



Date : 17 avril 2023

18.077 n Loi sur l'aménagement du territoire. Révision partielle. 2ème étape

CEATE-N des 27 et 28 mars 2023

Rapport sur les effets de la LAT 2

SOMMAIRE

1.	Le mandat	2
2.	Remarque préliminaire	2
3.	Évaluation de l'effet des différentes dispositions	2
4.	Synthèse	7

1. LE MANDAT

Effets de la LAT 2

L'administration est priée de présenter, pour la prochaine séance, les effets de la modification de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2). Il conviendra en particulier de s'interroger sur le développement du nombre de bâtiments hors zone à bâtir et sur l'évolution de l'imperméabilisation du sol dans les zones agricoles exploitées toute l'année, avec et sans modification de la LAT.

2. REMARQUE PRÉLIMINAIRE

Le présent rapport a pour objectif d'évaluer les effets de la LAT 2 sur la base des connaissances disponibles au sein de l'administration. Dans la perspective de l'objectif de stabilisation, il s'agira d'évaluer, pour chaque nouvelle disposition adoptée, la mesure dans laquelle elle est susceptible d'entraîner une augmentation ou une diminution du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation du sol en dehors des zones à bâtir. Les analyses sont de nature qualitative.

3. ÉVALUATION DE L'EFFET DES DIFFÉRENTES DISPOSITIONS

Disposition	Thème	Effet sur l'objectif de stabilisation	Développement
	Objectif de stabilisation et plan de mise en œuvre en général		L'objectif de stabilisation et les conséquences juridiques efficaces en cas d'une non-atteinte de dernier sont une vraie valeur ajoutée du contre-projet indirect comparé à l'initiative paysage.
Art. 1, al. 2, let. b ^{ter} et b ^{quater}	Objectif de stabilisation du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation du sol	+	Faisant partie intégrante du projet, ces objectifs de planification sont indispensables. Cependant, les nombreuses exceptions ¹ n'impactent pas uniquement l'efficacité théorique, mais compliquent aussi considérablement la mise en œuvre (collecte de données coûteuse).
Art. 5, al. 1 ^{bis} et 1 ^{septies}	Taxe sur la plus-value	0	L'effet se limite au territoire situé dans les zones à bâtir.

¹ Imperméabilisation des sols : il ne faut pas tenir compte, d'une part, de l'imperméabilisation des sols en dehors de la zone agricole selon l'art. 16 exploitée à l'année 16 et, d'autre part, à l'intérieur de la zone agricole exploitée à l'année : de l'imperméabilisation des sols due à l'agriculture ou au tourisme (art. 1, al. 2, let. b^{quater}) ainsi que de l'imperméabilisation des sols due à des installations énergétiques ou à des installations de transport cantonales ou nationales (art. 8d, al. 2, deuxième phrase).

Bâtiments : ne sont pas pris en compte les bâtiments protégés ainsi que les bâtiments qui ont été affectés entre-temps à une zone à bâtir (art. 8d, al. 2, première phrase).

	lue en cas d'augmentation des possibilités d'accroissement du degré d'utilisation ou de changements d'affectation		
Art. 5, al. 2 ^{bis} à 2 ^{quater}	Prime de démolition	++	Incite fortement à démolir les constructions et les installations en dehors des zones à bâtir, en particulier lorsqu'il n'existe pas de possibilités lucratives de réutilisation.
Art. 8c en relation avec l'art. 18 ^{bis}	La méthode territoriale comme nouvel outil de planification	0	Les utilisations supplémentaires autorisées doivent être équilibrées par des mesures de compensation et d'amélioration. La réussite de cet objectif dépendra de la rigueur dans l'application de la loi.
art. 8d	Stratégie de stabilisation dans le plan directeur	++	Élément important du plan de mise en œuvre du contre-projet indirect. Il est important que les cantons disposent également des instruments nécessaires pour pouvoir garantir le respect des objectifs de stabilisation (art. 24^{quater}, 25, 27a). La suppression de l'article 24^{quater} décidée par la CEATE-N peut rendre plus difficile la garantie du respect des objectifs de stabilisation.
Art. 13a	Collecte de données sur le nombre de bâtiments et l'imperméabilisation du sol	++	Élément important du plan de mise en œuvre du contre-projet indirect.
Art. 16, al. 4	Priorité à l'agriculture dans les zones agricoles	0	Facilite la construction de bâtiments nécessaires là où ils ont objectivement leur place (et non là où il n'y a pas d'opposition).
Art. 16, al. 5	Réduction des valeurs limites d'immisions concernant les odeurs et le bruit causés par l'activité agricole	0	Facilite la construction de bâtiments nécessaires là où ils ont objectivement leur place (et non là où il n'y a pas d'opposition).
Art. 16a, al. 1 ^{bis}	Facilités pour la transformation de biomasse agricole, y compris celle qui est issue de l'économie	-	Permet de construire des installations destinées à la transformation de biomasse beaucoup plus grandes que celles autorisées par le droit en vigueur.

	forestière Augmentation du seuil d'assujettissement à l'obligation d'aménager le territoire		Étant donné que de telles installations, au sens de l'art. 8d, al. 2, ne sont pas pertinentes pour l'objectif de stabilisation concernant l'imperméabilisation des sols (et que les grandes installations peuvent aussi ne comporter qu'un seul bâtiment), cela ne pose pas de problème pour le calcul. La mesure dans laquelle cela pose un problème du point de vue de l'aménagement du territoire dépend notamment des preuves qui seront exigées dans le cadre de la pesée des intérêts encore nécessaire.
Art. 16a, al. 2	Facilités pour le développement interne : marge brute ou potentiel en matières sèches comme conditions alternatives	-	Les constructions et les installations pour la détention d'animaux selon un mode de production indépendant du sol sont susceptibles d'être un peu plus nombreuses et un peu plus grandes. Si des constructions supplémentaires sont réalisées, cela est pertinent du point de vue du calcul par rapport à l'objectif de stabilisation (art. 1, al. 2, let. b ^{ter}).
Art. 18, al. 1 ^{bis}	Possibilité de zones d'affectation pour des utilisations imposées par leur destination en dehors des zones à bâtir	0	Avec la correction de la proposition individuelle Hegglin décidé par la CEATE-N, la situation juridique actuelle reste presque inchangée par rapport au message. Celle-ci précise légèrement le droit en vigueur.
Art. 18a, al. 2, let. a	Facilités pour l'assainissement énergétique dans les zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur	0	L'effet se limite au territoire situé dans les zones à bâtir.
Art. 18 ^{bis}	Élément de la méthode territoriale (cf. art. 8c)	0	Cf. art. 8c
Art. 24, al. 2	Facilités pour l'assainissement énergétique des bâtiments et des installations en dehors des zones à bâtir	0	N'entraîne pas de nouvelles constructions, tout au plus une légère augmentation de l'imperméabilisation du sol.
art. 24 ^{bis}	Antennes de téléphonie mobile	0	Guère de nouvelles possibilités comparé au droit en vigueur.

Art. 24 ^{ter}	Réseaux thermiques	0	Guère de nouvelles possibilités comparé au droit en vigueur. Lorsque les lignes souterraines sont autorisées, elles n'entraînent ni la construction de bâtiments supplémentaires ni une imperméabilisation supplémentaire des sols. Il convient d'éviter les réseaux présentant des pertes inutilement élevées en raison d'un emplacement bon marché en zone agricole.
Abrogation de l'art. 24 ^{quater}	Réserve d'application par les cantons des dispositions d'exception	--	L'art. 24 ^{quater} serait un instrument important pour atteindre les objectifs de stabilisation. Aurait permis aux cantons d'appliquer les dispositions d'exception aux bâtiments et aux installations existantes de manière un peu plus stricte.
Art. 24c	Nouveau titre	0	Les effets de l'adaptation prévue sur l'organisation du territoire sont tout au plus minimes.
Art. 24c ^{bis}	Facilités pour l'aménagement de voies d'accès aux constructions habitées à l'année dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé	-	Ne s'applique que dans les zones d'habitat dispersé et concerne relativement peu de logements. En outre, il est demandé que les nouvelles voies d'accès ne soient pas imperméabilisées. Avec l'ajout de la Commission, il faut s'attendre à une légère augmentation de l'imperméabilisation du sol.
Art. 24e, al. 6	Facilités pour la détention de petits animaux à titre de loisir	0	Autorise seulement la construction de bâtiments de remplacement et n'entraîne guère d'augmentation de l'imperméabilisation du sol.
Art. 24g	Rapport sur l'objectif de stabilisation	++	Élément important du plan de mise en œuvre du contre-projet indirect.
Art. 25, al. 3 et 4	Renforcement des mesures de lutte contre les constructions non autorisées	++	Les constructions et les imperméabilisations du sol non autorisées nuisent aux objectifs de stabilisation. Pour cette raison également (et pas seulement en raison du principe d'égalité des droits), le rétablissement de l'état conforme au droit est important. L'art. 25, al. 3 et 4, est essentiel pour renforcer les mesures de lutte contre les constructions non autorisées. Si les constructions et installations non autorisées ne peuvent

