

STRUCTURES POLITICO-ADMINISTRATIVES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Katia Horber-Papazian et Caroline Jacot-Descombes

Objet de toutes les convoitises et enjeu de multiples conflits d'intérêts, le sol est une ressource rare que les autorités politiques fédérales, cantonales et communales, depuis plus de trente ans, peinent à gérer de manière efficace. Quels sont les objectifs de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire? Quels sont les outils destinés à atteindre ces objectifs? Comment ces outils sont-ils développés et mis en œuvre par les acteurs politiques et les cadres de l'administration? Et enfin, quelles sont les tendances que l'on peut observer dans l'évolution de la politique d'aménagement du territoire? Telles sont quelques-unes des questions que ce chapitre se propose d'aborder.

Naissance d'une politique fédérale d'aménagement du territoire

A l'échelon fédéral, le débat politique sur les enjeux liés à l'aménagement du territoire remonte à la fin des années 1950, lorsque l'Union suisse des paysans demande à la Confédération d'élaborer une législation sur les terres agricoles, dont les prix connaissent alors une hausse constante (Bridel 2010). A la démarche des milieux agricoles, s'ajoute une initiative populaire « contre la spéculation foncière », lancée par le parti socialiste et déposée en 1963. En 1967, le Conseil fédéral recommande au Parlement de rejeter l'initiative, mais d'accepter un contre-projet, sous forme

d'un nouvel article dans la Constitution, destiné à restreindre le droit de propriété afin de promouvoir « une utilisation judicieuse du sol » et une « occupation rationnelle du territoire ». Sujets à des interprétations fort diverses, ces termes donnent lieu à de nombreuses controverses. Le contre-projet est toutefois accepté par le peuple et les cantons en 1969. La solution adoptée est le fruit d'un compromis politique aux termes duquel la droite obtient la reconnaissance du droit de propriété dans la Constitution (art. 22^{ter} Cst.), alors que la gauche et les agriculteurs voient avec satisfaction la Confédération recevoir des compétences en matière d'aménagement du territoire.

Si les commissions chargées d'élaborer la loi d'exécution se sont rapidement mises au travail, le Conseil fédéral a jugé nécessaire, face au développement croissant et anarchique des constructions, de promulguer un arrêté fédéral urgent (AFU) en 1972, qui met sous protection provisoire les zones constructibles et des paysages sensibles jusqu'à l'entrée en vigueur de la LAT. En 1974, un projet de loi sur l'aménagement du territoire est soumis au Parlement, qui l'accepte mais est refusé en votation populaire en 1977. La loi adoptée par le Parlement était en effet jugée trop centralisatrice, trop technocratique et trop hostile au droit de propriété. Tirant les leçons de l'échec de la première mouture de la loi, le Gouvernement et le Parlement formulent un texte moins contraignant¹, qui laisse une marge de manœuvre importante à toutes les instances décentralisées. Le consensus visé est ainsi atteint, et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 29 juin 1979 entre en vigueur le 1^{er} janvier 1980 (RS 700).

La programmation de la politique d'aménagement du territoire

Les spécificités de la LAT

La loi sur l'aménagement du territoire constitue une loi cadre selon laquelle la Confédération trace les grandes lignes de l'aménagement du territoire, fixe les objectifs à atteindre sur le plan national, met à disposition des acteurs un certain nombre d'instruments, et délègue aux cantons (et aux communes) la responsabilité de l'exécution de la loi, tout en leur accordant une grande marge d'appréciation dans la mise

¹ Le texte ne comprend désormais plus l'instrument foncier fédéral qu'est le mécanisme du prélèvement de la plus-value. L'art. 5 al. 1 de la LAT mentionne par contre que « *le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.* »

en œuvre. La LAT est également une loi régulatrice, puisqu'elle déploie ses effets au moyen d'interdictions et d'autorisations, soit de construire, soit d'exercer certaines activités dans les espaces concernés (autorisations d'affectation). La LAT est enfin une loi qui, par sa nature, suscite des contestations, puisqu'il s'agit d'arbitrer les intérêts contradictoires des acteurs concernés et de coordonner les politiques à incidence spatiale.

Les objectifs de la LAT

Nombreux, ambitieux, difficilement conciliables et abstraits (Horber-Papazian et Thévoz 1988), les objectifs de la LAT sont donc des objectifs de compromis. Le principal objectif est celui de l'utilisation mesurée du sol. Selon la loi, « la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie » (art. 1 al. 1 LAT). Ces buts généraux sont ensuite précisés à l'alinéa 2, selon lequel il s'agit, dans le même temps, « de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage; de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques; de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie; de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays; d'assurer la défense générale du pays. » (art. 1 al. 2 LAT). On trouve encore, à l'article 3 de la LAT (al. 2 let. a), la volonté de « réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables ».

Les instruments de la mise en œuvre de la LAT

Atteindre les objectifs de la LAT nécessite que ceux-ci soient repris dans les lois cantonales d'aménagement du territoire et les règlements communaux, ce qui implique 26 « réappropriations » différentes, en fonction des objectifs cantonaux de développement. La mise en œuvre de la LAT exige par ailleurs la création d'un certain nombre d'outils (fig. 40.1).

Ces outils servent avant tout à coordonner les activités qui ont une incidence spatiale, c'est-à-dire un impact sur le territoire. Au niveau fédéral, la LAT prévoit la formulation de *plans sectoriels* ou de conceptions, destinés à planifier et à coordonner

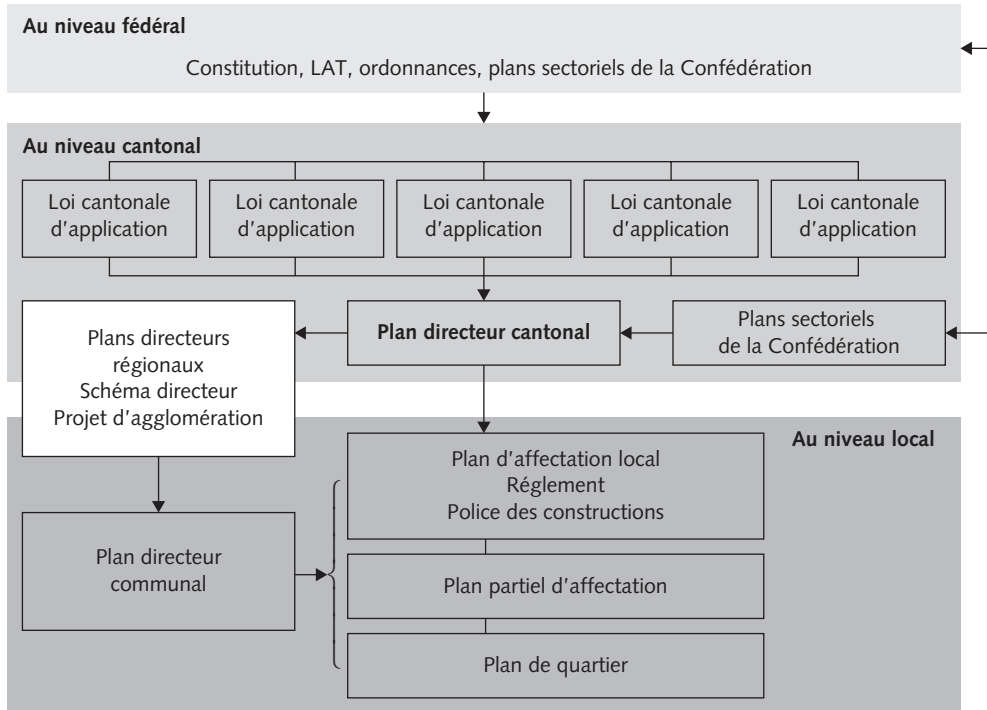


Figure 40.1 Les outils de l'aménagement du territoire.
 Source: Katia Horber-Papazian, matériel de cours de politique locale.

l'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération (art. 13 LAT). Ces activités doivent être d'importance nationale ou internationale. La réalisation de projets dans ce domaine oblige la Confédération et les cantons à coordonner l'ensemble de leurs planifications directrices. Pour la Confédération toutefois, la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale est souvent source de conflits, d'une part parce que les projets impliquent la plupart du temps la mise en valeur de surfaces importantes, et d'autre part parce que l'intérêt national de ces politiques dont les planifications cantonales doivent tenir compte, entre en conflit avec d'autres intérêts régionaux et locaux (Horber-Papazian 1992 ; Knoepfel *et al.* 1997).

Le *plan directeur cantonal* est le principal instrument de coordination de l'aménagement du territoire. Il traduit concrètement les principes posés par la loi cantonale d'application de la LAT², et vise à coordonner de façon évolutive les tâches de la

² La loi cantonale d'application de la LAT contient le plus souvent également la législation sur les constructions.

Confédération (plans sectoriels), du canton concerné, des cantons voisins et des communes. Opposable aux autorités et approuvé par le Conseil fédéral, il sert de guide et de référence pour le développement du territoire, étant entendu que chaque canton se dote d'instruments spécifiques et introduit des processus de décision plus ou moins souples, participatifs et négociés. Mieux les conflits relatifs à l'utilisation du sol se trouvent réglés dans le plan directeur, plus la concrétisation de ce plan sera facilitée au niveau régional et local.

