

Fédération suisse des urbanistes - Secrétariat général

Monsieur le Conseiller fédéral
Albert Rösti
Chef du DETEC
3003 Berne

par e-mail (.docx+.pdf) à :
aemterkonsultationen@are.admin.ch

Nathalie Mil
info@f-s-u.ch
Lucerne, le 19. août 2024

Consultation de la FSU concernant la modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Le 29 septembre 2023, le Parlement a approuvé la version finale de la deuxième révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2). Le délai référendaire ayant expiré, les futurs défis de la nouvelle loi sont à présent connus. Le texte de loi final mène à un affaiblissement d'un principe fondamental de l'aménagement du territoire : la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ce principe de séparation est ancré dans l'article 75 de la Constitution fédérale, qui exige une utilisation mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Outre cette thématique, la LAT 2 appelle à une stabilisation des constructions en dehors des zones à bâtir. Pour encourager cette démarche, des primes de démolition sont versées à partir des fonds de la taxe sur la plus-value.

La Fédération suisse des urbanistes (FSU) a constitué un groupe de travail composé de membres issus de différentes régions linguistiques et sections dans le but d'examiner les défis posés par la révision de la LAT 2. Le projet de la présente consultation, sur lequel d'autres membres intéressés de la FSU ont donné leur retour, a été élaboré sur la base du travail de ces neuf spécialistes, familiers de la pratique communale et cantonale de l'aménagement du territoire, et a été adopté par le comité de la FSU le 5 août 2024.

La prise de position de la FSU est en principe structurée en fonction des thématiques abordées dans le rapport explicatif. Les dispositions de la LAT 2 qui ont été réglées de manière définitive par les Chambres fédérales (p. ex. l'art. 16a, al. 1^{bis} et 2, 2^e et 3^e phrases, l'art. 18, al. 1, 1^{bis} et 2 ou l'art. 25, al. 3-5) ne sont plus abordées dans la présente prise de position concernant l'OAT.

2/21

La FSU espère que d'autres fédérations et organisations s'inspireront de cette prise de position précoce.

Sincères salutations
FSU



Francesca Pedrina
La coprésidente



Pierre-Alain Pavillon
Le coprésident

3/21

Aperçu de la prise de position

1. Stabilisation des constructions.....	4
2. Méthode territoriale	6
3. Priorité à l'agriculture dans les zones agricoles	9
4. Recours aux énergies renouvelables : installations de production d'énergie et d'infrastructures	10
5. Constructions illégales.....	14
6. Démolition / reconstruction des établissements de restauration et d'hébergement créés selon l'ancien droit.....	16
7. Prime de démolition.....	18
8. Mise en œuvre de l'initiative parlementaire Bregy 20.492 (procédure du plan sectoriel).....	20
9. Annexes	21
Membres du groupe de travail	21

4/21

1. Stabilisation des constructions

L'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater} LAT 2 définit comme nouvel objectif de l'aménagement du territoire la stabilisation du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation des sols en territoire non constructible. Dans la loi, le terme de stabilisation (jusqu'à un certain point) a été explicitement choisi, et non celui de plafonnement, qui correspondrait à un moratoire immédiat.

Pour ce qui est de la stabilisation de l'imperméabilisation des sols, l'agriculture, le tourisme, les installations de transport nationales et cantonales ainsi que les régions d'estivage ont en outre été exclus dans la LAT 2, bien qu'il soit estimé que ces secteurs ont généré jusqu'ici plus des $\frac{3}{4}$ des sols imperméabilisés dans les territoires non constructibles, et qu'ils peuvent continuer à le faire. La FSU doute qu'un tel « gryère » soit approprié pour endiguer l'imperméabilisation des sols.

L'art. 25b OAT-R définit l'objectif de stabilisation des constructions et de l'imperméabilisation des sols par canton à 101 % des valeurs déterminantes au 29.09.2023. Cette limite supérieure de +1 % est trop élevée. En effet, elle correspondrait à une nouvelle croissance incontrôlée des bâtiments pendant environ 12 ans. Aucune stabilisation ne sera donc obtenue dans un avenir proche.

