

Par courriel et courrier

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la
communication (DETEC)
Monsieur Albert Röstli
Conseiller fédéral
Palais fédéral Nord

3003 **Berne**

Paudex, le 4 octobre 2024
FD

Modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (mise en œuvre de la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) et de la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables) – Réponse à la consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

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. Contexte général

Le projet mis en consultation contient les dispositions d'exécution de la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) et de certaines parties de la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables. Il contient notamment des dispositions relatives à la stabilisation du nombre de bâtiments et de surfaces imperméabilisées en dehors des zones à bâtir, à la méthode territoriale, à l'octroi d'allègements concernant les nuisances olfactives et sonores provenant de l'agriculture, à l'amélioration des conditions d'utilisation des énergies renouvelables ainsi qu'à des mesures d'optimisation des procédures dans le domaine de l'exécution contre les constructions illégales.

La stabilisation ne doit pas empêcher l'augmentation du nombre de bâtiments en dehors de la zone à bâtir. En effet, 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.

S'agissant de la mise en œuvre de la deuxième révision de la LAT, le fait de prévoir un taux de croissance de 1 % du nombre de bâtiments est insuffisant. Ce taux est trop faible, il risque de figer la zone agricole et d'inciter les propriétaires à laisser à l'abandon leurs bâtiments (indépendamment du versement d'une prime à la démolition).

Par ailleurs, l'ordonnance doit mettre en œuvre la loi. Elle ne saurait donc être plus stricte que celle-ci. Or, certaines dispositions vont clairement au-delà de la loi.

2. Appréciation

a) Article 25a OAT : Objectif de stabilisation en dehors de la zone à bâtir

Selon l'article 1 al. 2 let. b quater LAT, la Confédération, les cantons et les communes soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de stabiliser l'imperméabilisation du sol dans les zones agricoles visées à l'art. 16 qui sont exploitées toute l'année et qui ne servent pas à l'agriculture ou au tourisme.

Or, l'article 25a al. 2 OAT prévoit que cet objectif de stabilisation vaut pour les imperméabilisations du sol en dehors des zones à bâtir, à l'exception de la région d'estivage.

Cette disposition va donc clairement au-delà du texte légal, ce qui n'est pas admissible.

L'article 25a al. 2 OAT devrait donc avoir la teneur suivante : « L'objectif de stabilisation prévu à l'article 1 al. 2 let. b quater LAT vaut pour les imperméabilisation du sol dans les zones agricoles exploitées toute l'année et qui ne serve pas à l'agriculture ou au tourisme ».

Concernant l'article 25a al. 4 OAT, il est prévu une nouvelle restriction pour les activités touristiques qui devront être situées dans des régions à vocation touristique prépondérante, alors que le texte de la loi ne prévoit pas cette limitation. En outre, cette disposition impose aux cantons de définir des zones touristiques.

L'article 25a al. 4 OAT ne reposant sur aucune base légale, il doit être purement et simplement supprimé.

b) Article 25b OAT : Réalisation des objectifs de stabilisation

Cette disposition prévoit que « *Les objectifs de stabilisation sont atteints lorsque les valeurs actuelles relatives aux nombres de bâtiments et à la surface imperméabilisée dans le canton concerné ne dépassent pas 101% des valeurs déterminantes au 29 septembre 2023* ».

Comme nous l'avons déjà relevé ci-dessus, le taux de croissance de 1% est clairement insuffisant. Si le principe de séparation entre territoire constructible et non-constructible est l'un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire en Suisse, il ne doit pas être appliqué avec une totale rigidité, sous peine de figer les zones agricoles et d'inciter les propriétaires à laisser à l'abandon leurs bâtiments même si une prime à la démolition devait être prévue. Par ailleurs, la deuxième révision de la LAT est un contre-projet à l'initiative pour le paysage qui prévoyait un plafonnement strict. La Commission pour l'énergie et l'aménagement du territoire du Conseil des Etats (CEATE-E) estimait qu'une croissance de l'ordre de 2 % était adéquate.

Au vu de ce qui précède, un taux de croissance des bâtiments ou de la surface brute de plancher de 2 % à 5 % devrait être prévu.

En outre, l'objectif de stabilisation doit être apprécié séparément pour le nombre de bâtiment et les surfaces imperméabilisées.

Selon le texte de cette disposition, une fois cette limite de croissance atteinte, un plafonnement absolu s'applique. Selon le rapport explicatif (p. 14), le potentiel de modification admissible de 1% correspond à un peu plus de dix années de construction. Autrement dit, après 10 ans, le nombre de bâtiments et de surface imperméabilisée seraient plafonnées, ce qui n'est pas admissible. Aussi, les valeurs relatives aux nombres de bâtiments et à la surface imperméabilisée devraient être actualisées régulièrement, tous les 15 ans par exemple, ce qui correspond à la durée de planification des zones à bâtir.

En outre, la question de la prise en compte uniquement du nombre de bâtiments et non de la surface brute de plancher se pose. En effet, afin d'assurer un maximum de souplesse, ces deux critères devraient être alternatifs et permettre la construction de bâtiments supplémentaires par rapport aux bâtiments existants même si en termes de nombre, la limite est atteinte, mais pas en termes de surface. Autrement dit, le propriétaire devrait pouvoir se voir autoriser une nouvelle construction qui respecterait principalement la limite du nombre de bâtiments ou subsidiairement la surface de plancher utile dans le canton concerné.

L'article 25b OAT devrait avoir la teneur suivante : « Les objectifs de stabilisation sont atteints lorsque les valeurs actuelles relatives aux nombres de bâtiments ou de la surface brute de plancher et à la surface imperméabilisée dans le canton concerné ne dépassent pas respectivement la fourchette de 102 % à 105 % des valeurs déterminantes au 29 septembre 2023. Ces objectifs sont revus tous les 15 ans et, cas échéant, adaptés ».

c) Article 25c OAT : Valeurs déterminantes au 29 septembre 2023

Comme mentionné sous lettre b) ci-dessus, la surface brute de plancher devrait être également prise en compte. En outre, la question de la pertinence de prendre en compte la date de référence au 29 septembre 2023, date d'adoption de la révision de la LAT, se pose. En effet, d'une part, il s'agit d'une date passée. D'autre part, elle ne correspond pas au début ou à la fin d'une année civile, voire au début ou à la fin d'un semestre, ce qui va passablement compliquer la recherche de données. Aussi, même si cette date de référence figure à l'article 8d al. 1 LAT, il serait opportun de la reporter à la date d'entrée en vigueur de la deuxième révision de la LAT.

L'article 25c al. 1 OAT devrait avoir la teneur suivante : « Les valeurs relatives au nombre de bâtiments, à la surface brute de plancher et à la surface imperméabilisées à l'entrée en vigueur de la révision de la LAT du 29 septembre 2023 (date de référence) se fondent sur les données disponibles les meilleures possibles ».

S'agissant de l'article 25c al. 2 OAT, il est prévu en particulier que les bâtiments existants sans droit et les surfaces imperméabilisées illégalement dont la suppression a été ordonnée par une décision entrée en force à la date de référence ne sont pas inclus dans l'état des données. Selon le rapport explicatif (p. 7), il est relevé que les autres bâtiments sans droit et surfaces imperméabilisées qui n'ont pas fait l'objet d'une décision de démolition entrée en force sont comptabilisés dans l'état des données.

d) Article 25d OAT : Géodonnées et coordination

Cette disposition concerne les documents à joindre aux demandes de permis de construire pour des projets situés hors des zones à bâtir, ce qui empiète sur les compétences cantonales.

A titre de rappel, la Confédération doit se limiter à fixer les principes applicables à l'aménagement du territoire (art. 75 al. 1 Cst. féd.). En outre, les exigences prévues dans cette disposition vont générer un travail administratif disproportionné.

Partant, cet article doit être supprimé.

e) Article 32bis OAT : Regroupement des installations infrastructurelles

L'article 24bis de la LAT prévoit que les installations infrastructurelles soient regroupées.

L'art. 32bis al. 1 OAT précise le concept, mais prévoit une restriction supplémentaire en exigeant qu'elles doivent être regroupées sur des sites aussi peu sensibles que possible, ce qui est trop stricte et cadre de manière trop importante la marge de manœuvre des cantons.

Par conséquent, la teneur de l'article 32bis al. 1 OAT devrait être la suivante : « les installations infrastructurelles doivent être regroupées ou mises ensemble dans la mesure du possible et de manière appropriée. »

f) Article 32a bis OAT : Installations solaires en façades dispensées d'autorisation

L'article 18a LAT pose le principe que le droit cantonal peut désigner en particulier des types déterminés de zones à bâtir dans lesquels d'autres installations solaires et assainissements énergétiques peuvent être aussi dispensés d'autorisation.

L'article 32a bis OAT mentionne à son alinéa 1 une liste de conditions beaucoup trop détaillées et restrictives (par exemple, la forme des panneaux), ce qui va à l'encontre de

l'encouragement à la pose d'installation de panneaux solaires. Cet alinéa 1 doit donc être supprimé.

Les conditions prévues à l'art. 32a bis al. 2 OAT sont d'ailleurs suffisantes et laissent une marge de manœuvre aux cantons.

Quant à l'alinéa 3 prévoyant que les cantons peuvent prévoir des conditions d'intégration plus poussées, si l'énergie solaire n'est pas limitée de manière excessive, il va à l'encontre du but de l'encouragement à l'assainissement énergétique et à la lutte contre le réchauffement climatique. Il en va de même de l'alinéa 5 qui veut supprimer la dispense d'autorisation pour des installations solaires si le projet de construction prévoit notamment de telles installations en façade et que ledit projet est de toute manière soumis à un permis de construire. Partant, les al. 3 et 5 doivent être supprimés.

g) Article 33a OAT : Zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation

L'article 33a al. 1 OAT introduit une nouvelle notion, à savoir le volume total des constructions, alors que la deuxième révision de la LAT se réfère au nombre de bâtiments et à la surface imperméabilisées. Ce critère de volume total des constructions doit donc être supprimé.

L'article 33a al. 1 OAT devrait avoir la teneur suivante : « Les mesures de compensation doivent dans tous les cas avoir pour effet que les objectifs de stabilisation relatifs au nombre de bâtiments et de surfaces imperméabilisées soient respectés. [...] ».

L'article 33a al. 2 OAT prévoit que l'amélioration de la situation générale s'évalue sur la base d'une pesée d'intérêts. Il est mentionné que la structure du milieu bâti, la culture du bâti, du paysage, des terres cultivables et de la biodiversité doivent être pris en compte. A l'heure de la pénurie de logements et de ses effets néfastes (cherté des loyers, logements précaires, etc.), il est nécessaire que la pénurie de logements soit également prise en compte.

Aussi, l'article 33a al. 2 OAT devrait avoir la teneur suivante : « L'amélioration de la situation générale s'évalue sur la base d'une pesée des intérêts complète au regard des objectifs et principes de l'aménagement du territoire, en tenant en compte en particulier de la structure du milieu bâti, de la culture du bâti, du paysage, des terres cultivables, de la biodiversité et de la pénurie de logements ».

Quant à l'article 33a al. 3 OAT, cette disposition est trop restrictive en ne permettant la réalisation d'utilisation soumises à compensation que si les compensations et améliorations nécessaires ont été effectuées et subsistent. En effet, il n'est pas tenu compte de la durée de mise en œuvre des mesures de compensation et d'amélioration, ce qui pourrait bloquer des projets s'ils doivent attendre cette mise en œuvre. En outre, il n'est pas exclu que des mesures de compensation réalisées soient remplacées par d'autres mesures. Le fait d'exiger qu'elles subsistent pourrait donc impacter négativement les utilisations soumises à compensation et nuirait à la sécurité juridique.

Ainsi, l'article 33a al. 3 OAT devrait avoir la teneur suivante : « Les utilisations soumises à compensation ne peuvent être réalisées et exercées que si les compensations et améliorations nécessaires ont été autorisées. »

h) Article 38a OAT

La deuxième phrase de l'article 38a al. 5 OAT prévoit une caducité automatique pour des autorisations de construire si la construction ou l'installation hors de la zone à bâtir devenait incompatible avec le droit de la protection de l'environnement. Une telle rigidité viole la garantie de la propriété privée et crée une importante insécurité juridique pour le propriétaire.

Aussi, la deuxième phrase de l'article 38 al. 5 OAT, à savoir « *Cette autorisation devient caduque s'il y a incompatibilité avec le droit de la protection de l'environnement* » doit être supprimée.

i) Article 43 OAT

L'article 43 al. 5 OAT fixe, de manière arbitraire, un nombre de lits maximums de 100 dans le cadre d'agrandissement d'établissement hôtelier, ce qui n'est pas acceptable. Il revient à l'hôtelier de déterminer le nombre de lits qu'il souhaite mettre à disposition, dans la mesure où l'agrandissement ne crée pas un volume du bâtiment hors sol ni une surface au sol des bâtiments supérieurs à celui supprimé ailleurs. Cette limite à 100 lits doit donc être supprimée.

La deuxième phrase de l'article 43 al. 5 OAT doit donc être supprimée.

j) Articles 43b et 43c OAT : Exigences en matière de droit cantonal et délai subsidiaire et obligation de motiver

Ces deux dispositions procédurales très détaillées, ne laissant aucune marge de manœuvre aux cantons, violent les compétences cantonales. Nous rappelons qu'en matière d'aménagement du territoire, la Confédération doit se limiter à édicter des principes.

Partant, elles doivent être supprimées.

k) Absence de disposition relative au financement de la prime de démolition

Le Centre Patronal ne peut que regretter que ce projet de révision ne contient aucune disposition relative à la participation financière de la Confédération s'agissant de la prime de démolition. En effet, l'article 5a al. 3 LAT prévoit que « *La Confédération peut allouer des contributions aux cantons pour leurs dépenses. Le Conseil fédéral règle les modalités. Il tient compte, dans ce cadre, des différences entre les cantons, en particulier du rendement de la taxe sur la plus-value.* »

Dans la mesure où cette révision de l'OAT met en œuvre la deuxième révision de la LAT, il y a lieu de prévoir des dispositions relatives au financement de cette prime de démolition.

3. Conclusions

Le Centre Patronal rejette, en l'état, ce projet de révision de l'OAT qui est notamment plus restrictif que la loi, introduit un plafonnement excessif du développement des zones non à bâtir, empiète sur les compétences cantonales et n'aborde pas le financement de la prime de démolition.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre très haute considération.

Centre Patronal

Frédéric Dovat