

Office fédéral du développement territorial  
3003 Berne  
Via: [aemterkonsultationen@are.admin.ch](mailto:aemterkonsultationen@are.admin.ch)

Berne, le 25. septembre 2024

## **Consultation OAT | Prise de position de la DTAP**

Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position à propos de la révision de l'OAT. Nous vous remercions également pour la collaboration étroite et transparente avec notre comité ainsi qu'avec la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) lors de l'élaboration du projet. Les remarques et propositions suivantes se fondent sur les commentaires de la COSAC, de la CCE et de la CDPNP, et tiennent compte des demandes de l'EnDK. La COSAC prendra directement position dans le cadre de la consultation parallèle portant sur le guide de la planification directrice.

### **Evaluation quant au fond**

Avec l'adoption de la LAT2, de nouvelles règles ont été établies pour la construction hors de la zone à bâtir. Le Parlement fédéral poursuivait deux objectifs d'ordre supérieur: stabiliser le nombre de constructions et d'imperméabilisations hors de la zone à bâtir (objectif de stabilisation) et accorder aux cantons une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des territoires non constructibles (approche territoriale). Les deux orientations visent à donner aux cantons une plus grande marge de manœuvre à l'intérieur de limites plus claires en matière de construction hors zone à bâtir, d'une part en leur laissant le soin de trouver le moyen de respecter l'objectif de stabilisation et, d'autre part, en créant la possibilité de tenir compte plus souplement des particularités régionales.

Dans le projet, il ne reste presque plus rien de cette liberté et de la confiance y afférente accordée par la loi aux cantons. A donc ainsi été manquée l'occasion d'élever le système actuel, jusqu'ici axé sur des questions particulières, à un niveau stratégique, en ce sens que la Confédération piloterait désormais les cantons de manière logique et exclusivement par le biais des plans directeurs et des concepts globaux qui y sont liés, en leur laissant au demeurant le plus de liberté possible et en ne leur prescrivant aucune directive détaillée. Au lieu de cela, le projet régleme par exemple des processus internes aux cantons (art. 25d al. 2) ou limite immédiatement et de manière disproportionnée les possibilités de la nouvelle approche territoriale introduite par des prescriptions détaillées sur la compensation en termes de surface

ou de volume (art. 33a al. 1). Cette surréglementation doit être rejetée. Elle génère des charges administratives excessives dans les cantons et procure tout au plus une modeste utilité.

**La DTAP propose la suppression de l'art. 33a al. 1 P-OAT.**

Au lieu d'instituer un système cohérent et efficace de contrôle stratégique de la Confédération à l'appui des plans directeurs et des concepts de stabilisation, qui aurait laissé des libertés aux cantons pour s'ajuster à leurs conditions-cadres respectives, un mécanisme de contrôle supplémentaire pour la Confédération a été ajouté au système existant de réglementations détaillées.

**La DTAP reconnaît que des dispositions d'exécution ciblées de la LAT2 sont nécessaires, mais souhaite un projet réduit à l'essentiel et de nature générale, qui laisse aux cantons les libertés accordées à l'unanimité par le Parlement fédéral et approuve par conséquent le projet sous réserves. Les remarques et propositions suivantes doivent permettre à la Confédération d'atteindre cet objectif lors du remaniement du projet.**

**Contribution fédérale aux primes de démolition**

La construction hors zone à bâtir est en grande partie régie par le droit fédéral. Les cantons disposent d'une liberté restreinte et ne peuvent appliquer que ce qui est défini au niveau fédéral.

Ainsi, la LAT2 prévoit que les cantons doivent verser, le cas échéant, une prime de démolition (art. 5a LAT). Il est également stipulé que la Confédération peut à cet égard soutenir financièrement les cantons. Le financement des primes de démolition via le produit cantonal des taxes sur la plus-value, mentionné dans la LAT2 et le présent rapport explicatif, ne sera pas suffisant car, d'une part, ces moyens sont très limités et, d'autre part, ils sont (doivent être) déjà utilisés à d'autres fins, notamment pour réaliser les objectifs de la LAT1 (développement vers l'intérieur).

Avec la prime de démolition directement exigible par les personnes qui démolissent, on a massivement porté atteinte à la souveraineté financière des cantons. A cet égard, le fait que la Confédération ne soit pas prête à cofinancer la prime de démolition n'est ni compréhensible quant au contenu, ni réalisable financièrement par les cantons, ni conforme à la volonté du législateur, et par ailleurs ne correspond pas non plus dans ce projet à la collaboration dans un esprit de partenariat, qui a prévalu jusqu'à présent.

**La DTAP propose que la Confédération soutienne les cantons dans le financement des primes de démolition (en fonction des conditions cadres cantonales respectives). En moyenne nationale, la part de financement de la Confédération doit s'élever à 70-80%.**

### **Objectif de stabilisation**

Le projet prévoit que la croissance maximale des constructions et des surfaces imperméabilisées dans la zone non constructible ne doit pas dépasser 1% depuis le 29 septembre 2023. Si cette valeur est dépassée, une obligation de compensation directe intervient.

La situation des cantons est de plus en plus précaire depuis le 29 septembre 2023: le nombre de constructions et de surfaces imperméabilisées ne cesse d'augmenter, alors que le plafond de la croissance maximale se rapproche, sans que les cantons n'aient reçu d'informations définitives sur les paramètres décisifs pour le calcul de la valeur déterminante (état au 29 septembre 2023) et de la croissance. Par conséquent, les cantons doivent disposer de suffisamment de temps pour la mise en œuvre des exigences, dès que celles-ci seront disponibles.

**La DTAP propose que le projet soit adapté de manière à ce que soit autorisée une croissance de 2% avant qu'une obligation de compensation n'intervienne.**

### **Imperméabilisation des sols**

Conformément à l'art. 8d al. 2 LAT, l'imperméabilisation des sols due à des installations énergétiques ou à des installations de transport cantonales ou nationales ne doit pas être prise en compte dans l'objectif de stabilisation.

Le législateur exprime ainsi implicitement que les imperméabilisations du sol imputables à un mandat légal d'équipement ou d'approvisionnement de la collectivité ou à un intérêt public prépondérant ne doivent pas tomber dans le champ d'application de l'objectif de stabilisation. Il doit d'autant plus en être de même pour les imperméabilisations du sol directement requises en raison de prescriptions du droit supérieur nominal ou fonctionnel de l'aménagement du territoire (p. ex. protection de l'environnement, protection contre les incendies, protection de la santé), car les cantons ne peuvent pas contrôler ces imperméabilisations. En voici quelques exemples:

- Les infrastructures de la mobilité douce en général et les voies cyclables en particulier (au vu de leur grand intérêt public, cf. par exemple l'art. 5 de la loi fédérale sur les voies cyclables [RS 705] ainsi que le plan sectoriel des transports).
- les décharges sur lesquelles l'imperméabilisation du sol est nécessaire en raison des prescriptions légales en matière de protection des eaux, ainsi que les installations d'eau d'extinction et les stations d'épuration situées en dehors de la zone à bâtir.
- Installations et infrastructures qui, comme l'approvisionnement en énergie, sont nécessaires à l'approvisionnement de base de la population, comme par exemple les raccordements pour l'approvisionnement en eau potable ou, plus généralement, pour l'approvisionnement en eau.

**La DTAP propose de soit intégrée dans l'OAT une disposition qui concrétise davantage l'art. 8d al. 2 LAT. Cette disposition est à interpréter de manière à ce que la notion d'"installations énergétiques et d'installations de transport cantonales ou nationales" couvre toutes les installations d'approvisionnement en énergie ainsi que les infrastructures de mobilité douce, de**

**même que les décharges mentionnées ci-dessus, les accès et les infrastructures des points d'eau d'extinction, les accès et les bâtiments pour l'approvisionnement en eau potable, etc.**

### **Production d'énergie durable / ISOS**

La révision de l'OAT a également pour but de faciliter la construction d'installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Cette intention est reçue positivement. Les installations de production ont besoin de raccordements adéquats au réseau pour que le courant produit puisse être acheminé. Les dispositions du chapitre 5 creusent encore l'écart entre la possibilité d'autorisation des installations de production (c'est-à-dire la définition de l'implantation imposée et l'extension de la liberté d'autorisation) et celle des installations côté réseau. Les raccordements au réseau et les lignes pour ces installations devraient être pris en compte dans la révision.

D'autre part, le projet manque l'occasion de préciser et de simplifier la pratique en matière d'autorisation des installations solaires sur les monuments culturels et dans les zones ISOS. Dans la pratique, il n'est pas aisé pour les autorités de déterminer dans quelle mesure une installation solaire porte une «atteinte notable» à un monument culturel ou si des intérêts esthétiques priment «exceptionnellement» sur les intérêts d'utilisation. Dans ce contexte, il serait utile de disposer de règles du jeu claires et compréhensibles pour l'examen au cas par cas, afin de rendre possible, avec la diligence requise, la construction d'installations PV sur ces objets également, et d'assurer ainsi une sécurité du droit et de la planification pour les autorités, les maîtres d'ouvrage, les auteurs de plans et les entreprises.

### **La DTAP propose d'introduire deux articles supplémentaires dans l'OAT (cf. annexe 2)**

#### **Base de données**

Le Conseil fédéral propose un objectif de stabilisation pour les bâtiments et les surfaces imperméabilisées. La DTAP soutient en principe cet objectif. Pour que le respect de cet objectif de stabilisation puisse être monitoré et vérifié, il faut une base de données qui, à l'heure actuelle, n'existe pas encore sur l'ensemble du territoire.

Afin que les données puissent être collectées et gérées moyennant un déploiement raisonnable de ressources et qu'elles puissent être comparées entre les cantons, il y a lieu de développer une méthodologie qui s'en tienne au strict nécessaire. Ces travaux sont déjà en cours, mais le volume des données à collecter semble augmenter au fur et à mesure de leur élaboration. Nous rejetons l'idée d'établir un lien direct entre l'objectif stratégique de stabilisation et les activités opérationnelles de la procédure de demande de permis de construire. Le monitoring doit pouvoir s'effectuer indépendamment des activités quotidiennes et de manière automatisée. Des tâches supplémentaires à confier aux services cantonaux compétents en matière de demandes de permis de bâtir ne sont ni adaptées à l'objectif ni réalisables. Si le modèle de données n'est pas limité au strict nécessaire, les autorités cantonales compétentes se verront confier des tâches et des charges qui n'ont aucune nécessité.

A titre illustratif (et aussi pour le potentiel de généralisation évoqué plus haut), qu'il soit ici mentionné que l'art. 25d P-OAT pourrait être limité à l'alinéa 1 et que, de manière plus générale, seuls les «~~plans ou géodonnées-Indications~~ des surfaces au sol des bâtiments» seraient à joindre aux «~~demandes~~»~~demandes de permis de construire~~.

**La DTAP propose que le volume des données à collecter pour le monitoring de l'objectif de stabilisation soit limité au minimum, tout en garantissant la comparabilité des données entre les cantons. La collecte doit être automatisée et dissociée de la procédure de demande de permis de construire.**

### **Entrée en vigueur**

Actuellement, les cantons ne peuvent pas encore prendre de mesures garantissant la sécurité du droit et ciblées pour la mise en œuvre les objectifs de la LAT2. Pour ce faire, il est nécessaire (1) de faire connaître les exigences liées à la base de données ainsi qu'à (2) la collecte de celles-ci, (3) à la révision et à l'approbation des plans directeurs cantonaux et (4) d'adapter en conséquence les législations cantonales.

Par conséquent, toutes les informations requises pour la mise en œuvre de la LAT2 sont à mettre à la disposition des cantons le plus rapidement possible et un délai suffisant doit leur être accordé pour exécuter les exigences.

### **La DTAP propose que**

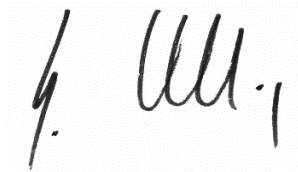
- 1. les cantons disposent de suffisamment de temps pour adapter leurs propres bases légales et instruments, en fixant l'entrée en vigueur de la LAT2 / OAT au plus tôt 9 mois après la publication du texte législatif définitif et des instruments mis à disposition par la Confédération;**
- 2. un guide pour la mise en œuvre soit mis à la disposition des cantons, qui leur permette de prendre des mesures pour respecter l'objectif de stabilisation avant même l'entrée en vigueur de la LAT2 / OAT;**
- 3. des informations soient mises à la disposition des cantons pour savoir quand tel ou tel aspect de la révision de la LAT2 entrera en vigueur (depuis le 29 septembre 2023 / dès l'entrée en vigueur de la LAT2 et de l'OAT / dès l'approbation des plans directeurs cantonaux par l'ARE, etc.)**

Nos conférences spécialisées ont étudié le projet de manière approfondie. Vous trouverez en annexe quelques remarques détaillées. La Conférence suisse des aménagistes cantonaux, en particulier, reste à votre disposition pour la suite des travaux et apporte volontiers les connaissances techniques acquises.

Avec nos cordiales salutations,

**Conférence des directeurs des travaux publics,  
de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP**

Le président



Stephan Attiger

La secrétaire générale



Mirjam Bütler

Copie à:

Y. Bichsel et S. Schürer, SG DETEC

M. Lezzi et S. Scheidegger, ARE

Annexe 1: Remarques détaillées

Article E-OAT	Remarque
<b>25a al. 2</b>	<p>L'objectif de stabilisation de l'imperméabilisation des sols ne doit s'appliquer qu'à l'intérieur des zones agricoles (région d'estivage exclue), comme le prévoit la loi, et ne pas être étendu à l'ensemble du territoire hors des zones à bâtir.</p> <p>Le projet du CF n'est pas compatible avec le texte de la loi et constitue une extension massive par rapport à l'art. 1 al. 2 let. b<sup>quater</sup> LAT. Les zones selon art. 17 et 18 LAT doivent être exclues du champ d'application de cet objectif de stabilisation, à moins qu'elles ne soient recouvertes par une zone visée à l'art. 16 LAT. Le Parlement a voulu préserver les sols dans les zones agricoles. Il n'était nullement question de forêts, de zones protégées ou de zones spéciales hors de la zone à bâtir.</p>
<b>25a al. 3</b>	<p>Il faut renoncer à mentionner des exemples concrets («béton ou asphalte»). Il existe désormais du béton perméable (voir béton drainant) et un pavé autobloquant ou autre peut également être considéré comme imperméable. De plus, les innovations techniques sont constantes.</p>
<b>25e al. 2</b>	<p>Il y a lieu de définir le terme «compromis».</p>
<b>25f al. 1</b>	<p>S'agissant du champ d'application, il serait plus cohérent de renvoyer à l'art. 1 al. 2 LAT plutôt que d'introduire une nouvelle définition.</p>
<b>25f al. 2</b>	<p>La renaturation ici exigée implique une contrainte supplémentaire qui n'est pas prévue par la loi.</p> <p>Il s'agit d'accorder aux cantons une certaine flexibilité en matière de compensation, raison pour laquelle doivent également suffire des «garanties suffisantes pour leur mise en œuvre», et non pas seulement l'exécution complète.</p>
<b>32<sup>bis</sup> al. 1</b>	<p>Dans le rapport explicatif, il manque l'importante note de bas de page 4 «sites sensibles».</p>
<b>32c al. 1</b>	<p>L'expression «qui existeront légalement à long terme» est malheureuse dans la mesure où il ne devrait pas y avoir - par principe - d'installations qui existent illégalement. C'est pourquoi l'ajout du terme «légalement» est obsolète.</p>
<b>32a<sup>bis</sup> al. 1 let. d</b>	<p>L'expression «même teinte que les surfaces de façades existantes» n'a pas de sens dans la pratique, car les matériaux provoquent une coloration différente pour une même teinte du nuancier RAL ou NCS. Il est donc préférable d'utiliser «une teinte aussi proche que possible».</p>
<b>32e al. 4, 32f al. 3, et 32g al. 2</b>	<p>Le mot «complète» est source de confusions et d'insécurité du droit, car il n'est pas possible de savoir de manière définitive quand une pesée des intérêts peut être qualifiée de «complète». Il devrait donc être supprimé.</p>
<b>32g al. 1</b>	<p>Dans la législation sur l'énergie, la terminologie «utilisation économe et rationnelle» a été remplacée par «utilisation économe et efficace». Nous proposons donc de remplacer «rationnel» par «efficace».</p>
<b>43b al. 1</b>	<p>Au vu de l'obligation légale claire, la fixation d'un délai semble appropriée. Il doit toutefois rester possible, dans un cas particulier, de tenir compte de la proportionnalité (p. ex. rapport de bail pour les immeubles d'habitation). D'où l'expression «<i>en règle générale</i>, dans un délai de 30 jours».</p>

## Annexe 2 : Articles supplémentaires

### *Art. 32b<sup>bis</sup> Installations solaires sur des biens culturels d'importance cantonale ou nationale*

Les installations solaires disposées sur ou à proximité de biens culturels d'importance cantonale ou nationale (art. 18a al. 3 LAT) n'occasionnent pas d'atteinte majeure à ce bien culturel si elles remplissent les conditions suivantes:

- a. Elles sont suffisamment adaptées selon l'art. 18a al. 1 LAT et respectivement aux art. 32a et 32a<sup>bis</sup>.
- b. Elles satisfont à des exigences de conception accrues en conservant ou en préservant au moins autant que possible par l'emplacement de leur montage, leur disposition, leur forme et leur teinte les éléments caractéristiques du bien culturel expressément décrits et en pouvant être démantelées sans endommager le bien culturel au cas où les objectifs en matière de protection l'exigeraient. En cas de rénovation complète de la toiture avec remplacement de la structure historique, la mise en place d'une nouvelle installation solaire intégrée ne constitue pas une atteinte majeure.
- c. Elles sont disposées sur le bien culturel ou dans le voisinage d'un tel bien culturel de telle sorte qu'elles soient peu visibles depuis les lieux accessibles au public dans l'environnement direct ou proche ou, à défaut, qu'elles soient conçues selon l'art. 32b<sup>bis</sup> let. b de manière à ne pas constituer une atteinte majeure pour l'environnement. Si un bâtiment n'est protégé qu'en raison de la valeur de sa situation, une installation solaire ne constitue en principe pas une atteinte majeure.

### *Art. 32b<sup>ter</sup> Installations solaires dans des zones de protection des sites construits*

Dans les zones de protection des sites construits d'importance cantonale ou nationale (art. 18a al. 3 LAT), les mesures d'intégration esthétique des installations solaires visées à l'art. 32b<sup>bis</sup> let. c peuvent engendrer des coûts d'installation supérieurs d'au plus 10% par rapport à la réalisation d'une installation solaire suffisamment adaptée selon l'art. 18a al. 1 LAT et les art. 32a et 32a<sup>bis</sup>.