

Modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (mise en œuvre de la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire [LAT2] et de la loi relative à l'approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables) : procédure de consultation OAT

Madame la directrice,
Mesdames, Messieurs,

Nous accusons réception du courrier du 19 juin 2024 à la signature de M. le Conseiller fédéral Albert Rösti, ouvrant la consultation citée en titre, et nous vous en remercions.

Le projet de modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) contient les dispositions d'exécution de la 2ème étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et de certaines parties de la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables. Il contient notamment des dispositions relatives à la stabilisation du nombre de bâtiments et de surfaces imperméabilisées en dehors des zones à bâtir, à la méthode territoriale, à l'octroi d'allègements concernant les nuisances olfactives et sonores provenant de l'agriculture, à l'amélioration des conditions d'utilisation des énergies renouvelables ainsi qu'à des mesures d'optimisation des procédures dans le domaine de l'exécution contre les constructions illégales.

Le gouvernement neuchâtelois a consulté les services cantonaux concernés, à savoir les services de l'aménagement du territoire et de l'énergie et de l'environnement, ainsi que les services de l'agriculture, des transports, des ponts et chaussées, de la faune, des forêts et de la nature, de l'économie et l'office en charge du patrimoine bâti.

Notre canton s'est également associé aux travaux menés par la Conférence des aménagistes cantonaux (COSAC) et ses diverses commissions techniques, et soutient les prises de position de la DTAP, de la Conférence des directeurs de l'agriculture et de la EnDK dans le cadre de la présente procédure.

Après examen attentif du projet, le gouvernement vous transmet les remarques suivantes :

Appréciation sur le fond

- En raison de la pression croissante des constructions et installations sur la zone agricole et les milieux naturels, le principe de séparation des zones à bâtir et de non bâtir mérite d'être réaffirmé, de même que la priorité à l'agriculture dans la zone agricole, tout en prenant en compte les nouveaux besoins infrastructurels découlant du droit supérieur, notamment dans le domaine énergétique.
- Avec l'adoption de la LAT2 par le Parlement le 29 septembre 2023, de nouvelles règles ont été établies pour la construction hors de la zone à bâtir, ayant notamment pour objectifs de stabiliser le nombre de constructions et les surfaces imperméables hors de la zone à bâtir, en accordant une marge de manœuvre plus grande aux cantons pour tenir compte des particularités régionales. Dans le projet d'ordonnance, il ne reste pratiquement plus rien de cette liberté et de la confiance correspondante envers les cantons, ce que nous déplorons vivement.
- Par ailleurs, l'occasion d'élever le système actuel, caractérisé par un nombre élevé de cas particuliers, à un niveau stratégique, et de simplifier le texte et le régime des exceptions, a malheureusement été manquée. Le projet d'OAT doit être remanié pour ne garder que l'essentiel et conserver un caractère général qui préserve la marge de manœuvre des cantons, et soit facilement applicable sans générer de charges administratives excessives en regard de l'objectif visé.

- Compte tenu de ce qui précède, le gouvernement neuchâtelois soutient le projet d'OAT avec réserve, en faisant sienne la prise de position de la DTAP, en insistant sur les points particuliers suivants.

Points particuliers

- Soutien fédéral : S'agissant d'une tâche de la Confédération (HZ), le canton de Neuchâtel demande qu'une contribution fédérale aux primes à la démolition (entre 70 et 80%) soit prévue, indépendamment de l'état des fonds de la plus-value dans les cantons, notamment par le fait que ceux-ci ont été prévus à d'autres fins (LAT1).

Le taux de la plus-value a été adapté en 2018 dans notre canton pour faire face aux obligations de la LAT 1, Neuchâtel faisant partie des cantons surdimensionnés. En effet, les cantons ne sont pas égaux devant le nombre de cas d'expropriation matérielle dans le cadre de la mise en œuvre de la révision de 2014. En sus, quelle date serait prise en compte pour l'approvisionnement du fonds afin de déterminer le taux ? Il n'est pas acceptable que les cantons qui ont prévu des taux de plus-value supérieurs au 20% et qui taxent plusieurs mesures d'aménagement pour faire face à leurs obligations soient moins soutenus que ceux qui ont choisi le taux minimum. Il ne serait pas normal non plus que ceux qui ont introduit la plus-value de longue date soient pénalisés.

- Objectif de stabilisation des constructions et des surfaces imperméabilisées : vu le temps écoulé depuis le 29 septembre 2023 et l'évolution des constructions depuis 1980, laquelle se situe entre 0.7 à 1% par an, nous demandons que l'objectif soit fixé à 102% (+ 2% par rapport à la date de référence).

Conformément à la loi, l'objectif de stabilisation des sols ne doit s'appliquer qu'à l'intérieur des zones agricoles 16 LAT (région d'estivage exclue), et non pas à l'ensemble du territoire hors des zones à bâtir. Il n'est pas concevable que l'ordonnance aille au-delà de la loi votée par le Parlement.

Les zones 17 et 18 LAT doivent être exclues du champ d'application (forêts, zones protégées ou zones spéciales hors de la zone à bâtir). La gestion forestière et l'exploitation des produits forestiers ainsi que leur mise en valeur (entrepôts, couverts pour bois énergie et route forestière) dans le cadre des travaux d'adaptation au changement climatique, mais également de la politique fédérale en matière d'énergie, ne doivent pas faire partie de l'objectif de stabilisation des constructions.

- Imperméabilisation des sols : Conformément à l'art. 8d, al.2 LAT, l'imperméabilisation des sols due à des installations énergétiques ou à des installations de transport cantonales et nationales ne doit pas être prise en compte dans l'objectif de stabilisation. Il doit en être de même pour les imperméabilisations du sol directement requises en raison de prescriptions du droit supérieur nominal ou fonctionnel de l'aménagement du territoire (ex : mandat légal d'équipement et d'approvisionnement de la collectivité publique ou projet d'intérêt public prépondérant, comme par exemple les voies cyclables selon la nouvelle loi fédérale, etc.). Les réseaux d'électricité doivent être pris en compte dans cette catégorie, et pas seulement les installations de production à partir d'énergies renouvelables.
- Données de base : La collecte et les méthodologies de travail proposées aux cantons doivent s'en tenir au strict nécessaire ; libre à chacun de développer ce qu'il estime nécessaire par ailleurs. Les guides et instructions définitives doivent être disponibles avant l'entrée en vigueur de la LAT2, et s'appuyer sur une collaboration active avec les cantons (groupe de travail).

- Entrée en vigueur : L'entrée en force des différents délais de mise en œuvre contenus dans la loi et l'ordonnance doit être clarifiée afin de garantir la sécurité du droit. (mesures applicables depuis le 29 septembre 2023 / dès l'entrée en vigueur de la LAT2 et l'OAT / dès l'approbation des plans directeurs cantonaux par le Conseil d'État ou l'ARE, etc.). En prolongement de la DTAP qui demande une entrée en vigueur au plus tôt 9 mois après la publication du texte définitif pour que les cantons aient le temps d'adapter leurs propres bases légales, le gouvernement neuchâtelois demande un délai de 12 mois minimum car la réalisation des études de base, la rédaction, la consultation et la votation d'une modification législative, y compris la clarification des modalités de financement des primes à la démolition et la constitution d'un fonds, ne sont pas réalisables dans un délai plus court.
- Production d'énergie durable et ISOS : La révision a pour but de faciliter la construction d'installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Cette intention est reçue positivement. Les installations ont besoin de raccordements adéquats au réseau pour que le courant puisse être acheminé. Les raccordements au réseau et les lignes pour ces installations devraient être pris en compte dans la révision.

Remarques de détail, par articles

- Art. 25a al.2 : L'objectif de stabilisation ne doit s'appliquer qu'à l'intérieur des zones agricoles (région d'estivage exclue).
- Art. 25a al.3 : Il faut renoncer à mentionner des exemples concrets de revêtement, les innovations techniques étant constantes.
- Art. 25f al.2 : La notion de renaturation introduit une contrainte supplémentaire qui n'est pas prévue par la loi.
- Art. 32 bis et 32 ter : Nous renvoyons aux articles supplémentaires proposés par la DTAP concernant les installations solaires en lien avec le patrimoine et les périmètres ISOS et à la prise de position de l'EnDK.
- Art. 33a, al.1 : les prescriptions détaillées sur la compensation en termes de surfaces ou de volumes hors sol dans les zones non constructibles limitent de manière disproportionnée les nouvelles possibilités de l'approche territoriale. Nous demandons que cette surréglementation, qui générera des charges administratives excessives pour une modeste utilité, soit supprimée.

Nous n'avons pas d'autres remarques à formuler.

Compte tenu de ce qui précède, nous vous transmettrons notre prise de position favorable, avec réserve, en vous remerciant de la suite qui sera donnée à nos remarques et demandes.

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

Neuchâtel, le 23 octobre 2024

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND