

Commission de l'environnement, de l'aménagement
du territoire et de l'énergie du Conseil des États
Président de la Commission
Monsieur le Conseiller aux États Martin Schmid

Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe
Kohlenweg 12, Postfach 111
CH-3097 Liebefeld

t +41 (0)31 336 71 11
info@nike-kulturerbe.ch

Envoi par courrier électronique à : info@are.admin.ch

Berne, le 3 août 2021

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

Modèle de prise de position du Centre NIKE

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères aux États, Messieurs les Conseillers aux États,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité d'exprimer notre point de vue sur la proposition de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États relative à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2^e étape avec un contre-projet à l'initiative pour le paysage) et vous remettons ci-après notre prise de position.

Le Centre national d'information sur le patrimoine culturel NIKE œuvre en faveur de la reconnaissance du patrimoine culturel au sein de la société et du monde politique. Constitué en association, il rassemble 39 organisations, qui comptent ensemble 92 000 membres. En tant qu'association faîtière de ces organisations, le Centre NIKE plaide en faveur d'une politique nationale du patrimoine culturel résolument tournée vers l'avenir. Il contribue à renforcer dans la société la conscience de l'importance du patrimoine culturel.

1 Contexte

La révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire (2^e étape, objet 18.077) porte sur la construction hors des zones à bâtir. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-CE) a adapté le projet du Conseil fédéral - ceci après que le Conseil national a refusé d'y donner suite fin 2020.

Le projet de la CEATE-CE reprend les aspects qui ont fait l'objet d'un large consensus parmi les organisations et les cantons auditionnés, comme l'a indiqué la Commission dans un communiqué de presse. Les mesures controversées et qui n'étaient pas susceptibles de réunir une majorité ont été écartées de l'avant-projet. Ce dernier intègre également de nouveaux éléments comparativement au projet de loi du Conseil fédéral.

En outre, la CEATE-CE veut présenter un contre-projet indirect à l'Initiative populaire fédérale contre le bétonnage de notre paysage (Initiative paysage). Le but de l'Initiative paysage est de renforcer le principe de séparation et de mettre un terme au boom de la construction hors des zones à bâtir.

L'objectif de stabilisation à long terme du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation des sols, proposé par la Commission du Conseil des États, peut servir ces buts, à condition que les instruments nécessaires soient disponibles. En revanche, les nouvelles possibilités de construction et de réaffectation hors des zones à bâtir accordées aux cantons sont problématiques. Leurs limites ne sont pas définies et vont à l'encontre du principe constitutionnel de séparation. En tant que contre-projet indirect potentiel à l'Initiative paysage, le projet dans sa version actuelle est insuffisant.

Le projet de la CEATE-CE comprend quatre approches principales :

1. Objectif de stabilisation du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation des sols (art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}, art. 3, al. 2, let. a^{bis}, art. 5, al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}, art. 24g, art. 38b, art. 38c)
2. Planification et compensation avec possibilités de construction nouvelles hors des zones à bâtir (art. 8c, art. 18 al. 1, 1^{bis} et 2, art. 18^{bis})
3. Modifications mineures pour les exceptions à l'interdiction de bâtir hors des zones à bâtir (installations de télécommunications mobiles, réseaux de chauffage à distance, élevage d'agrément, dispositions procédurales, etc.) (art. 24^{bis}, art. 24^{ter}, art. 24^{quater}, art. 24e al. 6, art. 27a, art. 34 al. 2 let. c)
4. Dispositions spéciales dans l'intérêt de l'agriculture (art. 16, al. 4, art. 16a, al. 1^{bis} et 2, « proposition de minorité »)

2 Remarques d'ordre général

La principale préoccupation du Centre NIKE concerne la stabilisation de l'activité de construction hors des zones à bâtir. Cette stabilisation contribue à la préservation du caractère de l'habitat dispersé et de l'environnement urbain et à la conservation du paysage dans le sens d'une culture du bâti de qualité.

Nous considérons comme dangereuse l'approche de planification et de compensation (APC) dans sa version actuelle. Elle permet aux cantons de créer des zones à bâtir hors des zones à bâtir et va donc diamétralement à l'encontre du principe de séparation entre territoire constructible et territoire non-constructible.

Dans le domaine de la préservation des monuments et des sites hors de la zone à bâtir, l'APC telle que proposée risque de se traduire par un recul massif de l'entretien du patrimoine culturel : dans le cadre de l'actuelle loi sur l'aménagement du territoire (LAT), la mise sous protection et la création de zones de maintien incitent à entretenir les monuments historiques dans les règles de l'art. Cette incitation serait considérablement réduite par les nouvelles possibilités de constructions à usage d'habitation hors de la zone à bâtir. Comme l'APC exige une compensation, la pression sur les monuments historiques situés hors de la zone à bâtir risque également d'augmenter massivement, rendant les inventaires futurs plus difficiles, avec le risque qu'on les délaisse.

Avec l'art. 24c al. 2, nous introduisons dans les modifications une préoccupation concrète pour le patrimoine architectural : le nombre de demandes de démolition de bâtiments de valeur situés hors des zones à bâtir afin d'ériger de nouveaux bâtiments a fortement augmenté ces dernières années. Le nouvel article vise à endiguer cette mécanique.

Au sujet de l'art. 24^{ter} (réseaux thermiques), il est important de garder à l'esprit que les interventions dans le sol, quelles qu'elles soient, constituent une menace potentielle pour le patrimoine archéologique. Il faut donc veiller à ce que les procédures de planification et d'autorisation soient conçues de manière à garantir l'implication précoce des autorités cantonales concernées. Le Centre NIKE se montre plutôt favorable au nouvel article en raison de la question énergétique.

3 Prise de position sur les quatre approches principales

3.1 Objectif de stabilisation du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation du sol

Le Centre NIKE accueille favorablement les objectifs et principes supplémentaires formulés dans les art. 1 et 3 du projet. Ils correspondent sur le principe aux objectifs de l'Initiative paysage. Il paraît toutefois contradictoire que l'imperméabilisation des sols dans les zones agricoles non exploitées toute l'année ainsi que l'imperméabilisation des sols à des fins agricoles soient exclues de l'objectif de stabilisation (art. 1 al. 2 let. b^{quater}).

Le Centre NIKE salue tout particulièrement le principe de planification ajouté à l'art. 3 al. 2 let. a^{bis} selon lequel les constructions et installations doivent se faire de façon à économiser les surfaces et limiter l'imperméabilisation des sols. Ce principe est conforme à la stratégie Sol Suisse du Conseil fédéral. Toutefois, la notion de « strict nécessaire » reste très floue.

Il est particulièrement réjouissant de constater que les objectifs et principes de planification ne se limitent pas aux bâtiments, mais s'appliquent également aux installations - avec toutefois d'importantes exceptions (cf. art. 38c al. 2).

Le Centre NIKE salue également les efforts visant à soutenir de façon appropriée la démolition de bâtiments qui n'ont plus de fonction hors de la zone à bâtir. La prime proposée à l'article 5, al. 2^{bis} va dans ce sens. Elle n'établit cependant pas de règles claires concernant les bâtiments dignes d'être protégés et préservés.

En revanche, les objectifs de stabilisation sont dilués dans des dispositions trop floues en ce qui concerne leur délai de réalisation. Le report du processus d'établissement d'un plan directeur est incompréhensible. Si les mandats pour une stabilisation dans le plan directeur ne sont donnés que si les objectifs de stabilisation n'ont pas été atteints après des années - comme le prévoit l'art. 38c - la volonté d'atteindre ces buts ne semble pas très forte. Le Centre NIKE estime qu'il serait nettement préférable de réaliser les objectifs de stabilisation directement à travers le plan directeur cantonal plutôt que dans une disposition législative fédérale comme le propose la CEATE-E. Les cantons pourraient ainsi - un peu comme dans le cadre de la LAT1 - réaliser les objectifs et les principes de stabilisation conformément à leurs besoins et dans le respect du fédéralisme.

3.2 Planification et compensation avec des possibilités de construction nouvelles hors des zones à bâtir

Le Centre NIKE rejette clairement la planification et la compensation telles qu'envisagées (en particulier selon l'art. 8c 1^{bis}). Sous cette forme, les cantons pourraient contourner au moyen de la législation cantonale toutes les prescriptions fédérales de protection du paysage et des bâtiments dignes de protection hors des zones à bâtir. Cela réduirait à néant de longues années d'efforts pour protéger le paysage et les bâtiments dignes de protection hors des zones à bâtir. Cela compromettrait les objectifs de stabilisation énoncés et conduirait à une cantonalisation partielle de la construction hors de la zone à bâtir. Cette proposition entérine de fait la possibilité d'une utilisation significativement accrue du sol hors de la zone à bâtir y compris la possibilité de nouvelles constructions, ce qui contrevient au principe constitutionnel de séparation entre zone constructible et zone non constructible. Ceci ouvre la porte à un nouveau type de spéculation foncière, dans la mesure où des bâtiments agricoles peuvent être construits sur des terres agricoles bon marché, puis convertis à des fins commerciales ou résidentielles, transformant ainsi en « or » les terres cultivables.

« Désigner des zones spéciales hors zone à bâtir » au niveau cantonal comme le prévoient les art. 8c et 18^{bis} du projet constitue une contradiction en soi. Le mécanisme de compensation prévu à l'aune de

« l'amélioration de la situation globale » reste vague et laisse libre cours à l'arbitraire. La faisabilité de mesures de compensation aussi peu claires est extrêmement discutable. Il n'y a par exemple aucun critère dans le droit fédéral qui permette d'évaluer la « situation globale » sur une grande surface. Permettre davantage de constructions hors zone à bâtir contourne ainsi un acquis central de la LAT de 2012 - limiter la taille des zones à bâtir - et augmente le potentiel conflictuel avec l'agriculture productrice. L'extension des exceptions, déjà nombreuses, pour inclure les utilisations supplémentaires non définies selon les art. 8c/18bis est très problématique d'un point de vue constitutionnel. En conclusion, il faut malheureusement constater que cette proposition de planification et de compensation, est devenue encore nettement plus anticonstitutionnelle avec les modifications supplémentaires effectuées par la CEATE-E dans les art. 8c al. 1 let. a et 8c al. 1^{bis}.

Le Centre NIKE recommande de supprimer les articles susmentionnés en matière de planification et de compensation dans leur forme actuelle.

3.3 Modifications mineures pour les exceptions à l'interdiction de bâtir hors des zones à bâtir (installations de télécommunication mobile, réseaux de chauffage à distance, élevage d'agrément, dispositions procédurales etc.)

Les modifications proposées correspondent à la pratique actuelle pour certaines d'entre elles ; quand ce n'est pas le cas, elles peuvent être judicieuses (art. 24^{bis} et 24^{ter}), mais elles peuvent aussi élargir les possibilités d'utilisation contraires au zonage. De manière générale, le Centre NIKE retient que pour mettre un terme aux activités de construction en dehors des zones à bâtir, il faut réduire les exceptions déjà trop nombreuses plutôt que de les étendre. Le Centre NIKE porte un regard très critique à l'encontre des exceptions supplémentaires prévues par la CEATE-E selon les art. 24^{quater} et art. 24e al. 6. Elle plaide pour une réduction des exceptions existantes selon les art. 24ss dans le but de renforcer le principe de séparation.

Le Centre NIKE est déçue que cette modification de la loi ne tienne pas du tout compte des éléments importants de l'Initiative paysage (nos propositions d'ajouts des art. 24b al. 1^{bis}, art. 24c al. 2, art. 24d al. 2b). C'est pourquoi des propositions sont faites ici afin d'apporter des améliorations modestes allant dans le sens de l'initiative.

3.4 Dispositions spéciales dans l'intérêt de l'agriculture

Dans l'article 16, la CEATE-CE, tout comme la proposition de la minorité concernant les valeurs limites d'immission pour l'usage d'habitation en zone agricole, prévoit différentes modifications dans l'intérêt de l'agriculture. Sur le principe, le Centre NIKE partage le principe voulant que, dans les zones agricoles, ce sont les utilisations agricoles qui doivent avoir la priorité sur les constructions non conformes à la zone. Il faut toutefois tenir compte du fait que la zone agricole est multifonctionnelle et doit pouvoir garder ses fonctions d'encouragement de la biodiversité, de compensation écologique et pour les loisirs de proximité.

Le Centre NIKE est clairement critique à l'égard de l'art. 16a al. 2 : contrairement à l'esprit de la loi, le développement interne d'une exploitation conforme à la zone devra manifestement être élargi aux exploitations dont la détention intensive d'animaux constitue la principale activité. Le Centre NIKE rejette cette idée : les grandes stabulations de détention intensive d'animaux doivent nécessairement se trouver dans des zones spéciales et non isolées dans le paysage et éloignées du centre de l'exploitation.

Dans le cadre du développement ultérieur du projet de loi, il sera central pour le Centre NIKE

- que l'objectif de stabilisation (art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}, et art. 3, al. 2, let. a^{bis}) soit conservé dans tous les cas et sécurisé avec des instruments d'application clairs et efficaces, par exemple par une prescription d'ancrage dans les plans directeurs cantonaux ;
- que la planification et la compensation soit abandonnée dans sa forme actuellement prévue (art. 8c, art. 18bis) ;
- que la création de nouvelles possibilités de construire hors des zones à bâtir soit exclue.

4. Propositions article par article

4.1 Objectif de stabilisation du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation du sol (art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}, art. 3, al. 2, let. a^{bis} et al. 5, art. 5, al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}, art 8x (nouveau), art. 24g, art. 38b, art. 38c) ;

CEATE-CE Date : 29 avril 2021 Projet	Propositions	Arguments / Commentaires
Art 1 al. 2 let. b^{ter} et b^{quater} 2 ...b ^{ter} . stabiliser le nombre de ces bâtiments dans les territoires non constructibles ; b ^{quater} . stabiliser l'imperméabilisation des sols dans les zones agricoles exploitées toute l'année conformément à l'article 16, dans la mesure où celle-ci n'est pas liée à l'agriculture ;	b ^{ter} : approbation b ^{quater} : ... exploitées toute l'année supprimer ... dans la mesure où celle-ci n'est pas liée à l'agriculture : supprimer	<u>Commentaire concernant b^{ter} :</u> le Centre NIKE soutient la stabilisation sous forme de principes <u>Justification des suppressions dans b^{quater}</u> <ul style="list-style-type: none">• La limitation aux surfaces exploitées toute l'année, donc l'exclusion des zones d'estivage, ne fait pas sens concernant l'objectif général de stabilisation. Le boom des constructions ne doit pas être redirigé vers les régions alpestres touristiques.• L'objectif de stabilisation doit aussi comprendre l'imperméabilisation des sols provoquée par l'agriculture, car elle est loin d'être négligeable. En général, lors d'une déconstruction selon l'objectif de stabilisation b^{ter}, il est aussi possible d'enlever les surfaces imperméabilisées (voies d'accès, places de stationnement).
Art 3, al. 2, lit a^{bis} et al. 5 a ^{bis} . de veiller à économiser les surfaces et à limiter au strict nécessaire l'imperméabilisation du sol lors de la réalisation de constructions et d'installations ; ...	Ajout à a ^{bis} : «l'imperméabilisation du sol à ce qui est objectivement nécessaire à la réalisation...»	<u>Justification du complément dans a^{bis} :</u> <ul style="list-style-type: none">• L'imperméabilisation du sol doit être rendue nécessaire par des raisons objectives, c-à-d. factuelles. Cela doit être précisé dans la loi.

<p>5 Les utilisations du sous-sol, notamment des eaux souterraines, des matières premières, des énergies et des espaces constructibles, doivent être coordonnées suffisamment tôt entre elles et avec les utilisations de surface, compte tenu des intérêts en présence.</p>		
<p>Art. 5 Abs. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}</p> <p>2^{bis} Les propriétaires de constructions et d'installations implantées hors de la zone à bâtir reçoivent, lors de la démolition de celles-ci, une prime correspondant aux frais de démolition à l'exclusion d'éventuels frais d'élimination de déchets spéciaux et d'assainissement de sites contaminés, sauf s'il existe une autre obligation légale de prise en charge des frais de démolition. En cas de démolition de constructions et installations non utilisées à des fins agricoles, la prime n'est versée que si aucune construction de remplacement n'est réalisée.</p> <p>2^{ter} Les cantons financent la prime de démolition en premier lieu par le produit de la taxe au sens de l'al. 1, puis par des moyens financiers généraux.</p> <p>2^{quater} La Confédération peut allouer des contributions aux dépenses des cantons. Le Conseil fédéral règle les modalités.</p>	<p>2^{bis} dans la dernière phrase : « ... non utilisées à des fins agricoles... » : supprimer</p> <p>2^{bis} nouvelle phrase à la fin de l'article : « Les bâtiments et structures dignes d'être protégés ou préservés sont exclus. »</p>	<p><u>Justification de la suppression dans 2^{bis} :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas raisonnable que de nouvelles constructions de remplacement (habitations ou étables/remises etc.) soient soutenues par des primes de déconstruction à la charge de la collectivité. • Une prime de démolition pour les objets et les bâtiments dignes de protection et de conservation dans les zones de conservation ("article Rustico", LAT art. 24d al. 2 en relation avec LAT art. 39 al. 2) est contradictoire.
<p>Art. 8x Contenu du plan directeur dans le domaine du paysage (nouveau)</p>	<p>Art. 8x Contenu du plan directeur dans le domaine du paysage (nouveau)</p> <p>Al. 1 : Dans leur plan</p>	<p><u>Justification art. 8x (nouveau)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'art. 8x est une demande centrale. • Les cantons doivent être actifs pour que le mandat de

	<p>directeur, les cantons attribuent les mandats nécessaires pour atteindre les objectifs de stabilisation selon les art. 1 al. 2 let. b^{ter} et b^{quater}.</p> <p>Al. 2 : Lors de l'appréciation de la réalisation des objectifs concernant le nombre de bâtiments, les bâtiments protégés et les bâtiments qui dans l'intervalle ont été attribués à une zone à bâtir ne doivent pas être pris en compte. Lors de l'appréciation de la réalisation des objectifs concernant l'imperméabilisation des sols, il ne faut pas tenir compte de l'imperméabilisation conditionnée par des installations de production d'énergie, ni par des installations de transport cantonales ou fédérales.</p>	<p>stabilisation selon les art. 1 et 3 soit appliqué efficacement. Il est pour cela obligatoire que les plans directeurs prévoient des mesures concrètes de façon préventive avant que l'application des objectifs de stabilisation soit manquée (voir art. 38b et 38c du projet). Car les intégrer a posteriori serait devenu quasiment impossible.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les règles relatives à la « manière de compter » doivent figurer ici et non dans les dispositions transitoires (art. 38c al. 2 du projet). • Cette modification rend aussi nécessaire d'effectuer des modifications dans les art. 38b et 38c (voir ci-dessous).
<p>Titre précédant l'art. 24f</p> <p>2b Autres mesures hors de la zone à bâtir</p> <p>Art. 24g Information</p> <p>1 Les cantons fournissent périodiquement à la Confédération un rapport sur les thèmes suivants :</p> <p>a. évolution du nombre de bâtiments en territoire non constructible depuis le vote final du... Les bâtiments protégés et les bâtiments qui ont entretemps été classés en zone à bâtir doivent figurer séparément ;</p> <p>b. évolution de l'imperméabilisation du sol dans les zones agricoles</p>	<p>Supprimer l'art. 24g et le remplacer par :</p> <p>Art. 24g Information (nouveau)</p> <p>1 Les cantons fournissent périodiquement à la Confédération un rapport sur le nombre et l'utilisation de bâtiments ainsi que sur l'imperméabilisation du sol en territoire non constructible.</p>	<p><u>Justification du remplacement de l'art. 24g :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de rapporter est essentielle pour la mise en œuvre de la stabilisation. • L'observation de l'aménagement du territoire est déjà une tâche de la Confédération et des cantons. Les instruments utilisés servent aussi à l'application de l'interdiction de construire hors des zones à bâtir, p. ex. par des photos aériennes régulières. La réglementation peut donc être nettement plus légère. Il

