



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication
DETEC
CH-3003 Berne

Par courriel :
aemterkonsultationen@are.admin.ch

Berne, le 24 septembre 2024

Modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) pour la mise en œuvre de la deuxième étape de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT 2] et de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables
Prise de position de l'Association des Communes Suisses (ACS)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Dans votre courrier du 19 juin 2024, vous nous avez soumis l'objet cité en titre pour consultation. Nous tenons à vous remercier de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre point de vue au nom des 1500 communes affiliées à l'Association des Communes Suisses (ACS).

Remarques générales

La deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT2), adoptée par le Parlement le 29 septembre 2023, vise à stabiliser le nombre de bâtiments en territoire non constructible, ainsi qu'à stabiliser l'imperméabilisation du sol. En ce sens, le Parlement a souhaité accorder davantage de marge de manœuvre aux cantons s'agissant des zones non constructibles selon le principe de la méthode territoriale. L'objectif étant de pouvoir donner plus de flexibilité, au travers d'un cadre donné par le Conseil fédéral, à la prise en compte des particularités régionales.

Les dispositions de la LAT2 ont également été modifiées par le biais de la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, avec pour objectif de poursuivre le développement des énergies renouvelables. Dans ce contexte, l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) est amenée à être complétée par de nouvelles dispositions d'exécution.

L'ACS soutient l'équilibre qui permet de respecter le principe de séparation des zones constructibles et non constructibles ainsi que la volonté de stabiliser le nombre de constructions hors zone à bâtir, de même que l'imperméabilisation des sols, tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux cantons et aux communes afin que ceux-ci puissent s'adapter aux évolutions futures en matière d'aménagement du territoire et de sorte qu'un développement mesuré des constructions en dehors des zones à bâtir reste possible. Ces éléments avaient déjà été soulevés par l'ACS lors de la mise en consultation du projet de LAT2.

Or le présent projet de modification de l'OAT prévoit des dispositions trop détaillées qui limitent les possibilités des cantons et des communes dans la mise en œuvre des objectifs de la LAT2 voulus par le législateur. Si la nécessité d'édicter des dispositions ciblées pour atteindre les objectifs fixés est claire, l'ACS demande toutefois que les modifications de l'OAT permettent aux cantons et aux communes d'exercer leurs compétences dans un cadre adéquat. En outre, l'ACS regrette que le projet d'ordonnance ne contienne aucune disposition concernant la prime à la démolition, dont le co-financement par la Confédération est pourtant prévu dans la LAT2 (art. 5, al. 3) et sollicité aussi bien par les cantons que par les communes.

S'agissant des aspects relatifs au domaine énergétique, l'ACS salue les dispositions d'exécution visant à faciliter l'assainissement énergétique des bâtiments et la réalisation d'installations énergétiques renouvelables, notamment pour le solaire et la biomasse.

Pour ces différentes raisons et se fondant sur les remarques spécifiques ci-dessous, l'ACS rejette le projet de modification de l'OAT.

Remarques spécifiques

Prévoir un financement fédéral de la prime à la démolition

Lors des débats du Parlement sur la LAT2, l'ACS s'était expressément prononcée en faveur d'une participation financière de la Confédération dans le cadre de la prime à la démolition. En effet, les fonds liés à la taxe sur la plus-value ne permettront pas de couvrir la tâche de financement supplémentaire que représente la prime à la démolition. D'une part, les recettes de cette taxe sont limitées, et d'autre part, les fonds doivent déjà couvrir des indemnités liées aux objectifs de la première partie de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT1). L'ACS demande donc que la présente modification de l'OAT tienne compte de la disposition prévue par le Parlement dans la LAT2 à l'art. 5 al. 3, selon laquelle la Confédération peut allouer des contributions aux cantons pour soutenir les dépenses liées au versement de la prime à la démolition. L'ACS regrette que le projet d'ordonnance mis en consultation ne prévoit actuellement pas de disposition à ce sujet et demande que les modalités de co-financement par la Confédération soient explicitées dès aujourd'hui dans l'OAT.

Objectifs de stabilisation

Le nouveau chapitre 3a de l'OAT règle désormais spécifiquement les objectifs de stabilisation en zone non constructible (art. 25a-g).

L'art. 25a al. 2 OAT prévoit les cas dans lesquels l'objectif de stabilisation doit s'appliquer. Dans le projet d'ordonnance, il est question des « imperméabilisation du sol en dehors des zones à bâtir, à l'exception de la région d'estivage ». Or, dans la LAT2, il s'agit de « stabiliser l'imperméabilisation du sol dans les zones agricoles visées à l'art. 16 qui sont exploitées toutes l'année et qui ne servent pas à l'agriculture et au tourisme » (art. 1, al. 2, let. b^{quater}, LAT). Pour l'ACS, la disposition prévue dans le projet de modification de l'OAT va trop loin, voir contre l'intention du législateur ; elle demande donc que l'art. 25a al. 2 OAT soit modifié en conséquence pour se fonder directement sur la LAT2.

