utilisations imposées par leur destination.

8) Article 18bis

Concernant l'exigence de mesures de compensation et d'amélioration de l'urbanisation, du paysage, de la culture du bâti, etc. afin de permettre la planification d'affectation visée à l'article 8c, nous nous référons à nos remarques ci-dessus au chiffre 5) relatives à l'article 8c. Elles portent atteinte aux compétences des cantons et sont disproportionnées.

En outre, l'alinéa 2 prévoit qu'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. Cet alinéa est suffisamment flou pour engendrer son flot d'interprétations ainsi que de litiges et ne manquera pas de ralentir la procédure administrative.

Quant à l'alinéa 4 qui donne la compétence au Conseil fédéral pour définir les augmentations de l'utilisation qui ne doivent pas être compensées dans les petites entités urbanisées, il doit être rejeté dès lors qu'il porte atteinte aux compétences des cantons. En outre, le concept de « petites entités urbanisées » est un concept flou et nouveau qui accorde une bien trop grande marge de manœuvre aux autorités fédérales dans un domaine où les typicités locales doivent être impérativement prises en considération.

9) Articles 24bis et 24ter

Nous n'avons pas de remarques.

10) Article 24quater

Si le fait de prévoir que chaque canton peut autoriser des constructions hors zone à bâtir en fonction de ses typicités est à saluer, cela ne doit en revanche pas conduire à de nouvelles restrictions qui ne sont actuellement pas prévues par le droit fédéral. En effet, par exemple, l'actuel article 24a LAT prévoit qu'en cas de changement d'affectation hors de la zone à bâtir ne nécessitant pas de travaux de transformation, l'autorisation doit être accordée, moyennant le respect de certaines conditions. Il ne faudrait pas qu'en vertu du nouvel article 24quater, le canton décide de ne pas appliquer l'article 24a LAT pour refuser de délivrer l'autorisation.

En outre, certaines dispositions actuelles (art. 24b, 24c) auxquelles se réfère l'article 24quater prévoient déjà la possibilité pour le canton d'accorder ou non l'autorisation.

Par conséquent, cette disposition est superflue et devrait être supprimée.

11) Article 24e al. 6

Nous n'avons pas de remarques.

12) Article 24g

Au vu de nos remarques ci-dessus, dans la mesure où certains articles doivent être supprimés, les rapports des cantons et de la Confédération ne devraient pas contenir d'information sur l'imperméabilité du sol et sur l'application du principe prévu à l'article 3 al. 2 let. abis.

13) Article 25 al. 3 et 4

Le fait de prévoir que le rétablissement de l'état conforme au droit soit obligatoirement et systématiquement ordonné et exécuté sans délai paraît disproportionné et ne tient pas compte des typicités de chaque cas d'espèce. Par ailleurs, il est prévu à l'al. 4 que seule l'autorité cantonale peut décider qu'il ne soit pas exceptionnellement nécessaire de rétablir une situation conforme au droit, ce qui complexifiera et alourdira inutilement la procédure administrative. La commune devrait avoir cette compétence ou, à tout le moins, le canton devrait pouvoir déléguer sa compétence à la commune.

Aussi, la teneur de ces alinéas devrait être la suivante : « Elle veille à ce que les utilisations non autorisées soient constatées en temps utile, puis interdites et interrompues immédiatement ; le rétablissement de l'état conforme au droit est en principe ordonné et exécuté sans délai (al. 3). L'autorité cantonale ou communale compétente a le pouvoir de décider valablement qu'il n'est pas nécessaire de rétablir une situation conforme au droit » (al. 4).

14) Article 27a

Nous rejetons cette nouvelle disposition qui permettrait aux cantons d'adopter des restrictions supplémentaires en matière de construction hors zone à bâtir. C'est le lieu de rappeler que la première révision entrave déjà passablement de projets de construction et qu'il n'y a pas lieu que les cantons ajoutent de nouvelles restrictions à celles déjà prévues dans cette deuxième révision pour l'économie, ainsi que pour l'agriculture.

15) Article 34 al. 2 let. c

Nous n'avons pas de remarques.

16) Article 38b

Les délais prévus, 3 ans et 5 ans après l'entrée en vigueur de la révision, pour les dépôts des rapports de respectivement les cantons et le Conseil fédéral paraissent trop courts, étant rappelé que les cantons devront adapter leurs plans directeurs et les faire approuver par le Conseil fédéral, ce qui prend passablement de temps.

17) Article 38c

Outre le fait que nous nous opposons au principe de stabilisation des constructions hors zone à bâtir et au système de compensation, le fait de prévoir un nouveau moratoire pour les cantons qui n'auraient pas modifié leurs plans directeurs dans les onze ans après l'entrée en vigueur de la révision va encore engendrer des multiples blocages et restrictions inutiles.

Nous rappelons à cet égard que ce type de moratoire a été déjà passablement décrié dans le cadre de la première révision de la LAT, de sorte qu'il doit être supprimé de cette deuxième révision.

3. Conclusions

Au vu de nos remarques ci-dessus, nous considérons que cette deuxième révision de la LAT doit être rejetée. Elle ne respecte pas l'article 75 Cst. féd. en restreignant davantage les compétences des cantons dans un domaine où les typicités locales doivent être prises en compte et ne facilite pas la sécurité alimentaire conformément à l'article 104a Cst. féd. En outre, elle tend à rigidifier l'aménagement du territoire et à alourdir les procédures. La première révision entrave déjà passablement de projets de construction et cette deuxième révision va rajouter des restrictions supplémentaires pour l'économie immobilière qui représente plus de 15 % du PIB suisse et plusieurs centaines de milliers d'emplois. Ce projet va nécessiter de nouvelles adaptations des plans directeurs cantonaux qui ont déjà dû être récemment modifiés dans le cadre de la première révision de la LAT. Alors que la première révision n'a pas encore pleinement déployé tous ses effets, une deuxième révision est envisagée, et, si elle est mise en œuvre, ne manquera pas d'augmenter l'insécurité juridique.

Enfin, nous pensons que l'initiative pour le paysage peut être rejetée par le peuple, même sans contre-projet.

❖ ❖ ❖

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Centre Patronal

Frédéric Dovat