Malgré les efforts considérables de la Confédération quant aux définitions proposées dans l'art. 25c-e OAT-R, il est à prévoir que les cantons devront faire face à un travail supplémentaire considérable de saisie, de mise à jour, de contrôle et de rapport, pour lequel ils ne disposent pas encore de ressources suffisantes. Il faut donc s'attendre à d'importants problèmes d'exécution. Aucune mention d'un soutien de la part de la Confédération à ce niveau n'est faite dans l'ordonnance.

Enfin, l'OAT-R ne contient aucune disposition d'exécution relative à l'art. 8c, al. 2 concernant les territoires du plan directeur dans lesquelles les bâtiments agricoles inutilisés peuvent être réaffectés à des fins d'habitation (sans planification de zones, avec un simple permis de construire). Il convient au moins de définir les exigences qui doivent être remplies au plus tard lors de la procédure d'autorisation de construire, si cela n'a pas déjà été fait lors de la délimitation du territoire dans le plan directeur.

La FSU demande donc les adaptations et compléments suivants :
(en rouge)

Art. 25b OAT-R

« Réalisation des objectifs de stabilisation »

¹ ...ne dépassent pas **100,5 %** des valeurs déterminantes...

Art. 39a OAT-R (nouveau)

« Réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation »

¹ Dans les territoires visés à l'art. 8c, al. 2 LAT, qui sont localisés dans le plan directeur cantonal, les cantons peuvent autoriser la réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation pour autant :

5/21

- *qu'il soit démontré que l'amélioration de la situation globale conformément à l'art. 5b, al. 3, OAT est atteinte dans le même territoire et par quelles mesures concrètes de revalorisation,*
- *que les mesures de revalorisation nécessaires conformément à l'art. 5b al. 3 OAT soient réalisées simultanément pour le territoire concerné ou soient au moins garanties sur le plan juridique et financier,*
- *qu'une pesée complète des intérêts conformément à l'art. 3 OAT a été effectuée.*

6/21

2. Méthode territoriale

Il est surprenant de constater que l'OAT-R ne mentionne quasiment pas l'approche de planification et de compensation nouvellement créée dans la LAT 2 en dépit des réserves émises par les spécialistes. Elle se reflète uniquement dans l'art. 33a, qui comporte des directives plus précises pour les zones selon l'art. 18^{bis} LAT 2.

Aucune disposition ne figure dans l'ordonnance quant à la planification et à la compensation proprement dites, à savoir sous quelles conditions de planification les territoires peuvent être délimités dans le plan directeur selon l'art. 8c OAT 2 pour de telles zones, et ce, malgré que l'art. 8c LAT 2 prévoit de multiples dispositions d'exécution. Une concrétisation à ce niveau est indispensable.

L'intention mentionnée dans le rapport explicatif de régler ce point uniquement par un complément au guide de la planification directrice, c'est-à-dire seulement au niveau des directives techniques au lieu d'une ordonnance politique, n'est pas à la hauteur de l'importance de l'enjeu. Elle est insuffisante pour assurer l'amélioration de la situation globale demandée et pour garantir le principe de séparation. Les explications données à ce propos aux pages 13 à 18 du projet de complément au guide montrent que la Confédération n'a pas encore véritablement réfléchi à cette problématique en termes pratiques.

Les exigences quantitatives décrites à l'art. 33a, al. 1 OAT-R concernant les mesures de compensation sont appropriées. L'al. 3 est approprié et central pour que le principe de séparation ne soit pas entièrement contourné ; son maintien est décisif. En revanche, l'al. 2 ne comporte pas d'exigences qualitatives supplémentaires relatives aux mesures de revalorisation visant l'amélioration de la situation globale. Enfin, l'article nous semble également incomplet quant à d'autres aspects importants. Ainsi, il n'est notamment pas précisé que les frais d'élimination ne sont pas indemnisés en cas de mesures de revalorisation et de compensation.