<p>visées à l'art. 16 et exploitées toute l'année, pour autant que celle-ci serve à des fins non agricoles. L'imperméabilisation du sol liée à des installations de production et de transport d'énergie ou à des installations de transport cantonales ou nationales doit figurer séparément ;</p> <p>c. application du principe régissant l'aménagement prévu à l'art. 3, al. 2, let. a^{bis} en territoire non constructible ;</p> <p>d. versement et financement des primes à la démolition prévues à l'art. 5, al. 2^{bis} et 2^{ter}.</p> <p>2 Le Conseil fédéral fournit périodiquement au Parlement un rapport sur les thèmes visés à l'al. 1, let. a à d, en évaluant les effets des dispositions déterminantes.</p> <p>3 Il présente dans son rapport des propositions d'amélioration.</p>		<p>s'agit uniquement de régler l'obligation de rapporter de la part des cantons. Les détails peuvent être fixés dans l'OAT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En plus du nombre de bâtiments, il est important de retenir également leur affectation.
<p>Titre précédant l'art. 38 Dispositions transitoires Art. 38 Abrogé</p>		
<p>Art. 38b Premier rapport au sens de l'art. 24g</p> <p>1 Les cantons rendent leur premier rapport au sens de l'art. 24g, al. 1 trois ans après l'entrée en vigueur de la révision.</p> <p>2 Le Conseil fédéral rend son premier rapport au sens de l'art. 24g, al. 2, au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la révision.</p>	<p>Art. 38b remplacé par la demande du nouvel art. 24g.</p>	<p><u>Commentaire sur les art. 38b et 38c :</u> Cette proposition de rapporter (art. 38b et 38c) n'est pas réaliste et beaucoup trop compliquée. Comme mentionné ci-dessus, c'est la modification de l'art. 8x qui est décisive. Car, comme proposé dans l'art. 8x, la stabilisation est réalisée par le plan directeur. Cela permet de supprimer l'art. 38b et de modifier l'art. 38c comme demandé.</p> <p><u>Explication sur le remplacement de l'art. 38b par l'art. 24g :</u></p>

<p>Art. 38c Conséquences en cas de non-réalisation des objectifs selon l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}</p> <p>1 Les cantons qui, huit ans après l'entrée en vigueur de la révision, ne respectent pas les objectifs de stabilisation dans la zone non constructible selon l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater} en comparaison avec les valeurs applicables au moment du vote final du... prévoient dans leur plan directeur les mandats qui s'imposent afin que ces objectifs soient atteints au plus tard 16 ans après l'entrée en vigueur de la révision.</p> <p>2 Les bâtiments protégés et les bâtiments qui ont entre-temps été classés en zone à bâtir ne doivent pas être pris en compte dans l'appréciation du degré de réalisation des objectifs relatifs au nombre de bâtiments. L'imperméabilisation du sol liée à des installations de production et de transport d'énergie ou à des installations de transport cantonales ou nationales ne doit pas être prise en compte dans l'appréciation du degré de réalisation des objectifs relatifs à l'imperméabilisation du sol.</p>	<p>Art 38c al. 1 et al. 2 remplacés par :</p> <p>al. 1 (nouveau) : Dans un délai de 5 ans après l'entrée en vigueur de la modification du XX, les cantons adaptent leurs plans directeurs aux exigences de l'art. 8x al. 1 (nouveau).</p> <p>al. 2 (nouveau) : Si le Conseil fédéral n'approuve pas le plan directeur avec les modifications dans le délai imparti, le canton concerné doit compenser chaque nouveau bâtiment hors de la zone à bâtir jusqu'à l'adoption du plan directeur par le Conseil fédéral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de rapporter n'a que peu de sens si dans un premier temps les cantons ne font rien (ne donnent pas de mandat dans leur plan directeur) et si simultanément les possibilités de construire hors des zones à bâtir sont étendues. <p><u>Justification du nouvel art. 38c al. 1 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Il semble trop tardif de donner les mandats des plans directeurs 8 ans après l'entrée en vigueur. Le mandat pour des mesures de stabilisation doit être donné immédiatement (voir la proposition d'art. 8x). Ceci est à mesurer à l'aune de la disposition semblable qui figure dans la LAT1. <p><u>Justification du nouvel art. 38c al. 2 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les dispositions relatives à la « manière de compter » figurent sur le mandat de plan directeur (voir proposition pour un art. 8x). • L'inaction d'un canton doit avoir des conséquences - comme proposé dans le projet.
---	--	--

<p>3 Si la modification du plan directeur selon l'al. 1 n'a pas été approuvée par le Conseil fédéral 11 ans après l'entrée en vigueur de la révision, tout nouveau bâtiment hors des zones à bâtir est soumis à compensation jusqu'à l'approbation du plan directeur cantonal.</p>	<p>al. 3 supprimer.</p>	
--	--	--

4.2 Planification et compensation (art. 8c, art. 18 par. 1, 1^{bis} et 2, art. 18^{bis})

CEATE-CE Date : 29 avril 2021 - Projet	Propositions	Arguments/commentaires
<p>Art. 8c Contenu du plan directeur relatif aux zones prévues à l'art. 18^{bis}</p> <p>1 Les cantons peuvent, dans des secteurs définis sur la base d'une conception d'ensemble du territoire, désigner dans leur plan directeur des zones spéciales hors zone à bâtir dans lesquelles des utilisations non imposées par leur destination sont admissibles (art. 18^{bis}), pour autant que les conditions suivantes soient remplies :</p> <p>a. la délimitation de telles zones améliore la situation globale dans le territoire en question au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire ; et</p> <p>b. des mandats sont attribués pour la planification de l'affectation, afin que les mesures de compensation et d'amélioration nécessaires soient prévues.</p> <p>1^{bis} En respectant les mêmes principes, les cantons peuvent délimiter des zones spéciales dans lesquelles ils prévoient, sur la base de directives</p>	<p>Art. 8c: supprimer</p>	<p>La suppression de l'art. 8c est une revendication importante car cet article va à l'encontre de l'objectif de stabilisation.</p> <p><u>Raisons de la suppression :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs constitutionnels de l'art. 75 CF ne sont plus réalisables si la Confédération ne se prononce pas sur ce qui est admissible ou non. Que signifie une « amélioration de la situation générale » à la lumière de tous les objectifs et tous les principes de l'aménagement du territoire ? Cela signifie que la Confédération abandonne les règles sur les constructions hors des zones à bâtir concernant les zones définies dans l'art. 18^{bis} du projet. • L'art. 8c vise une exploitation accrue hors des zones à bâtir et aussi les nouvelles constructions, ce qui contrevient au principe de séparation. • L'art. 8c al. 1^{bis} montre de quoi il s'agit : les étables et les granges qui ne sont

<p>cantonaux, la réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation.</p> <p>2 Le plan directeur précise au minimum :</p> <p>a. la manière dont la situation globale doit être améliorée, les objectifs supérieurs poursuivis et les raisons motivant cette amélioration ;</p> <p>b. la manière dont la conception d'ensemble du territoire sera concrètement mise en œuvre dans le plan d'affectation pour le secteur concerné.</p>		<p>plus utilisées peuvent être reconverties en appartements de vacances. Cela va dans une direction diamétralement opposée au principe de séparation, car cela encouragerait les habitations hors des zones à bâtir.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cantonalisation partielle provoque 26 pratiques différentes et arbitraires. • Les mesures de compensation sont difficilement applicables et ne peuvent être garanties qu'avec beaucoup de bureaucratie. Ce qui affecte principalement les communes et leurs ressources déjà limitées. • La coexistence des nombreuses exceptions existantes et des exploitations accrues dans des quantités indéterminées selon les art. 8c/18bis est problématique du point de vue de l'état de droit. Le cumul de toutes ces possibilités peut constituer de mauvaises incitations. • Il y a déjà des modèles de planification pour les zones qui ne sont pas à bâtir (p. ex. pour les paysages protégés avec des constructions marquant le paysage). L'art. 8c n'est pas nécessaire pour cela.
<p>Art. 18 al. 1, 1^{bis} et 2</p> <p>1 Le droit cantonal distingue différents types de zones à bâtir et peut prévoir d'autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir.</p>	<p>Art. 18 al. 1 approbation</p>	<p><u>Commentaire sur l'art. 18 al. 1 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'al. 1 correspond au droit en vigueur. • Le nouvel art. 18 al. 1 correspond aux caractéristiques de l'art. 18 al. 1 existant, respectivement à la jurisprudence ad hoc. Les

<p>1^{bis} Dans ces autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir, des constructions ou des installations destinées à des utilisations imposées par leur destination peuvent être admises dans la mesure où leur réalisation permet de mettre en œuvre les exigences du plan directeur.</p> <p>2 Le droit cantonal peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée.</p> <p>Art. 18^{bis} Zones non constructibles dont les utilisations sont soumises à compensation</p> <p>1 La planification d'affectation doit prévoir les conditions pour que les utilisations au sens de l'art. 8c :</p> <p>a. soient assorties des mesures de compensation et d'amélioration requises ; et</p> <p>b. entraînent globalement une amélioration de l'urbanisation, du paysage, de la culture du bâti, des terres cultivables ou de la protection de la biodiversité.</p> <p>2 Aucune mesure de compensation ou d'amélioration n'est exigée lorsque des utilisations susceptibles d'être autorisées sur la base du droit en vigueur sont mieux intégrées dans le territoire.</p>	<p>Art. 18 al. 1^{bis} et al. 2 supprimer</p> <p>Art. 18^{bis} supprimer</p>	<p>utilisations dans les petites zones à bâtir hors des zones à bâtir doivent par principe être imposées par leur implantation. Les constructions nouvelles sont limitées en conséquence.</p> <p><u>Justification de la suppression de l'art. 18, al. 1^{bis} et 2 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'al. 1^{bis} correspond aussi au droit en vigueur : « implantation imposées par l'utilisation » comme une zone de hameau, une zone d'extraction de matériaux et de décharge, zone à éoliennes etc. • L'al. 2 correspond au droit en vigueur. <p><u>Explications de la suppression de l'art. 18^{bis} :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La suppression de l'art. 8c rend inutile le maintien de l'art. 18bis. • L'art. 18bis crée des « zones à bâtir hors des zones à bâtir » de droit cantonal. Un « bilan global positif » constitue la seule condition au niveau du droit fédéral, les critères sont toutefois plutôt arbitraires (al. 2 let. b). Il n'est pas clair s'il existe une protection juridique contre les abus ou non, car il s'agirait de zones cantonales et que les pouvoir d'examen du Tribunal fédéral seraient limités. • L'al. 2 permet une « optimisation de la localisation » qui semble sensible dans des régions touristiques prisées et ne sert certainement pas à
---	--	---

<p>3 La procédure d'autorisation doit permettre de garantir l'application des conditions prévues à l'al. 1.</p>		<p>protéger le paysage.</p>
<p>4 Le Conseil fédéral définit les augmentations de l'utilisation qui ne doivent pas être compensées dans les petites entités urbanisées.</p>		

4.3 Modifications mineures pour les exceptions à l'interdiction de bâtir hors des zones à bâtir (art. 24^{bis}, art. 24^{ter}, art. 24^{quater}, art. 24e al. 6, art. 27a, art. 34 al. 2 let. c)

CEATE-CE Date : 29 avril 2021 – Projet	Propositions	Arguments / commentaires
<p>Titre précédant l'art. 24 2a Autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir</p>	<p>Articles au sens de l'Initiative paysage :</p> <p>Art. 24 b 1^{bis} (nouveau) : Des exploitations non agricoles en relation étroite avec l'agriculture peuvent aussi être autorisées dans de tels bâtiments et installations. Pour ce faire, il est possible d'admettre des agrandissements modérés pour autant que les bâtiments et installations existants ne disposent pas de la place nécessaire ou n'en ont pas assez.</p> <p>Art. 24c al. 2 : ... partiellement modifié et élargi avec mesure, pour autant que... Leur remplacement par des constructions nouvelles n'est admissible que si elles ont été détruites dans un cas de force majeure. Des exceptions sont admissibles si elles conduisent à une amélioration notable de la situation générale sur place</p>	<p><u>Explication Art. 24b 1^{bis} (nouveau) :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Les exceptions selon l'art. 24b en vigueur doivent être ramenées aux activités non agricoles ayant un rapport étroit avec les métiers de l'agriculture. Les métiers de la construction n'ont par exemple rien à voir dans une ferme, ils consomment des surfaces utiles à l'agriculture, font grimper les prix du sol et conduisent tôt ou tard à l'obligation de classer les terrains. <p><u>Explication du complément à l'art. 24c al. 2 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Les nouvelles constructions de remplacement selon l'art. 24c ne doivent plus être autorisées en général, car elles modifient le paysage de façon marquante (maison d'habitation moderne au lieu d'une ferme). C'est ce qu'ont clairement montré les

	<p>en ce qui concerne la structure de l'habitat, la nature, le paysage et le patrimoine bâti.</p> <p>Art. 24d al. 2 b : leur maintien durable et l'exploitation des environs ne peuvent pas être assurés autrement. (Formulation analogue pour l'art. 39, al. 2c OAT (Constructions caractéristiques du paysage).</p>	<p>expériences faites depuis la modification de cet article. Sont exclus les cas spécifiques lorsqu'il y a une amélioration de la situation locale dans son ensemble.</p> <p><u>Explication du complément à l'art. 24d al. 2 b :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La possibilité de changer l'affectation doit être liée à une obligation de conservation non seulement du bâtiment, mais aussi de tout son environnement. Dans le cas contraire, le paysage est modifié de façon non souhaitée.
<p>Art. 24^{bis} Installations de télécommunication mobile</p> <p>Les installations de télécommunication mobile peuvent être autorisées hors de la zone à bâtir s'il n'existe pas d'emplacement à l'intérieur de la zone à bâtir permettant de garantir une desserte de télécommunication mobile suffisante.</p> <p>Art. 24^{ter} Constructions et installations pour réseaux thermiques</p> <p>Les réseaux thermiques qui apportent une contribution à la réduction de la consommation d'énergies non renouvelables peuvent, si nécessaire, être construits hors de la zone à bâtir. Le Conseil fédéral règle les détails.</p> <p>Art. 24^{quater} Exceptions pour les constructions et installations existantes</p> <p>Dans les limites du droit</p>		<p>Commentaire sur l'art. 24^{ter} :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il convient ici de veiller à ce que les services archéologiques cantonaux soient impliqués à un stade précoce dans les procédures de planification et d'approbation.

<p>fédéral, des autorisations peuvent être délivrées en vertu des art. 24a à 24e et 37a dans la mesure où le droit cantonal déclare ces dispositions applicables.</p> <p>Art. 24e al. 6 6 Le Conseil fédéral règle les modalités. Il définit notamment le rapport entre les possibilités de transformation prévues par le présent article et celles prévues par l'art. 24c. Il peut prévoir que la détention de petits animaux à titre de loisir ne soit pas considérée comme une extension de l'usage d'habitation, et que des bâtiments annexes de petite taille détruits par les forces de la nature peuvent être reconstruits.</p>	<p>Art. 24e al. 6 supprimer et éventuellement régler dans l'OAT.</p>	<p><u>Commentaire sur l'art. 24e al. 6 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> La possibilité de détenir des animaux pour l'agrément et non pour l'agriculture doit être refusée, car cela favorise le mitage du territoire en périphérie des agglomérations. La réglementation existante est en outre déjà très complexe et devrait être supprimée.
<p>Art. 27a Restrictions des cantons concernant les constructions hors de la zone à bâtir</p> <p>Le droit cantonal peut prévoir des restrictions aux articles 16a, 16a^{bis}, 24, 24^{bis} et 24^{ter}.</p>		
<p>Art. 34, al. 2, let. C</p> <p>2 Les cantons et les communes ont qualité pour recourir contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance et portant sur : c. des autorisations visées aux art. 24 à 24e et 37a.</p>	<p>approbation</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cette réglementation fait sens, car les collectivités locales sont responsables du développement territorial de leur région.

