

**REVISION DE LA LOI SUR
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

RAPPORT EXPLICATIF

Berne, 12 décembre 2008

Table des matières

I	Partie générale	4
1	Nécessité de réviser la LAT	4
2	Petit historique de la LAT.....	5
3	Evaluation.....	6
3.1	Evaluation du développement territorial.....	6
3.2	Evaluation de la LAT.....	7
4	Changements dans le développement territorial	9
4.1	Urbanisation du pays	9
4.2	Approche théorique de l'aménagement du territoire	10
4.3	Développement de la législation matérielle sur le territoire.....	11
5	Raisons de la difficulté à mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire	11
6	La loi sur le développement territorial (LDTer).....	14
6.1	Orientation générale du P-LDTer.....	15
6.2	Réalité urbaine et espaces fonctionnels	15
6.3	Maîtrise de l'urbanisation.....	15
6.4	Cohérence de l'action sur le territoire	17
6.5	Prise en compte de la diversité du territoire suisse.....	17
6.6	Mise en place d'un aménagement du territoire dynamique	18
6.7	Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse.....	18
6.8	Relation avec le Projet de territoire Suisse	19
7	Initiatives populaires	20
II	Partie spéciale	20
1	Explications des dispositions	20
1.1	Titre 1 : Introduction.....	20
1.1.1	Chapitre 1 : Dispositions fondamentales	20
1.1.2	Chapitre 2 : Buts du développement territorial	24
1.1.2.1	Remarques préliminaires	24
1.2	Titre 2 : Instruments.....	30
1.2.1	Chapitre 1 : Dispositions générales.....	30
1.2.2	Chapitre 2 : Instruments de la Confédération	34
1.2.3	Chapitre 3 : Instruments de planification dans des espaces fonctionnels.....	38
1.2.3.1	Remarques préliminaires	38
1.2.4	Chapitre 4 : Planification directrice des cantons.....	41

1.2.4.1	Section 1 : Etudes de base et projets de territoire des cantons	42
1.2.4.2	Section 2 : Contenu du plan directeur cantonal.....	44
1.2.4.3	Section 3 : Procédure	50
1.2.5	Chapitre 5 : Planification d'affectation	53
1.2.5.1	Section 1 : Généralités.....	53
1.2.5.2	Section 2 : Délimitation de zones à bâtir	57
1.2.5.3	Section 3 : Equipement dans les zones à bâtir.....	59
1.2.5.4	Section 4 : Disponibilité des terrains à bâtir.....	63
1.2.5.4.1	Remarques préliminaires	63
1.2.5.5	Section 5 : Zones rurales. Généralités	67
1.2.5.6	Section 6 : Constructions et installations dans les zones rurales.....	73
1.2.6	Chapitre 6 : Autorisation de construire	83
1.2.6.1	Section 1 : Généralités.....	83
1.2.6.2	Section 2 : Procédure et voies de droit.....	87
1.2.7	Chapitre 7 : Taxes.....	88
1.2.7.1	Remarques préliminaires sur les articles 65 à 67	88
1.2.8	Chapitre 8 : Surveillance.....	93
1.4	Titre 3 : Protection juridique	95
1.5	Titre 4 : Dispositions finales	95
1.5.1	Chapitre 1 : Zones à affectation différée.....	95
1.5.2	Chapitre 2 : Exécution, abrogation et modification du droit en vigueur	99
1.5.3	Chapitre 3 : Dispositions transitoires	100
2	La nouvelle loi reste une loi limitée aux principes	103

I **Partie générale**

1 **Nécessité de réviser la LAT**

La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) aura bientôt trente ans. Elle n'en reste pas moins une loi qui prouve, de nos jours encore, ses qualités à de nombreux égards, et qui a permis d'induire des effets positifs dans le domaine territorial. Sans la LAT, la Suisse ne ressemblerait pas à ce qu'elle est aujourd'hui.

Il est toutefois indéniable que les problèmes qui se posent maintenant diffèrent quelque peu de ceux qui existaient il y a plus d'un quart de siècle. La LAT en vigueur se référait alors à la Suisse majoritairement rurale de l'époque. Cette vision est dépassée puisque plus de 75 pour cent de la population vit actuellement dans les villes et les agglomérations, qui accueillent aussi environ 80 pour cent des emplois. Une réalité qui ne se retrouve pas du tout dans la LAT en vigueur.

Face aux nouveaux défis et aux tâches que l'aménagement du territoire est aujourd'hui amené à assumer, il est indispensable de revoir minutieusement la législation et d'examiner dans quelle mesure elle peut encore apporter aux problèmes actuels des solutions judicieuses et conformes à notre époque.

La LAT doit être révisée pour les raisons suivantes :

- le développement territorial ne va pas (ou en tout cas pas suffisamment) dans le sens de la durabilité. En particulier, le développement de l'urbanisation n'est pas totalement maîtrisé et la coordination entre développement de l'urbanisation et développement des transports n'est pas suffisante. Cette évolution est de nature à nuire à la compétitivité du pays à long terme ;
- cette évolution est due d'une part à la difficulté objective de mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire dans un pays densément peuplé, d'autre part aux lacunes évidentes de la LAT qui ne donne pas le cadre et les impulsions nécessaires pour un développement plus durable.

La LAT est en effet un produit des années 70, c'est-à-dire d'une époque où l'on croyait très fortement à certaines formes de planification, orientées sur les tâches des communes et des cantons, dans une société qui commençait seulement à s'urbaniser. Il faut penser différemment l'aménagement du territoire aujourd'hui, dans une société largement urbaine qui évolue très rapidement et qui se déploie dans des espaces fonctionnels qui dépassent les frontières institutionnelles.

Le projet de loi fédérale sur le développement territorial (P-LDTER) tente de remédier aux lacunes de la LAT. Pour autant, il constitue par rapport à cette dernière plus une évolution qu'une révolution. C'est ainsi que les cantons restent compétents en matière d'aménagement du territoire dans notre pays (selon l'art. 75 de la Constitution), qu'ils peuvent continuer de déléguer des compétences à leurs communes et que les instruments principaux de l'aménagement (plans directeurs cantonaux et plans d'affectation) restent les mêmes. Le projet de LDTER vise surtout à optimiser les ins-

truments existants. Il vise également à encourager la collaboration entre autorités, à préciser les attentes vis-à-vis des cantons de même qu'à accélérer les procédures.

Formellement, le projet de LDter constitue une révision totale de la LAT. Cela est dû au fait que les nombreuses adaptations nécessaires s'intègrent mal à un texte existant si l'on veut que ce dernier reste lisible. Du point de vue matériel toutefois, il s'agit plutôt d'une révision partielle importante, consistant essentiellement à combler les lacunes de la LAT et à apporter les précisions nécessaires.

2 Petit historique de la LAT

La LAT est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980. Elle a été modifiée à quatre reprises, en 1995 (pour l'équipement des zones à bâtir et les procédures de permis de construire), 1998 (constructions agricoles et autres constructions en dehors des zones à bâtir), 2002 (abrogation de l'art. 28 relatif aux contributions financières pour les plans directeurs cantonaux) et 2007 (activités annexes à l'agriculture, production d'énergie à partir de la biomasse, etc.).

Trois ordonnances ont été édictées en application de la LAT :

- l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000, initialement du 26 août 1981. Cette ordonnance a été modifiée à plusieurs reprises pour préciser les plans sectoriels, les plans directeurs cantonaux et les surfaces d'assolement (1986 et 1989), de même que pour adapter la réglementation relative aux constructions en dehors des zones à bâtir (en 1989, 1996, 2000, 2003 et 2007) ;
- l'ordonnance concernant la participation aux frais d'élaboration des plans directeurs, du 13 août 1980, abrogée en 2002 dans le cadre des programmes d'économies ;
- l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire, du 22 octobre 1997.

Il faut par ailleurs relever qu'une commission (dite commission « Jagmetti ») a été chargée d'établir un projet de révision de la LAT en 1986 déjà. Cette commission a rendu ses travaux en 1988. Ses propositions, qui ont été mises en consultation en 1989-1990, concernaient les points suivants :

- meilleure délimitation de la zone urbanisée et de la zone agricole ;
- mise à disposition des terrains à bâtir à l'intérieur de la zone à bâtir ;
- encouragement de la qualité de l'urbanisation ;
- restriction des activités de construction hors de la zone à bâtir ;
- meilleure réalisation des buts et principes de l'aménagement.

L'idée de réviser la LAT a ensuite été abandonnée, faute de consensus. On peut néanmoins constater que la LAT et ses ordonnances d'application ont rapidement et régulièrement fait l'objet de critiques qui ont partiellement conduit à des adaptations.

3 Evaluation

On tentera ci-après d'évaluer d'une part le développement territorial (voir point 3.1) et d'autre part la loi sur l'aménagement du territoire (ou du moins certains de ses éléments), ainsi que son application (voir point 3.2).

3.1 Evaluation du développement territorial

Pour procéder à une évaluation à proprement parler, il aurait fallu que des objectifs précis, si possibles chiffrés, soient définis et que des données objectives (chiffrées ou non) relatives à ces objectifs soient disponibles. Enfin, pour être utile, une évaluation ne devrait pas porter uniquement sur la Suisse dans son ensemble mais considérer aussi les cantons pris individuellement, voire des subdivisions de cantons. De fait, la qualité de l'aménagement du territoire et l'art et la manière de concrétiser les enjeux qu'il recouvre varient énormément d'un canton ou d'une région à l'autre.

Or, une telle évaluation était tout simplement impossible dans la mesure où les objectifs de l'aménagement du territoire manquent à la fois de précision et de stabilité. En effet, ils sont toujours susceptibles de changer – au gré de la progression de la planification. De plus, toutes les données nécessaires ne sont pas disponibles.

Dans le Rapport 2005 sur le développement territorial¹, il a été défini, à l'aide de critères et d'indicateurs, un cadre de référence du développement durable du territoire. Puis une estimation reposant sur les critères et indicateurs proposés devait permettre de savoir si le développement allait ou non dans le sens de la durabilité.

Selon cette analyse, le développement territorial de la Suisse ne répond pas aux exigences d'un développement durable. Parmi les points posant problème, le rapport cite :

- certains déficits en matière d'accessibilité (notamment en direction des métropoles étrangères proches) ;
- la tendance au déséquilibre du réseau des villes suisse ;
- l'étalement urbain et ses conséquences sur les ressources non renouvelables (forte consommation de sol et d'énergie) ;
- le mitage du territoire ;
- la tendance à la ségrégation sociale et fonctionnelle ;
- la perte de substance économique de certains espaces ruraux ;
- les coûts élevés de l'urbanisation ;
- le fait que le développement territorial ne favorise pas les modes de transport les plus écologiques.

L'Office fédéral du développement territorial a également mandaté un groupe d'experts internationaux, dirigés par le professeur Bernd Scholl de l'EPFZ, pour procéder à un examen de l'aménagement du territoire en Suisse². Les experts arrivent à

¹ Office fédéral du développement territorial : Rapport 2005 sur le développement territorial, Berne, 2005

² Ecole polytechnique fédérale de Zurich, Institut de développement du territoire et du paysage : L'aménagement et le développement du territoire en Suisse, Observations et propositions du groupe international d'experts, Zurich, 2007

la conclusion générale que l'aménagement du territoire en Suisse est bon mais pas assez bon. Les experts formulent également un certain nombre de recommandations en ce qui concerne le paysage, les agglomérations, le réseau de villes et les espaces fonctionnels, l'infrastructure en tant que contribution à la cohésion nationale et à la compétitivité du pays, la dimension transfrontalière et la planification sous l'angle stratégique.

Les experts préconisent en outre les mesures suivantes :

- développer des planifications tests pour les territoires ruraux;
- différencier davantage les agglomérations, favoriser les collaborations et mettre sur pied un soutien là où il est nécessaire et attendu ;
- développer le réseau de villes suisse et les espaces fonctionnels ;
- élaborer des conceptions intégrées pour l'urbanisation, le paysage et l'infrastructure ;
- soutenir le développement territorial transfrontalier ;
- développer et mettre à profit la philosophie du plan directeur pour les projets et les espaces d'importance nationale.

3.2 Evaluation de la LAT

De manière générale, la LAT est considérée comme une bonne loi. Durant son existence bientôt trentenaire, certaines lacunes ont été constatées, qui ont mené à différentes modifications. C'est très clairement au sujet des constructions en dehors des zones à bâtir que les divergences ont été les plus fortes. Comme on l'a vu plus haut, c'est dans ce domaine que les modifications de législation ont été les plus nombreuses.

On attribue à la LAT, en tout ou partie, les succès suivants de l'aménagement du territoire en Suisse :

- la généralisation des plans d'affectation dans les communes (la quasi totalité des communes disposent d'un tel plan depuis de nombreuses années) ;
 - l'harmonisation des mesures d'aménagement du territoire dans les cantons (en l'absence de LAT, il y aurait 26 manières de faire de l'aménagement du territoire) ;
 - la séparation des zones constructibles et non constructibles (pour laquelle la LAT a pris la suite des dispositions sur la protection des eaux) ;
 - l'élaboration de plans directeurs cantonaux, dont la qualité (malgré les critiques formulées, voir ci-dessous) s'est améliorée considérablement depuis les plans des années 80 ;
 - l'élaboration de plans sectoriels fédéraux (malgré les critiques formulées, voir ci-dessous) ;
 - l'amélioration générale de la qualité de l'aménagement et de l'urbanisme.
-

Il y a deux types de critiques en ce qui concerne la LAT : celles, les plus nombreuses, qui ont trait à sa mise en œuvre et celles qui mettent en évidence des lacunes de contenu.

Nous mentionnerons dans la première catégorie :

- de manière générale, la délimitation de trop grandes zones à bâtir ;
- l'application « large » (dans certains cantons) des dispositions relatives aux constructions en dehors des zones à bâtir ;
- la non-application de certaines prescriptions légales (exemple de la mise en œuvre de régimes de compensation que seuls les cantons de Neuchâtel et Bâle Ville ont réalisée en introduisant le prélèvement de la plus-value, le canton de Berne autorisant les communes à en faire de même) ;
- l'application insuffisante (exemple de l'accès du public aux rives des lacs et des cours d'eau) de certaines dispositions ;
- les déficits en matière de coordination des tâches fédérales à incidences spatiales ;
- les déficits généraux de mise en œuvre de l'aménagement du territoire, mis en évidence par le rapport sur l'aménagement du territoire 1987³, qui ont conduit le Conseil fédéral à élaborer les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse⁴ de même que des programmes de réalisation (programmes adoptés en 1989, 1996, 1999 et 2004), qui visent en particulier à améliorer la cohérence des tâches fédérales à incidences spatiales.

En ce qui concerne les plans directeurs cantonaux, les lacunes concernent tant la mise en œuvre que le contenu de la loi. La qualité insuffisante des plans directeurs cantonaux, leur élaboration trop lente ou leur manque de souplesse sont souvent critiqués. Ensuite, il faut constater que la LAT est peu claire sur le contenu minimum des plans (voir art. 8) de même que sur l'étendue du contrôle de la part de la Confédération.

Quant aux plans sectoriels fédéraux (et aux conceptions), c'est également leur qualité et la durée des procédures qui sont critiquées, plus le fait qu'ils aient été très tardifs. Le premier plan sectoriel, relatif aux surfaces d'assolement, date en effet de 1992. Les autres plans sectoriels datent de 1995 (Alp Transit), 1996 (Conception des installations sportives d'importance nationale), 1997 (Conception « Paysage suisse »), 1998 (Expo 01), 2000 (Infrastructure aéronautique), 2001 (Lignes de transport d'électricité), 2001 (Militaire), 2006 (Transport) et 2008 (Dépôts en couches géologiques profondes). Les problèmes propres aux plans sectoriels fédéraux viennent notamment des difficultés d'harmoniser les objectifs de développement territorial et les objectifs sectoriels de même que des moyens alloués pour leur élaboration.

³ Conseil fédéral : Rapport sur l'état et l'évolution du sol et de l'urbanisation en Suisse (rapport sur l'aménagement du territoire 1987), Berne, 1987

⁴ Conseil fédéral : Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, Berne, 1996

Le contenu de la LAT est également critiqué au regard des importants changements intervenus depuis 1980.

4 Changements dans le développement territorial

Des changements importants sont intervenus dans le domaine du développement territorial depuis 1980 : la Suisse s'est urbanisée (voir point 4.1), l'approche théorique de l'aménagement du territoire a changé (voir point 4.2) et le droit matériel lié au territoire s'est étendu (voir point 4.3).

4.1 Urbanisation du pays

En 1970 et 1980, la population suisse était urbaine à respectivement 58 % et 62 % ; à cette époque, le thème des villes et des agglomérations (et a fortiori celui des métropoles) était peu présent dans le débat sur l'aménagement du territoire. Aujourd'hui, plus de 75 % de la population suisse est urbaine et le développement territorial s'oriente vers le développement de métropoles de plus en plus grandes (on évoque beaucoup l'« Europe des métropoles »). Par ailleurs, le thème des villes, agglomérations et métropoles est devenu central aussi bien dans la politique (voir p. ex. la création de la Conférence tripartite sur les agglomérations) que dans la recherche. Si, en 1979, les espaces institutionnels étaient encore largement identiques aux espaces fonctionnels (en 1980, 60 % des actifs habitaient et travaillaient encore dans la même commune et la distance habitat travail était en moyenne de 9,6 km par jour), cela n'est plus le cas en 2008 (en 2000, seuls 42 % des actifs travaillaient et habitaient encore dans la même commune et la distance pendulaire journalière avait passé à 15,1 km ; et les choses ont encore évolué depuis). L'extension des espaces de vie n'a d'ailleurs pas concerné que le monde du travail, mais aussi la formation, les activités culturelles, les loisirs, etc.

La Suisse, comme l'ensemble des pays industrialisés d'ailleurs, a également connu un important processus d'étalement urbain. C'est ainsi qu'entre les années 1979/85 et 1992/97 (dates des statistiques de la superficie selon l'Office fédéral de la statistique), les surfaces urbanisées ont augmenté de 32'688 ha (soit un peu moins d'un m² par seconde). La surface urbanisée a passé durant cette période de 246'409 ha à 279'097 ha (+ 13,3 %). Il est généralement admis que la Suisse n'a pas complètement maîtrisé son urbanisation et que le phénomène de mitage du territoire s'est étendu et accéléré. Le processus de périurbanisation a des conséquences importantes en matière de transport (augmentation des distances parcourues et utilisation accrue de l'automobile) et de coûts (les frais d'équipement des zones périurbaines sont très élevés).

Le fait que les villes, les agglomérations et les métropoles ne figurent pas dans la LAT en constitue une de ses principales lacunes. La LAT est ainsi déconnectée de la réalité territoriale. Par ailleurs, le problème non totalement maîtrisé de l'étalement urbain justifie des dispositions complémentaires en ce qui concerne l'urbanisation.

4.2 Approche théorique de l'aménagement du territoire

Comme toute discipline, l'aménagement du territoire évolue avec le temps. Il est aussi l'objet de tendances et de modes.

Dans les années 70, l'aménagement se préoccupait essentiellement de ne permettre des usages déterminés (habitat, zone industrielle, paysage, etc.) qu'aux emplacements que les plans avaient précisément délimités à cet effet. Dans le contexte actuel, cette approche conserve toute sa pertinence dans de nombreux cas. Par principe, l'aménagement se doit de voir loin et d'exercer une fonction de pilotage. Par la force des choses, un usage déterminé n'est donc possible, sur le fond, que là où la planification met « à disposition » un terrain approprié. Si la planification n'a d'autre guide que les besoins des uns et des autres, les objectifs et les principes mêmes de l'aménagement du territoire se heurtent à une impossibilité. Mais l'expérience a aussi montré que les besoins et les évolutions ne sont pas toujours prévisibles avec la fiabilité souhaitée. Il ne fait aucun sens de prévoir des usages à des emplacements où ils ne sont justement pas « demandés ». Il est donc tout à fait justifié de s'intéresser dorénavant aussi, dans la phase de planification, aux besoins exprimés et aux projets concrets, en essayant d'y répondre à travers des solutions d'aménagement satisfaisantes, sans tomber dans la complaisance. Orienter la planification selon la demande ne signifie pas que n'importe quel projet pourrait à l'avenir être réalisé n'importe où. D'ailleurs, laisser une place à l'expression de la demande est une approche qui figure également parmi les recommandations du groupe d'experts « Scholl » (cf. ci-dessus). Le développement de « projets urbains » tel qu'il se manifeste dans les grandes villes suisses en est un exemple. En fait, la voie à suivre ressemble à la combinaison d'une planification par l'offre (définition d'un cadre général de développement, stable pour une période assez longue) et d'une planification par projets et par la demande (mise en œuvre, à travers des projets concrets, des objectifs du développement territorial durable).

Dans les années 70, on croyait plus qu'aujourd'hui à l'Etat planificateur et à une répartition stricte des compétences entre les différentes collectivités publiques. De nos jours, on accorde de l'importance à la collaboration entre les sphères publique et privée et on observe que de nouvelles formes de gouvernance se mettent en place, qui transcendent partiellement les compétences formelles (en matière d'agglomérations, la Confédération travaille ainsi de plus en plus en commun avec les cantons, les villes et les autres communes).

Entre les années 70 et aujourd'hui, la théorie de la ville a évolué. On parle maintenant⁵ de la ville diffuse, de la ville territoire ou de la ville pays, pour bien mettre en évidence la diffusion du phénomène urbain. La séparation ville / campagne n'est plus la même qu'autrefois et les espaces ruraux sont eux aussi diversifiés et déjà (à des degrés divers) très largement urbains (et urbanisés).

⁵ DARBIEUX, BERNARD : Le syndrome de Montezuma ou Réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale, in Campagne-ville, le pas de deux, PPUR, 2008 ; SIEVERTS THOMAS : Zwischenstadt, zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Wiesbaden, 1999

La LAT, entrée en vigueur en 1980 mais conçue dans les années 70, est un produit de l'aménagement du territoire tel qu'il prévalait alors. Elle est en décalage par rapport à la perception que l'on a aujourd'hui des problèmes territoriaux et de la manière de les résoudre. Elle n'apporte pas une réponse suffisante aux défis d'aujourd'hui et de demain.

4.3 Développement de la législation matérielle sur le territoire

On distingue entre le droit formel de l'aménagement du territoire (soit la LAT et ses dispositions d'application) qui fait référence à l'aménagement du territoire au sens strict et le droit matériel de l'aménagement du territoire qui fait référence également au droit qui régit les politiques sectorielles dites à incidences spatiales. Cette législation, qui était encore peu développée en 1979, s'est considérablement étendue, en premier lieu la législation sur la protection de l'environnement. Cette situation a amené différents intervenants soit à mettre en cause la compatibilité du droit de l'aménagement du territoire (qui viserait à une concentration des activités) avec celui sur la protection de l'environnement (qui conduirait, par l'effet des normes, à une dispersion des activités), soit à critiquer le fait que l'aménagement du territoire se « soumette », de fait, aux normes environnementales. La législation a également évolué dans d'autres domaines importants pour l'aménagement du territoire tels que l'agriculture, la politique régionale, les transports, etc.

La révision de la LAT constitue l'opportunité de réexaminer la cohérence des droits formel et fonctionnel de l'aménagement du territoire et, le cas échéant, d'apporter les corrections nécessaires.

5 Raisons de la difficulté à mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire

Il ressort de ce qui précède que les objectifs de l'aménagement du territoire n'ont pas été atteints (ou en tout cas pas en totalité) malgré une loi généralement considérée comme bonne (les lacunes de cette dernière ont été mises en évidence plus haut). Quelles sont les raisons de cette situation ?

Manque de volonté politique ?

Le Conseil fédéral est d'avis que ce n'est pas le manque de volonté politique qui explique les déficits de l'aménagement du territoire en Suisse. Il en veut pour preuve les plans élaborés et mis en œuvre tant par la Confédération que par les cantons et les communes. Les plans sont toutefois insuffisants pour orienter seuls le développement territorial. L'approche doit être plus globale.

Structures institutionnelles inadaptées ?

D'aucuns prétendent que les lacunes de l'aménagement du territoire dans notre pays proviennent de nos structures institutionnelles trop dispersées, donc du fait que les cantons et les communes ont trop de pouvoir en cette matière.

Le Conseil fédéral est d'avis que, certes, l'existence de quelque 2800 communes disposant de compétences en matière d'aménagement du territoire ne facilite pas les choses. Il en est de même de l'existence de 26 cantons si l'on veut bien prendre en considération la réalité des nouveaux espaces fonctionnels. Mais cette situation présente également des avantages : diversité des approches respectant les différentes cultures du pays (on n'aborde pas l'aménagement du territoire totalement de la même manière en Suisse alémanique qu'en Suisse romande ou au Tessin), approche participative, etc. On peut dire que la situation prévalant en Suisse peut parfois défavoriser la composante environnementale du développement durable du territoire, qu'elle est plus ou moins neutre pour la composante économique et qu'elle favorise la composante sociale.

Il faut également nuancer les effets des structures institutionnelles. Des pays qui ont connu des réformes *institutionnelles* (l'Allemagne par exemple avec la diminution du nombre des communes) n'obtiennent pas forcément de meilleurs résultats (la « consommation » de sol est par exemple proportionnellement plus forte en Allemagne qu'en Suisse).

Le Conseil fédéral est d'avis que la répartition actuelle des compétences peut être maintenue à condition que les cantons et les communes soient incités, plus qu'aujourd'hui, à collaborer entre eux et que les enjeux nationaux soient mieux pris en compte.

Rôle insuffisant de la Confédération ?

Certains prétendent que la Confédération n'a pas fait son travail. Ainsi, il aurait certainement été possible d'être plus exigeant en ce qui concerne les plans directeurs cantonaux, en particulier dans les années 80. Il faut toutefois considérer que notre pays s'est trouvé dans un processus d'apprentissage : personne ne savait exactement comment faire un plan directeur cantonal au début des années 80. Les choses se sont améliorées depuis, preuve en est la qualité des plans directeurs de deuxième génération par rapport à ceux de première génération. De plus, comme cela a été dit plus haut, les connaissances sur les processus territoriaux se sont étendues.

Par ailleurs, la Confédération a dû s'en tenir, dans sa pratique d'approbation des plans directeurs cantonaux, au contenu de la LAT. Or ce dernier est très imprécis, ce qui a conduit à des approches très diverses selon les cantons. Il faut toutefois noter que, même si la Confédération a approuvé tous les plans directeurs cantonaux et leurs adaptations, elle l'a fait fréquemment avec des réserves et après des négociations avec les cantons. La Confédération s'est toutefois trouvée démunie dès lors qu'il a fallu contrôler la mise en œuvre des mandats donnés aux cantons dans les décisions d'approbation ou lorsqu'il aurait fallu prendre des sanctions.

On peut certainement reprocher à la Confédération d'avoir tardé à élaborer ses plans sectoriels, voire de les avoir élaborés dans une perspective justement trop sectorielle.

Le Conseil fédéral ne souhaite pas intervenir dans les compétences des cantons. Mais il souhaite que la Confédération assume mieux que jusqu'à aujourd'hui son rôle de coordination et d'incitation, et qu'elle améliore sa propre planification.

Primauté des intérêts économiques ?

Les déficits de l'aménagement du territoire sont parfois expliqués par le fait que les intérêts économiques primeraient de toute façon.

Pour le Conseil fédéral, il est clair que les intérêts économiques doivent être pris en compte de manière adéquate dans le processus d'aménagement du territoire. Mais l'aménagement du territoire ne se soumet pas toujours aux intérêts économiques, il leur donne au contraire un cadre dans lequel ils doivent s'intégrer. Ce cadre est d'ailleurs souvent jugé trop restrictif par les milieux économiques.

Forces plus puissantes que les plans ?

Si les objectifs de l'aménagement du territoire peinent à être mis en œuvre, ce serait dû au fait que ce ne sont pas les plans d'aménagement qui orientent réellement le développement territorial, mais d'autres forces, plus puissantes. Par autres forces, on pense généralement aux politiques sectorielles à incidences spatiales (les transports, la protection de l'environnement, etc.), de même qu'au marché foncier, à la fiscalité, à l'application du principe de causalité (vérité des coûts), etc.

Il est évident que les infrastructures de transport ont des effets sur le développement territorial même si ces effets ne doivent pas être surestimés comme l'a démontré un projet de recherche mené par l'Office fédéral du développement territorial⁶. En ce qui concerne la protection de l'environnement, des recherches menées par les offices fédéraux du développement territorial et de l'environnement⁷ ont démontré qu'il y avait compatibilité entre les deux législations dès lors qu'elles sont appliquées de manière coordonnée et que les problèmes d'environnement sont documentés et réglés le plus tôt possible. Il n'y a pas non plus d'incompatibilité entre les autres politiques sectorielles (agriculture, politique régionale, etc.) et celle de l'aménagement du territoire dès lors qu'elles sont coordonnées à temps et judicieusement. L'existence d'une vision du développement du territoire suisse (voir plus bas projet de territoire) faciliterait considérablement la coordination des tâches à incidences spatiales.

Le différentiel foncier (le coût d'une maison familiale à la campagne par rapport au coût d'un logement de même taille en ville), de même que le financement des coûts de transport (où les coûts externes sont à la charge de la collectivité) et d'équipement (largement à la charge de la collectivité) ont très nettement un effet décentralisateur qui ne va pas dans le sens des objectifs de l'aménagement du territoire. L'application du principe de causalité aurait pour effet de rapprocher les lieux

⁶ Office fédéral du développement territorial : Effets territoriaux des infrastructures de transport. Tirer les leçons du passé... pour planifier le futur, rapport de synthèse, Berne, 2007

⁷ HERTIG, JACQUES : Installations à forte fréquentation, Meilleure coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire, 2006 ; Muggli, Rudolf : Installations à forte fréquentation, meilleure coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire, Cahier de l'environnement n° 346, OFEFP, 2002

d'habitation et les lieux de travail et favoriserait la densification. Il aurait également d'autres conséquences économiques et sociales.

Les effets de la concurrence en matière de fiscalité ne sont que partiellement connus. C'est pour les gros contribuables que ces effets sont sans doute les plus importants.

Résumé

Le Conseil fédéral est conscient des déficits de l'aménagement du territoire, même s'il convient de ne pas en exagérer l'importance. Ces déficits proviennent tout d'abord de la complexité objective de la matière, en particulier dans un pays densément peuplé comme la Suisse, puis des nombreux enjeux en cause et de la diversité des intérêts. Le développement territorial réel découle d'une foule de facteurs qui interagissent et dont les différents effets ne sont pas connus en totalité. La connaissance des processus territoriaux est toutefois meilleure aujourd'hui qu'hier. Il s'ajoute le fait que l'aménagement du territoire étant une tâche éminemment politique, il est difficile d'obtenir des consensus sur des objectifs très précis, ce qui explique que les plans en restent souvent à des formulations ouvertes. L'aménagement du territoire se prête mal à une activité de normalisation (au contraire de la législation sur la protection de l'environnement par exemple). Une normalisation marquée mènerait à un aménagement bureaucratique et technocratique incapable de s'adapter à l'évolution de la société. Il s'ajoute encore que l'aménagement du territoire touche les gens dans ce qui leur est le plus proche, à savoir leur cadre de vie. Il convient aussi de rappeler que nous vivons dans un pays démocratique et qu'il appartient aux ménages et aux entreprises de décider eux-mêmes, en fin de compte, du lieu où ils souhaitent exercer leurs activités. L'aménagement n'est autre qu'une orientation fournie en fonction de certains objectifs légitimés politiquement. Enfin, notre pays souffre, en raison de lacunes dans la formation professionnelle et continue, d'un manque de spécialistes qualifiés dans le domaine de l'aménagement du territoire.

C'est bien l'objet du P-LDTER de proposer des solutions aux problèmes évoqués ci-dessus.

6 La loi sur le développement territorial (LDTER)

Tout ce qui précède montre que les points suivants, notamment, plaident pour une révision de la LAT :

- l'évolution du pays vers une société urbaine ;
- le mitage du territoire ;
- les nouveaux espaces fonctionnels ;
- les nouvelles formes de gouvernance ;
- les lacunes de la LAT ;
- les nouvelles approches théoriques de l'aménagement du territoire.

Certes, une nouvelle loi ne peut à elle seule garantir la résolution de tous les problèmes. Mais elle peut préciser les règles du jeu en vue d'un développement territorial plus durable.

6.1 Orientation générale du P-LDTer

Le P-LDTer doit s'occuper des problèmes actuels et futurs prévisibles du développement territorial de notre pays.

La révision de la LAT doit permettre d'adapter le droit formel de l'aménagement du territoire et de corriger le droit matériel dans la mesure du nécessaire.

Le P-LDTer vise ainsi à régler essentiellement les questions suivantes :

- répondre aux besoins d'une population majoritairement urbaine vivant dans des espaces fonctionnels qui dépassent les frontières institutionnelles (point 6.2) ;
- maîtriser l'urbanisation (point 6.3) ;
- assurer la cohérence de l'action sur le territoire (point 6.4) ;
- prendre en compte la diversité du territoire suisse (point 6.5) ;
- mettre en place un aménagement du territoire dynamique (point 6.6) ;
- renforcer la compétitivité internationale de la Suisse (point 6.7).

6.2 Réalité urbaine et espaces fonctionnels

Une loi sur le développement territorial doit être en phase avec la réalité territoriale, raison pour laquelle différents articles du projet traitent spécifiquement des métropoles, des agglomérations et des villes (voir art. 21 - 23 P-LDTer). Pour autant, les espaces ruraux ne sont pas oubliés (voir art. 24 P-LDTer). Le P-LDTer part du principe que les espaces urbains et ruraux sont complémentaires et qu'ils ont les uns et les autres des qualités, des spécificités et des potentialités propres qu'il s'agit de mettre en valeur. En matière d'aménagement du territoire, il faut éviter de faire tout partout.

C'est également cette considération qui fait prendre en compte les espaces fonctionnels, sans toutefois leur donner des compétences formelles. Ce ne serait pas le rôle de la LDTer de redéfinir la Suisse. Le P-LDTer mise ainsi essentiellement sur la collaboration entre collectivités publiques dans les métropoles, dans les agglomérations et dans les espaces ruraux ; il attache une importance particulière à la collaboration transfrontalière (art. 4 P-LDTer). Pour faciliter et encourager cette nécessaire collaboration entre autorités, le P-LDTer prévoit un certain nombre de dispositions réglementaires (voir art. 3, 14, al. 1, 15, al. 2, 21 et 23 P-LDTer) ou incitatives (voir art. 12 s. P-LDTer).

6.3 Maîtrise de l'urbanisation

Un des principaux objectifs du P-LDTer est la maîtrise de l'urbanisation, qui est nécessaire tant pour des raisons liées au paysage (la qualité du paysage constitue une ressource très importante pour la Suisse) que pour des raisons de coûts (le développement incohérent de l'urbanisation coûte extrêmement cher et son financement à

long terme n'est pas garanti). Le développement futur de l'urbanisation constitue sans doute l'un des enjeux les plus importants pour notre pays.

C'est la raison pour laquelle le P-LD Ter prévoit les dispositions suivantes :

- coordination du développement de l'urbanisation dans les plans directeurs cantonaux (art. 28) ;
- mandat donné aux cantons de réexaminer leurs zones à bâtir dans les 5 ans suivant l'entrée en vigueur de la LD Ter (art. 76 – 79 et 84) ;
- mise en zone d'affectation différée des zones à bâtir surdimensionnées (art. 76) ;
- claire orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur (art. 28) ;
- nouvelle définition de la zone à bâtir (prise en compte des besoins régionaux et non plus des besoins communaux ; art. 40) ;
- mécanisme de compensation entre propriétaires dans certains cas particuliers (art. 78 s.) ;
- dispositions de nature à diminuer le phénomène de thésaurisation des terrains (art. 47) et à faciliter la construction (remaniements parcellaires [art. 45 s.], équipement [art. 41 - 44], accélération des procédures [art. 38 s. et 62 - 64]) ;
- dispositions relatives aux constructions dans les zones rurales (art. 48 - 57).

Ces différentes dispositions ont pour but de régler de manière durable le développement de l'urbanisation. Le réexamen des zones à bâtir se justifie par le fait que la majorité des zones à bâtir dans notre pays sont un héritage de la planification des années 70. La localisation et le dimensionnement des zones à bâtir ne correspondent plus forcément aux besoins futurs tels qu'on peut les évaluer aujourd'hui. Cela étant, il ne s'agit pas de tout bouleverser ; il s'agit plutôt de procéder à un contrôle et de corriger les situations les plus problématiques. Pour ce faire, il faut un mandat de la Confédération, faute de quoi il est peu probable que quelque chose se passe. Si rien n'est entrepris, la poursuite du mitage du territoire est programmée.

Différents milieux militent pour l'élaboration d'un plan national de l'urbanisation. Dans une prise de position du 16 novembre 2007, le Conseil pour l'organisation du territoire (qui est une commission extraparlamentaire du Conseil fédéral) plaide également pour des compétences accrues de la Confédération, notamment en matière d'urbanisation.

Le Conseil fédéral préfère une voie plus fédéraliste. Le rôle prépondérant du plan directeur cantonal assure une approche différenciée de la situation. L'approbation des plans directeurs cantonaux donne au Conseil fédéral l'occasion de vérifier que les cantons remplissent effectivement le mandat qui leur a été donné, sans que la Confédération se mêle du détail de l'aménagement du territoire dans les cantons.

Quant aux constructions dans les zones rurales, qui contribuent fortement au mitage du territoire, l'ambition est de régler cette question à long terme. Les nombreux changements de législation que nous avons connus sont en effet très problématiques du point de vue de la sécurité du droit. Le système proposé repose sur une claire répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. A la première la

tâche de définir des principes clairs, applicables et contrôlables, tandis que les seconds doivent avoir la possibilité de régler certains « détails ». Seule une telle solution est à même d'obtenir un consensus, de régler les problèmes et de tenir compte de la diversité des paysages.

6.4 Cohérence de l'action sur le territoire

La réussite d'une politique d'aménagement du territoire dépend beaucoup de la manière dont on coordonne les nombreuses activités à incidences spatiales, d'un point de vue tant horizontal que vertical. Cette coordination a souvent été insuffisante, raison pour laquelle le Conseil fédéral a pris différentes mesures dans les années 90 (voir point 3.2 ci-dessus), qui n'ont toutefois pas permis de remédier véritablement aux problèmes. Une coordination insuffisante entrave la voie vers un développement plus durable, coûte cher (différents investissements peuvent s'annuler quant à leurs effets) et rend la prise de mesures concrètes (par exemple la réservation de terrains nécessaires à long terme) plus difficile.

La coordination doit encore être améliorée, raison pour laquelle le P-LDter contient un certain nombre de mesures :

- l'obligation d'élaborer un projet de territoire, c'est-à-dire une vision du développement territorial du pays, qui serve de cadre aux différentes politiques sectorielles (voir art. 14) ;
- le développement des instruments d'aménagement existant déjà au niveau fédéral (conceptions et plans sectoriels ; voir art. 15) ;
- l'encouragement de nouvelles formes de gouvernance basée sur une coopération renforcée entre les différentes collectivités publiques de même qu'entre le secteur public et le secteur privé (voir art. 3).

Le projet de loi présenté accorde une grande importance au fait que les tâches sont à remplir en mode de partenariat. Pour autant qu'il existe une marge d'appréciation et que la législation n'impose pas explicitement la forme de la décision, le contrat de droit public doit continuer à être utilisé. Puisque de tels contrats sont déjà admis aujourd'hui entre l'administration et des personnes privées, ainsi qu'entre des instances administratives de même niveau (p. ex. entre cantons) ou de niveaux différents (p. ex. Confédération / cantons, cantons / communes, Confédération / villes) et qu'il est déjà fait un usage intensif de la possibilité d'agir sur la base de contrats, une réglementation législative explicite n'est pas nécessaire. Les contrats de droit public sont souvent un moyen de contribuer plus fortement à l'amélioration d'une situation ou à la réalisation ciblée de tâches d'aménagement. Mais le contrat de droit public peut aussi servir à passer à un niveau plus concret pour certains domaines des planifications, qu'il s'agisse de plans directeurs ou de plans d'affectation. Les réglementations contractuelles ne libèrent pas, bien sûr, de l'obligation de respecter les prescriptions légales.

6.5 Prise en compte de la diversité du territoire suisse

Si l'approche décentralisée de l'aménagement du territoire, liée à notre structure fédérale, a sans doute quelques inconvénients, elle a aussi d'indéniables avantages :

approche locale et participative des problèmes, conformité à la culture locale et régionale, prise en compte des différents types de paysages, etc.

Cette situation plaide pour le maintien d'une approche décentralisée de l'aménagement du territoire dans notre pays, moyennant l'encouragement de formes de collaboration (voir ci-dessus). Il n'est pas possible d'appréhender partout le territoire de la même manière. Au contraire, il faut valoriser les différences et perpétuer la diversité des paysages. C'est la raison pour laquelle le projet de LDTer maintient les plans directeurs cantonaux en tant qu'instruments principaux de l'aménagement du territoire (avec un contenu minimal précisé) et ne fait aucune proposition précise en ce qui concerne les plans d'affectation (sinon la distinction entre territoire constructible et non constructible).

Dans le domaine des constructions dans les zones rurales, le projet de LDTer offre même des marges de manœuvre supplémentaires aux cantons dans la mesure où il leur est désormais possible d'adopter – dans les limites posées par la législation fédérale – une réglementation adaptée à leurs besoins propres et à leurs spécificités régionales (cf. art. 51 P-LDTer). L'utilisation des marges de manœuvre doit alors passer avant tout par la planification des zones rurales (principe de planification).

6.6 Mise en place d'un aménagement du territoire dynamique

Le P-LDTer veut un aménagement du territoire dynamique, qui réponde aux besoins de la société d'aujourd'hui et de demain. C'est ainsi qu'il accorde une grande importance à la notion de « projet », prise en compte dans un certain nombre de dispositions :

- Projet de territoire Suisse (art. 14) ;
- projets de territoire cantonaux comme base des plans directeurs cantonaux (avant de coordonner, il faut savoir quel est le développement souhaité ; art. 26) ;
- conception évolutive des planifications fédérales et des plans directeurs cantonaux (mise en évidence de l'importance du processus, p. ex. par l'utilisation du terme de planification directrice) ;
- introduction du projet d'agglomération (art. 23) ;
- poursuite de la politique des projets modèles, qui permettent de développer l'innovation en matière d'aménagement du territoire (art. 12) ;
- mesures d'incitation possibles (art. 12 s.).

Par ces différentes dispositions, le P-LDTer met concrètement en œuvre les nouvelles théories de l'aménagement du territoire (voir plus haut ch. 4.2, mise en œuvre du rapport « Scholl ») et privilégie la « culture de projet ».

6.7 Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse

Une nouvelle loi sur le développement territorial a aussi pour rôle d'aider la Suisse à maintenir, au moins, et si possible à renforcer sa compétitivité au cœur de la mondia-

lisation croissante. Il importe donc que les objectifs attribués au développement territorial ménagent aussi des conditions favorables au développement économique de notre pays (cf. art. 5, let. d et art. 6, let. d P-LDTER). Avec la proposition de renforcer l'association de particuliers à la planification (cf. art. 3 P-LDTER) et la confirmation de la possibilité existant déjà de conclure des contrats de droit public avec des personnes privées, les investisseurs privés ont la possibilité d'inscrire leurs intérêts dans le projet à un stade précoce et d'avoir ainsi une influence sur la création de conditions générales favorables du point de vue économique. L'obligation de collaborer avec les autorités étrangères concernées qui est prévue (art. 4 P-LDTER) joue aussi un rôle non négligeable pour la politique des affaires économiques extérieures. De même, le paysage est un facteur subjectif qui ne cesse de gagner en importance pour la concurrence internationale des localisations. Les dispositions du P-LDTER à cet égard (cf. principalement l'art. 7 et l'art. 31) sont donc primordiales pour la compétitivité de la Suisse au niveau international. La promotion souhaitable de la place économique suisse pourra aussi tirer profit du soutien qu'il est prévu d'accorder aux projets novateurs (art. 12 P-LDTER) et des améliorations proposées pour assurer les surfaces nécessaires aux projets d'intérêt national (art. 19 P-LDTER). Mais le projet de LDTER doit également tenir compte du fait que les métropoles et agglomérations sont le moteur de l'économie helvétique et il est proposé en ce sens d'introduire des dispositions explicites sur la planification au sein des espaces fonctionnels (art. 21 ss P-LDTER). Enfin, des effets positifs pour le renforcement de la place économique suisse sont aussi escomptés par l'accélération des procédures (art. 38 s. et art. 62 ss P-LDTER) – dans la limite des compétences constitutionnelles de la Confédération – et par le recours plus fréquent à des instruments de l'économie de marché (art. 65 ss P-LDTER).

6.8 Relation avec le Projet de territoire Suisse

Dans l'intérêt d'aboutir à une politique de développement territorial cohérente, il est nécessaire que la présente révision de la loi sur l'aménagement du territoire et le Projet de territoire Suisse – qui est en cours d'élaboration par un partenariat entre la Confédération, les cantons, les villes et les autres communes sur la base d'une convention passée entre le DETEC, les cantons⁸, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses – fassent l'objet d'une coordination optimale.

Dans une large mesure, le présent projet et le Projet de territoire Suisse ont été élaborés en parallèle. Les résultats issus des forums Perspectives et des forums Echos menés pour le Projet de territoire Suisse ont donc pu être intégrés dans l'élaboration du projet de révision. Le Projet de territoire Suisse sera mis en consultation auprès des cantons, des villes, des communes, des organisations et des associations durant la première moitié de 2009, ce qui permettra de disposer de la version adaptée vers le milieu de l'année 2009. La consultation sur la révision de la LAT se déroule parallèlement. Le message qui sera préparé pour présenter la révision de la loi sur l'aménagement du territoire pourra donc tenir compte non seulement des résultats de la procédure de consultation mais aussi du Projet de territoire Suisse. La coordina-

⁸ Représentés par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et par la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP).

tion de ces deux projets cruciaux pour le développement territorial de la Suisse pourra ainsi être garantie.

7 Initiatives populaires

Le peuple sera amené à se prononcer sur les trois initiatives populaires suivantes en relation avec l'aménagement du territoire :

- La première, dite « pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires », demande que les résidences secondaires ne constituent qu'au maximum 20 % du parc des logements et de la surface brute habitable de chaque commune.
- La deuxième, dite « contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement », demande que différentes installations ne puissent être autorisées que si elles répondent à un besoin national urgent et que le développement durable est assuré.

Dans ses messages du 29 octobre 2008⁹, le Conseil fédéral a chargé les deux chambres fédérales de soumettre les deux initiatives au scrutin populaire et à celui des cantons, en leur recommandant de les rejeter.

- Une troisième initiative, dite « initiative du paysage », entend renforcer les compétences de la Confédération en matière d'aménagement du territoire (tâche commune des cantons et de la Confédération), stabiliser les zones à bâtir et régler les problèmes de résidences secondaires.

Le Conseil fédéral n'a pas encore adopté le message relatif à cette initiative. Cependant, il a décidé le 19 septembre 2008 de proposer la présente révision comme contre-projet indirect à l'initiative.

Ces trois initiatives mettent en évidence un certain malaise dû au développement territorial réel. Elles mettent également en exergue l'importance de l'aménagement du territoire dans notre pays et la nécessité de repenser le droit qui le régit.

II Partie spéciale

1 Explications des dispositions

1.1 Titre 1 : Introduction

1.1.1 Chapitre 1 : Dispositions fondamentales

Art. 1 But

L'article 75 Cst. charge la Confédération et les cantons de veiller à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et à une occupation rationnelle du territoire. Les

⁹ FF 2008, 7891 et FF 2008, 7907

« Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse », élaborées par le Conseil fédéral en 1996, lient pour la première fois de manière explicite ce mandat à l'idée directrice du développement durable. Le « Projet de territoire », en cours d'élaboration, confirme de manière concrète l'orientation de durabilité de la politique du développement territorial.

Le principe de développement durable exige de la part de la politique qu'elle prenne en compte de manière équilibrée les trois dimensions suivantes : « capacité économique », « solidarité sociale » et « responsabilité environnementale ». La loi sur le développement territorial doit assumer cette mission. Cette loi vise à faire concorder dans leur ensemble les besoins territoriaux d'ordre économique (conditions d'implantation pour l'économie, infrastructures, développement équilibré de parties du territoire, équipement des terrains), social (territoires réservés à l'urbanisation et à la récréation attractifs et de haute qualité, protection contre les dangers naturels) et écologique (utilisation mesurée du sol, mise en valeur d'un patrimoine culturel de qualité, conservation de territoires encore à l'état naturel). Le principe de développement durable exige à cet égard une orientation sur le long terme, tenant compte d'une attitude responsable face à l'avenir. La loi doit permettre de satisfaire aujourd'hui les attentes portant sur le territoire, sans priver les générations futures de la possibilité de satisfaire leurs propres besoins.

Comme on l'a dit, le développement territorial ne répond pas encore à cet objectif, de sorte qu'il ne peut pas être qualifié de durable. En témoignent de façon évidente une utilisation du sol à peine freinée et toujours estimée à presque 1 m² à la seconde, ainsi que la poursuite du découpage et de la dégradation des paysages. La loi doit donc créer les conditions permettant de renforcer l'efficacité de la politique de développement territorial.

Art. 2 Obligation de planifier et de coordonner les tâches à incidence territoriale

La Confédération, les cantons et les communes doivent à l'avenir, comme jusqu'ici, être tenus d'établir, pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, les plans d'aménagement nécessaires et de faire concorder ceux-ci entre eux. De plus, l'obligation d'assurer la coordination s'applique formellement aux autres planifications sectorielles, en particulier celles qui sont prévues dans le domaine de l'environnement (al. 1).

Les collectivités précitées doivent bien entendu tenir compte des effets que leurs autres activités peuvent déployer sur le territoire, les équipements et l'environnement (al. 2) et laisser aux autorités subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire, conformément au principe de subsidiarité (al. 3).

Les modifications prévues aux alinéas 1 et 2 précisent, comme le demande le Parlement, comment la coordination entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement peut être améliorée¹⁰. Le contenu matériel de l'article 2 P-LD Ter correspond ainsi à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en vigueur (art. 2 LAT).

¹⁰ Cf. à ce sujet la motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats acceptée par les deux Chambres : Meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire (04.3664)

Les modifications proposées aux alinéas 1 et 3, pendant du droit en vigueur, sont simplement d'ordre rédactionnel.

Art. 3 Collaboration en Suisse

Les tâches ayant des effets sur le territoire ne peuvent être accomplies de manière optimale que si toutes les collectivités territoriales et autorités concernées sont associées très tôt au processus. Seule cette manière de faire permet d'identifier, déjà à un stade avancé, tous les éléments pertinents, de les apprécier et de les placer dans un contexte matériel plus large.

A la différence de ce que prévoit le droit en vigueur, la collaboration ne doit pas être simplement mentionnée de manière explicite en rapport avec les plans directeurs des cantons (art. 7 LAT) et les planifications de la Confédération (art. 13, al. 2 LAT en liaison avec l'art. 18 OAT). La collaboration est d'une importance telle qu'elle doit être encouragée dans la nouvelle loi sur le développement territorial déjà au niveau des dispositions fondamentales.

L'alinéa 1 énonce une obligation expresse de collaboration, découlant directement de l'article 75, alinéa 2 Cst. S'il ne mentionne de manière explicite que la collaboration entre la Confédération et les cantons, il va de soi qu'il comprend aussi la collaboration entre les cantons eux-mêmes¹¹. Eu égard à l'importance croissante des villes, ces dernières doivent aussi être soumises formellement à cette obligation à côté des partenaires traditionnels de la collaboration (Confédération, cantons et communes).

Les buts et principes de la nouvelle loi sur le développement territorial doivent constituer au sens matériel du terme une ligne de conduite pour l'accomplissement des tâches dans le domaine concerné. Selon l'alinéa 2, on doit en outre tenir compte du fait que les particuliers également accomplissent souvent des tâches qui ont des effets considérables sur l'organisation du territoire. On doit mentionner dans ce contexte non seulement les équipements générant un trafic intensif comme les grandes installations de sport et de loisirs, les centres d'achat ou marchés spécialisés, mais aussi les installations servant à l'approvisionnement et celles servant à l'élimination des déchets. Les autorités doivent donc se voir contraintes d'exercer une influence, dans les limites de leurs compétences, pour que les particuliers observent eux aussi, lors de l'accomplissement de leurs tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les buts et principes du projet de LDTer, faute de quoi il ne serait guère possible de mettre en œuvre un développement du territoire cohérent. La mention formelle des particuliers en tant qu'acteurs de l'aménagement du territoire constitue toutefois en même temps un appel à l'adresse des autorités responsables de l'aménagement du territoire invitant ces dernières à coopérer également avec eux.

Les tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire sont de moins en moins souvent accomplies dans le seul cadre institutionnel. Les espaces fonctionnels (voir à ce sujet le commentaire relatif aux art. 21 ss P-LDTer) gagnent toujours plus d'importance. Dans la plupart des cas, ces espaces fonctionnels se superposent au

¹¹ Cf. LENDI, in : St. Galler Kommentar BV, 2^e édition, art. 75, ch. 29

territoire de plusieurs cantons. Cette réalité doit être prise en compte à l'alinéa 3, en obligeant formellement les cantons impliqués par de tels cas à veiller ensemble à un développement ordonné de l'espace fonctionnel concerné.

Art. 4 Collaboration avec l'étranger

L'exercice d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire ne s'arrête pas aux frontières nationales. Vu l'importance croissante de la coopération transfrontalière, la collaboration avec l'étranger doit désormais faire l'objet d'une disposition à part.

Etant donné que les activités à incidence spatiale ayant des effets par delà les frontières relèvent de la compétence aussi bien de la Confédération, des cantons que des communes, l'obligation de collaboration avec les autorités des Etats voisins s'adresse dans une même mesure à toutes les collectivités territoriales.

La collaboration ne doit pas conduire à un exercice purement alibi. C'est pourquoi le projet de loi impose une collaboration précoce («dès que possible») et donc implicitement aussi une information précoce. Car, sans information complète sur les activités projetées qui ont des effets sur l'organisation du territoire, aucune collaboration constructive ne peut s'ensuivre. Par «dès que possible», il faut comprendre que l'information et la collaboration ont lieu à un moment où de toutes parts la flexibilité nécessaire existe encore, afin de rechercher dans le cadre d'un dialogue constructif les meilleures solutions possibles avec les autres partenaires.

La formulation proposée à l'alinéa 1 fait ressortir clairement que la collaboration est nécessaire chaque fois que survient l'éventualité d'effets produits par des activités à incidence spatiale sur les régions limitrophes des pays voisins. Il n'est souvent pas possible de déclarer d'emblée avec certitude que des activités à incidence spatiale déploieront des effets au-delà des frontières nationales. C'est pourquoi l'alinéa 1 est placé sous la devise : dans le doute, engager la collaboration.

Tandis que le droit en vigueur (art. 7, al. 3 LAT) invite simplement les cantons frontaliers à rechercher la collaboration avec les autorités des régions limitrophes des pays voisins, l'alinéa 1 de l'article 4 du P-LDTER oblige désormais ces cantons à mettre en œuvre la collaboration. En d'autres termes, la collaboration ne doit plus seulement être recherchée, mais être mise en place de manière concrète.

Etant donné que le Conseil fédéral est responsable, selon l'article 184 Cst., des affaires étrangères, les cantons frontaliers concernés doivent impérativement informer la Confédération au sujet de leurs contacts avec les Etats voisins (al. 2). Le destinataire de cette information doit être l'Office fédéral du développement territorial qui renseigne en bonne et due forme le Conseil fédéral sur la coopération transfrontalière.

L'alinéa 3 prévoit de manière explicite la liberté de choix des instruments à utiliser. La Confédération ne peut imposer à un Etat voisin aucun instrument d'aménagement déterminé. Finalement, il appartient aux partenaires concernés de définir, par accord réciproque, l'instrument le mieux approprié pour résoudre les problèmes concrets d'aménagement. Si les résultats issus des planifications interétatiques sont d'importance cantonale ou supracommunale, et nécessitent dans une large mesure

la concordance avec d'autres intérêts, ils doivent figurer dans le plan directeur cantonal. Ces résultats n'obtiennent ainsi force obligatoire à l'égard des autorités situées à tous les niveaux qu'après approbation par le Conseil fédéral (art. 34, al. 1 P-LDTER). Seuls les « principaux » résultats issus des planifications interétatiques doivent être reportés dans le plan directeur cantonal.

1.1.2 Chapitre 2 : Buts du développement territorial

1.1.2.1 Remarques préliminaires

Les buts et principes mentionnés aux articles 1 et 3 de la LAT ont fait leurs preuves. C'est pourquoi il faut en principe maintenir ces dispositions, qui revêtent une importance centrale pour la balance des intérêts. De même, il faut que ces dispositions soient vérifiées à la lumière des expériences faites lors des dernières décennies et, là où cela s'avère pertinent, les renforcer, les préciser et les actualiser.

Le projet d'une nouvelle loi sur le développement territorial n'a pas à reprendre tout ce qui figure formellement aux articles 1 et 3 LAT. Cela ne signifie pas pour autant que ce qui n'apparaît plus explicitement dans le nouveau projet ne serait plus important. Ces éléments sont cependant compris en partie dans les nouvelles dispositions, qui sont de portée plus générale et moins axées sur des aspects particuliers.

Le but visant, selon son énoncé explicite dans le droit en vigueur (art. 1, al. 2, let. c LAT), à promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation, n'a pas été repris dans le projet de loi. Ce but avait sans aucun doute un sens au moment de la promulgation de la LAT. Aujourd'hui, les structures de l'urbanisation sont développées. La tendance doit – dans l'intérêt d'une utilisation mesurée du sol – aller à l'avenir dans la direction d'une densification. Dans une telle situation, l'accent ne doit pas être porté davantage encore sur la décentralisation de l'urbanisation comme but fondamental de la politique d'organisation du territoire. L'occupation décentralisée du territoire conserve toutefois son importance dans le contexte de l'article 104, alinéa 1, lettre c Cst. selon lequel les instruments de la politique agricole doivent être actionnés de telle sorte que l'agriculture puisse aussi être pratiquée de manière durable dans les structures spatiales présentes et que sa production soit orientée vers le marché.

Le droit en vigueur offre une place relativement large à l'implantation de constructions et installations publiques ou d'intérêt public (voir art. 3, al. 4 LAT). Mais ce qui est prévu dans cette disposition revêt aussi une importance pour des objets qui n'appartiennent pas à cette catégorie de constructions et d'installations. Un tel traitement, à qualifier de souple, réservé à l'implantation de constructions et installations publiques ou d'intérêt public ne se justifie donc plus. Le présent projet tient compte de cette catégorie de constructions et installations sans toutefois lui accorder une importance disproportionnée.

Le chapitre 2 du titre 1 du projet traite des « buts de développement territorial ». La distinction effectuée par le droit en vigueur entre buts et principes régissant l'aménagement n'est ainsi pas reprise. Comme les principes régissant l'aménagement contenus dans le droit en vigueur sont finalement aussi l'expression

de buts concrets valables pour des domaines particuliers (le paysage [art. 3, al. 2 LAT], territoires réservés à l'habitat et à l'exercice d'activités économiques [art. 3, al. 3 LAT] et constructions et installations publiques ou d'intérêt public [art. 3, al. 4 LAT]), il n'y a aucune raison de maintenir cette distinction abstraite. Ceci d'autant moins que les « buts et principes » sont aujourd'hui toujours énumérés d'un seul trait et que la distinction qualitative entre les uns et les autres est à peine perceptible. Il apparaît dès lors logique de ne parler à l'avenir que de « buts de développement territorial ».

De façon plus transparente que dans le droit en vigueur, les buts généraux seront formulés en premier lieu à l'article 5 P-LDTER, qui correspond pour l'essentiel à l'article 1 de la LAT. Ces buts seront ensuite détaillés pour les domaines « urbanisation et transports » (art. 6 P-LDTER) et pour les « territoires ouverts » (art. 7 P-LDTER), chacun de ces domaines faisant l'objet d'articles propres.

Art. 5 Buts généraux

Les buts généraux sont axés sur les trois dimensions du développement durable.

L'utilisation mesurée de la ressource inextensible qu'est le « sol » doit être la ligne de conduite applicable à chaque action ou processus ayant des effets sur l'organisation du territoire (let. a). Ce but de niveau supérieur du développement territorial ressort déjà de l'article 75, alinéa 1 Cst. et fait l'objet d'une mention expresse dans le droit en vigueur (art. 1, al. 1 LAT).

A la différence du droit actuel, il est précisé que le sol doit être appréhendé dans ses trois dimensions, donc y compris sa dimension verticale, en hauteur comme en profondeur¹². Il est vrai que tel est théoriquement déjà le cas aujourd'hui. Cependant, force est de constater que, dans la pratique et à l'exception de quelques domaines particuliers¹³, le sous-sol, notamment, et les potentiels qu'offrent ses ressources sont généralement négligés, en particulier au niveau de la planification. Or, le sous-sol est de plus en plus utilisé à diverses fins : extraction des eaux souterraines, canalisations, galeries techniques, tunnels de transport, sondes géothermiques, stockage (caves, parkings). Il n'est toutefois pris en compte que de façon ponctuelle et sectorielle, à l'occasion d'un projet concret de construction ou d'installation, et n'est que rarement intégré dans les études et projets de planification, directrice ou d'affectation. Une telle approche, alliée à une méconnaissance du sous-sol, n'est pas sans conséquences : ressources mal exploitées, conflits d'usages, coûts excessifs, voire risque d'accidents majeurs. En mentionnant désormais explicitement la dimension verticale du sol dans l'article sur les buts généraux, on entend induire une nouvelle pratique de l'aménagement du territoire, qui prenne systématiquement en compte les données de base relatives notamment au sous-sol, qui identifie les potentiels de ses

¹² Cet ajout et son commentaire se fondent sur les constats et préconisations faits dans le cadre du projet de recherche, encore en cours, « Ressources du sous-sol et développement durable des zones urbaines », inscrit dans le PNR 54 « Développement durable de l'environnement construit ». Pour en savoir plus sur ce projet, voir: <http://geolep.epfl.ch/page26654.html>.

¹³ On peut mentionner notamment le plan sectoriel des dépôts en couches géologiques profondes, le cadastre des sites pollués, les secteurs de protection des eaux, les inventaires des nappes souterraines et des installations servant à la protection des eaux, la régale des mines des cantons.

ressources et planifie ses utilisations futures ; on entend également établir clairement qu'à chaque fois que la loi mentionne le territoire ou le sol, elle inclut également leur dimension verticale. Cela vaut pour la définition des buts, mais aussi pour la planification, directrice ou d'affectation, sans qu'il soit besoin de le répéter dans chacune des dispositions topiques. S'agissant de promouvoir une nouvelle pratique, qui plus est dans un domaine revêtant des aspects assez techniques, la loi devra vraisemblablement être précisée par voie d'ordonnance et, sans doute, par la mise à disposition d'un guide.

La lettre b correspond pour l'essentiel à l'article 1, alinéa 2, lettre a LAT. Le projet utilise désormais la notion de « ressources » au lieu de « bases (naturelles) de la vie », car elle est plus large. Il doit de même mentionner expressément la protection ou le maintien de la biodiversité. Le maintien de la biodiversité, qui est conditionné par l'existence de territoires et de réseaux de territoires, appartient aux buts fondamentaux du développement territorial en Suisse. A la différence du droit en vigueur toutefois, le projet traite le paysage dans une lettre distincte (let. c).

La lettre c traite les paysages en tant qu'échelles importantes du développement territorial. La notion de « paysage » est utilisée à dessein au pluriel, car il n'existe pas *un* paysage. Les acteurs du développement territorial doivent tenir compte de cette hétérogénéité lors de leurs travaux. La formulation proposée précise de manière claire que les paysages ne sont pas statiques. Ils se modifient et évoluent constamment, que ce soit avec ou sans intervention humaine. Un développement réfléchi du paysage doit cependant toujours viser à une amélioration de la situation existante. La notion de « développement » est donc toujours dépendante des caractéristiques concrètes du paysage concerné et ne doit en aucun cas être interprétée comme une invitation indirecte à élever des constructions dans un paysage sans avoir procédé préalablement à une étude. Dans un paysage intact, le « développement » souhaitable peut donc très bien signifier sa protection, son maintien en l'état. Une formulation exclusivement axée sur la protection, le maintien ou la conservation des paysages ne tiendrait toutefois pas compte des réalités et donnerait un signal erroné.

La lettre d souligne l'importance que revêt le développement territorial pour l'économie et partant pour le renforcement de la compétitivité. Elle reprend par analogie ce qui est déjà prévu dans le droit en vigueur (art.1, al. 2, let. b et c LAT). La mise en place de conditions spatiales favorables pour l'économie suppose aussi la promotion de la vie sociale et culturelle dans les différentes parties du pays. L'économie ne dispose de bonnes conditions d'implantation que si le territoire concerné est aménagé – au sens général du terme - de façon attractive. Sur la base de ces considérations, on a renoncé à intégrer textuellement dans le projet de loi le libellé de l'article 1, alinéa 2, let. c de la LAT. Pour atteindre cet objectif, il peut être indiqué, le cas échéant, de promouvoir une décentralisation de l'économie.

Doit aussi être ajouté aux buts généraux un accent donné à la solidarité à promouvoir entre les différentes parties du pays (let. d). Cette idée de cohésion, considérée comme importante, ne figure nulle part dans le droit actuel. Or les régions ne doivent pas se développer les unes aux dépens des autres ; au contraire, il importe que les mesures de développement territorial contribuent à permettre à chaque région de

bien exploiter ses potentiels – en tenant compte des autres buts mentionnés dans la loi. Dans ce domaine, la coordination à l'échelle suisse passe spécialement par le Projet de territoire Suisse (art. 14 P-LDTer).