Les cantons qui disposaient déjà d'un tel plan avant l'entrée en vigueur de la LAT ont dû fournir, après 1980, un effort d'adaptation qui « *a souvent nécessité une réduction des anciennes zones à bâtir surdimensionnées et provoqué de nombreuses procédures en expropriation matérielle* » (Brandt 2001). La moitié des cantons disposent aujourd'hui d'un plan directeur de la deuxième génération, approuvé par le Conseil fédéral. « *Dans la quasi-totalité des autres cantons, les travaux de révision sont en cours, voire largement avancés.* » (Office fédéral du développement territorial ARE 2011b). Certains cantons enfin, comme les cantons de Genève et de Saint-Gall, en sont déjà à la troisième génération de leur plan directeur.

Au niveau régional, il y a une tendance croissante à établir des *plans directeurs régionaux*. Ce sont des outils comparables aux plans directeurs cantonaux, mais avec un niveau de détail supérieur, et qui sont destinés à planifier le développement d'une région en particulier. Un nombre toujours plus important de communes se dotent de plans directeurs régionaux, souvent parce que la loi cantonale les y oblige. Il existe également des plans directeurs communaux qui assument les mêmes fonctions directrices, mais à un niveau de détail encore plus grand.

C'est avec les *plans d'affectation* que la politique d'aménagement du territoire déploie des effets concrets, parce qu'ils créent des normes qui sont juridiquement contraignantes à l'égard des tiers (les propriétaires), et constituent la base réglementaire qui régit l'octroi des permis de construire en zone à bâtir. C'est en effet le plan d'affectation qui règle en détail le mode d'utilisation du sol et délimite les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger, tout en veillant à ce que la réglementation communale soit bien conforme au plan directeur. Ce plan s'accompagne d'un règlement d'affectation qui fixe des règles valables pour l'ensemble des zones et contient des prescriptions relevant de la police des constructions. La dernière étape du processus prévu par la LAT est l'octroi ou le refus de l'autorisation de construire (art. 22 LAT), passage obligé pour tout projet de construction. Selon les législations cantonales, cette autorisation est délivrée soit par les communes, soit par le canton.

La LAT contient enfin des règles importantes (art. 4 LAT) concernant l'information et la participation des citoyens lors de l'élaboration des divers plans et projets. Cette volonté du législateur d'associer la population à la politique d'aménagement du territoire se concrétise par des séances d'information, parfois de consultation et plus rarement de concertation.

Les principaux acteurs dans la mise en œuvre de la LAT aujourd'hui

Au niveau fédéral, le Conseil fédéral et l'*Office fédéral du développement territorial (ODT/ARE³)* jouent un rôle central dans la conception et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. L'ARE a été créé en 2000 par le Conseil fédéral, qui avait besoin d'un « interlocuteur fort »⁴ pour développer une véritable politique d'organisation du territoire (Département fédéral de justice et police 2000). Ainsi, depuis plus d'une dizaine d'années, l'ARE est chargé des tâches qui relèvent des politiques de l'organisation du territoire, du développement territorial, de la coopération transnationale en matière de territoire, de la coordination des transports, des problèmes liés aux agglomérations, du développement durable, ainsi que de la Convention alpine (ARE 2011a). L'ARE définit la stratégie du développement territorial, surveille la planification territoriale des 26 cantons et participe à la coordination horizontale et verticale des différentes politiques ayant une incidence spatiale. Il collabore tant avec les cantons, pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, qu'avec les services ou offices fédéraux en charge de la protection de l'environnement, de l'agriculture, des transports, et de l'énergie, lesquels interviennent dans l'aménagement du territoire au travers des plans sectoriels, et sont également impliqués lorsqu'il s'agit de vérifier la conformité des plans directeurs cantonaux (PDCn). L'ARE exerce également des responsabilités dans le domaine des infrastructures d'agglomération. Il traite les demandes de contributions fédérales pour les infrastructures de transports liées à un projet d'agglomération et examine le respect des accords sur les prestations que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a conclu avec l'organisme responsable⁵, après consultation de l'administration fédérale des finances (Chapitre 4, Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin) du 7 novembre 2007, RS 725.116.21).

³ L'acronyme allemand ARE est employé pour nommer l'Office fédéral de développement territorial car il est généralement utilisé par l'administration fédérale dans sa communication en français.

⁴ L'ancien Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) était rattaché au Département fédéral de justice et police ce qui ne lui permettait pas de collaborer aisément avec les acteurs des politiques majeures de l'organisation du territoire que sont les transports ou le développement durable. En créant l'ARE auquel a été transféré l'OFAT et en rattachant l'ARE au DETEC, le Conseil fédéral a mis sur pied un regroupement institutionnel donnant un signal fort en termes d'organisation coordonnée du territoire.

⁵ Par organisme responsable, il est entendu « le canton, une structure de coopération intercommunale, intercantonale ou internationale » (ARE 2010:11).

L'ARE regroupe 79 collaborateurs (65 ETP)⁶ dont la moitié s'occupe d'aménagement⁷. Six sections traitent de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire: politique des agglomérations, planification directrice, espaces ruraux et paysages, droit, planifications fédérales et politique des transports (fig. 40.2). La Conférence pour l'organisation du territoire de la Confédération (COT) « sert de plate-forme de coordination et regroupe des membres des différents départements et offices fédéraux⁸ (ARE 2011b). Pour garantir le lien entre la Confédération, les cantons et les communes, le Conseil fédéral, l'ARE et le SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie) s'appuient également sur les conseils de la commission extraparlamentaire COTER (conseil de l'organisation du territoire) qui traite des questions fondamentales de l'organisation du territoire. Mis sur pied en 1997, ce conseil rassemble des représentants des cantons et des villes, des experts scientifiques en aménagement du territoire, ainsi que des représentants de la Confédération (SECO, ARE et OFEV), ces derniers ne sont munis que d'une voix consultative. Tous les membres sont élus par le Conseil fédéral à chaque législature.

Au *niveau cantonal*, les responsables des départements de l'aménagement du territoire sont chargés de l'application de la LAT, et notamment de concevoir et appliquer les PDCn, et de contrôler la légalité des plans directeurs régionaux et communaux, ainsi que des plans d'affectation communaux. Ils ont également pour tâche de sensibiliser l'ensemble de leurs partenaires aux enjeux de l'aménagement du territoire, de manière à atteindre les objectifs fixés par la LAT. A l'instar de leurs homologues fédéraux, les responsables cantonaux travaillent en coordination avec les départements chargés des politiques à incidence spatiale. La moitié des services cantonaux d'aménagement du territoire sont dans le même département que les services des constructions. Huit cantons⁹ ont intégré l'environnement dans le département qui accueille l'aménagement, soulignant par-là les liens étroits qui existent entre ces deux politiques publiques. Au niveau intercantonal, les services cantonaux d'aménagement sont organisés en *Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)*.

⁶ 65 équivalents plein temps (EPT) au 30 avril 2011 dont une grande partie s'occupe de questions administratives et techniques (source: responsable RH de l'ARE).

⁷ Pour comparaison, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) compte plus de 450 collaborateurs employés en 2011.

⁸ Les départements et offices sont: la Chancellerie fédérale (Section planification et stratégies), le DFAE (Direction du droit international public), le DFI (Office fédéral de la culture, Office fédéral de la statistique), le DDPS (Secrétariat général Territoire et développement, Office fédéral de topographie: swisstopo), le DFF (Secrétariat général), le DFE (SECO, Office fédéral de l'agriculture, Office fédéral du logement, Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays) et le DETEC (Office fédéral du développement territorial, Office fédéral des transports, Office fédéral de l'aviation civile, Office fédéral de l'énergie, Office fédéral des routes, La Poste suisse, Les chemins de fers fédéraux, Office fédéral de l'environnement, Commission pour la protection de la nature et du paysage).

⁹ Les huit cantons sont: AG, AI, AR, BL, FR, GL, JU, SH.

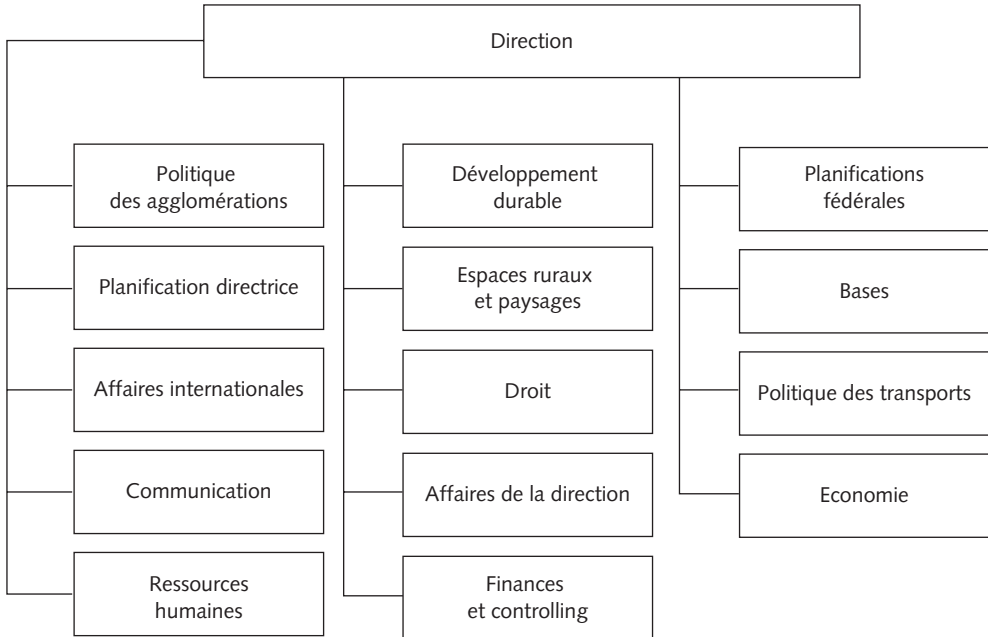


Figure 40.2 Organigramme de l'ARE (2012).

