

*Traduction française du texte  
original allemand. La version allemande  
fait foi*

Monsieur le Conseiller fédéral  
Moritz Leuenberger  
Chef du Département fédéral de  
l'environnement, des transports, de  
l'énergie  
et de la communication  
Palais fédéral Nord  
3003 Berne

Office fédéral du développement  
territorial

Zurich, le 14 avril 2009 BU / GW

## **Révision de la loi sur l'aménagement du territoire, réponse à la procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames et Messieurs,

**constructionsuisse** est l'organisation nationale de l'économie suisse de la construction qui regroupe au total 60 organisations membres et se compose de 4 groupes de base, à savoir : planification, gros-œuvre, second œuvre et techniques du bâtiment ainsi que production et négoce.

Tout d'abord, nous aimerions vous exprimer notre surprise de ne pas avoir trouvé notre importante organisation de l'économie de la construction, à savoir **constructionsuisse**, dans la liste des organisations consultées. Seules trois organisations membres, à savoir : la Société suisse des entrepreneurs (SSE), l'Association suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) et la Fédération suisse des urbanistes (FSU) figurent dans cette liste. Ceci est d'autant plus incompréhensible que notre organisation s'occupe depuis plusieurs années des questions en rapport avec l'aménagement du territoire et que nous sommes bien connus par les autorités fédérales compétentes en la matière.

La SIA et, en particulier, la FSU en qualité de société spécialisée de la SIA sont en premier lieu des organes spécialisés en matière d'aménagement du territoire. Dans sa prise de position concernant cette procédure de consultation, **constructionsuisse**, en tant qu'organisation faitière de l'économie de la construction, vouera tout particulièrement son attention sur des réflexions politiques, économiques et juridiques importantes pour notre branche économique et sur le côté pratique des propositions contenues dans le projet de loi.

Pour justifier notre réponse à cette procédure de consultation, nous nous fondons sur l'art. 4. al.1 de la loi fédérale sur les procédures de consultation, qui stipule que chaque personne et organisation peut participer à la procédure de consultation et soumettre une prise de position. Lors de votre appréciation des prises de position rendues, nous vous demandons de bien vouloir prendre en considération l'importance de notre branche pour l'économie nationale, qui est, à l'évidence, directement touchée par ce projet de loi. Petit rappel : l'économie de la construction représente au total 300'000 emplois et génère un chiffre d'affaires annuel qui dépasse les 50 milliards de francs et le territoire de notre pays constitue la base même et le cadre de son activité économique.

## **A. Remarques générales**

### ***Le développement territorial a indiscutablement besoin d'un cadre ordonné***

La Commission suisse pour les questions immobilières, qui regroupe 20 associations économiques et notamment de nombreuses organisations importantes de l'économie de la construction, s'est déjà prononcée en 2007 de façon pro-active, sur la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), en publiant un fascicule intitulé « Le développement territorial vu par la Commission suisse pour les questions immobilières - idées, propositions et prises de position concernant des mesures de mise en œuvre ». Avec ces propositions, l'économie a souligné qu'elle n'est pas opposée à aborder les problèmes et les lacunes relevant de l'organisation de l'espace et qu'elle soutient les réponses raisonnables à ce sujet. Dans ce même ordre d'idées, **construction suisse** souscrit aux buts et principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, tels que présentés au titre 1 du projet de loi, quoique notre organisation souhaite que le texte de loi soit rédigé de façon nettement plus succincte et plus précise, ce qui en améliorerait certainement sa lecture et sa compréhension. Le principe fondamental de la séparation de la zone constructible et de la zone non constructible est aussi reconnu par **construction suisse** comme étant très important pour garantir une urbanisation ordonnée et rationnelle du territoire suisse. Notre organisation faitière admet également la nécessité d'accroître la collaboration entre les différents niveaux de notre Etat fédéral et au-delà les limites institutionnelles des pouvoirs publics, comme aussi le renforcement du plan directeur cantonal, en tant qu'instrument stratégique au service d'un aménagement spatial cohérent. Une politique du développement territorial durable exige cependant le renforcement de la coopération avec les acteurs privés et en particulier un processus de décision dans lequel les acteurs politiques et les organisations concernées sont directement impliqués. Cette façon de procéder permet aussi aux administrations publiques de maintenir leurs effectifs en personnel dans un cadre raisonnable. Et il faut surtout par des mesures incitatives et des conditions-cadre appropriées encourager la densification vers l'intérieur, pour autant que cela soit faisable, raisonnable et mesuré, afin d'économiser l'espace, sans pour autant freiner la dynamique de l'économie et de la société.

### ***Le projet de loi présente des tendances trop pessimistes pour le développement du territoire***

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'aménagement du territoire constitue un moyen important de l'organisation de l'espace. Mais globalement, le développement de l'espace de vie en Suisse est fonction pour une large part, du développement de la société et de l'économie, lequel ne saurait être complètement dirigé par des mesures de planification. Il ne faut donc pas

s'écarter de ce qui est vraiment faisable. Les éléments qui ont fait leur preuve, tels que la LAT actuelle, il faut les conserver. Par contre, des conceptions à la « Ballenberg » ne sont pas vraiment des éléments de référence utiles. Il faut cependant reconnaître que notre pays constitue un territoire économique urbanisé étendu, moderne et compétitif au niveau international et qu'il est habité par des citoyennes et des citoyens qui veulent assurer la satisfaction optimale de tous leurs besoins. Cette situation a aussi des effets sur l'aménagement de l'espace de vie, qui ne présente pas d'aussi grandes lacunes de durabilité en insérant les aspects économiques et sociaux, comme le prétendent les auteurs du projet de loi mis en consultation et comme le soulignait le rapport sur le développement territorial de 2005.

La consommation croissante de surfaces dépend aussi par exemple du fait que la consommation de surfaces pour la construction de logements est une conséquence de la croissance démographique et du développement de la société dans son ensemble, comme aussi de la croissance continue du bien-être. Ce n'est pas l'objectif de l'aménagement du territoire de l'en empêcher, car les besoins de la société doivent aussi durer dans le temps (toutefois, le besoin d'obtenir davantage de surfaces habitables ne conduit pas nécessairement à une augmentation proportionnelle des zones urbanisées, les statistiques montrent précisément que la densification des zones urbanisées ne cesse d'augmenter). Notre société de loisirs a également besoin d'espace. On peut penser par exemple à la multiplicité des installations sportives, aux parcs d'animaux d'agrément, aux résidences secondaires et de vacances ou aussi au fait que 45% des trajets en voiture sont parcourus en Suisse pour les loisirs et sont destinés notamment au contact social, c'est-à-dire à rencontrer des amis, des parents ou des connaissances.

Mais la prospérité économique est impossible sans l'accroissement de la mobilité, d'autant plus que la division du travail est de plus en plus développée dans notre système économique. La croissance économique et celle des transports vont donc de pair. Il s'agit de combiner de façon adéquate les avantages et les forces de chaque moyen de transport. C'est ainsi qu'il faut viser l'objectif d'harmoniser le développement des transports publics et des transports individuels, tout en respectant le principe du libre choix du moyen de transport. La priorité unilatérale conférée aux transports publics qui transparaît ci et là dans le projet de loi n'est pas en adéquation avec nos principes.

### ***Les compétences des cantons ne sont pas respectées dans le projet de loi***

Selon l'art. 75 de la CF, les cantons sont en principe compétents dans le domaine de l'aménagement du territoire. La Suisse n'est pas très étendue au niveau de son territoire et les cantons sont très différents au niveau de la topographie, de l'économie ainsi que sur le plan de l'urbanisation et des styles de construction. C'est l'essence même de notre fédéralisme. Ceci n'empêche pas qu'il est inévitable de renforcer de plus en plus la collaboration dans le domaine de la planification entre les communes et aussi entre les cantons, et cela au-delà de leurs frontières, par des instruments de collaboration et non par des mesures coercitives de la Confédération. Le projet de loi ne respecte cependant pas les compétences cantonales (extension des tâches de planification de la Confédération avec force obligatoire pour les cantons, exécution par substitution de la Confédération dans la sphère de compétences des cantons, etc.). Notre organisation s'oppose donc catégoriquement à ces ingérences importantes dans l'autonomie des cantons en matière d'aménagement du territoire.

### ***L'ampleur de la révision dépasse le but fixé***

Comme nous l'avons relevé ci-dessus, il n'y a pas de doute qu'il existe des lacunes en matière d'aménagement du territoire. N'en sont pas seulement responsables les dispositions légales

actuelles, mais aussi et surtout leur application et leur mise en œuvre inappropriées. Face à cette situation, il y a lieu de viser avant tout l'optimisation de l'actuelle législation et ne pas remettre en question les éléments qui ont fait leurs preuves, par exemple la séparation des zones construites et des zones non construites qui s'est réalisée avec succès au cours des dernières décennies. Le projet de loi mis en consultation propose, en revanche, une révision totale de la législation en matière d'aménagement du territoire. Les instruments proposés sont à la fois multiples et élargis. On introduit par ailleurs dans la législation une multiplicité de notions peu claires, qui doivent absolument être concrétisées. Enfin, au lieu de présenter des orientations d'actions concrètes, nous n'observons souvent que la présentation de souhaits et désirs, dans ce projet de loi. En résumé, une telle législation excessive nuit davantage aux préoccupations de l'aménagement du territoire que des dispositions plus restreintes, concrètes et applicables, à l'instar de ce dont nous disposons actuellement avec la LAT. Ainsi, le projet de loi, tel que présenté, court le risque d'être carrément rejeté.

