

Lausanne, le 10 mars 2015

Consultation publique sur la 2^{ème} étape de révision de la LAT :
Prise de position de la FSU – section romande

FSU
Section romande

La révision de la LAT a pour objectif de renforcer l'aménagement du territoire. Plusieurs points importants pour un aménagement durable du territoire n'avaient pas été traités dans le cadre de la 1^{ère} étape de la révision de la LAT. La 2^{ème} étape vise donc à compléter les dispositifs législatifs qui vont dans ce sens.

Le territoire suisse est sous pression depuis maintenant plusieurs années. L'excellente santé de son économie a occasionné un accroissement des besoins en surfaces constructibles au profit des entreprises, des infrastructures de transport, du logement, des équipements et des espaces nécessaires au déassement. Le territoire suisse n'étant pas extensible, le développement de nouvelles surfaces constructibles se fait généralement, hors densification du territoire construit, au détriment des zones agricoles et des espaces naturels. Or, ces surfaces font partie intégrante de l'identité nationale et de la qualité de vie. Elles contribuent à la sécurité alimentaire et à la biodiversité. Dans le contexte actuel, le développement compact du territoire (cf. 1^{ère} étape de la révision de la LAT) et une meilleure coordination des politiques sectorielles (cf. 2^{ème} étape de la révision de la LAT) sont rendus indispensables afin de garantir un développement durable du territoire suisse.

Fédération
suisse
des urbanistes

Fachverband
Schweizer
RaumplanerInnen

Federazione
svizzera degli
urbanisti

Federaziun
svizera
d'urbanists

A. Avis général de la FSU – section romande

La 2^{ème} étape de la révision de la LAT est à saluer au vu des enjeux auxquels la Suisse est confrontée en aménagement du territoire depuis plusieurs années. La FSU soutient en particulier le principe d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans la pesée des intérêts, d'une protection accrue des terres agricoles, d'une meilleure coordination des infrastructures et du développement urbain ainsi que d'une meilleure coordination de l'action des collectivités territoriales. L'ancrage des projets d'agglomération et de la stratégie de développement territoriale Suisse dans la LAT est également à saluer.

En revanche, nous sommes opposés au projet soumis à la consultation publique pour les motifs exposés ci-après.

La Constitution fédérale donne à la Confédération le devoir de définir les conditions-cadre du développement territorial. Celui-ci relève de la compétence des cantons et des communes. C'est pourquoi, la LAT doit demeurer une loi-cadre. Il appartient aux cantons de préciser et d'appliquer ses principes en tenant compte du contexte territorial et institutionnel qui leurs sont propres. Ainsi, **la FSU – section romande soutiendrait les nouvelles dispositions qui précisent et renforcent les principes de la LAT à la condition de laisser suffisamment de marge de manœuvre aux cantons et aux communes pour appliquer de manière circonstanciée ces principes.**

Précisément, le texte semble conférer davantage de compétences à la Confédération, faisant progressivement abstraction de l'appréciation des autorités cantonales et communales. Ce projet – considéré comme une "révision essentiellement formelle" par les autorités fédérales – implante dans la LAT de nombreuses dispositions qui créent autant d'incertitudes juridiques difficiles à prévoir. Tant d'incertitudes ne sauraient instituer confiance et stabilité dans des relations institutionnelles déjà fragilisées par une première révision paralysante.

La LAT ne doit pas comporter de dispositions qui peuvent prendre leur place dans d'autres lois (ex. lois sur les transports, loi sur l'énergie, etc.) ou dans l'ordonnance d'application de la LAT.

section romande :
rue Beau-Séjour 16
1003 Lausanne
T. 021 323 06 26
F. 021 320 55 59
info@uplav.ch

Le projet doit renoncer aussi aux problématiques qui ne peuvent pas être mises en œuvre par des mesures d'aménagement du territoire.

Des améliorations du projet de loi doivent également être recherchées sur la forme. Les nouvelles notions et certains libellés doivent être plus clairs, plus compréhensibles et plus précis. **Une simplification de certaines dispositions et formulations est nécessaire pour éviter des problèmes d'interprétation.**

La portée qu'entend donner la Confédération aux nouvelles dispositions de la LAT est inconnue à l'heure actuelle, ce projet de loi ne s'accompagnant pas d'un projet d'ordonnance. Au vu de l'expérience tirée de la 1ère étape de la révision de la LAT, **il est indispensable de mettre simultanément en consultation la révision de la LAT et celle de l'OAT.**

Enfin, **la mise en vigueur telle qu'envisagée nous apparaît précipitée.** Les cantons, les communes et les praticiens des administrations et des bureaux privés sont actuellement très pris par la mise en œuvre de la 1ère étape de révision de la LAT. Les ressources ne sont actuellement pas disponibles pour s'attaquer sérieusement à la mise en application de la 2^{ème} étape.

B. Avis détaillé de la FSU – section romande

Malgré notre rejet sans équivoque de ce projet de loi, la FSU souhaite apporter une contribution constructive dans la perspective où le texte serait retravaillé. C'est pourquoi nous apportons notre réponse aux questions posées par la Confédération sur les principaux points de la 2^{ème} étape de la révision de la LAT. Nous proposons enfin des remarques et propositions complémentaires à ce catalogue de questions.

1. Protection des terres agricoles

1.1 Sur le principe, êtes-vous favorable à la protection des terres cultivables (surfaces d'assolement, SDA), indépendamment du respect de la surface minimale d'assolement fixée dans l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992 (quota de SDA)?

Oui. La préservation des terres cultivables garantit l'autosuffisance de la Suisse à long terme et contribue à la protection du paysage. Le renforcement des dispositifs de protection de la surface minimale d'assolement (fixée par canton) est nécessaire. Toutefois, nous sommes d'avis que l'outil SDA et le plan sectoriel y relatif sont inadaptés au contexte actuel. En cas de nécessité, l'état de la technique et le génie biologique permettraient d'utiliser des surfaces bâties (cf. agriculture hors sol) ou des surfaces dégradées pour l'exploitation agricole.

1.2 Approuvez-vous la stratégie retenue, qui exige la compensation des SDA utilisées et ne prévoit que de rares exceptions – clairement définies – à ce principe?

Non. La mise en œuvre de la LAT relève de la responsabilité des cantons. Il faut éviter, par les dispositions de l'article 13b, 13c al.2 et 13d al.2 de la loi fédérale, que la Confédération définisse des principes (dans la LAT) et des modalités de mise en œuvre (dans l'ODT) qui seraient disproportionnées et contraires à une bonne pesée des intérêts. Les cantons doivent conserver la compétence de définir l'emplacement des SDA et au besoin permettre leur classement en zone à bâtir et leur compensation dans le respect du quota de SDA dont ils ont la charge.

- L'article 13b indique que « les surfaces d'assolement bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise ». L'article 13b al. 1 doit être supprimé.
- L'art. 13b al.2c est redondant par rapport à l'art. 15 LAT. Il doit être supprimé.

- L'alinéa 1 de l'article 13c doit être complété comme suit : « Si des surfaces d'assolement sont classées dans une zone à bâtir ou sont sollicitées pour un usage non agricole, les surfaces concernées doivent être en principe compensées. Les cantons déterminent les règles d'utilisation et de compensation des surfaces d'assolement. »
- Supprimer l'alinéa 2 de l'article 13c.
- Supprimer l'alinéa 2 de l'article 13d.

1.3 L'impossibilité de compenser une perte de SDA dans un canton constitue-t-elle un motif suffisant pour tolérer une baisse de la surface minimale d'assolement en Suisse?

Oui. Cela doit se faire dans le cadre de la pesée des intérêts. On doit l'envisager « si : le projet de construction revêt un intérêt national, **cantonal ou régional** ; » (article 13d – proposition de variante). Modifier l'article 13d al.2 point b de la manière suivante : « cet intérêt l'emporte sur l'intérêt à maintenir la surface minimale d'assolement pour l'ensemble **du canton de la Suisse**. »

1.4 Quelle variante aurait votre préférence si un canton devait, à l'avenir, ne pas atteindre son quota de surfaces d'assolement?

La proposition de variante 2. Lorsqu'il n'y a pas de compensation possible pour un projet de construction qui revêt un intérêt national, cantonal ou régional, la surface minimale d'assolement pour le canton concerné doit être réduite.

2. Constructions hors zone à bâtir

2.1 Le nouvel ordonnancement des prescriptions relatives aux constructions hors zone à bâtir renforce-t-il la clarté de l'ensemble des dispositions et leur intelligibilité?

Non. S'agissant principalement d'une codification de la jurisprudence, la rédaction devrait être simplifiée. En principe, la terminologie devrait être davantage harmonisée et le nombre de dispositions réduit. Dans la pratique, les inconvénients d'une nouvelle systématique l'emporteraient.

2.2 Le degré de détail des prescriptions est-il approprié? Quelles sont les dispositions qui pourraient éventuellement être régies au niveau de l'ordonnance?

Non. Le degré de détail est trop important. De plus, le renvoi à de nombreux articles liés rend l'application quasiment impossible. La LAT doit redevenir une loi-cadre. Il conviendrait de définir dans la LAT une vision pour le développement de l'espace rural.

2.3 Etes-vous d'accord avec le transfert à une autorité cantonale de la compétence d'ordonner, en cas de construction hors zone à bâtir, une remise en état conforme au droit (art. 25, al. 3)?

Oui. C'est logique puisqu'en vertu de l'al. 2, c'est l'autorité cantonale qui a la compétence de décider de la conformité à l'affectation de la zone ou d'accorder une dérogation.

3. Infrastructures de transports et d'énergie et autres planifications sectorielles

3.1 Sur le principe, êtes-vous favorable à une réservation anticipée et rationnelle d'espaces pour les infrastructures d'intérêt national (en particulier dans les domaines des transports et de l'énergie)?

Oui. Les projets d'intérêt national doivent être garantis pour autant qu'ils soient identifiés avec suffisamment de précision à travers un plan sectoriel (coordination en cours ou coordination réglée).

3.2 *Acceptez-vous qu'une telle réservation d'espaces à long terme se fasse via une inscription au plan sectoriel (art. 13e)?*

Oui (cf. 3.1)

3.3 *Vous paraît-il suffisant de coordonner l'utilisation du sous-sol au travers d'un principe d'aménagement (art. 3, al. 5) et, si nécessaire, d'indications dans le plan directeur cantonal (art. 8e)?*

Non. La mention d'une utilisation durable du sous-sol est superflue et ambiguë. Elle pourrait conduire à refuser des projets de constructions souterraines qui préservent la qualité du paysage, contribuent à offrir des espaces de délasserment et des espaces verts favorables à la biodiversité, etc. Les autres dispositions de la LAT sont suffisantes pour assurer une juste pesée des intérêts dans le cadre de l'approbation des plans d'affectation et des projets de construction. L'article 3, al. 5 doit être supprimé.

4. Collaboration intercommunale, intercantonale, internationale et entre les différents niveaux de l'Etat

4.1 *Etes-vous d'accord pour que les cantons soient tenus de désigner dans leurs plans directeurs les espaces fonctionnels et les mesures à prendre les concernant et que la Confédération n'intervienne qu'à titre subsidiaire dans le cas d'espaces fonctionnels à cheval sur plusieurs cantons si les cantons concernés n'ont rien entrepris dans un délai de cinq ans (art. 8, al. 1, let. abis et art. 38b)?*

Non. Le terme d'espace fonctionnel est une notion hautement indéterminée, comprenant, au sens urbanistique, énormément d'entités. Il s'ensuit une incertitude quant à la portée de cette notion, reprise dans diverses dispositions du projet. Dans un monde interconnecté, tous les espaces sont multifonctionnels et interdépendants, quelles que soient les échelles. Des communes qui partagent ensemble des services intercommunaux constituent un espace fonctionnel. Une agglomération, une région, un espace métropolitain, voire la Suisse, constituent également des espaces fonctionnels. De plus, le périmètre des territoires fonctionnels est évolutif. Il convient donc d'éviter de figer les dynamiques territoriales par des contraintes excessives imposées par la LAT. Les lois cantonales d'aménagement du territoire prévoient déjà des dispositions plus ou moins contraignantes pour l'aménagement des régions et des agglomérations. Cela est suffisant pour atteindre les buts de la LAT. Les autres planifications doivent pouvoir se faire sur une base volontaire. Il convient donc de supprimer l'article 1, al. 2cbis et al. 3, l'article 8abis et 38b.

4.2 *Etes-vous d'accord pour que les trois niveaux de l'Etat élaborent ensemble une stratégie de développement territorial de la Suisse, la réalisent si nécessaire et en tiennent compte pour leurs propres planifications (art. 5a et art. 5b, art. 9, let. a)?*

L'élaboration d'une stratégie de développement territorial de la Suisse par la Confédération, les cantons, les villes et les communes est à saluer. Toutefois, compte tenu de son échelle et de son contenu très général, cette stratégie doit avoir une portée indicative sur les planifications cantonales, régionales et communales (vision). Les cantons, les villes et les communes doivent la prendre en considération, comme le prévoit l'article 9. La LAT ne doit pas prévoir par ailleurs de dispositions qui risqueraient d'introduire un rapport de compatibilité ou de conformité de cette stratégie avec d'autres planifications.

4.3 *Estimez-vous que la portée des rapports à fournir par le Conseil fédéral, telle qu'elle est décrite à l'article 4a, alinéa 2 (développement territorial de la Suisse, planifications de la Confédération qui ont des incidences importantes sur le territoire et mise en œuvre de ces planifications), est suffisante? Ou le Conseil fédéral devrait-il également livrer des informations sur les importants projets de construction?*

Oui. Les dispositions prévues sont suffisantes.

5. Autres remarques

5.1 *Prise en compte des besoins de l'économie*

Comme indiqué en introduction, la FSU a le souci d'un aménagement du territoire équilibré entre extension urbaine et protection de l'environnement, de l'agriculture et du paysage. Nous soutenons le principe d'une utilisation mesurée du sol. Toutefois, certaines dispositions de la LAT laissent craindre que les besoins de l'économie soient dorénavant insuffisamment pris en compte.

5.2 *Contenu du plan directeur dans les autres domaines*

Le contenu minimal du plan directeur cantonal ne doit pas être trop précis. Il faut laisser une marge de manœuvre suffisante aux cantons ainsi qu'aux communes au regard de leurs spécificités et des compétences qui leur sont reconnues par la Constitution. De plus, trop d'exigences risque d'alourdir déraisonnablement le travail d'élaboration et de préteriter l'atteinte du consensus nécessaire à son adoption.

La LAT ne doit pas être le réceptacle de toutes les planifications sectorielles. Elle doit porter principalement sur l'aménagement du territoire en veillant, dans ses principes, à assurer une bonne coordination avec les autres domaines ayant une incidence sur l'aménagement du territoire. Le détail de cette coordination, en dehors des incidences spatiales, doit être défini dans les plans sectoriels.

- L'article 3 al. 3bis et 3ter doivent être supprimés ;
- L'article 8b al.1 doit être supprimé ;
- L'article 8c al. 2 doit être modifié comme suit : « Le plan directeur ~~indique comment concilier les fonctions remplies par la forêt avec d'autres exigences et utilisations~~ ; il désigne les territoires dans lesquels le canton veut empêcher l'extension des surfaces forestières. »
- L'article 8d doit être réécrit comme suit : « Le plan directeur prend en considération les plans sectoriels en matière d'énergie, d'approvisionnement et d'élimination des déchets. »

5.3 *Rapport des cantons*

Les cantons doivent fournir un état des lieux de l'aménagement du territoire dans le cadre de la révision générale de leur plan directeur cantonal, soit tous les 10 ans selon le nouvel article 5c al. 4. Ce délai est suffisant car les effets des plans directeurs cantonaux ne peuvent s'observer qu'après cette période. Le délai de quatre ans prévu par l'article 4a al. 1 est inadéquat. De plus, ce reporting ne doit pas ouvrir la porte à un contrôle de la Confédération dans un domaine qui relève de la compétence des cantons. Le contrôle est assuré par les cantons comme le prévoit l'article 8 al. 1d. Cette disposition (qui est déjà en application) de l'article 4a al.1 doit donc être supprimée.

5.4 *Collaboration*

Le projet soumis à la consultation sur-formalise la coordination entre les trois niveaux de l'Etat. L'article 44 de la Constitution prévoit le principe de *collaboration* entre la Confédération et les cantons.

En conformité avec ce principe, différentes dispositions de la LAT garantissent actuellement la *coordination* entre autorités. L'article 2a introduit une obligation de collaboration entre la Confédération, les cantons *et les communes*. Ce principe met en question la répartition des compétences prévues par la Constitution et risque d'alourdir inutilement les procédures de planification. Sur la base de ce principe, la Confédération pourrait intervenir dans le cadre des planifications cantonales, régionales et communales au-delà de ce qui est prévu par l'article 48 al.4. Afin de respecter la répartition des compétences prévues par la Constitution fédérale, voire cantonales, et d'éviter des dérives administratives, l'article 2a al.1 et al.2 doivent être supprimés.

5.5 Planifications communes

L'élaboration de planifications communes doit être strictement volontaire.

5.6 Force obligatoire

Les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération ne doivent pas avoir de force obligatoire pour toutes les autorités.

- supprimer l'article 5b al.2 et modifier l'article 5c comme suit : « Les plans directeurs, ~~les conceptions et les plans sectoriels~~ ont force obligatoire pour les autorités. »
- Reprendre tel quel le texte de l'article 23, al1 de l'OAT car la proposition de l'article 13 al.3 en modifie profondément la portée
- Supprimer la modification apportée à l'article 26 al.2.

5.7 Exigences relatives aux prescriptions de police des constructions

L'article 15b al 1 point c est ambigu. Il doit être supprimé.

Pour le Comité

Pierre Yves Delcourt
Président