



Rapport de synthèse Plateforme N+P I/25

« Loi sur l'aménagement du territoire : LAT 2 et protection de la nature et du paysage »

1. Révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire : deuxième étape (LAT 2)

1.1. Contexte

L'objectif principal du projet est de stabiliser le nombre de bâtiments et de surfaces imperméabilisées hors de la zone à bâtir. La LAT 2 a été élaborée en tant que **contre-projet indirect** à l'**Initiative paysage**. Elle a été adoptée à l'unanimité par les deux chambres du Parlement lors du vote final, le 29.09.2023. Les initiants ont alors retiré l'Initiative paysage.

Le projet ayant été adopté, le **texte de la loi** ne va plus changer. La **procédure de consultation** relative à la révision partielle de l'**ordonnance sur l'aménagement du territoire** (OAT) s'est achevée le 09.10.2024. Les réactions ont été très contrastées. Le rapport sur les résultats de la consultation n'a pas encore été publié. Le Conseil fédéral devrait prendre une décision concernant la révision de l'OAT en automne 2025. La date d'**entrée en vigueur** de la LAT 2 sera alors vraisemblablement fixée **au 01.07.2026** (voire au 01.01.2026 déjà pour certaines dispositions). Le contenu de l'ordonnance et donc la portée concrète de la mise en œuvre sont encore ouverts sur certains points, comme le niveau de l'objectif de stabilisation (+1 % ou +2 %).

1.2. Aspects pertinents pour le secteur nature et paysage

Les **objectifs de stabilisation** prévus par la LAT 2 représentent un changement de paradigme, car ils instaurent une nouvelle approche hors de la zone à bâtir. Désormais, les cantons devront définir dans le plan directeur (dans un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la LAT 2) un concept global permettant d'atteindre les objectifs de stabilisation. L'espoir est que cela débouchera sur une limitation des activités de construction hors de la zone à bâtir. La mise en œuvre sera garantie au moyen de mesures telles qu'une prime de démolition et de sanctions (obligation de compenser).

Pour pouvoir tenir compte des particularités régionales, un nouvel instrument de planification a été créé : la **méthode territoriale** permet aux cantons d'autoriser des utilisations qui ne s'imposent pas par leur destination dans des zones spéciales. Cette utilisation supplémentaire ne sera toutefois possible que si des mesures de compensation et d'amélioration (revalorisation) sont prises et si cela améliore la situation globale. Les zones et les mandats donnés à la planification d'affectation, ainsi que les mesures de compensation et d'amélioration doivent être inscrits dans le plan directeur, qui doit être approuvé par le Conseil fédéral.

La nouvelle réglementation mise en place pour renforcer l'approvisionnement en électricité issue d'**énergies renouvelables** (**acte modificateur unique**) permet de créer certains types de centrales électriques hors des zones à bâtir si elles sont construites « dans des zones peu sensibles ou dans des zones dans lesquelles se trouvent déjà d'autres constructions et installations ».

Pour soutenir la branche touristique, une réglementation spéciale vise aussi les **établissements de restauration et d'hébergement** créés selon l'ancien droit : les possibilités de les démolir pour les reconstruire, mais également de les agrandir, ont été étendues.

2. Actions requises de la part des cantons

2.1. Stabilisation du parc immobilier et des surfaces imperméabilisées

Les cantons doivent traiter les objectifs de stabilisation dans leurs plans directeurs. Il s'agit de stabiliser le nombre de **bâtiments en territoire non constructible** et l'**imperméabilisation du sol** dans les zones agricoles (le deuxième point ne s'appliquant pas pour le tourisme, l'agriculture, les installations énergétiques et les voies de communication cantonale ou nationales). L'objectif de stabilisation relatif aux bâtiments sera donc le facteur limitant. Des principes devront être définis pour ce qui est de l'imperméabilisation des sols. L'état au 29.09.2023 est considéré comme l'état de référence. Pour qu'il soit possible de distinguer les bâtiments préexistants et les nouveaux bâtiments, les cantons devront vraisemblablement mettre en place un système de **monitorage**. Pour définir la notion de bâtiment, il convient de se référer au Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) et à la jurisprudence y relative. Il est probable que seul le nombre de bâtiments fera foi (clarifications en cours à l'ARE), ce qui laisse la porte ouverte à la compensation de grands bâtiments neufs par la démolition de plus petits bâtiments anciens.

Dans l'idéal, le canton définira aussi une **stratégie en matière de démolition** dans son plan directeur. Quels types de bâtiments devront disparaître et combien au minimum ? Quelles mesures permettront d'atteindre cet objectif ? La loi ne prévoit pas d'obligation de développer une telle stratégie, mais ce point pourrait être abordé dans l'OAT. En outre, la plupart des cantons n'ont probablement pas les fonds nécessaires pour financer la **prime de démolition**, ce qui représente une difficulté. De nombreux points devront encore être clarifiés et réglés par les cantons. Par exemple, la prime de démolition doit-elle couvrir l'entier des coûts de démolition ? Comment tient-on compte de la valeur naturelle et paysagère des bâtiments qui ne sont plus utilisés (et sont potentiellement des candidats à la démolition) ? Comment empêcher un marché unilatéral des biens à démolir ? Qu'advient-il du sol après la démolition ?

Un **mécanisme de compensation** a été prévu pour les cantons qui ne respecteraient pas les objectifs de stabilisation : dans ce cas, tout nouveau bâtiment doit être compensé. Les détails seront réglés dans l'OAT.

En principe, il convient de viser et de respecter l'**objectif de stabilisation** dès le début afin de ne pas se priver d'une marge de manœuvre pour le futur.

Dans l'optique de la protection de la nature et du paysage, le niveau auquel sera fixé l'objectif de stabilisation est un aspect central, mais aussi la conception concrète du monitorage du nombre de bâtiments et la politique en matière d'exception. Il faudra également s'assurer que la stratégie en matière de démolition ne permette pas de démolir des bâtiments qui revêtent une certaine valeur pour la protection de la nature et du paysage.

Il serait judicieux de discuter de la stratégie de stabilisation avec la **conception du paysage**, car cela permettrait de donner plus de poids à la thématique du paysage et d'ancrer le principe selon lequel qui planifie plus hors de la zone à bâtir peut aussi mieux concrétiser la protection du paysage.

2.2. Nouvel instrument d'aménagement : la méthode territoriale

La méthode territoriale est facultative. Elle nécessite l'inscription d'une **vision d'ensemble** (conception d'ensemble du territoire) dans le plan directeur pour des espaces clairement délimités. Il s'agit de fixer des zones (exclusivement dans la zone à bâtir) dans lesquelles les affectations doivent être compensées. Les utilisations supplémentaires ne seront toutefois possibles que si des **mesures de compensation et d'amélioration** sont prises et si cela **améliore la situation globale**. Le principe de séparation ainsi que le principe de concentration et de coordination restent valables. Les utilisations possibles sont donc limitées. Les exigences que la Confédération va poser sont encore ouvertes en ce qui concerne la concrétisation des mesures de compensation et d'amélioration dans le plan

directeur. En tout état de cause, les mesures de compensation et d'amélioration devront être **juridiquement contraignantes** au niveau du plan d'affectation et du permis de construire.

Les **mesures selon la LPN** ne valent *pas* comme mesures de compensation ou d'amélioration. Dans la pratique, il ne sera pas facile de faire passer cette distinction juridique. Pour qu'il soit possible de bénéficier de synergies, les différentes mesures devront être coordonnées au niveau de la planification. L'important sera de s'assurer que les mesures soient durablement garanties (en fonction de l'affectation de base) en les définissant dans le permis de construire.

Le pilotage par la méthode territoriale peut être une **chance pour améliorer la situation** et pour proposer des mesures de compensation de manière proactive, mais comporte aussi un risque que la nature et le paysage ne soient pas suffisamment pris en considération (compensation seulement partielle). Si des méthodes sont élaborées pour évaluer et garantir une « amélioration globale », il faudra s'assurer qu'elles donnent assez de poids aux intérêts de la protection de la nature et du paysage. Il convient d'établir un lien avec la planification de l'IE et avec la conception du paysage et de s'assurer que la délimitation du périmètre soit adéquate. Un « masterplan » pourrait être un instrument judicieux pour ces espaces.

Étant donné que la méthode territoriale est facultative, exigeante et sans limite temporelle, de nombreux cantons vont probablement mettre la priorité sur d'autres tâches prévues par la LAT 2 dans un premier temps.

2.3. Réglementation sur les énergies renouvelables

Des dispositions particulières s'appliquent pour les énergies renouvelables. Certaines installations peuvent ainsi être construites hors des zones à bâtir si elles sont implantées dans des **zones peu sensibles** ou dans des zones dans lesquelles se trouvent déjà d'autres constructions et installations, soit des **zones déjà atteintes**. Il s'agit de nouvelles notions qui doivent encore être définies et il incombe aux cantons d'élaborer les bases nécessaires. Les aires protégées sont en soi des zones sensibles, même si l'IFP peut par exemple inclure des zones déjà atteintes. En revanche, toute autre zone abritant une infrastructure peut être considérée comme une zone déjà atteinte.

Les critères permettant de définir quelles zones doivent être considérées comme peu sensibles et déjà atteintes peuvent être tirés de la **conception du paysage**. Dans la mesure du possible, les nouvelles installations doivent voir le jour dans des zones qui ne sont pas sensibles et qui ont déjà subi des atteintes. Les services N+P doivent s'investir activement dans les travaux de définition des « zones peu sensibles ou déjà atteintes ».

2.4. Réflexion sur l'organisation

- Travailler sur l'aménagement du territoire et sur les préparatifs pour la mise en œuvre de la LAT 2 (monitorage, objectif de stabilisation, etc.), en veillant à intégrer les intérêts de la protection de la nature et du paysage et à associer les associations et les communes.
- Faire valoir les intérêts de la protection de la nature et du paysage de manière proactive en déléguant des membres des services N+P dans les groupes de travail existants ou qui se créeront.
- S'assurer que, lors de la modification des bases légales cantonales, les intérêts de la protection de la nature et du paysage soient pris en compte de manière précoce et adéquate dans le processus législatif.
- Préparer une liste de points à aborder dans l'optique N+P (souhaits, questions, exigences), en tenant compte de la proposition de « complément au guide de la planification directrice » (voir le site web de l'ARE) qui comporte des mandats concrets (y compris pour les aspects N+P).
- Renforcer la position de la CDPNP face aux intérêts de l'aménagement du territoire.

3. En résumé

- La LAT 2 est complexe et parsemée de nombreuses exceptions (surtout pour l'agriculture, le tourisme, l'énergie, les transports). Les cantons ont plus de tâches, mais pas plus de ressources.
- Une bonne application de la loi est essentielle pour la nature et le paysage, raison pour laquelle un dialogue intercantonal doit être instauré ou se poursuivre. À cette fin, il convient de créer des groupes de travail ad hoc au sein desquels des questions et thèmes spécifiques à la N+P peuvent aussi être abordés.
- De nouvelles bases légales cantonales devront être créées afin de garantir une mise en œuvre cohérente de la loi. Il convient de faire valoir assez tôt les intérêts de la protection de la nature et du paysage dans ces processus législatifs.
- La CDPNP devrait être représentée dans le groupe d'accompagnement cantonal pour la mise en œuvre de la révision partielle de la LAT 2 (à l'instar de l'agriculture) afin de pouvoir faire valoir valablement ses intérêts.