

Par courrier et courriel
Office fédéral du développement territorial (ARE)

3003 Berne

Paudex, le 23 août 2017
FD/stb

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

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions vivement de nous avoir consultés dans le cadre du projet mentionné sous rubrique et nous nous permettons de vous faire part, dans le délai imparti, de notre prise de position.

A titre de rappel, l'USPI Suisse est l'organisation faîtière romande des professionnels de l'immobilier. Elle se compose des associations cantonales de l'économie immobilière implantées dans les six cantons romands. A ce titre, elle est le porte-parole de quelque 400 entreprises et de plusieurs milliers de professionnels de l'immobilier actifs dans les domaines du courtage, de la gérance, de la promotion et de l'expertise immobilière. Dès lors, les membres de notre organisation gèrent environ 80 % des immeubles sous gestion dans toute la Suisse romande pour des milliers de propriétaires et avec une incidence directe sur le logement de centaines de milliers de locataires.

1. Contexte général et cadre légal

Cette révision de la loi sur l'aménagement du territoire (P-LAT) s'inscrit dans la ligne de la première révision qui, rappelons-le, visait à canaliser le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

A titre de rappel, l'USPI Suisse s'était opposée à la première révision de la LAT qui prévoyait une réduction des zones à bâtir considérées comme surdimensionnées notamment dans la mesure où celle-ci engendrerait une hausse des coûts de l'habitat, un nouveau prélèvement de 20 % au moins sur les plus-values et impliquerait une réglementation dirigiste et centralisatrice. Cette révision a été acceptée par le peuple et est actuellement mise en œuvre, avec passablement de difficultés. En effet, de nombreux projets de construction sont bloqués dès lors qu'ils nécessitent le classement d'une surface en zone à bâtir et que la compensation doit être simultanée.

En outre, l'USPI Suisse s'était déjà également opposée au premier projet de deuxième révision de la LAT qui empiétait sur les compétences des cantons et qui rajoutait des

restrictions supplémentaires en imposant notamment une compensation intégrale des surfaces d'assolement qui seraient classées en zones à bâtir.

Ce nouveau projet de deuxième révision prévoit toujours des restrictions supplémentaires en imposant notamment une compensation intégrale des constructions hors zones à bâtir, ainsi qu'une obligation systématique de démolition. En outre, elle empiète encore sur les compétences des cantons en octroyant davantage de compétences à la Confédération, alors que l'article 75 de la Constitution fédérale (Cst. féd.) prévoit que l'aménagement du territoire relève de la compétence des cantons, la Confédération se limitant à édicter des principes.

2. Remarques particulières

A) Titre 1 de la LAT - Introduction

L'article 3 P-LAT contient un nouvel alinéa 5 qui entend souligner l'importance croissante du sous-sol dans l'aménagement du territoire. Selon le rapport explicatif, les utilisations du sous-sol mentionnées dans cette disposition, de même que sa protection peuvent être menées à bien avec les instruments d'aménagement du territoire existants. Aussi, ce nouvel alinéa 5 est superflu et tend à restreindre les compétences des cantons dès lors qu'ils seront obligés de prévoir une coordination entre les diverses utilisations dudit sous-sol. Ce nouvel alinéa doit être supprimé.

B) Titre 2 de la LAT – Mesures d'aménagement

Si nous saluons l'abandon des articles 8ss du premier projet de deuxième révision de la LAT qui visaient à imposer aux cantons toute une série de plans directeurs dans divers domaines, nous nous opposons à l'ajout de l'alinéa 4 à l'article 6 LAT.

L'article 6 alinéa 4 P-LAT impose aux cantons de tenir compte, dans le cadre des études de base au plan directeur cantonal, notamment des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins, des programmes de développement et d'aménagement régional, ce qui viole à nouveau leurs compétences en la matière. A titre de rappel, l'aménagement du territoire relève de la compétence des cantons. Il n'y a pas lieu à ce que la Confédération impose ses conceptions ou plans sectoriels aux cantons. La Confédération doit se limiter à édicter des principes en matière d'aménagement du territoire. Cette disposition va trop loin et doit être supprimée.

L'article 16a P-LAT prévoit la création de nouvelles zones agricoles spéciales qui servent les exploitations agricoles ou horticoles pour lesquelles l'exploitation du sol n'est globalement pas prépondérante. Nous nous opposons à la création de cette nouvelle zone qui restreint à nouveau les compétences des cantons. En outre, si un canton estime, au vu de ses typicités, qu'une telle zone est nécessaire, il a toutes les compétences pour créer une telle zone, selon l'article 18 alinéa 1 LAT. Par ailleurs, la première révision de la LAT limite déjà passablement les capacités constructibles du pays, il n'y a pas lieu d'ajouter encore davantage de restrictions, sous peine de gripper complètement l'économie immobilière qui représente plus de 15 % du PIB suisse et plusieurs centaines de milliers d'emplois. Enfin, selon le rapport explicatif (p. 8), ces zones continueraient à relever des zones agricoles au sens de l'article 14 alinéa 2 LAT. Une telle disposition tend à complexifier encore les plans d'affectation cantonaux et communaux, ce qui n'est pas opportun. Aussi, cette disposition doit être supprimée.

L'article 18 alinéas 4 et 5 P-LAT vise à restreindre la marge de manœuvre des cantons en dehors de la zone à bâtir, en prévoyant des conditions qui doivent être remplies afin que le canton puisse classer de nouveaux terrains dans une zone hors zone à bâtir. A nouveau, il s'agit de contraintes supplémentaires que les cantons devront respecter dans le cadre de

leur politique d'aménagement du territoire, ce qui n'est pas acceptable. La Confédération n'a pas à s'ingérer dans ce domaine qui relève de la compétence des cantons. Ces alinéas doivent être supprimés.

L'article 23 P-LAT prévoit que, dans la zone à bâtir, les exceptions à la conformité à la zone (art. 22, al. 2, let. a) sont réglées par le droit cantonal. Selon le rapport explicatif (p. 10), cet article resterait inchangé sur le fond. « Mais étant donné qu'il se réfère directement au contenu de l'art. 22 et qu'un nouvel art. 22a a été inséré entre lui et l'art. 22, son libellé doit être légèrement modifié afin d'exprimer plus clairement son sens ». En réalité, l'article 23 LAT actuel est plus large et permet davantage d'exceptions que celles qui seraient visées par la zone. En effet, il prévoit que le droit cantonal règle les exceptions prévues à l'intérieur de la zone à bâtir. Par conséquent, nous rejetons l'article 23 P-LAT et l'article 23 LAT actuel doit être maintenu.

Enfin, il est prévu d'intégrer dans la LAT, un chapitre 4 relatif aux constructions hors de la zone à bâtir (art. 23a à 24g P-LAT). Ce chapitre a pour objectif de regrouper notamment les dispositions du droit actuel de la LAT et de l'OAT en la matière afin d'apporter une certaine simplification, tout en y ajoutant quelques nouveautés. Le but est certes louable, mais ce chapitre est trop détaillé et le droit actuel ne paraît pas à ce point touffu et compliqué qu'il justifie un tel regroupement. D'ailleurs un tel regroupement n'évitera pas certaines dispositions dans l'OAT.

En outre, prévoir de manière systématique une obligation de démolition (art. 23b P-LAT) si les nouveaux bâtiments, parties de bâtiments ou installations hors de la zone à bâtir ne sont plus utilisés et si leur destination disparaît paraît disproportionné et dissuadera le propriétaire d'investir. Par ailleurs, il est prévu que la collectivité publique procède, cas échéant, elle-même à la démolition de tout bâtiment qui ne serait plus utilisé, ce qui est à nouveau disproportionné et ne manquera pas d'alourdir les charges financières des collectivités publiques. Il est erroné de penser que le droit de gage prévu sur le terrain concerné permettra à ladite collectivité de couvrir ses frais de démolition dès lors que les zones non constructibles sont faiblement valorisées. En outre, il est exigé à l'article 23d P-LAT que les cantons prévoient des mesures de compensation (par exemple, la démolition d'une autre construction, la remise en culture du sol et des mesures visant à empêcher qu'une construction de remplacement ne soit érigée) si des autorisations de construire hors des zones à bâtir sont délivrées sur la base d'une réglementation cantonale qui dérogerait aux dispositions du droit fédéral, de manière à ce qu'une telle réglementation ne génère pas des utilisations globalement plus importantes, plus intenses ou plus incommodes. Alors que la première révision de la LAT impose déjà des obligations de compensation qui posent passablement de problèmes et que ses effets ne se sont pas encore faits pleinement sentir, la deuxième révision prévoit encore de nouvelles restrictions. Par ailleurs, selon le rapport explicatif (p. 17), cette méthode de planification et de compensation devra être approuvée par le Conseil fédéral, ce qui ne manquera pas d'alourdir encore la procédure administrative. Enfin, ces articles 23b à 23e P-LAT portent atteinte aux compétences cantonales en restreignant leur marge de manœuvre. Au niveau des nouvelles restrictions, il sied de relever également que, s'agissant de la détention de chevaux, l'exploitation agricole devrait disposer notamment d'installations directement liées à l'utilisation de chevaux, telles que les selleries ou les vestiaires pour que la construction destinée à la détention de chevaux soit conforme à l'affectation de la zone agricole, ce qui est de nature à entraver l'économie équestre et n'est donc pas admissible.

En revanche, nous sommes favorables à ce que les bâtiments d'habitation agricole puissent servir de logements sans rapport avec l'agriculture pendant les périodes où les besoins de l'exploitation sont inexistantes, et puissent être transformés de manière partielle, comme prévu à l'article 24d alinéa 1 P-LAT.

Enfin, il n'y a pas lieu de prévoir de nouvelles dispositions pénales concernant uniquement les constructions hors des zones à bâtir à l'article 24g P-LAT. D'une part, les cantons sont seuls compétents en matière d'aménagement du territoire et imposent eux-mêmes leurs propres dispositions de droit pénal qui portent sur l'ensemble de l'aménagement du territoire. Par exemple, l'article 130 de la loi cantonale vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions prévoit des contraventions pour tout non-respect des règles en matière d'aménagement du territoire. Il est dès lors inopportun de prévoir, dans le droit fédéral, des dispositions pénales portant sur les constructions hors de la zone à bâtir. Au surplus, les peines prévues, soit une peine privative de trois ans au plus ou une peine pécuniaire et une peine pécuniaire en cas de négligence, sont trop importantes au vu de l'intérêt juridiquement protégé. Une amende serait plus adéquate, mais les cantons doivent rester compétents pour fixer la peine qu'ils jugent la plus opportune. Par ailleurs, le rapport explicatif (p. 33) fait état que la loi sur les résidences secondaires (LRS) et la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes de l'étranger (LFAIE) érigent déjà en délits les violations de ces lois, mais l'intérêt juridiquement protégé est différent et elles prévoient des peines moins lourdes en cas de négligence. En effet, la sanction prévue en cas de négligence aux articles 21 et 22 LRS est une peine pécuniaire de 180 jours-amendes au plus. En outre, aux articles 28 et 29 LFAIE, la sanction en cas de négligence est une amende de Fr. 50'000.-. Partant, ce nouvel article 24g P-LAT doit être supprimé.

Par conséquent, nous rejetons les dispositions de ce chapitre 4 P-LAT, sous réserve de l'article 24d al. 1 P-LAT, comme nous rejetons déjà le chapitre 6 dans le cadre du premier projet de deuxième révision de la LAT.

Ce projet de révision prévoit de remplacer l'actuel article 25 alinéa 2 LAT, qui mentionne les compétences octroyées aux cantons pour décider si une construction hors de la zone à bâtir est conforme à l'affectation de la zone et des exceptions, par l'article 25b P-LAT. Si cette disposition précise toujours une telle compétence, elle la restreint en imposant aux cantons des mesures à prendre en cas de construction non autorisée hors de la zone à bâtir. La Confédération s'immisce à nouveau dans un domaine de compétences qui n'est pas le sien. Les cantons sont les mieux à même de juger les mesures adéquates à prendre en cas de construction non autorisée hors de la zone à bâtir. Partant, nous rejetons l'article 25b P-LAT et l'actuel article 25 alinéa 2 LAT doit être maintenu.

Enfin, dans la mesure où nous rejetons le chapitre 4 P-LAT, l'article 27a LAT doit être maintenu dans sa teneur actuelle.

C) Titre 5 de la LAT – Protection juridique

Dans la mesure où nous rejetons le chapitre 4 P-LAT, l'article 34 alinéa 2 lettre c LAT doit être maintenu dans sa teneur actuelle.

D) Titre 6 de la LAT – Dispositions finales

Dans la mesure où nous rejetons le chapitre 4 P-LAT, les articles 36, 37a et 38 LAT doivent être maintenus dans leur teneur actuelle et l'article 38b P-LAT supprimé.

E) Articles 60 et 75 al. 1 let. f de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR)

Dans la mesure où nous rejetons la création d'une nouvelle zone agricole spéciale, l'article 60 alinéa 1 lettre j P-LDFR doit être supprimé.

Dans la mesure où nous nous opposons à l'obligation de démolir, l'article 75 alinéa 1 lettre f P-LDFR doit être supprimé.

3. Conclusions

Nous considérons que cette deuxième révision de la LAT doit être rejetée. Elle ne respecte pas l'article 75 Cst. féd. en restreignant davantage les compétences des cantons dans un domaine où les typicités locales doivent être prises en compte. En outre, elle tend à rigidifier l'aménagement du territoire et à alourdir les procédures. La première révision entrave déjà passablement de projets de construction et cette deuxième révision va rajouter des restrictions supplémentaires pour l'économie immobilière qui représente plus de 15 % du PIB suisse et plusieurs centaines de milliers d'emplois. Enfin, ce projet va nécessiter de nouvelles adaptations des plans directeurs cantonaux qui sont déjà en train d'être modifiés suite à la première révision de la LAT. Alors que la première révision n'a pas encore pleinement déployé tous ces effets, une deuxième révision est envisagée, et, si elle est mise en œuvre, ne manquera pas d'augmenter l'insécurité juridique.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

**UNION SUISSE DES PROFESSIONNELS DE
L'IMMOBILIER**

Le secrétaire


Frédéric Dovat