

## DOCUMENT D'ACCOMPAGNEMENT DU COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Bâle, le 26 octobre 2016

### 1) Données de base

#### a) Monitoring du Réseau aménagement du territoire

Ont été pris en compte dans l'évaluation les cantons qui ont adapté leur législation à la nouvelle Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) avant octobre 2016. Les parlements de sept cantons ont effectué et adopté les révisions des Lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) : Berne, Fribourg, Genève, Jura, St-Gall et Tessin, ainsi que Bâle-Ville qui n'a toutefois pas été prise en compte, car en tant que canton ville avec seulement 3% de terrain non construit, il n'a pas besoin de rendre disponibles les terrains mis en zone et que depuis 1977, il connaît déjà une taxation de 50% de la plus-value. Le canton du Tessin dispose d'une réglementation plus ancienne sur la taxation de la plus-value et, selon une information de son aménagiste cantonale, n'adaptera pas sa législation, raison pour laquelle il est pris en compte. Les cantons de Neuchâtel et de Thurgovie disposent également d'une réglementation plus ancienne de la taxation de la plus-value et adapteront encore leurs LATC en matière de régulation du marché immobilier, raison pour laquelle ils ne sont pas pris en compte.

Les gouvernements cantonaux proposent des réglementations parfois dissuasives dans les consultations et messages qu'ils adressent aux parlements cantonaux pour l'adaptation à la nouvelle LAT. Elles sont toutefois souvent affaiblies au cours du processus politique (consultation et débats parlementaires). Par exemple dans le canton de Fribourg :

Canton de Fribourg : Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (adaptation à la LAT fédérale)		
Thème / Acteur	Conseil d'Etat : projet mis en consultation	Grand Conseil : loi adoptée
Taxe sur la plus-value	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Classement : 30%</li> <li>- Changement d'affectation et reclassement, ainsi que dérogation pour construction hors zone à bâtir : 20%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Classement : 20%</li> <li>- Changement d'affectation et reclassement : 20%</li> </ul>
Régulation du marché immobilier	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligation de construire avec délai : 10 ans après octroi de l'autorisation.</li> <li>- Mesure d'application : droit d'emption de la commune.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de nouvelle réglementation (LATC existante : si les parcelles ne sont pas construites dans les 15 ans suivant l'entrée en vigueur du classement en zone à bâtir, la commune réévalue s'il est approprié de les laisser en zone à bâtir).</li> <li>- Pas de réglementation nouvelle.</li> </ul>

Bien que les révisions de LATC aient souvent été contestées dans les parlements cantonaux, aucune n'a fait l'objet d'un référendum. Les Grands Conseil d'Uri et du Valais ont par contre décidé de soumettre les lois adoptées au référendum obligatoire. Les votations auront lieu ces prochains mois.

b) Sondage des aménagistes cantonaux

Au printemps 2016, le Réseau aménagement du territoire a demandé à tous les aménagistes cantonaux quel est leur calendrier d'adaptation du plan directeur et de la LATC à la nouvelle LAT fédérale. Il en résulte que les 20 cantons qui ont répondu auront adapté leurs législations d'ici fin-2017. D'ici fin 2018, les cantons devraient aussi avoir adapté leurs plans directeurs cantonaux, mais ils devront ensuite encore recevoir l'approbation du Conseil fédéral.

**2) Appréciation critique de deux instruments : taxation de la plus-value et régulation du marché immobilier (voir tableau « Instruments » page 3)**

L'appréciation des différentes variantes cantonales d'application des deux instruments que sont la taxation de la plus-value et la régulation du marché immobilier donne à chaque canton un profil simple basé sur six critères. Les notes vont de 2 à 12 points. La moyenne est de 6.8 points sur 12. Les deux instruments que sont la taxation de la plus-value (3.7 sur 6) et la régulation du marché immobilier (3.2 sur 6) obtiennent des résultats comparables.