Pour une exécution uniforme et de qualité de l'approche de la planification et de la compensation, il paraît essentiel à la FSU que des dispositions contraignantes et suffisamment précises soient prises à ce sujet au niveau de l'ordonnance.

La FSU demande donc les adaptations et compléments suivants :

(en rouge)

Art. 5b OAT-R (nouveau)

« Directives dans le plan directeur concernant les territoires pour les zones prévues à l'art. 18^{bis} »

¹ Pour la désignation des territoires au sens de l'art. 8c, al. 1 et 2 LAT, les cantons doivent exposer dans leur plan directeur, pour chaque territoire, pourquoi sa désignation est nécessaire, quels sont les objectifs et les principes de l'aménagement du territoire poursuivis par cette désignation et comment celle-ci permet d'améliorer la situation globale.

² Il convient pour ce faire de présenter pour chaque territoire une conception d'ensemble du territoire qui présente le projet dans ses grandes lignes et au niveau

approprié. Cette conception d'ensemble du territoire provisoire doit être accompagnée d'une pesée des intérêts systématique conformément à l'art. 3 OAT.

³ Une amélioration de la situation globale au sens de l'art. 8c, al. 3, let. a LAT existe lorsque des améliorations substantielles sont obtenues dans la majorité des domaines suivants pour le territoire concerné :

- La structure du milieu bâti est revalorisée en termes d'utilisation, de construction et d'aspect.*
- Le paysage est amélioré en termes de perception esthétique, d'identité locale, de fonction de délasserment et d'attractivité.*
- La culture du bâti selon les huit critères du système Davos de qualité est fortement encouragée de manière générale.*
- Les terres cultivables et les surfaces d'assolement sont protégées en réduisant le nombre de bâtiments et l'imperméabilisation des surfaces dans l'ensemble du territoire.*
- La biodiversité du territoire est améliorée par des mesures de valorisation allant au-delà des mesures de reconstitution et de remplacement conformément à l'art. 18b al. 2 LPN.*

⁴ Les mesures de compensation et de revalorisation nécessaires à l'amélioration de la situation globale conformément à l'al. 3, devant être mises en œuvre pour un territoire conformément à l'art. 8c al. 1 ou 2 dans le cadre de la procédure de plan d'affectation ou d'autorisation de construire, doivent être fixées dans le plan directeur de manière contraignante pour les autorités.

Art. 33a OAT-R

« Zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation »

¹ La délimitation d'une zone conformément à l'art. 18^{bis} LAT n'est autorisée que là où le plan directeur cantonal désigne un territoire légalement approuvé au sens de l'art. 8c, al. 1, LAT.

² La condition préalable à l'adaptation du plan d'affectation est une conception d'ensemble du territoire détaillée qui valorise les qualités du projet sous les aspects suivants :

- a. Justification et objectif*
- b. Présentation et description de la conception globale élaborée et des projets de construction correspondants*
- c. Explication des raisons pour lesquelles la réalisation du projet n'est pas possible à l'intérieur des zones à bâtir ou pourquoi elle mène à un meilleur résultat global dans un territoire selon l'art. 18^{bis} LAT.*
- d. Démonstration des mesures et de l'endroit où la compensation nécessaire du nombre de constructions et de l'imperméabilisation du sol doit être réalisée.*
- e. Démonstration de la manière dont les mesures concrètes de revalorisation permettent d'améliorer la situation globale conformément à l'art. 5a, al. 3 OAT au sein du même territoire.*
- f. Pesée complète des intérêts conformément à l'art. 3 OAT*

³ 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 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.

4 Le plan d'affectation d'une zone prévue à l'art. 18^{bis} doit comprendre au moins les contenus réglementaires suivants :

- *but*
- *champ d'application exact*
- *type, mesure et emplacement de l'utilisation*
- *mesures de compensation concrètes concernant le nombre de bâtiments et l'imperméabilisation des surfaces*
- *Mesures concrètes de revalorisation conformément à l'art. 5b al. 3 OAT*

5 Les utilisations soumises à compensation ne peuvent être réalisées et exercées que si les compensations et améliorations nécessaires ont été effectuées et aussi longtemps qu'elles subsistent.

