



FÉDÉRATION ROMANDE
IMMOBILIÈRE
ASSOCIATION ROMANDE
DES PROPRIÉTAIRES



rue du Midi 15
case postale 5607
1002 Lausanne

téléphone 021 341 41 42
téléfax 021 341 41 46

site internet <http://www.fri.ch>
E-mail mail@fri.ch

Monsieur
Stephan Scheidegger
Chef de la section Droit
Office fédéral du développement
territorial ARE
3003 Berne

Lausanne, le 24 mars 2009 OF/cd

Consultation relative à la révision complète de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (nouvelle loi fédérale sur le développement territorial, LDTer)

Monsieur,

Le Conseil fédéral a consulté la Fédération romande immobilière (FRI) au sujet de l'objet cité en titre, ce dont nous lui savons gré.

La FRI regroupe les chambres immobilières cantonales romandes. Elle est ainsi le porte-parole de plus de 20'000 propriétaires privés et institutionnels.

Nous avons examiné attentivement le dossier mis en consultation. Nous avons associé à nos réflexions des avocats spécialisés en aménagement du territoire ainsi que des professionnels de l'immobilier. Nous vous prions de trouver ci-dessous notre prise de position sur les aspects de la révision qui touchent la propriété foncière.

1. Position générale de la FRI

La FRI reconnaît que la LDTer contient quelques innovations intéressantes (principes de la collaboration et de la concertation entre collectivités publiques, meilleure prise en compte des espaces fonctionnels comme les agglomérations, etc.). Toutefois, considéré globalement, le projet ne saurait être soutenu. D'une part, il englobe plusieurs dispositions qui vont à l'encontre des préoccupations des propriétaires (obligation de construire, exclusion de l'indemnisation du propriétaire en cas de classement d'un terrain constructible en zone à affectation différée, etc.). D'autre part, il empiète de façon inacceptable sur les compétences des cantons, expressément reconnues par la Constitution fédérale (force contraignante du projet de territoire Suisse et des conceptions et plans sectoriels, contenu matériel impératif des plans directeurs cantonaux, etc.)

Dès lors, la FRI refuse d'entrer en matière sur cette révision.

2. Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

2.1. Enjeux

Les auteurs du projet indiquent que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sera « en principe maintenue », mais ajoutent immédiatement que la Berne fédérale sera « davantage sollicitée ». ¹ Ils prennent par ailleurs trois pages du rapport explicatif pour tenter de démontrer que « la nouvelle loi reste limitée aux principes » ².

2.2. Position de la FRI

Selon le texte même du premier alinéa de l'article 75 de la Constitution fédérale, « la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire ». Il s'agit donc de rappeler d'emblée et avec force le principe cardinal selon lequel l'aménagement du territoire est de compétence cantonale.

Cela devrait être évident et incontesté, mais la LDTer est traversée de remises en question de ce principe fondamental, plus ou moins discrètes, plus ou moins allusives. On lit même dans le chapitre du rapport explicatif consacré à ces questions l'audacieux passage suivant : « La notion de principes est une notion ouverte et en soi variable. Si le texte de la Constitution reste inchangé, son contenu évolue toutefois avec le temps. La norme (et la notion) sera actualisée, ainsi qu'adaptée par la législation à l'évolution et aux nécessités » ³.

Nous estimons qu'une collaboration accrue entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes en matière de planification est souhaitable. Les problèmes d'aménagement et d'urbanisation peuvent, suivant les circonstances, dépasser les frontières communales ou cantonales. Il est nécessaire de tenir compte de la réalité de la vie des gens, de leurs déplacements professionnels et de loisirs, des espaces de développement économique. Dès lors, nous sommes favorables à ce que le principe de la collaboration entre différentes collectivités publiques soit ancré aux articles 3 et 4 de la LDTer. Nous soutenons également l'instauration de nouveaux instruments de planification dans des espaces fonctionnels, comme les agglomérations, aux articles 21 et suivants de la LDTer.

En revanche, nous tenons à affirmer que c'est à l'échelle locale que la Suisse est structurée. Les cantons divergent fortement les uns des autres tant du point de vue topographique que par leurs formes d'urbanisation. Le territoire regroupe des communautés bien réelles et concerne avant tout les personnes qui y vivent et y travaillent. L'aménagement ne peut pas être dicté d'en haut. Les cantons doivent conserver leurs prérogatives et pouvoir se mettre d'accord sur des modalités de collaboration sans que la Berne fédérale leur impose des contraintes. Nous exprimons de sérieuses réserves concernant la volonté de la Confédération de développer un projet de territoire Suisse (article 14 LDTer) ainsi que des « conceptions et plans sectoriels » (article 15 LDTer). Nous nous opposons à ce que l'adoption de ces deux types de documents par le Conseil fédéral leur confère force obligatoire pour les autorités de tous les échelons (article 18 LDTer).

¹ Communiqué de presse du DETEC du 19 décembre 2008 et rapport explicatif, pages 11 et 12

² Rapport explicatif, pages 103 à 105

³ Rapport explicatif, page 104

3. Contenu des plans directeurs cantonaux

3.1. Enjeux

La LAT ne contient qu'une disposition générale relative au contenu des plans directeurs cantonaux⁴. Les auteurs du projet considèrent que cela occasionne une certaine insécurité aussi bien pour la Confédération (qui approuve les plans cantonaux) que pour les cantons (« qui ne savent pas exactement ce que la Confédération attend d'eux »)⁵. Le projet de nouvelle loi définit donc le contenu minimum obligatoire des plans directeurs cantonaux, notamment en matière d'urbanisation et de transports, de nature et de paysage ainsi que d'agriculture et de dangers naturels.

Selon l'article 28, alinéa 1 LDTer, les plans directeurs cantonaux doivent par exemple indiquer la taille maximale des surfaces affectées à l'urbanisation ainsi que les territoires dans lesquelles des mesures doivent être prises pour garantir un équilibre entre résidences principales et résidences secondaires. Le rapport explicatif spécifie que les cantons doivent donner dans leurs plans directeurs des indications non seulement sur la surface totale des aires réservées à l'urbanisation mais aussi sur la surface de ces aires dans chacune des communes.⁶

En vertu de l'article 83 LDTer, les cantons dont les plans directeurs ne sont pas conformes aux nouvelles exigences auront un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi pour les adapter.

3.2. Position de la FRI

Le domaine de la planification directrice cantonale est sans doute celui où l'on mesure avec le plus d'acuité les vellétés de la Confédération, quoi qu'elle en dise, d'apporter des modifications à la répartition des compétences entre les cantons et la Berne fédérale.

Si le droit actuel ne contient qu'une règle générale relative au contenu matériel des plans directeurs cantonaux, c'est en bonne application de la lettre même de l'article 75, alinéa 1 de la Constitution fédérale, qui garantit l'autonomie cantonale en matière d'aménagement du territoire. La Confédération n'a pas à substituer sa propre appréciation à celle des cantons.

S'agissant de l'article 28, alinéa 1 LDTer, l'obligation de préciser dans les plans directeurs cantonaux la surface admissible des zones à bâtir dans chaque commune est de nature à alourdir la procédure d'élaboration et d'adoption de tels plans, à rigidifier leur contenu et à enlever toute compétence aux communes. Les plans directeurs cantonaux doivent présenter des intentions, des lignes directrices et non pas des réglementations détaillées. Nous nous opposons à cette obligation.

⁴ L'article 8 LAT dispose que les plans directeurs définissent au moins la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité, ainsi que l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre.

⁵ Informations annexées au communiqué de presse du 19 décembre 2008, page 2

⁶ Rapport explicatif, page 47

En ce qui concerne la problématique des résidences secondaires, la règle proposée dans le LDter correspond à la mesure d'accompagnement présentée par le Conseil fédéral dans le cadre du projet d'abrogation de la lex Koller. Cette règle oblige les cantons à empoigner la question de l'équilibre entre résidences principales et résidences secondaires tout en leur laissant une marge de décision importante. Nous soutenons cette disposition.

4. Classement des terrains en zone à bâtir

4.1. Enjeux

L'article 40, alinéa 2 LDter précise qu'un terrain ne peut être classé en zone à bâtir qu'à trois conditions : il doit être propre à la construction, sa disponibilité doit être garantie et l'existence d'un besoin de terrains à bâtir au niveau régional doit être établie. L'article 40, alinéa 3 LDter confie au Conseil fédéral la tâche de préciser les conditions mentionnées à l'alinéa 2, notamment la manière de calculer le besoin de terrains à bâtir.

Le rapport explicatif précise que les nouveaux classements en zone à bâtir ne doivent être entrepris que si le besoin est réellement établi. Pour établir l'existence d'un tel besoin, l'examen ne doit pas être effectué du point de vue communal, mais exclusivement du point de vue régional. Selon les auteurs du projet, il ne doit plus être possible de classer de nouveaux terrains dans la zone à bâtir d'une commune si une réserve importante de terrains constructibles existe sur le territoire d'une commune voisine. Par ailleurs, des terrains ne peuvent être classés en zone à bâtir que si des personnes désireuses de construire se manifestent effectivement. Les terrains en question doivent en outre être équipés. La mise à disposition effective des terrains peut être garantie de différentes manières. Des contrats conclus avec les propriétaires peuvent, par exemple, constituer une solution appropriée.⁷

4.2. Position de la FRI

La LAT ne contient qu'une règle générale concernant le classement des terrains en zone à bâtir⁸. En revanche, la LDter est beaucoup plus directive. Elle empiète sur les compétences des cantons. En particulier, il n'est pas admissible de confier au Conseil fédéral la tâche de déterminer la manière de calculer le besoin des terrains à bâtir dans les différents cantons. Le droit fédéral doit se limiter à obliger les cantons à déterminer leurs besoins, selon des modalités qu'ils définissent eux-mêmes, en fonction des réalités politiques, économiques et topographiques locales.

En revanche, la proposition visant à examiner le besoin de terrains à bâtir à l'échelle régionale plutôt qu'au niveau communal peut être soutenue. Elle est de nature à assurer une plus grande cohérence de l'aménagement du territoire. Toutefois, ce sont les cantons qui doivent pouvoir mettre en œuvre cette règle, notamment en explicitant ce qu'il faut entendre par une région et en précisant les cas dans lesquels une approche supra-communale doit être privilégiée.

Par ailleurs, il est raisonnable de soumettre le classement d'un terrain en zone à bâtir à la condition que des personnes désireuses de construire se manifestent.

⁷ Rapport explicatif, page 58

⁸ L'article 15 LAT prévoit que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

5. Equipement dans les zones à bâtir

5.1. Enjeux

L'article 41, alinéa 1 LDTer dispose que les terrains en zone à bâtir doivent être équipés par la collectivité publique. L'article 41, alinéa 2 LDTer prévoit qu'un terrain est réputé équipé notamment si les transports publics et les moyens de mobilité douce correspondent à l'utilisation prévue et à la configuration de l'urbanisation. Le rapport explicatif précise que l'équipement en transports publics est prescrit de manière impérative⁹. L'article 41, alinéa 3 LDTer prévoit que les constructions et installations à forte fréquentation ou générant un trafic de marchandises intense doivent être facilement accessibles en transports publics ou par les moyens de mobilité douce.

5.2. Position de la FRI

L'importance accordée aux transports publics et aux moyens de mobilité douce par rapport au trafic individuel motorisé paraît excessive. Nous sommes prêts à admettre que les exigences en matière d'infrastructures de transports publics soient élevées à proximité des zones dévolues à une forte densification de l'habitat. En revanche, ces exigences doivent être moins strictes à proximité des terrains destinés, par exemple, à des villas.

Sur un plan général, nous craignons que des exigences trop élevées dans le domaine des infrastructures de transports publics ne créent, à terme, des déséquilibres fâcheux, notamment sur le plan économique, entre les régions urbaines et les régions excentrées. Les possibilités de développement ne doivent pas seulement exister dans les agglomérations urbaines mais aussi dans des régions plus reculées et encore peu développées.

6. Obligation de construire

6.1. Enjeux

L'article 47 LDTer prévoit que le propriétaire d'un terrain à bâtir non construit est contraint d'y bâtir dans un délai convenable ou de le rendre disponible pour la construction si trois conditions sont remplies :

- il n'existe pas d'autres moyens de réaliser le plan d'affectation ;
- l'offre de terrains équipés est insuffisante dans la région ;
- le propriétaire ne peut invoquer de justes motifs s'opposant à la construction.

Le rapport explicatif précise qu'une telle obligation vise l'intérêt public que représentent l'utilisation rationnelle du territoire et la lutte contre la thésaurisation de terrains constructibles. Cette mesure ne constitue pas, selon les auteurs de la LDTer, une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété car elle ne peut être utilisée qu'en dernier recours. Le rapport explicatif relève, par ailleurs, qu'un délai convenable se situe entre 5 et 10 ans. En revanche, il n'explicite pas vraiment la nature des justes motifs pouvant s'opposer à la construction. Il se contente d'évoquer, en guise d'exemple, un empêchement temporaire de construire, dû à des raisons pertinentes et démontrées, ou des projets futurs non réalisables dans le délai prévu.

⁹ Rapport explicatif, page 60