

2^{ème} étape de la révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire, consultation sur les nouveaux éléments

Madame la directrice,

Par courrier du 22 juin 2017, vous avez invité les cantons à participer à la consultation sur la 2^{ème} étape de la révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire (révision LAT2), en ce qui concerne notamment les nouveaux éléments du projet, et nous vous en remercions.

I. Remarques générales

Le 9 mai 2017, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) vous a fait parvenir une première prise de position sur la base de l'état du projet LAT2. L'enquête a clairement mis en évidence que de nombreux cantons sont sceptiques vis-à-vis du projet législatif. La valeur ajoutée apportée par le projet notamment n'est pas encore suffisamment identifiée. Lors de la première consultation relative à la LAT2, en mai 2015, les cantons avaient déjà fait observer que les objectifs de « simplification » et de « renforcement de la compétence des cantons » devaient être atteints à travers le projet de révision. Ils n'ont cessé d'attirer l'attention sur la nécessité de redéfinir les conditions-cadre temporelles de la révision – en relation notamment avec l'approche par un processus de planification et la réorganisation législative dans le domaine des constructions en dehors de la zone à bâtir. Les différends au sein du groupe de travail n'ont pu être résolus ; les requêtes des représentants de la DTAP n'ont été intégrées que partiellement dans la version qui nous est soumise.

À l'instar de la DTAP, le Gouvernement neuchâtelois considère que :

- Le projet n'est pas encore abouti. Des approfondissements substantiels sont nécessaires, tant sur la forme que sur le fond.
- Si le système actuel n'est pas satisfaisant, ce qui justifie une révision et une refonte complète du texte, malheureusement ce qui est proposé ne l'est pas davantage, voire dangereux. La modification est susceptible de fragiliser l'aménagement du territoire en Suisse et les équilibres trouvés entre les cantons et la Confédération d'une part, et entre les milieux intéressés (agriculture, protection de la nature, patrimoine, paysage, économie) d'autre part.
- Notre canton est fortement attaché à une séparation claire entre zone à bâtir et hors zone, et il ne doit pas être dérogé à ce principe fondateur. Une stabilisation et une meilleure maîtrise de l'activité de construction en dehors de la zone à bâtir sont en effet indispensables, mais à notre sens cela ne passe pas par une compensation m²/m² des nouvelles constructions et par des autorisations de bâtir provisoires. Ce concept d'une très grande complexité, associant différents stades de procédures (plans directeurs, plans d'affectation, permis de construire) et de nombreux intervenants publics/privés ne nous apparaît pas gérable. La démolition et les autorisations conditionnelles ne devraient être réservées qu'à des cas particuliers, notamment en cas d'incidences manifestes sur le paysage.

- La création sans fin de nouvelles dispositions d'exception ne permet pas en effet de relever les défis actuels, c'est pourquoi notre canton soutient l'orientation stratégique de la LAT2, notamment l'approche par un processus de planification propice à un développement cohérent et durable dans le cadre d'une vision d'ensemble et une meilleure adéquation à des défis territoriaux spécifiques. Mais, pour ce faire, il faut que l'approche par un processus de planification puisse s'appuyer sur une base juridique solide, raison pour laquelle les discussions doivent être poursuivies et les propositions vérifiées à l'aune de planifications-test. Il est impératif d'examiner la synergie entre l'approche par planification et les autres dispositions applicables dans le domaine de la construction en dehors de la zone à bâtir.
- Notre canton relève que nous ne partons pas de rien non plus en matière de planification dans l'espace rural, et la gestion des thématiques de maintien de l'habitat rural (33 OAT) ou de l'habitat traditionnellement dispersé (39 OAT), voire de sites à protéger et à valoriser comme le Creux-du-Van, les marais d'importance nationale font déjà aujourd'hui l'objet de processus de planification, tout comme les zones agricoles spéciales, les zones de tourisme et autres zones au sens de l'article 18 LAT. Sur ce plan, la révision de la LAT2 est importante, mais elle n'est pas urgente. Les expériences des cantons doivent être valorisées.
- Le canton de Neuchâtel se félicite que la pesée des intérêts en aménagement du territoire figure dans le projet ; il relève néanmoins que le potentiel inhérent à ce thème n'a pas encore été pleinement exploité et qu'il convient d'aiguiser la formulation.
- Les nouveautés introduites dans le projet de loi, que ce soit pour les démolitions ou pour les compensations hors zone à bâtir, nécessitent un contrôle quant à la façon dont elles seront mises en œuvre. En page 37 du rapport, il est sommairement indiqué que l'évaluation des effets se heurte à une incertitude, mais comment tout ceci sera évalué reste encore opaque.