6 Les coûts des démolitions nécessaires dans ce contexte sont supportés par le maître d'ouvrage désireux de réaliser le projet, au sens d'une autre obligation légale selon l'art. 5a, al. 1 LAT.

Art. 43a OAT-R « Dispositions communes »

Des autorisations ne peuvent être délivrées sur la base de la présente section que si les conditions suivantes sont remplies :

- a.) la construction n'est plus nécessaire à l'utilisation antérieure conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination ou le maintien de cette utilisation est assuré ;*
- b.) le changement d'affectation n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité ;*
- c.) tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par l'utilisation autorisée, y compris les éventuels coûts de démantèlement, sont à la charge du propriétaire ;*
- d.) l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée ;*
- e.) aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.*

9/21

3. Priorité à l'agriculture dans les zones agricoles

La FSU approuve les précisions apportées à l'art. 38 OAT-R au niveau de l'ordonnance. L'art. 16, al. 5 LAT 2 soutient le principe de la priorité de l'agriculture dans les zones agricoles.

De même, les adaptations des art. 39, 42, 42a et 42b OAT-R sont fondées. Un complément a été apporté à l'art. 42, al. 3, let. a OAT-R. Ce dernier permet de moderniser les bâtiments d'habitation pour les agriculteurs.

La FSU ne voit ici aucune nécessité d'adaptation ou de complément.

10/21

4. Recours aux énergies renouvelables : installations de production d'énergie et d'infrastructures

Regroupement des installations d'infrastructure et de téléphonie mobile

(Art. 32^{bis} OAT-R - Art. 24^{bis} al.1 LAT 2 et art. 32h OAT-R – art. 24^{bis} al.1 LAT 2)

La FSU approuve les modifications proposées à l'ordonnance conformément à l'art. 32^{bis} OAT-R « Regroupement des installations infrastructurelles ». La nouvelle base juridique crée les conditions adéquates pour une planification réfléchie des installations de téléphonie mobile et protège les lieux d'habitation des émissions. Elle permet de mieux harmoniser les infrastructures nécessaires en dehors de la zone à bâtir avec le paysage.

La FSU ne voit ici aucune nécessité d'adaptation ou de complément.

Installations solaires en façades dispensées d'autorisation

(Art. 32a^{bis} OAT-R – art. 18a LAT 2)

Le rapport explicatif (à la page 9) stipule : « *L'objectif est de consolider l'approvisionnement énergétique en limitant au maximum les effets négatifs sur la biodiversité ainsi que sur la qualité du paysage, de l'agriculture et du bâti.* »

La FSU soutient cet objectif ainsi que les efforts visant à promouvoir les énergies renouvelables. Les installations solaires en façades ouvrent de nouvelles possibilités architecturales. En cas de dispense d'autorisation, un dernier contrôle de qualité de la part de la commune est limité. Les règles du jeu doivent donc être clairement définies.

Les façades sont la partie la plus visible des bâtiments et définissent leur expression architecturale et leur caractère. Les expériences acquises au cours des dernières années en matière d'installations solaires en toitures montrent qu'il est difficile de garantir une adaptation cohérente à l'architecture des bâtiments et une harmonie avec le paysage construit. L'exigence selon laquelle la forme doit être compacte et contiguë et ne doit pas dépasser la surface du toit s'est avérée insuffisante. Les toits sont moins exposés, les installations solaires sont donc tolérables.

Sur la base de ces expériences, la Confédération doit mettre à disposition des directives pour les conditions-cadres des façades ou charger les cantons d'élaborer ces dernières. Ces directives sont nécessaires d'une part pour permettre à l'autorité locale de planification d'évaluer quand les installations solaires en façades sont considérées comme suffisamment adaptées et peuvent donc être dispensées d'autorisation. D'autre part, elles sont essentielles pour pouvoir juger si le projet architectural correspond à la culture architecturale locale et tient compte de l'intégration dans le paysage. De même, il existe des considérations globales sur les sources d'énergie renouvelables les plus pertinentes dans les différents territoires. Les installations solaires en façades doivent donc être soumises en tant que projet architectural.

L'ordonnance doit créer les bases permettant à l'autorité locale de planification d'intervenir et de demander des modifications au projet.

11/21

La FSU demande donc les adaptations et compléments suivants :
(en rouge)

Art. 32a^{bis} OAT-R « Installations solaires en façades dispensées d'autorisation »

¹ Les installations solaires en façades sont réputées être suffisamment adaptées lorsqu'elles sont situées dans le champ d'application de zones soumises à des prescriptions d'aménagement cantonales ou communales relatives aux installations solaires en façades et lorsqu'elles remplissent l'une des conditions suivantes :

- a. Elles forment une surface rectangulaire compacte contiguë.
- b. Elles remplacent de manière uniforme des éléments de façades ou parties de construction jusqu'ici uniformes.
- c. Elles couvrent entièrement la surface d'un pignon.
- d. Elles présentent la même teinte que les surfaces de façades existantes contiguës non recouvertes de panneaux solaires.
- e. Elles tombent dans le champ d'application de prescriptions d'aménagement cantonales ou communales relatives aux installations solaires en façades, dans une zone à bâtir, et correspondent à ces dernières.
- f. Elles se trouvent dans une zone d'activités.

² Sous réserve du droit cantonal, ces installations solaires doivent en sus remplir les conditions suivantes :

- a. Elles ne recouvrent pas des éléments de structure ou de décoration existants
- b. Vu de face, elles ne dépassent pas les bords de la façade.
- c. Elles sont placées à une distance maximale de 20 cm de la façade et sont parallèles aux bords de celle-ci.
- d. Elles sont conçues dans des couleurs et matériaux uniformes et sont peu réfléchissantes selon l'état des connaissances techniques.

³ ~~Lorsque l'utilisation de l'énergie solaire n'est pas limitée de manière excessive,~~ Les éventuelles exigences d'intégration plus poussées des prescriptions d'aménagement cantonales ou communales liées à la zone doivent être respectées.

⁴ Le droit cantonal peut définir d'autres catégories d'installations solaires suffisamment adaptées à l'intérieur des zones à bâtir.

⁵ Si un projet de construction prévoit des installations solaires en façades et qu'un permis de construire est de toute façon nécessaire pour ce projet, les installations solaires doivent en principe être évaluées dans le cadre de la procédure de permis de construire. Les cantons peuvent prévoir des exceptions. L'autorisation de construire peut se limiter à fixer des conditions-cadres et des principes d'aménagement au lieu d'un aménagement précis des installations solaires.

Installations solaires liées à des constructions ou des installations hors de la zone à bâtir

(Art. 32c OAT-R – Art. 24 LAT 2)

En ce qui concerne les installations solaires liées à des constructions ou des installations hors de la zone à bâtir, l'art. 32c OAT-R prévoit d'accorder une grande importance à l'aspect paysager et à la culture architecturale lors de la pesée des intérêts.

12/21

La FSU demande donc les adaptations et compléments suivants :
(en rouge)

Art. 32c, titre et al. 1 OAT-R

« Installations solaires liées à des constructions ou des installations hors de la zone à bâtir »

¹ Les installations solaires raccordées au réseau électrique peuvent être implantées en dehors des zones à bâtir, notamment lorsqu'elles forment une unité visuelle avec des constructions ou des installations qui, selon toute vraisemblance, existeront légalement à long terme. **De telles installations doivent être intégrées dans le contexte spatial selon un concept architectural et paysager.**

Installations solaires indépendantes qui ne revêtent pas un intérêt national hors de la zone à bâtir

(Art. 32d OAT-R – Art. 24^{ter} LAT)

Installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse

(Art. 32e OAT - Art. 24^{quater} LAT)

Installations destinées à transformer de l'électricité renouvelable en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques et réseaux thermiques

(Art. 32f OAT-R – Art. 24^{quater} LAT l'art. 32g OAT-R – art. 24^{quinquies} LAT)

En ce qui concerne les installations solaires indépendantes, destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse, destinées à transformer de l'électricité renouvelable en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques et réseaux thermiques, il convient d'accorder une grande importance à l'aspect paysager et à la culture architecturale lors de la pesée des intérêts.

La FSU demande donc les adaptations et compléments suivants :
(en rouge)

Art. 32d OAT-R « Installations solaires indépendantes qui ne revêtent pas un intérêt national hors de la zone à bâtir »

³ Une pesée des intérêts complète est effectuée dans tous les cas, **en accordant une importance particulière à la conception architecturale et à l'intégration dans le paysage.**

Art. 32e OAT-R « Installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse »

⁴ Une pesée des intérêts complète est effectuée dans tous les cas, **en accordant une importance particulière à la conception architecturale et à l'intégration dans le paysage.**

13/21

Art. 32f OAT-R « Installations destinées à transformer de l'électricité renouvelable en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques »

³ Une pesée des intérêts complète est effectuée dans tous les cas, *en accordant une importance particulière à la conception architecturale et à l'intégration dans le paysage.*

Art. 32g « Réseaux thermiques »

² Une pesée des intérêts complète est effectuée dans tous les cas, *en accordant une importance particulière à la conception architecturale et à l'intégration dans le paysage.*

5. Constructions illégales

La FSU a un avis partagé quant à la modification apportée par l'art. 25, al. 3-5 LAT concernant les constructions illégales : d'une part, elle regrette que l'al. 5 introduise un délai de prescription également en dehors des zones à bâtir. D'autre part, elle salue la procédure plus conséquente contre les constructions illégales postulée aux al. 3 et 4. Dans le même temps, elle constate qu'avec les al. 2-4, la surveillance de la construction et l'intervention contre les constructions illégales ont été déclarées par l'Assemblée fédérale comme une tâche exclusivement cantonale, sans possibilité de délégation aux communes (« ² L'autorité cantonale compétente [pour les constructions et installations situées en dehors de la zone à bâtir]... ³ Elle veille... ⁴ Seule l'autorité cantonale compétente... »).

Les exigences formulées dans les art. 43b et 43c OAT-R concernant le droit cantonal, la dotation en compétences et en ressources des autorités, les délais d'exécution et l'inversion de l'obligation de motiver semblent en principe largement cohérentes et logiques à la FSU.

Néanmoins, une part importante des déficits d'exécution en cas de constructions illégales provient du fait que les autorités cantonales (et communales) compétentes en matière de construction ne disposent pas dans la pratique des ressources temporelles, techniques et financières nécessaires pour surveiller intégralement la construction et intervenir de manière conséquente contre les constructions illégales à l'intérieur et en dehors des zones à bâtir. Selon la FSU, la tentative de légiférer sur l'art. 43b, al. 2 OAT-R par « Les cantons dotent l'autorité ... des ressources nécessaires ... » ne devrait guère impressionner les responsables cantonaux des finances lors de l'établissement du budget.

La FSU demande donc les adaptations et compléments suivants :
(en rouge) :

Art. 43b OAT-R « Exigences en matière de droit cantonal »

¹ Le droit cantonal relatif à l'application de l'art. 25 al. 3 à 5 LAT doit au moins être conçu de manière à ce que :

- a) les interdictions d'utilisation ordonnées et les mesures ordonnées pour les faire respecter soient mises en œuvre dans les 30 jours suivant la notification de la décision, s'il n'est pas rendu vraisemblable que l'utilisation est licite ;
- b) les décisions de rétablissement de l'état conforme au droit soient prises dans le cadre d'une seule procédure, de telle sorte qu'après l'entrée en force de la décision et l'expiration du délai imparti, le rétablissement de l'état conforme au droit puisse être effectué par substitution ;
- c) dans les procédures d'autorisation de construire, la légalité des constructions et installations existantes soit examinée au moins sommairement, que l'autorisation de construire soit, le cas échéant, assortie de décisions au sens de la

15/21

let. b et qu'il soit garanti que les éventuelles mesures de rétablissement de l'état conforme au droit soient exécutées à une date déterminée.

