

Deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire: Consultation

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Nous accusons réception de votre courrier du 5 décembre 2014 relatif au projet de la deuxième étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT2) et nous vous en remercions. Vous nous avez invités à retourner notre prise de position et le questionnaire au plus tard d'ici au 15 mai 2014. Notre prise de position et son annexe vous sont également transmises par courriel à l'adresse info@are.admin.ch.

Notre canton avait saisi l'opportunité de se prononcer sur le projet lors de la pré-consultation coordonnée par la DTAP en août dernier, processus qui visait à permettre d'apporter des améliorations en prévision du projet définitif. Malheureusement, nous constatons que le projet a peu évolué, et que de nombreux points problématiques aux yeux des cantons ont été maintenus, voire ont été renforcés, ce que nous regrettons.

Le gouvernement neuchâtelois se rallie à la prise de position de la DTAP pour les motifs déclinés ci-après et rejette le projet LAT2.

Notre position diverge quant à l'urgence de réviser le plan sectoriel des surfaces d'assolement, et nous émettons quelques restrictions si cette voie devait être retenue.

Le canton de Neuchâtel manifeste également son désaccord quant à la formulation de l'art. 3, al.3 ter LAT-R 2. Nous demandons que la question des coûts/bénéfices soit appréhendée de manière globale, et que le développement du réseau polycentrique soit mis sur le même plan que la métropolisation. La seule concentration de l'urbanisation se traduirait par des phénomènes de congestion et des impacts environnementaux, chargeant financièrement les collectivités.

Remarques générales

- Il n'y a pas de nécessité avérée de réviser la LAT, hormis le principe de pesée des intérêts en présence qui mériterait d'être ancré plus fortement dans la loi.
- Le projet proposé est un assemblage de préoccupations isolées, qui manque de rigueur et de systématique. D'une manière générale, le projet est beaucoup trop détaillé. Il ne répond pas au principe d'une loi-cadre et contrecarre sur plusieurs points les compétences des cantons en matière d'aménagement du territoire.
- Un grand nombre de modifications sont déjà mises en œuvre dans les cantons ou dans d'autres législations; d'autres thèmes n'ont pas encore atteint la maturité nécessaire pour être introduits dans la LAT ou comme contenu minimum des plans directeurs cantonaux.
- La priorité doit impérativement être fixée sur la mise en œuvre de la LAT1, laquelle implique un travail considérable. Notre canton est d'ores et déjà fortement engagé dans

la révision de son plan directeur, basée sur un important processus participatif avec les communes et les régions (plans directeurs régionaux). Intégrer à brève échéance de nouveaux thèmes dans le PDC pose clairement un problème de ressources et brouillera la visibilité sur les enjeux auprès de la population.

Remarques de détail

- Les principes qui sous-tendent la loi sur l'aménagement du territoire doivent rester généraux. L'art. 1, al. 1 développe suffisamment ce principe. La liste de l'al.2 cède aux thèmes d'actualité. La liste ne sera jamais exhaustive.
- La pesée des intérêts doit être renforcée (art 2b). Ce principe prend une importance accrue car chaque politique sectorielle revendique la primauté. Il s'agit du rôle majeur de l'aménagement du territoire.
- Le canton de Neuchâtel est opposé à l'art.3, al.3ter, lequel stipule que "Le développement du système de transport doit privilégier l'optimisation des infrastructures de transport existantes plutôt que leur extension ou la création de nouvelles infrastructures". Cette formulation s'est encore durcie par rapport au projet présenté lors de la pré-consultation ("donner en principe la priorité à une utilisation optimale des infrastructures de transport existantes plutôt qu'à leur extension ou à la création de nouvelles infrastructures", art 3, alinéa 3bis d).

Dans le cadre des consultations sur le Projet de territoire suisse (2011-2012), nous nous sommes prononcés à plusieurs reprises sur le fait que nous ne pouvons nous rallier à ce postulat, cette question devant être placée dans un contexte global de la compétitivité au plan national et pour chacun des territoires, et respecter la notion de réseau de développement territorial polycentrique.

- Il n'y a pas lieu de prévoir de planifications supplémentaires pour la Confédération (art.5b).
- Les conceptions de la Confédération ne doivent pas avoir force obligatoire pour les autorités au même titre que les plans sectoriels ou les plans directeurs (art.5c; art.13). Il s'agit d'instruments de portée différente.
- La notion de "stratégie pour le développement territorial national" génère la confusion. Fruit d'une collaboration tripartite satisfaisante, le Projet de territoire Suisse existe déjà. Nous sommes opposés à modifier son appellation et sa portée. Son développement est assuré par les cantons (art. 5a).
- Chaque canton doit décider ce qui justifie un besoin de coordination entre les trois niveaux de l'Etat et un ancrage dans le PDC. Il n'y a pas lieu de prévoir de nouveaux contenus minimaux du PDC (art.8 b, c, d et e).
- Nous sommes opposés à la disposition qui stipule que les plans directeurs n'acquiescent force obligatoire qu'après leur approbation par le Conseil fédéral (art. 11, al.2). Sauf les contenus liants pour la Confédération, le PDC doit entrer en force dès son adoption par l'autorité cantonale, comme c'est actuellement le cas.
- Nous plébiscitons une planification par espace fonctionnel, et celle-ci est largement mise en œuvre dans notre canton, mais les cantons et les communes doivent conserver leur compétence en la matière. Dès lors, il est inutile de prévoir des dispositions dans la LAT,

de même qu'une responsabilité subsidiaire pour la Confédération aux frais des collectivités défaillantes (art. 38b).

- Le principe d'une séparation claire entre les espaces constructibles et non constructibles constitue le fondement de l'aménagement du territoire. Toutes les terres agricoles doivent être protégées, en particulier les surfaces d'assolement. Pour ces dernières, le principe de la compensation doit rester obligatoire, sauf en ce qui concerne les infrastructures.
- Nous pourrions tolérer une révision du plan sectoriel SDA si la démarche ne conduit pas à remettre en question les objectifs essentiels du plan et la répartition des quotas entre les cantons, et qu'elle préserve la marge de manœuvre de ceux qui disposent encore de réserves.
- Les effets négatifs de la nouvelle systématique sur les constructions hors zones à bâtir nous apparaissent largement supérieurs aux bénéfiques. Les incertitudes quant à l'exécution sont élevées. Une loi fédérale ne doit pas devenir un règlement détaillé sur les constructions.

Indépendamment de notre rejet du projet de LAT2, nous tenons à saluer la collaboration mise en place par la Confédération pour faire évoluer le dispositif légal, et souhaitons que celle-ci puisse se poursuivre.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, veuillez agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 6 mai 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, *La chancelière,*
A. RIBAUD S. DESPLAND

Annexe : mentionnée

Catalogue de questions sur les principaux points de la 2^e étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire

1. Protection des terres agricoles

- 1.1 Sur le principe, êtes-vous favorable à la protection des terres cultivables (surfaces d'assolement, SDA), indépendamment du respect de la surface minimale d'assolement fixée dans l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992 (quota de SDA)?

OUI. Nous sommes favorables à la protection des terres cultivables (surfaces d'assolement) et à la mise en œuvre du plan sectoriel SDA. Le respect du quota minimal fait partie de ce dispositif. Celui-ci ne doit toutefois pas entraver la pesée des intérêts, et doit réserver une marge d'application cantonale.

- 1.2 Approuvez-vous la stratégie retenue, qui exige la compensation des SDA utilisées et ne prévoit que de rares exceptions – clairement définies – à ce principe?
Si non, quelle stratégie jugeriez-vous plus efficace?

OUI: Les principes proposés à l'art.13c (compensation) sont cohérents. Ce régime de compensation, qui correspond grosso modo aux principes du plan directeur neuchâtelois, s'applique là où les cantons disposent d'une certaine marge de manœuvre.

- 1.3 L'impossibilité de compenser une perte de SDA dans un canton constitue-t-elle un motif suffisant pour tolérer une baisse de la surface minimale d'assolement en Suisse? Ou faut-il exiger que cette compensation soit impossible même au niveau supracantonal ?

A priori NON. Une réduction du quota cantonal devrait être admise pour les projets d'infrastructures d'importance nationale. Pour le solde, nous ne sommes pas favorables à la révision des quotas cantonaux dans la mesure où la garantie de l'ensemble dépend directement de chaque quota. La recherche de solutions devrait être orientée vers la recherche de nouvelles surfaces au sein de chaque canton; le cas échéant l'actualisation des critères.

- 1.4 Quelle variante aurait votre préférence si un canton devait, à l'avenir, ne pas atteindre son quota de surfaces d'assolement?

➔ Proposition principale basée sur l'article 13d, alinéa 2

- Proposition alternative basée sur l'article 13d, alinéa 2
- Propre proposition

A clarifier dans le cadre de la suite du processus (plutôt la proposition principale).

Constructions hors zone à bâtir

- 2.1 Le nouvel ordonnancement des prescriptions relatives aux constructions hors zone à bâtir renforce-t-il la clarté de l'ensemble des dispositions et leur intelligibilité?

NON. Les inconvénients d'une nouvelle systématique l'emportent.

- 2.2 Le degré de détail des prescriptions est-il approprié? Quelles sont les dispositions qui pourraient éventuellement être régies au niveau de l'ordonnance ?

NON. Le texte est beaucoup trop détaillé. Il faut revenir à une loi-cadre et mettre toutes les dispositions d'application dans l'ordonnance.

- 2.3 Etes-vous d'accord avec le transfert à une autorité cantonale de la compétence d'ordonner, en cas de construction hors zone à bâtir, une remise en état conforme au droit (art. 25, al. 3)?

C'est déjà le cas aujourd'hui. Cette décision concerne l'organisation et relève de la compétence des cantons.

2. Infrastructures de transports et d'énergie

- 3.1 Sur le principe, êtes-vous favorable à une réservation anticipée et rationnelle d'espaces pour les infrastructures d'intérêt national (en particulier dans les domaines des transports et de l'énergie)?

OUI mais avec des instruments adaptés (plans d'alignement, plans d'affectation). Ni le plan directeur cantonal, ni le plan sectoriel ne permettent une réservation d'espaces liante en droit pour les tiers.

- 3.2 Acceptez-vous qu'une telle réservation d'espaces à long terme se fasse via une inscription au plan sectoriel (art. 13e)?

Si non, quelle stratégie jugeriez-vous plus efficace?

NON. L'art. 13^e est rejeté car le problème ne peut être réglé à l'échelon du plan sectoriel. La Confédération doit garantir la disponibilité à long terme des surfaces nécessaires pour ses infrastructures par le biais d'instruments contraignants pour les propriétaires. Il y a lieu également de

s'appuyer sur les législations spécifiques (loi fédérale sur les chemins de fer, loi sur les routes nationales, loi sur l'aviation, loi fédérale sur l'extension des réseaux électriques, etc.)

- 3.3 Vous paraît-il suffisant de coordonner l'utilisation du sous-sol au travers d'un principe d'aménagement (art. 3, al. 5) et, si nécessaire, d'indications dans le plan directeur cantonal (art. 8e)?

La mention du sous-sol comme principe d'aménagement ou comme indication dans les plans directeurs cantonaux (contenu minimum) nous semble superflue. A charge des cantons de définir ce qu'ils ont besoin en la matière.

3. Collaboration intercommunale, intercantonale, internationale et entre les différents niveaux de l'Etat

- 4.1 Etes-vous d'accord pour que les cantons soient tenus de désigner dans leurs plans directeurs les espaces fonctionnels et les mesures à prendre les concernant et que la Confédération n'intervienne qu'à titre subsidiaire dans le cas d'espaces fonctionnels à cheval sur plusieurs cantons si les cantons concernés n'ont rien entrepris dans un délai de cinq ans (art. 8, al. 1, let. a^{bis} et art. 38b)?

NON. La disposition selon laquelle la Confédération pourrait assumer la responsabilité de telles planifications aux frais des collectivités concernées est non seulement irréaliste, mais inacceptable.

- 4.2 Etes-vous d'accord pour que les trois niveaux de l'Etat élaborent ensemble une stratégie de développement territorial de la Suisse, la réalisent si nécessaire et en tiennent compte pour leurs propres planifications (art. 5a et art. 5b, art. 9, let. a)

Il y a lieu de s'en tenir au Projet de territoire Suisse, fruit d'une collaboration tripartite, tant dans sa portée, que dans sa dénomination.

- 4.3 Estimez-vous que la portée des rapports à fournir par le Conseil fédéral, telle qu'elle est décrite à l'article 4a, alinéa 2 (développement territorial de la Suisse, planifications de la Confédération qui ont des incidences importantes sur le territoire et mise en œuvre de ces planifications), est suffisante? Ou le Conseil fédéral devrait-il également livrer des informations sur les importants projets de construction?

Le Conseil fédéral doit informer sur ses propres projets de constructions importants, et ce d'autant plus que ces derniers concernent la plupart du temps des SDA ou des surfaces boisées.

Questionnaire établi par DETEC/ARE, le 5 décembre 2014

Rempli par le canton de Neuchâtel, le 24 avril 2015