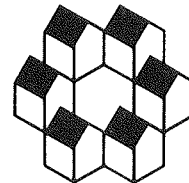




FÉDÉRATION ROMANDE
IMMOBILIÈRE
ASSOCIATION ROMANDE
DES PROPRIÉTAIRES



rue du Midi 15
case postale 5607
1002 Lausanne

téléphone 021 341 41 42
téléfax 021 341 41 46

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

Office fédéral du développement
territorial (ARE)
3003 Berne

Lausanne, le 19 novembre 2013 OF/cd

Procédure de consultation relative au projet de révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire

Madame, Monsieur,

Vous avez consulté la Fédération romande immobilière (FRI) relative à l'objet cité en titre, ce dont nous vous remercions. Nous vous prions de trouver ci-dessous nos déterminations.

1. Appréciation générale de la FRI

Le projet de révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT-R) comporte de multiples défauts sur les plans politique et pratique. C'est pourquoi la FRI rejette ce projet en l'état.

Le défaut majeur du projet, c'est qu'il ne fournit aucun instrument pour atteindre l'un des objectifs fixés. Selon le communiqué de presse de l'Office fédéral du développement territorial du 28 août 2013, « la mise en œuvre de la révision de la LAT passe essentiellement par le recentrage du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti : l'urbanisation devra désormais se développer davantage sur les territoires déjà construits et bien desservis. » Mais comment fera-t-on pour réaliser cette « essentielle » densification ? Le projet ne propose aucun outil concret. Or, il se trouve que la densification se heurte à de nombreuses résistances de la population, sous forme de recours ou de référendums contre les développements en zones urbaines. Ces mouvements visent, eux aussi, à leur échelle, à protéger un paysage, un environnement local, à rejeter les éventuelles nuisances liées à un développement. Ils ne sont a priori pas illégitimes même s'ils peuvent, évidemment, conduire à des blocages.

2. Article 5a OAT-R

2.1. Contenu de l'article

L'article 5a, alinéa 1, OAT-R, prévoit que « le canton indique dans son plan directeur quelle croissance en habitantes et en habitants ainsi qu'en emplois il prend en considération pour déterminer ses besoins en zones à bâtir ». L'article 5a, alinéa 2, précise que « s'il présume une croissance du nombre d'emplois s'écartant des différents scénarios d'évolution démographique établis par l'Office fédéral de la statistique, le canton apporte, dans le plan directeur, la preuve que ses présomptions sont plus plausibles que celles desdits scénarios ». Le rapport explicatif relatif au projet d'ordonnance, à la page 6, lève toute ambiguïté concernant la portée de cette disposition : « L'alinéa 2 précise que le canton n'est en principe pas censé s'écarter des scénarios établis par l'Office fédéral de la statistique, avec une possibilité d'exceptions en ce qui concerne le nombre d'emplois ».

2.2. Appréciation de la FRI

Pour déterminer la croissance démographique (en nombre d'habitants) et la croissance économique (en nombre d'emplois), les cantons devront se plier aux calculs découlant d'une méthode élaborée par l'Office fédéral du développement territorial et par l'Office fédéral de la statistique. Aucune marge de manœuvre n'est en principe laissée aux cantons concernant l'évaluation de la croissance démographique ; une faible marge de manœuvre leur est laissée concernant la croissance économique.

Cette approche coercitive est dépourvue de base légale. Elle fait abstraction de la complexité des réalités cantonales. Elle viole aussi la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire prévue à l'article 75, alinéa 1, de la Constitution fédérale, dont il est utile de rappeler la teneur : « 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. »

Par conséquent, la FRI refuse l'article 5a, alinéas 1 et 2, OAT-R dans la formulation proposée.

3. Article 30a OAT-R

3.1. Contenu de l'article

L'article 30a OAT-R décrit la méthode à appliquer de manière à ce que la totalité des surfaces à bâtir ne dépasse pas les besoins des quinze prochaines années. Cette méthode sert à évaluer les zones à bâtir d'un canton dans son ensemble ; elle ne permet pas aux régions et aux communes de déterminer la taille des zones à bâtir qui leur sont attribuées par rapport aux autres régions et communes du canton, comme le précise la page 9 du rapport explicatif.

3.2. Appréciation de la FRI

La méthode proposée est compliquée et obscure, empêchant de fait les autorités de proximité d'en vérifier la pertinence et l'application correcte. Elle présente un caractère uniforme, faisant abstraction des situations cantonales concrètes justifiant des solutions appropriées.

Elle s'écarte par ailleurs clairement de la répartition des compétences prévue à l'article 75, alinéa 1, de la Constitution fédérale. La complexité et l'abstraction de la méthode sont démontrées dans les explications, quasiment incompréhensibles, données à la page 6 du projet de directives : « La croissance de la population doit être inférieure ou égale au scénario « haut » de l'OFS. En principe, le scénario de croissance concernant les emplois ne doit lui non plus ne pas dépasser le scénario « haut » de l'OFS pour ce qui est de la croissance démographique. Exceptionnellement, il peut être supérieur si le canton démontre que cela est plausible (article 5a, alinéa 2 OAT-R), notamment parce que, au cours des années écoulées, les chiffres des emplois ont toujours augmenté plus rapidement que ceux de la population et que cette croissance était supérieure au scénario « haut » de l'OFS pour ce qui est de la croissance démographique ».

Enfin, le projet ne définit pas expressément le moment auquel commencera la période de quinze ans qui est déterminante pour calculer les besoins en surfaces constructibles. S'agit-il du moment auquel le projet de révision du plan directeur cantonal est présenté au Grand Conseil ? Ou s'agit-il du moment auquel le plan directeur cantonal révisé entre en vigueur ? Dans les deux cas, la période de 15 ans commencera à des moments différents suivant les cantons, les différents plans directeurs cantonaux étant susceptibles d'être révisés à des rythmes variables.

La FRI rejette l'article 30a OAT-R dans la formulation proposée. Elle demande par ailleurs à la Confédération de déterminer expressément le moment auquel la période des quinze ans débutera.

4. Article 30b OAT-R

4.1. Contenu de l'article

L'article 30b OAT-R prévoit que lorsque les zones à bâtir d'un canton sont globalement surdimensionnées, de nouvelles zones à bâtir ne peuvent être créées que si une surface au moins équivalente est simultanément déclassée ou si une compensation est assurée par des mesures d'aménagement. Dans ce second cas, il peut être exigé des cantons qu'ils sécurisent les terrains prévus pour le déclassement.

L'article 7 du rapport explicatif précise que « sécuriser une surface signifie établir ou maintenir un état de droit qui empêche toute modification désavantageuse jusqu'à l'entrée en force de la décision de déclassement. (...) Les mesures d'aménagement visant à sécuriser des surfaces peuvent bien sûr également consister à interdire l'équipement de terrains qui ne sont pas encore équipés ».

4.2. Appréciation de la FRI

Cette disposition met en œuvre la volonté du législateur de redimensionner les zones à bâtir dans les cantons où elles sont surdimensionnées. Cela étant, la possibilité de ne créer des nouvelles zones à bâtir que s'il y a compensation par un déclassement simultané ou par une autre mesure d'aménagement du territoire est disproportionnée. Cette exigence risque de bloquer des projets de construction de logements et d'infrastructures, ou du moins de compliquer et de ralentir leur réalisation.

Par ailleurs, le processus visant à sécuriser des terrains constructibles en vue d'un déclassement futur engendrera de grandes incertitudes pour les propriétaires concernés. Quel sera le statut juridique d'un terrain sécurisé ? Comment la valeur d'un terrain sécurisé sera-t-elle déterminée ? Le propriétaire d'un terrain sécurisé, peut-il prétendre à être indemnisé ? Si oui, à quel moment ? Au moment où le terrain est sécurisé, ou au moment où le terrain est définitivement déclassé ?

La FRI demande qu'une mise en œuvre plus souple soit proposée, de manière à ce que des projets de construction d'infrastructures ou de logements ne soient pas inutilement retardés, voire bloqués. Elle demande également que la situation des propriétaires dont les terrains sont sécurisés soit clarifiée.

5. Article 52a OAT-R

5.1. Contenu de l'article

L'article 52a OAT-R met en œuvre la disposition transitoire. Il prévoit que pendant la période transitoire un classement en zone à bâtir n'est possible que si une surface au moins équivalente a été déclassée dans le canton depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT ou est déclassée en même temps (article 52a, alinéa 1, lettre a). Il ajoute que si des zones affectées à des besoins publics ou des zones d'importance cantonale sont créées en réponse à une nécessité urgente, des mesures de planification doivent déterminer et sécuriser la surface qui sera à déclasser (article 52a, alinéa 1, lettre b).

5.2. Appréciation de la FRI

L'article 52a constitue un exercice périlleux pour tenter d'adoucir l'extrême rigueur de la disposition transitoire. L'article 52a, alinéa 1, lettre a, OAT-R est conforme à la disposition transitoire de la LAT. En revanche, l'article 52a, alinéa 1, lettre b, OAT-R, semble dépourvu de base légale et tente de mettre en musique les promesses faites par la conseillère fédérale Doris Leuthard lors de la campagne de votation.

Sur le plan politique et pratique, la FRI salue la souplesse proposée. Mais il n'est pas certain qu'elle suffise à ne pas bloquer ou compliquer la réalisation de projets de constructions d'infrastructures et de logements. Sur le plan juridique, cette souplesse pourrait ne pas résister devant le Tribunal fédéral si un citoyen devait contester un plan d'affectation en invoquant la disposition transitoire au motif qu'il n'y a pas de surface compensatoire prévue.

6. Article 30 OAT-R

Nous relevons que la solution proposée en matière de surfaces d'assollement va encore aggraver la problématique de ces surfaces, déjà aiguë dans un certain nombre de cantons.

7. Article 46 OAT-R

Cet article concerne la liste des décisions qui doivent être notifiées à l'Office fédéral du développement territorial pour que celui-ci puisse décider de faire recours ou non. Cette liste paraît trop longue et va engendrer une bureaucratie aussi inutile que dispendieuse.

La FRI ajoute deux remarques particulières :

- L'alinéa 3 n'est pas acceptable. Il n'appartient pas à l'Office fédéral du développement territorial d'exiger que les cantons « lui notifient des décisions relatives à des thèmes particuliers lorsque la clarification d'une pratique cantonale le nécessite ». Une telle obligation doit être définie dans une base légale adoptée par le Parlement.
- Le rapport explicatif, à la page 25, indique que : « ordonner et faire exécuter la remise en état conforme au droit d'une construction illicite hors des zones à bâtir revêt une importance particulière du point de vue du droit fédéral. Il n'existe dès lors plus guère de situations dans lesquelles il serait possible d'y renoncer pour des raisons de proportionnalité ». Un tel commentaire fait totalement abstraction des principes de la bonne foi et de la proportionnalité, pourtant reconnus et appliqués par la jurisprudence. Ce commentaire est pour le moins inadéquat, d'autant plus que le traitement concret de situations particulières revient aux autorités cantonales et aux tribunaux.

8. Article 52a, alinéa 3 OAT-R

Cette disposition semble contraire à l'article 27 LAT, qui prévoit que seul le droit cantonal peut prescrire qu'une zone réservée perdure au-delà de cinq ans.

Tout en vous remerciant de l'attention portée aux lignes qui précèdent, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Secrétaire général :

Olivier Feller

Envoi également par courriel à :

info@are.admin.ch