² Les cantons **sont tenus de doter** l'autorité visée à l'article 25, alinéas 2 à 5 LAT des compétences décisionnelles et des ressources nécessaires pour lui permettre d'accomplir les tâches prévues à l'article 25, **alinéas 3 à 5**, LAT.

16/21

6. Démolition / reconstruction des établissements de restauration et d'hébergement créés selon l'ancien droit

Dans le nouvel al. 2 de l'art. 37a LAT 2, le Conseil fédéral est invité à faciliter dans l'OAT la démolition et la reconstruction des établissements de restauration et d'hébergement créés selon l'ancien droit hors de la zone à bâtir (par rapport à d'autres utilisations commerciales).

La FSU estime que la réglementation correspondante et réservée à ce sujet dans l'art. 43, al. 4-6 OAT-R est en principe appropriée, mais nécessite d'être précisée dans le détail.

L'al. 2 autorise déjà les établissements de restauration et d'hébergement à augmenter leur surface d'exploitation de +30 %. De plus, l'al. 5 accorde désormais aux établissements d'hôtellerie (mais pas aux établissements de restauration) la possibilité d'augmenter le volume et la surface de leurs bâtiments hors sol jusqu'à 100 lits au maximum, par la démolition compensatoire d'autres bâtiments commerciaux dans la même section de terrain. La FSU craint néanmoins que la réglementation proposée actuellement ne favorise en premier lieu l'appart'hôtellerie (résidences secondaires « exploitées ») en dehors des zones à bâtir.

De plus, les conditions qualitatives d'autorisation sont décrites de manière juridique-ment imprécise dans la dernière phrase de l'al. 5. L'al. 6 manque de la clarté et de la précision requise ; en outre, la question de la prise en charge des coûts de démantèlement n'y est pas réglée, ce qui signifie que la charge retomberait sur les contribuables.

La FSU demande donc les adaptations et compléments suivants :

(en rouge)

Art. 43 al. 4 ss. OAT-R « Constructions et installations à usage commerciale érigées selon l'ancien droit »

⁴ La reconstruction est régie par les al. 1 à 3 pour les établissements de restauration et d'hébergement créés selon l'ancien droit et par l'art. 42 pour les autres constructions et installations à usage commerciale érigées selon l'ancien droit.

⁵ 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 et le nombre de résidences secondaires affectées à l'hébergement touristique ne doit pas être augmenté. 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.

⁶ Sont notamment déterminants pour l'autorisation d'agrandissement d'un hôtel au sens de l'al. 5 :

- a) la nécessité pour l'exploitation,*
- b) la bonne intégration architecturale dans le paysage,*

17/21

*c) l'efficacité des démantèlements compensatoires ainsi que
d) l'ampleur des mesures de revalorisation prévues.*

⁷ Les constructions autorisées en vertu des alinéas 4 à 6 doivent être démantelées dès qu'elles ne sont plus utilisées par des établissements de restauration ou d'hébergement. Les frais de démantèlement sont à la charge du propriétaire concerné.

7. Prime de démolition

L'art. 5a LAT 2 introduit une prime pour la démolition de constructions et d'installations situées hors de la zone à bâtir dans le but de créer une incitation. Cette prime de démolition doit être financée en premier lieu par le produit de la taxe sur la plus-value, et en second lieu par les impôts. La Confédération peut fournir des contributions à titre subsidiaire.

Dans le présent OAT-R, le financement de la prime de démolition n'est à aucun moment mentionné, pas même en ce qui concerne les contributions de la Confédération en tant que « commanditaire » de la prime de démolition.

La FSU émet de sérieuses réserves à ce sujet. L'affectation de la taxe sur la plus-value décidée dans le cadre de la LAT 1 en tant que dédommagement pour les déclassements et la promotion du développement interne est ainsi vidée de facto de sa substance. Les fonds de la taxe sur la plus-value sont ainsi vidés et détournés à d'autres fins.

En effet, il est à prévoir que les fonds de la taxe sur la plus-value des cantons seront déjà épuisés après le versement d'une à trois douzaines de primes de démolition (d'environ 50 000 francs chacune). Selon l'organisation des législations cantonales en matière de construction, les communes, les villes et les cantons risquent de ne bientôt plus disposer de fonds pour les déclassements et les mesures de développement internes, car il existe un droit légal aux primes de démolition. Les recettes fiscales générales seront ainsi utilisées pour les primes de démolition. Ce nouveau mécanisme va à l'encontre d'un aménagement du territoire judicieux vers l'intérieur.

Ce risque ne peut être écarté que si le législateur fédéral met à disposition des moyens financiers suffisants et soutient les cantons dans le financement de la prime de démolition.

La FSU demande donc les adaptations et compléments suivants :

(en rouge)

Art. 43d OAT-R (nouveau)

« Contribution fédérale à la prime de démolition »

¹ La Confédération accorde des contributions de 50 à 100 % aux dépenses des cantons pour les primes de démolition.

² La part de la Confédération pour chaque canton est calculée comme suit : le rapport entre la moyenne sur cinq ans des paiements de compensation de la plus-value perçus chaque année en vertu de l'art. 5, al. 1^{bis} et les primes de démolition versées par un canton au cours de l'année concernée en vertu de l'art. 5a LAT est déterminant. Si ce rapport est d'au moins 2:1, la part de la Confédération correspond à 50 %. Si ce rapport est égal ou inférieur à 1:1, la part fédérale correspond à 100 %. Pour les valeurs intermédiaires, la part de la Confédération augmente proportionnellement.

³ Les contributions de la Confédération sont versées à terme échu. Les cantons adressent à la Confédération un rapport sur les primes de démolition versées l'année

19/21

précédente pour les démolitions effectuées avant le 31 mars de l'année suivante. Les cantons ont un droit légal aux contributions fédérales qui leur sont dues.

⁴ L'Assemblée fédérale alloue des moyens financiers suffisants pour les contributions fédérales à la prime de démolition par un crédit d'engagement pluriannuel.

20/21

8. Mise en œuvre de l'initiative parlementaire Bregy 20.492 (procédure du plan sectoriel)

La FSU est fondamentalement d'accord avec le nouvel article 19a OAT-R.

L'implication de l'Assemblée fédérale dans la partie conceptionnelle ou programmatique des plans sectoriels, où sont posés d'importants jalons, ainsi qu'entre la consultation publique et l'adoption par le Conseil fédéral, est judicieuse du point de vue technique.

Toutefois, la FSU se demande si les commissions parlementaires seront réellement en mesure de soumettre leur prise de position dans un délai de trois mois seulement ou si le fait d'attendre ces prises de position ne risque pas de prolonger considérablement la durée de la procédure.

La FSU ne voit ici aucune nécessité d'adaptation ou de complément.

21/21

9. Annexes

Membres du groupe de travail

Josef Adler, Société suisse des ingénieurs et des architectes SIA, aménagement du territoire

Beat Aliesch, Stauffer & Studach Raumentwicklung AG, membre du comité de la FSU

Mirco Derrer, Planteam AG, FSU section Suisse centrale

Daniel Luchsinger, KIP Siedlungsplan AG, FSU section Suisse du Nord-Ouest

Nathalie Mil, milplan GmbH, direction de la FSU

Francesca Pedrina, studio habitat.ch, coprésidente de la FSU

Andreas Schneider, Prof. Andreas Schneider GmbH, FSU section Suisse du Nord-Ouest

Volker Wenning-Künne, développement urbain Langenthal, FSU section Plateau

Elena Wiss, Burkhalter Derungs AG, FSU section Suisse centrale