

**Par courriel**

**Economiesuisse**

A l'att. de M. Thomas **TEICHMÜLLER**  
Hegibachstrasse 47  
Case postale

**8032 Zürich**

Paudex, le 25 novembre 2013  
FD

**Révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (y compris les directives techniques sur les zones à bâtir et le complément au guide de la planification directrice) : procédure de consultation**

Cher Monsieur,

Nous vous faisons suite à votre courriel du 21 novembre 2013 et vous transmettons, dans le délai imparti, notre prise de position.

A titre de rappel, l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI Suisse) est l'organisation faîtière romande des professionnels de l'immobilier. Elle a été fondée en 1943 et se compose des associations cantonales de l'économie immobilière implantées dans les six cantons romands, soit les USPI Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud. Elle est le porte-parole de plusieurs milliers de professionnels de l'immobilier qui sont actifs notamment dans les domaines du courtage, de la gérance, de l'expertise immobilière et de la promotion.

**I. Contexte général et remarques générales**

Cette révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) fait suite à l'acceptation populaire de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) le 3 mars 2013. En outre, une autre révision de la LAT a été adoptée le 22 mars 2013 par les Chambres fédérales qui concerne la garde de chevaux en zone agricole. Ces révisions de la LAT impliquent une révision de l'OAT. Enfin, l'article 15 alinéa 5 LAT prévoit que la Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, raison pour laquelle des directives techniques ainsi qu'un complément au guide de la planification directrice sont mis en consultation.

L'USPI Suisse s'était opposée à la révision partielle de la LAT qui prévoit une réduction des zones à bâtir considérées comme surdimensionnées notamment dans la mesure où elle engendrera une hausse des coûts de l'habitat, un nouveau prélèvement de 20 % et impliquera une réglementation dirigiste et centralisatrice. Cette révision a été acceptée par le peuple et doit être mise en œuvre. Cependant, l'OAT ne doit pas aller au-delà de la révision de la LAT et ne doit pas être encore plus restrictive que celle-ci.

## **II. Remarques particulières**

### **A) Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)**

#### **1) Article 5a OAT**

L'article 8a LAT liste une série d'informations complémentaires que doit contenir le plan directeur cantonal telles que la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale.

L'ordonnance exige à son article 5a que le canton indique, dans son plan directeur, quelle croissance en habitants et habitantes ainsi qu'en emplois il prend en considération pour déterminer ses besoins en zones à bâtir. D'une part, ce type d'information n'a pas à figurer dans un plan directeur cantonal qui doit se limiter à définir, dans les grandes lignes, le cours que doit suivre l'aménagement du territoire. Le fait que le canton doive être en possession de ce type d'informations afin de déterminer ses besoins en surfaces à bâtir ne saurait justifier l'obligation de le mentionner dans le plan directeur. D'autre part, cette nouvelle exigence ne ressort pas de la LAT. Par conséquent, cette exigence doit être supprimée.

L'article 15 alinéa 5 LAT prévoit que la « Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins ».

Force est de constater que cette disposition n'a pas été respectée. En effet, le projet d'ordonnance prévoit à l'article 5a alinéa 2 que si le canton présume une croissance du nombre d'emplois s'écartant des différents scénarios d'évolution démographique établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS), le canton doit apporter, dans le plan directeur, la preuve que ses présomptions sont plus plausibles que celles desdits scénarios. Non seulement les scénarios n'ont pas été établis de concert avec les cantons, mais ceux-ci doivent encore démontrer que leurs perspectives de développement sont plus plausibles que celles calculées par l'OFS. De surcroît, aucune instance neutre n'a été prévue afin d'arbitrer ces divergences. C'est le lieu de rappeler que l'aménagement du territoire relève de la compétence des cantons et que la Confédération ne doit édicter que des principes dans ce domaine. Les cantons sont les plus à même d'évaluer, en fonction de la connaissance de leur région, la croissance du nombre d'emplois qui ne repose pas uniquement sur des statistiques, mais tient compte du potentiel de développement du canton, de sa politique en matière fiscale, en

matière de logements, etc. Aussi, cette disposition, qui va au-delà de la loi, doit être supprimée.

Quant aux articles 5a alinéas 3 et 4 OAT, ils imposent, encore une fois, des contraintes supplémentaires aux cantons que la LAT ne prévoit pas. L'article 15a LAT précise que les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation. L'OAT impose aux cantons de vérifier régulièrement la dimension et l'emplacement des zones à bâtir ainsi que d'agir, au moyen de l'exécution par substitution, si la commune concernée n'a pris aucune décision de mise en œuvre dans un délai de 5 ans après la définition des mesures d'aménagement. De telles exigences mettent sous tutelle les autorités cantonales, ne tiennent pas compte des typicités locales et sont disproportionnées. Elles doivent être supprimées.

## 2) Article 30 OAT

Cette ordonnance traite des surfaces d'assolement à son article 30 alinéa 1bis et alinéa 2 1<sup>ère</sup> phrase. Non seulement ces surfaces n'ont pas fait l'objet des révisions de la LAT citées sous chiffre I ci-dessus, mais elles seront abordées dans le cadre d'une autre révision de la LAT. L'OAT ne saurait, de façon anticipée, réglementer un domaine qui fera l'objet d'une révision ultérieure de la LAT. Cet article doit être supprimé, tout comme la dernière phrase de l'article 47 alinéa 2 OAT qui concerne les surfaces d'assolement.

## 3) Article 30a OAT

Il est prévu à l'article 30a alinéa 2 OAT que le rapport entre les surfaces existantes des différentes zones de chaque commune et les surfaces de zone à bâtir utilisées par habitant et habitante ainsi que par emploi (surfaces de zone à bâtir utilisées) détermine les capacités d'un canton. Les surfaces de zone à bâtir utilisées auxquelles le canton peut prétendre correspondent à la valeur obtenue pour la commune ; toutefois, celle-ci ne doit en aucun cas être supérieure à la valeur atteinte par la moitié des unités territoriales comparables. Une telle disposition, d'une complexité rare, restreint la marge de manœuvre des cantons, impose des règles uniformes qui ignorent les réalités du terrain dans un domaine où précisément les situations sont fondamentalement différentes selon les régions et les structures d'habitat ou le tissu économique. Cette nouvelle exigence ne ressort pas de la LAT et va au-delà de celle-ci. Par ailleurs, il est également prévu que les cantons s'immiscent dans la vie économique des entreprises dès lors que la création de nouvelles zones d'activités économiques suppose que le canton prenne des mesures garantissant leur utilisation mesurée (art. 30a al. 3 OAT). L'activité économique se voit donc réglementée par des dogmes aménagistes, sans tenir compte de son développement, ce qui menace la pérennité des entreprises et des emplois. Enfin, il est prévu, à l'article 30a alinéa 4 OAT, un examen périodique de la Confédération portant sur le respect de cette disposition et des directives techniques par les cantons, ce qui est contraire à l'article 15 alinéa 5 LAT qui se limite à prévoir que la Confédération et les cantons élaborent ensemble de telles directives. De telles contraintes ne sont pas admissibles.

#### 4) Article 30b OAT

L'article 30b OAT prévoit que, dans un canton où les zones à bâtir sont globalement surdimensionnées, de nouvelles zones à bâtir ne peuvent être créées que si une surface au moins équivalente est simultanément déclassée ou qu'une compensation est assurée par des mesures d'aménagement et que les mandats nécessaires à sa mise en œuvre sont octroyés. Des telles contraintes vont largement au-delà de l'article 38a LAT qui ne prévoit ni la compensation simultanée ni des mesures supplémentaires. Partant, cette disposition doit être supprimée.

#### 5) Article 45a OAT

Il est envisagé à l'article 45a OAT que les cantons publient régulièrement les principaux indicateurs relatifs à leur développement territorial et qu'ils publient chaque année un récapitulatif du produit généré par la taxe et l'utilisation des fonds provenant de la compensation. Ces indicateurs cantonaux sont inutiles, l'actuel article 9 OAT impose déjà aux cantons de renseigner tous les 4 ans l'Office fédéral du développement territorial sur l'état des travaux relatifs au plan directeur cantonal. Cette disposition doit être supprimée.

#### 6) Article 46 OAT

L'article 46 OAT mentionne les décisions qui doivent être notifiées par les cantons à l'Office fédéral du développement territorial. Cette disposition est clairement disproportionnée et nécessiterait la mise en place d'un lourd appareil administratif. Elle doit être supprimée.

#### 7) Article 52a OAT

L'article 52a alinéa 1<sup>er</sup> lettre a OAT manque clairement de souplesse en prévoyant que, durant la période transitoire (soit jusqu'à l'approbation de l'adaptation du plan directeur cantonal), un classement en zone à bâtir ne pourra être approuvé que si une surface au moins équivalente a été déclassée par la même décision. Les besoins de l'économie ne sont pas pris en compte, de même que ceux liés à l'augmentation de la population. Aussi, des exceptions doivent être prévues afin d'éviter que des dogmes aménagistes viennent réglementer l'activité économique sans tenir compte de son développement.

En outre, l'article 52a alinéa 1<sup>er</sup> lettre b OAT paraît dépourvu de base légale et vise à mettre en œuvre les promesses faites par Mme la Conseillère fédérale Doris Leuthard lors de la campagne de votation. Aussi, cet article risque de ne pas suffire à éviter le blocage ou la complication de projets de constructions d'infrastructures et de logements et cette souplesse pourrait ne pas résister à l'examen du Tribunal fédéral si un citoyen devait contester un plan d'affectation en invoquant la disposition transitoire de la LAT et l'absence de surface compensatoire.

## B) Complément au guide de la planification directrice

S'agissant de la stratégie cantonale de développement territorial (pp. 7ss), seuls les cantons sont les plus à même de se prononcer s'agissant des objectifs cantonaux en matière de population et d'emplois. Il n'appartient donc pas à l'OFS d'établir des scénarios que les cantons devront, cas échéant, contester et démontrer en quoi leurs évaluations sont plus plausibles que ces scénarios.

Concernant la coordination de l'urbanisation et des transports, les moyens de transport privé et individuel ne doivent pas être mis de côté. Ils sont vitaux pour certaines régions éloignées et sont complémentaires aux transports publics.

Quant au développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et requalification urbaine, ce guide est trop détaillé et ne laisse pas suffisamment de marge de manœuvre aux cantons qui est nécessaire afin que l'aménagement du territoire réponde aux besoins de la population et de l'économie.

Il est prévu, dans la garantie du dimensionnement des zones à bâtir, des dispositions particulières pour les cantons qui présenteraient des zones à bâtir nettement surdimensionnées, soit ceux affichant un taux d'utilisation inférieur à 95 %. Ce taux est arbitraire et les critères relatifs au classement des zones à bâtir sont trop nombreux.

Enfin, dans le cadre des projets ayant des incidences importantes qui devront être prévus dans le plan directeur, la notion d'incidence importante a été interprétée de manière trop extensive. Il est en effet par exemple prévu d'y inclure des projets concernant des arrêts de RER, alors que le plan directeur doit se limiter à des principes.

## C) Directives techniques sur les zones à bâtir

Ces directives se fondent essentiellement sur des statistiques établies par l'OFS, ce qui n'est pas admissible. Ces statistiques ne tiennent pas compte des réalités du terrain et des besoins de l'économie qui exigent souplesse et adaptation. Seuls les cantons sont les plus à même de définir les besoins de zones à bâtir en fonction de leur propre évaluation de la croissance démographique et économique. En outre, les typicités locales doivent être prises en compte, ce que ne permet pas des statistiques. Aussi, ces directives sont trop complexes et éloignées des réalités économiques.

### III. Conclusions

En conclusion, nous ne sommes pas favorables à cette révision de l'OAT qui est trop restrictive, va au-delà des contraintes issues de la révision de LAT, et ne tient pas compte des typicités locales. Ce projet doit être intégralement retravaillé.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, cher Monsieur, à l'expression de nos sentiments bien dévoués.

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

Le secrétaire

  
Frédéric Dovat