S'agissant de la réalisation des objectifs de stabilisation réglés à l'art. 25b de l'ordonnance, le projet prévoit que les valeurs relatives au nombre de bâtiments et à la surface imperméabilisée ne dépassent pas 101 % des valeurs déterminantes au 29 septembre 2023, date d'approbation du projet par le Parlement. Selon le rapport explicatif, une augmentation de 1 % équivaut à environ 6'200 bâtiments supplémentaires. En cas de dépassement de

cette valeur, le projet d'ordonnance prévoit une obligation de compensation (art. 25f) : tout nouveau bâtiment autorisé en dehors de la zone à bâtir devra être compensé par la démolition d'un bâtiment existant. La réalisation des objectifs de stabilisation sont examinés tous les 4 ans au minimum (art. 25e).

De l'avis de l'ACS, l'objectif de stabilisation de 101 % fixé à l'art. 25b OAT limite fortement la marge de manœuvre accordée aux cantons pour la mise en œuvre de la LAT2. En effet, dans un contexte où les constructions et les surfaces imperméabilisées augmentent encore, un tel plafond serait rapidement atteint. Les cantons ne disposent par ailleurs aujourd'hui pas encore des informations nécessaires pour le calcul de la valeur déterminante au 29 septembre 2023 et n'ont donc pas la visibilité nécessaire pour se prononcer en connaissance de cause. L'ACS souhaite également relever que lors des débats parlementaires, le rapporteur de la Commission de l'énergie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement du Conseil des Etats (CEATE-E) avait exprimé au nom de la commission que cette dernière comptait sur une croissance moyenne de 2% à partir de la date d'approbation de la LAT2¹. L'ACS souhaite donc que la modification de l'ordonnance s'inscrive dans la ligne voulue par le Parlement et que l'objectif de stabilisation prévu par l'art. 25b OAT soit fixé à **102%** des valeurs déterminantes au 29 septembre 2023.

Autorisations solaires en façade

L'ACS salue la possibilité de dispenser d'autorisation les installations solaires en façade sous certaines conditions. Cela permet de valoriser le potentiel des bâtiments existants en matière de production d'énergies renouvelables, afin que les installations soient installées en priorité sur des infrastructures existantes. L'ACS tient toutefois à relever que l'art. 32a^{bis} limite la marge de manœuvre des cantons et des communes en la matière, car il énumère des conditions trop détaillées, qui pourraient être réglées dans les législations cantonales et/ou communales. L'ACS propose donc de biffer l'alinéa 1 de l'art. 32a^{bis} et de se référer à l'alinéa 4, qui est à modifier comme suit :

Art. 32a^{bis}, al. 4 : « Le droit cantonal et les prescriptions communales peuvent définir ~~d'autres~~ des catégories d'installations solaires suffisamment adaptées à l'intérieur des zones à bâtir ».

Mesures de compensation

La révision de la LAT2 ne visait qu'à stabiliser le nombre de bâtiments. Il n'a jamais été question du volume bâti. Pourtant, le Conseil fédéral introduit dans l'art. 33a al. 1 une disposition selon laquelle il ne faut pas augmenter le volume bâti. L'ACS demande la modification de l'art. 33a al. 1 comme suit, à des fins de cohérence des concepts prescrits entre la loi et l'ordonnance, ainsi qu'au sein de l'ordonnance elle-même :

Art. 33a, al. 1 : « Les mesures de compensation doivent dans tous les cas avoir pour effet ~~de ne pas augmenter dans l'ensemble le volume total des constructions hors sol~~ que l'objectif de stabilisation concernant le nombre de constructions et d'installations soit respecté et de ne pas utiliser davantage de surfaces à des fins de construction. Les terres agricoles utilisées doivent être compensées entièrement et de manière équivalente. »

Changement d'affectation hors zone à bâtir

L'ACS propose de supprimer l'art. 38a al. 5, selon lequel une construction ou une installation hors zone à bâtir doit être soumise à une autorisation de construire en cas d'affectation

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-videos?TranscriptId=302407>

nécessitant une protection plus élevée du point de vue du droit de l'environnement. Une autorisation est d'ores et déjà nécessaire pour un changement d'affectation hors zone à bâtir ce qui rend cet alinéa inutile.

Agrandissements supplémentaires pour les établissements d'hôtellerie

Selon l'ACS, la limite de 100 lits prévue à l'art. 43 al. 5 n'est pas adéquate, car ce sont les critères du volume hors sol et de la surface au sol supplémentaire qui sont pertinents.

L'ACS demande que l'art. 43 al. 5 soit modifié comme suit :

« Les constructions et installations qui sont supprimées ailleurs dans le même compartiment de terrain et qui étaient légalement destinées à un usage commercial qui n'était pas imposé par sa destination peuvent donner droit à des agrandissements supplémentaires d'établissements d'hôtellerie. ~~Le nombre de lits ne doit pas dépasser 100.~~ Les agrandissements supplémentaires ne doivent pas créer un volume de bâtiment hors sol ni une surface au sol des bâtiments supérieurs à celui qui serait supprimé ailleurs. [...] »

En vous remerciant pour votre attention, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre considération distinguée.

Association des Communes Suisses

Le président

La directrice



Mathias Zopfi
Conseiller aux États

Claudia Kratochvil

Copie à : UVS, SAB, DTAP