



## Deuxième étape de la loi sur l'aménagement du territoire

La FER, qui regroupe sept associations patronales professionnelles et interprofessionnelles cantonales actives en Suisse romande (à l'exception du canton de Vaud) représentant plus de 42'000 membres, est particulièrement concernée par ce projet.

### COMMENTAIRE GÉNÉRAL

---

En préambule, notre Fédération rappelle qu'elle s'était opposée à la première révision de la LAT, acceptée par le peuple en mars 2013.

Elle rejetait notamment la vision volontariste et « dirigiste » de l'aménagement du territoire qui en ressortait, la centralisation des compétences à destination de la Confédération (et plus particulièrement des offices en charge de l'aménagement) qu'elle consacrait, en niant notamment les besoins des régions périphériques, la raréfaction du terrain qu'elle engendrait et par conséquent son impact négatif sur le prix du foncier et de l'immobilier, ainsi que les fortes exigences en matière d'urbanisation lors de l'élaboration de plans directeurs.

La FER ne remet pas en question le vote de 2013. Elle constate toutefois que les dispositions adoptées alors ne sont entrées en force dans notre droit que depuis quelques mois et qu'elles n'ont pas encore déployé tous leurs effets.

Par ailleurs, sa mise en œuvre se révèle complexe et coûteuse. Par conséquent, elle estime cette deuxième étape (formulation inquiétante qui laisse supposer qu'il y en aura encore d'autres) d'une part prématurée, et d'autre part inadéquate.

La lecture du projet engendre un fort sentiment de malaise face à ce texte qui constitue une nouvelle intrusion dans l'autonomie des cantons et des communes en matière d'aménagement du territoire, en ne tenant absolument pas compte des premiers signaux négatifs liés à l'introduction de la 1ère révision. Ce sentiment est renforcé par les nouveaux objectifs que fixe le projet. On y traite de l'intégration des étrangers, de la cohésion sociale, de l'accès à des logements bon marché ou encore de la préservation des espèces.

La LAT n'est plus une loi d'aménagement du territoire, mais une loi générale, axée principalement sur le social et l'environnemental, déployant des effets contraignants sur l'ensemble des politiques publiques et consacrant la fin du développement territorial. On a le sentiment de se retrouver dans une version grandeur nature du jeu « Micropolis » dont les manettes seraient en main de l'Office fédéral du développement territorial.

Le projet constitue enfin un alourdissement de l'arsenal législatif, en transférant au niveau de la loi des éléments qui devraient rester au niveau de l'ordonnance.

### COMMENTAIRE DE QUELQUES ARTICLES

---

Notre Fédération apprécie la présentation du projet, qui permet de voir en un coup d'œil quelles dispositions sont modifiées. Cela rend la lecture plus aisée.

#### Article 1 – but

Notre Fédération rappelle que la LAT est une loi d'aménagement du territoire. C'est à ce domaine de compétence qu'elle doit se rapporter, et non à d'autres, comme la politique sociale, la politique énergétique ou encore la politique en matière d'intégration. Elle relève par ailleurs que ce débordement du champ d'application

impacte également sur les compétences qui relèvent habituellement des cantons et des communes. Notre Fédération demande par conséquent que la révision se limite à traiter les strictes questions d'aménagement, qui plus est dans le respect du principe constitutionnel de l'autonomie des cantons et des communes.

### **Article 2 – Obligation d'aménager le territoire**

Bien que cette disposition soit déjà en vigueur, relevons la rédaction peu heureuse et lourde du début de l'alinéa 1.

Sur le fond, la disposition actuelle nous paraît suffisante. L'alinéa 2bis qui constitue une sortie d'ordre de marche à l'attention des collectivités publiques, n'a pas lieu d'être et doit donc être supprimé.

### **Article 2b**

Le rapport mentionne que la pesée des intérêts doit mieux tenir compte de certains éléments, relevant de la politique environnementale et climatique. La lecture de l'ensemble de la proposition laisse par ailleurs clairement à penser que certains intérêts (notamment environnementaux) priment d'autres (besoins de la population). Notre Fédération ne s'oppose pas à ce que la disposition actuellement en vigueur dans l'ordonnance soit élevée au rang législatif, car elle est effectivement centrale.

Elle rejette toutefois très clairement cette conception politique qui veut que certains intérêts pèsent plus lourdement que d'autres dans la balance.

### **Article 3**

#### Alinéa 2

- Let. d. Cette proposition doit être appliquée dans le respect du principe de proportionnalité. La valorisation d'un site constitue un objectif louable dans la mesure où il ne s'oppose pas à d'autres objets et intérêts tout autant défendable.
- Let. e : nous sommes étonnés de l'absence de commentaire au sujet de cette nouvelle formulation. Une disposition sur les espaces dédiés à la conservation des espèces est introduite et le commentaire ne dit mot à ce sujet. Outre le fait que cette disposition aurait davantage sa place dans une législation de protection de l'environnement, notre Fédération aurait été curieuse de connaître la justification d'un tel ajout ainsi que l'évaluation de ses répercussions.
- Let. d<sup>bis</sup> : Nous sommes ici dans le cas inverse : le rapport commente une disposition qui ne figure pas dans le projet de loi.

Alinéa 3 : notre Fédération soutient la mention des activités économiques.

- Let. a<sup>ter</sup> : la LAT est-elle bien le lieu d'une telle disposition ? Quels sont les outils à disposition de l'aménagement du territoire pour ce faire ? Le rapport mentionne un kit d'options préparé par l'OFL. La réponse à ces questions relève donc bien d'avantage de la politique du logement que de celle de l'aménagement. Cette disposition renforce le sentiment de malaise face à l'essor des compétences des autorités d'aménagement du territoire.
- Let. b : cette disposition se pique de questions sécuritaires. La LAT va-t-elle bientôt intervenir dans la politique de Via Secura ? Il serait par ailleurs souhaitable que le commentaire précise ce qu'il entend par là et sur quelle base il se fonde le cas échéant.

#### Alinéas 3<sup>bis</sup> et 3<sup>ter</sup> – nouveaux

On comprend de cette disposition que l'aménagement du territoire constitue l'objectif premier et que les autres politiques à mettre en place ne sont destinées qu'à servir cet objectif. Si notre Fédération partage le point de vue selon lequel l'aménagement doit se faire de manière rationnelle et en phase avec divers intérêts, il ne peut constituer un but en soi, mais un moyen.

En outre, il convient de modérer l'alinéa 3ter, en ajoutant « dans la mesure du possible. »

### **Article 4a – rapport – nouveau**

Les cantons doivent déjà régulièrement fournir à la Confédération leur plan d'aménagement cantonal. Ce rapport supplémentaire, dont le commentaire ne dit quelle est véritablement sa portée, vient s'ajouter à cette obligation et rend le système encore plus lourd. Il donne le sentiment d'une mise sous tutelle des cantons.

Notre Fédération plaide pour le statu quo, à savoir la situation telle que décrite dans l'OAT (art. 9, al. 1).

Quant à l'obligation pour la Confédération de rendre rapport au Parlement fédéral, on peut également s'interroger sur la portée de cette nouvelle exigence, en soulignant qu'à notre sens, cette règle ne peut concerner que les options prises dans le cadre de la compétence fédérale.

Si les Chambres fédérales devaient être amenées à se prononcer sur les options prises au niveau des cantons, cela serait contraire à la garantie d'autonomie des cantons et des communes en la matière et susceptible d'aboutir in fine à une centralisation des compétences, que notre Fédération rejette avec énergie.

#### **Article 5a – Stratégie de développement territorial suisse – nouveau**

On peut s'étonner à nouveau de trouver au niveau de la loi une telle disposition, dans la mesure où les incitations à collaborer existent déjà et que le commentaire indique qu'elle n'a pas d'effet légal contraignant.

Dans ce contexte, le 3<sup>e</sup> alinéa est d'autant plus surprenant puisqu'il invite la Confédération à s'appuyer sur cette stratégie pour mettre en place ses politiques en matière d'agglomération, d'espaces ruraux et de régions de montagne. Le très long commentaire de ce même alinéa démontre la volonté de centralisation des compétences à ce jour dévolues aux régions vers la Confédération. Notre Fédération propose la suppression de cet alinéa.

#### **Article 5b – Autres planifications communes– nouveau**

La rédaction de l'alinéa 1 est moins explicite que ne l'affirme le commentaire et laisse planer un doute quant à la latitude des collectivités publiques de procéder ou non à ces planifications. Notre Fédération propose par conséquent une nouvelle rédaction : « Les collectivités concernées *peuvent* au besoin *établir* ... ».

#### **Article 5c – Force obligatoire et adaptation – nouveau**

La nouvelle rédaction pose des problèmes de différents ordres. Tout d'abord, comme cela a déjà été souligné à plusieurs reprises, elle élève au niveau de la loi des dispositions qui sont actuellement au niveau de l'ordonnance, sans que cela ne se justifie, alourdissant ainsi le dispositif. Ensuite, elle impose de nouvelles exigences, en soumettant l'obligation de respect des plans directeurs à de nouveaux acteurs et en introduisant le réexamen intégral des conceptions et plans sectoriels tous les 10 ans. Enfin, elle place sur le même plan conceptions et plans sectoriels, alors que leur portée actuelle n'est pas identique.

#### **Articles 8b, 8c, 8d, 8e – contenu de différents plans directeurs – nouveau**

Ces nouveaux articles sont la démonstration de l'OPA en matière de compétences souhaitée par les autorités en charge de l'aménagement. Elles doivent donc être rejetées.

#### **Article 9 – autres études de base et planifications**

Il n'est absolument pas acceptable de contraindre les cantons à tenir compte de planifications qui ne sont pas obligatoires pour eux, voire qui n'ont tout simplement pas force obligatoire. Notre Fédération relève par ailleurs que se glisse à nouveau dans cet article une disposition relative à la conception des énergies renouvelables, qui n'a pas sa place dans cette loi, et qui se réfère en outre à la Stratégie énergétique 2050, qui est encore en discussion.

#### **Article 11 – approbation par le Conseil fédéral**

La formulation du second alinéa change sensiblement la portée de l'approbation par le Conseil fédéral. Il appartient en effet aux cantons de se déterminer sur la mise en œuvre ou non de leur plan directeur, dans l'attente de l'approbation du Conseil fédéral et il ne paraît pas acceptable que les cantons voient leur marge de manœuvre ainsi limitée.

Si toutefois cette rédaction devait être maintenue, ce que notre Fédération ne soutient pas, il convient alors d'imposer au Conseil fédéral de justifier son éventuel refus d'approbation.

#### **Article 12 – procédure de conciliation - abrogé**

Cette suppression est d'autant moins acceptable que l'approbation par le Conseil fédéral prend une dimension plus forte dans la nouvelle formulation de la loi.

### **Article 13**

Sur un plan formel, relevons l'inélégance de la rédaction de cet article.

Sur un plan plus fondamental, nous déplorons que l'esprit collaboratif qui caractérise la rédaction en vigueur fasse place à une vision beaucoup plus dirigiste dans le projet qui est proposé. Notre Fédération le déplore et rejette ces propositions.

### **Articles 13a à 13d**

Notre Fédération déplore la vision particulièrement rigide qui préside à ces articles. Les surfaces d'assolement y sont sacralisées et les conditions pour leur déclassement éventuel sont si astreignantes que cela rend l'exercice particulièrement difficile. Quelle que soit la raison de la perte de surfaces d'assolement, celles-ci doivent être compensées. De fait, les surfaces d'assolement priment donc sur le reste du territoire, sans considération pour les besoins de la population, notamment en termes de logements. Notre Fédération rejette vivement cette conception déséquilibrée de la prise en compte des intérêts en présence.

Les exigences attendues des cantons, notamment celles contenues à l'article 13d, ne sont pas acceptables. La politique proposée par ces différents articles consacre une véritable mise sous tutelle des cantons par les services de la Confédération, que notre Fédération rejette vivement. Toutefois, si la Confédération devait persister dans ce projet, la FER privilégie la variante proposée à l'article 13d.

### **Article 13e**

Le droit actuel suffit à garantir la réservation de surfaces pour des projets d'infrastructures d'intérêt général. La présente disposition n'a donc pas lieu d'être.

### **Chapitre 6 – Constructions hors des zones à bâtir**

Si le but visant à rassembler sous un seul chapitre les dispositions concernant les constructions hors zones à bâtir est louable, force est de constater que l'ensemble est pour le moins touffu. On déplore à nouveau que l'on ait « remonté » au niveau de la loi un certain nombre de dispositions figurant actuellement dans l'OAT, ce qui contribue à alourdir ce chapitre.

### **Article 29a – contribution à des projets**

Comme déjà souligné dans les propos liminaires, notre Fédération rappelle que la LAT concerne l'aménagement du territoire et n'a pas à s'arroger des prérogatives liées à d'autres domaines politiques. La présentation du projet relève que les passages surlignés en vert proviennent d'autres révisions de la LAT. Or, en l'occurrence, il s'agit ici notamment d'éléments relevant de la politique d'intégration des étrangers. Leur présence dans la LAT est d'autant moins justifiée que la révision partielle de loi sur les étrangers, à laquelle il est fait référence, n'est pas encore adoptée.

### **Article 36a**

A notre sens, les sanctions prévues sont clairement disproportionnées compte tenu du domaine concerné. Par ailleurs, il incombe aux cantons seuls et non à l'Office fédéral du développement territorial d'intervenir pour sanctionner un comportement non conforme à la loi.

### **Article 37**

Le rapport relève que ces modifications constituent des mesures conservatoires, dont le champ d'application est par ailleurs largement étendu par la présente proposition. Notre Fédération constate qu'aucun moyen de recours pour les collectivités publiques ou les privés ou aucune limite de temporalité ne sont prévus. Notre Fédération juge donc la proposition disproportionnée.

### **Article 38b**

Le rapport parle de dispositions transitoires efficaces. Il serait plus judicieux de parler de diktat de la Confédération et de ses services envers les autres collectivités publiques, en vue d'imposer une vision volontariste et dirigiste de l'aménagement du territoire, en contradiction avec l'esprit et la lettre de la Constitution fédérale. Notre Fédération s'y oppose donc avec force.

## **Modifications d'autres lois**

### **Article 10<sup>bis</sup> - LPE**

Il convient de mieux tenir compte de tous les enjeux en présence et de procéder à une véritable pesée des intérêts, qui ne privilégie pas l'un par rapport à d'autres.

L'environnement doit être protégé mais il s'agit également de répondre aux attentes légitimes de la population, en matière d'infrastructures comme de logement. Cette exigence de proportionnalité doit être intégrée dans le présent article, ou ce dernier doit être purement et simplement supprimé.

## **RÉPONSES AU CATALOGUE DE QUESTIONS**

---

### **1. Protections des terres agricoles**

**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**, pour autant que cette protection se fasse avec discernement et dans le respect du principe de proportionnalité.

**Approuvez-vous la stratégie retenue, qui exige la compensation des SDA utilisées et ne prévoit que de rares exceptions – clairement définies – à ce principe? Si non, quelle stratégie jugeriez-vous plus efficace?**

**Non**, l'expérience a d'ailleurs démontré les limites d'une vision trop restrictive en la matière. Depuis 1992, l'agriculture a évolué et le profil des cantons également. Il convient de mieux tenir compte de ces évolutions comme des particularités propres à chaque canton.

**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? Ou faut-il exiger que cette compensation soit impossible même au niveau supra cantonal?**

Cette impossibilité ne doit pas conduire à des négociations entre cantons, qui ne peuvent qu'être sources de tensions.

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

1. Proposition principale basée sur l'article 13d, alinéa 2
2. Proposition alternative basée sur l'article 13d, alinéa 2
3. Propre proposition :

Comme indiqué, aucune des deux propositions ne convient à notre Fédération, même si la variante est moins inacceptable.

### **2. Constructions en dehors de la zone à bâtir**

**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**. Comme indiqué, l'ensemble reste lourd et de nombreuses dispositions n'ont pas leur place au rang législatif.

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

**Non**. Les dispositions de mises en œuvre doivent rester de la compétence des cantons.

**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**.

### **3. Infrastructures de circulations et d'énergies**

**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)?**

**Non**, cette proposition est disproportionnée et ne contient ni limite temporelle ni voix de recours.

**Acceptez-vous qu'une telle réservation d'espaces à long terme se fasse via une inscription au plan sectoriel (art. 13e)? Si non, quelle stratégie jugeriez-vous plus efficace?**

**Non**, la disposition actuelle est suffisante.

**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**.

### **4. Collaboration intercommunale, inter cantonale, internationale et entre les différents niveaux de l'Etat**

**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**, l'élaboration de planifications liées aux espaces fonctionnels est de la compétence cantonale et la Confédération doit se limiter à encourager la collaboration dans ce domaine.

**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)?**

Dans le respect du droit constitutionnel, on ne saurait admettre de planification centralisée obligatoire pour l'ensemble du pays.

**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?**

L'obligation de fournir un rapport aux cantons prévue par l'article 4.2 est suffisante. Pour ce qui est du rapport aux Chambres fédérales, notre Fédération s'interroge sur la portée de cet acte.

En conclusion, notre Fédération s'oppose à cette proposition. Celle-ci intervient peu après la mise en œuvre de la première étape de la révision de la LAT, dont on est loin de connaître les effets mais qui se révèle d'ores et déjà complexe. Le projet doit donc entièrement être revu, en se limitant à proposer une loi cadre, dans le domaine de l'aménagement, et dans le respect de l'autonomie des cantons et des communes. Il doit en outre être tenu compte des premiers enseignements de la première étape et une collaboration avec les acteurs concernés doit être menée.