



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Commission de l'environnement, de
l'aménagement du territoire et de
l'énergie
M. Martin Schmid
CH-3003 Berne

p.a. info@are.admin.ch

Réf. : 21_COU_4394

Lausanne, le 8 septembre 2021

Consultation - Révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2e étape avec un contre-projet à l'initiative pour le paysage)

Monsieur le Président,

Le Canton de Vaud a été invité le 21 mai 2021 à prendre position sur la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2e étape avec un contre-projet à l'initiative pour le paysage).

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec la plus grande attention du dossier transmis et salue la volonté de donner des marges supplémentaires aux cantons pour gérer les constructions et installations hors des zones à bâtir, ainsi que le maintien des compétences cantonales pour les tâches qui leur incombent. Le Conseil d'Etat partage également les préoccupations de votre Commission quant aux risques liés à un bétonnage excessif du territoire et à la nécessité de lutter contre le mitage du territoire par le maintien du principe de séparation entre les zones constructibles et non constructibles, déjà consacré par l'article 1 alinéa 1 de la Loi sur l'aménagement du territoire.

Cependant, au vu des nombreuses préoccupations que la consultation des directions et services concernés a suscitées, le Conseil d'Etat est d'avis que le nouveau projet n'est pas encore abouti. En particulier, l'objectif de stabilisation de l'imperméabilisation du sol, sa mise en œuvre et son monitoring ne sauraient convaincre en l'état. Le Conseil d'Etat constate en effet que des problèmes techniques rendent impossible leur mise en œuvre sans moyens disproportionnés, et que l'utilisation effective du sol est souvent mixte agricole et non agricole de sorte qu'elle ne peut pas être attribuée à l'une ou l'autre de manière univoque. Le Conseil d'Etat entend également les profondes craintes exprimées par les services en charge de l'agriculture quant aux possibles limitations du développement des exploitations agricoles, pourtant nécessaire à la sécurité alimentaire helvétique (art. 104a Cst.) et souhaite par ailleurs rappeler l'importance économique de ce domaine pour le Canton de Vaud. Enfin, la lutte contre la crise de la biodiversité ne semble pas suffisamment prise en compte dans le projet de législation tel qu'il est présenté, alors qu'il s'agit d'un engagement majeur pour le Conseil d'Etat.

Ainsi, en sus des quelques remarques dont le Conseil d'Etat vous fait part dans cette prise de position, vous trouverez dans un document joint les remarques et observations techniques des entités étatiques consultées.

Le Conseil d'Etat constate que l'obligation générale de démolition prévue par le projet du Conseil fédéral du 31 octobre 2018 a été retirée du projet présenté aujourd'hui et remarque que la possibilité pour les cantons de planifier des projets et de les soumettre à une compensation reste le cœur de la modification de la LAT. Ce modèle de compensation par planification semble être le seul mécanisme qui pourrait permettre une certaine régionalisation des règles hors zone à bâtir. Sur le principe il répond donc à la demande de longue date des cantons de tenir compte des spécificités régionales et d'assouplir la rigidité des règles fédérales très détaillées et complexes. Par ce processus de planification, le Conseil d'Etat espère qu'une véritable pesée des intérêts remplace l'approche actuelle très juridique de la problématique. En revanche, le Conseil d'Etat estime que le plan directeur cantonal n'est pas l'outil adéquat pour corriger une évolution non conforme du régime d'octroi de permis de construire. Il serait ainsi détourné de son objectif stratégique et proactif, et deviendrait un outil réactif de police des constructions. Comme le plan directeur cantonal n'est pas opposable aux particuliers, des dispositions légales ou des plans d'affectation resteront indispensables, rendant le mécanisme excessivement lourd.

Le Conseil d'Etat doute que les mesures prévues pour diminuer le nombre de constructions hors de la zone à bâtir soient réellement incitatives. La prise en charge des coûts de démolition (à l'exclusion du traitement des matériaux pollués, ce qui est regrettable) comme moyen d'encouragement des autorités pourrait ne pas suffire pour convaincre les propriétaires. Ces derniers pourraient en effet choisir de conserver leur bâtiment avec l'espoir qu'il serve de monnaie d'échange pour une compensation, telle que prévue aux art. 8c et 18^{bis}, ou préférer poursuivre la valorisation du bâtiment grâce à une utilisation non conforme à la zone. De surcroît, le Conseil d'Etat est opposé à un financement des dépenses induites par le projet de loi fédérale en consultation et demande que les nouvelles dépenses soient prises en charge, au moins pour moitié, par la Confédération.

