

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

3003 Berne

Paudex, le 6 mai 2015
FD/nt

**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, après avoir étudié les documents mis à disposition, nous sommes en mesure de vous transmettre, dans le délai imparti, notre prise de position, accompagnée de votre questionnaire.

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 (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.

Cette deuxième révision vient encore rajouter des restrictions supplémentaires en imposant notamment une compensation intégrale des surfaces d'assolement qui seraient classées en zones à bâtir. En outre, elle empiète encore plus 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.

Par conséquent, l'USPI Suisse rejette cette deuxième révision de la LAT.

2. Remarques particulières

A) Titre 1 de la LAT - Introduction

L'article 1^{er} du projet (ci-après : P-LAT) prévoit d'ajouter un certain nombre de buts à la loi tels que l'utilisation de ressources énergétiques de manière économique et efficace, la protection des personnes et des biens d'une valeur notable contre les dangers naturels et l'intégration des étrangers ainsi que la cohésion sociale.

Nous considérons que ces buts n'ont pas leur place dans la LAT qui doit se limiter à définir des buts en matière d'aménagement du territoire et non pas à poursuivre des objectifs en matière de politique énergétique ou sociale. En outre, les cantons doivent rester compétents dans un domaine où les typicités locales doivent être prises en compte. Aussi, ces nouveaux buts doivent être supprimés. En revanche, il devrait être indiqué, dans les buts de la LAT, que les entreprises puissent bénéficier de suffisamment de terrains leur permettant de se développer.

Il est envisagé à l'article 2 P-LAT de prévoir que, pour les tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des études de base et qu'ils prennent en compte les incidences de leurs plans d'aménagement sur l'environnement, l'économie et la société. Il s'agit de nouvelles mesures bureaucratiques qui vont alourdir les tâches des autorités et, pour les cantons et les communes, ils devront prendre en compte les études de bases de la Confédération ainsi que ses plans d'aménagement, ce qui porte atteinte à leurs compétences. Ces modifications doivent donc être rejetées et le droit en vigueur maintenu.

L'article 2a P-LAT impose à la Confédération, aux cantons et aux communes de collaborer avec les autorités de l'étranger lorsque leurs tâches ont des incidences transfrontalières. Dans la mesure où l'aménagement du territoire ressort de la compétence des cantons, il leur appartient à eux-seuls de juger si une collaboration avec les autorités de l'étranger est nécessaire et opportune dans un domaine où la souveraineté territoriale est primordiale. En outre, cette collaboration ne saura être imposée aux autorités étrangères si celles-ci n'en veulent pas. Ces nouveautés sont donc inopportunes.

L'article 3 P-LAT ajoute des restrictions supplémentaires s'agissant de la protection de l'environnement telles que l'obligation de valoriser les sites naturels et les territoires servant au délasserement ou de sauvegarder et de relier les espaces vitaux nécessaires à la conservation des espèces. Il est également prévu que les autorités doivent prendre des mesures propres à contribuer à une offre suffisante de logements pour les ménages à faible revenu. Des dispositions de politique sociale n'ont pas leur place dans la LAT qui doit se limiter à des principes d'aménagement du territoire. Par ailleurs, l'offre de logements doit être diversifiée afin de répondre aux besoins de

l'ensemble de la population. Ces nouveautés doivent être rejetées. Enfin, cette disposition contient un nouvel alinéa 3ter qui concerne le développement des systèmes de transport et qui imposerait de privilégier l'optimisation des infrastructures de transport existantes plutôt que leur extension ou la création de nouvelles infrastructures. Un nouvel alinéa 5 entend exiger que le développement du sous-sol soit durable.

L'alinéa 3ter pourrait entraver, voire empêcher, en particulier le développement de nouveaux axes routiers, ce qui serait de nature à bloquer tout développement de nouvelle zone non encore accessible et freiner ainsi la croissance économique. Quant à l'alinéa 5, nous ne voyons pas ce qu'il faut entendre par développement durable du sous-sol, ce qui ne manquera pas de donner lieu à toutes sortes d'interprétations et impliquera de nouvelles atteintes à la garantie de la propriété. Ces nouveaux alinéas ne sont donc pas acceptables.

L'article 4a du projet prévoit que les cantons fournissent tous les quatre ans un rapport à la Confédération sur le développement de leur territoire et la mise en œuvre de leurs plans directeurs. La Confédération devrait en faire de même auprès de l'Assemblée fédérale et des cantons. Les cantons doivent actuellement soumettre au Conseil fédéral leurs plans directeurs, ce qui est suffisant. Ils devront également les adapter suite à la première révision de la LAT. Il ne convient pas d'alourdir encore la bureaucratie dans un domaine déjà fortement réglementé et où la Confédération n'a pas à assurer un suivi dès lors qu'elle doit se limiter à édicter des principes.

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

Les articles 5a et 5b P-LAT concernent la stratégie de développement territorial Suisse. Une base légale serait créée afin de permettre à la Confédération, avec les cantons et les communes, d'élaborer une telle stratégie et la Confédération pourrait aussi collaborer avec les villes dans le cadre de sa politique d'agglomération. Un tel dispositif viole clairement l'article 75 Cst. féd. Il ne paraît pas judicieux d'englober d'autres acteurs tels que les villes qui n'ont aucune légitimité institutionnelle en la matière et cela alourdira inutilement le processus. Ces dispositions doivent être rejetées.

L'article 5c P-LAT tend à rassembler certaines dispositions du droit actuel relatives à la force obligatoire des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, tout en ajoutant que les plans directeurs cantonaux ont force obligatoire pour les personnes de droit public ou privé qui n'appartiennent pas à l'administration, mais qui exercent des tâches d'intérêt public. En outre, il est prévu, que ces documents doivent être réexaminés tous les dix ans. Quant à l'article 5d, il tend à préciser la procédure de conciliation, existante en droit actuel, notamment en cas d'adaptation de plans directeurs. En matière de force obligatoire, rien ne justifie d'étendre la force obligatoire des plans directeurs cantonaux. Le droit actuel doit être maintenu. En revanche, le réexamen tous les dix ans de ces documents est disproportionné, ce d'autant plus que, depuis l'entrée en vigueur de la première révision de la LAT, les plans directeurs cantonaux doivent être revus afin de prendre en compte les besoins de la population pour les quinze prochaines années. Il y aurait lieu de laisser davantage de temps aux cantons. Quant à la procédure de conciliation, le droit en vigueur est également satisfaisant et il ne convient pas d'accorder davantage de compétences au Conseil fédéral.

Au niveau du plan directeur cantonal, les nouveaux articles 8b à 8e, de même que les nouvelles lettres de l'article 8 règlementent, de manière détaillée, le contenu d'une multitude de plans directeurs cantonaux (en matière de transports, agriculture, énergie, sous-sol) et exigent que les cantons indiquent la façon de contrôler si les objectifs sont atteints. Toutes ces nouveautés sont la marque d'un dirigisme certain, elles doivent être vivement rejetées. Elles empiètent encore une fois sur les compétences cantonales en la matière et rigidifieront l'aménagement du territoire.

L'article 9 P-LAT prévoit que les cantons, dans le cadre de l'élaboration de leurs plans directeurs, doivent prendre en considération les inventaires fédéraux des objets d'importance nationale en matière de nature et de paysage ainsi que des planifications qui n'ont pas de force obligatoire telles la stratégie de développement territorial suisse ou les projets d'agglomérations. Cette disposition, qui tente d'obliger les cantons à prendre en considération des documents qui n'ont aucune légitimité démocratique et, au surplus, ne sont pas contraignants, doit être rejetée.

L'article 13 P-LAT concerne les instruments de planification de la Confédération qui sont actuellement prévus dans l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), mais en prévoyant une extension de leur force obligatoire à l'égard des cantons, ce qui n'est pas admissible. A nouveau, la nouvelle teneur de cette disposition entend empiéter sur les compétences cantonales en la matière.

Les articles 13a à 13d P-LAT concernent les surfaces d'assolement. Il est prévu que ces surfaces ne puissent être classées en zones à bâtir que sous certaines conditions cumulatives très strictes. En outre, si un tel classement est opéré ou si ces surfaces sont sollicitées pour un usage non agricole, les surfaces concernées devraient être compensées. Enfin, la Confédération fixerait, dans un plan sectoriel, la surface minimale d'assolement pour l'ensemble de la Suisse ainsi que sa répartition entre les cantons. Dans le cadre de la première révision de la LAT, nous nous sommes notamment opposés à toutes mesures visant à compenser des surfaces nouvellement classées en zones à bâtir aux motifs que cette rigidité allait poser d'importants problèmes dans le cadre de projets de développements, ce qui s'est avéré exact. Des projets de constructions sont en effet actuellement bloqués dès lors qu'ils nécessitent le classement de nouvelles zones à bâtir et un déclassement simultané pour compenser. Cette deuxième révision entend rajouter des restrictions et donc, rigidifier davantage l'aménagement du territoire. Enfin, un tel dispositif serait de nature à renforcer le dirigisme fédéral dans un domaine qui doit être laissé à l'appréciation des cantons. Ces mesures doivent donc être rejetées.

S'agissant des infrastructures d'intérêt national, l'article 13e P-LAT prévoit que le Conseil fédéral peut définir, dans le plan sectoriel, les espaces nécessaires à cette fin. Le droit actuel est suffisant pour mener à bien des projets d'envergure nationale. Cette disposition entend renforcer les compétences de la Confédération. Afin de faciliter tant la construction d'installations d'infrastructures d'intérêt national que celle de bâtiments privés, il serait préférable d'assouplir les procédures administratives.

L'article 15b lettre a P-LAT prévoit que les prescriptions cantonales en matière de police des constructions n'entravent pas l'assainissement énergétique des constructions existantes. Cette disposition devrait être complétée en précisant que des restrictions en matière de police de construction ne sauraient être justifiées pour des motifs liés à l'architecture des bâtiments, afin de permettre une application efficiente de cette disposition. En outre, la police des constructions ne devrait pas entraver le développement des entreprises.

Enfin, il est prévu d'intégrer dans la LAT, un chapitre 6 relatif aux constructions hors de la zone à bâtir. Ce chapitre a pour objectif de regrouper notamment les dispositions du droit actuel de l'OAT et de la LAT 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. Au niveau des nouvelles restrictions, il sied de relever 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.

C) Titre 3 de la LAT – Contributions fédérales

Il est envisagé, à l'article 29a P-LAT, que la Confédération encourage des projets qui améliorent la qualité de vie et la cohésion sociale dans les lieux d'habitation. Non seulement, une telle disposition de politique sociale n'a pas sa place dans la LAT, mais ce n'est pas le rôle de la Confédération.

D) Titre 6 de la LAT – Dispositions finales

L'article 36a P-LAT prévoit des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire pour celui qui, hors de la zone à bâtir, érige une construction sans autorisation. Une telle peine est clairement disproportionnée au regard du bien juridiquement protégé. Une amende serait plus adéquate et les cantons doivent rester compétents pour fixer la peine qu'ils jugent la plus opportune. Autrement dit, cette disposition doit être rejetée.

L'article 37 P-LAT donne la compétence au Conseil fédéral de créer des zones d'affectation de caractère temporaire où rien ne serait entrepris qui puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation si notamment des territoires particulièrement favorables à l'exploitation agricole, aux paysages sont directement menacés et que des mesures de sauvegarde ne sont pas prises dans le délai imparti par le Conseil fédéral. Une telle disposition empiète encore une fois sur les compétences cantonales et est disproportionnée. Partant, elle doit être rejetée. Il en va de même de l'article 38b qui prévoit que si les planifications requises pour les espaces fonctionnels nécessitant une planification commune supra-cantonale n'ont pas été établies dans le délai de 5 ans à compter de l'approbation du plan directeur cantonal, la Confédération les édicterait

E) Loi fédérale sur la protection de l'environnement

Enfin, l'article 10bis nouveau de la loi fédérale sur la protection de l'environnement prévoit qu'avant qu'une décision soit prise au sujet de planifications qui auront des incidences notables pour l'environnement, ces incidences devraient être identifiées et évaluées. Une telle exigence va encore alourdir les procédures, retarder des projets de constructions et nuire au développement économique. Cette disposition doit être rejetée.

3. Conclusions

Nous considérons que cette deuxième révision de la LAT doit être rejetée. Elle ne respecte pas l'article 75 Cst. féd. en octroyant davantage de compétences à la Confédération, alors qu'elle doit se limiter à édicter des principes 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

Annexe : ment.