



Office fédéral
du développement territorial
Madame Doris Leuthard
Présidente de la Confédération
3003 Berne

Par courriel à: **info@are.admin.ch**

Berne, 24 août 2017

**Deuxième étape de la révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire;
procédure de consultation sur les éléments nouveaux
Prise de position de l'Association des Communes Suisses (ACS)**

Madame la Présidente de la Confédération,
Mesdames, Messieurs,

Par lettre du 22 juin 2017, vous avez soumis l'affaire citée en marge à l'Association des Communes Suisses (ACS) pour prise de position. Nous vous en remercions au nom des quelque 1700 communes affiliées à l'ACS.

I. Remarques liminaires

Comme nous l'avons déjà exprimé plusieurs fois, l'ACS est d'avis que la pression du temps sous laquelle la deuxième étape de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire doit être mise en œuvre, n'est ni opportune, ni efficace.

Les remaniements en cours des ordonnances et planifications au niveau communal suite à la mise en œuvre de la LAT1 représentent non seulement une charge de travail considérable pour les communes, mais également souvent des processus politiques souvent aussi délicats que laborieux. Une nouvelle révision partielle de la LAT constitue une charge supplémentaire. Le niveau communal n'est disposé à fournir ce travail supplémentaire que si la révision permet une véritable amélioration en termes de «simplification», de «plus grandes marges de manœuvre» et de «principe de séparation».

Par principe, l'ACS soutient l'orientation de l'objet soumis en consultation. C'est ainsi que la méthode de planification et la pondération des intérêts offrent la chance, par la planification globale d'un périmètre, de mieux tenir compte, d'une part, des intérêts régionaux et, d'autre part, de trouver des solutions de meilleure qualité qu'avec la législation actuelle.

L'ACS est d'avis que l'objet actuel n'est toutefois pas assez mûr et doit encore être approfondi et débattu en détail. En particulier, les deux éléments fondamentaux

«méthode de planification» et «pesée des intérêts» doivent être encore renforcés, afin, d'une part, d'accroître la marge de manœuvre et, d'autre part, de ne pas mettre en danger le principe de séparation.

Par conséquent, la méthode de planification doit s'appuyer sur une base juridique solide et il faut créer la possibilité de combiner une compensation de qualité en fonction du volume dans l'intérêt public. Il est également fondamental que l'interaction entre la méthode de planification et les autres dispositions soit démontrée en matière de «constructions hors de la zone à bâtir». L'efficacité de cet instrument devrait être examinée au moyen de planifications-tests.

II. Remarques quant aux diverses dispositions

Art. 2, al. 2^{bis} «Pesée des intérêts»

L'ACS salue le fait que la «pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire» soit retenue expressément.

Il est toutefois fondamental de créer la marge de manœuvre requise pour permettre une pesée réelle des intérêts (p. ex. pondération des inventaires fédéraux selon LPN, adaptation de diverses lois fédérales). Sans pesée des intérêts, de grands projets ne pourront plus être réalisés, étant donné que des conflits d'objectifs sont d'ores et déjà programmés avec les inventaires lors de l'application des lois.

- ➔ L'ACS soutient les travaux de la DTAP quant à la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire qui mettront celle-ci à disposition de la DETEC à l'automne 2017 et propose de tenir compte de ces travaux en conséquence dans l'objet soumis en consultation.

Art. 3, al. 5 «Utilisations du sous-sol»

À l'avenir, le sous-sol sera de plus en plus utilisé (p. ex. sondes thermiques pour extraire la chaleur, installations souterraines d'équipement et de transport) et il doit être absolument enregistré en termes de planification et coordonné avec les utilisations souterraines, afin d'éviter des conflits de territoire.

- ➔ L'ACS salue le complément proposé aux principes de planification.

Art. 4 «Information»

L'aménagement du territoire constitue l'instrument central de l'aménagement de l'espace vital Suisse à l'avenir. Les bases à caractère obligatoire pour les propriétaires sont majoritairement élaborées au cours de processus politiques et adoptées ensuite par les ayants droit au vote des communes. Pour que ces planifications soient en accord avec les objectifs de l'aménagement du territoire au plan national, il faut que les autorités cantonales et fédérales informent et sensibilisent la population régulièrement.

- ➔ L'ACS propose de compléter l'art. 4 comme suit:
Les autorités informent la population sur l'état et l'évolution de l'aménagement du territoire ainsi que sur le succès des mesures de la présente loi.
Les organes spécialisés conseillent les autorités et les particuliers quant aux objectifs et mesures de la présente loi. Ils informent la population et recommandent des mesures visant à un aménagement du territoire durable.