II. Remarques sur les dispositions

Pesée des intérêts en AT

Notre canton soutient l'avis qu'il est opportun d'ajouter un article dans la LAT sur la pesée des intérêts, conformément aux discussions au sein de la DTAP, quand bien même les autorités faisaient déjà des pesées des intérêts dans l'exercice des tâches de l'aménagement du territoire. Le projet de LAT introduit une disposition générale dans le cadre des décisions hors zone. L'article 2, alinéa 2bis reprend l'article 3 OAT. La DTAP proposait néanmoins d'aller un peu plus loin dans le texte de la LAT.

Constructions hors de la zone à bâtir (chapitre 4)

Nous saluons le fait de réorganiser les anciens articles 24 et suivants et de les restructurer, mais la formulation des articles n'est pas aboutie et de nombreuses notions méritent d'être coordonnées et précisées.

Conformité à la zone agricole

Le projet de loi consacre une section à la conformité à la zone agricole qui reprend les règles sur la conformité de la LAT et de l'OAT, mais aussi l'article 24b LAT qui traitait des activités accessoires non agricoles. Une des grandes nouveautés est le fait que les activités accessoires non agricoles qui ne sont pas étroitement liées à l'exploitation ne pourront plus être autorisées, sous réserve de modifications mineures des constructions et installations existantes, lorsqu'elles sont nécessaires pour réduire une rigueur excessive. Nous sommes

favorable au lien qui doit exister avec l'exploitation agricole, mais il doit également être tenu compte des changements structurels de l'agriculture, lesquels vont vers une diversification et une spécialisation des activités, y compris le développement du tourisme rural ainsi que la transformation et commercialisation des produits sur l'exploitation.

Certaines notions existantes dans la législation actuelle (par ex. développement interne) sont reprises dans le projet avec une autre formulation. Contrairement à ce que dit le commentaire, ces nouvelles formulations ne sont pas plus claires que les précédentes et vont inciter à de nouvelles interprétations. De plus, sans projet d'ordonnance, il est impossible de juger comment elles seront précisées par le Conseil fédéral.

Obligation de démolition pour les nouvelles constructions qui ne répondent plus aux besoins agricoles (et aussi pour les constructions imposées par leur destination)

À notre sens, la LAT ne devrait cibler que certaines constructions, par exemple celles posant des problèmes paysagers ou moins bien intégrées qu'on autoriserait provisoirement. L'article 23b doit être repris, mieux structuré et précisé. Le lien entre obligation de démolir, subsistance à long terme et conditions à l'octroi de l'autorisation de construire n'est pas toujours clair. Le texte proposé diffère de ce que l'on fait à ce jour, à savoir si l'exploitation peut subsister à long terme, alors on peut autoriser une construction conforme. L'idée dans le projet est plutôt de dire, si on ne peut pas exiger la démolition, alors on doit s'assurer de la subsistance à long terme ; et si elle n'est pas manifestement garantie, l'autorisation doit être refusée. Pour tous les cas « intermédiaires », on autorise mais on exige la démolition. C'est un changement important mais qui ne va pas forcément faciliter le travail de l'autorité administrative qui devra examiner non seulement les conditions d'octroi de l'autorisation, mais aussi si cela doit être démolit. Les procédures ultérieures de démolition vont être longues et conflictuelles. En l'état, nous nous opposons à ces propositions.

Autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir

Notre canton estime que l'on devrait revenir sur l'ancien article 24c, alinéa 4, lequel accordait plus de possibilités pour les agrandissements à l'extérieur du volume. S'agissant de l'article 24d, alinéa 2, lettre a bis LAT (bâtiments dignes d'être protégés), la condition que « le changement préserve ce qui les rend dignes de protection » est plus explicite que le texte actuel mais incitera les cantons à avoir une pratique plus restrictive pour l'octroi de ce type de dérogations.

Disposition pénale

L'article 24g est également nouveau. Introduire une disposition pénale dans la LAT renforcerait les dispositions des lois cantonales sur les constructions. L'article donne aussi des compétences à l'ARE. On peut se demander toutefois si et comment l'ARE exercera cette nouvelle compétence.

Compétence en matière de police des constructions hors de la zone à bâtir (art. 25 b)

Dans le canton de Neuchâtel, la LConstr. et la LCAT donnent déjà ces compétences au Département du développement territorial et de l'environnement. Ce nouvel article n'aurait donc que peu d'incidences pour notre canton.

Approche par planification dans l'espace rural et compensation

Donner la possibilité aux cantons de procéder par planification pour aborder des enjeux spécifiques dans l'espace rural et mieux coordonner les différentes politiques à incidence spatiale entre elles est une bonne idée. Le gouvernement soutient une plus grande marge de manœuvre pour le canton concernant les constructions hors zone et le traitement de spécificités cantonales. Toutefois, ce qui est prévu pour la compensation n'est pas gérable. La compensation devant se faire au moment du permis de construire, cela impliquerait parfois l'accord d'autres propriétaires pour démolir ou changer d'affectation sur d'autres

immeubles. Les exemples dans le projet de message sont complexes et semblent difficilement réalisables. Dans ce cas, autant garder 39 OAT, alinéa 1 et les zones de maintien de l'habitat rural (33 OAT).

Nous ne partageons pas l'avis que l'article 39, alinéa 1 (habitat traditionnellement dispersé) pourra être supprimé, car il poursuit des objectifs spécifiques d'intérêt général (maintien de la population dans les secteurs en décroissance, patrimoine caractéristique du paysage). Si le canton veut le « réintroduire » en application de l'article 23d, alors il devra prévoir la compensation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. De plus, on a prévu ceci dans notre plan directeur cantonal et certaines communes attendent de le mettre en œuvre. Nous ne partageons pas non plus ce qui est indiqué dans le rapport s'agissant des zones de maintien de l'habitat rural. Cela nécessiterait un réexamen de toutes nos zones et peut-être des compensations nouvelles.

Zones agricoles spéciales

Dans le canton de Neuchâtel, nous n'avons pour l'instant rien prévu concernant ces zones spéciales. Donc, pour l'instant, cela n'aurait pas d'incidences pour le canton. Nous ne pouvons pas exclure qu'elles puissent nous être utiles à l'avenir, pour régler des cas très particuliers comme les piscicultures, par exemple.

Sous-sol

Que la nécessité d'intégrer le sous-sol aux réflexions d'aménagement soit « soulignée » par l'alinéa 5 de l'article 3 nous semble souhaitable, tout comme il nous apparaît adéquat d'imaginer que cette mission puisse être menée à bien avec les instruments d'aménagement du territoire existants. Il est important que les formulations laissent aux cantons de la marge dans la manière de procéder.

III. Suite des opérations

Les cantons ont fait observer à de nombreuses reprises que le contenu du projet LAT2 était plus important pour l'acceptation du projet que le respect d'un calendrier prédéfini. Le projet risque d'échouer si les questions ouvertes ne sont pas clarifiées avant l'adoption du Message. De manière générale, il est peu probable que le durcissement prévu par le projet dans le domaine de la construction en dehors de la zone à bâtir puisse avoir des chances d'aboutir au Parlement en l'état actuel du projet mis en consultation.

Dans ce contexte, nous jugeons délicat de mettre en lien le projet LAT2 et l'initiative des jeunes verts contre le mitage. Cette dernière reprend dans l'esprit des aspects ayant déjà été décidés avec le projet LAT1 et se trouvant actuellement dans la phase complexe de mise en œuvre. Dans la mesure où cette initiative exige une interdiction de fait de tout nouveau classement en zone à bâtir, elle n'a aucun lien de rattachement à la LAT2. Les prescriptions de l'initiative pour la construction en dehors de la zone à bâtir se traduiraient par des restrictions massives pour l'agriculture et le tourisme et mettraient en péril l'évolution structurelle en cours. Les cantons estiment qu'il y a des motifs suffisants pour rejeter l'initiative indépendamment de LAT2 et expliquer cette décision à la population.

Le Gouvernement neuchâtelois insiste sur les difficultés et l'énergie nécessaire à la mise en œuvre de la révision de la 1^{ère} étape de la LAT sur le dimensionnement des zones à bâtir, qui l'occupera encore plusieurs années, de même que les communes qui ont pour tâche de réviser les plans d'aménagement locaux.

Compte tenu de ce qui précède, nous demandons de revoir le calendrier de révision de la LAT2 et prendre le temps nécessaire pour établir un projet solide.

Nous vous remercions pour la possibilité qui nous a été offerte de prendre position.

En espérant que vous voudrez bien prendre nos requêtes en considération, nous vous prions de croire, Madame la directrice, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 30 août 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND