

## Comité national « NON à l'initiative extrême contre le mitage »

### Argumentaire court

#### De quoi s'agit-il ?

L'initiative populaire fédérale « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti », ou plus simplement « initiative contre le mitage », sera soumise au vote populaire le 10 février 2019. Ce sera l'unique objet soumis au verdict des citoyens, il retiendra donc toute l'attention.

L'initiative contre le mitage vise à interdire toute extension des zones à bâtir, sans limite de temps. Selon ses auteurs, le mitage du territoire se reflète dans une faible densité de constructions et une vaste dispersion des habitations, ce qui entraîne une augmentation du volume des transports. Pour lutter contre le mitage, l'initiative propose d'améliorer les conditions-cadre pour favoriser l'émergence de quartiers durables dans des structures de petite taille se caractérisant par de courts trajets. En outre, elle exige un arrêt efficace de l'étalement urbain en compensant la création de nouvelles zones à bâtir par le déclassement de parcelles de qualité équivalente, un arrêt de la croissance des constructions en dehors des zones constructibles ainsi que la possibilité de surélever modérément les bâtiments existants.

#### L'initiative est superflue et nuisible

L'initiative contre le mitage fait obstacle à un développement raisonné. La mesure phare du texte de l'initiative prévoit que tout nouveau terrain à bâtir doit être compensé par le dézonage d'une surface d'une taille au moins équivalente ailleurs. Mais cette initiative va trop loin et ne sert pas les intérêts de notre pays, comme l'a souligné la conseillère fédérale Doris Leuthard lors de sa conférence de presse du 26 novembre 2018. Cette initiative est mal ciblée, porte atteinte au fédéralisme et dessine des objectifs déjà couverts par la loi en vigueur. Les résultats de la première révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) ne sont pas encore connus et le message du projet de deuxième révision vient à peine d'être publié. Il est inutile de surréglementer, la loi en vigueur suffit. De plus, l'initiative restreint le droit de propriété dans la construction de logements, dicte ce qu'est la qualité de vie et préconise de figer le paysage. Enfin, le sol est un facteur de production qui nécessite une flexibilité et non une protection absolue. Il s'agit de protéger cette ressource limitée en procédant à une pesée minutieuse des intérêts dans chaque cas concret et non de figer un modèle d'aménagement du territoire rigide et inflexible.

Du point de vue des opposants à l'initiative, l'aménagement du territoire ne doit pas constituer un but en soi, mais être considéré comme un outil d'optimisation de l'espace disponible prenant en compte l'intégralité des facteurs. Il s'agit de promouvoir un habitat judicieux permettant un développement économique durable, et non de le freiner. Le sol et l'aménagement du territoire sont des facteurs nécessaires à la vie commune en Suisse. L'aménagement du territoire a donc deux objectifs : assurer la protection et l'utilisation mesurée du sol. L'initiative est contraire à cette idée. Elle veut stopper le prétendu bétonnage de la Suisse ; or, son acceptation bétonnerait le développement de notre pays. Si l'on veut préserver la nature et le paysage, il est important de mieux utiliser les surfaces d'habitat et d'infrastructure et de délimiter, de manière proportionnée, des zones à bâtir. La Confédération, les cantons et les communes sont déjà sur cette voie, mais l'initiative n'en tient pas compte. Un gel complet des zones à bâtir entraverait les efforts déployés pour que la Suisse reste un lieu de vie et de travail attrayant. Le comité interpartis fait donc campagne pour que cette initiative superflue et nuisible soit rejetée.

## Contexte

### Au niveau suisse

En vertu de l'art. 75 de la Constitution fédérale (Cst.), 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 (al. 1). La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux (al. 2). Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire (al. 3).

Au cours des dernières années, le peuple suisse a déjà dû se prononcer à plusieurs reprises sur des questions d'aménagement du territoire.

La révision partielle du 15 juin 2012 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT 1) est entrée en vigueur le 1er mai 2014. Elle vise à endiguer le mitage du territoire et, en orientant le développement du milieu bâti davantage vers l'intérieur, à mieux protéger les terres cultivables.

Par ailleurs, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative sur les résidences secondaires (art. 75b Cst.) en 2012, qui limite la part des résidences secondaires à 20 % du parc de logements d'une commune. Dans son message concernant la loi fédérale sur les résidences secondaires, entrée en vigueur début 2016, le Conseil fédéral estime que les pertes annuelles de terres cultivables seront ainsi réduites de quelque 2 %.

### Au niveau des cantons

Dans le canton de Zurich, le peuple a accepté une initiative sur les terres cultivables qui demandait, sous la forme d'une proposition formulée de manière générale, de protéger les terres cultivables de qualité. En 2016, les Zurichois ont pourtant rejeté la loi d'exécution, qui prévoyait de compenser le classement de terres cultivables en zone à bâtir par le déclassement de surfaces de même taille, au motif que le nouveau plan directeur cantonal, conforme aux exigences de la LAT 1 et approuvé par le Conseil fédéral en avril 2015, était suffisant pour protéger les terres cultivables.

Une initiative visant à mieux protéger les terres cultivables sur les plans qualitatif et quantitatif a été lancée en 2014 dans le canton de Berne, déposée puis retirée au profit d'un contre-projet adopté par le Grand Conseil, qui prévoit une protection renforcée des surfaces agricoles utiles et, en particulier, des surfaces d'assolement.

Enfin, en 2017, dans le canton de Thurgovie, le peuple a approuvé à une large majorité un contre-projet à une initiative cantonale sur les terres cultivables, qui complète la constitution cantonale en y faisant figurer que le canton et les communes veillent au maintien du territoire non urbanisé et prennent des mesures favorables à un développement de l'urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti.

Pour conclure, le Conseil fédéral a publié, le 31 octobre 2018, son message relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, qui devrait être soumis aux Chambres fédérales en 2019. Les dispositions sur la construction hors zone à bâtir, qui déterminent ce qui peut être admis en territoire non constructible, forment la clé de voûte du projet. Celui-ci prévoit de donner plus de marge de manœuvre aux cantons et de renforcer le principe de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, mais aussi la protection des terres agricoles.

## Historique

L'initiative contre le mitage a été déposée le 21 octobre 2016 munie de 113 216 signatures valables.

Le 11 octobre 2017, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'initiative populaire « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti (initiative contre le mitage) » et proposé aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative, sans contre-projet.

L'initiative contre le mitage (objet 17.063) a été traitée pour la première fois le 2 février 2018 par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États. Celle-ci recommande par 8 voix contre 0 et 4 abstentions de ne pas élaborer de contre-projet et par 8 voix contre 1 et 3 abstentions de rejeter l'initiative.

Le 5 mars 2018, le Conseil des États a suivi la recommandation de sa commission et rejeté le texte par 34 voix contre 2 et 9 abstentions tout en renonçant à élaborer un contre-projet.

Le 15 mai 2018, estimant que l'initiative va trop loin, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a proposé, par 19 voix contre 4 et 2 abstentions, de recommander son rejet. Par 18 voix contre 3 et 4 abstentions, elle a également décidé de ne pas entrer en matière sur un contre-projet direct des Vert'libéraux.

Le Conseil national quant à lui a délibéré en deux temps, le 31 mai et le 7 juin 2018, et s'est rallié au Conseil des États en décidant de rejeter l'initiative par 135 voix contre 33 et 22 abstentions. L'idée d'opposer un contre-projet direct à l'initiative a également fait chou blanc par 146 voix contre 44. Seuls les Vert'libéraux (PVL), les Verts et une partie du PS ont soutenu la proposition de Martin Bäumle (PVL/ZH) qui se limitait à interdire toute augmentation de la surface totale des constructions sises hors de la zone à bâtir.

## Texte soumis au vote

L'initiative a la teneur suivante :

*La Constitution est modifiée comme suit :*

*Art. 75, al. 4 à 7*

*<sup>4</sup> Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération, les cantons et les communes veillent à créer un environnement favorable à des formes d'habitat et de travail durables dans des structures de petite taille se caractérisant par une qualité de vie élevée et de courts trajets (quartiers durables).*

*<sup>5</sup> Ils œuvrent à un développement du milieu bâti vers l'intérieur, qui s'accorde avec une qualité de vie élevée et des dispositions de protection particulières.*

*<sup>6</sup> La création de nouvelles zones à bâtir n'est admise que si une autre surface non imperméabilisée d'une taille au moins équivalente et d'une valeur de rendement agricole potentielle comparable a été déclassée de la zone à bâtir.*

*<sup>7</sup> En dehors de la zone à bâtir, seules les constructions et les installations qui sont destinées à l'agriculture dépendante du sol et dont l'emplacement est imposé par leur destination, ainsi que les constructions d'intérêt public dont l'emplacement est imposé par leur destination, peuvent être autorisées. La loi peut prévoir des exceptions. Les constructions existantes bénéficient de la garantie de la situation acquise et peuvent faire l'objet d'un agrandissement ou d'un changement d'affectation mineurs.*

## Les initiants

L'initiative a été lancée par les Jeunes Vert-e-s Suisse, qui sont aujourd'hui les principaux responsables du comité d'initiative.

## Les opposants

Les partis suivants rejettent l'initiative contre le mitage : UDC, PDC, Vert'libéraux (ont soutenu un contre-projet), PBD.

Le PLR adoptera son mot d'ordre le 11 janvier 2019.

Sur le plan des associations, l'Union suisse des arts et métiers usam, la Société Suisse des Entrepreneurs (SSE), constructionsuisse, economiesuisse, l'Union suisse des paysans USP, les organisations du tourisme, l'Association Suisse d'Assurances ASA, le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), le Centre Patronal, la Fédération romande immobilière (FRI), l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI Suisse), la Chambre genevoise immobilière (CGI) et l'Association suisse des propriétaires fonciers (HEV) se prononcent contre l'initiative.

Les gouvernements des 26 cantons rejettent unanimement et fermement l'initiative.

## Message clé

### **NON à l'initiative – Superflue et nuisible**

L'initiative est non seulement excessive, nuisible puisqu'elle fait obstacle à un développement harmonieux de la Suisse, mais elle est surtout superflue. Le gel des zones à bâtir sans aucune limite de temps ne tient pas compte des besoins de la population et de l'économie, ni des particularités des cantons et des régions. D'une manière générale, il est inutile et contre-productif de durcir le droit en vigueur en matière d'aménagement du territoire. Les instruments nécessaires sont déjà en place et le partage des tâches en la matière entre la Confédération, les cantons et les communes (fédéralisme) est efficace.

Les exigences contenues dans les nouveaux alinéas 4 et 5 de l'art. 75 Cst. proposés par les initiants ont pour but de promouvoir des formes d'habitat et de travail durables dans des structures de petite taille se caractérisant par de courts trajets (quartiers durables) et une densification de qualité. L'encouragement du développement durable est aujourd'hui déjà un mandat constitutionnel (art. 2 et 73 Cst.). Le Conseil fédéral définit sa politique en la matière dans la « Stratégie pour le développement durable ». Dans la stratégie 2016-19 en cours, les objectifs fixés pour le champ d'action « Développement urbain, mobilité et infrastructures » sont de freiner le mitage du territoire et d'assurer un développement qualitatif à l'intérieur du milieu bâti.

La loi sur l'aménagement du territoire contient elle aussi différents principes et objectifs en faveur d'un développement durable du milieu bâti et d'une densification vers l'intérieur. Selon l'art. 1, al. 2, let. a<sup>bis</sup> de la loi sur l'aménagement du territoire en vigueur, la Confédération, les cantons et les communes soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts entrepris aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, tout en maintenant une qualité de l'habitat appropriée. L'art. 8a, al. 1, let. c LAT contraint les cantons à adapter leur plan directeur et à définir, de façon claire, la manière de canaliser le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti. Dans son rapport en réponse au postulat von Graffenried Alec 14.3806 qui demandait comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que les cantons et les communes disposent de la marge de manœuvre nécessaire pour mettre en œuvre et promouvoir le développement d'une urbanisation vers l'intérieur. Dans le cadre du « programme d'impulsion destiné au développement vers l'intérieur », la Confédération soutient financièrement les efforts entrepris dans ce sens pendant la période 2016-2020.

Toujours à ce chapitre, il convient de mentionner la « Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération », les « projets-modèles pour un développement territorial durable » et le « Programme Quartiers durables ».

### **Le droit en vigueur tient donc déjà compte des objectifs formulés par les initiants dans les nouveaux alinéas 4 et 5 de l'art. 75 Cst.**

Les auteurs de l'initiative sont en outre d'avis que le mitage n'est pas stoppé efficacement malgré l'adoption de la LAT 1 et l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires. D'où les alinéas 6 et 7 de leur initiative.

Ainsi, selon le nouvel alinéa 6, la création de nouvelles zones à bâtir ne serait admise que si une surface d'une taille au moins équivalente et d'une valeur de rendement agricole comparable était déclassée de la zone à bâtir. Cet alinéa exige donc de geler la surface totale d'habitat et d'infrastructure à son niveau actuel. Selon les initiants, cette disposition vise à empêcher que la capacité de production agricole diminue. Or, cette mesure sévère ne tient pas compte adéquatement de l'évolution démographique, du développement économique et des situations propres à chaque canton ou région. De plus, outre les aires de bâtiments (y compris les terrains attenants), la surface d'habitat et d'infrastructure englobe toutes les autres infrastructures utilisées pour se loger et travailler, pour les loisirs et la mobilité. Selon la statistique de la superficie 2004/09, la surface consommée par habitant s'élève à 407 m<sup>2</sup>. Mais, face à cette évolution, les Chambres fédérales ont mis sous toit la LAT 1 en 2012 actuellement mise en œuvre. Il n'est aujourd'hui pas possible de dire de combien la consommation de sol sera freinée par la LAT 1. Les prescriptions des plans directeurs doivent, dans un premier temps, être transposées dans les plans d'affectation des communes, opération qui prendra un certain temps. Les premiers chiffres devraient être disponibles en 2022. Mais il apparaît que la LAT 1 déploie déjà des effets. En ce sens, la conseillère fédérale Doris Leuthard a rappelé, lors de sa conférence de presse du 26 novembre 2018, que la surface de la zone à bâtir par habitant a passé, entre 2012 et 2017, de 309 à 291 m<sup>2</sup> – soit une diminution de quelque 6 %.

Compte tenu du fait que le gel des surfaces de zones à bâtir augmenterait la pression s'exerçant en matière de construction hors zone à bâtir, les initiants ont ajouté l'alinéa 7, qui, lui, détermine au niveau constitutionnel les constructions et installations qui seraient encore autorisées en dehors de la zone à bâtir. Ainsi, seules les constructions et installations destinées à l'agriculture dépendante du sol et les constructions d'intérêt public dont l'emplacement est imposé par leur destination pourraient encore être autorisées en dehors de la zone à bâtir. Toujours selon l'alinéa 7, les constructions existantes bénéficieraient de la garantie de la situation acquise et pourraient faire l'objet d'un agrandissement ou d'un changement d'affectation mineurs. Ces dispositions limiteraient cependant fortement l'agriculture dans ses possibilités de développement alors que la réglementation actuelle a fait ses preuves.

### **L'acceptation des alinéas 6 et 7 de l'initiative aurait donc des répercussions très néfastes.**

#### **Un saut vers l'inconnu**

Il est important de préserver la nature et le paysage. C'est pourquoi la Confédération, les cantons et les communes ont déjà pris des mesures contre le mitage. L'initiative ne tient pas compte de cette situation. Un gel complet des zones à bâtir entraverait les efforts déployés pour que la Suisse reste un lieu de vie et de travail attrayant. De plus, les dispositions prévues par l'initiative concernant les constructions hors des zones à bâtir nécessiteraient d'être interprétées, ce qui rendrait la mise en œuvre difficile et dangereuse. Si l'initiative devait être acceptée, il appartiendrait au Parlement de concrétiser les nouvelles dispositions constitutionnelles dans la loi. Bien des incertitudes demeurent. Qu'en serait-il, par exemple, de la redistribution des zones à bâtir lorsqu'une nouvelle zone doit être créée dans un canton : le déclassement devrait-il alors être réalisé à l'intérieur du canton concerné ou pourrait-il également se faire hors frontières cantonales dans toute la Suisse ? Il est en outre difficile de se faire une idée des coûts qu'engendreraient ces opérations.