Art. 6, al. 4 «Complément des inventaires fédéraux»

Les inventaires fédéraux selon la Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) n'ont pas été élaborés selon un processus politique, mais au contraire largement fixés par des organisations professionnelles privées et des organes spécialisés. Une prise en compte de ces inventaires fixée légalement restreint trop fortement la pesée des intérêts.

- ➔ L'ACS propose de ne pas changer l'art. 6, al. 4 et de biffer le complément suivant de l'objet soumis en consultation: „... ~~des inventaires fédéraux au sens des art. 5, 18a et 23b-23d de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage...~~».

Art. 16a «Zones agricoles spéciales»

Par principe, l'ACS salue le renforcement des consignes relatives aux «zones agricoles spéciales».

Toutefois, il est indispensable que ces prescriptions ne restreignent pas la pesée des intérêts et concordent avec l'approche en matière de planification, afin que la planification globale d'un espace soit possible.

- ➔ L'ACS propose d'examiner une nouvelle fois l'art. 16a dans une considération globale de tous les articles relatifs aux «constructions hors la zone à bâtir» et, cas échéant, de l'adapter (cf. introduction).

Abrogation de l'art. 16b, al. 1 (utilisation interdite)

Selon le rapport explicatif, l'art. 16b a été remplacé par l'art. 38, mais ce dernier ne recouvre que l'art. 16b, al. 2.

Dans la LAT remaniée, il manque la réglementation relative aux constructions assujetties à l'ancien droit, qui ne sont plus utilisées conformément à l'affectation de la zone, et qui ont été autorisées sans limite de temps ni condition de remplacement.

- ➔ L'ACS propose de reprendre l'art. 16b, al. 1 par analogie en tant qu'article permanent de la LAT.

Art. 18, al. 4 et 5 «Autres zones»

Par principe, l'ACS salue les renforcements des critères d'autorisation pour les zones hors la zone à bâtir lorsqu'ils sont destinés à tout le moins en partie à la construction.

Toutefois, il est également fondamental que ces prescriptions ne restreignent pas la pesée des intérêts et concordent avec l'approche en matière de planification.

- ➔ L'ACS propose d'examiner une nouvelle fois l'art. 18 dans une considération globale de tous les articles relatifs aux «constructions hors la zone à bâtir» et, cas échéant, de l'adapter (cf. introduction).

Chapitre 4 «Constructions hors de la zone à bâtir»

La nouvelle structure du chapitre 4 facilite la vue d'ensemble des dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir. La récapitulation des divers articles dans les trois sections crée de la clarté et soutient l'exécution.

- ➔ L'ACS salue la nouvelle systématique concernant les constructions hors de la zone à bâtir.

Art. 23b «Obligation de démolition»

L'ACS soutient le principe de l'obligation de démolition. Par cette réglementation (et en particulier par la mise en œuvre conséquente dans la pratique), l'agriculture bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre et, en même temps, le nombre des constructions dans la zone agricole va de nouveau diminuer sur le long terme.

Al. 4 (variante)

Comme le montre la pratique, la preuve de la nécessité pour l'exploitation sur le long terme n'est, d'une part, pas facile à fournir et, d'autre part, pas vraiment adéquate pour empêcher des constructions.

Par conséquent, l'ACS soutient la variante proposée, car, d'une part, elle soulage le requérant et l'autorité d'octroi de l'autorisation et, d'autre part, garantit la disponibilité à des fins agricoles compte tenu de réglementations contractuelles.

- ➔ L'ACS accorde sa préférence à la variante proposée pour l'art. 23b, al. 4.

Art. 23d «Approche en matière de planification et de compensation»

L'approche en matière de planification offre la chance d'un développement de meilleure qualité et mieux adapté aux besoins régionaux.

Toutefois, l'ACS est d'avis que la version proposée n'est pas encore mûre et laisse trop de questions en suspens. Comme décrit en introduction, un approfondissement est expressément requis.

- ➔ De l'avis de l'ACS, l'approche en matière de planification et de compensation va dans le bon sens. Toutefois, pour pouvoir atteindre les objectifs au niveau régional et en termes d'aménagement du territoire, il faut absolument procéder encore à un approfondissement en collaboration avec les cantons et les associations nationales de défense des intérêts des villes et des communes.

Art. 23f, al. 4 «Autorisation de bâtiments d'habitation des exploitations d'estivage»

- ➔ L'ACS est d'accord avec la norme de délégation.

Art. 23g «Secteurs d'exploitation complémentaires»

La récapitulation en un seul article des dispositions relatives aux «secteurs d'exploitation complémentaires à l'agriculture de base» ainsi que la division à l'al. 1 entre «constructions et installations conformes à l'affectation de la zone» et à l'al. 2 «mesures de construction portant sur des bâtiments et installations existants» crée davantage de clarté et doivent être saluées.