4.4 Dispositions spéciales dans l'intérêt de l'agriculture (art. 16 al. 4, art. 16a al. 1^{bis} et 2, « proposition de minorité »)

CEATE-CE Date : 29 avril 2021 – Projet	Propositions	<u>Arguments / commentaires</u>
Art. 16, al. 4	Complément à l'art. 16 al. 4 :	<u>Justification du complément</u>

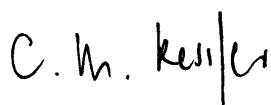
<p>4 En zone agricole, l'agriculture et ses besoins ont la priorité sur les utilisations non agricoles.</p> <p>Art. 16a al. 1^{bis} et 2 1^{bis} Les constructions et installations nécessaires à la production et au transport d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées sont conformes à l'affectation de la zone dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture ou l'économie forestière de l'exploitation et d'exploitations des environs. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé. Le Conseil fédéral règle les modalités.</p>	<p>« ...priorité par rapport à des utilisations architecturales non conformes et en tenant compte de la multifonctionnalité de la zone agricole. »</p> <p>Art. 16a al. 1^{bis} supprimer</p>	<p><u>de l'art. 16 al. 4 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cette réglementation est nécessaire principalement à cause des nombreux appartements qui se trouvent dans d'anciens bâtiments agricoles (Art. 24c, Art. 24d). Elle n'atteint toutefois pas son but. • La formulation doit en outre être améliorée. La priorité doit être limitée à une utilisation conforme à la zone. Il y a aussi des utilisations agricoles qui ne sont pas conformes à la zone (p. ex. art. 24b). • La zone agricole est connue pour être multifonctionnelle. Elle ne sert pas qu'à l'agriculture et la sécurité alimentaire, mais aussi à l'équilibre écologique et aux loisirs. Elle contribue également à limiter les coûts d'infrastructure. <p><u>Justification de la suppression de l'art. 16a al. 1^{bis} :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les centrales électriques à biomasse sont des installations industrielles, déconnectées de l'exploitation, et ne devraient pas être situées dans la zone agricole, mais dans des zones spéciales.
---	---	---

<p>2 Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone. Dans le domaine de la détention d'animaux de rente, un développement interne peut être autorisé dans une mesure déterminée sur la base de la marge brute ou du potentiel en matières sèches. Le Conseil fédéral règle les modalités.</p>	<p>Art. 16a al. 2 supprimer</p>	<p><u>Commentaire sur la suppression de l'art. 16a al. 2 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Le développement interne conforme à la zone - précédemment admis via une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 al. 2a - devra manifestement être élargi à des entreprises dont la détention intensive d'animaux constitue la principale activité. C'est contraire à l'esprit de la loi. L'association de soutien à l'initiative rejette donc cet alinéa, car de grandes unités de détention intensive d'animaux ne devraient pas pouvoir être construites dans un paysage intact. Le développement interne conforme à la zone doit rester limité dans le sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
<p>Art. 25 al. 3 et 4 3 Elle veille à ce que les utilisations non autorisées soient constatées en temps utile, puis interdites et interrompues immédiatement ; le rétablissement de l'état conforme au droit est ordonné et exécuté sans délai. 4 Seule l'autorité cantonale compétente a le pouvoir de décider valablement qu'il n'est exceptionnellement pas nécessaire de rétablir une situation conforme au droit.</p>	<p>approbation</p>	<p>Commentaire : - Ces nouvelles règles sont une évidence.</p>

<p>II La loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 est modifiée comme suit :</p> <p>Minorité (Stark, Knecht, Müller Damian, Noser, Schmid) Art. 4, al. 1^{bis} 1^{bis} Les exceptions visées à l'al. 1 s'appliquent en ce qui concerne les valeurs limites d'immissions pour l'usage d'habitation à la zone agricole si elles garantissent la priorité de l'agriculture au sens de l'art. 16 LAT. La priorité est déterminée par l'aménagement du territoire.</p>	<p>D'accord sur le principe, mais il faudrait proposer une autre solution.</p>	<p>Commentaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Centre NIKE approuve l'objectif général de la proposition (voir ci-dessus notre proposition relative à l'art. 16, al. 4). Mais il demande qu'au lieu d'introduire la disposition prévue dans la proposition de minorité, les directives d'Agroscope soient modifiées de manière à ce qu'elles correspondent au principe exprimé au nouvel art. 16, al. 4.
--	--	---

Vous remerciant de votre attention et du bon accueil que vous réserverez à ce qui précède, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères aux États, Messieurs les Conseillers aux États, l'expression de notre considération distinguée.

Centre NIKE



Dr. Cordula M. Kessler
 Codirectrice du Centre NIKE



Mila Trombitas
 Codirectrice du Centre NIKE