

Révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) – procédure de consultation

Madame la directrice,

Le courrier du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, du 22 février 2012, relatif au lancement de la procédure de consultation sur le projet de révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000, a retenu notre meilleure attention et nous vous en remercions.

Les services suivants ont été consultés dans le cadre de cette procédure:

- Service de l'aménagement du territoire(SCAT)
- Service de l'agriculture (SAGR)
- Service de l'énergie et de l'environnement (SENE)
- Service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN)
- Office des monuments et des sites (OPMS)

Par la présente, le gouvernement neuchâtelois vous transmet sa position sur le projet de révision et vous prie de tenir compte de ses remarques.

Contexte de cette révision

Le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation sur une révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire. Le projet contient d'une part les adaptations induites par la révision de la loi sur l'aménagement du territoire décidée fin 2011. Cette révision vise à placer sur pied d'égalité tous les bâtiments d'habitation situés hors de la zone à bâtir relevant de l'ancien droit. Les adaptations prévues portent d'autre part sur les conditions posées au transport d'énergie thermique provenant d'exploitations agricoles vers la zone à bâtir.

Conformément à la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en vigueur, la procédure d'autorisation de construire inclut parfois de vérifier si un bâtiment d'habitation situé hors de la zone à bâtir avait ou non une destination agricole avant 1972. Ce point a soulevé bon nombre de difficultés d'exécution. Les Chambres fédérales ont donc décidé le 23 décembre 2011 de procéder à une révision partielle de la LAT qui met en œuvre une initiative cantonale saint-galloise et qui rend caduque cette vérification. Le délai référendaire a expiré le 13 avril 2012. Pour pouvoir mettre en vigueur la nouvelle réglementation, le Conseil fédéral a mis en consultation sans délai la révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) nécessaire.

Par ailleurs, l'OAT dans sa teneur actuelle n'autorise le transport d'énergie thermique provenant d'une centrale de chauffage à bois ou biomasse située en zone agricole vers la zone à bâtir que lorsque l'exploitation agricole où elle est située jouxte la zone à bâtir. Il est proposé de remplacer ce critère spatial rigide par un critère d'efficacité énergétique. Cette adaptation met en œuvre la motion du conseiller aux Etats, M. Werner Luginbühl que le Conseil des Etats a acceptée le 12 juin 2008 et le Conseil national le 28 avril 2009. Le principe de la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible pose néanmoins des limites à cette ouverture puisque les installations liées à l'équipement de zones à bâtir doivent elles aussi, en principe, être situées dans une zone à bâtir.

Le Conseil fédéral soumet deux propositions de nouvelle réglementation. La proposition principale prévoit de fixer des prescriptions concrètes concernant l'efficacité de la distribution de chaleur et d'introduire comme condition d'autorisation un taux maximal de déperdition de chaleur. La variante de la proposition principale présentée pour régler le régime des autorisations au sens de l'article 34a, alinéa 1, let c, OAT fait référence à l'efficacité de la distribution de chaleur, mais aussi à celle de l'ensemble du système. Dans les deux cas, l'efficacité énergétique (et non plus la distance entre les bâtiments) constitue la principale condition d'autorisation.

Constructions et installations nécessaires à la production d'énergie

Le gouvernement neuchâtelois est globalement favorable à la modification proposée à l'article 34a, alinéa 1, lettre c, OAT, soit sous la forme de la proposition principale, soit la variante. Cette adaptation accorde la priorité au critère d'efficacité énergétique et laisse davantage de flexibilité aux agriculteurs pour la production d'énergie décentralisée et écologiquement judicieuse en dehors des zones à bâtir.

Il émet néanmoins les réserves et demandes ci-après au sujet du projet:

- a) L'obligation pour les constructions et installations nécessaires à la production de chaleur d'être impérativement situées dans les bâtiments centraux de l'exploitation et de former avec eux un ensemble peut être contestable. En effet, si des conditions strictes quant à l'origine du carburant ou du combustible revêtent un caractère essentiel (lien suffisant avec l'exploitation agricole, maîtrise des volumes de déchets), de manière générale les constructions et des installations complémentaires devraient être localisées le plus judicieusement possible sous l'angle de l'aménagement du territoire, de l'énergie, de l'environnement et de la protection de la nature, du paysage et du patrimoine, dans le cadre d'une pesée des intérêts en présence et d'une vision globale et coordonnée. Sur le plan cantonal, on ne peut exclure que plusieurs agriculteurs se mettent ensemble pour développer un projet, dans le cadre notamment du regroupement de plusieurs domaines. Dans ce cas, comment interpréter la notion de bâtiments centraux? Le rapport explicatif quant à lui parle de centre de l'exploitation. S'agit-il forcément de la meilleure localisation?

Demande: La pesée des intérêts est à privilégier dans ce domaine.

- b) Le rapport explicatif estime que le transport de chaleur se faisant en souterrain, les conduites n'ont le plus souvent pas d'incidences territoriales importantes, en particulier sur le plan paysager, ce à quoi nous pouvons souscrire sur le fond, tout en relevant que c'est dans l'application concrète de ces nouvelles dispositions qu'on pourra réellement s'en rendre compte.

Demande: Dans le cadre de la procédure de permis de construire, il est nécessaire que les agriculteurs décrivent non seulement l'ouvrage de production d'énergie, mais aussi les réseaux de raccordement et de distribution en dehors de la zone à bâtir, afin que les services concernés puissent évaluer l'impact sur les forêts, la nature et le paysage.

- c) Vu que le contrôle du respect des exigences d'efficacité énergétique n'est pas simple à réaliser lors de la procédure d'autorisation de construire, l'article 34 a, al.1 devrait non seulement s'attacher à définir les conditions d'octroi, mais également poser les bases de la gestion et du suivi des exploitations en exigeant la fourniture d'informations sur le rendement global de la production et de la distribution de chaleur, respectivement les déperditions techniques, tout au long de l'exploitation.

Demande: Compléter l'article 34a, alinéa 1, lettre c dans ce sens.

Garantie de situation acquise

Le gouvernement neuchâtelois est également favorable aux adaptations proposées aux articles 39 à 43 OAT qui découlent directement de l'extension du champ d'application de l'article 24 c LAT. La double vérification cumulative prévue à l'article 42, alinéa 3, lettre c est le seul élément nouveau.

Il formule les remarques de détail suivantes:

- d) Article 42, alinéa 3: la notion de surfaces brute de plancher n'est pas compatible avec l'accord intercantonal sur l'harmonisation du droit de la construction (AIHC) adopté désormais par de nombreux cantons, parmi lesquels celui de Neuchâtel.
- e) La rédaction de l'article 43a (nouveau) est difficilement compréhensible en français: Des autorisations ne peuvent être délivrées sur la base de la présente section que si:
 - a. la construction n'est plus nécessaire à l'utilisation antérieure conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination ou si le maintien de cette utilisation est assuré;
 - b. le changement d'affectation n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité.
- f) La formulation de la lettre c. "tout au plus une légère extension des équipements" n'est pas optimale.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous nous vous prions de croire, Madame la directrice, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 23 mai 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND