

Votation populaire fédérale du 3 mars 2013

**Non à la révision de la loi sur l'aménagement du territoire  
(LAT)**

# Argumentaire

---

## TABLE DES MATIERES

1.	L'essentiel en bref.....	2
2.	Les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire .....	3
3.	Arguments contre la révision de la LAT .....	3
4.	L'initiative pour le paysage, réalisation de la politique rose-verte en matière de transports et d'aménagement.....	7
4.1.	La révision de la LAT: un contre-projet raté .....	8
4.2.	Le retrait conditionnel de l'initiative.....	8
4.3.	Des arguments cousus de fil blanc .....	8
5.	Fausses allégations des partisans de la révision .....	8
6.	Propositions en vue d'un aménagement judicieux du territoire.....	10
7.	Glossaire .....	12

---

## 1. L'essentiel en bref

Le 3 mars 2013, nous serons appelés à voter sur une **révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire** (LAT). La majorité du Parlement a approuvé cette révision afin d'opposer un **contre-projet indirect à l'initiative rose-verte pour le paysage**.

Hélas, cette révision de loi est **complètement ratée** et, sur quelques points essentiels, elle va même jusqu'à outrepasser les exigences de l'initiative. Raison pour laquelle l'Union suisse des arts et métiers – avec le soutien d'autres associations et de parlementaires des partis bourgeois – a lancé un référendum. Contre cette révision législative voulue par la gauche, 69'277 signatures valables ont été déposées à la Chancellerie fédérale.

Cette révision de la LAT ouvre la voie à des **hausse de loyer**, à des **interventions massives de l'État**, à de **nouveaux impôts et redevances**, à une **recrudescence réglementaire** et à des **atteintes intolérables à la propriété privée**.

Les raisons principales qui, selon le comité élargi, plaident contre la révision de la LAT sont les suivantes:

- **Moins de terrains à bâtir, loyers plus élevés**

La révision de la LAT vise à limiter les zones à bâtir: de nouveaux terrains ne pourront être classés en zone constructible qu'en fonction des besoins prévisibles à un horizon de 15 ans. Cette **raréfaction artificielle des terrains à bâtir** en renchérit le prix. Et toute hausse des prix du sol se traduit par une hausse de ceux des **loyers**, lesquels vont continuer d'augmenter dans une mesure **très importante**.

Dans les **zones urbaines** et les **agglomérations**, mais également dans les **régions touristiques**, bien des logements sont, aujourd'hui déjà, devenus **inaccessibles** pour les **familles** et la **classe moyenne**. La nouvelle LAT renforcerait encore cette tendance. Dans ces régions, même les **loyers de petits logements modestes** deviendront **inabordables** pour les personnes gagnant normalement leur vie.

- **Un aménagement du territoire dicté par la Berne fédérale**

L'aménagement du territoire est traditionnellement une tâche incombant aux communes et aux cantons: la Confédération ne fait qu'en fixer les principes. La révision de la LAT abolirait la responsabilité des communes et des cantons dans ce domaine, puisque les **compétences** seraient **centralisées**. Les **décisions importantes en matière d'aménagement du territoire** seraient désormais prises par la **Berne fédérale**.

La révision de la LAT aboutit à une **mise sous tutelle des communes et des cantons**: au lieu de pouvoir procéder à la planification de leurs zones constructibles selon leurs propres appréciations, ils devront exécuter les **ordres reçus de Berne**.

Les zones constructibles devant être limitées à l'horizon de 15 ans, la Confédération entend obliger certains **cantons à pratiquer des déclassements de zones**. Celui qui possède un terrain à bâtir dans un canton rural – comme le Valais, le Tessin ou la Thurgovie – court le risque de le perdre. Le dézonage de terrains constructibles en zone agricole implique **des dévalorisations très importantes**. Le **dommage** subi par les propriétaires fonciers serait énorme. Et ces pertes de valeur, ce sont les pouvoirs publics – autrement dit nous autres contribuables – qui devraient les compenser en versant aux propriétaires concernés des indemnités dont le total représente une somme colossale: plus de **37 milliards de francs**, soit à peu près **5'000 francs par habitant**.

- **Davantage d'impôts, de redevances et de bureaucratie**

La LAT révisée imposerait aux contribuables des **redevances supplémentaires**. Les biens-fonds dont la valeur augmenterait du fait d'un nouveau classement en zone constructible ou d'un changement d'affectation (accroissement des possibilités d'utilisation) seraient désormais passibles d'une "taxe sur la plus-value". Les **"plus-values résultant de mesures d'aménagement"** seraient désormais **passibles de redevances**: lors de l'équipement d'un terrain à bâtir ou de son aliénation, le propriétaire devrait verser à l'État au moins **20 pour cent de la plus-value réalisée**. Ce qu'il ne manquera pas de répercuter sur les **locataires ou fermiers**. La taxe sur la plus-value entraînera ainsi un **renchérissement du coût de l'habitat**, donc **des hausses de loyer**. Et les perdants seront une fois de plus les familles, la classe moyenne et les PME.

