

Conférence de presse « Loi sur le développement territorial et Initiative pour le paysage »  
du jeudi 2 avril 2009 au Käfigturm à Berne

---

## Les atouts de l'Initiative pour le paysage

Conférence de la Conseillère nationale **Maya Graf** (Verts BL), membre du Comité d'initiative de l'Initiative pour le paysage.

**L'Initiative pour le paysage, qui a abouti en août 2008, bénéficie d'un large soutien et veut freiner le mitage du paysage, protéger les terres cultivables et favoriser un développement urbain de haute qualité vers l'intérieur. L'Initiative pour le paysage s'engage pour les quatre valeurs suivantes :**

### **Des paysages libres de constructions pour ménager de l'espace pour l'homme et la nature**

De beaux paysages et la patrie vont de pair. Les paysages encore intacts doivent rester un espace de vie pour l'être humain et la nature. L'urbanisation ne doit pas envahir les campagnes, elle doit plutôt tendre vers un développement de haute qualité tourné vers l'intérieur – pour le bien-être de la population et de la nature. L'Initiative pour le paysage dit OUI à la construction, mais au bon endroit !

### **L'argument du « paysage attrayant »**

Des villes et des villages au milieu de paysages plaisants, des espaces de délasserement pour tous les jours devant sa porte et des vacances dans des régions touristiques, ainsi qu'un réseau de transports publics bien développé, représentent des atouts essentiels pour l'économie suisse. Par ailleurs, en freinant le mitage du paysage, l'Etat et les milieux économiques réalisent des économies. Ce n'est qu'en délimitant de manière claire les zones à bâtir de celles qui ne sont pas constructibles et en créant un aménagement du territoire coordonné aux niveaux fédéral, cantonal et communal, que cette qualité de vie sera également assurée à l'avenir.

### **Faisabilité et qualité de vie**

Des professionnels de l'économie et de l'aménagement du territoire, des communes et des cantons, ainsi que des politiciennes et des politiciens fédéraux saluent le fait qu'un article constitutionnel opérant soit élaboré pour protéger le paysage. Les zones à bâtir doivent se trouver là où les constructions sont vraiment nécessaires. Par contre, la thésaurisation des terrains constructibles durant des années, observée en maints endroits, diminue la marge de manœuvre des communes et des cantons. Les zones à bâtir surdimensionnées et actuellement inutilisées, suffiraient à accueillir encore 2 millions d'habitants supplémentaires.

La Suisse n'a donc pas besoin d'ouvrir plus de zones à construire, au contraire : une réduction conséquente des zones à construire restantes s'avère non seulement faisable, mais représenterait également un gain pour la qualité de vie.

### **Sécurité alimentaire et biodiversité**

La protection des bonnes terres cultivables et des herbages propices à une agriculture suisse respectueuse de la nature constitue de même un élément central de l'aménagement du territoire futur. Les débats sur la souveraineté alimentaire le rendent clair : nous avons besoin de nos terres agricoles pour l'approvisionnement en nourriture et pour la biodiversité. La disparition du sol fertile par des constructions ne doit pas se poursuivre de la sorte en Suisse. En tant que co-exploitante d'une ferme biologique, je vais approfondir ce quatrième avantage de l'Initiative pour le paysage.

Depuis des décennies, on constate une disparition consternante de surfaces agricoles en Suisse. En douze ans (entre les deux derniers relevés statistiques de la superficie de 1979/85 et 1992/97), 32 000 ha de terres cultivables ont ainsi été urbanisés. Cela représente plus que la surface du canton de Schaffhouse (298 km<sup>2</sup>). Année après année, 2 700 ha de terres fertiles sont recouvertes de constructions en Suisse.

De plus en plus, cette perte constante de terres cultivables met en danger la mission constitutionnelle d'assurer l'approvisionnement alimentaire de la population. Déjà aujourd'hui le degré d'autonomie alimentaire de la Suisse n'est que de 60 %, alors même que l'estimation des surfaces d'assolement encore disponibles est imprécise.

L'orientation écologique de l'agriculture fournit également l'habitat pour de nombreuses espèces animales et végétales. Elle contribue ainsi – et ceci constitue sa deuxième mission constitutionnelle – à la préservation des bases naturelles vitales et à la création d'un paysage rural diversifié et multiple. La protection des territoires agricoles appropriés représente une contribution essentielle pour l'entretien d'un paysage rural ouvert.

Le mitage du paysage, en constante expansion, détruit d'une part des milieux vitaux pour la nature, coupe des couloirs de migration faunistiques et mutilé des paysages ruraux traditionnels. Il a en outre une incidence sur l'existence même des exploitations agricoles en réduisant la surface des terres surtout agricoles par des constructions et des changements d'affectation. Cette perte en terres agricoles favorise la disparition d'exploitations et de main-d'œuvre agricoles.

Voilà pourquoi l'Initiative pour le paysage soutient la production agricole et une agriculture productive. L'Initiative pour le paysage offre également une base constitutionnelle sur laquelle une révision opérante de la Loi sur le développement territorial peut et doit être élaborée.

### **Contact**

Maya Graf  
Conseillère nationale des Verts BL  
Membre du Comité d'initiative  
Tél. 079 778 85 71  
[maya.graf@parl.ch](mailto:maya.graf@parl.ch)

Conférence de presse « Loi sur le développement territorial et Initiative pour le paysage »  
du jeudi 2 avril 2009 au Käfigturm à Berne

---

## **Contenu de l'Initiative pour le paysage**

Conférence du Conseiller national **Ruedi Aeschbacher** (PEV), membre du Comité d'initiative de l'Initiative pour le paysage

L'aménagement du territoire ne s'effectue pas de manière durable en Suisse. L'Initiative pour le paysage veut mener le développement territorial suisse sur la voie de la durabilité. Il doit à l'avenir utiliser le bien limité qu'est le « sol » de façon mesurée. L'Initiative exige pour cela trois choses :

### **Premièrement : la Confédération et les cantons sont responsables conjointement**

La responsabilité pour une utilisation économe du sol doit constituer dorénavant une mission conjointe de la Confédération et des cantons. Ils doivent se partager la responsabilité et non se reprocher mutuellement leur inactivité. La Confédération doit continuer à se limiter à *l'élaboration des principes*. Elle doit également arrêter, en sus des principes, *des dispositions centrales pour limiter la construction sur les zones non constructibles*. La construction sur ces dernières ne serait possible que si ces constructions et installations exigeaient un emplacement hors zone à bâtir. Comme c'est le cas jusqu'à présent pour tous les aménagements servant à l'exploitation agricole. Pour mettre un frein au développement des constructions « vers l'extérieur », de nouvelles dispositions sont exigées de la part de la Confédération en vue de favoriser un *développement urbain « vers l'intérieur »*. Parmi elles figurent, par exemple, les mesures contre l'accaparement des terrains constructibles et l'amélioration de la qualité de l'habitat existant.

### **Deuxièmement : des objectifs centraux sont inscrits dans la Constitution**

Des points importants, auxquels on avait accordé trop peu de poids, doivent être inscrits dans la Constitution : *la protection des terres cultivables, la séparation entre le territoire constructible et non constructible et le développement urbain de haute qualité « vers l'intérieur »*, donc déjà dans la zone urbaine *existante*, tels que mentionnés auparavant. Leur inscription dans la Constitution oblige la Confédération et les cantons à mieux respecter ces éléments dans leur législation correspondante.

### **Troisièmement : les mises en zones constructibles sont compensées par un changement d'affectation ailleurs**

La surface totale des zones à bâtir en Suisse ne doit pas être étendue pour les 20 prochaines années. La limitation concerne expressément la *surface totale* des zones à bâtir suisses. Cela veut dire que l'agrandissement d'une zone à construire sera toujours possible si besoin est, mais en compensant ailleurs avec un changement d'affectation d'une zone à bâtir. Il ne s'agit donc *pas* d'un moratoire sur les zones à construire ou d'un arrêt des mises en zones. Le Conseil fédéral peut octroyer dans certains cas justifiés des dérogations. Le législateur doit créer des instruments concrets pour l'échange ou la compensation des zones

en un autre emplacement. Les initiants-e-s, pour leur part, soumettront au cours de cette année encore quelques idées quant à la mise en œuvre de ce point.

La limitation dans le temps repose sur le fait que les réserves actuelles de zones constructibles suffisent largement pour les 20 prochaines années. L'automne dernier, l'Office fédéral pour le développement territorial ARE l'a confirmé au vu de la première statistique suisse des zones à bâtir. La comparaison avec les besoins en zones à bâtir jusqu'en 2030, publiées simultanément, démontre que la surface disponible en 2007 de ces zones couvre deux fois les besoins projetés jusqu'à cette date. Un quart des zones à bâtir existantes demeurent encore inutilisées. Dans celles déjà construites, des surfaces de réserve de dix fois la ville de Genève dorment encore! L'Initiative pour le paysage dit OUI à la construction, mais au bon endroit. Si l'urbanisation se poursuivait sans entraves sur sa lancée, l'ARE calcule que la surface des zones à construire augmenterait encore de 130 km<sup>2</sup> supplémentaires jusqu'en 2030. Cela équivaudrait à la somme des surfaces des villes de Bâle, Genève et de Zurich.

Le principe de compensation de surfaces n'est pas nouveau en Suisse. Il est appliqué depuis plus d'une centaine d'années en milieu forestier. Chaque défrichement en forêt doit être compensé ailleurs par une plantation de surface équivalente. Grâce à cette réglementation, les forêts suisses ont pu être préservées. L'Initiative pour le paysage vise, par l'usage de cet instrument flexible et avéré, à maintenir la surface des zones à bâtir dans son état actuel pendant 20 ans.

Il n'est bien sûr ni le propos ni l'objectif de l'Initiative qu'à la fin de cette période, les zones à bâtir soient à nouveau ouvertes à tort et à travers. Il s'agit plutôt de créer, tester et introduire en 20 ans les instruments nécessaires pour une utilisation économe du sol, par exemple le transfert des zones constructibles en des emplacements à haut développement.

#### **Contact**

Ruedi Aeschbacher  
Conseiller national PEV ZH,  
Membre du Comité d'initiative  
Tél. 044 432 33 84, portable 076 379 33 84  
[ruedi.aeschbacher@parl.ch](mailto:ruedi.aeschbacher@parl.ch)

Conférence de presse « Loi sur le développement territorial et Initiative pour le paysage »  
du jeudi 2 avril 2009 au Käfigturm à Berne

---

## Prise de position sur le projet du Conseil fédéral de Loi sur le développement territorial

Exposé de **Philippe Biéler**, membre du comité d'initiative, président de Patrimoine suisse, et de **Raimund Rodewald**, membre du comité d'initiative, directeur de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage

Le Conseil fédéral a présenté son projet de loi sur le développement territorial (LDTer) en décembre de l'année passée. La procédure de consultation court jusqu'en avril 2009. Ce projet de loi devrait servir de contre-projet indirect à l'Initiative pour le paysage. L'Association « Oui à l'Initiative pour le paysage » a chargé un groupe de spécialistes internes d'examiner le projet de loi et d'élaborer la prise de position des initiants-e-s. Le résultat de ce travail peut être résumé comme suit :

### Différences

*L'Initiative pour le paysage* propose une limitation pour 20 ans de l'ensemble des zones à bâtir en Suisse. Parce qu'il faudra évidemment malgré tout construire pendant ce laps de temps, les énormes réserves actuelles de zones constructibles doivent tout d'abord être utilisées ou sinon être transférées en des lieux adéquats. L'Initiative force ainsi les cantons qui disposent aujourd'hui de réserves de zones à bâtir surdimensionnées et mal situées à les déplacer vers les centres de développement des agglomérations et des centres ruraux. Certes, un tel transfert des réserves de zones constructibles figure également dans les objectifs de la LDTer. Mais on peut douter que ses instruments soient suffisamment contraignants vis-à-vis de cantons qui n'ont pas réussi, en 28 ans d'application de la loi actuelle sur l'aménagement du territoire, à réduire les zones constructibles à des proportions raisonnables.

*L'Initiative pour le paysage* ne veut autoriser les constructions ou transformations hors des zones à bâtir que dans les limites étroitement définies par la Confédération, comme cela est le cas actuellement. La LDTer aimerait par contre élargir les compétences des cantons en la matière, ce qui au vu des mauvaises expériences faites dans certains cantons présenterait de grands dangers.

### Points positifs de la LDTer

La LDTer a fondamentalement défini les bons objectifs : elle veut arrêter le mitage du paysage et le développement incontrôlé des constructions. Elle augmente entre autres les exigences envers les plans directeurs cantonaux, exige un aménagement du territoire dépassant les limites communales au sein d'« espaces fonctionnels », donc en des unités

régionales plus vastes et interdépendantes, comme par exemple les agglomérations. Elle exige un calcul régional du besoin en zones à bâtir. De cette manière, l'idée que chaque petite commune ait besoin de sa zone d'activité artisanale doit être définitivement abandonnée. L'obligation faite aux cantons de vérifier et d'adapter leurs zones à construire qui excèdent les besoins dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la LDTer est à saluer. La possibilité d'octroyer des autorisations de construire d'une durée limitée nous semble pertinente ; toute construction agricole ne doit en effet pas nécessairement être érigée pour l'éternité. Enfin, la LDTer propose des instruments nouveaux contre la thésaurisation de terrains, un phénomène fréquent : le cas échéant, les communes doivent être en mesure d'acquérir les réserves de zones à construire inutilisées sans raison particulière, et de les placer sur le marché. De cette manière on évite que toujours plus de terres soient mises en zones à bâtir du fait que les terrains déjà zonés ne peuvent être utilisés.

### **Points négatifs de la LDTer**

La LDTer renonce à une réglementation unifiée au niveau fédéral concernant les constructions hors zones à bâtir, ce qui représente une régression par rapport à la pratique actuelle et va à l'encontre de ce que poursuit l'Initiative pour le paysage. La nouvelle « zone rurale » proposée apporte une cantonalisation partielle risquée dans l'application du droit en matière de constructions hors zones à bâtir. Le concept central de l'aménagement du territoire en Suisse menace ainsi d'être dilué – concernant la séparation claire entre les terrains constructibles et non constructibles. Il est en outre inacceptable de renoncer aux zones de protection.

Malheureusement, la LDTer propose une réglementation tout aussi compliquée qu'actuellement en matière d'autorisations de construire exceptionnelles hors zones à bâtir, bien que plus souple. Du point de vue de la protection du paysage, chaque assouplissement des possibilités de transformation d'étables, d'écuries ou de granges en résidences de vacances doit être évaluée de manière critique. Comme les réglementations détaillées demeurent du ressort du Conseil fédéral, les incidences de la LDTer ne sont que difficilement estimables et la sécurité juridique est remise en question dans ce domaine sensible.

Le silence de la LDTer sur la problématique des résidences secondaires pléthoriques, ainsi que sur la planification concernant l'énergie et l'environnement, à l'importance pourtant croissante, doit être considéré avec un œil critique. Il est difficile d'accepter également le renoncement à l'obligation faite aux cantons d'introduire un prélèvement des plus-values. Cela transmet un signal négatif à un moment où plusieurs cantons débattent de son introduction. Il s'agirait plutôt d'exiger que cette obligation, qui existe depuis 1980, soit enfin appliquée.

Pour finir, le projet de la LDTer ne propose pas de droit de recours des organisations concernant les plans d'affectation. Il faudrait enfin une possibilité point intervenir sur une planification des zones communales transgressant le cadre législatif devrait enfin exister. Il serait également temps que la Confédération soutienne la formation et la recherche en matière d'aménagement du territoire, comme elle le fait dans de nombreux autres domaines allant de la construction des routes à l'exploitation forestière.

Au travers d'une révision totale de la Loi sur l'aménagement du territoire, trop de « chantiers » ne seraient-ils pas lancés simultanément ? Peut-être se révélerait-il plus raisonnable de se concentrer, dans une révision partielle, sur la question la plus urgente de

l'aménagement du territoire en Suisse – c'est-à-dire la consommation effrénée de précieuses terres cultivables par une croissance du milieu bâti.

En résumé, le projet de LDTer offre une multitude de propositions en partie très prometteuses et qui justifieraient des discussions approfondies. Par contre, si la LDTer devait s'ériger en contre-projet indirect à l'Initiative pour le paysage, alors des ajustements seraient indispensables.

## **Contacts**

Philippe Biéler  
Membre du comité d'initiative  
Président de patrimoine suisse  
Tél. 021 907 82 52  
[mayor-bieler@bluewin.ch](mailto:mayor-bieler@bluewin.ch)

Raimund Rodewald,  
Membre du comité d'initiative  
Directeur de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage  
Tél. 031 377 00 77, portable 079 406 40 47  
[r.rodewald@sl-fp.ch](mailto:r.rodewald@sl-fp.ch)

Conférence de presse « Loi sur le développement territorial et Initiative pour le paysage »  
du jeudi 2 avril 2009 au Käfigturm à Berne

---

## Loi sur le développement territorial, Initiative pour le paysage ou contre-projet direct ?

Exposé de M. Otto Sieber, Président de l'Association « Oui à l'Initiative pour le paysage »,  
membre du Comité d'initiative, secrétaire central de Pro Natura

**Les initiantes et les initiants de l'Initiative pour le paysage saluent tous les instruments garantissant des paysages non-bâtiés, des champs fertiles et des zones de délasserment attractives. Afin de lutter efficacement contre le mitage du paysage, une base constitutionnelle solide et une loi fonctionnelle sur le développement territorial s'avèrent nécessaires.**

Nous, les initiantes et les initiants de l'Initiative pour le paysage, désirons réaliser nos objectifs. Ainsi nous voulons....

... préserver des paysages intacts dont l'homme et la nature ont besoin,

... conserver des champs fertiles, des prairies et des pâturages qui nous garantissent la qualité et la sécurité de notre alimentation, ainsi que les conditions de vie nécessaires aux paysannes et paysans de Suisse,

... assurer des zones de délasserment attractives à proximité des villes et des villages, un argument indispensable pour l'économie suisse et le tourisme.

L'Initiative pour le paysage constitue un moyen modéré d'atteindre ces objectifs, mais il n'est plus le seul. Le Conseil fédéral a proposé une révision de la Loi sur le développement territorial. D'autre part un postulat déposé au Conseil des Etats exige un contre-projet direct à l'Initiative au niveau constitutionnel. Que pensent les initiants de ces deux alternatives ? Ils soutiennent toutes les propositions dans la mesure qu'elles permettent la réalisation des objectifs mentionnés.

Afin de stopper le mitage, un renforcement de l'aménagement du territoire se révèle nécessaire. La Loi sur le développement territorial contiendrait, comme entendu précédemment, une série d'instruments contre le mitage du paysage. Nous saluons la direction prise par ces innovations et les soutenons. Plusieurs propositions ne vont pas assez loin d'après nous et quelques autres représentent, malgré l'existence de garde-fous, un encouragement possible au mitage plutôt qu'un frein. De cela il en a déjà été question. Les parties *positives* du projet de la Loi sur le développement territorial peuvent être



comprises comme une mise en œuvre de l'Initiative pour le paysage. Il subsiste néanmoins quelques doutes quant à une base constitutionnelle suffisante pour leur mise en œuvre.

Nous sommes convaincus que la nouvelle orientation de l'aménagement du territoire doit intégrer tant le volet constitutionnel que légal. La mission actuelle de la Constitution en matière d'aménagement du territoire (art. 75) n'est pas assez fonctionnelle. Si le Parlement veut sérieusement une utilisation mesurée de ressources limitées telles que le sol, l'espace vital et le paysage, alors il doit élaborer une Loi sur le développement territorial efficace qui limite les zones urbaines et attribue des compétences accrues en aménagement à la Confédération par rapport aux cantons. Si la mission constitutionnelle doit être précisée en la matière, alors il sera du ressort du Parlement de recommander au peuple d'accepter l'Initiative pour le paysage.

Vu sous cet angle, le postulat du Conseiller aux Etats Luginbühl se révèle intéressant. Il exige du Conseil fédéral une révision partielle de l'art. 75 de la Constitution fédérale en tant que contre-projet direct à l'Initiative pour le paysage. Celui-ci doit poser les bases pour combattre l'accaparement des terrains et limiter la surface d'habitat. Par contre il serait de peu d'utilité, si à travers lui la révision était reportée aux calendes grecques.

Avant de lancer l'Initiative, nous avons longuement débattu d'un texte constitutionnel adapté à nos besoins actuels en matière d'aménagement du territoire. Cela en a valu la peine. L'Initiative pour le paysage a été formulée avec soin, est réalisable et apte à rallier la majorité. Elle a encore gagné en force depuis son dépôt. Nous recevons de nombreux soutiens. Le postulat Luginbühl signé par plus de la moitié des conseillers aux Etats en est une preuve parmi d'autres.

Cela se précise : une loi efficace sur le développement territorial s'avère nécessaire et l'Initiative pour le paysage offre un article constitutionnel de valeur à ce sujet.

#### **Contact**

Otto Sieber,

Secrétaire central de Pro Natura

Président de l'Association « Oui à l'Initiative pour le paysage »

Membre du Comité d'initiative

Tél. 061 317 91 44, portable 079 706 76 18

[otto.sieber@pronatura.ch](mailto:otto.sieber@pronatura.ch)