I Introduction de la taxation de la plus-value

- a) Classement : tous les cantons introduisent une taxation sur la plus-value générée par le classement en zone à bâtir comme le veut la LAT. Fribourg, Genève et St-Gall ont toutefois décidé de le faire avec le taux minimum de 20%. Le canton de Berne prescrit un minimum de 20% et laisse aux communes la possibilité d'introduire un taux plus élevé pouvant atteindre au maximum 50%. Les cantons du Jura et du Tessin prévoient un taux de 30% pour les classements en zone à bâtir.
- b) Changement d'affectation et reclassement : les cantons de Fribourg, du Jura et du Tessin taxent aussi les changements d'affectation et les reclassements avec une taxe de 20% sur la plus-value, alors que le canton de Berne laisse de nouveau une marge de manœuvre aux communes qui peuvent les taxer de 20 à 40%. Les cantons de Genève et de St-Gall ne prévoient pas de taxation des changements d'affectation et reclassements, ils se satisfont en principe d'une taxation minimale de la plus-value. On peut donc se demander si la LAT est correctement appliquée (voir l'ancien juge au Tribunal fédéral Heinz Aemisegger sur la compensation de la plus-value<sup>1</sup> et [l'étude de VLP-ASPAN](#) sur les conséquences d'une application insuffisante de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire).
- c) Extension à d'autres mesures d'aménagement du territoire : dans le canton de Berne, les communes peuvent prélever une taxe sur la plus-value des zones d'extraction ou des décharges. Le canton du Jura introduit un taux fixe de 30% sur les autorisations spéciales hors des zones à bâtir.
- d) Distribution des montants perçus par la taxation de la plus-value : les cantons de Fribourg, de Genève, du Jura et de St-Gall créent un fonds étatique qui perçoit tous les revenus en la matière et les utilise pour des mesures liées comme dédommagement des dézonages. Les cantons de Berne et du Tessin partagent les montants entre le canton et la commune concernée : dans la proportion de 10 pour 90 à Berne et de 1/3 pour 2/3 au Tessin de façon à ce que les communes disposent de leurs propres moyens pour une densification qualitative vers l'intérieur.

---

<sup>1</sup> Heinz Aemisegger : Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 – Abs. 1sexies RPG; Rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton-Gemeinden. Dans : Aktuelle Juristische Praxis /Pratique Juridique Actuelle, 5/2016, pp 632-638.

## Instruments

I Taxation de la plus-value	Evaluation (points par critère)	Berne	Fribourg	Genève	Jura	St-Gall	Tessin
a) Classement	2: 1 par minimum LAT (20%) et pour un taux plus élevé	2	1	1	2	1	2
b) Changement d'affectation et reclassement	2: 1 pour la taxation du changement d'affectation et du reclassement	2	2	0	2	0	2
c) Extension à d'autres mesures d'aménagement du territoire	1: 1 pour l'extraction de matières premières et les décharges, dérogation pour construction hors zone à bâtir, etc.	1	0	0	1	0	0
d) Distribution des montants perçus par la taxation de la plus-value	1: 1 pour clé de répartition entre le canton et la commune de localisation	1	0	1*	0	0	1
Total intermédiaire taxation plus-value : 6		6	3	2	5	1	5
II Promotion de la disponibilité de terrain constructible		Berne	Fribourg**	Genève	Jura	St-Gall	Tessin
a) Obligation de construire avec délai	3: 2 pour délai pour les zones à bâtir existantes et 1 pour délai de classement	3	1	0	3	3	0
b) Droit d'emption pour les pouvoirs publics	3: 3 droit d'emption après expiration du délai ou autres régulations permettant d'assurer la disponibilité	3	0	0	3	3	0
Total intermédiaire régulation du marché immobilier : 6		6	1	0	6	6	0
<b>Total :</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>5</b>

\* A Genève, c'est le canton qui est en charge de la planification communale : cela fait donc sens que les revenus – contrairement aux autres cantons où les communes sont responsables de l'aménagement du territoire – aillent entièrement au canton et ne soient pas répartis entre le canton et les communes.

\*\* Recours de trois député-e-s au Grand Conseil et de la commune de Villars-sur-Glâne en attente de traitement au Tribunal fédéral parce que les communes n'ont pas obtenu de droit d'emption.

## II Promotion de la disponibilité de terrain constructible

- a) Obligation de construire avec délai : les cantons de Berne, du Jura et de St-Gall ont des échéances claires pour les nouveaux classements et prévoient aussi un délai de construction pour les terrains déjà classés en zones à bâtir. Le canton de Fribourg renonce à rendre plus précise sa réglementation actuelle vague sans mesures d'application : trois député-e-s au Grand Conseil et la Commune de Villars-sur-Glâne ont fait recours au Tribunal ou le cas est encore pendant. Les cantons de Genève et du Tessin n'instituent ni délai de construction ni d'autres mesures pour promouvoir la disponibilité de zones à bâtir, alors que la nouvelle LAT le demande explicitement.
- b) Droit d'emption pour les pouvoirs publics : les cantons de Berne, du Jura et de St-Gall déterminent en outre quelles sont les options disponibles après la fin du délai pour assurer la disponibilité de terrain à bâtir, par exemple droit d'emption des pouvoirs publics au prix du marché (Berne, Jura et St-Gall), classement conditionnel (Berne), déclassement sans dédommagement (Berne), déclassement pour autant que zone à bâtir en périphérie et pas utilisée (Jura), taxe d'incitation annuelle (Berne), droit d'expropriation pour les communes à des conditions restrictives (St-Gall et Jura).

## III Scénarios de croissance démographique

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a élaboré trois scénarios pour calculer le développement démographique de chaque canton : bas, scénario de référence (moyen) et haut. La Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) élaborent ensemble des directives techniques sur le dimensionnement des zones à bâtir dans le but d'appliquer la nouvelle LAT et recommandent que les cantons se basent sur le scénario de référence.

- a) La composition des informations disponibles sur les scénarios de développement démographique choisi par les cantons (voir tableau ci-dessous) montrent que tous les cantons sauf Bâle-Ville basent leurs stratégies de développement territorial sur une forte croissance de la population. Ils choisissent une croissance de la population qui dépasse le scénario de référence et qui est nommé scénario de référence « plus » (5 cantons), ou le scénario haut (11 cantons) ou même le scénario haut « plus » (6 cantons).

Scénarios 2010-2035 de l'OFS :

Bas : aucun canton

Moyen : AI<sup>+</sup>, AR<sup>+</sup>, BS, LU<sup>+</sup>, NW<sup>+</sup>, SG<sup>+</sup>

Haut : AG<sup>+</sup>, BE, BL, FR, GE, GR, JU<sup>+</sup>, NE, SH<sup>+</sup>, SO, SZ, TG, UR<sup>+</sup>, VD, VS<sup>+</sup>, ZG<sup>+</sup>, ZH

- b) Jusque ici, le Conseil fédéral a approuvé cinq plans directeurs cantonaux basés sur la nouvelle LAT. Bâle-Ville, Berne, Genève, Lucerne et Zurich. Ils n'ont toutefois été approuvés que sous réserve, sauf celui de Bâle-Ville. Pour les cantons de Berne, de Genève et de Lucerne, le Conseil fédéral déplore un manque de protection des surfaces agricoles selon le Plan sectoriel Surfaces d'assolement. Par exemple dans le canton de Berne:

Le canton de Berne prévoit une croissance maximale des zones urbanisées de 1400 ha supplémentaires d'ici 2039. Les zones urbanisées sur les axes de développement sont toutefois presque entièrement entourées de surfaces d'assolement et le minimum de surfaces d'assolement selon le plan sectoriel de la Confédération est dépassé de 499 ha. En d'autres termes, le canton a l'intention d'affecter trois fois plus de surfaces qu'il n'en dispose. Le Conseil fédéral n'a donc approuvé le plan directeur qu'avec différentes réserves concernant la protection des terres agricoles, le canton doit ainsi d'abord élaborer un

rapport dans un délai de deux ans sur la taille et la disposition spatiale concrète de la détermination régionale de l'extension des zones urbanisées, il doit ensuite assurer une utilisation d'au moins 100% des zones d'habitation, mixtes et centre, et pour finir assurer une surface minimale de surfaces d'assolement de 82200 ha conformément au plan sectoriel.

- c) Une comparaison avec les calculs de modélisation du dimensionnement des zones à bâtir de l'ARE (taux cantonal d'utilisation des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales: calcul théorique de la Confédération pour la période 2012-2027) montre des éléments intéressants même si l'absence d'approbation des plans directeurs ne permet pas encore de faire de déclarations approfondies, sauf que 13 cantons qui se basent sur le scénario de référence devraient réduire leurs zones à bâtir surdimensionnées, il en va de même de 4 cantons qui se basent sur scénario haut. Comme le montre une compilation des scénarios cantonaux, tous les cantons déjà recensés sauf Bâle-Ville se basent sur un scénario plus élevé que le scénario de référence. Cela provoque des conflits entre la Confédération et les cantons comme le montre l'exemple du canton de Berne : le canton de Berne prévoit une croissance des zones d'habitation, mixtes et centre de 525 ha d'ici 2029. Le Conseil fédéral n'approuve le plan directeur qu'à condition que les zones à bâtir aient une utilisation d'au moins 100% (voir l'exemple du canton de Berne ci-dessus III b).
- d) Les nouveaux scénarios de l'OFS sur le développement de la population de mai 2016 pour la période 2015-2045 remplacent les précédents (2010-2035). C'est significatif, car les stratégies de développement territorial des cantons se basent en grande partie sur ces scénarios : dimensionnement des zones à bâtir (à 15 ans) et spécification des zones urbanisées (à 25 ans). Ces nouveaux scénarios impliquent un changement important. Pour simplifier, l'actuel scénario haut (2010-2035) devient le nouveau scénario de référence (2015-2045) ; il y a toutefois d'importantes différences cantonales. Pour la Suisse dans son ensemble, on considère que l'augmentation annuelle sera de 6.7%. D'après le scénario de référence, cela devrait conduire à une croissance de 8,340 moi. (2015) à 10,176 mio. (2045) habitant-e-s.

Indépendamment des scénarios choisis par les cantons, il sera essentiel de jeter un regard critique sur l'orientation des cantons par rapport à l'ARE (tous les quatre ans) pour que les terrains soient classés en fonction du développement réel et pas sur des scénarios pas probables (Art. 9 al. 1 OAT).