

Prise de position

Deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire

I. Exigences de l'usam

Plus grande organisation faîtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et plus de 600 000 PME, soit 99,8% des entreprises de notre pays. La plus grande organisation faîtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

À ce titre, l'usam exige:

- **le maintien de la conception fédéraliste du développement territorial. L'aménagement du territoire est en premier lieu l'affaire des cantons et doit continuer d'être régi de manière décentralisée. C'est la seule façon de tenir compte des besoins de l'économie et de la société;**
- **la mise en œuvre des dispositions adoptées dans la LAT 1, afin d'accélérer la densification. En l'occurrence, il faut aussi prévoir des simplifications du droit de la construction, la suppression de prescriptions compliquées ainsi qu'une limitation des possibilités de recours et d'opposition;**
- **la pesée des intérêts au cas par cas et, pour ce faire, l'introduction de la flexibilité nécessaire dans la loi sur l'aménagement du territoire;**
- **la poursuite d'une législation globale en matière d'aménagement du territoire, qui tienne davantage compte des besoins de l'économie et des PME.**

II. Contexte

La première étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Celle-ci avait pour but de promouvoir le développement urbain à l'intérieur du milieu bâti et d'utiliser plus efficacement le bien rare qu'est le sol en densifiant les constructions. Avec la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2), le Conseil fédéral entend désormais régler également la construction hors de la zone à bâtir. Après le refus du Conseil national en 2019 d'entrer en matière sur le projet en raison de sa nature restrictive et étrangère à la pratique, la commission du Conseil des États a élaboré un nouveau projet débattu depuis 2021. Trois mécanismes sont au cœur de ce projet: une méthode de stabilisation visant à limiter le nombre de bâtiments et l'imperméabilisation du sol; une prime de démolition versée lors du démantèlement de bâtiments incitant à démolir les constructions qui ne sont plus utilisées; enfin, un mécanisme de compensation prévoyant que la construction de nouveaux bâtiments soit compensée par la démolition de bâtiments similaires, afin d'éviter une augmentation du nombre de constructions.

Le Conseil des États, premier conseil à examiner le projet, a décidé d'introduire des assouplissements dans différents domaines. Il a en outre décidé que le projet LAT 2 constituait le contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale «Contre le bétonnage de notre paysage (Initiative paysage)». Déposée en 2021, celle-ci demande d'inscrire dans la Constitution le principe de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire et de plafonner le nombre de bâtiments hors de la zone à bâtir au niveau actuel. Le Conseil national s'est cependant opposé à la plupart des décisions

du Conseil des États et est revenu à une interprétation plus rigide de la LAT 2. La présente prise de position se fonde sur l'état actuel des débats et constitue une mise à jour de la prise de position LAT 2 du mois d'avril 2019.

III. Appréciation du projet

Force est de constater que le projet actuel répond à de nombreuses exigences de l'agriculture. Toutefois, comme la loi sur l'aménagement du territoire devrait poursuivre un développement global, le projet doit impérativement tenir compte des besoins des entreprises. En outre, la construction hors de la zone à bâtir doit être régie par des instruments clairs et une législation qui accorde aux cantons une plus grande marge de manœuvre et une plus grande flexibilité. Une conception trop rigide et restrictive ne fait que compliquer davantage la loi au lieu de la simplifier. Concrètement, l'usam se positionne donc comme suit:

Méthode de stabilisation – Le projet prévoit de stabiliser à l'avenir le nombre de bâtiments ainsi que l'imperméabilisation du sol hors de la zone à bâtir. L'usam soutient la méthode de stabilisation, contrairement à un plafonnement tel que le prévoit l'initiative paysage. Il est cependant essentiel que la stabilisation permette une certaine augmentation. Cela doit être précisé en conséquence. En outre, la stabilisation de l'imperméabilisation du sol doit être limitée aux bâtiments, sans quoi il serait impossible de développer l'infrastructure en fonction des besoins. À cet effet, les périmètres délimités dans les plans sectoriels pour les constructions et les installations devraient aussi être considérés comme des territoires constructibles pour des installations d'infrastructure.

Prime de démolition – Les propriétaires de constructions et d'installations implantées hors de la zone à bâtir reçoivent, lors de la démolition de celles-ci, une prime correspondant aux frais de démolition. L'usam s'oppose à cet instrument. En effet, dans le cas d'objets anciens ou qui ne sont plus utilisés, cela peut conduire à des spéculations et donc faire monter les prix.

Obligation de compensation – Selon le projet, la planification d'affectation doit prévoir les conditions pour que les utilisations de zones spéciales soient assorties des mesures de compensation et d'amélioration requises. Pour les nouveaux bâtiments à construire dans les zones non constructibles, il faudrait donc démolir ou revaloriser des bâtiments similaires à titre de compensation. L'usam s'oppose à l'obligation de compensation. D'une part, elle serait trop complexe à mettre en œuvre et pourrait entraîner des restrictions supplémentaires au lieu de la simplification souhaitée. D'autre part, elle risque, comme la prime de démolition, d'engendrer une hausse des prix. En outre, l'obligation de compensation fait perdre la flexibilité acquise avec la méthode de planification cantonale.

Priorité aux besoins de l'agriculture – L'agriculture doit explicitement avoir la priorité sur l'utilisation non agricole. L'usam s'oppose à ce que la loi accorde la priorité explicite à l'agriculture. Celle-ci crée un terrain propice à des distorsions de concurrence par rapport aux activités commerciales. En outre, le complément prévu à l'art. 16, al. 5, P-LAT tient déjà compte de la préoccupation de l'agriculture selon laquelle les oppositions liées aux immissions de bruit et d'odeurs rendent impossible le développement des constructions agricoles.

Zones spéciales pour tenir compte des spécificités cantonales – Les cantons doivent pouvoir désigner dans leur plan directeur des zones spéciales hors de la zone à bâtir dans lesquelles des utilisations non imposées par leur destination sont admissibles. L'usam approuve la possibilité de tenir compte des différentes spécificités cantonales dans les plans directeurs en créant des zones d'affectation spéciales. Il est cependant très important que l'instrument des zones spéciales soit mis à la disposition de tous les cantons, et pas seulement des régions de montagne, comme le prévoit le Conseil national.

Installations ayant un lien fonctionnel avec des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination – Selon le droit en vigueur, des constructions ou des installations peuvent être autorisées hors de la zone à bâtir si leur implantation s'impose par leur destination. À cet égard,

l'usam relève que, pour des raisons économiques et écologiques, les installations dont l'emplacement ne s'impose pas par leur destination mais qui ont un lien fonctionnel avec des constructions dont c'est le cas devraient aussi être autorisées hors de la zone à bâtir. Jusqu'ici, des constructions dont l'implantation ne s'imposait pas par leur destination (p. ex. usines de recyclage) ont été autorisées hors de la zone à bâtir en lien avec des constructions dont l'implantation s'imposait par leur destination (p. ex. installations de traitement de graviers). Afin de garantir la poursuite de cette pratique et d'éviter que de telles installations ne soient déplacées dans la zone à bâtir, la loi sur l'aménagement du territoire doit être complétée en conséquence.

IV. Conclusion

La Suisse a besoin d'une politique d'aménagement du territoire équilibrée, qui renforce la marge de manœuvre des cantons et soit suffisamment flexible pour permettre à la société et à l'économie de se développer. C'est la raison pour laquelle il ne faut pas se focaliser unilatéralement sur les besoins de l'agriculture mais considérer également les exigences des entreprises. Il faut en outre accorder aux cantons la flexibilité nécessaire pour tenir compte des différentes spécificités et situations dans leurs régions. Il faut donc renoncer à des mécanismes rigides et restrictifs tels qu'un plafonnement du nombre de bâtiments hors de la zone à bâtir, une obligation de compensation ou l'octroi d'une priorité explicite à l'agriculture notamment.

Berne, le 24 août 2023

Responsable du dossier

Michèle Lisibach
Tél. 031 380 14 19, mél. m.lisibach@sgv-usam.ch