### ***Autres lacunes du projet de loi mis en consultation***

- Il est largement reconnu qu'un important problème réside dans les distorsions de concurrence que généreraient les activités économiques (accessoires) permises, exercées hors des zones à bâtir et en particulier hors des zones d'activité prévues. Cette question était l'un des thèmes principaux de la dernière révision partielle de la LAT et, après de longs débats au Parlement, cela a conduit à l'acceptation de l'art. 24b, très détaillé, de la loi fédérale actuelle. Cette disposition est acceptable dans l'optique de la construction, pour le moins en relation avec les activités accessoires étroitement liées à une exploitation agricole. Il conviendrait donc d'attendre l'examen des résultats pratiques qui en ont résulté, avant de remettre en question cette disposition.

- **construction suisse** rejette de façon catégorique les nouvelles taxes prévues aux art. 65ss du projet de loi. Pour orienter le développement territorial, il existe les instruments de planification en vigueur. De nouvelles charges fiscales ne sont pas nécessaires. Elles doivent aussi être repoussées pour des raisons liées à notre système politique.

- L'ampleur des dispositions que propose le projet de loi n'est pas du tout uniforme. On rencontre par exemple des articles qui font habituellement partie d'une ordonnance et non pas d'une « loi fondamentale ».

- Les activités d'approvisionnement et d'élimination des déchets revêtent un rôle central dans le domaine de l'aménagement du territoire. Dans le projet de loi, elles ne sont cependant traitées que très partiellement et de façon insuffisante, alors que ces activités sont très importantes pour l'économie nationale, en apportant beaucoup de valeur ajoutée et en procurant de nombreux emplois au pays. L'approvisionnement décentralisé de la société en pierres, en eau, en électricité ainsi que la présence d'infrastructures performantes dans le domaine de l'élimination des déchets sont des éléments absents du projet de loi, alors qu'il est indispensable qu'une telle loi aborde ces activités centrales, qui ont des effets importants pour l'aménagement du territoire.

- **construction suisse** regrette l'absence, dans le rapport explicatif, de déclarations concernant les incidences de ce projet de loi au niveau de la Confédération, des cantons et des communes ainsi qu'au plan de l'économie nationale (cf. art. 8 de l'ordonnance sur les procédures de consultation et le chiffre 3 du guide relatif aux messages, établi par la Chancellerie fédérale). Il

serait notamment nécessaire d'y évoquer les incidences sur les postes de travail de la Confédération et des cantons que génèrera cette révision de loi.

- Il n'y a pas d'indication concrète non plus sur le contenu de la future ordonnance, comme cela avait notamment été mentionné dans le message du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

### ***Appréciation générale***

Se fondant sur les lacunes relevées ci-dessus, **constructionsuisse** rejette ce projet de loi, qui doit être **repoussé** à la faveur d'une révision ponctuelle de la LAT. Un nouveau projet pourrait comprendre les orientations suivantes : planification dans des espaces fonctionnels; densification du développement vers l'intérieur des agglomérations moyennant des mesures incitatives, d'encouragement, de soutien et de dérégulation, renforcement des plans directeurs cantonaux.

Le commentaire ci-après relatif aux différentes dispositions du projet de loi a été élaboré pour indiquer des points de repère, au cas où la rédaction de nouvelles dispositions se fonderait sur le projet de loi mis en consultation. Si le message aux Chambres ne comportait pas des améliorations très importantes, **constructionsuisse** proposerait au Parlement le refus d'entrée en matière.

## **B. Remarques relatives aux différentes dispositions**

### ***Art. 1–4 Introduction/Dispositions fondamentales***

Remarque : en principe d'accord, il faut cependant s'orienter vers une législation plus courte et concise, à l'instar de l'actuel droit.

### ***Art. 5-7 Introduction/Buts du développement territorial***

Art. 5 let. d à compléter de la manière suivante et à insérer plus haut, à la suite des buts généraux

Créer des conditions favorables pour l'économie et la population et renforcer la compétitivité du pays ;

Justification : Le fait que les conditions-cadre de l'économie et la compétitivité du pays ne figurent ici qu'en 4<sup>e</sup> position prouve clairement que le projet de loi ne confère pas assez d'importance aux aspects durables du développement de l'économie. Il faut corriger cela. En outre, il importe aussi de mieux mettre en évidence la dimension sociale, à savoir la population, que ne mentionne pas le projet de loi.

Art. 5 let. f compléter : assurer les bases d'un approvisionnement suffisant en biens et services ainsi que la mise à disposition des infrastructures d'élimination des déchets nécessaires ;

Justification : Outre l'approvisionnement, le développement territorial doit aussi se préoccuper des questions liées aux infrastructures d'élimination des déchets.

Art. 6 let. a modifier : de créer des aires urbanisées compactes. ~~et prévoir leur développement dans les parties du territoire qui sont déjà largement bâties et bien reliées aux transports publics ;~~

Justification :

a) La notion de parties du territoire qui sont déjà largement bâties en relation avec le dimensionnement de l'urbanisation est trop restrictive (cf. art. 15 let. a du droit existant et la jurisprudence y relative) et ne laisse pratiquement pas de place pour tout développement futur, mesuré et ordonné.

b) L'équipement en transports publics revêt indiscutablement une importance toute particulière dans les métropoles et les agglomérations. Une orientation unilatérale en faveur des transports publics (TP) hors de ce périmètre n'est pas indiquée et favorise un équipement en TP inefficace dans les lieux où le transport individuel motorisé (TIM) constitue le moyen de transport le plus approprié. L'argument de vouloir contrer l'urbanisation désordonnée n'est pas adéquat. Des axes de TP mal tracés sur le plan de l'aménagement du territoire, par exemple les lignes RER, peuvent conduire à ce que des zones urbanisées s'installent à la campagne en dehors des zones construites et soient en contradiction avec le principe de la concentration.

Pour ces raisons, la deuxième partie de cette disposition doit être supprimée.

Art. 6 let. c modifier : ...et veiller à ce qu'ils soient suffisamment reliés aux transports publics ;

Justification : On ne comprend pas la raison pour laquelle la notion de « suffisamment » relié aux TP, comme le stipule le droit actuel, ne devrait pas suffire. A notre sens, les TP et leur extension devraient être soumis à une analyse permanente de leurs coûts et de leur performance, compte tenu aussi des difficultés budgétaires des pouvoirs publics. Une « bonne » desserte par les TP peut être souhaitée, mais les moyens financiers ne sont à disposition que pour ce qui est vraiment nécessaire. En outre, une gravière ou une centrale à béton pourrait par exemple aussi constituer « une installation centrale », ce qui prouve qu'il est indispensable de différencier les cas et les situations particulières.

Art. 7 let. f modifier : de veiller à la conservation et à la connexion de paysages proches de leur état naturel, de précieux espaces vitaux pour la faune et la flore et de lieux de détente, de paysages et de sites naturels et culturels ~~d'importance nationale, cantonale et régionale~~, ainsi que des biotopes. ~~à protéger selon la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage.~~

Justification : La référence à la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage et sa terminologie n'a pas lieu de figurer dans une loi fondamentale.

Art. 7, compléter avec une nouvelle let. i : de créer les conditions permettant de garantir un approvisionnement décentralisé en eau, pierres, énergie et autres matières premières et de créer les infrastructures d'élimination des déchets nécessaires.

Justification : Grâce à des systèmes d'approvisionnement décentralisés, il est possible de limiter au minimum les territoires ouverts, ce qui procure des avantages indéniables sur le plan économique et écologique.

Reste : pas de remarques.

### **Art. 8-13 Instruments/Dispositions générales**

Nouvelle formulation de l'art 10 :

La Confédération et les cantons s'informent périodiquement sur la situation de leurs plans. Dans le cadre du rapport des cantons, ceux-ci informent sur le développement de leur territoire, tandis que la Confédération informe sur les conséquences possibles de ses plans sectoriels sur le développement territorial des cantons.

Justification : En vertu de l'art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst), la Confédération fixe (seulement) 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. La Confédération encourage et coordonne (al. 2) les efforts des cantons et collaborent avec eux. Dans cette optique, on peut accepter que les cantons doivent élaborer un rapport sur le développement de leur territoire. Cependant, vouloir exiger des cantons une liste détaillée de points sur lesquels ils doivent s'exprimer (rapport explicatif p. 32) constitue une véritable surveillance par la Confédération et dépasse largement le sens de l'art. 75 de la Constitution fédérale. Par contre, on ne voit pas pourquoi la Confédération ne devrait pas avoir l'obligation de fournir un rapport aux instances – les cantons – qui, en vertu de la Constitution, constituent les organes chargés de l'aménagement du territoire.

Art. 13 biffer

Justification : Les indications concernant des crédits d'engagement ne doivent pas figurer dans une loi fondamentale. Les conditions et les modalités des crédits d'engagement sont stipulées dans la loi sur les finances publiques (LFP, art. 21ss). L'ampleur des moyens financiers est fixée dans le cadre de la procédure d'élaboration du budget.

### **Art. 14-20 Instruments/Instruments de la Confédération**

Art. 14 al. 1 compléter : La Confédération élabore en étroite collaboration avec les cantons, les villes et les communes et avec la participation de la population et de l'économie des stratégies pour le développement territorial durable de ses différentes régions.

Justification : Etant donné que le projet de loi prévoit à l'art. 8 l'information et la participation du public, à l'instar de ce qui existe dans le droit actuel, et que les associations économiques font partie du public (rapport explicatif p. 31), il faut également les faire participer à l'élaboration de la stratégie du développement territorial du pays.

Art. 18 al. 1 modifier : ~~L'adoption du projet de territoire Suisse ainsi que des conceptions et des plans sectoriels par le Conseil fédéral leur confère force obligatoire pour les autorités de tous les échelons et pour les personnes investies de tâches publiques de la Confédération.~~

Justification : Le projet de territoire Suisse doit contenir des stratégies-cadre pour l'ensemble du territoire suisse ainsi que des stratégies spécifiques pour chaque secteur. Au vu de cette orientation stratégique, il n'est pas adéquat de conférer la force obligatoire de la part des autorités pour les plans sectoriels comme pour le projet territorial. En outre, selon le rapport explicatif (p. 36), ce projet de territoire confère manifestement également la force obligatoire aux

autorités cantonales et communales. Ceci dépasse indiscutablement les compétences confiées à la Confédération dans le domaine de l'aménagement du territoire, en vertu de l'art. 75 de la Cst. Selon son contenu (rapport explicatif p. 34/35), le projet de territoire peut être considéré comme un plan national pour le développement de l'urbanisation, ce qui a été explicitement repoussé aussi dans d'autres domaines (rapport explicatif p. 16), pour des raisons liées au fédéralisme. De plus, le processus de participation publique, auquel le concept du territoire a été soumis ces deux dernières années, ne remplace en aucune manière la participation structurée de la population au sens de l'art. 4 al. 2 de la LAT en vigueur, respectivement de l'art. 8 al. 2 du projet de révision, c'est-à-dire que ce processus doit intervenir au niveau cantonal. En dépit de son caractère obligatoire qui fait défaut, le concept de territoire suisse sera pris en considération par les organes responsables de la planification à tous les échelons. Et ce, s'il est accepté et que les conférences des cantons ainsi que des associations de villes et communes participant à son élaboration en recommandant le respect.

En ce qui concerne les conceptions, il faut faire abstraction de la force obligatoire pour les autorités cantonales, étant donné que pour les concepts, la compétence de la Confédération fait défaut pour les déclarations et directives concrètes en rapport avec l'aménagement du territoire. Si la force obligatoire des conceptions n'est statuée qu'au niveau fédéral, il faut la préciser dans l'ordonnance (cf. art. 22 et 23 de l'ordonnance actuelle sur l'aménagement du territoire, OAT), compte tenu du fait que les conceptions laissent beaucoup de marge d'interprétation. En fait, leur contenu ne fait que formuler des buts et des considérations générales.

Reste : aucune remarque.

### ***Art. 21-24 Instruments/Instruments de planification dans des espaces fonctionnels***

Remarque générale : Le renforcement de la collaboration en matière de planification entre les communes et les cantons est de plus en plus indispensable. **construction suisse** soutient absolument ce principe. Une des raisons principales à l'urbanisation désordonnée croissante est que les plans se fondent sur une optique très restreinte et que l'application des objectifs est lacunaire dans le domaine de l'aménagement du territoire. Une planification qui se termine aux limites des responsabilités d'une collectivité publique n'est pas suffisamment performante. En dépit de cela, il faut respecter l'art 75 de la Cst. et s'écarter d'une « contrainte fédérale » démesurée. Il s'agit en premier lieu d'encourager la coopération au-delà des limites des collectivités publiques et de favoriser la collaboration par des mesures incitatives, en les introduisant dans la législation.

Art. 21 al. 1 et 3 modifier :

1) Les cantons et les communes peuvent prévoir des planifications transversales pour les territoires dont le développement nécessite une action commune de plusieurs collectivités (espaces fonctionnels).

3) Les planifications transversales comprennent les domaines du développement territorial qui nécessitent des mesures concertées. ~~Elles sont élaborées par les collectivités territoriales compétentes.~~

Art. 23 al. 1 modifier : Un projet d'agglomération est établi lorsque le développement durable d'une agglomération nécessite des solutions concertées entre le canton et les villes et communes concernées.

Justification : C'est l'affaire d'un canton de décider l'élaboration d'une planification transversale. Les expériences déjà faites dans ce domaine sont positives, même si les programmes d'agglomération ne sont pas obligatoires. C'est pourquoi, on ne saurait comprendre les raisons qui militent en faveur d'une introduction obligatoire de ces programmes. Outre cela, il existe néanmoins actuellement une obligation « douce », en ce sens que les subventions en faveur des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, en vertu de l'art. 17a ss de la loi fédérale sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, ne sont accordées que si les projets prévus sont conformes à un programme d'agglomération en vigueur. Par ailleurs, la Confédération peut, dans le cadre de l'approbation d'un plan directeur cantonal, intégrer dans sa décision des éléments relevant d'un programme d'agglomération.

Reste : aucune remarque.

#### **Art. 25-34 Instruments/Plan directeur cantonal**

Remarque liminaire : Comme il a été fait mention dans notre introduction, **constructionsuisse** salue la proposition visant à renforcer l'instrument du plan directeur cantonal. C'est finalement dans l'intérêt de l'économie d'avoir des orientations claires au niveau stratégique, s'agissant de l'urbanisation, des transports et du paysage. Ainsi, la sécurité de la planification s'améliore et les longues procédures juridiques et d'autorisation de construire peuvent être évitées. En ce qui concerne les articles 28-30 du projet de révision, nous relatons aussi ce qui a déjà été signalé par l'Union suisse des ingénieurs-conseils, USIC, dans sa prise de position du 2 mars 2009, à savoir qu'il faut craindre de perdre la vue d'ensemble sur la nécessité de planifier, en voulant présenter de façon trop détaillée le contenu des plans directeurs.

Art. 27 al. 3 modifier : Le canton planifie ces différents domaines en fonction de leurs priorités respectives et se réfère à une vue d'ensemble du territoire pour définir les nouveaux objectifs. ~~Il coordonne l'urbanisation et les transports et attache une importance particulière aux aspects de la prévention contre les accidents majeurs et de l'approvisionnement en énergie (production, transport et distribution) qui ont une incidence sur le territoire ainsi qu'aux tâches à accomplir à proximité de collectivités publiques voisines. Il assure que les utilisations prévues prennent en compte les ressources naturelles et concordent à tous les échelons avec la législation sur la protection de l'environnement.~~

Justification : Les dispositions de la deuxième partie du paragraphe sont soit redondantes, inadaptées à l'échelon d'une législation de base ou alors incomplètes. Il faut donc les biffer. Nous saluons par contre l'exigence d'une vue d'ensemble du territoire. La référence qui est faite à la législation sur la protection de l'environnement signifie cependant pour nous que, dans une considération territoriale globale, il faut pour tout projet tenir compte des effets allégeant l'environnement. Dans le cadre de l'examen des effets sur l'environnement, il ne faut pas seulement prendre en considération l'installation en tant que telle et ses rapports avec l'espace voisin, mais aussi tenir compte des aspects globaux sur l'organisation du territoire. La concentration des charges sur l'environnement peut générer certes des effets indésirables dans un lieu dit, mais par contre décharger d'autres territoires. A titre d'exemple, on peut citer les discussions autour de la création des centres commerciaux (limitation des places de parc, installations générant un trafic important (IGT), etc.), qui peuvent avoir aussi pour effet que les

consommateurs n'utilisent pas davantage les transports publics, comme on pourrait le supposer, mais qu'ils se rendent en voiture vers des centres encore plus éloignés. Lors de la création de nouveaux projets, il faut aussi prendre en considération les possibilités de désengorger certains lieux existants. Et finalement, il faut prendre en compte les objectifs et les principes fondamentaux de la LAT, et en particulier l'exigence d'une utilisation rationnelle du sol, comme aussi les exigences de localisation pour l'utilisateur et l'investisseur potentiels.

Art. 28 – ajouter un nouvel alinéa 3 : Les cantons mettent en évidence comment ils soutiennent le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en libéralisant de façon appropriée les dispositions de construction dans les zones à bâtir.

Justification : Dans le contexte du développement de l'urbanisation vers l'intérieur, dont il est fait mention à l'art. 28 al. 1 let. b, il est requis à juste titre de remplir les aires urbaines non bâties et d'utiliser les friches industrielles, mais aussi l'agrandissement des bâtiments existants et une meilleure utilisation de l'environnement construit. Ces objectifs exigent souvent la libéralisation des dispositions en matière de construction (distances, nombre d'étages, coefficient d'utilisation du sol, utilisation de davantage de marge de manœuvre pour les projets, protection du patrimoine bâti et des monuments historiques, etc.). Celui qui veut économiser de l'espace doit aussi être en mesure d'accepter certains inconvénients, par exemple : densification plus élevée, bâtiments plus rapprochés, manque de vue et de soleil.

Art. 29 let. a modifier : comment l'ensemble du système de transport ~~d'importance régionale et cantonale~~ doit se développer, tout en respectant le principe du libre choix du moyen de transport.

Justification : Les infrastructures de transport doivent être considérées comme un système cohérent, dont les différentes composantes présentent toutefois des avantages et des inconvénients, qui doivent néanmoins être utilisés. Cette façon de voir les choses est compatible avec le projet de loi proposé à l'art. 29 let. a. Comme il a déjà été relevé dans notre prise de position (cf. remarques concernant l'art 6 let. a), le projet de révision donne la priorité manifestement aux transports publics, parce que ceux-ci sont considérés plus respectueux de l'environnement que les transports privés. On perd ainsi de vue la question des coûts ainsi que celle de savoir si les transports publics constituent le moyen de transport vraiment adéquat (par exemple pour les centres commerciaux). C'est pourquoi il convient de rappeler ce que la construction entend par la notion du système global des transports (cela concerne bien évidemment tous les échelons, ce qui ne doit pas être explicitement mentionné dans la loi). Le principe du libre choix du moyen de transport contribuera par ailleurs à soumettre précisément tout moyen de transport à un examen de son efficacité et de son opportunité, critères qui dépendront toujours de l'évolution du marché. Si le projet de révision évoque dans d'autres articles la priorité des transports publics, dont l'importance n'est certes pas contestée, il y a lieu de supprimer ces dispositions.

Art. 29, compléter avec le nouvel al. c : comment la planification des transports et de l'urbanisation doit être harmonisée.

Justification : Il est incontestable que la planification des transports et de l'urbanisation doit être étroitement coordonnée (cf. art. 6 let. i). Cela mérite qu'on le souligne encore une fois ici.

Nouvel art. 30 bis rajouter :

Approvisionnement et élimination des déchets

Les cantons assurent l'approvisionnement de la population en eau, pierres, énergie et autres matières premières et s'assurent que soient mises en place les infrastructures pour l'élimination des déchets

Justification : cette nouvelle disposition permet de prendre en considération l'importance de l'approvisionnement et de l'élimination des déchets.

Art. 32 al. 4 modifier et compléter : Faute d'accord après l'ouverture d'une procédure de conciliation, le Conseil fédéral décide au plus tard après une année sur les points contestés.

Justification : L'accélération de la procédure ne peut être atteinte qu'en stipulant une disposition contraignante.

Complément au nouvel art. 33 al. 4 : La procédure d'approbation doit s'achever dans les 6 mois, pour les cas de moindre importance, en l'espace de 4 mois.

Justification : Les longues procédures d'approbation ralentissent le processus de planification, entravent la sécurité du droit et de la planification, et paralysent les décisions des investisseurs. C'est la raison pour laquelle il faut limiter la durée maximale de la procédure d'approbation par une disposition d'ordre.

Art. 34 al. 1 modifier : Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités; seule leur approbation par la Confédération leur confère force obligatoire pour les autorités de La Confédération et des cantons voisins.

Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités; ils n'obtiennent force contraignante pour les autorités de la Confédération et des cantons voisins que lorsque l'autorisation par la Confédération aura été donnée.

Justification: selon le droit en vigueur, les plans directeurs peuvent être déjà déclarés de force obligatoire à l'intérieur des cantons respectifs par l'approbation des autorités cantonales compétentes. Il faut s'en tenir à ce principe.

Reste : aucune remarque.

***Art. 35-39 Instruments/Planification d'affectation/Généralités***

Remarques par rapport au commentaire : Nous partons de ce principe et demandons que l'approvisionnement et l'élimination des déchets de matières premières minérales soient réglés, comme ce qui existe actuellement, dans le cadre de zones spéciales à caractère temporaire, qui se superposent aux zones de cultures. Le rapport explicatif doit être corrigé, étant donné qu'il prévoit, de façon non différenciée, des zones à bâtir pour l'approvisionnement et l'élimination des déchets.

Art. 35 al. 4 et 5 : biffer

Justification : Ces aspects très sectoriels n'appartiennent pas dans une loi-cadre.

Prise de position sur l'art. 39 (voies de droit) : D'accord, voir remarques concernant l'art. 64.

#### **Art. 40 Instruments/Planification d'affectation/Délimitation des zones à bâtir**

Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui:

a. sont déjà largement bâtis, ou

b. seront probablement nécessaires à la construction sur le plan régional dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps pour autant qu'aucun intérêt prédominant en matière d'aménagement du territoire ne s'y oppose.

Justification : **constructionsuisse** reconnaît que la question des réserves de terrain à bâtir nécessaires doit davantage être appréhendée sur un plan régional. Ce qui exige une collaboration au niveau régional et la fixation de priorités, notamment par le biais du plan directeur. Nous repoussons avec force le fait que l'on vise, dans le projet de révision, à ne prendre en considération que les terrains déjà équipés, en tant que terrains propres à la construction, et que seuls ceux-ci sont ainsi attribués à la zone à bâtir (rapport explicatif p 57). La société et l'économie ont besoin de zones à bâtir appropriées destinées à la construction. Si les terrains à bâtir sont trop limités, des augmentations de prix importantes menacent l'immobilier et portent préjudice non seulement aux personnes physiques, mais aussi aux entreprises. La conséquence indésirable à cet état de fait est que les agglomérations n'offriront plus de zones à bâtir et que l'on sera contraint une fois de plus de s'installer à la campagne. C'est pourquoi, il faut continuer à se référer à la notion actuelle du dimensionnement des zones à bâtir admises, qui a fait ses preuves et qui pourra toutefois être complétée par la prise en compte des besoins régionaux. Cependant, lors de discussions internes à nos associations sur ce projet de révision, des voix se sont élevées pour continuer à prendre en considération uniquement le point de vue de l'échelon communal pour définir le besoin de zones à bâtir. Ces avis soulignent que les communes souhaitent se développer de manière autonome et qu'une délimitation régionale des zones à bâtir dépasserait largement la portée des instruments de coordination prévus dans le projet de révision. Ce qui retarderait considérablement les procédures de planification et les procédures administratives.

Il est possible qu'à certains endroits les zones à bâtir existantes soient trop généreuses ou surdimensionnées. Dans ces situations, ce sont souvent des erreurs de planification et non la définition légale qui en sont la cause. D'ailleurs, le délai des 15 années de l'actuel art. 15 let. b n'est pas intouchable aujourd'hui, mais est soumis à la pesée des intérêts généraux selon la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, laquelle énonce que le besoin de terrains à bâtir constitue un critère déterminant important pour la définition des zones à bâtir. Il faut cependant aussi examiner si le plan de zones a été établi selon les critères légaux de zonification (art. 14ss LAT) et sur la base d'une pesée globale des intérêts, tenant compte de tous les éléments importants en matière d'aménagement du territoire (cf. nouvel ATF du 13 novembre 2008, dans le dossier de la commune de Paspels (GR)). **constructionsuisse** pourrait accepter ces éléments, pour autant qu'ils soient mieux précisés à l'art 40. lit b. A noter, par ailleurs, que des organisations-membres appartenant à notre groupe de base « planification » se sont prononcées en faveur de l'abandon du délai des 15 ans.

Enfin, en ce qui concerne la disponibilité des terrains à bâtir, elle figure à l'art. 45 ss et le commentaire se trouve ci-après. Faire dépendre l'incorporation dans la zone à bâtir de la garantie de disponibilité du terrain va trop loin.

Le calcul du besoin de terrains à bâtir est finalement du ressort des cantons et non du Conseil fédéral (projet art. 40 al. 3). Une question aussi fondamentale que celle-ci ne doit pas être confiée à l'exécutif, car cela contredirait le principe de la légalité.

### ***Art. 41 Instruments/Planification d'affectation/Equipement dans les zones à bâtir***

#### Art. 41 al. 2 let. c : biffer

Justification : L'exigence de l'équipement en TP va indiscutablement trop loin et entraîne des coûts importants pour l'économie nationale. Celui qui est tributaire des TP, à cause de l'absence de TIM, peut choisir de se domicilier dans un lieu desservi par les TP. En Suisse, cette situation est la plus fréquente. L'équipement généralisé en TP, sans aucune lacune, n'est financièrement tout simplement pas possible, pour des raisons évidentes de coût. **construction suisse** rejette cette proposition, qui n'empêcherait pas non plus l'urbanisation désordonnée du territoire. A part cela, il n'est pas possible de repousser la mise en zone à bâtir nécessaire dans une région périphérique, en se fondant sur l'équipement inexistant ou déficient en TP, car cela « punirait » les ménages et les entreprises de cette région. Nous citerons ici par exemple les régions de montagne.

Reste : Pas de remarque, hormis la réserve concernant l'art. 41 al. 3 visant à ce que, pour les installations fortement dépendantes des transports, on puisse choisir surtout les TIM, en ayant à l'esprit que les essais entrepris par les collectivités publiques en faveur des TP sont demeurés des échecs.

### ***Art. 45-47 Instruments/Planification d'affectation/Disponibilité des terrains à bâtir***

#### Nouvelle formulation de l'art. 45. al. 1 : Pour autant que cela soit nécessaire, il faut assurer ou améliorer l'aptitude à la construction par des remaniements parcellaires.....

Justification : Le remaniement parcellaire constitue une atteinte à la propriété foncière et doit, par conséquent, répondre à un intérêt public important. Cela est notamment possible lorsque le territoire est parcellé de façon défavorable ou lorsque les structures existantes de la propriété rendent plus difficiles l'équipement, la construction et l'assainissement de quartiers d'habitation. C'est ainsi que le droit actuel fait dépendre le remaniement parcellaire de « l'établissement d'un plan d'affectation », auquel se réfère le rapport explicatif (p. 64/65). Le fait que les mesures d'améliorations foncières prévues dans le projet de loi doivent « en tout cas » être prises (cf. explicitement le rapport explicatif p. 64) n'est pas compatible avec la garantie de la propriété et dépasse largement les buts que fixe la révision de la loi fédérale. Même le remaniement parcellaire ordonné d'office (al. 3) n'est pas lié à la condition de l'exigence dans le projet de loi !

En soi, le rapport explicatif ne dit pas mot sur les autres mesures d'améliorations foncières qu'il faudrait prendre outre le remaniement parcellaire (bien que l'al. 1 mentionne « notamment » le remaniement parcellaire). « Les mesures d'améliorations foncières » doivent donc être remplacées par la notion de « remaniement parcellaire » aux art. 45 al. 5 et 46.

#### Art. 45 al. 5 : biffer

Justification : Les améliorations foncières et la garantie de leur financement peuvent prendre beaucoup de temps. Et faire dépendre celles-ci de l'approbation des plans d'affectation peut encore paralyser l'aménagement du territoire dans des régions discutables et générer un effet inverse.

Art. 47 :

Remarques : La thésaurisation du sol peut effectivement conduire à ce que les réserves de terrains en zones à bâtir ne sont pas toujours disponibles. Il est reconnu que cette situation n'est pas du tout satisfaisante sur le plan de l'économie nationale, surtout lorsque des moyens financiers importants ont déjà été engagés pour l'équipement. Cela est également en opposition au principe du développement durable de l'urbanisation. Les zones à bâtir déclassées comprennent parfois de facto des terrains inconstructibles, tandis que simultanément des dispositions de dimensionnement en vertu du droit sur l'aménagement du territoire s'opposent à la création d'une nouvelle zone à bâtir. Les incitations contribuant à fluidifier le marché des terrains à bâtir sont tout à fait justifiées et sont encouragées en principe par **construction suisse**. *Il y a cependant quelque doute à penser que l'obligation de construire constitue l'instrument adéquat pour atteindre cet objectif.*

Il faut néanmoins tenir compte que la proposition de l'obligation de construire est conçue comme étant une mesure subsidiaire, qui dépend des conditions citées à l'alinéa 1 let. a-c. On peut cependant avoir quelque doute sur le fait que l'obligation de construire puisse s'appliquer à tous les terrains à bâtir. Il est aussi douteux que les collectivités publiques puissent disposer des moyens financiers nécessaires pour être en mesure d'exercer leur droit d'emption. On peut également se poser la question de savoir si la fluidité du marché est aussi réalisable au moyen d'incitations fiscales raisonnables ou par une participation immédiate, éventuellement accrue aux frais d'équipement. En tout cas, la situation pourrait passablement progresser si les collectivités publiques ne conservaient pas inutilement des réserves de terrain et si elles entreprenaient des démarches actives en vue de planifier l'équipement des zones à bâtir. De surcroît, il est également possible d'encourager les échanges de terrains à construire entre particuliers.

La notion « justes motifs » de l'art. 47 al. 1 let. c doit en tout cas être remplacée par « motifs suffisants ». Il existe plusieurs motifs différents connus pour ne pas mettre sur le marché des terrains à bâtir. Par exemple, des entrepreneurs souhaitent conserver des réserves de terrains nécessaires à un développement ultérieur de l'entreprise. Les réserves suffisantes de terrains peuvent aussi constituer un élément de décision important pour qu'une entreprise demeure sur le territoire d'une commune. La situation financière momentanée d'un propriétaire, sa trésorerie ou la situation du marché peuvent également s'opposer à la réalisation d'un projet de construction. En conséquence, la barre ne doit pas être placée trop haut dans la loi pour opposer un juste motif.

Reste : pas de remarque.

**Art. 48-51 Instruments/Planification d'affectation/Zones rurales, généralités**

Remarques générales : **construction suisse** salue et soutient l'intention de confier davantage de prérogatives aux cantons dans le domaine des zones rurales. Nous soutenons également les efforts visant à limiter au strict nécessaire la création de nouvelles constructions dans les zones rurales et, ainsi, de mieux régler la séparation des zones construites et des zones non construites.

Nouvelle formulation de l'art. 48 al. 5 : L'aire forestière doit être englobée dans les zones rurales.

Justification : La forêt recouvre 31 % de la superficie de la Suisse et échappe pleinement à la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire. La protection de la forêt est en quelque sorte absolue et non différenciée. A cela vient encore s'ajouter la réalité que la notion de forêt est dynamique et que de plus en plus de surfaces sont qualifiées de forêt. Nous ne contestons pas non plus la fonction protectrice, de bien-être et d'utilité de la forêt. Compte tenu de l'accroissement des conflits d'affectation sur le territoire suisse, on peut cependant s'interroger de plus en plus sur ce point de vue unilatéral et sur l'obligation quasi-absolue de protéger la forêt. C'est ainsi, par exemple, que de bonnes terres arables doivent être reboisées pour remplacer des zones défrichées, alors que l'aire forestière s'étend de plus en plus. D'autre part, l'exploitation de la forêt est empêchée par des directives tatillonnes, unilatéralement orientées sur la fonction de bien-être de la forêt. Les surfaces de forêt doivent, pour notre part, également être englobées dans la pesée des intérêts relevant de l'aménagement du territoire, en particulier lors de la planification des zones. La protection des forêts doit aussi se distinguer selon les différentes fonctions qui leur sont attribuées.

Art. 50 : biffer

Justification : L'obligation générale de coordination figure déjà à l'art. 2 du projet. Le contenu de l'art. 50 du projet de révision va trop loin. Si, par exemple, la Confédération doit être associée à la conception d'une gravière, cela peut générer beaucoup de pertes de temps.

Art. 51 al. 3 : modifier : Le Conseil fédéral concrétise les principes de la section ~~5~~ et 6... (Reste demeure inchangé).

Justification : La concrétisation des zones rurales relève de la compétence des cantons, à l'exception de la section sur les constructions et installations. Il n'est donc pas nécessaire que le Conseil fédéral concrétise aussi les principes de la section 5.

Reste : aucune remarque.

***Art. 52-58 Instruments/Planification de l'affectation/Constructions et installations dans les zones rurales***

Art. 52 al. 5 : biffer

Justification : Le besoin légal d'une disposition concernant l'hypothèque légale n'est pas démontré. Dans le domaine de l'exploitation des matières premières, il faut relever que le système actuel fonctionne bien, moyennant des garanties bancaires et des fonds destinés à la remise en culture accordés par des organismes privés. Il faut ajouter aussi que la procédure d'obtention d'un crédit n'est pas du tout facilitée par le fait que l'on doive constituer une hypothèque légale basée sur un droit de gage légal prioritaire.

Remarques préliminaires sur les activités accessoires dans l'agriculture

**construction suisse** salue la mention et la généralisation, dans les principes de base de l'art. 52, de l'exigence de neutralité concurrentielle pour les constructions et les installations destinées à des activités artisanales dans les zones rurales. Le commentaire entend selon nous par là également les exploitations agricoles accessoires. Il en va effectivement de la question d'éviter des distorsions de concurrence entre l'agriculture et l'artisanat. Cela concerne notamment les prescriptions comme par exemple celles de la police des denrées alimentaires et de

l'artisanat, mais aussi celles des assurances sociales, du droit du travail, de la protection de l'environnement et de la fiscalité. Une distorsion de concurrence peut par exemple survenir lorsqu'une exploitation comprenant une activité artisanale touche également des subventions provenant des paiements directs, d'aide aux investissements ou d'autres contributions agricoles. Il faut aussi ajouter à cet élément le fait que le prix du terrain est nettement inférieur en zone rurale comparativement à celui que doit payer l'entrepreneur dans les zones prévues à cet effet et ne peut pas exercer son activité dans la zone agricole. On complètera encore notre propos en disant que les personnes qui ne sont pas des paysans sont en principe écartées de la possibilité d'acquérir des terrains et des immeubles situés en zone agricole. Ainsi, le projet de loi privilégie en quelque sorte le paysan dans l'exercice d'une activité artisanale dans la zone rurale. L'art. 52 al. 4 du projet de révision doit donc être interprété et appliqué de façon très restrictive. Il est aussi nécessaire de le préciser dans l'art. 53 al. 2 (nouveau) que nous proposons ci-après. En outre, il ne faut pas non plus mettre en péril le principe fondamental de la séparation des zones construites et des zones non construites, qui constitue le pilier de base de l'aménagement du territoire. Enfin, les possibilités d'activités accessoires trop élargies dans les zones rurales pourraient également nuire aux mutations structurelles nécessaires dans l'agriculture.

Art.53 al. 1 let. f remplacer par le nouvel al. 2 ci-après (al. 2 devient l'al. 3)

Des activités accessoires peuvent être autorisées lorsque :

- a. par leur nature, elles sont étroitement liées à l'entreprise agricole;
- b l'activité accessoire ne peut être exercée que par l'exploitant de l'entreprise agricole ou la personne avec laquelle il vit en couple et lorsque le travail dans ce secteur d'exploitation doit être accompli de manière prépondérante par la famille de l'exploitant de l'entreprise agricole;
- c. les activités accessoires non agricoles doivent satisfaire aux mêmes exigences légales et conditions cadres que les entreprises commerciales ou artisanales en situation comparable dans la zone à bâtir.

Des agrandissements ne sont admissibles que lorsque les constructions et installations existantes sont trop petites et s'ils demeurent mesurés.

Justification : Le rapport explicatif évoque à juste titre que l'évitement de distorsions de concurrence causées par les activités accessoires dans l'agriculture ont obtenu plus de poids grâce à la révision par le Parlement de la LAT du 21 mars 2007 et qu'un compromis a été trouvé en modifiant l'art. 24b de la LAT. Il n'est pas question maintenant de modifier de nouveau cette solution. Il est incompréhensible que le projet de loi renonce, hormis l'exigence du lien étroit avec l'exploitation agricole - principe que nous approuvons aussi explicitement – à énoncer d'autres limitations. Ce compromis a été par la suite commenté et précisé dans le rapport explicatif établi par l'Office fédéral du développement territorial, pour la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 4 juillet 2007, à savoir explicitement dans le commentaire à l'art. 24 b al. 1 quater, que nous joignons en annexe à notre prise de position.

En conséquence, **construction suisse** souhaite que ce compromis, qui a été trouvé avec beaucoup de difficultés, fasse maintenant partie du projet de révision.

En revanche, nous saluons la mise sur pied d'égalité de l'agriculture et des entreprises de construction de jardins. Ce principe doit cependant être précisé. Il faut faire explicitement mention dans le message qu'il s'agit des entreprises de construction de jardins, en concordance

avec l'art. 3 de la loi fédérale sur l'agriculture. Dans le message, il faut également préciser la description des zones spéciales pour les constructions de jardins et indiquer qu'il s'agit explicitement de serres et de containers ainsi que d'autres installations à ciel ouvert. Il est très important que ces zones spéciales soient définies sans retard en cas de besoin.

Nouvelle formulation de l'art. 56 :

Hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré, leur changement d'affectation ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement.

Justification : **construction suisse** salue les allègements proposés en ce qui concerne les modifications d'usage des constructions et installations, mais ne comprend pas les raisons faisant que les possibilités d'étendre les usages, prévues dans la législation actuelle sont carrément supprimées, notamment l'art. 24 c LAT en relation avec l'art. 42 OAT et l'art. 37a LAT en relation avec l'art. 43 OAT.

Al. 2 et 3 : selon le projet de loi.

Al. 4 : biffer.

Justification : Ce qui est déterminant, c'est l'aptitude d'un projet à obtenir l'autorisation de construire selon le droit actuel. L'obligation de compenser à un autre endroit ou auprès d'un autre propriétaire nous semble peu praticable.

Art. 57 : biffer

Justification : La reconstruction est maintenant introduite dans notre nouvelle formulation de l'art. 56 (cf. l'actuel art. 24c LAT et art. 42 al. 4 OAT). L'autorisation de reconstruire seulement des bâtiments habités à l'année reviendrait à exclure du contexte les exploitations artisanales, les résidences secondaires et de vacances. Ce qui ne serait pas juste déjà en vertu des hypothèques grevant éventuellement les immeubles concernés.

Remarques concernant l'art. 58 : Nous acceptons le principe visant à ce que l'équipement de bien-fonds situés en zone rurale incombe généralement au propriétaire foncier. Les habitations décentralisées sont en opposition au principe de la séparation des zones construites et des zones non construites et à celui de la concentration des forces (économiques), que soutient explicitement **construction suisse**.

Reste : aucune remarque.

**Art. 59-61 Instruments/Autorisation de construire/Généralités**

Aucune remarque.

### **Art. 62-64 Instruments/Autorisation de construire/Procédure et voies de droit**

#### Prise de position sur l'art. 64 (Voies de droit)

Les procédures longues et compliquées ainsi que les droits de réclamation et de recours retardent et empêchent très souvent la réalisation de projets de construction nécessaires et entraînent par ailleurs des coûts exorbitants, tant pour les investisseurs privés que pour l'économie nationale. Cette situation entrave une densification effective vers l'intérieur, car la densification elle-même complique encore les procédures. Nous soutenons l'idée que les procédures doivent être accélérées et saluons par conséquent le principe prévoyant à l'art. 64 de limiter les instances de recours au maximum à deux au niveau cantonal.

En outre, la protection juridique doit être davantage axée sur l'essentiel, être plus simple et rapide au niveau des procédures, de manière à ce que le retard et les coûts y relatifs demeurent mesurés par rapport à l'usage qu'il sera fait de la construction ou de l'installation. Une augmentation modérée des risques de coûts - précisément pour les recourants privés - devrait contribuer à écarter les recours abusifs. Parmi ces possibilités, il faut citer notamment la forte majoration des frais de tribunal par rapport aux honoraires actuels (par exemple fixer les frais en fonction du montant de l'investissement dès la 2<sup>e</sup> instance de recours), y compris l'exigence de payer une avance sur les frais ainsi qu'un dédommagement approprié des parties au recours. La responsabilité d'un dommage éventuel provoqué par un retard dû à un recours abusif ou par l'utilisation d'une voie de droit vouée d'office à l'échec - une faute au sujet d'une enfreinte à l'obligation de participer et de se prononcer peut aussi suffire -, doit être assumée de façon systématique. Enfin, il y a lieu de fixer de courts délais pour les procédures et de n'accorder des prolongations de délai que pour des cas exceptionnels. Ces observations doivent être prises en considération et intégrées dans ce projet de révision de loi.

Le rapport explicatif évoque, en page 87, que la compétence de la Confédération est restreinte en vertu de la CF et qu'il faudrait par conséquent que les législateurs cantonaux mettent en œuvre des mesures plus étendues, afin d'accélérer les procédures. Cet élément est en contradiction avec les déclarations évoquées en pages 104-105. En conséquence, il serait conforme à l'art. 75 Cst de régler davantage la protection juridique. Si on renonce cependant à cela, nous avons une fois de plus la preuve que certaines préoccupations importantes et largement reconnues par les milieux économiques ne sont pas prises en considération dans le présent projet de révision.

### **Art. 65-70 Instruments/Taxes**

#### Proposition : biffer complètement ce chapitre

Justification : Nous rejetons catégoriquement toutes nouvelles taxes. Le maintien des zones non constructibles doit être assuré par les dispositions sur les constructions et les installations dans les zones rurales, en vertu de l'art 52 ss du projet de loi. Lorsqu'on se trouve en présence d'une situation exceptionnelle pour délivrer une autorisation de construire, il n'y a pas de raison de renchérir encore le projet de construction. Il faut faire abstraction de la taxe d'imperméabilisation et de la taxe sur les nouvelles surfaces habitables en zone rurale. Il faut aussi signaler que le projet de loi, en fixant rigoureusement la taxe pour les surfaces occupées par des immeubles à Fr. 300.- le m<sup>2</sup>, ignore totalement le fait que les prix varient considérablement dans les différentes régions du pays (région rurale, centres). En outre, une telle taxe frapperait de

façon disproportionnée les branches, telles que les carrières, qui utilisent beaucoup de surfaces pour leur activité.

Ad art. 70 en particulier : L'art. 5 LAT en vigueur exige des cantons qu'ils établissent un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et inconvénients qui résultent des mesures d'aménagement. La compensation pour les avantages majeurs s'effectue aujourd'hui déjà principalement par l'impôt sur les gains immobiliers. Avec de bonnes raisons, beaucoup de cantons ont déjà refusé des projets de loi visant à élargir les compensations qui résultent de mesures d'aménagement. Il faut aussi signaler que, dans le cas contraire, à savoir pour compenser les inconvénients, la jurisprudence du Tribunal fédéral est très restrictive en la matière. Dans la règle, le dédommagement n'est possible qu'en cas d'expropriation matérielle et ce principe n'est appliqué que de façon très mesurée. Une « ponction sur la plus-value » entraînerait par ailleurs une charge financière insupportable pour l'économie. On peut penser par exemple au propriétaire d'une carrière ou à son exploitant ou à toute la branche qui extrait des matières premières. De plus, les plus-values sont fictives et hypothétiques jusqu'à la réalisation des projets. Là où il n'y a pas de substance, il n'y a rien à prélever! Pour toutes ces raisons, notre organisation faîtière rejette majoritairement le régime de ces plus-values et aussi la compétence facultative accordée aux cantons de compenser les avantages et les inconvénients résultant de mesures d'aménagement.

Il y a encore moins de raisons de conférer aux cantons la possibilité de prévoir d'autres taxes d'orientation ou de remplacement, d'autant plus qu'il s'agit en l'occurrence, sans aucune indication précise sur le sujet dans le projet de révision, d'un « chèque en blanc » et que de telles taxes cantonales sont contraires au principe de l'harmonisation fiscale.

### **Art. 71-75 Instruments/Surveillance**

#### Art. 71-73 : biffer

Justification : Le rapport explicatif signale à juste titre que la surveillance de l'application du droit fédéral, selon l'art. 49 al. 2 de la CF, n'exige aucune base légale explicite. Les dispositions proposées sont l'expression d'un manque de confiance injustifié à l'égard des cantons. L'art. 72 (zones d'affectation temporaire de la Confédération) correspond certes au droit actuel (art. 37 LAT). Il faut toutefois relever que cette disposition revêtait jusqu'ici un caractère purement transitoire, jusqu'à l'élaboration des plans d'affectation mis en œuvre par les communes. Ce passage doit donc être biffé, étant donné que toutes les communes disposent actuellement d'un plan de zones.

#### Nouvelle formulation de l'art. 74 :

- 1) Lorsqu'en vertu d'autres lois fédérales, la Confédération alloue des subventions en faveur de mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire, elle exige que celles-ci soient conformes aux plans directeurs approuvés par le Conseil fédéral.
- 2) La Confédération peut réduire les subventions en faveur de mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire lorsqu'un canton ne respecte pas les dispositions de cette loi;
- 3) La Confédération concrétise ces mesures d'entente avec les cantons à l'échelon de l'ordonnance.

Justification : L'al. 1 correspond à l'actuel art. 30 LAT et soutient les cantons dans l'application de leur plan directeur. L'al. 2 fait dépendre la réduction des contributions fédérales au non-

respect de la base légale par les cantons. L'al. 3 augmente la sécurité du droit et garantit la participation des cantons.

### **Art. 75 Protection juridique**

Aucune remarque.

### **Art. 76-79 Dispositions finales/Zones à affectation différée**

Proposition : biffer complètement le chapitre

Justification : Selon le rapport explicatif p. 95/96, l'instrument proposé, visant à créer des « zones à affectation différée », est destiné à redimensionner dans l'ampleur désirée les zones à bâtir existantes, sans indemnité à accorder aux propriétaires. Il faut d'abord relever que **construction suisse** s'oppose catégoriquement à un réexamen général des zones à bâtir existantes pour des raisons de sécurité juridique et à cause du principe de la bonne foi (voir les remarques concernant l'art. 84). Il faut aussi remarquer (et ici aussi **construction suisse** s'oppose à cela !) que le projet de loi définit les zones à bâtir de façon extrêmement restrictive (voir art. 40). Il n'est pas question de punir les propriétaires pour des erreurs commises par le passé par les collectivités publiques. Il est possible que les communes rurales et les communes rurales péri-urbaines disposent de zones à bâtir surdimensionnées. Dans ces cas, comme cela est mentionné dans le rapport explicatif, le développement de la construction est souvent faible, si bien que les zones à bâtir trop importantes ne sont pas destinées à être construites. A l'inverse, les aires métropolitaines et les agglomérations ne disposent pas assez de zones à bâtir (cf. Fahrländer Partner, Zones à bâtir en Suisse - De quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?, rapport final à l'ARE du 10 octobre 2008 p. 33ss).

Etant donné que, dans les zones à affectation différée, il n'est possible de construire qu'en observant les règles actuelles des zones rurales, on se trouve en fait en présence de zones non constructibles. L'attribution en zone à affectation différée d'un terrain qui se trouve sous le régime des zones à bâtir de la LAT, constitue en tout cas pour le moins en règle générale un déclassement susceptible d'obtenir un dédommagement, contrairement à ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. Un reclassement après coup en zone à bâtir, non déterminé dans le temps et donc très incertain, ne change rien à cette affirmation. Le projet de loi mis en consultation reconnaît cela du moins indirectement, lorsqu'il est fait état de cas isolés « spécialement graves » avec référence à la jurisprudence des tribunaux (rapport explicatif p. 97), alors la disposition de l'art. 11 al. 1 (indemnisation en cas de restrictions à la propriété équivalant à une expropriation matérielle) demeure réservée. Se fondant sur ces réflexions, l'économie de la construction rejette par conséquent la tentative d'ancrer dans la législation (art. 76 al. 1) le principe de ne pas indemniser le classement de zones à bâtir dans une zone à affectation différée.

C'est à raison que le prof. Alain Griffel écrit dans la NZZ du 30 janvier 2009 (p. 15) que la proposition de créer des zones à affectation différée est, sous plusieurs aspects, contradictoire au droit supérieur et constitue une tentative inadaptée de détourner le moyen de l'expropriation matérielle. La réglementation proposée est contraire au principe d'une pleine indemnisation et au principe de l'égalité du droit, car certains propriétaires seraient à l'avenir indemnisés et d'autres pas.

Etant donné que les zones à affectation différée constituent de toute façon un instrument légal transitoire, qu'elles ne deviendront pas un nouveau type de zones et que le but poursuivi ne sera pas réalisé et sera rejeté, nous proposons de renoncer complètement à cette proposition.

**Art. 80-82 Dispositions finales/Exécution, abrogation et modification du droit en vigueur**

Aucune remarque.

**Art. 83-85 Dispositions finales/Dispositions transitoires**

Art. 84 : biffer

Justification : Après l'entrée en vigueur de la LAT le 1<sup>er</sup> janvier 1980, les terrains constructibles et aussi les zones à bâtir de nombreuses communes ont été adaptés au régime restrictif de la LAT et redimensionnés dans de nombreuses régions de Suisse, et cela souvent sans indemnisation, en vertu de la jurisprudence du TF et de la création de la terminologie «refus de classer ». Il est contraire au principe de la sécurité du droit et fait perdre confiance au législateur de remettre de nouveau en question ces nouvelles zones à bâtir légales (selon le projet de loi en consultation, en règle générale, même sans indemnisation). Nous repoussons donc un réexamen général des zones à bâtir définies selon le droit en vigueur, c'est-à-dire sous le régime de la LAT.

Tout au plus on pourrait imaginer une disposition d'ordre exigeant des cantons le réexamen de leurs zones à bâtir dans un délai de 10 ans. Les déclassements éventuels ne seraient cependant que possibles en observant le principe de l'indemnisation prévu à l'art. 11 du projet de loi. Mais les conséquences juridiques de l'art. 84 al. 2 du projet de révision sont également catégoriquement rejetées, même en tant qu'éventualité. Cet alinéa prévoit que seul le territoire largement bâti est réputé zone à bâtir provisoire, lorsque l'adaptation n'est pas en force à l'échéance du délai légal.

A la place, nous proposons l'introduction d'un nouvel article 84

1) Les cantons uniformisent la terminologie de la construction et les méthodes de mesure.

2) Au cas où l'uniformisation n'est pas réalisée de façon appropriée dans un délai de 10 ans après l'entrée en vigueur de cette loi, le Conseil fédéral soumet des propositions pour l'élaboration d'une loi fédérale en matière d'uniformisation dans la construction, comprenant le cas échéant les bases constitutionnelles nécessaires.

Justification : On sait que la multiplicité des règlements cantonaux se rapportant au droit formel de la construction n'est pas efficace et renchérit inutilement la construction. Malgré cela, les travaux visant à élaborer une convention intercantonale pour l'uniformisation de la terminologie dans le domaine de la construction ne progressent que lentement. Seuls trois cantons y ont adhéré. Le Conseil fédéral est donc sollicité de légiférer, si nécessaire au niveau fédéral, pour autant que les cantons ne trouvent pas une solution uniforme.

Reste : aucune remarque.

### ***Modification du droit en vigueur***

Chiffre 3 (LPN): biffer (pour autant qu'on ne l'adapte pas explicitement à la terminologie du projet de loi)

Justification: Ces modifications vont nettement au-delà du cadre fixé dans cette révision. Nous les rejetons aussi parce qu'elles élargissent, de façon disproportionnée, les compétences de la Confédération. Il n'est pas non plus compréhensible pourquoi toutes les autorisations pour les constructions et installations en dehors des zones à bâtir devraient devenir une tâche relevant de la compétence de la Confédération, alors que, d'après le projet de révision, elles sont du ressort des cantons (cf. art. 62 al. 4). La législation actuelle réglant les exceptions pour les constructions et installations en dehors des zones à bâtir est déjà suffisamment compliquée et peu claire. Il faut donc souligner que l'aménagement du territoire ne sera pas plus efficace et contraignant, si la Confédération s'en chargeait. De surcroît, les modifications proposées de la LPN et le commentaire y relatif ne sont pas compréhensibles.

Chiffre 5 (LHID): biffer.

Justification: voir les remarques concernant l'art. 70.

Chiffre 12 (LPE)

Insérer un nouvel article 5b

1) Dans le cadre d'un examen global au niveau des plans directeurs cantonaux, il est possible de déroger de façon mesurée aux buts et principes de la législation relevant de la protection de l'environnement, en tenant compte de la sensibilité qui est donnée par l'affectation admise dans les zones concernées.

2) La dérogation doit être présentée avec l'ensemble des éléments existants et justifiée

Remarques et propositions: La récente révision de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) a notamment permis d'alléger l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) et d'accélérer les procédures. Certaines dispositions qui auraient permis d'améliorer encore davantage les procédures n'ont cependant pas été retenues dans la révision de la loi. Parmi ces éléments, il y a par exemple la demande visant à n'exiger que très exceptionnellement une EIE pour les constructions conformes à la zone dans une zone à bâtir légale. On peut se référer à ce sujet au texte justificatif de l'initiative parlementaire Hofmann Hans « Simplification de l'examen d'impact sur l'environnement et prévention d'abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations » (02.436), qui date de 2002. L'acceptation en date du 21 juin 2007 de la motion Hofmann Hans « modification de l'ordonnance relative aux études d'impact sur l'environnement » (07.3418), par les deux Chambres, motion qui reprend cette orientation de manière conséquente à l'échelon de l'ordonnance, prouve que cette exigence n'est plus du tout contestée. Et qui plus est, lors de la révision de la loi, l'obligation légale visant à examiner des mesures permettant de réduire les charges sur l'environnement allant au-delà des dispositions relatives à la protection de l'environnement, a été supprimée. Ce qui nous semble tout à fait raisonnable. La législation sur la protection de l'environnement ne doit pas rendre inutilement plus difficile une densification raisonnable de l'urbanisation vers l'intérieur, voire la faire échouer. En principe, l'objectif n'est pas de réaliser une optimisation de projets à petite échelle, mais d'obtenir un bilan positif de l'ensemble. En se basant sur les prin-

cipes supérieurs en matière d'aménagement du territoire, des projets cohérents n'ont pas de raison d'échouer à cause d'une interprétation trop rigide de la législation en matière de protection de l'environnement.

Ces réflexions conduisent à l'exigence d'une vision globale territoriale qui éventuellement intègre, dans la pesée des intérêts, les effets allégeant l'environnement. Nous vous renvoyons aussi à nos remarques évoquées ci-dessus, s'agissant de l'art. 27 al. 3 du projet de loi. La priorité doit finalement revenir à la fonction directrice de l'aménagement du territoire. C'est la raison pour laquelle l'on attribue une fonction importante aux plans directeurs, en tant qu'instrument d'anticipation de la coordination de l'ensemble des intérêts en présence. D'autres instruments, tels que par exemple Evaluation environnementale stratégique (EES), ne sont pas nécessaires, car ils compliqueraient encore la prise de décisions, déjà comme cela assez difficile. La réalisation des objectifs fondamentaux de l'aménagement du territoire, comme l'utilisation rationnelle du sol et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur (par exemple en fixant des accents pour le développement ou la formation de centres), ne doit pas échouer à cause de valeurs-limites trop rigides fixées dans la législation en matière de protection de l'environnement. Après les récentes simplifications des procédures juridiques, cette réflexion devrait aussi permettre d'apporter des modifications **concrètes** du droit dans le domaine de la protection de l'environnement, dans le sens d'une plus grande flexibilité. Le présent projet de révision de la LAT offre aussi une bonne occasion de modifier la LPE, dans le sens de nos propositions.

#### Chiffre 15 (loi sur les forêts)

Adapter à la nouvelle formulation de l'art. 48 al. 5 du projet de loi.

### **C. Conclusion**

**construction**suisse demande donc à ce que le projet de révision soit revu dans le fond et adapté, en tenant compte des réflexions développées dans notre rapport, et qu'il se limite uniquement à une révision des dispositions de la LAT pour lesquelles il faut effectivement agir.

Nous vous remercions de bien vouloir prendre en considération nos propositions et vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

**construction**suisse

aCN Robert Keller  
Président

Charles Buser  
Directeur

## Annexe

### Extrait des explications relatives à la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 4 juillet 2007 ad art.24b al. 1quater

*« L'exigence de neutralité concurrentielle vaut pour toutes les activités accessoires, qu'elles aient un lien étroit avec l'agriculture (art. 24b, al 1bis LAT) ou que ce lien fasse défaut (art.24b, al. 1 LAT). La neutralité concurrentielle ne doit pas être entendue uniquement comme une condition d'autorisation, mais bien comme une exigence qui s'applique aussi indépendamment d'une procédure d'autorisation\*. Un concurrent devrait-il se plaindre après coup d'une distorsion de concurrence qu'on ne saurait, compte tenu de l'art. 40. al. 5, lui opposer que l'autorisation est entrée en force et que sa plainte est tardive.*

*La neutralité concurrentielle est assurée de diverses façons :*

*-L'ordre juridique est applicable partout de la même manière. L'égalité de traitement est donc en principe garantie. Il ne peut y avoir de distorsions de concurrence que si une législation prévoit une différenciation privilégiant expressément ou de facto les entreprises accessoires non agricoles. En particulier, la Confédération n'a aucune influence directe sur la législation cantonale, tant que celle-ci n'entraîne pas de violation du droit fédéral.*

*- La neutralité concurrentielle dans le domaine des exigences en matière de **construction** continuera d'être garantie dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. Ne seront autorisés que les projets qui remplissent, en matière de construction, des exigences comparables à celles qui valent pour des entreprises concurrentes sises en zone à bâtir. Il faut en revanche veiller et ce qu'aucune construction ou installation occupant des surfaces inutiles ne soit érigée en dehors de la zone à bâtir. Un requérant ne peut par conséquent pas se référer à l'article 24b, alinéa 1 quater LAT pour obtenir, par exemple, l'autorisation d'aménager des places de stationnement supplémentaires.*

*- S'il devait arriver que, dans le cadre déjà d'une procédure d'autorisation de construire, l'on puisse craindre légitimement des distorsions de concurrence en matière d'exigences **d'exploitation**, l'autorité compétente devrait alors, au besoin en concertation avec les autorités spécialisées concernées, examiner cette question, le cas échéant, imposer des charges spécifiques ou – en dernier ressort en cas de distorsions de concurrence intolérables – refuser partiellement ou totalement l'autorisation. Dans le cas où des distorsions de concurrence en matière d'exigences d'exploitation ne se révéleraient qu'ultérieurement, les mesures nécessaires devraient alors pouvoir être ordonnées après coup, comme exposé plus haut.*

*- En adoptant l'article 24b alinéa 1 quater LAT, le parlement a souligné l'importance du principe de l'égalité de traitement en l'élevant au niveau de la loi. En mentionnant également les conditions-cadre, cette disposition exprime clairement que le principe de la neutralité concurrentielle doit avoir une portée aussi générale que possible. Cette préoccupation doit guider les autorités chargées de l'application du droit tant au niveau de l'interprétation de notions juridiques indéterminées que dans le cadre de décisions fondées sur une marge d'appréciation ou de la réalisation d'actes administratifs concrets. Par exemple, il conviendra de prévoir une fréquence des contrôles des activités accessoires non agricoles comparable à celle qui est applicable en zone à bâtir.*

*Dans le domaine du droit du travail..... »*

*\* Cela vaut de toute évidence aussi pour l'art. 24b alinéa 2 LAT, en particulier pour ses 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> phrases.*