Le Conseil d'Etat est préoccupé par la mesure de contrainte prévue par les dispositions transitoires en cas de non-respect de la stabilisation du nombre des bâtiments, car elle est difficilement applicable et qu'elle heurte le sens de la justice. En effet, la disposition prévoit qu'un·e exploitant·e agricole se trouve bloqué·e pour un projet agricole qui est en tout point conforme à l'affectation de la zone, jusqu'à ce qu'un·e autre propriétaire ait démoli un bâtiment comparable dans le canton (art. 38c al. 3). Le Conseil d'Etat demande ainsi à qui il reviendrait de trouver un objet de compensation et de le financer et relève qu'un tel scénario promet des litiges judiciaires dont les issues semblent pour le moins incertaines.

Enfin, le Conseil d'Etat considère que le projet mis en consultation ne remplit pas l'un de ses objectifs, soit celui de simplifier et de clarifier le droit hors zone à bâtir puisqu'il ajoute de nouvelles dispositions dérogatoires superflues (notamment les art. 24^{bis} et 24^{ter}) et complique l'application d'autres dispositions (notamment les art. 1 al. 2 lit b^{quater}, 8c, 18^{bis}, 24e al. 6, et 38c). De plus, aucune disposition actuelle n'est abandonnée et de nouvelles exceptions et outils sont ajoutés au catalogue de règles pour un territoire qui est censé

être inconstructible. Le Conseil d'Etat regrette ainsi que le droit dérogatoire complexe actuel n'ait pas été remplacé par un nouveau système basé sur une planification cantonale ou régionale garantissant les buts et principes de l'aménagement du territoire.

Vu ce qui précède, si le Conseil d'Etat soutient les objectifs constitutionnels sur lesquels repose la LAT, il rejette l'adaptation proposée en l'état. . Au surplus, le Conseil d'Etat réaffirme son engagement à mettre en œuvre le premier paquet de modifications de la LAT (LAT1), afin d'atteindre tous les objectifs fixés par la loi fédérale en vigueur.

En vous remerciant de nous avoir donné l'occasion de prendre position, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- Remarques et observations détaillées

Remarques et observations détaillées des entités concernées du Canton de Vaud sur la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2e étape avec un contre-projet à l'initiative pour le paysage)

Les entités suivantes ont été consultées pour la présente prise de position : le Secrétariat général du Département des finances et des relations extérieures (SG-DFIRE), la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), le Secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale (SG-DSAS), la Direction générale de l'environnement (DGE), la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) et la Direction générale du territoire et du logement (DGTL).

Prise de position commune de la DGE et de la DGTL, complétée par une remarque du SG - DSAS :

De manière générale, leurs remarques peuvent être résumées selon ce qui suit :

L'objectif de stabiliser le nombre de bâtiments hors zone à bâtir est conforme à l'art. 75 Cst. qui vise une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. Il est cependant douteux que le projet puisse atteindre cet objectif, de nouveaux bâtiments conformes à la zone pouvant toujours être construits alors que les bâtiments non conformes supprimés serviront à en compenser de nouveaux. La prime prévue pour soutenir la démolition de bâtiments plus utiles à l'agriculture ne semble pas être suffisamment intéressante pour déployer un réel effet sur les surfaces des bâtiments hors zone à bâtir. Les propriétaires qui prévoient une reconstruction de leur bâtiment agricole pourraient rester les seules personnes intéressées mais sans qu'il en résulte une diminution des surfaces des bâtiments. Conserver sa construction non conforme à la zone agricole semble rester toujours plus intéressant que de la démolir sans réelle compensation. On peut donc craindre que ces objets soient « thésaurisés » pour éventuellement être valorisés comme objets de compensation lors de projets de construction en application de la méthode de compensation par planification.