L'ACS est favorable à ce qu'avec l'al. 2, let. a, la détention de poissons ou autres semblables (pas d'animaux de ferme) soit toujours possible dans les bâtiments existants.

- ➔ L'ACS est d'accord avec le complément sous al. 2, let. a.

Art. 24^{bis} «Dispositions communes pour les constructions et installations existantes»

L'ACS salue les précisions des conditions préalables à une autorisation de construire selon les articles 24a – 24f.

De l'avis des communes, la let. d constitue en particulier une condition préalable importante, et évite que des coûts d'infrastructure éventuels soient reportés sur la collectivité publique.

Art. 24g «Dispositions pénales»

L'ACS soutient le principe selon lequel le cadre pénal soit réglementé de manière uniforme au niveau national en cas d'infraction au droit fédéral. Étant donné que la compétence juridictionnelle relève des cantons, leur marge de manœuvre demeure garantie.

En revanche, l'ACS se montre critique quant au prononcé de peines privatives de liberté, car cela conduit à une pénalisation des agriculteurs en comparaison avec les propriétaires de terrains dans la zone à bâtir.

L'ACS rejette le droit de se constituer partie civile pour l'Office fédéral du développement territorial, car cela porte atteinte à l'autonomie cantonale.

- ➔ L'ACS propose de biffer les passages comme suit: al. 1 „...~~peine privative de liberté de trois ans au plus...~~” et al. 3 „...~~et l'Office fédéral du développement territorial...~~».

Art. 25b «Compétences hors de la zone à bâtir»

De l'avis de l'ACS, cela n'est conséquent que si le rétablissement de l'état initial lors de constructions non autorisées est ordonné par l'autorité d'octroi de l'autorisation ou la police des constructions compétente.

Dans ce contexte, il est primordial que l'autorité d'octroi de l'autorisation implique les communes concernées de manière convenable dans la prise de décision lors de l'octroi de l'autorisation.

- ➔ L'ACS soutient la formulation proposée. Elle attend que les cantons soient tenus d'impliquer les communes concernées de manière convenable dans les processus décisionnels en cas de constructions hors de la zone à bâtir.

Art. 29a, al. 2 «Contributions à des projets»

L'ACS regrette que dans la version actuelle soumise en consultation, l'art. 29a, al. 2 «Contributions à des projets» ait été supprimé. Les expériences acquises avec les «projets-modèles pour un développement territorial durable» ont montré en effet qu'avec le soutien de la Confédération, des approches de solutions innovatrices pouvaient être mises en œuvre en faveur de tous les niveaux de l'Etat.

Il semble très important aux yeux de l'ACS que le soutien de tels projets-modèles soit ancré explicitement dans la loi.

- ➔ L'ACS propose de reprendre comme suit dans la loi l'art. 29a, al. 2 du projet soumis en consultation en 2014: *«Elle (la Confédération) peut soutenir des projets-modèles pour un développement territorial durable».*

III. Marche à suivre

L'ACS ne peut soutenir la deuxième révision partielle de la LAT que si elle permet une véritable amélioration en termes de «simplification», de «plus grandes marges de manœuvre» et de «principe de séparation».

Ces objectifs ne sont pas encore atteints avec la version actuelle. C'est la raison pour laquelle l'ACS s'engage conjointement avec l'UVS et la DTAP à poursuivre le remaniement de l'objet soumis en consultation.

La révision doit permettre de créer la possibilité de planifier et d'aménager aussi de manière ciblée l'espace hors la zone à bâtir, et ce, sans restreindre la marge de manœuvre de l'agriculture.

Si l'interaction des divers éléments et l'utilisation accrue tant pour l'espace paysager que pour l'agriculture ne peut pas être démontrée clairement, l'objet de la votation risque d'être rejeté au niveau politique.

Au vu de ce qui précède, l'ACS propose:

- d'approfondir l'approche en matière de planification et de compensation ainsi que la pesée des intérêts et de les renforcer,
- d'analyser les contextes des divers articles et de mieux les harmoniser entre eux
- d'adapter l'échéancier en conséquence.

L'ACS se prononce de manière extrêmement critique vis-à-vis de l'objet actuellement soumis en procédure de consultation. Si un approfondissement ne peut pas être garanti, elle décidera au vu du message alors disponible si elle peut y apporter son soutien ou non dans le cadre du processus politique.

Nous vous remercions de la possibilité offerte de prendre position et de tenir compte de nos requêtes.

Veuillez recevoir, Madame la Présidente de la Confédération, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre parfaite considération.

Association des Communes Suisses

Le président:



Hannes Germann
Conseiller aux Etats

Le directeur:



Reto Lindegger

Copie à: Union des villes suisses, Berne
Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de
l'aménagement du territoire et de l'environnement