Ce groupe prend régulièrement position sur les projets de révision de la LAT et promeut l'échange d'expériences entre les services, en particulier sur les PDCn, les plans d'affectation et les données de base. Enfin, au *niveau communal*, les acteurs centraux de la mise en œuvre de la politique sont soit les services d'aménagement, sous l'autorité des responsables politiques en charge de l'aménagement du territoire, soit des consultants externes mandatés par les communes ou des groupements de communes (Horber-Papazian 2006). Les communes peuvent également intervenir comme opposantes à un projet, et cela à double titre : en tant que propriétaire privé, ou en tant que collectivité publique, lorsqu'elles sont touchées par des mesures d'aménagement et ont alors la possibilité d'intervenir, notamment « *contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution* » (art. 33 al. 2 LAT). Au niveau fédéral, elles disposent aussi, avec les cantons, de la qualité pour recourir contre les autorisations dérogatoires (art. 34 LAT). L'introduction de l'article 50 dans la Constitution fédérale a par ailleurs renforcé la position des communes face à la Confédération et aux cantons, puisque cette disposition leur donne le droit d'être consultées pour tout projet ayant une incidence sur leur territoire. Enfin, il y a encore un acteur public d'une importance cruciale en matière d'aménagement du territoire : il s'agit du *Tribunal fédéral* qui influence la politique avec une jurisprudence importante concernant les plans d'affectation, les

autorisations de construire et les expropriations matérielles (Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx), RS 711).

En ce qui concerne les *acteurs parapublics*, il convient de mentionner la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), la Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR), ainsi que l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN), qui poursuit comme objectif « une utilisation du territoire suisse conforme aux buts énoncés dans la Constitution fédérale et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire » (ASPAN 2011). Toutes ces associations contribuent au développement de la politique, et favorisent les échanges dans ce domaine par des séminaires et des recherches scientifiques.

S'agissant des *acteurs privés*, chacun est légitimé à recourir lorsque la qualité pour agir dépend d'un « intérêt digne de protection » (Tanquerel 2001:116). Ainsi, les propriétaires concernés par une mesure d'aménagement ont en principe la possibilité de recourir (ASPAN 2008:15). Propriétaires et promoteurs, dont la liberté de manœuvre se trouve souvent réduite par des planifications fédérales, cantonales ou communales, sont généralement ceux qui font usage du droit d'opposition et de recours prévu par la LAT, en particulier lors de la mise en œuvre des plans d'affectation.

Enfin, les *groupes d'intérêts* et les organisations jouissant d'un droit de recours assument un rôle très actif à différents stades de la mise en œuvre de la LAT, car ils cherchent à défendre les intérêts qui sont les leurs, qu'il s'agisse d'intérêts privés ou d'un but idéal. Quant aux organisations de protection de l'environnement qui ont qualité pour recourir¹⁰, elles ne peuvent pas s'opposer directement aux plans d'aménagement (Knoepfel et Nahrath 2006). Elles ont en revanche la possibilité de recourir « contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations soumises aux dispositions sur l'étude d'impact » (Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), RS 814.01, art. 55 al. 1). Les organisations de protection de l'environnement peuvent également recourir contre une décision liée à l'accomplissement d'une tâche de la Confédération en se fondant sur la Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), RS 451 (art. 12). Selon les rapports d'évaluation établis par l'Université de Genève (Tanquerel *et al.* 2008), les recours de ces associations ont un taux de succès très élevé, ce qui fait qu'elles contribuent au respect de la législation sur la protection de la nature et de l'environnement, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

¹⁰ Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement est inscrit à l'art. 55 et 55a-f de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), à l'art. 12 et 12a-g de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et à l'art. 28 de la Loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain (LGG), du 21 mars 2003, RS/CH 814. 91.

Les principales orientations de la mise en œuvre de la LAT

Tout au long de son histoire, l'aménagement du territoire a tenté d'évoluer en fonction des nouveaux problèmes à résoudre et sous la pression de multiples acteurs politiques. Du *zoning* au projet de territoire suisse, les grandes orientations de l'aménagement du territoire, depuis l'entrée en vigueur de la LAT, peuvent être décrites comme suit :

Incitation au zoning et à la politique foncière

L'Office de l'aménagement du territoire est créé dès l'entrée en vigueur de la LAT, avec mission d'assurer la mise en œuvre de la loi et de veiller à son application par les cantons. Des ordonnances d'application sont édictées en 1986 et en 1989. La première de ces ordonnances régit le contenu, la forme et la procédure de réalisation du plan directeur cantonal. La seconde fixe les conditions auxquelles il est possible d'autoriser des constructions hors des zones à bâtir, et règle par ailleurs la question des surfaces d'assolement. Dans ce cadre-là, l'aménagement est d'abord considéré comme un problème de *zoning* (Horber-Papazian et Thévoz 1988). Il s'agit de quadriller le territoire, afin de regrouper les activités, d'éviter l'éparpillement et de gérer dans la durée l'affectation des parcelles ainsi délimitées. La responsabilité de la politique foncière est conférée aux cantons, et les communes ont la charge d'indemniser les propriétaires lésés par une décision d'expropriation. Cette question délicate a pu être réglée de manière satisfaisante par la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui a procédé à un « durcissement des conditions d'octroi d'indemnisation lors d'expropriation matérielle » (Knoepfel et Nahrath 2006 : 751 ; Moor 2002).

Très vite, il apparaît que l'objectif d'une utilisation mesurée du sol sera très difficile à atteindre. En 1989, le gouvernement fédéral élabore ainsi un programme d'encouragement, visant à faciliter l'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire. Cette même année, les autorités fédérales promulguent des mesures urgentes destinées à endiguer la spéculation foncière qui sévissait alors. Les trois arrêtés fédéraux entrés en vigueur à cette époque prévoient l'imposition d'un délai de revente pour les biens immobiliers non agricoles, la stabilisation de la limite maximale des taux hypothécaires, ainsi que la limitation des placements de prévoyance professionnelle et privée dans les biens immobiliers.

Soutien de l'économie et gestion de l'urbain

A la fin des années 1970 et 1980, la priorité de l'aménagement du territoire porte sur la gestion d'une croissance trop rapide. Dès le début des années nonante, face au

ralentissement de la croissance économique, on assiste à une nouvelle orientation. La volonté de protéger les surfaces non bâties (agricoles en premier lieu, mais également naturelles), qui constituait jusque-là la préoccupation première des autorités fédérales, cède le pas devant deux autres objectifs jugés plus importants : la gestion du phénomène urbain et la promotion du développement économique. Il ne s'agit plus uniquement de *zoner* le territoire, mais de l'organiser sur la base de stratégies visant à coordonner les activités à incidence spatiale de la Confédération, et à mettre en réseau certaines zones d'activités. Ainsi, la plupart des initiatives prises au niveau fédéral durant les années 1990 s'inscrivent dans le cadre du Programme de revitalisation de l'économie, dont la déréglementation (simplification des procédures et réduction des contraintes légales sur l'activité économique) constitue l'instrument central de l'action étatique (Benninghoff *et al.* 1999).

Ouverture à la multifonctionnalité des zones agricoles

Franchissant un premier pas vers un assouplissement de la LAT, les Chambres fédérales adoptent en 1991 une motion Zimmerli (UDC, BE), qui demandait un assouplissement du régime des exceptions en matière de constructions en zone agricole. En 1992 et 1993, des commissions sont chargées d'élaborer un projet de lignes directrices pour la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, et de proposer des mesures visant à alléger les procédures d'autorisation. A partir de 1994, on observe une volonté de plus en plus nette d'accorder des dérogations au principe de l'interdiction de construire hors des zones à bâtir, afin de permettre aux agriculteurs de renforcer leur compétitivité et d'adapter leur travail aux exigences du marché. En 1996, le Conseil fédéral présente aux Chambres fédérales un message allant dans ce sens. Les débats montrent que l'idée de multifonctionnalité de la zone agricole est loin de faire l'unanimité. La gauche et les écologistes s'inquiètent en particulier des dérives possibles d'une politique d'assouplissement qui pourrait notamment entraîner une multiplication des constructions en zone agricole et une dégradation du paysage. En 1998, le Parlement accepte la révision de la LAT proposée par le Conseil fédéral, mais les milieux écologistes lancent un référendum, qui est finalement rejeté par le peuple en 1999. Quelques années plus tard, en 2006, une nouvelle procédure de consultation est lancée auprès des milieux intéressés, sur l'opportunité d'assouplir encore davantage les règles relatives aux possibilités de construire en zone agricole. Le résultat en est une révision partielle de la loi en 2007, qui tolère désormais que l'on exerce dans ces zones des activités accessoires non agricoles (art. 24b LAT). Dorénavant, une distinction est faite entre les activités accessoires qui ont un lien étroit avec l'entreprise agricole, et celles pour lesquelles ce lien fait défaut. Lorsqu'une entreprise agricole ne peut subsister sans un revenu complémentaire, il

devient possible d'autoriser les travaux de transformation destinés à l'exercice d'une activité accessoire non agricole, proche de l'exploitation, dans des constructions et installations existantes (art. 24b al. 1 LAT). La révision de 2007 introduit également la possibilité d'autoriser des constructions et installations de production d'énergie à partir de biomasse, ainsi que les installations de compost qui leur sont liées (art. 16a LAT).

Intégration du développement durable

En 1999, la Constitution fédérale (RS 101) s'enrichit d'un article 73 sur le développement durable. Cette disposition stipule que « *la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain* ». L'objectif d'un développement durable impose une nouvelle approche de l'organisation du territoire. Plutôt que de contraindre et de figer, l'aménagement du territoire est appelé à initier un processus qui vise à valoriser les ressources du territoire et à adapter celui-ci aux besoins de la société, tout en respectant le principe de durabilité. L'approche qualitative l'emporte désormais sur l'élément quantitatif. La Suisse passe d'une séparation des fonctions (découpage en zones) à une organisation basée sur les activités humaines (économie, transport, logement, etc.), ainsi que sur l'impact de ces activités et de la présence humaine sur le territoire.

Prise en compte des espaces fonctionnels urbains

En 1996 déjà, les « grandes lignes du territoire suisse » publiées par le Conseil fédéral mettent en évidence la volonté de la Confédération de développer la qualité de vie et les conditions environnementales des espaces de vie urbains, tout en relevant la nécessité de protéger également la nature et le paysage. En 2001, le Conseil fédéral lance la politique des agglomérations et charge l'ARE et le SECO de développer une politique urbaine en collaboration avec les cantons, les agglomérations et les villes. Puis, dans le Rapport fédéral sur le développement territorial de 2005 (ARE 2005), il est proposé de modifier la LAT, dans le but notamment de prendre en compte les spécificités des villes et des agglomérations¹¹, de promouvoir une urbanisation durable et d'élaborer un scénario de développement territorial pour la Suisse.

¹¹ Prise en compte basée sur l'art. 50 al. 3 de la Constitution fédérale.

Actuellement, la Confédération a tendance à pratiquer une politique incitative à l'égard des agglomérations, et à conférer une place de plus en plus importante aux espaces fonctionnels (régions et agglomérations). La Confédération envisage même aujourd'hui de renforcer cette politique des agglomérations, voire de la pérenniser (Conseil fédéral 2011). Parallèlement, plusieurs projets de révision de la LAT sont en cours, afin d'« inscrire les projets d'agglomération dans la loi »¹², comme le souhaite le Conseil fédéral. Lors de la procédure de consultation relative au projet de révision totale de la LAT (projet de loi sur le développement territorial) en 2008, l'une des questions à éclaircir était de savoir si, pour la politique d'agglomération, il convenait de passer d'une politique incitative à une politique plus contraignante. Le projet a finalement dû être abandonné par le Conseil fédéral en 2009, car les résultats de la consultation étaient trop contrastés. Il est intéressant de relever que les arguments évoqués dans cette consultation sont très proches de ceux évoqués par les opposants à la première loi sur l'aménagement du territoire (projet trop centralisateur et portant une atteinte sensible au droit de propriété). Il est prévu néanmoins de remettre la révision à plus tard et d'y procéder par étapes. L'une des priorités reste toutefois une meilleure prise en compte des espaces fonctionnels, tels que les agglomérations, comme l'atteste le projet de révision partielle qui tient lieu de contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, accepté par les chambres fédérales en juin 2012 (Conseil fédéral 2010)¹³.

S'il faut du temps pour ancrer dans la loi la notion d'agglomération et définir une vision suisse du développement territorial, une étape importante et stratégique a toutefois été franchie en 2011 avec la publication du « Projet de territoire Suisse », qui réunit l'ensemble des acteurs publics (Confédération, cantons, communes et villes) autour de sa définition (ARE 2011c). Ce projet a été mis en consultation en 2011 auprès de toutes les parties concernées. Les résultats de cette consultation seront donc décisifs lorsqu'il s'agira de les traduire au niveau cantonal et communal. Ce « Projet de territoire Suisse » fixe les objectifs pour le développement territorial futur de la Suisse qui sont : la lutte contre le mitage du paysage et du territoire, la préservation d'une diversité paysagère, la nécessité d'utiliser avec ménagement les ressources naturelles, une meilleure coordination du système des transports, et enfin la promotion de la « compétitivité du pays en misant sur son polycentrisme »

¹² Réponse qu'a donnée le Conseil fédéral le 24.02.2010 à l'interpellation « Ancrage de la politique des agglomérations dans la loi sur l'aménagement du territoire » (09.4317).

¹³ Le Conseil fédéral a opposé un contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) » 10.018 jugée trop contraignante. En effet, elle prévoyait un moratoire de 20 ans sur les zones à bâtir. Par contre, le Conseil fédéral a conservé l'esprit de l'initiative dans la révision partielle en introduisant des mesures plus contraignantes dans les zones à bâtir (art. 15 et art. 15a LAT).

(ARE 2011c: 4 s.). Ces objectifs ne sont pas nouveaux. Ils avaient d'ailleurs déjà été énoncés dans le cadre de la politique d'aménagement, et plus particulièrement dans les rapports de cette dernière avec le développement économique et environnemental.

Possible atténuation du droit de propriété

A la surprise générale, l'initiative populaire «pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» (initiative Weber) a été acceptée en mars 2012 à une courte majorité. La mise en application de cette initiative impose aux communes un quota maximum de 20% de résidences secondaires par rapport à l'ensemble du parc de logement. Pour préserver le paysage et lutter contre la dissémination des constructions dans les zones naturelles, ce texte renforce les pouvoirs de la Confédération au détriment des cantons et réduit les droits des communes et des privés. Enfin, à l'heure où cet article est mis sous presse, la révision partielle de la LAT est soumise au peuple en mars 2013. Ce texte introduit notamment des mesures pour lutter contre le surdimensionnement des zones à bâtir, avec un recours notamment à des déclassements forcés, et impose une taxe sur la plus-value foncière perçue lors d'un classement en zone à bâtir. Si la révision de la LAT est acceptée par le peuple et l'initiative Weber mise en œuvre, ceci présage très certainement un rééquilibrage du droit de propriété en faveur de la protection du sol grâce à l'intervention de la population.

Trois exemples de mise en œuvre d'instruments de la politique d'aménagement du territoire

La présentation des trois principaux outils de l'aménagement du territoire permet d'illustrer la structure politico-administrative de la mise en œuvre de la LAT. Cette mise en œuvre est d'autant plus complexe qu'à chacun des niveaux politiques, l'autorité intervient pour valider les plans du niveau inférieur, afin d'assurer la cohérence de son développement territorial avec l'ensemble. La tâche est compliquée par le fait que les plans ne sont pas tous disponibles au même moment et que les partenaires aux trois échelons ne se communiquent pas toujours les données de référence et le résultat des projections effectuées.

Le plan sectoriel: un instrument de coordination à l'échelon fédéral

Bases légales

La LAT prévoit l'établissement de plans sectoriels ou de conceptions, dont le but est la planification et la coordination de l'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération (art. 13 LAT).

Elaboration du plan sectoriel par la Confédération

Pour planifier les activités qui ont une incidence sur le territoire, la Confédération procède à des études de base, puis établit des plans sectoriels. Il existe aujourd'hui neuf plans sectoriels sur la planification des transports (route, rail, infrastructure aéronautique), sur la planification des infrastructures (lignes de transport d'électricité, dépôts en couches géologiques profondes, ouvrages militaires, installations sportives d'importance nationale), ainsi que sur la sauvegarde du paysage (Conception Paysage suisse et Plan sectoriel des surfaces d'assolement). Concrètement, il s'agit d'études qui donnent une vue d'ensemble de l'activité concernée et de son impact, qui dressent les plans correspondants, et établissent une liste des projets de construction de la Confédération. Des fiches précisent par ailleurs:

- les installations prévues;
- leur emplacement;
- l'état d'avancement des projets;
- les mesures de coordination et l'information nécessaires.

Pour établir les plans sectoriels, la Confédération collabore avec les cantons. Les études sont réalisées par les services fédéraux responsables du domaine concerné. Les cantons doivent intégrer ces plans et ces programmes à leur PDCn. Les mesures ont force obligatoire pour les autorités cantonales lorsqu'elles sont inscrites dans le PDCn.

L'exemple du plan sectoriel des surfaces d'assolement permet de décrire l'utilisation qui est faite par les cantons d'un instrument créé par la Confédération.

Le plan des surfaces d'assolement: bases légales

Selon l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 28 juin 2000 (RS 700.1), ce plan vise à «*assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé*» (art. 26 al. 3 OAT). Pour limiter ce risque, la Confédération a prévu de garantir des surfaces d'assolement qui «*font partie du territoire qui se prête à l'agriculture*» (art. 6 al. 2 let. a LAT). Ces surfaces se composent «des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables» (art. 26 al. 1 OAT).

Procédure d'élaboration

En 1984, la Confédération, par l'intermédiaire des offices fédéraux de l'aménagement du territoire et de l'agriculture de l'époque, recommande aux cantons de préserver 450 000 hectares¹⁴ pour l'agriculture et l'approvisionnement du pays en temps de guerre. Cette mesure implique que l'on définisse des quotas par canton. Après négociation avec les cantons, ces quotas sont fixés dans l'Arrêté du 8 avril 1992 du Conseil fédéral concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement (surface minimale et répartition entre les cantons, FF 1992 II 1616). L'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 28 juin 2000 consacre un chapitre aux surfaces d'assolement (chapitre 4 OAT), dans lequel sont précisés les chiffres indicatifs fixés par la Confédération (art. 27 OAT), ainsi que les quotas cantonaux (art. 27 al. 1 OAT). Les objectifs du plan sectoriel ont été approuvés par la plupart des cantons, les milieux de l'environnement, de l'agriculture, ainsi que de la protection de la nature et du paysage. En revanche, la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) s'est opposée à l'intégration des surfaces d'assolement et de leur protection dans la LAT, d'une part parce que le rôle que doit jouer la Confédération dans l'arbitrage des zones d'assolement n'est pas suffisamment clair, et d'autre part parce qu'elle considérait « irréaliste » de protéger les surfaces d'assolement dans les plans d'affectation. En effet, la pesée des intérêts qui est effectuée à ce stade plaide rarement en faveur du maintien des surfaces d'assolement, et bien plutôt en faveur de l'extension du bâti, voire du développement économique (ARE 2009). Les milieux économiques ont, quant à eux, exprimé la crainte que le maintien des surfaces d'assolement ne nuise au développement économique des cantons et des communes, et ne tienne pas suffisamment compte des spécificités cantonales.

Le contrôle fédéral

La Confédération joue un rôle pilote dans cette politique. Elle veille à la mise en œuvre du plan et évalue sa mise en œuvre par les cantons. Lorsqu'il s'agit d'activités fédérales qui impliquent une diminution de la surface d'assolement, la Confédération doit tenir compte du plan sectoriel et se conformer aux dispositions de fond et de procédure. Les services fédéraux doivent en tout temps solliciter l'avis de l'ARE. Celui-ci informe périodiquement les services fédéraux chargés de tâches à incidence spatiale sur la mise en œuvre du plan sectoriel. Il établit un plan périodique de la

¹⁴ Le chiffre de 450 000 ha a été mentionné pour la première fois officiellement dans la publication « Aménagement du territoire et agriculture », Guide d'exécution de l'ancien OFAT et de l'OFAG en mai 1983 puis a été publié dans « Vue d'ensemble des bases, conceptions, plans sectoriels et projets de la Confédération », 1980/1984, anc. OFAT, Berne. Source de ces informations : Office fédéral du développement territorial (2003).

réduction des surfaces due aux activités de la Confédération, et prend les éventuelles mesures qui s'imposent.

La mise en œuvre du plan par les cantons

En tant que principaux responsables de l'exécution de l'aménagement du territoire, les cantons ont l'obligation, dans leur plan directeur et les plans d'affectation, de réserver les surfaces d'assolement minimales fixées par la Confédération, et de s'assurer que les plans d'affectation communaux respectent ces contraintes. Toute diminution des surfaces d'assolement doit répondre à certaines exigences matérielles et formelles. Elle doit notamment être compensée dans le cadre de la réserve dont dispose le canton. Tous les quatre ans, les cantons doivent annoncer à l'ARE les changements intervenus dans l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement. Ils doivent par ailleurs assumer certaines tâches, en relation avec la gestion de ces surfaces. Ils sont ainsi appelés à inventorier et à indiquer l'emplacement des surfaces d'assolement sur le Plan directeur cantonal, puis à fixer les quotas par commune et à les en informer, après avoir procédé à la pesée des intérêts en présence. Les cantons ont l'obligation de mettre régulièrement à jour l'inventaire des surfaces d'assolement (au minimum une fois par année), de manière à rendre compte des modifications intervenues (emplacement, étendue et qualité). Cet inventaire constitue une donnée de base pour la planification des communes et des régions. Ces planifications doivent permettre de maintenir libre de constructions le quota imposé par la Confédération. De plus, les cantons ont le devoir d'élaborer une stratégie cantonale pour la gestion du quota des surfaces d'assolement et l'utilisation des réserves. Enfin il leur appartient d'informer en temps utile l'ARE de toute diminution des surfaces d'assolement qui dépasse trois hectares.

La mise en œuvre du plan par les communes

Les communes doivent tenir compte des surfaces d'assolement dans leur plan directeur et d'affectation, puis conserver durablement leur « capital » de terres agricoles en affectant les surfaces d'assolement à la zone agricole ou à la zone agricole protégée, et compenser enfin les éventuelles réductions des surfaces d'assolement en affectant à la zone agricole ou à la zone agricole protégée les parties de leur territoire qui s'y prêtent. Le service cantonal en charge de l'aménagement du territoire conseille les communes et les régions dans le cadre des procédures d'aménagement ou de construction, et veille à ce que les plans directeurs et d'affectation tiennent compte des surfaces d'assolement.

Etat de la mise en œuvre

Jusqu'à ce jour, ces quotas n'ont subi aucune modification. Le rapport « Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement: Expériences des cantons, attentes envers

la Confédération» (ARE 2003), montre cependant que les objectifs fixés n'ont pas été atteints. Si les surfaces d'assolement continuent de diminuer, c'est d'abord parce que la pesée des intérêts se fait souvent au détriment des surfaces d'assolement et au profit de l'urbanisation croissante. Plusieurs cantons (AG, BE, JU, TI, UR, VS, ZH) ont ainsi été contraints de supprimer des surfaces d'assolement sans pouvoir les compenser, afin de permettre à la Confédération de réaliser des projets à incidence spatiale (autoroutes, constructions militaires, installations ferroviaires, protection contre les crues et revitalisation des cours d'eau). Ensuite, certains cantons (FR, GE, ZG, ZH) se plaignent de n'avoir pratiquement plus aucune marge de manœuvre pour leur planification territoriale, et demandent à ce que leur quota soit revu à la baisse, car les surfaces d'assolement sont généralement situées en plaine et sont donc fortement convoitées. Comme la législation fédérale ne précise pas l'usage¹⁵ qui doit être fait de ces surfaces d'assolement, certains cantons en ont profité pour permettre que ces terres servent à des activités économiques lucratives, telles que golf ou culture de la vigne. Constatant ces pratiques, la Confédération a publié des aides à la mise en œuvre du plan sectoriel des surfaces d'assolement, afin d'inciter les cantons à utiliser ces surfaces d'une manière conforme à ses vues (Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire 1995 ; ARE 2006). Aujourd'hui, force est de constater que les stratégies de la Confédération n'ont eu que peu d'effets sur les cantons, car ces derniers continuent à ignorer les recommandations fédérales pour l'utilisation des surfaces d'assolement.

Le plan directeur cantonal: un instrument de coordination à l'échelle cantonale

« Le plan directeur cantonal (PDCn) est la pierre angulaire de l'aménagement du territoire cantonal. C'est un document de référence et de coordination, qui définit les grandes orientations et les conditions de mise en œuvre de la politique d'aménagement du canton. C'est un « contrat territorial » qui engage les autorités, mais qui n'est pas contraignant pour les privés » (Canton de Genève).

Bases légales

Le Plan directeur cantonal est l'outil de coordination de toutes les activités ayant un impact sur le territoire aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Il exige une coordination horizontale, soit entre les services concernés des départements de l'administration cantonale ainsi qu'une coordination verticale entre les autorités et

¹⁵ La législation fédérale précise toutefois la qualité requise des surfaces d'assolement.

services cantonaux et communaux. En droit fédéral, il est le principal instrument de l'aménagement du territoire. Un chapitre entier de la LAT (art. 6 à 12) lui est consacré. Il définit à la fois le contenu minimal du PDCn (art. 8) et les procédures auxquelles sont soumises son élaboration et son approbation. Au niveau cantonal, les lois d'application de la LAT doivent tenir compte du PDCn. Chaque canton élabore par ailleurs des directives complémentaires à propos du contenu, de la forme, ou des procédures relatives à l'information et à la participation de la population concernée.

Contenu du PDCn

Le PDCn est un document qui rassemble trois types d'informations :

- Le plan directeur proprement dit, qui décrit le développement souhaité, indique la manière dont le canton entend coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, présente l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et précise les moyens nécessaires ainsi que les entités responsables de leur mise en œuvre.
- Une synthèse des études de base, qui présente une vue d'ensemble de la situation actuelle (études et plans sectoriels), et expose les souhaits du canton quant à son développement territorial (lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal au niveau du développement durable de l'urbanisation, des infrastructures de transports et d'approvisionnement, de la gestion des déchets, de l'agriculture, de la nature et du paysage, ainsi que des activités touristiques et de loisirs). Ces études doivent prendre en compte toutes les thématiques ayant une incidence spatiale sur le territoire cantonal, et doivent en particulier séparer le territoire à urbaniser de celui qui ne doit pas l'être (art. 4 al. 1 OAT).
- Un rapport explicatif (art. 6 et 7 OAT), qui décrit la manière dont le PDCn a été établi (information et consultation de la population, collaboration avec les autorités publiques), ainsi que les rapports existant entre les différents domaines sectoriels, les projets individuels et les études de base.

Concrètement, le canton doit fournir à la Confédération au minimum une carte établie à l'échelle du canton, en général au 1:50 000, (une carte informatique n'est pas suffisante), ainsi qu'un document de synthèse, sous forme de fiches de coordination, qui présente les équipements existants, les projets, ainsi que les procédures prévues. Ce document de synthèse doit exposer clairement :

- les principes d'aménagement ;
- les mesures visant à assurer la coordination des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité ;
- la relation avec d'autres projets ou politiques sectorielles ;
- les instances responsables et les instances concernées ;

- le calendrier de mise en œuvre ;
- la procédure de mise en œuvre, notamment l'organisation et les moyens financiers.

Elaboration et mise à jour partielle

Les cantons sont tenus par la LAT d'actualiser périodiquement leur PDCn. Ils doivent renseigner l'ARE tous les quatre ans au moins sur l'état des travaux relatifs au plan directeur et sur les changements importants apportés aux études de base, ainsi que sur les intentions du canton quant à d'éventuelles modifications du plan directeur (art. 9 OAT).

Lorsque le PDCn ne répond plus aux exigences, les cantons ont le choix entre trois types de modification :

- Les modifications qui se limitent à une mise à jour des travaux réalisés, et qui ne touchent ni la planification contraignante que le canton s'était engagé à mettre en œuvre, ni les mesures de coordination prévues. Si un canton modifie des éléments du plan directeur en restant dans les limites des conditions fixées, il lui suffit de communiquer ces modifications à l'ARE (art. 11 al. 3 OAT).
- Les adaptations partielles qui peuvent se révéler nécessaires lorsque la situation a changé et qu'il s'agit de favoriser de nouvelles tâches. Les projets d'agglomération ont, par exemple, amené plusieurs cantons à procéder à une adaptation partielle de leur PDCn.
- Les remaniements intégraux qui interviennent en général tous les 10 ans et nécessitent de nouvelles études de base. Ils sont l'occasion de revoir les lignes directrices du futur aménagement cantonal.

Lorsqu'un canton élabore un nouveau plan ou procède à une mise à jour, il est tenu d'en informer préalablement l'ARE (art. 9 al. 2 OAT). Le Conseil d'Etat (fig. 40.3) du canton concerné est chargé de l'élaboration du PDCn. Il délègue généralement cette tâche au département de l'aménagement du territoire ou à des mandataires privés. En principe, le canton adopte le projet de PDCn avant qu'il ne soit transmis aux autorités fédérales pour approbation.

Tout au long du processus d'élaboration du PDCn, les cantons sont tenus de collaborer avec leurs partenaires du secteur public (communes, régions, agglomérations, cantons voisins, pays voisins, services de la Confédération). Si le canton le souhaite, l'ARE lui fournit aide et conseil. L'ARE se charge par ailleurs de transmettre les informations utiles aux services fédéraux et aux cantons concernés par le projet de PDCn, et met ces derniers en rapport les uns avec les autres (art. 9 al. 3 OAT).

Enfin, la population, l'ensemble des partenaires publics, les partis politiques, de même que les associations et les groupes d'intérêts doivent être informés de l'élaboration du PDCn et admis à y participer, selon les directives établies par le canton.

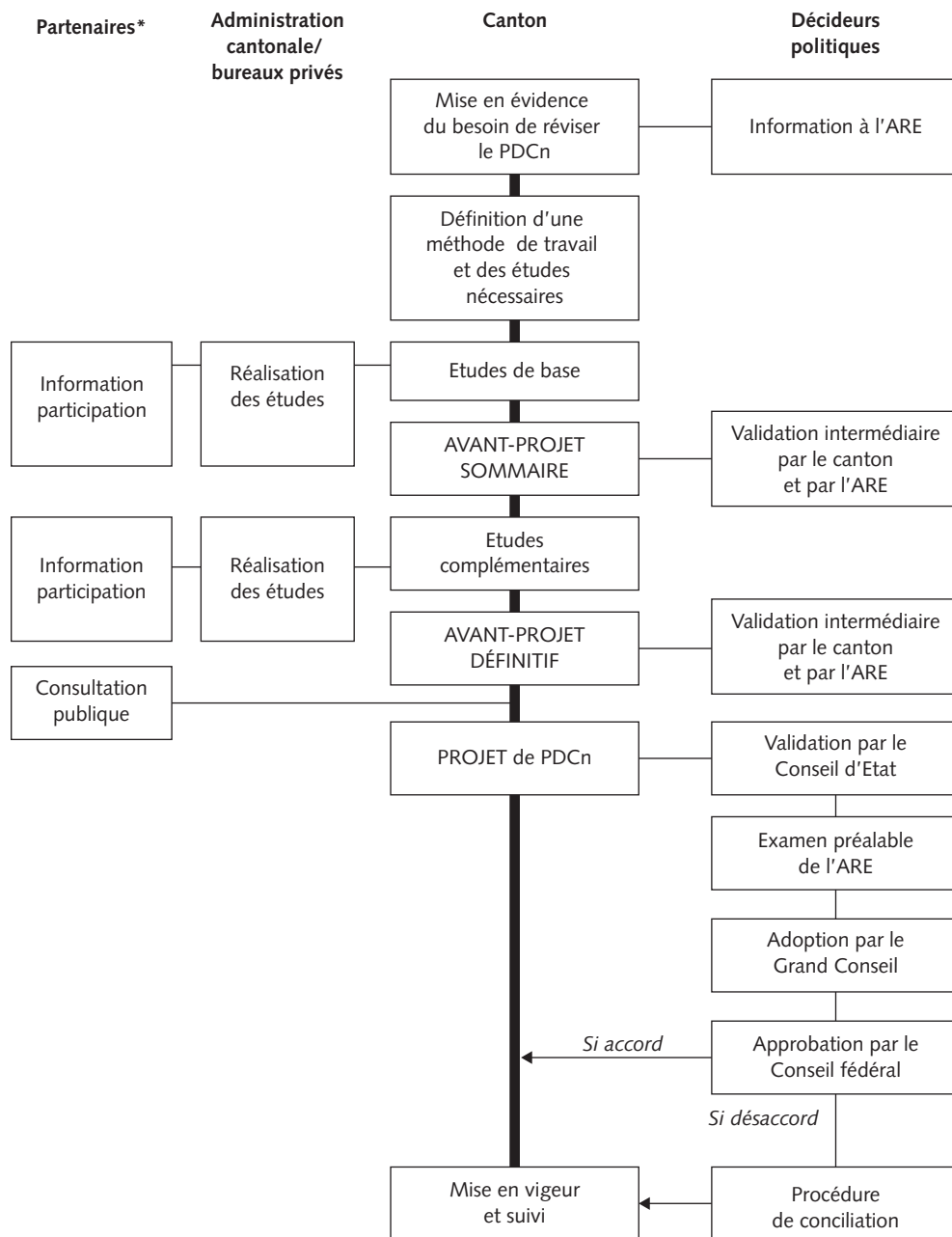


Figure 40.3 Déroulement d'une procédure relative à l'élaboration et à l'approbation du PDCn (adapté du canton de Vaud, 2011a).

* Les partenaires sont les services fédéraux concernés, les cantons voisins, les communes du canton concerné, les associations, les groupes d'intérêt, les partis politiques et la population.

On constate que les procédures et pratiques relatives à l'information et à la participation varient sensiblement d'un canton à l'autre.

Exigence pour l'approbation du PDCn par la Confédération

La procédure d'approbation du PDCn comprend un examen qui porte sur le contenu minimum du plan directeur au sens de l'art. 8 LAT tel que décrit plus haut. Le plan directeur doit également indiquer les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires. Avant d'engager la procédure formelle d'approbation du PDCn, les cantons peuvent soumettre leur demande à l'examen préalable de l'ARE, et lui demander de valider des étapes intermédiaires.

Le déroulement de l'examen

L'ARE dirige la procédure d'examen du PDCn et de ses modifications ultérieures. Il mène pour cela les pourparlers nécessaires avec le canton et les services fédéraux (art. 10 al. 1 OAT). Les services fédéraux et la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire sont appelés à faire des remarques sur le PDCn, de même que les chefs de département chargés de l'aménagement du territoire dans les cantons voisins. L'ARE a pour mission d'établir un rapport de synthèse (rapport d'examen), qui indique si la révision projetée par le canton est conforme au droit fédéral, et si elle répond aux exigences matérielles et formelles de la loi fédérale (LAT) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). Si tel est le cas, l'ARE adresse son rapport au Conseil fédéral. Dans le cas contraire, l'ARE propose une série de modifications obligatoires ou facultatives. Le canton doit ensuite remanier son projet et le soumettre à nouveau à l'ARE, pour poursuivre la procédure d'approbation.

L'approbation du PDCn

Sur la base du rapport d'examen, et après avoir entendu le canton concerné et les cantons voisins, le DETEC (auquel est rattaché l'ARE) propose au Conseil fédéral d'approuver le plan directeur cantonal. Le Conseil fédéral approuve également les modifications demandées par le DETEC, si ces dernières n'ont fait l'objet d'aucune opposition. Si des oppositions ont été formulées, le DETEC propose au Conseil fédéral d'ordonner l'ouverture d'une procédure de conciliation. La procédure d'approbation se termine avec l'approbation du PDCn par le Conseil fédéral (art. 11 LAT).

Le plan d'affectation: un instrument de coordination à l'échelle communale

« Les plans d'affectation (plans de zones) sont des documents juridiquement contraignants pour les propriétaires fonciers. Ils précisent, pour un territoire donné, la manière dont le

sol peut être utilisé, ainsi que l'implantation et la grandeur des constructions autorisées.» (ASPAN 2006:12).

Bases légales

Le plan d'affectation est l'instrument d'aménagement le plus détaillé, car il règle l'utilisation du sol. Un chapitre lui est consacré dans la LAT (art. 14 à 27a), dans lequel sont définis le but, le contenu, les effets, les compétences et les procédures.

Le plan d'affectation et son règlement sont destinés à mettre en œuvre le PDCn. Les cantons règlent la compétence et la procédure pour leur établissement et leur modification (art. 25 al. 1 LAT). De plus, la coordination doit être assurée par une autorité à désigner, lorsque le plan d'affectation nécessite des décisions émanant d'autorités différentes (art. 25a al. 1 LAT). Le plus souvent, les cantons délèguent l'établissement des plans d'affectation aux communes, car ces dernières ont une très bonne connaissance de la situation et des lieux. C'est ainsi la commune qui a la charge d'établir le plan et le règlement, en collaboration avec les services cantonaux. Elle est tenue de respecter les plans établis par les instances supérieures, et en particulier le PDCn. Les règles générales sur l'élaboration des plans d'affectation sont ancrées dans la LAT (art. 14 à 27a) et dans l'OAT (art. 31 à 44). La délimitation d'une zone à bâtir, par exemple, nécessite de vérifier la conformité du projet non seulement avec le PDCn, mais également avec la législation spéciale de la Confédération, comme celle sur l'environnement; en particulier avec l'Ordonnance sur la protection contre le bruit, laquelle fixe des valeurs maximales d'exposition.

Elaboration du plan d'affectation par les communes

Lors de l'établissement d'un nouveau plan, la commune informe en principe le canton de son intention. Les autorités communales (fig. 40.4) délèguent l'élaboration du plan aux services communaux ou à un mandataire externe, qui préparent un plan de zones comprenant des aires en couleurs représentant les différents types de zone. Tout au long du processus, les personnes en charge de l'élaboration du plan consultent les services cantonaux concernés, afin d'obtenir les informations pertinentes sur la législation de rang supérieur (environnement, risques naturels, etc.). Elles sont par ailleurs tenues d'informer et de faire participer la population de manière adéquate à l'élaboration du plan (art. 4 LAT), et de mettre ce dernier à l'enquête publique. La commune doit donc fournir à la population au moins une information préalable, avant la mise à l'enquête publique. Elle dispose pour cela de plusieurs moyens d'information, tels que les séances publiques, le site internet et le bulletin communal, ainsi que la presse locale. Certains cantons recommandent à leurs communes de prévoir un plan de communication couvrant l'ensemble du processus d'élaboration du plan d'affectation, afin de favoriser l'adhésion de la population (canton de Fribourg 2003).

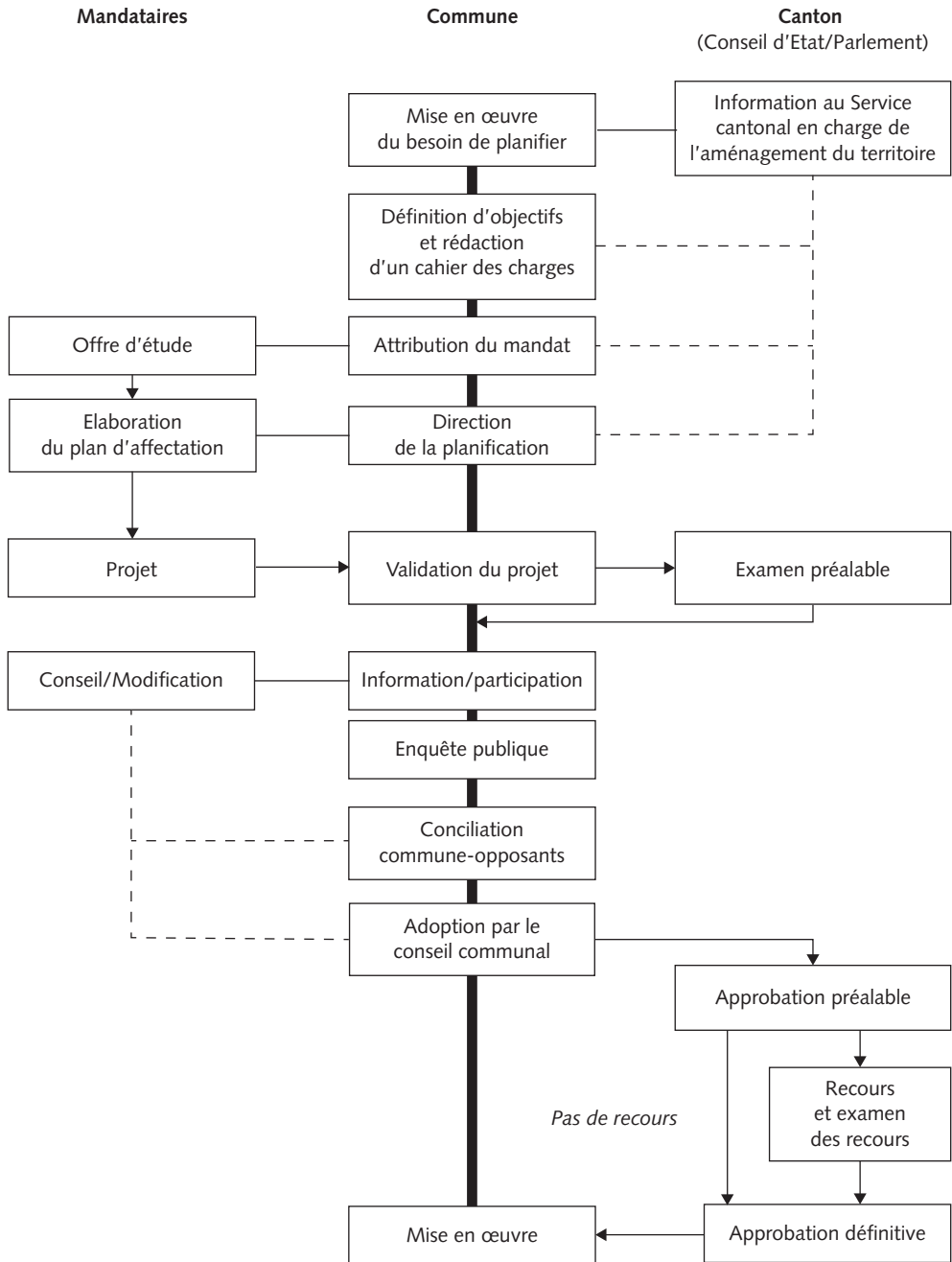


Figure 40.4 Déroulement d'une procédure relative à un plan d'affectation (exemple adapté du canton de Vaud, 2011b).

Approbation du plan par le canton

Les procédures d'approbation et de ratification des plans varient d'un canton à l'autre. La LAT prévoit qu'une autorité cantonale approuve les plans ainsi que leur adaptation ultérieure. Cette autorité a pour mission d'examiner, sur la base d'un rapport fourni par l'autorité qui présente la demande (en principe la commune), si les plans sont conformes au PDCn, aux plans sectoriels fédéraux, ainsi qu'à la législation fédérale, et si les observations de la population ont été prises en compte de manière adéquate (art. 47 OAT).

En règle générale – des exceptions existent –, ces plans sont adoptés par le législatif, l'assemblée des citoyens ou encore par l'exécutif de la commune et approuvés par le Conseil d'Etat. Les communes ont l'obligation de mettre le plan d'affectation à l'enquête publique, et les cantons ont l'obligation de prévoir une voie de recours au niveau cantonal (art. 33 LAT). L'approbation cantonale donne force obligatoire au plan (art. 26 LAT).

Bilan et perspectives de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire

Comme le reconnaît le Conseil fédéral lui-même, les résultats de la politique d'aménagement du territoire sont pour le moins contrastés (Rapport du Conseil fédéral de 1987; ARE 2005). Cette politique n'a en effet pas réussi à empêcher une utilisation immodérée du sol, que la loi avait précisément pour but d'éviter. L'augmentation de la population et l'amélioration de son niveau de vie suscitent une demande toujours plus grande de logements, d'infrastructures et d'espaces voués aux activités économiques et aux loisirs, ce qui entraîne une extension non maîtrisée des zones bâties ou réservées pour des constructions futures. Cette évolution a finalement pour conséquence la diminution de surfaces agricoles et d'espaces où la nature règne en maître, l'appauvrissement de la diversité biologique, ainsi qu'une planification des espaces urbains peu conforme aux exigences d'un développement durable.

De nombreuses stratégies ont été mises en œuvre pour lutter contre une utilisation non mesurée du sol, à l'exemple des surfaces d'assolement que la Confédération impose aux cantons dans le cadre d'un plan sectoriel. Actuellement, ces stratégies visent surtout à densifier l'utilisation du sol en milieu urbain, grâce à des exigences plus sévères concernant les taux d'occupation au sol, et à l'encouragement de la construction sur les friches industrielles. L'objectif aujourd'hui est de « construire la ville dans la ville » et de lutter contre le mitage du territoire, qui constitue la cause principale de la perte des ressources naturelles et agricoles.

La mise en œuvre de ces stratégies est semée d'embûches. Ces difficultés tiennent principalement au manque d'outils contraignants et à la faiblesse des règles institutionnelles posées par la LAT. Ces « défauts », acceptés par le législateur soucieux de trouver un compromis, ne permettent pas de lutter efficacement contre la thésaurisation du sol, ni d'aplanir les conflits d'intérêts qui surgissent entre institutions fédérales, cantonales et communales, entre acteurs publics et privés, ou même entre les différents représentants des politiques publiques à incidence spatiale. L'expérience montre que chacun cherche à maximiser la marge de manœuvre que lui reconnaît le droit de propriété, grâce à une définition floue des objectifs de l'aménagement du territoire (p. ex. le critère de l'utilisation mesurée du sol), et grâce aussi au fédéralisme d'exécution qui permet aux cantons et aux communes (qui se trouvent par ailleurs en concurrence) de se réappropriier les objectifs de la LAT et de les adapter à leurs propres projets de développement. La frilosité avec laquelle les cantons ont notamment accueilli le projet de loi sur le développement territorial, qui devrait permettre de renforcer les outils offerts par la LAT, laisse d'ailleurs présager que les faiblesses mises en évidence par le régime actuel ne sont pas prêtes de disparaître.

Prisonnière de ses spécificités et otage des conflits qu'elle suscite, la politique fédérale d'aménagement du territoire n'a pas réussi jusqu'à ce jour à être le véritable moteur d'une vision partagée du territoire suisse et de son développement. Forte de cette histoire, la Confédération a élargi le processus de consultation et a étendu le champ d'influence des acteurs concernés, en définissant un nouveau cadre de référence dans son « Projet de territoire Suisse » (ARE 2011c). Cette vision pourrait s'ancrer dans la législation fédérale et cantonale, et intégrer dans la politique d'aménagement des thèmes nouveaux, tels que le paysage, la nature et le logement. Ce projet met par ailleurs en évidence le manque de coordination existant entre les espaces fonctionnels et institutionnels, de même que les différentes formes de collaboration susceptibles d'améliorer la gestion du territoire. Il est toutefois à craindre que les multiples espaces de collaboration et de partenariat souhaités viennent se superposer aux structures de collaboration et aux partenariats existants, créant ainsi le risque d'un double problème de coordination : la coordination, d'une part, entre les nouveaux projets et ceux qui sont déjà en cours, et la coordination, d'autre part, entre les différentes structures de collaboration existantes, lesquelles, en outre, ont souvent des formes juridiques dissemblables. Cette multiplication des acteurs, des intérêts en jeu et des espaces de décision a pour conséquence de compliquer toute direction de projet territorial d'une certaine importance, à moins de définir d'emblée des objectifs communs et de s'astreindre à une coordination aussi bien verticale et qu'horizontale.

Pourtant, de peur de susciter une nouvelle fois l'opposition des cantons et des communes, ce projet n'aborde pas de façon explicite les questions de réforme institutionnelle et de gouvernance que pose sa mise en œuvre. Il se limite principalement

aux outils classiques du fédéralisme coopératif, à savoir le renforcement de la collaboration intercommunale et des diverses formes de partenariat, ainsi qu'aux fusions de communes. Si l'on veut se donner les moyens d'atteindre les objectifs fixés, il sera inévitablement nécessaire de franchir un pas supplémentaire et de procéder à des transferts de compétences décisionnelles vers de nouveaux espaces institutionnels qui, selon toute logique, dépasseront le cadre des frontières non seulement communales, mais également cantonales et nationales (Rumley 2010).

Au cœur de tous les conflits d'intérêts liés à l'utilisation du sol, la politique d'aménagement du territoire semble prisonnière du système institutionnel suisse et des rapports de force que l'on observe au sein des pouvoirs en place. L'acceptation populaire de l'initiative Weber et de la révision de la LAT en mars 2013 pourraient signifier une atténuation du droit de propriété et le renforcement du droit de regard de la Confédération en matière d'aménagement du territoire, lui permettant de développer et de mettre en œuvre une vision de la gestion du territoire plus ambitieuse qu'elle ne l'a été jusqu'à présent.

Bibliographie

- ASPAN (2006). «L'aménagement du territoire dans les communes», Association suisse pour l'aménagement du territoire (VLP-ASPAN). Berne.
- ASPAN (2008). «Le recours en matière de droit public au tribunal fédéral», in *Territoire & Environnement* (6). En ligne: http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/te_08_06.pdf (consulté le 2.06.2011).
- ASPAN (2011). «ASPAN – Portrait». En ligne: <http://www.aspan.ch/fr/portrait/> (consulté le 1.06.2011).
- Benninghoff M., Knoepfel P., Terriblini S. et Varone F. (1999). «Aménagement du territoire, politiques infrastructurelles (transports, énergie) et de l'environnement», in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W. et Papadopoulos Y., *Manuel de la politique suisse*. Zurich, NZZ Libro, pp. 767-806.
- Brandt E. (2001). «L'évolution de la planification et les enjeux actuels», in Hottelier M. et Foëx B., *L'aménagement du territoire: planification et enjeux*. Bâle, Helbing&Lichtenbahn, pp. 49-112.
- Bridel L. (2010). «Aménagement du territoire». En ligne: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F7844.php> (consulté le 14.06.2011).
- Canton de Fribourg (2003). «Guide pour l'aménagement local». En ligne: http://www.fr.ch/seca/fr/pub/documentation/documentation/guide_local/guide_local.htm (consulté le 13.09.2011).
- Canton de Vaud (2011a). «Le déroulement de la procédure du plan directeur cantonal vaudois», <http://www.vd.ch> (consulté le 13.09.2011).
- Canton de Vaud (2011b) «Le déroulement d'une procédure d'affectation type PGA ou PPA», <http://www.vd.ch>.

- Conseil fédéral (1987). «Rapport sur l'état et l'évolution du sol et de l'urbanisation en Suisse» (Rapport sur l'aménagement du territoire 1987). Berne.
- Conseil fédéral (2010). «Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010». Berne.
- Conseil fédéral (2011). «Le Conseil fédéral entend poursuivre la politique des agglomérations». En ligne : <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=38692> (consulté le 14.06.2011).
- Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire (1995). «Mise en œuvre du plan sectoriel des surfaces d'assolement». Notice explicative (édition 1995), Berne.
- Département fédéral de justice et police (2000). «L'office fédéral de l'aménagement du territoire passe du DFJP au DETEC». En ligne : <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=fr&msg-id=2543>, (consulté le 18.06.2011).
- Horber-Papazian K. (1992). «Mise en œuvre de politiques à incidence spatiale: une entreprise difficile», in Ruegg N., Mettan et Vodoz L. (Eds), *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes. pp. 31-49.
- Horber-Papazian K. (2006). «Les communes», in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. et Sciarini P. (Eds), *Manuel de la politique suisse*. Zurich, NZZ Libro, pp. 233-258.
- Horber-Papazian K. et Thévoz L. (1988). *De la LAT à la réalité/De la réalité à la LAT*. Lausanne, CEAT.
- Knoepfel P. et Nahrath S. (2006). «Politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire», in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. et Sciarini P. (Eds), *Manuel de la politique suisse*. Zurich, NZZ Libro, pp. 737-764.
- Knoepfel P., Horber-Papazian K., Benninghoff M., Terriblini et Wälti S. (1997). *Le fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidences spatiales*. Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Moor P. (2002). «L'expropriation matérielle», in Moor P., *Droit administratif*, vol. 2. Berne, Stämpfli, pp. 741-755.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2003). «Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement: Expériences des cantons, attentes envers la Confédération». En ligne : <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung>
- Office fédéral du développement territorial ARE (2005). «Rapport 2005 sur le développement territorial». Berne.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2006). «Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA. Aide à la mise en œuvre 2006». Berne.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2009). «Consultation relative à une révision de la loi sur l'aménagement du territoire» (projet de nouvelle loi sur le développement territorial). Rapport rendant compte des résultats, Berne.

- Office fédéral du développement territorial ARE (2010). « Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2^{ème} génération ». Berne.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2011a). « Plans directeurs cantonaux ». En ligne : <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung> (consulté le 8.08.2011).
- Office fédéral du développement territorial ARE (2011b). « L'Office fédéral du développement territorial ». En ligne : <http://www.are.admin.ch/org/index.html> (consulté le 13.06.2011).
- Office fédéral du développement territorial ARE (2011c). « Projet de territoire Suisse ». En ligne : <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung> (consulté le 8.03.2011).
- Office fédéral du développement territorial ARE (2012). « Organisation ». En ligne : <http://www.are.admin.ch> (consulté le 6.08.2012).
- Rumley P.-A. (2010). *La Suisse demain : de nouveaux territoires romands, un nouveau canton du Jura : utopie ou réalité?*. Presses du Belvédère.
- Tanquerel T. (2001). « Le contentieux de l'aménagement du territoire », in Hottelier M. et Foëx B., *L'aménagement du territoire : planification et enjeux*. Bâle/Genève/Munich, Helbing & Lichtenhahn, pp. 113-133.
- Tanquerel T., Flückiger A., Byland K. et Bolkensteyn A. (2008). « Droit de recours des organisations écologistes. Statistiques actualisées (2008) relatives aux recours de droit administratif et aux recours en matière de droit public » (55 LPE/12 LPN/14 LCPR).