

Prise de position concernant la révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, la révision du complément au guide de la planification directrice, l'établissement des directives sur les zones à bâtir

Madame la Directrice,
Mesdames, Messieurs,

Par courrier du 29 août 2013, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a invité les cantons suisses à prendre position sur la révision partielle de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire, y compris le complément au guide de la planification directrice et les directives techniques sur les zones à bâtir. Le canton de Neuchâtel vous remercie de l'opportunité qui lui est offerte.

En préambule, le canton de Neuchâtel rappelle qu'il a soutenu la révision de la LAT et que ses représentants se sont engagés lors de la campagne. La maîtrise de l'étalement urbain, la densification vers l'intérieur et la coordination entre urbanisation et transport sont des buts auxquels il souscrit pleinement et est d'avis que le dispositif d'exécution doit être rapidement opérationnel. Par contre, il est au regret de devoir porter à votre connaissance une position des plus critiques quant aux textes en cours de consultation, notamment l'OAT et la directive sur les zones à bâtir.

1. *Respect du principe de l'article 75 Cst*

Traiter des prérogatives liées à l'aménagement du territoire nous invite régulièrement à discuter de la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération. En application de l'article 3 Cst, cette dernière est compétente dans les domaines que lui ont délégués les cantons. Concernant l'aménagement du territoire, l'article 75 Cst prévoit expressément que la Confédération fixe uniquement des principes. A l'instar de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP dans sa prise de position du 11 novembre 2013, le canton de Neuchâtel demande que ce principe soit respecté.

La révision de la LAT acceptée par le souverain en mars 2013 respecte l'esprit de l'article 75 Cst. Tout en offrant et précisant les instruments de la politique publique de l'aménagement du territoire, le texte soutenu par le peuple a conservé l'équilibre des prérogatives entre les différents niveaux de l'Etat et s'est contenté d'énoncer des principes ou de préciser ceux qui avaient déjà cours. Nous sommes au regret de devoir constater que l'OAT en cours de consultation et les directives d'application qui l'accompagnent s'éloignent de cet équilibre. A notre sens, le texte de l'ordonnance excessivement précis contrevient à l'autonomie d'organisation des cantons. Par ailleurs, la nécessité de porter à la connaissance de la Confédération de nombreuses informations (indicateurs cantonaux relatifs au développement territorial, produits générés par le prélèvement de la plus-value, information sur la création d'une zone au sens de l'art. 18 LAT...), montre une volonté de centralisation et de contrôle de cette dernière. Ceci n'est pas compatible avec une législation qui doit s'en tenir aux principes.

Le canton de Neuchâtel demande que:

- l'article 45a OAT-R soit supprimé;

- l'article 46 OAT-R soit supprimé, à l'exception de l'alinéa 1, lettre a qui s'inscrit dans le dispositif de l'article 38a LAT. La règle de l'article 46, alinéa 1, lettre b est déjà présente dans le texte actuel de l'ordonnance.

2. *Equité au niveau national*

La méthode du dimensionnement de la totalité des zones à bâtir (zones d'habitation, mixte et centre) de chacun des cantons s'appuie essentiellement sur des informations chiffrées. En accordant un tel poids à la statistique et notamment à la méthode de tendance, c'est-à-dire en extrapolant la croissance démographique à venir de celle constatée ces dernières années, la méthode sanctionne sans raison les cantons qui ont cru faiblement. En outre, elle introduit des effets pervers, contraires à un usage modéré du sol, en récompensant les phénomènes de périurbanisation et de suburbanisation à la périphérie des villes centres ayant fait face à une forte croissance, ceci en reconnaissant des densités faibles au-delà de 250 m²/habitant-emploi pour les communes périurbaines. Une telle densité correspond aux quartiers de villas construits récemment sur le plateau suisse. Par contre, les objectifs de densité attribués aux villes, et particulièrement ceux réservés aux villes de petite et moyenne importances semblent par trop ambitieux et ne pourront être atteints aisément: les projets devront tenir compte de processus politiques et enquêtes publiques aux cours desquels des avis réfractaires à la densification s'exprimeront. Les biais statistiques introduits par la directive portant sur le dimensionnement de la zone à bâtir sont tels que ce document doit être considéré, tout au plus comme interne à l'administration fédérale. Le contenu de l'article 15 LAT est suffisant. Par ailleurs, le dispositif proposé introduit une distinction entre les cantons "globalement" surdimensionnés et ceux qui ne le seraient pas en exigeant des premiers qu'ils continuent à compenser les nouvelles affectations au-delà de l'approbation de leur plan directeur révisé. Aucune base légale ne permet d'exiger une compensation non limitée dans le temps. Le nombre d'hypothèses sur lesquels repose la méthode, sans en apporter une vérification, fait douter de la valeur scientifique du système, partant du respect de l'interdiction de l'arbitraire. Sur quelle base le seuil de 95% permettant de déclarer un canton surdimensionné a-t-il été proposé ?