A ce sujet, il est regrettable que l'obligation générale de démolition du projet du Conseil fédéral du 31 octobre 2018 ait été abandonnée (art. 23d). Cette mesure aurait favorisé la réalisation des objectifs de stabilisation (art. 1 al. 2 lit b^{ter} et b^{quater}). Selon cette disposition, de nouvelles constructions et installations ne pourraient être autorisées que moyennant une condition résolutoire de démolition et de remise en état naturel des lieux dès que l'utilisation autorisée cesse et aucune nouvelle utilisation conforme à la zone ou imposée par sa destination ne peut être autorisée.

L'objectif de stabiliser l'imperméabilisation du sol est également louable mais la volonté d'exclure les constructions et installations agricoles, les infrastructures de transport cantonales et fédérale ainsi que toute installation dans des territoires non exploitables à l'année par l'agriculture risque de le rendre inefficace. Les effets mesurés et reportés ne reflèteront pas l'évolution réelle du « bétonnage » du paysage. Au lieu de parler

uniquement de l'imperméabilisation du sol, il convient d'élargir l'horizon et d'inclure toutes les surfaces de sol compacté en zone agricole.

Les projets en zone agricole sont déjà contraints de minimiser l'impact sur le territoire et l'environnement. Le renforcement de ce principe par la formule proposée concorde avec l'application actuelle de la loi est ainsi bienvenu.

La possibilité de planifier des projets et de les soumettre à une compensation reste le cœur de la modification de la LAT. Le modèle de compensation par planification semble être le seul mécanisme qui pourrait permettre une certaine régionalisation des règles hors zone à bâtir. Sur le principe il répond donc à la demande de longue date des cantons de tenir compte des spécificités régionales et d'assouplir la rigidité des règles fédérales très détaillées et complexes. Par un processus de planification, on peut espérer qu'une véritable pesée des intérêts remplace l'approche actuelle très juridique de la problématique.

En revanche, par rapport au projet initial du Conseil fédéral, le projet soumis à consultation a introduit un alinéa nouveau proposant que les cantons peuvent délimiter des zones spéciales dans lesquels la réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation est possible (art. 8c al. 1^{bis}). Cette disposition pourrait ainsi répondre aux cas visés par la compensation par objets : le changement d'affectation complet pour de l'habitation de bâtiments qui ne sont plus nécessaires à l'agriculture mais qui sont bien situés par rapport aux équipements et aux transports publics existants. La compensation nécessaire viserait ainsi une diminution du « mitage » du territoire en éliminant les objets les plus dispersés et les plus impactant sur l'environnement et le paysage, en augmentant toutefois les impacts de constructions existantes ailleurs.

Comme pour le projet initial du Conseil fédéral, il reste une grande inconnue, à savoir si ces dispositions résistent à l'application pratique ou si elles restent lettre morte. En effet, les obstacles procéduraux à franchir et le temps nécessaire pour y parvenir pourraient avoir pour effet que les promoteurs des projets abandonnent en cours de route. Comme le plan directeur ne permettra pas aux particuliers de s'y opposer, les mesures prévues resteront incertaines jusqu'à la mise à l'enquête publique des plans d'affectation. Cette insécurité pourrait repousser les propriétaires de participer à l'élaboration des mesures de planification directrices et d'affectation alors que la plus-value potentielle d'une telle démarche risque d'être très faible à cause de la compensation obligatoire. Néanmoins, ce mécanisme reste le seul envisageable aujourd'hui pour sortir du carcan des dispositions dérogatoires hors zone à bâtir dont la liste ne cesse de s'allonger. Il est donc judicieux de donner une chance à cette nouvelle approche du droit hors zone à bâtir.

La faculté des cantons d'être plus restrictive que la Confédération risque de rester purement théorique car dans la situation politique actuelle dans les cantons, on voit mal un parlement cantonal priver certains propriétaires des droits hors zone à bâtir possibles sans obligation de compensation, sauf éventuellement par une initiative populaire, comme ce fut le cas à Zurich pour les surfaces d'assolement.

Les constructions illicites hors zone à bâtir restent un fléau qui mobilise trop de ressources aux administrations cantonales et communales. Le renforcement de la panoplie d'outils de l'autorité cantonale pour rétablir un état conforme au droit est ainsi

bienvenu et pourrait avoir pour effet qu'il devient moins attractif de mettre les autorités devant le fait accompli.

Le projet de monitoring hors zone à bâtir ne semble pas encore abouti. La proposition de se baser sur le RegBL pour surveiller les surfaces des bâtiments est judicieuse et permet de croiser les informations des différents registres et géodonnées. Il est cependant important d'être conscient que cette méthode ne permettra pas de distinguer entre les constructions licites et illicites ni entre les différentes utilisations. Elle donnera ainsi une image à un moment donné du par cet des surfaces des bâtiments existants qui répondent aux critères du RegBL.

En ce qui concerne le monitoring des surfaces imperméabilisées, le projet n'est pas convaincant et n'est pas applicable dans la pratique. En premier lieu, il convient d'étendre cette mesure à toutes les surfaces de sol compacté. Ensuite, il n'est pas possible de distinguer les surfaces de sol compacté à des fins agricoles et non agricoles. La plupart des routes et places ont une utilisation mixte de sorte qu'un inventaire perdra son objectivité et donc sa pertinence. Même si cette distinction était possible, ces informations n'existent pas aujourd'hui et l'effort pour recenser l'état existant au moment du vote final serait disproportionné par rapport à l'utilité de ces données. Il convient que ce monitoring fasse abstraction de l'usage qui est fait des surfaces de sol compacté et se base sur des données existantes, notamment la statistique des surfaces de swisstopo. Bien que ces données ne fournissent pas une image précise en raison de la méthode utilisée, elles permettront de connaître l'évolution des surfaces dans le temps. Eventuellement, la méthode pourrait évoluer en appliquant notamment la technologie LiDAR pour plus de précision. Cependant, cette technologie de dernière génération ne permettra pas non plus de connaître l'utilisation et la légalité des surfaces de sol compacté recensées.

La mesure de contrainte prévue par les dispositions transitoires en cas de non-respect de la stabilisation du nombre des bâtiments et/ou des surfaces de sol compacté semble difficilement applicable et heurte le sens de justice. En effet, il se pourrait dans ce cas de figure qu'un exploitant agricole se trouve bloqué pour un projet agricole qui est en tout point conforme à l'affectation de la zone, jusqu'à ce qu'un autre propriétaire ait démoli un bâtiment comparable dans le canton (art. 38c al. 3). Il se pose la question de savoir à qui il reviendrait de trouver un objet de compensation et de le financer. Un tel scénario promet des litiges judiciaires dont l'issue semble pour le moins incertaine.

Enfin, le projet de modification de la loi ne remplit pas l'objectif de départ de simplifier et de clarifier le droit hors zone à bâtir. Au contraire, aucune disposition actuelle n'est abandonnée et de nouvelles exceptions et outils sont ajoutés au catalogue de règles pour un territoire qui est censé ne pas être constructible. Il aurait été souhaitable de remplacer de droit dérogatoire complexe actuel par un nouveau système basé sur une planification cantonale ou régionale garantissant les buts et principes de l'aménagement du territoire.

Les remarques et observations détaillées ci-dessous sont structurées selon les articles du projet de loi.

Préambule

Demande :

- ajouter l'art. 78 Cst. qui traite de la protection de la nature et du paysage (DGE)

Art. 1 al. 2 lit b^{ter} et b^{quater}

Demande :

- la stabilisation des constructions doit prendre en compte les surfaces cadastrées des bâtiments et non leur nombre (DGTL)
- au lieu du terme de *imperméabilisation du sol*, il faut utiliser le terme de surfaces de sol compacté (DGTL)
- l'augmentation de nouvelles surfaces de constructions agricoles et de nouvelles surfaces de sol compacté pour un usage agricole doivent aussi être limitées (DGTL)
- il faut renoncer à exclure certaines parties du pays (estivage) de l'objectif de stabilisation des surfaces de sol compacté (DGTL)

Commentaire :

Il n'est pas judicieux de comparer des bâtiments de taille très différente. C'est la surface totale des bâtiments qui a une influence déterminante sur le paysage, les sols et l'environnement et non leur nombre.

Le but de cette disposition dépasse la question de la gestion des eaux de ruissellement et doit inclure la protection des sols fertiles. Il convient dès lors d'inclure les surfaces de sol compacté dans la mesure de stabilisation.

L'agriculture contribue de manière prépondérante à la construction de nouveaux bâtiments en zone agricole. Il s'agit dès lors de veiller à ce que seuls les bâtiments indispensables qui ne peuvent pas trouver place dans une zone constructible soient érigés en zone agricole. Si ce critère est rempli, il faut privilégier le remplacement de bâtiments existants non utilisés plutôt que de construire sur des surfaces agricoles vierges. En revanche, il faut permettre aux exploitations agricoles de disposer des constructions et installations indispensables à l'agriculture tributaire du sol.

Il n'est pas compréhensible pourquoi la mesure ne doit s'appliquer que sur les terrains agricoles cultivés à l'année.

Art. 3 al. 2 lit a^{bis} et al. 5

Demande :

- au lieu du terme de *imperméabilisation du sol*, il faut utiliser le terme de surfaces de sol compacté (DGTL)

Commentaire :

Le but de cette disposition dépasse la question de la gestion des eaux de ruissellement et doit inclure la protection des sols fertiles. Il convient dès lors d'inclure les surfaces de sol compacté dans la mesure de stabilisation.

L'introduction à l'art. 3 al. 5 d'un principe de coordination entre les utilisations du sous-sol est saluée. Cependant, les instruments de planification, de coordination et de pesée des intérêts entre utilisation des ressources du sous-sol apparaissent hétérogènes et encore insuffisamment coordonnés.

Art. 5 al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}

Demande :

- il faut préciser que les constructions illicites et les constructions autorisées avec une condition résolutoire prévoyant leur démolition à terme ne peuvent pas bénéficier de la prime (DGTL)
- la prime ne peut être versée que si aucune construction de remplacement n'est nécessaire (DGTL)
- les matériaux devant être classés comme déchets spéciaux ne doivent pas être exclus de la prime si leur utilisation a été autorisée lors du permis de construire (DGE ; SG-DSAS)
- le fonds de la plus-value doit être réservée pour les mesures en zone constructible, la prime doit être financée pour le moins à 50 % par la Confédération (DGTL)
- les constructions indispensables à l'agriculture tribulaire du sol doivent être exclues des mesures de contrainte en cas de non-respect des objectifs de stabilisation mais elles devront être compensées ultérieurement (DGTL)

Commentaire :

Bien que cela semble évident, il convient de rappeler que les constructions et installations illicites ne peuvent pas bénéficier d'un soutien publique quelconque.

La prime à la démolition doit permettre de réduire les surfaces construites hors zone à bâtir. Il n'est dès lors pas opportun de verser cette prime si un bâtiment de remplacement est prévu. Les aides publiques existantes à la construction agricole restent cependant possibles.

Au chapitre 2.2 (page 7), au commentaire relatif à l'art. 5 al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}, il est indiqué que les éventuelles dépenses pour l'élimination de déchets spéciaux ne seront pas couvertes par la prime à la démolition. Nous considérons que la prime devrait au contraire inclure les dépenses destinées à l'élimination des déchets spéciaux tels que ceux contenant de l'amiante. L'exclusion pourrait constituer un frein au but recherché par cette

révision et faire ainsi renoncer aux propriétaires de procéder à la démolition de bâtiments hors de la zone à bâtir qui plus est qui contiennent des produits toxiques pour l'environnement et la santé.

Le fonds de la plus-value risque déjà de ne pas être suffisant pour les mesures prévues en zone constructible. Il n'est dès lors pas judicieux d'étendre son affectation qui créera une difficulté de priorisation des moyens financiers.

Art. 8c et art. 18^{bis}

Demande :

- il faut revenir à la proposition du Conseil fédéral du 31 octobre 2018 (DGTL)
- subsidiairement ajouter à l'art. 8c al. 1 : (...) au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire et en particulier dans le domaine de la nature, le paysage et la culture du bâti. (DGE)
- subsidiairement ajouter à l'art. 8c al. 2 lit a : la manière dont la situation globale doit être améliorée, la liste des bâtiments ou installations devant prioritairement être démolis (en raison de leur atteinte au paysage ou à la biodiversité), (...). (DGE)

Commentaire :

La proposition du Conseil fédéral du 31 octobre 2018 est nettement plus claire en ce qui concerne le mécanisme ainsi que la quantité et la qualité des mesures de compensation exigées. La nouvelle teneur affaiblit la mesure et inclut trop de notions indéterminées.

Les modifications proposées si le projet ne revient pas en arrière sur la proposition du Conseil fédéral ont pour but de garantir que les compensations apportent néanmoins une réelle plus-value pour la qualité du paysage et la biodiversité.

Art. 16 al. 4

Demande :

- modifier et inclure : En zone agricole, l'agriculture et ses besoins, de même que les aménagements ou installations nécessaires à l'infrastructure écologique, (...) (DGE)

Commentaire :

La zone agricole remplit plusieurs fonctions et il s'agit de placer les mesures en faveur de l'écologie au même niveau que l'agriculture productive.

Art. 16a al. 1^{bis} et 2

Demande :

- corriger la traduction dans la version française du rapport explicatif du terme allemand *Einzugsbereich* qui est traduit comme *la zone de desserte* alors qu'il s'agit de la zone d'apport des intrants. (DGE)

Commentaire :

Nous relevons que l'OEnEr a également une définition propre pour la quantité d'apport pour pouvoir bénéficier du bonus agricole et que l'OAT définit dans son art. 34a les critères de distance. Nous demandons qu'une cohérence soit assurée entre les différentes bases légales et que la stabilité législative soit maintenue.

Art. 24^{bis} et art. 24^{ter}

Demande :

- supprimer ces dispositions (DGTL)

Commentaire :

Les conditions actuelles de l'art. 24 LAT suffisent. En effet, les deux articles ne font que spécifier la notion d'imposition par sa destination pour deux types d'installations.

L'introduction de nouvelles dispositions dérogatoires est contraire au but de simplification de la loi.

Si de projets particuliers dépassant le droit actuel sont effectivement justifié hors zone à bâtir, il faut utiliser le mécanisme de l'approche par planification et compensation (art. 8c et 18^{bis}) et non une nouvelle catégorie dérogatoire.

Art. 24^{quater} et art. 27a

Demande :

- réunir les articles 24^{quater} et 27a (DGTL)

Commentaire :

Par souci de simplification de la loi, il est préférable de prévoir un unique article pour les compétences cantonales pour l'application du droit dérogatoire et les restrictions au droit conforme à la zone et aux objets imposés par leur destination hors zone à bâtir.

Si l'article 24^{quater} devait être maintenu, il faudrait une disposition transitoire de 2 ans pour permettre d'adapter le droit cantonal. En effet, l'éventuelle non-application de l'article 24c

serait source d'incertitudes juridiques sur le statut de bâtiments valablement construits avant la mise hors zone à bâtir.

Art. 24e al. 6

Demande :

- renoncer à cette adaptation (DGTL)

Commentaire :

Cette adaptation a pour conséquence de complexifier le droit dérogatoire et est donc contraire au but de simplification visé.

Art. 24g

Demande :

- nommer cet article 24f et non 24g (DGTL)
- la mesure doit être basée sur la surface cadastrée des bâtiments (DGTL)
- il ne faut pas distinguer entre constructions et installations agricoles et non agricoles (DGTL)
- le monitoring doit se baser sur des données existantes ou facilement relevables (DGTL)

Commentaire :

Le projet de loi contient une erreur de frappe car l'art. 24f n'existe ni actuellement ni dans le projet soumis.

Il n'est pas judicieux de comparer des bâtiments de taille très différente. C'est la surface totale des bâtiments qui a une influence déterminante sur le paysage, les sols et l'environnement et non leur nombre.

Dans la pratique, il n'est pas possible de faire une distinction nette entre les constructions et installations agricoles et non agricoles. De nombreux centres d'exploitation agricoles comprennent des surfaces existantes utilisées à des fins non agricoles (logements, rangement, activités accessoires, stationnement, circulation, etc.).

Vu que le territoire hors zone à bâtir couvre env. 95 % du territoire suisse et comprend env. le quart de tous les bâtiments, un monitoring doit être conçu de manière opérationnelle. Les données des cantons doivent en outre être comparables. Dès lors, il s'agit d'utiliser des données disponibles de la Confédération. Pour les bâtiments, il s'agit donc d'utiliser les données du RegBL et pour les surfaces de sol compacté les données de la statistique des surfaces de swisstopo. Ultérieurement, les données LiDAR pourront remplacer celles de la statistique des surfaces.