Dans de nombreux cantons, les indemnités obligatoires en cas de dézonage, mais également les frais administratifs de caractère bureaucratique consécutifs à la révision de la LAT, auraient pour effet une nouvelle **hausse des charges fiscales** ou une **augmentation de l'endettement**.

## 2. Les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire

En Suisse, l'aménagement du territoire est traditionnellement organisé sur une base fédéraliste. En vertu de l'article 75 de la Constitution fédérale, c'est la **Confédération qui fixe les principes de l'aménagement du territoire**. Selon la volonté du législateur, la Confédération doit se borner à des tâches de coordination et à **fixer des principes**.

En outre, l'article précité dit que l'exécution et la **mise en œuvre** de ces principes est l'**affaire des cantons**: les cantons et les communes sont mieux à même de prendre en considération les conditions locales et régionales et de trouver des solutions sur mesure aux éventuels problèmes touchant leur région.

L'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire a actuellement la teneur suivante:

### Art. 75 Aménagement du territoire

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

<sup>3</sup> Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire.

Tandis que la Confédération édicte le **cadre légal général**, il incombe donc aux cantons et communes de réglementer le mode d'utilisation du sol par des lois cantonales sur les constructions et sur l'aménagement ainsi que par des plans ou règlements communaux en matière de construction.

Le principal instrument de planification dont disposent les cantons consiste dans les plans directeurs, lesquels doivent recevoir l'aval du Conseil fédéral. Dans ces plans directeurs, les cantons édictent des dispositions détaillées à l'intention des communes. Quant aux communes, elles mettent en œuvre localement le droit de l'aménagement du territoire en édictant, à leur tour, des règlements sur les constructions et l'aménagement.

Un **important pouvoir d'appréciation** est traditionnellement laissé aux autorités pour l'accomplissement de ces tâches de planification, car il leur incombe, en matière d'aménagement du territoire, de prendre en considération certaines **exigences qui diffèrent selon les régions** et de trouver des solutions adéquates.

C'est ce que prescrit explicitement, en ces termes, la loi sur l'aménagement du territoire:

"Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches" (art. 2, al. 3 LAT).

Tels sont les **principes fondamentaux** de l'aménagement du territoire que la **révision de la LAT** propose de mettre **sens dessus dessous**. L'intention des partis de gauche et des associations de protection de l'environnement est claire: ils veulent que la Confédération prescrive dorénavant aux cantons et communes comment gérer l'aménagement de leur territoire. Les décisions et **solutions** tenant compte d'**intérêts régionaux** seront désormais rendues **impossibles**. Qui plus est, les cantons s'étant acquittés de tous leurs devoirs en matière d'aménagement du territoire seront pénalisés.

## 3. Arguments contre la révision de la LAT

Les arguments suivants plaident pour un rejet de la révision ratée de la loi sur l'aménagement du territoire :

### 1) Moins de terrains à bâtir, loyers plus élevés

La LAT révisée entraînerait une explosion des prix du sol en provoquant une **raréfaction artificielle des terrains à bâtir**. Elle exigerait que les zones constructibles soient limitées aux "besoins prévisibles à l'horizon de 15 ans". Les cantons et les communes qui auraient dépassé cette limite seraient contraints par la Confédération de révoquer leurs décisions de classement en zone à bâtir.

La LAT révisée obligerait la moitié des cantons à abandonner plus de 50 pour cent de leurs zones constructibles actuelles.



**rain constructible**, ce qui revient à une **violation importante du droit de propriété privée**. Du point de vue juridique, les déclassements de terrains constructibles en zone agricole sont des **expropriations**. D'après les estimations de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), il s'agirait au total de **18'800 hectares de terrains constructibles** (soit à peu près la superficie d'Appenzell-Rhodes-Intérieures).

L'acceptation de la révision de la LAT impliquerait en outre **une obligation de construire** par laquelle l'État pourrait contraindre les propriétaires fonciers à bâtir sur leurs terrains. Dans les cas où un "intérêt public" entre en jeu, la nouvelle LAT obligerait les cantons à fixer un délai de construction. Après l'expiration du délai, l'autorité compétente pourrait ordonner des **mesures de contrainte**. La porte serait alors ouverte à l'insécurité du droit et à l'arbitraire administratif, car la notion d'«intérêt public» n'est pas définie sur le plan légal et peut donc être interprétée ad libitum. Cette **obligation de construire** imposée par l'État constitue une atteinte supplémentaire à la propriété privée.

C'est ainsi que les communes et les cantons seront placés face à la nécessité de créer des "milieux bâtis compacts" et d'assurer un "équipement rationnel" permettant d'économiser du terrain. Dans les villes et villages, l'habitat doit à tout prix être "densifié". Et c'est avec un tel "programme de mise en cage" que l'on entend satisfaire aux exigences des environmentalistes!

Gardons-nous de certaines illusions: la densification des constructions a aussi ses limites. Les êtres humains ne veulent pas être (**mis en barres ni**) **parqués dans des cages à lapins**. Les besoins socio-économiques sont à prendre en considération tout autant que les intérêts du développement territorial. La révision de la LAT voue une attention unilatérale aux aspects écologiques en négligeant superbement les aspects économiques et sociaux. Il est préoccupant de constater que les autorités ne reculent même plus devant de **graves atteintes à la propriété privée**.

#### 4) Encore plus d'impôts, de redevances et de bureaucratie

La révision de la LAT génère de **nouveaux prélèvements obligatoires**. En cas de construction d'immeuble sur un terrain ou d'aliénation du bien-fonds, le propriétaire serait désormais tenu de verser une **redevance d'au moins 20 pour cent**. Les plus-values découlant des surfaces nouvellement ou durablement classées en zone constructible feraient obligatoirement l'objet d'une taxe (versée à l'État).

Aux termes de la LAT révisée, l'État imposerait le **prélèvement des plus-values** sur l'ensemble du territoire de la Confédération. Dans la plupart des cantons et des communes, cela aboutirait à une augmentation des impôts et à de nouvelles taxes et redevances. Ce serait précisément un alibi pour instaurer des taxes et des taux de prélèvement plus élevés, non seulement sur les nouvelles zones à bâtir, mais également en cas d'augmentation du degré d'utilisation ou de changement d'affectation. Par contre, les inconvénients résultant de mesures d'aménagement seraient rarement compensés.

En outre, la taxe sur la plus-value conduira à une nouvelle sorte de **double imposition**, étant donné que les biens-fonds seront imposés une seconde fois lors de leur vente.

Les **recettes** de la taxe sur la plus-value devraient être affectées à des **mesures d'aménagement du territoire**. Mais les moyens provenant de cette redevance obligatoire ne suffiront jamais à payer les indemnités d'expropriation lors de déclassements de zones. Si l'on tient compte d'un prix moyen de 200 francs le mètre carré, le **dommage** causé aux propriétaires fonciers serait de l'ordre de **37,6 milliards de francs** au total. Comme les déclassements de zones sont en principe soumis au paiement d'indemnités, cette dépréciation devrait être compensée par des dédommagements versés par les communes. Les dézonages devront être supportés financièrement par les contribuables, d'où de nouvelles augmentations inéluctables d'impôts.

En outre, la compensation des avantages dus à l'aménagement par le prélèvement d'une taxe sur la plus-value ainsi que la lourde mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LAT révisée donneraient naissance, tant au niveau fédéral que cantonal, à un **formidable monstre de bureaucratie** qui, pour son fonctionnement, nécessitera un surcroît de personnel administratif. Et en toute logique, ces postes supplémentaires seront financés par les impôts.

#### 5) Impossibilité de planifier à long terme et emplois menacés

La **raréfaction de l'offre** de terrains et l'**interventionnisme de l'État** dans l'utilisation du facteur de production que constitue le sol impliquent une réglementation inutile et une hausse des coûts. La croissance et les emplois sont ainsi imprudemment mis en danger.

C'est un **terrible coup d'arrêt** au développement des **communes et des régions**. Les entreprises et les établissements des arts et métiers sont tributaires de conditions-cadre optimales et d'un accès au terrain qui soit le plus simple et le moins bureaucratique possible. Si les entreprises

ne peuvent pas utiliser le sol de manière optimale, que les coefficients d'utilisation du sol sont trop bas et que la bureaucratie planificatrice rend difficile toute activité de construction, **l'attrait de la place économique** ne tarde pas à être compromis. Les communes qui manquent de zones en réserve sont menacées d'un **exode des sites de production** et des entreprises vers des régions disposant de réserves de terrain en suffisance. Pour certaines régions, la **perte de nombreux emplois** serait fatale.

**Les réserves stratégiques de terrains** sont très **importantes** pour les pouvoirs publics, mais également pour les propriétaires fonciers, les entreprises et les établissements des arts et métiers. Le fait que la LAT révisée n'autoriserait plus que des réserves de terrains constructibles dans la mesure des besoins prévisibles à l'horizon de 15 ans est une **atteinte lourde de conséquences** à l'autonomie des **cantons** et des **communes**. Cette loi rendrait impossible toute stratégie de développement à long terme. De plus, pendant cette période transitoire et jusqu'à l'approbation par le Conseil fédéral de l'adaptation du plan directeur en application des nouvelles dispositions légales, les cantons ne pourraient plus agrandir la surface des zones à bâtir existantes, ce qui aggraverait l'incertitude du droit et imposerait encore davantage de limitations aux entreprises.

### 6) Une exacerbation programmée du conflit entre villes et campagne

Avec la LAT révisée, les **régions périphériques et de montagne se trouveraient sévèrement lésées**. Dans ces régions de la Suisse, la transmission de la propriété familiale à la génération suivante a conservé toute sa valeur. Dans les régions urbaines, par contre, les **considérations de rendement et d'utilisation** jouent un rôle beaucoup plus important. L'acceptation de la révision de la LAT ne ferait donc qu'approfondir encore le fossé qui s'est creusé entre ville et campagne ("Alpengraben") suite à la votation sur l'initiative "Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires".

Ni les régions urbaines ni les régions et agglomérations touristiques ne doivent se faire d'illusion: la **densification du milieu bâti** a aussi ses **limites**. Les êtres humains ne veulent pas être (**mis en barres** ni) **parqués dans des cages à lapins**. Les besoins socio-économiques sont à prendre en considération tout autant que les intérêts du développement territorial. La révision de la LAT accorde une attention unilatérale aux aspects écologiques en négligeant les aspects économiques et sociaux.

### 7) Une atteinte à la souveraineté cantonale en violation de la constitution

La conjugaison de **l'obligation de procéder à des déclassements de zones** avec le prélèvement d'une **taxe sur la plus-value** constitue, aux yeux d'éminents juristes, une **violation flagrante de la constitution**. Dans un avis de droit rédigé à l'intention des commissions parlementaires de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE), le professeur Georg Müller, expert en droit constitutionnel, a conclu qu'il s'agissait en l'occurrence d'une atteinte inadmissible et anticonstitutionnelle à la souveraineté des cantons en matière fiscale.

La Confédération ne peut pas prescrire aux cantons la manière dont ils doivent utiliser leurs recettes. Cela signifie que la disposition prévue à l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de la LAT révisée, selon laquelle les recettes de la taxe sur la plus-value doivent être utilisées pour l'indemnisation des déclassements de zones, est anticonstitutionnelle. En pleine connaissance de l'avis de droit du Pr Müller, le Parlement s'est néanmoins accommodé de cette **violation flagrante de la constitution**.

### 8) Aucune recette contre la croissance démographique et le besoin d'espace

L'**augmentation de l'immigration** induit une accélération de la **croissance démographique**. La population suisse ayant augmenté d'environ 700'000 personnes au cours des 10 dernières années, elle se monte aujourd'hui à près de **8 millions de personnes**. Depuis le début du vingtième siècle, où elle comptait 3,3 millions d'habitants, elle a ainsi plus que doublé. Cette réalité place notre pays face à des défis majeurs.

Dans un contexte de **prospérité croissante**, la population a toujours **plus de prétentions** en matière de logement. Tandis qu'en 1980, la surface habitable moyenne était, en Suisse, de 34 m<sup>2</sup> par personne, elle était passée à 44 m<sup>2</sup> en l'an 2000. Aujourd'hui, ce chiffre est d'environ 48 m<sup>2</sup> par personne. Les **8 millions d'habitants** que compte notre pays ont besoin de plus en plus d'espace pour vivre.

L'approvisionnement en énergie, en électricité et en eau dont dépend cette population croissante, mais également des goulots d'étranglement de plus en plus fréquents placent les pouvoirs publics devant des problèmes délicats. Cette évolution suscite inévitablement de **nouvelles problématiques** en matière d'aménagement du territoire et rend nécessaires de nouvelles infrastructures.

Le fait que les développements récents dans le domaine de la migration, de l'infrastructure et de la mobilité soulèvent des questions ou posent des problèmes n'est pas contesté. Les **problèmes liés à l'immigration** ne peuvent cependant être résolus par la **loi sur l'aménagement du territoire**. L'expansion de la surface bâtie est due, pour environ 70%, aux besoins croissants en matière d'espace et, à raison de 20%, à la croissance de la population résidante; d'autres facteurs – tels que les erreurs de planification – n'y contribuent qu'à raison de 10% (NZZ-Folio, janvier 2012, p. 54).

### 9) Insécurité du droit

Diverses dispositions de la LAT révisée aboutiront, au niveau fédéral, mais également aux niveaux cantonal et communal, à un **surcroît de bureaucratie**, à des **procédures compliquées** et à une profusion de procès.

La conception et la mise en œuvre de l'obligation de procéder à des déclassements de zones impliquera une **insécurité du droit** et d'innombrables **procédures judiciaires de longue haleine**. Pour les particuliers, pour les entreprises, mais avant tout pour l'État, **le coût de ces procédures sera très important**. Non seulement la Suisse s'en trouvera affaiblie en tant que place économique et industrielle, mais elle y perdra également de son attractivité en tant que lieu de résidence.

## 4. L'initiative pour le paysage, réalisation de la politique rose-verte en matière de transports et d'aménagement

L'initiative populaire fédérale "De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)" a été déposée en août 2008. **Plusieurs organisations environnementales** ainsi que des personnalités, essentiellement des **partis de gauche**, sont à l'origine de cette initiative dont les auteurs se proposent de mettre un frein au mitage du territoire helvétique. Pour atteindre cet objectif, la superficie totale des zones à bâtir existantes ne devrait plus être augmentée avant une échéance de **20 ans**. Seul le Conseil fédéral pourrait accorder des exceptions à ce moratoire qui s'étendrait à **l'ensemble du territoire**.

Pour ses auteurs – essentiellement de la gauche et des verts – l'initiative vise divers objectifs. **L'urbanisation dense** contribuerait à réduire le **trafic individuel motorisé** et à promouvoir les transports publics. Les objectifs d'une séparation entre le territoire constructible et le territoire non constructible et celui de la protection des terres cultivables figureraient désormais dans la Constitution.

La **Confédération** édicterait des **dispositions** visant à développer une urbanisation de qualité à l'intérieur du tissu bâti, à restreindre la construction dans le territoire non constructible et à encourager les efforts des cantons dans ce sens. En revanche, l'initiative ne prévoit plus l'obligation, pour la Confédération, de collaborer avec les cantons; elle entend **mettre les cantons sous sa tutelle**.

Visant à modifier intégralement l'art. 75 de la Constitution, le texte de l'initiative a la teneur suivante:

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme il suit:

#### **Art. 75 Aménagement du territoire**

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons veillent à l'utilisation judicieuse et mesurée du sol, à l'occupation rationnelle du territoire, à la séparation entre le territoire constructible et le territoire non constructible et à la protection des terres cultivables. Ils prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire dans l'accomplissement de leurs tâches.

<sup>2</sup> La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Elle édicte des dispositions visant notamment à développer une urbanisation de qualité à l'intérieur du tissu bâti et à restreindre la construction dans le territoire non constructible. Elle encourage et coordonne l'aménagement du territoire des cantons.

<sup>3</sup> *Abrogé*

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme il suit:

#### **Art. 197, chiffre 8 (nouveau)**

##### **8. Disposition transitoire concernant l'art. 75 (Aménagement du territoire)**

La surface totale des zones à bâtir ne peut être agrandie pendant 20 ans à compter de l'acceptation de l'art. 75. Le Conseil fédéral peut accorder des dérogations dans des cas motivés.

En imposant le gel des zones à bâtir, il est évident que l'initiative pour le paysage **dégraderait les conditions-cadre** et **nuirait aux possibilités de développement économique**. Beaucoup d'entreprises industrielles et artisanales, mais également des particuliers, ont besoin, pour planifier leur développement, de réserves de terrains à la mesure de leur stratégie commerciale.

Le **moratoire sur le classement de biens-fonds en zone à bâtir** empêcherait de nombreuses communes et régions de se développer puisqu'aucun terrain ne pourrait plus désormais être inclus dans une zone à bâtir. Aujourd'hui déjà, certaines communes restrictives en matière d'aménagement local du territoire n'ont plus de réserves foncières.

L'initiative pour le paysage **pénalise** une fois de plus **les communes** qui ont été jusqu'ici **économes** de leur sol et ont fait preuve de circonspection dans la mise à disposition de terrains à bâtir.

#### 4.1. La révision de la LAT: un contre-projet raté

La majorité des membres du Conseil fédéral et du Parlement ont voulu opposer à l'initiative pour le paysage un **contre-projet indirect** sous la forme d'une **révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire** (LAT) qui devait prendre en considération des questions telles que le mitage et la perte de terres cultivables.

Le projet initial du Conseil fédéral comportait des prescriptions claires en ce qui concerne les plans directeurs en vue d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation. Il prévoyait l'obligation expresse d'y intégrer les projets qui ont un impact important sur le territoire et l'environnement. Le classement en zone à bâtir aurait été soumis à des conditions plus strictes: les cantons auraient été tenus de prendre les mesures nécessaires pour que les terrains à bâtir soient bel et bien construits.

Au cours des délibérations du Conseil national et du Conseil des États, le projet a été **massivement renforcé** et assorti de dispositions qui n'étaient **plus en rapport direct** avec **l'initiative pour le paysage**. La limitation des zones à bâtir aux besoins prévisibles à un horizon de 15 ans et le dézonage obligatoire qui en découle, mais également l'obligation de construire ou la taxe sur la plus-value sont de **graves atteintes à la propriété privée** et aux compétences des communes et des cantons.

#### 4.2. Le retrait conditionnel de l'initiative

Le durcissement décidé par le Parlement en ce qui concerne la révision de la LAT a satisfait à tel point les auteurs de l'initiative que ceux-ci ont décidé sans autre forme de procès de retirer conditionnellement leur initiative. Ce retrait est subordonné à la condition que la contre-proposition entre en vigueur.

#### 4.3. Des arguments cousus de fil blanc

Le débat sur les questions d'aménagement du territoire et de politique d'urbanisation dure depuis un certain temps déjà. C'est dans ce contexte qu'a été lancée **l'initiative pour le paysage**, au même titre que **l'initiative sur les résidences secondaires**, au niveau fédéral, ou encore la **"Kulturlandinitiative"** dans le canton de Zurich. Pour les auteurs de l'initiative, les préoccupations de la population sont arrivées à point nommé et ont préparé le terrain à leurs postulats:

- Les auteurs de l'initiative invoquent la **protection de l'environnement**. La Suisse est "de plus en plus urbanisée". Les véritables causes de ce problème sont les **prétentions croissantes** de la population en matière d'espace habitable et la **rapide croissance démographique**. Ces problèmes ne peuvent cependant être résolus par le biais de l'aménagement du territoire.
- Les auteurs de l'initiative parlent de **mitage du paysage**. Derrière le terme "urbanisation", ils expriment en fait des **préoccupations touchant la politique des transports**: le réseau des transports publics devrait être développé. Les lieux de travail et d'approvisionnement devraient être accessibles à pied ou à vélo.
- Les auteurs de l'initiative en appellent à des **lois efficaces**. Selon eux, l'effet de l'actuelle LAT serait "trop faible". Ce qu'ils veulent, en fait, c'est **centraliser davantage**, avec de nouvelles interventions de l'État et des redevances supplémentaires: les compétences des cantons en matière d'aménagement du territoire seraient remplacées par de nouvelles compétences de la Confédération.

## 5. Fausses allégations des partisans de la révision

### Allégation 1: "La révision de la LAT est un moyen de combattre l'extension du mitage des sites."

Le fait est qu'il est possible, aujourd'hui déjà, en se basant sur la LAT actuelle, de prendre des mesures de lutte contre le mitage des sites lorsque c'est nécessaire. On ne sait toutefois pas très clairement en quoi consiste exactement ce mitage: il n'existe pas de définition claire de cette notion,

qui revêt des significations différentes selon les régions et en fonction de la perception subjective qu'on en a. Qu'en est-il de la dispersion de l'habitat dans le canton d'Appenzell-Rhodes-Intérieures ou dans le Toggenbourg? À partir de quel seuil peut-on parler d'éparpillement des constructions?

L'aménagement du territoire n'est pas un but en soi; il doit être configuré aux besoins d'une population croissante et aux impératifs de l'économie. La Suisse connaît un régime de protection de l'environnement qui est efficace et de qualité, raison pour laquelle on y trouve encore de nombreux paysages intacts et de plus en plus de parcs naturels, autant d'atouts qui demeureront, même sans révision de la LAT.

**Allégation 2: "La taxe sur la plus-value ne concerne que les nouveaux classements en zone à bâtir."**

C'est faux! Même en cas de modification du statut d'un bien-fonds, les cantons peuvent prélever une nouvelle redevance, de 20% au moins, au titre de taxe sur la plus-value.

**Allégation 3: "La révision de la LAT est applicable sans problème dans les cantons."**

En réalité, la mise en œuvre de la LAT révisée entraînera de très grandes difficultés dans tous les cantons. Pour pouvoir faire appliquer ces dispositions légales, il faudrait créer de nombreux postes administratifs avec, pour conséquence inévitable, la prolifération d'une nouvelle bureaucratie.

Avec la révision de la LAT, le droit de l'aménagement du territoire est complètement bouleversé: les communes et les cantons sont dépossédés de leurs pouvoirs alors que la Confédération est dotée de nombreuses compétences nouvelles. La conjugaison de l'obligation de procéder à des déclassements de zones avec la perception d'une taxe sur la plus-value causera de grandes difficultés.

La révision de la LAT vise à appliquer à toute la Suisse des règles, qui ne tiennent pas compte des différences de conditions d'un canton à un autre. Il devient impossible de réaliser un aménagement judicieux dans les communes et régions. De même, il ne sera plus possible de planifier à long terme la mise en zone de terrain à bâtir car la Confédération interdit de maintenir des réserves de terrains.

**Allégation 4: "Aucun déclassement de zone n'est nécessaire dans un délai de 15 ans."**

Pour l'exécution de la LAT révisée, les cantons disposent en fait d'un délai transitoire de cinq ans. C'est ensuite que le délai de 15 ans commence de courir. Pendant ce délai de transition et jusqu'à l'approbation de l'adaptation du plan directeur par le Conseil fédéral, la surface totale des zones constructibles délimitées conformément au droit en vigueur ne doit pas augmenter. C'est là une restriction supplémentaire pour les cantons et, pour les entreprises, une source d'incertitude en matière de planification.

**Allégation 5: "L'obligation de construire n'est pratiquement pas appliquée."**

Le fait que des particuliers propriétaires de terrains puissent, contre leur volonté, être contraints de construire sur leur bien-fonds est une grave atteinte à la propriété privée. Que les cantons conservent une certaine marge d'appréciation dans l'application de cette disposition n'est qu'une maigre consolation.