## En bref : arguments principaux contre l'initiative

**NON à l'initiative – pour favoriser l'aménagement du territoire.** Nous sommes très loin des propos alarmistes des initiants. L'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et une utilisation efficace du territoire sont des objectifs officiels de la politique suisse en matière de développement territorial. Le peuple a accepté, en 2013, des mesures qui permettent déjà de combattre efficacement le mitage. Cantons et communes travaillent d'arrache-pied à leur mise en œuvre. De 2012 à 2017, les zones à bâtir en Suisse n'ont augmenté que de 1,5 % !

**NON à l'initiative – pour tenir compte des faits.** Le texte donne une fausse impression de la réalité. Notre pays s'est déjà montré très actif et comprend beaucoup de surfaces vertes. L'initiative vise à stopper l'augmentation des zones à bâtir en Suisse. Or, les chiffres de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) montrent que la surface des zones à bâtir est restée presque identique depuis 2012.

**NON à l'initiative – pour garantir des infrastructures performantes.** L'adoption de l'initiative menacerait également les grands projets d'infrastructures du secteur public. Il ne se construit pas uniquement des maisons individuelles, mais également des complexes scolaires ou encore des infrastructures ferroviaires. Outre les aires de bâtiments, la surface d'habitat et d'infrastructure englobe toutes les autres infrastructures utilisées pour se loger et travailler, pour les loisirs, la formation et la mobilité.

**NON à l'initiative – pour favoriser le développement d'espaces de vie et de travail.** L'initiative engendrerait une pénurie de logements et d'espaces d'activités économiques. Les PME et les entreprises industrielles ne pourraient plus développer leurs activités sur leur site d'implantation. Les initiants n'ont pas pris en compte les conséquences économiques de leur texte.

**NON à l'initiative – pour maintenir les prix du logement à un niveau abordable.** Le gel des zones à bâtir ferait grimper le prix des terrains constructibles et donc les prix de l'immobilier résidentiel et industriel. Cela serait préjudiciable non seulement pour les investisseurs et les propriétaires, mais aussi et surtout pour les locataires. Ces derniers se retrouveraient les premiers à subir les hausses de loyer. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'initiative entraînerait une raréfaction de la surface du sol dans les centres urbains, où le prix des terrains subirait une hausse encore plus forte. Les personnes qui en auront les moyens trouveront un logement, les autres devront s'installer en périphérie.

**NON à l'initiative – pour préserver le fédéralisme.** Le texte engendrerait des inégalités. Les cantons qui ont des zones trop grandes seraient avantagés et ceux qui ont planifié avec prudence, prétérités. De plus l'initiative contrevient aux principes du fédéralisme : le gel des zones à bâtir réduirait la marge de manœuvre des cantons et des communes et provoquerait une nouvelle hausse du trafic pendulaire.

**NON à l'initiative – pour conserver des communes et cantons forts.** L'initiative mettrait également un frein radical au développement des cantons et des communes, nuisant ainsi à la compétitivité du pays. Non seulement les particuliers, mais aussi les entreprises du secteur de l'artisanat et de l'industrie seraient de plus en plus nombreuses à partir s'installer dans des cantons disposant de réserves de terrains suffisantes à des prix abordables. Cette évolution gèlerait le développement économique de certains cantons et communes et provoquerait une nouvelle hausse du trafic pendulaire.

**NON à l'initiative – pour garantir une agriculture durable.** Une limitation de l'agriculture dépendante du sol rendrait la Suisse encore plus tributaire des importations. Il deviendrait quasi impossible d'agrandir une entreprise et notamment de produire des œufs, de la volaille ou des énergies renouvelables. Les agriculteurs devraient de plus se rabattre sur des terrains en zone à bâtir, beaucoup plus chers.

**NON à l'initiative – pour garantir la propriété.** Il faut résolument s'opposer à une extension des obligations et interdictions inutiles en matière d'aménagement du territoire, qui bloque le développement de notre pays et porte atteinte à la garantie de la propriété.

**Un NON à l'initiative largement soutenu.** Un comité bénéficiant d'un large soutien de partis politiques et d'associations combat fermement cette initiative. Les cantons, le Conseil fédéral, les commissions parlementaires, le Conseil national et le Conseil des États, les associations économiques et de branche, tous rejettent clairement ce texte excessif.