Art. 25 al. 3 et 4

Demande :

- prévoir une compétence concurrente de la commune et de l'autorité cantonale pour les interdictions d'utilisation. (DGTL)

Commentaire :

Le renforcement de l'arsenal des outils pour rétablir une situation conforme au droit est bienvenu. Il s'agit cependant de veiller à ce que les différentes mesures puissent être prises au niveau adéquat. Les communes sont dans beaucoup de cantons plus proches du terrain et sont les premières à pouvoir interrompre des travaux illicites en cours et à interdire des utilisations non autorisées, au moins jusqu'à ce que l'autorité cantonale ait statué sur une éventuelle régularisation a posteriori.

Si l'on comprend bien le système prévu, le traitement d'une construction illicite se ferait d'abord par une interdiction d'utilisation qui serait probablement une mesure provisionnelle (?), puis par une procédure de remise en état (démolition). Le gain n'est pas forcément évident, tant il est vrai que la mesure d'interdiction d'utilisation nécessitera une procédure d'instruction complète. On risque aussi de multiplier les procédures judiciaires alors que seul compte finalement l'état final, savoir la démolition de ce qui est illicite.

Art. 38b

Demande :

- le premier rapport doit être rendu cinq ans après l'entrée en vigueur de la révision (DGTL)
- ensuite, ce thème fera partie du rapport sur l'aménagement du territoire existant (DGTL)

Commentaire :

La mise en place du monitoring et la collecte des données nécessite un certain temps et le délai de trois ans prévu semble être trop court pour produire des résultats significatifs.

Art. 38c

Demande :

- le mécanisme de sanctions en cas de non-respect des objectifs de stabilisation doit être simplifié (DGTL)
- la loi fédérale et son ordonnance doivent prévoir des sanctions directes en cas de non-respect des objectifs de stabilisation après un premier délai d'avertissement (DGTL)

- les sanctions doivent d'abord toucher les constructions et installations non conformes à la zone (p. ex. suspension du droit dérogatoire dans le canton concerné) et accorder aux constructions et installations conformes à la zone et imposées par leur destination hors zone à bâtir un délai supplémentaire pour le cas où les mesures à l'encontre des constructions non conformes ne produisent pas d'effet. Les nouvelles constructions et installations dépassant l'objectif de stabilisation devront néanmoins être compensées à terme. (DGTL)

Commentaire :

Le plan directeur cantonal n'est pas l'outil adéquat pour corriger une évolution non conforme du régime d'octroi de permis de construire. Il serait ainsi détourné de son objectif stratégique et proactif et deviendrait un outil réactif de police des constructions. Comme le plan directeur cantonal n'est pas opposable aux particuliers, des dispositions légales ou des plans d'affectation resteront indispensables. Ce mécanisme est trop lourd et long alors que les mesures imaginables sont limitées et seront similaires pour tous les cantons. Des dispositions directes dans la loi fédérale et son ordonnance créent une situation claire et applicable directement aux propriétaires. Elles garantiront une égalité de traitement.

Il est judicieux de prévoir des sanctions par palier. Les premiers propriétaires touchés devraient être ceux dont la présence hors zone à bâtir est dérogatoire. Les activités conformes à la zone et imposées par leur destination doivent rester possibles dans un premier temps pour laisser au canton le temps d'appliquer le premier train de mesures et d'observer les résultats.

Art. 4 al. 1^{bis} loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)

Commentaire :

Il conviendrait de conditionner les contributions que la Confédération peut allouer au Canton sur la base de l'article 13 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) à l'établissement par les cantons d'une liste des constructions et d'installations à démanteler situées dans des zones d'une grande valeur paysagère. (DGE)

Prise de position de la DGAV

Remarques générales :

Il est accueilli favorablement que certains éléments de la base légale mis en consultation servent à renforcer la primauté de l'agriculture dans la zone agricole. L'intégration de l'article 104a de la constitution dans le préambule est salué et démontre l'intérêt prioritaire de l'agriculture pour la société.

Les modifications proposées, hormis celles qui traitent des installations de télécommunication et thermiques, ne distinguent pas suffisamment les installations qui sont conformes à la zone et celles qui ne le sont pas. Le fait de stabiliser le nombre de

bâtiments et de surfaces sollicitées par ceux-ci ne doit pas être un frein au développement et au dynamisme des exploitations agricoles. De plus, ces modifications ne doivent pas augmenter la charge administrative, ni la longueur des procédures de permis de construire.

Remarques par article :

Art. 1 al. 2 lit b^{ter} et b^{quater}

Demande : Modifier

~~2...~~

~~b^{ter} de stabiliser le nombre de bâtiments en territoire non constructible ;~~

~~b^{quater} de stabiliser l'imperméabilisation du sol dans les zones agricoles visées à l'art. 16~~

~~et~~

~~exploitées toute l'année, pour autant qu'elle serve à des fins non agricoles ;~~

2 ...

b^{ter} de stabiliser le nombre de bâtiments d'usage non agricole en territoire non constructible ;

b^{quater} de stabiliser l'imperméabilisation du sol pour les installations non agricoles dans les zones agricoles visées à l'art. 16 et exploitées toute l'année, pour autant qu'elle serve à des fins non agricoles ;

Commentaire :

Ces articles doivent exclure les bâtiments et installations d'usage agricole. On ne peut pas mélanger des bâtiment conformes à la zone avec des bâtiments non conformes à la zone et demander que ce nombre soit stabilisé. En effet, cela pourrait avoir pour conséquence de refuser la construction d'un bâtiment conforme à la zone.

La notion de stabilisation n'est pas claire. En réalité, cette notion indique que c'est le nombre de bâtiments qui va être pris en compte sans tenir compte de sa surface et/ou de son volume. En outre il n'est pas formellement dit quelle est la valeur qui va être utilisée comme référence.

Art. 3 al. 2 lit a^{bis}

Demande : Supprimer

Commentaire :

Ce principe de nécessité fait déjà partie intégrante de l'application de l'art 16a, ajouter cet article serait redondant. Dans tous les cas il y a lieu de préciser que cet article ne concerne pas les bâtiments conformes à la zone agricole. De fait, selon le rapport explicatif c'est un article prévu pour toutes les autres installations (routes, etc.).

Art. 5 al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}

Commentaire :

Force est de constater que les constructions et installations agricoles profitent actuellement d'une subvention fédérale par l'Ordonnance sur les améliorations structurelles pour les démolitions de bâtiments agricoles inutilisés et situés hors des zones à bâtir. La prime prévue dans l'article 5 de la LAT peut s'y ajouter.

Art. 8c et art. 18^{bis}

Demande : Supprimer

Commentaire :

L'article peut être intéressant pour l'agriculture si l'on crée des zones spéciales hors zone à bâtir, par exemple une zone habitée par des non-exploitants. Cependant, la notion de compensation n'est pas explicite. On ignore de quel type de compensation il s'agit (écologique ?) ou d'une compensation de surface dans une zone à bâtir.

Art. 16 al. 4

Commentaire :

Cet alinéa est en lien avec le préambule. Toutefois, il doit laisser suffisamment de souplesse pour les activités accessoires qui sont en lien avec l'agriculture.

Art. 18 al. 1, 1^{bis} et 2

Demande : Supprimer

Commentaire :

N'a pas lieu d'être puisque l'on demande la suppression de l'art. 18^{bis}.

Art. 24g

Demande : Supprimer l'alinéa 3

Commentaire :

C'est aux cantons de décider quelles seront les améliorations à faire et non pas à la Confédération.

Art. 27a

Demande : supprimer l'article

Commentaire :

Afin d'éviter d'évidentes disparités de part et d'autre d'une frontière, qui plus est dans un canton caractérisé par des enclaves agricoles d'autres cantons, cet article n'a pas lieu d'être. En effet, trop d'incertitudes existeraient puisque les lois cantonales pourraient être modifiées en cours de projet. La mise en œuvre serait aussi très compliquée puisqu'il faudrait prévoir des mesures transitoires.

La LAT telle qu'appliquée actuellement est suffisamment restrictive.

Art. 38c

Demande : Supprimer l'alinéa 3

Commentaire :

N'a pas lieu d'être puisque l'on demande la suppression de l'art. 18^{bis}.

Autres entités consultées

Le Secrétariat général du Département des finances et des relations extérieures (SG-DFIRE), ainsi que la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) n'ont pas de remarques à apporter.