			plus être utilisées, l'incitation à réaliser des constructions non autorisées disparaîtrait.
Art. 25, al. 5	Introduction d'une prescription de 30 ans concernant l'obligation de rétablir l'état conforme au droit en cas de constructions et d'installations non autorisées	--	Cette disposition complique considérablement l'obligation de rétablir l'état conforme au droit (des clarifications beaucoup plus complexes sont nécessaires et les chances de rétablir un jour l'état conforme au droit diminuent).² Sans cette disposition, bon nombre des clarifications mentionnées ne sont pas nécessaires. L'expérience montre qu'il est malgré tout difficile de faire respecter l'état conforme au droit face à la résistance systématique des propriétaires. Le rapport sur l'objectif de stabilisation (art. 24g) doit également tenir compte des constructions et des imperméabilisations non autorisées tant qu'elles existent. Il sera difficile de respecter l'objectif de stabilisation dans de nombreux cantons, ne serait-ce qu'en raison des constructions non autorisées.
Art. 27a	Restrictions des cantons concernant les constructions hors de la zone à bâtir	+	Permet aux cantons d'être plus stricts que le droit fédéral lorsqu'ils autorisent de nouvelles constructions et installations en dehors des zones à bâtir. Si un objectif de stabilisation contraignant est introduit, il est important de mettre à la disposition des cantons les instruments nécessaires.
Art. 37a	Facilités pour les établissements d'hôtellerie et de restauration relevant de l'ancien droit hors des zones à bâtir	-	L'effet de cette disposition dépend fortement de sa mise en œuvre au niveau de l'ordonnance et de l'exécution pratique. Si les agrandissements doivent être <i>surcompensés</i> conformément à la deuxième phrase de l'alinéa 2, des situations gagnant-gagnant peuvent en fin de compte se présenter. Plus les exi-

² En cas d'introduction d'une prescription de 30 ans, les instances d'exécution seront confrontées au problème suivant : Comment l'autorité de police des constructions pourra-t-elle découvrir en 2024 quel était l'état de la construction en 1994 ? En cas de recours, l'instance de recours devrait alors baser sa décision en 2025 sur l'état de 1995. Devant le Tribunal administratif, c'est l'état de 1997 qui serait déterminant en 2027. Comme le tribunal n'est pas en mesure de garantir l'établissement des faits, il annule la décision contestée et renvoie l'affaire pour un nouvel établissement des faits. Par la suite, l'autorité de police des constructions doit recommencer les investigations, cette fois avec l'état de référence 1998, etc.

			gences relatives aux compensations correspondantes sont élevées, plus le champ d'application restant pour l'approche territoriale selon l'art. 8c en relation avec l'art. 18^{bis} est important. La disposition peut entraîner une augmentation considérable de l'imperméabilisation du sol, que ce soit à cause de la possibilité d'agrandir des bâtiments ou à cause de la création ou de l'extension d'installations d'équipements.
Art. 38b	Sanctions en cas de manquement à l'objectif de la sanction	++	Élément important du plan de mise en œuvre du contre-projet indirect.
Art. 38b, al. 3 (<u>proposition de minorité</u>)	La sanction de l'obligation de compensation se limite aux bâtiments utilisés de manière non conforme à l'affectation de la zone	-	En excluant de la sanction prévue les constructions conformes à l'affectation (les constructions agricoles, mais aussi les constructions conformes à l'affectation de la zone dans les zones spéciales comme les zones de loisirs et de tourisme), la stratégie de stabilisation n'aurait alors presque plus d'intérêt.

Légende :

++	La disposition entraîne une diminution considérable du nombre de bâtiments ou de l'imperméabilisation du sol en dehors des zones à bâtir
+	La disposition entraîne une diminution notable du nombre de bâtiments ou de l'imperméabilisation du sol en dehors des zones à bâtir
0	Cette disposition n'entraîne ni une diminution ni une augmentation du nombre de bâtiments ou de l'imperméabilisation du sol en dehors des zones à bâtir
-	La disposition entraîne une augmentation notable du nombre de bâtiments ou de l'imperméabilisation du sol en dehors des zones à bâtir
--	La disposition entraîne une augmentation considérable du nombre de bâtiments ou de l'imperméabilisation du sol en dehors des zones à bâtir

4. SYNTHÈSE

L'objectif de stabilisation et la mise en œuvre prévue constituent un net progrès. Ils supposent toutefois que les cantons disposent des instruments nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. De plus, si le droit fédéral prévoit de nouvelles conditions d'autorisation générales, les cantons auront du mal à atteindre leurs objectifs.

La stabilisation du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation du sol est également menacée par les constructions non autorisées. Le rapport sur l'objectif de stabilisation (art. 24g) doit également tenir compte des constructions et des imperméabilisations non autorisées tant qu'elles existent. Il est donc important que les cantons disposent d'un instrument efficace pour lutter contre les constructions non autorisées (art. 25).

Pour atteindre l'objectif de stabilisation, il est en outre important que les cantons puissent être plus stricts que le droit fédéral par rapport à la définition de certaines conditions d'autorisation et exceptions. Pour ce faire, il convient de se fonder sur les articles 24^{quater} et 27a.

Dans la perspective d'une mise en œuvre praticable de l'objectif de stabilisation et de son exécution, il est en outre important de pouvoir travailler avec une base de données adaptée. Tout ce qui doit être exclu du champ d'application des objectifs doit être basé sur des critères faciles à gérer. Dans le cas contraire, la mise à disposition et l'actualisation permanente de la base de données pourrait se révéler être une tâche herculéenne.