Il reste que la LAT révisée permettrait aux autorités d'édicter, en se fondant sur la nouvelle disposition, des réglementations restrictives et hostiles à la propriété. Pour les propriétaires fonciers, cela signifie une insécurité du droit, mais aussi des procédures judiciaires compliquées, onéreuses et de longue haleine.

**Allégation 6: "Si la révision de la LAT est refusée, c'est l'initiative pour le paysage qui risque d'être acceptée."**

En réalité, cette crainte est infondée. D'une part, il s'agit de choisir entre deux projets déplorables. Avec les mesures de contrainte qu'elle prévoit en matière de droit foncier, la LAT révisée fera au moins autant de tort à la classe moyenne, aux familles et aux PME que l'initiative pour le paysage. D'autre part, on semble ignorer que l'initiative pour le paysage a de très fortes chances d'être elle aussi refusée si la révision de la LAT est rejetée. Or, les opposants à l'initiative sur le paysage sont plus nombreux que ceux à la révision ratée de la LAT. N'oublions toutefois pas que, pour que l'initiative pour le paysage passe la rampe, il faudrait encore la double majorité du peuple et des cantons

### **Allégation 7: "Avec la LAT révisée, la valorisation des terrains à bâtir est facilitée."**

Si cette allégation a quelque chance d'être pertinente, c'est dans une faible mesure et au prix de graves atteintes au droit de propriété. L'obligation de procéder à des déclassements de zones produit un effet contraire, car ces surfaces ne sont plus à disposition pour y construire des bâtiments. De même, la taxe sur la plus-value tend plutôt à rendre plus difficile la valorisation des terrains à bâtir, car les propriétaires fonciers temporiseront afin d'échapper le plus longtemps possible à la redevance obligatoire. L'obligation de construire pourrait effectivement faciliter la valorisation des terrains à bâtir, mais ce serait au prix d'une grave atteinte au droit de propriété garanti par la constitution.

### **Allégation 8: " Le terrain bâti progresse au rythme d'un mètre carré par seconde."**

Du fait de la prospérité croissante, les besoins en surface habitable vont en augmentant. En même temps, vu que la population augmente chaque année, il va de soi que la surface construite augmente elle aussi de façon continue. Il est illusoire de penser que l'on puisse mettre fin à cette évolution en acceptant le diktat de la LAT révisée. Avec la LAT, on étouffe les arts et métiers, on met des emplois en péril et l'on dépossède de leur pouvoir les cantons et les communes, soit justement des instances qui sont particulièrement sensibles aux options de développement erronées et qui seraient le mieux à même de procéder, sur place, aux corrections nécessaires. Un milieu bâti rationnel et dense est possible également sans la révision ratée de la LAT.

Il est vrai qu'en Suisse le milieu bâti progresse au rythme d'un mètre carré par seconde; mais en même temps, les zones protégées sont toujours plus nombreuses. Il y a cinq ans, notre pays ne possédait encore qu'un seul parc naturel: le Parc national suisse. Aujourd'hui, 16 parcs sont déjà réalisés (état au 1.1.2013), représentant au total 11,6% de la surface de la Suisse, ce qui équivaut à 4'779 km<sup>2</sup>, soit à peu près la surface du canton du Valais.

## **6. Propositions en vue d'un aménagement judicieux du territoire**

Dire non à la révision ratée de la LAT et non à l'initiative sur le paysage ne signifie pas que l'on soit en principe opposé à toute marge de manœuvre. Une protection efficace du paysage et un usage parcimonieux du sol sont des objectifs très importants. Ce chemin ne doit toutefois pas passer par des solutions centralisatrices, hostiles à la propriété et bureaucratiques, mais par des mesures raisonnables avant tout fondées sur le fédéralisme. Les propositions en faveur d'un aménagement du territoire judicieux et durable peuvent se résumer dans les quatre points suivants:

- **Densification des constructions**

Lorsque la densification des constructions a un sens, il doit exister la possibilité d'utiliser le terrain en conséquence. Il est correct de polariser le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et de créer un milieu bâti compact là où il est indiqué de le faire. L'utilisation des surfaces en friche ou insuffisamment exploitées dans les zones à bâtir doit être améliorée, et les coefficients d'utilisation doivent être relevés. D'une manière générale, il y a lieu de permettre la construction en hauteur ainsi qu'en profondeur. En outre, des constructions sur les autoroutes et les voies de chemin de fer – telles que le prévoit le projet de l'architecte zurichois Claude Schelling, qui voudrait construire 1'500 logements au-dessus de l'autoroute près de Wallisellen (ZH) – méritent aussi d'être sérieusement discutées. Conformément à notre régime fédéraliste, qui a fait ses preuves, les décisions concernant de tels projets devront également relever, à l'avenir, des communes et des cantons.

**Postulat: des mesures adéquates ou des possibilités légales sont à prévoir pour promouvoir la construction densifiée sous toutes ses formes.**

- **Assouplissement et simplification du droit des constructions**

Il existe un grand nombre de dispositions qui régissent la construction au niveau communal, cantonal et fédéral. Plus les marchés immobiliers sont réglementés, plus le sol est mal utilisé. C'est ce que montre clairement l'exemple genevois: la pléthore de prescriptions empêche la construction d'un nouvel espace d'habitation et contribue ainsi à ce que des surfaces en zone ne soient pas construites. Diverses interventions parlementaires sont jusqu'ici restées pratiquement lettre morte; c'est ainsi que les Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) planchent depuis des années sans succès sur une initiative parlementaire du conseiller national Philipp Müller qui voudrait à tout le moins harmoniser les notions et les méthodes de mesure dans les prescriptions en matière de construction et d'exploitation. La protection des monuments, qui fait partie du même chapitre, devrait être

également adaptée de manière que des constructions inopportunes puissent être éliminées et remplacées par des bâtiments disposant d'un coefficient d'utilisation plus élevé.

**Postulat: des adaptations et des simplifications doivent être apportées au droit des constructions sur l'ensemble du territoire suisse.**

- **Meilleure protection des terres cultivables**

L'agriculture doit être soutenue dans ses efforts de mieux protéger les terres cultivables. Il est avéré que la surface des forêts augmente constamment alors que les surfaces agricoles diminuent. Il est peu judicieux de sacrifier de bonnes surfaces agricoles au profit de surfaces d'habitation pendant que la forêt continue de s'étendre. Les surfaces agricoles, et notamment les surfaces d'assolement, doivent être mieux protégées et les dispositions de protection de la forêt doivent être légèrement assouplies. Il devrait ainsi être possible de sauvegarder simultanément ces deux surfaces.

**Postulat: les meilleures surfaces agricoles doivent être mieux protégées.**

- **Revitalisation et revalorisation des centres des villes et des localités**

Revitaliser et revaloriser les centres des villes et des villages constitue une contribution importante à la construction densifiée. L'augmentation du nombre des emplois et des logements dans les centres des villes et des localités contrecarre l'éparpillement de l'habitat. On construit plus dans les centres, les terres cultivables sont mieux protégées, les frais de déplacement baissent et la qualité de l'environnement s'améliore.

**Postulat: les centres des villes et des localités doivent être revalorisés pour combattre le mitage et promouvoir une construction densifiée.**

## 7. Glossaire

Coefficient d'utilisation du sol	Valeur indicative de l'utilisation d'une parcelle de terrain (surface habitable par rapport à la surface de la parcelle nécessaire)
Accroissement du degré d'utilisation	Densification de l'utilisation autorisée d'un bien-fonds
Déclassement	Changement d'affectation, aussi bien au plan matériel que formel, d'un bien-fonds qui était classé en zone à bâtir, conforme au droit fédéral, en une zone non constructible.
Classement	Classement d'un bien-fonds en zone à bâtir
Surfaces d'assolement	Les surfaces d'assolement se composent des meilleures terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Ces surfaces sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire.
Terres agricoles	Surface agricole
Taxe sur la plus-value	La taxe sur la plus-value est un nouvel impôt pour les propriétaires fonciers. Lors du classement d'un bien-fonds (en zone à bâtir) ou lors de l'accroissement de son degré d'utilisation (c.-à-d. le changement de ses possibilités d'utilisation) le propriétaire foncier doit céder à l'état au moins 20 pour-cent de la valeur ajoutée résultante. La taxe sur la plus-value est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné.
Zonage	Fait d'affecter un terrain à une zone constructible
Avantage (ou désavantage) dû à l'aménagement	Par "avantage dû à l'aménagement" on entend le classement, le changement d'affectation ou l'accroissement du degré d'utilisation d'un bien-fonds de même que toute autre mesure pouvant accroître substantiellement son utilité. Les avantages dus à l'aménagement conduisent à une augmentation de la valeur du bien-fonds (plus-value; cf. taxe sur la plus-value). Un désavantage dû à l'aménagement est le contraire d'un avantage dû à l'aménagement.
Dézonage	Changement d'affectation d'un terrain qui était situé dans une zone à bâtir en une zone non constructible, indépendamment des dispositions légales qui ont donné lieu à ce changement d'affectation. Le dézonage peut aussi consister, dans des cas particuliers, en un refus de classement ou un déclassement.. Le dézonage a pour conséquence la diminution de la valeur du terrain concerné.
Changement d'affectation	Le changement d'affectation désigne différentes sortes de changements de zone. Ce terme est très imprécis car il signifie aussi bien «classement» (en zone à bâtir) que «déclassement» (changement d'affectation d'un bien-fonds qui était situé dans une zone à bâtir conforme au droit fédéral en une zone agricole ou à protéger).