Le canton de Neuchâtel demande que:

- l'article 30a OAT-R soit supprimé;
- l'article 30b OAT-R soit supprimé.

Respect du projet de territoire suisse

Alors que le projet de territoire suisse propose un développement polycentrique et reconnaît une vocation et une spécificité à chacun des territoires d'action identifiés comme échelle de planification pertinente, les directives se réfèrent au territoire communal et gommant les différences régionales en proposant de retenir comme valeur cible, en terme de densité, une médiane obtenue pour toutes les communes suisses du même type. De ce point de vue, il nous semble que l'ensemble du dispositif proposé est réducteur et ne permet pas de prendre en considération la diversité de la Suisse et la multiplicité des défis auxquels les cantons devront faire face. Alors que la loi et l'ordonnance mentionnent qu'un projet de territoire doit être effectué par chacun des cantons, les directives sur le dimensionnement contreviennent à cette notion qui pourtant permet de décrire le développement souhaité. Projet de territoire et dimensionnement doivent être mis sur un pied d'égalité et pris en considération de manière comparable. Le dimensionnement ne peut pas reposer uniquement sur les chiffres de croissance démographique proposés par l'OFS. Ce dernier ne dispose par ailleurs pas de perspective en ce qui concerne la croissance des emplois. Finalement, l'aménagement du territoire étant l'affaire des cantons, il est opportun que la Confédération, et non les cantons, démontre en quoi les estimations cantonales en termes d'emplois sont erronées.

Le canton de Neuchâtel demande que:

- l'article 5a, alinéa 2 OAT-R soit supprimé, à tout le moins que le fardeau de la preuve soit inversé.

3. Fusion de communes

Les directives techniques s'appuient sur la classification typologique des communes établies par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Nous avons constaté qu'au gré des fusions, les nouvelles communes changent de classes et voient généralement leurs objectifs de densité augmenter. Ainsi, il est attendu de la commune de Val-de-Travers (anciennement Les Bayards, Buttes, Saint-Sulpice, Fleurier, Môtiers, Boveresse, Couvet, Travers, Noiraigue), désormais en classe 3 (petit centre), des objectifs de densité comparables à ceux de villes comme Le Locle, Granges, Martigny, Frauenfeld ou Chiasso. Si cette comparaison peut nous honorer, elle n'est pas sans poser d'importants problèmes. En raison de la fusion, la densité attribuée à la commune de Val-de-Travers est de 134 m²/habitant-emploi pour les zones mixtes alors que celles des anciennes communes s'établissaient entre 217 et 328 m²/habitant-emploi. Même reportées à l'échelle cantonale, les conséquences sont importantes, vu la superficie de Val-de-Travers. Il ne sera pas compris que la réduction de la zone à bâtir de Val-de-Travers soit supportée par d'autres communes. Le document proposé en annexe qui s'appuie sur des chiffres qui ont été transmis à l'ODT en 2012 montre qu'un calcul effectué avant et après fusion se traduit par une différence de superficie de l'ordre de 150 hectares pour le seul Val-de-Travers. Le canton de Neuchâtel ne peut pas accepter ceci. Tel que proposé, le projet ne favorise pas la poursuite des processus de fusion de communes et d'une certaine façon sanctionne les communes ayant récemment fusionné. Si le projet n'est pas adapté, les processus de fusion seront handicapés en raison de biais statistiques difficiles à comprendre alors qu'ils favorisent la planification à une échelle appropriée et la baisse du coût des prestations à l'attention de la population.

Le canton de Neuchâtel demande que:

- la directive sur le dimensionnement soit adaptée de manière à tenir compte des types de commune avant fusion, ceci pour les communes fusionnées ne formant pas un continuum bâti.

L'OAT contient également des dispositions réglant la pose de panneaux solaires et la garde des chevaux. Ces dispositions sont des plus détaillées et s'écartent de la notion de principe rappelée ci-dessus. Par ailleurs, légiférer en zone à bâtir doit rester de la compétence des cantons, ce que ne respectent pas les articles réglant la pose des panneaux solaires. Pour ce qui est de la garde des chevaux, il est regrettable que le contenu de l'OAT ne s'inscrive pas dans l'esprit du nouveau dispositif législatif et supprime quasiment l'ouverture proposée par l'initiative parlementaire Darbellay.

Pour conclure, nous constatons que nous allons devoir faire face à de nombreuses tâches afin de mettre en œuvre la LAT révisée. Nous souhaitons qu'elles puissent se réaliser dans un respect mutuel des différents échelons de l'Etat, Confédération, cantons et communes, qui devront chacun apporter leur pierre à l'édifice afin que la politique publique de l'aménagement du territoire développe les effets escomptés.

Réitérant nos remerciements pour l'opportunité qui nous a été donnée de prendre position et pour la prise en compte de nos propositions, nous vous prions de croire, Madame la Directrice, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 27 novembre 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND