



La révision partielle de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

Roger Nordmann,
Conseiller national PS, VD.
Rapporteur de la Commission

Conférence à la SVIT-School, le 2 octobre 2012, Lausanne

Plan de la présentation

- 1. Les problèmes à l'origine du débat**
- 2. Le sol, un enjeu économique à long terme**
- 3. Vrais problèmes, mauvaise réponse**
- 4. L'approche choisie: ajuster plutôt que bouleverser**
- 5. Les modifications « accessoires »**
- 6. Appréciation**

1. Les problèmes à l'origine du débat

- Depuis 1985, 600 km² bâtis = Lac Léman (ou 1 lac de Brienz / an), ceci sur un total de 41'000 km², dont moins de la moitié sont utilisables.



- Chaque seconde, 1 mètre de terre agricole disparaît.
- Dans la plupart des cantons: croissance + rapide que population
- Chaque année, 40 KM² de bonnes surfaces agricoles disparaissent (lac de Biemme).
- On gâche nos paysages
- Morcellement dramatique pour de nombreuses espèces en danger.
- Le mitage réduit les espaces de détente pour la population et nuit à la qualité de vie

- L'étalement des zones construites représente une charge croissante pour la collectivité (Routes, conduites, à renouveler un jour)
 - L'étalement augmente les besoins de mobilité
 - Tout cela finit par diminuer l'attrait
- La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1980 n'a pas permis de cadrer suffisamment cette évolution. En l'absence de sanctions, application laxiste et « créative » dans certains cantons.

2. Le sol, un enjeu économique à long terme

- Le sol est une ressource finie, non reproductible
 - Contrairement à d'autres ressources finies, comme le pétrole, il n'y a pas d'alternative
 - Chacun a besoin d'espace (besoin incompressible).
 - L'aménagement du territoire grave sur le sol pour des siècles nos besoins d'infrastructures et de transports
 - Il faut des siècles pour reconstituer un terrain agricole.
- **Une gestion du sol laxiste peut éventuellement nous enrichir à court terme, mais il est sûr qu'elle nous appauvrira à long terme.**

- Une offre excessive dévalorise le terrain à bâtir et conduit à une surconsommation de m²
- Faible utilité des zones mal situées
- Sous-utilisation des terrains bien situés
- L'étalement urbain, c'est des coûts massifs pour la collectivité (KM de routes, de tuyaux, de transports publics, etc).
- Egalement en terme d'énergie, de ressources touristique (paysage), d'efficacité agricole, etc.

3. Vrais problèmes, mauvaise réponse

- Problèmes massifs → vraie chance pour Initiative
- Mais l'initiative est très rigide et récompense ceux qui n'ont pas appliqué la loi.
- Initiative constitutionnelle, législation d'application à adopter, 5 ans de perdus.
→ **contre-projet législatif, révision partielle de la LAT**

Initiative retirée conditionnellement à l'entrée en vigueur de la LAT révisée.

La révision se base sur l'article constitutionnel existant, inchangé

Constitution fédérale

Art. 75 Aménagement du territoire

- 1 **La Confédération fixe les principes** applicables à l'aménagement du territoire. **Celui-ci incombe aux cantons** et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.
- 2 La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.
- 3 Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire.

La révision de la LAT

Pas de changement dans les compétences.

Les autorités cantonales gardent leurs prérogatives.

La Confédération muscle un peu les principes, mais ne se mêle pas de l'application.

4. La révision de la LAT: ajuster plutôt que bouleverser

Le contenu de la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire:

- 8 articles retouchés sur une quarantaine
- Lecture commentée
- **Modifications en rouge**

Art. 1 Buts

- 1 La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol **et la séparation entre les territoires constructibles et non constructibles**. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.
- 2 Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:
 - a. de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;
 - abis. d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, sans réduire la qualité de l'habitat;**
 - b. de créer un milieu bâti compact;**
 - bbis. de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques;
 - c. de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie;
 - d. de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays;
 - e. d'assurer la défense générale du pays

Art. 3 Principes régissant l'aménagement

- 1 Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants.
- 2 Le paysage doit être préservé. Il convient notamment:
 - a. de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, notamment des surfaces d'assolement;
 - b. de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage;
 - c. de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci;
 - d. de conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserment;
 - e. de maintenir la forêt dans ses diverses fonctions.
- 3 Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment:
 - a. de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant;
 - abis. de prendre des mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces bâties;
 - b. de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations;
 - c. de maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons;
 - d. d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services;
 - e. de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres.

Art. 8a Contenu du plan directeur en matière d'urbanisation

- 1 Le plan directeur définit en matière d'urbanisation notamment:
 - a. la taille maximale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière d'harmoniser leur extension sur le plan régional;
 - b. la manière de faire concorder entre eux urbanisation et transports, et d'assurer un équipement rationnel et économe en surfaces;
 - c. la manière d'orienter un développement de l'urbanisation de haute qualité vers l'intérieur du milieu bâti;
 - d. la manière de garantir que les zones à bâtir répondent aux exigences de l'article 15 ; et
 - e. la manière de renforcer la réhabilitation urbaine.

(et à l'art 8 al 2)

Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir une base dans le plan directeur.)

Art. 15 Zones à bâtir

Version actuelle

Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui:

- a. sont déjà largement bâtis, ou
- b. seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

Nouveau

- 1 Les zones à bâtir sont définies en fonction des besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.
- 1bi Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.
- 2 L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en suivant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage.
- 3 De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies:
 - a. ils sont propres à la construction;
 - b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans, même si toutes les possibilités des réserves des zones à bâtir ont été épuisées, et seront équipés et construits à cette échéance;
 - bbis. les terres cultivables ne sont pas morcelées;
 - c. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique ;
 - d. ils permettent de mettre en oeuvre les prescriptions du plan directeur.
- 4 La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques pour le classement de terrains en zone à bâtir, notamment pour la manière de calculer le besoin de telles zones.

Art. 15a Disponibilité des terrains constructibles

- 1 Les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'améliorations foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20).
- 2 Le droit cantonal prévoit que l'autorité compétente peut, si l'intérêt public le justifie, imposer un délai pour la construction sur un terrain et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal.

Art. 5 Compensation et indemnisation

- 1 Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.
- 1bis Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20 pour cent. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir.
- 1ter Le produit est utilisé pour les mesures prévues à l'article 5, alinéa 2 ou pour d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'article 3, en particulier à ses alinéas 2 lettre a et 3, lettre abis.
- 1tera Pour le calcul de la taxe, est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir le montant qui est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel.
- 1quat Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe lorsque:
- elle serait due par une collectivité publique, ou
 - le produit escompté de la taxe serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement.
- 1quin. En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses.
- 2 Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation.
- 3 (...)

Dézonage - Zonage

- En raison de leur situation, les terrains que l'on met en zone ont beaucoup plus de valeur que ceux que l'on va dézoner.
- Possibilité de taxer plus que les 20% minimum, et de taxer la plus-value découlant d'une augmentation des droits d'utilisation : 1 étage → 4 étages, Artisanal → Logement.
- La taxation permet de financer les dézonages (affectation) et des mesures d'aménagement du territoire.
- Dans un village, utiliser le remembrement: chaque famille garde du terrain à bâtir, en quantité réduite, mais mieux situé, équipé et réellement constructible. Valeur totale inchangée, voir accrue. Et rationalisation de la géométrie des terres agricoles.
- Avec des qualités et ses défauts: l'initiative Weber a réduit drastiquement la valeur d'une partie des terrains à bâtir mal situés (rend le dézoning moins cher dans les zones touristiques).
- Vitesse de dézonages des zones excessives: pas de contrainte. Peut se faire progressivement, sur 2 générations.

Mise en œuvre (art 37 b).

Cinq ans pour réviser les plans directeurs cantonaux (PDCant)

Gel du total cantonal des zones à bâtir dans l'intervalle.

Cinq ans pour introduire le régime de compensation des avantages (taxe plus-value). Si pas fait dans ce délai, gel de toute nouvelle zone.

5 Les modifications accessoires

- Simplification des installations solaires sur les toits: plus besoin de mettre à l'enquête dans la plupart des cas (Art 18a et précision dans l'ordonnance).
- Bonus permettant de dépasser latéralement de 20 Cm les maximums de coefficient d'utilisation du sol, pour permettre une isolation thermique performante.

Art. 18a Installations solaires

1 Dans les zones à bâtir et les zones agricoles, **les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ne nécessitent pas d'autorisation** selon l'art. 22, al. 1. De tels projets doivent être simplement annoncés à l'autorité compétente.

2 **Le droit cantonal** peut:

a. désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels **d'autres installations solaires peuvent aussi être dispensées** d'autorisation;

b. prévoir une **obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protéger.**

3 Les installations solaires sur des **biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale** sont toujours soumises à une autorisation de construire. Elles ne doivent pas porter d'atteinte majeure à ces biens ou sites.

4 Pour le reste, **l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques.**

Rapport commission sur 18a (BO 1.3.2011)

Le contenu du projet d'ordonnance [...] : 1: *"les installations solaires sont considérées comme suffisamment adaptées aux toits [...] sont dispensées d'autorisations si leur épaisseur n'excède pas 20 centimètres, si elles ne dépassent pas le faîte, la base ou les côtés du toit et si, selon les normes techniques actuelles, elles ne sont pas réfléchissantes et sont d'un seul tenant."* [...] à savoir ne pas pénaliser les installations thermiques et ne pas favoriser uniquement les installations intégrées stricto sensu, c'est-à-dire celles qui remplacent les tuiles.

Nous avons, en commission, principalement discuté des toits inclinés, mais il était clair qu'il serait aussi judicieux de dispenser d'autorisation les installations sur les toits plats de la zone industrielle, même si les panneaux ne sont pas parallèles au toit [...] Le Conseil fédéral aura toute latitude de régler cette question dans l'ordonnance.

Pour le reste, l'administration a encore indiqué: ... [l'ordonnance] indiquera dans quels cas il est obligatoire de passer par une autorisation de construire parce que la zone mérite une attention particulière ou que le bâtiment est un bien culturel d'importance nationale ou cantonale ou qu'il se situe dans un site naturel d'importance cantonale ou nationale. Dans ces cas-là [...] il ne sera pas question d'interdire les installations solaires, comme certaines communes le font abusivement sur la base d'une simple notation dans l'inventaire ISOS [...] il faudra passer par une autorisation de construire et l'installation devra être conçue de manière à ne pas porter d'atteinte majeure à ces biens ou à ces sites.

6. Appréciation

Une bonne réponse à une initiative trop simple.

- Soutien ferme de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.
- Approuvé CN 108 à 77, CdE: 30 à 10.
- Soutien ferme du Conseil fédéral

La révision de la LAT permet de renforcer la planification du territoire sans centraliser au niveau fédéral: on se base sur les compétences et les outils actuels, en les renforçant.

Sans cette révision, l'initiative a de réelles chances, en raison de sa simplicité: un moratoire de 20 ans

En conclusion: cette loi défend l'intérêt général à long terme, à savoir utiliser de manière parcimonieuse et efficace le sol, mais sans tomber dans la brutalité.