



Révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire (2e étape avec contre-projet à l'Initiative paysage). Projet de la CEATE-E mis en consultation

[Documents consultation CEATE-E](#)

Résumé de la prise de position de l'association de soutien à l'Initiative paysage

02.07.2021

Le but de l'Initiative paysage est de renforcer le principe de séparation et de mettre un terme au boom de la construction hors des zones à bâtir. L'objectif de stabilisation à long terme du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation des sols proposée par la commission du Conseil des Etats peut servir ces buts pour autant que les instruments nécessaires soient disponibles. Les nouvelles possibilités de construction et de réaffectation hors des zones à bâtir accordées aux cantons sont toutefois problématiques dans ce contexte. Leurs limites ne sont pas définies et vont à l'encontre du principe constitutionnel de séparation. Le projet dans sa version actuelle est insuffisant pour constituer un éventuel contre-projet à l'Initiative paysage.

Le projet de la CEATE-E comprend 4 approches principales :

- A. Objectifs de stabilisation du nombre des bâtiments et de l'imperméabilisation des sols hors des zones à bâtir** (art. 1 al. 2 let. b^{ter} et b^{quater}, art. 3 al. 2 let. a^{bis}, art. 5 al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}, art. 24g, art. 38b, art. 38c)
- B. Planification et compensation avec possibilités de constructions nouvelles hors des zones à bâtir** (art. 8c, art. 18 al. 1, 1bis et 2, art. 18 bis)
- C. Modifications mineures pour les exceptions à l'interdiction de bâtir hors des zones à bâtir (installations de télécommunication mobile, réseaux de chauffage à distance, élevage d'agrément, dispositions procédurales etc.)** (art. 24bis, art. 24ter, art. 24quater, art. 24e al. 6, art. 27a, art. 34 al. 2 let. c)
- D. Dispositions spéciales dans l'intérêt de l'agriculture** (art. 16 al. 4, art. 16a al. 1bis et 2, « proposition de minorité »)

Evaluation de ces approches :

A. Objectifs de stabilisation concernant le nombre de bâtiments et l'imperméabilisation des sols

L'association de soutien de l'Initiative paysage salue les objectifs et principes supplémentaires formulés dans les art. 1 et 3 du projet. Ils correspondent aux principes des objectifs de l'Initiative paysage. Il semble toutefois contradictoire que l'imperméabilisation des sols dans les zones agricoles non exploitées toute l'année et l'imperméabilisation des sols à des fins agricoles soient exclues de l'objectif de stabilisation (art. 1 al. 2 let. b^{quater}).

Le comité d'initiative de l'Initiative paysage salue particulièrement le principe de planification ajouté à l'art. 3 al. 2 let. a^{bis} selon lequel les constructions et installations doivent se faire de façon à économiser les surfaces et limiter l'imperméabilisation des sols. Ce principe est conforme à la stratégie pour les sols du Conseil fédéral. La notion de « strict nécessaire » est toutefois très floue.

Il est réjouissant que les objectifs et les principes de planification ne se limitent pas qu'aux bâtiments, mais soient également valables pour les installations - avec toutefois d'importantes exceptions (voir art. 38c al. 2).

L'association de soutien de l'Initiative paysage salue également les efforts pour soutenir de façon appropriée la démolition de bâtiments qui n'ont plus de fonction hors de la zone à bâtir. La prime proposée à l'art. 5 al. 2^{bis} va dans ce sens.

En revanche, les objectifs de stabilisation sont dilués dans des dispositions trop floues en ce qui concerne leur délai de réalisation. Le report du processus de plan directeur est incompréhensible. La volonté d'atteindre les objectifs de stabilisation ne semble pas très forte. En effet, ce n'est qu'en cas de non-respect des objectifs de stabilisation durant des années que les mandats de stabilisation intègrent les plans directeurs - comme prévu à l'art. 38c. L'association de soutien considère qu'il est préférable de réaliser les objectifs de stabilisation directement à travers le plan directeur cantonal plutôt que dans une disposition législative fédérale comme le propose la CEATE-E. Les cantons pourraient ainsi - un peu comme dans le cadre de la LAT1 - réaliser les objectifs et les principes de stabilisation conformément à leurs besoins et dans le respect du fédéralisme.

B. Planification et compensations avec possibilités de constructions nouvelles hors des zones à bâtir

L'association de soutien de l'Initiative paysage rejette clairement la planification et la compensation telles que prévues (en particulier selon l'art. 8c 1bis). Les principes proposés permettraient en effet aux cantons de contourner au moyen de la législation cantonale toutes les prescriptions fédérales de protection du paysage et des bâtiments dignes de protection hors des zones à bâtir. Elle réduirait à néant de longues années d'efforts pour protéger le paysage et les bâtiments dignes de protection hors des zones à bâtir. Elle affaiblit fondamentalement les objectifs de stabilisation énoncés et conduit à une cantonalisation partielle de la construction hors de la zone à bâtir. Cette proposition entérine de fait la possibilité d'une utilisation significativement accrue du sol hors de la zone à bâtir y compris la possibilité de nouvelles constructions, ce qui contrevient au principe constitutionnel de séparation entre zone constructible et zone non constructible. Ceci ouvre la porte à un nouveau type de spéculation foncière, dans la mesure où des bâtiments agricoles peuvent être construits sur des terres agricoles bon marché, puis convertis à des fins commerciales ou résidentielles.

« Désigner des zones spéciales hors zone à bâtir » au niveau cantonal comme le prévoient les art. 8c et 18^{bis} du projet constitue une contradiction en soi. Les mesures de compensation prévues à l'aune de « l'amélioration de la situation globale » restent vagues et ouvrent libre cours à l'arbitraire. Le manque de clarté du processus de compensation laisse ainsi planer un grand doute sur sa mise en œuvre. Il n'y a par exemple aucun critère dans le droit fédéral qui permet d'évaluer la « situation globale » sur une grande surface. Davantage de constructions hors zone à bâtir contournent ainsi un acquis central de la LAT de 2012 - limiter la taille des zones à bâtir - et augmentent le potentiel conflictuel avec l'agriculture. D'un point de vue constitutionnel, il est très problématique d'élargir les exceptions, déjà nombreuses, concernant les utilisations accrues non définies dans les art. 8c et 8^{bis}. Pour conclure, il faut malheureusement constater que cette proposition de planification et de compensation, que les initiants considèrent de façon critique depuis le début, est devenue encore nettement plus anticonstitutionnelle avec les modifications supplémentaires effectuées par la CEATE-E dans les art. 8c al. 1 let. a et art. 8c al. 1^{bis}.

L'association de soutien de l'Initiative paysage recommande donc de supprimer les articles ci-dessus dans leur forme actuelle.

C. Modifications mineures pour les exceptions à l'interdiction de bâtir hors des zones à bâtir (installations de télécommunication mobile, réseaux de chauffage à distance, élevage d'agrément, dispositions procédurales etc.)

Les modifications proposées correspondent en partie à la pratique actuelle ou sont parfois pertinentes (art. 24^{bis} et 24^{ter}). Dans d'autres parties de la proposition, elles élargissent les possibilités d'utilisation non conformes de la zone. Dans l'ensemble, l'association de soutien tient compte du fait que pour éviter davantage de constructions hors des zones à bâtir, il faut réduire les exceptions déjà trop nombreuses plutôt que de les étendre. L'association de soutien de l'Initiative paysage est donc très critique à l'encontre des exceptions supplémentaires prévues par la CEATE-E selon les art. 24^{quater} et art. 24e al. 6. Elle plaide pour une réduction des exceptions existantes selon l'art. 24ss dans le but de renforcer le principe de séparation.

Les initiants sont très déçus que cette modification de la loi ne tienne pas du tout compte des éléments importants de l'Initiative paysage (nos propositions d'ajouts des art. 24b al. 1bis, art. 24c al. 2, art. 24d al. 2b). C'est en ce sens que des propositions ont été faites afin d'apporter davantage d'équilibre à cet article.

D. Dispositions spéciales dans l'intérêt de l'agriculture

Dans l'art. 16, la CEATE-E prévoit différentes modifications dans l'intérêt de l'agriculture. C'est aussi le cas de la proposition de minorité en ce qui concerne les valeurs limites d'immission pour l'usage d'habitation à la zone agricole. L'association de soutien de l'Initiative paysage partage le principe que dans les zones agricoles, ce sont les utilisations agricoles qui doivent avoir la priorité sur les constructions non conformes à la zone. Il faut toutefois tenir compte du fait que la zone agricole est multifonctionnelle et doit pouvoir garder ses fonctions d'encouragement de la biodiversité, de compensation écologique et pour les loisirs de proximité.

L'association de soutien de l'Initiative paysage se montre très critique à l'égard de l'art. 16a al. 2, car le développement interne d'une exploitation conforme à la zone devra manifestement être élargi à des entreprises dont la détention intensive d'animaux constitue la principale activité, contrairement à l'esprit de la loi. L'association de soutien s'y oppose, car les grandes stabulations de détention intensive d'animaux doivent nécessairement se trouver dans des zones spéciales et non isolées dans le paysage et éloignées du centre de l'exploitation.

Pour l'association de soutien de l'Initiative paysage, les éléments centraux de développement du projet doivent être que :

- **l'objectif de stabilisation (art. 1 al. 2 let. b^{ter} et b^{quater} et art. 3 al. 2 let. a^{bis}) soit conservé dans tous les cas et sécurisé avec des instruments d'application clairs et efficaces, p. ex. par une prescription d'ancrage dans les plans directeurs cantonaux,**
- **la planification et la compensation ne se fassent pas sous la forme actuellement prévue (art. 8c, art. 18^{bis}),**
- **la création de nouvelles possibilités de construire hors des zones à bâtir soit exclue.**

Association de soutien

« Pour la nature, le paysage et le patrimoine bâti »

c/o Pro Natura, Case postale, 4018 Bâle

info@initiative-paysage.ch

www.initiative-paysage.ch

www.facebook.com/Landschaft.paysage.paesaggio

twitter.com/landschaftsinit