La lettre f correspond au contenu du droit en vigueur (art. 1, al. 2, let. d LAT). La garantie de sources d'approvisionnement suffisantes inclut la mise en place de conditions sûres et favorables pour l'approvisionnement en biens et en services ; on peut ainsi renoncer à reprendre dans le projet de loi l'article 3, alinéa 3, lettre d de la LAT.

La lettre g correspond au droit en vigueur (art. 1, al. 2, let. e LAT).

Art. 6 Urbanisation et transports

L'article 6 P-LDTer concrétise les mesures que les collectivités – ici on s'adresse aux cantons et aux communes – doivent au minimum prendre dans le domaine « de l'urbanisation et des transports », pour atteindre les buts généraux du développement territorial formulés dans l'article 5 PLDTER. Les cantons et les communes sont libres d'en prendre d'autres qui vont au-delà de celles qui sont formellement mentionnées dans l'article 6 P-LDTER. C'est pourquoi l'énumération des mesures n'est pas exhaustive.

L'équipement en moyens de transport des zones urbanisées est traité plus d'une fois dans l'article 6 P-LDTER. C'est que le développement des zones urbaines et celui des transports ne sauraient être traités séparément. Le besoin de coordination dans ce domaine est connu depuis longtemps déjà. Vu l'importance de la coordination entre urbanisation et transports, les collectivités sont formellement obligées de faire concorder entre eux le développement des zones urbanisées et celui des transports (let. i). L'article 6 P-LDTER confère une importance particulière à l'équipement en transports publics. D'un côté, le développement de l'urbanisation doit en principe avoir lieu dans les territoires qui sont bien reliés à des réseaux de transport public (let. a) et de l'autre, les communes doivent à l'avenir veiller à ce que les zones d'habitat et d'activités, ainsi que les équipements centraux tels que écoles, hôpitaux, installations de loisirs et services publics, soient bien desservis par les transports publics (let. c). Ce faisant, il faut veiller à faire concorder aussi les besoins et l'offre en vue d'une optimisation des coûts. A côté des transports publics, on doit accorder l'importance qui lui revient à la mobilité douce, dont la fonction de transport est précisément essentielle dans les espaces urbains et les agglomérations densément peuplées : à l'avenir, il conviendra de prévoir une offre de bonne qualité en mobilité douce – à mentionner ici avant tout les pistes cyclables et les chemins piétonniers – dans les zones réservées à l'habitat, aux activités et aux loisirs. Cela n'est pas uniquement valable lorsque des territoires sont nouvellement délimités. Si des zones d'habitat, d'activités et de loisirs existantes ne disposent encore d'aucune d'infrastructure réservée à la mobilité douce, cette infrastructure doit être créée (let. j). L'article 6 P-LDTER met, il est vrai, l'accent sur les transports publics et la mobilité douce. Bien entendu, cela ne change toutefois rien au fait que le trafic individuel motorisé continuera comme par le passé à jouer un rôle important lors de la réalisation d'infrastructures de transport dans les aires urbanisées.

De façon plus précise que dans le droit en vigueur, selon lequel il est simplement – mais au moins – demandé que l'étendue des zones urbanisées soit limitée (art. 3, al. 3 LAT), le projet de loi demande explicitement aux communes – et cela est nouveau – selon la lettre a de créer des zones urbanisées compactes. Le développement de l'urbanisation doit de plus avoir lieu dans ceux des territoires qui sont déjà largement bâtis. De cette manière, on s'oppose à l'apparition de nouvelles amorces d'urbanisation dans un pays où les constructions sont de toute façon déjà dispersées.

La lettre b correspond pour l'essentiel à l'article 3, alinéa 3 lettre b de la LAT ; elle ne traite désormais plus simplement les zones d'habitat, mais encore les zones urbanisées en général. Comme les zones d'habitation sont cependant les zones les plus sensibles face aux nuisances et inconvénients, elles continuent à faire l'objet d'un traitement particulier.

La lettre c correspond pour l'essentiel à l'article 3, alinéa 3, lettre a de la LAT. Le projet de loi introduit comme nouveauté aussi les installations importantes à côté des zones d'habitat et d'activités. Est également nouvelle l'exigence de disposer d'équipements pour les transports publics non seulement « suffisants », mais aussi convenables (« biens reliés »). La nouvelle formulation proposée maintient quant au fond ce qui figure aujourd'hui à l'article 3, alinéa 4 de la LAT, en le plaçant dans un contexte plus large.

Selon l'article 6 P-LDTER, les collectivités sont tenues d'accorder une plus grande attention aux aspects qualitatifs, que ce soit en rapport avec l'urbanisme (let. e), ou avec la configuration des zones urbanisées (let. g). Le maintien d'espaces verts et de surfaces libres doit s'accompagner d'un souci de préservation et de renforcement de la diversité biologique.

Pour l'application concrète des buts généraux (art. 5, let. d P-LDTER), la lettre d souligne en outre expressément que les collectivités doivent prendre les mesures appropriées pour contribuer à l'amélioration de l'attractivité locale pour l'économie. De la sorte, la dimension économique du développement durable est aussi prise en compte.

Enfin, l'article 6 P-LDTER ancre de façon explicite la dimension sociétale du développement durable, en obligeant d'accorder l'importance due à la protection contre les dangers (let. h) et à la réalisation d'espaces urbanisés attractifs (let. f). Lors de la planification de nouvelles zones d'habitat, la protection contre les dangers passe en premier lieu par l'inoccupation des zones dangereuses ou par une construction appropriée, qui tienne compte des risques. La lettre h doit assurer que toutes les mesures d'aménagement du territoire, notamment les intégrations à la zone à bâtir, sont prises en tenant compte de tous les dangers en présence (en particulier les dangers naturels tels que le danger d'avalanche ou d'inondations et les risques techniques). Pour les objets existants, il convient de veiller à ce qu'ils soient protégés contre ces dangers dans une bonne mesure.

Art. 7 Territoires ouverts

L'article 7 P-LDTER concrétise les mesures que les collectivités – sont impliqués ici, de la même manière que dans l'article 6 PLDTER, les cantons et les communes – doivent au minimum prendre concernant les territoires ouverts, afin d'atteindre les buts généraux formulés à l'article 5 P-LDTER. Les cantons et les communes sont libres d'en prendre d'autres qui vont au-delà de celles qui sont formellement mentionnées dans l'article 7 P-LDTER. C'est pourquoi l'énumération des mesures n'est pas exhaustive.

Tombent sous la notion de territoires ouverts, tous les territoires qui ne pas consacrés en premier lieu à des buts d'urbanisation. Sont concernés essentiellement tous les territoires qui dans une très large mesure ne sont pas encore couverts de constructions, même si cela ne signifie pas qu'il ne puisse rien se passer en matière de construction dans ces territoires.

Les paysages comportent en Suisse diverses typologies et remplissent différentes fonctions : dans les territoires ouverts, l'agriculture doit pouvoir avant tout disposer de l'espace nécessaire à l'accomplissement de tâches variées. Les paysages intacts – le capital de notre tourisme – doivent conserver leur beauté. Dans les territoires ouverts, ceux qui sont à la recherche de délasserment doivent pouvoir combler leurs attentes. Les cantons et les communes doivent tenir compte de cette situation de départ complexe lorsqu'ils ont affaire à des territoires ouverts et créer les conditions permettant de faire évoluer les paysages en fonction de leurs caractéristiques propres et leurs atouts (let. a).

Le principe de droit constitutionnel visant à séparer les territoires constructibles et les territoires non constructibles exige que l'on maintienne les territoires ouverts libres de toute construction. A la différence des zones à bâtir, dont le destin est justement d'être prévues pour des constructions, les territoires ouverts remplissent d'autres fonctions, lesquelles ne peuvent être assumées que si les constructions, sans être exclues, restent limitées à des buts spécifiques. Pour respecter la nature des territoires ouverts, les cantons et les communes doivent en outre veiller à maintenir libres de constructions de grandes surfaces continues d'une certaine étendue. Compte tenu du fait que le problème de dispersion des constructions n'est toujours pas résolu, les collectivités publiques doivent être liées dans la lettre b de la disposition en question par ce devoir – se rapportant aux zones agricoles, comme c'est le cas selon le droit en vigueur (voir l'art. 16, al. 1 en rapport avec l'art. 2 LAT).

La lettre c correspond pour l'essentiel au droit en vigueur (art. 3, al. 2, let. a LAT), mais elle va cependant plus loin dans la mesure où les tâches de l'agriculture sont, conformément à l'article 107 Cst., traitées de façon générale et qu'une attention toute particulière est vouée à l'approvisionnement sûr de la population, ce grâce à une mention spéciale concernant le maintien de surfaces suffisantes en terres arables.

La lettre d oblige les collectivités publiques, lors de l'examen de la licéité de projets de constructions, à accorder une attention particulière à l'intégration des constructions dans le paysage. Dans ce cas, plus les paysages sont sensibles, plus grandes

seront les exigences à poser. Une disposition analogue se trouve déjà dans le droit en vigueur sous les principes régissant l'aménagement (art. 3, al. 2, let. b LAT).

La lettre e correspond largement au droit en vigueur (art. 3, al. 2, let. c LAT). La disposition ne prévoit à vrai dire aucune interdiction absolue de bâtir. La formulation proposée fait toutefois clairement ressortir que l'on ne peut s'écarter de l'obligation de maintenir les zones en question libres de toute construction que si d'importants intérêts publics la commandent. Ce cas ne peut se produire par exemple, que s'il s'agit de la réalisation d'ouvrages publics ou d'intérêt public, telles qu'installations portuaires ou chemins de promenades situés le long de rives, ou bien de constructions qu'il est nécessaire d'ériger pour faciliter l'accès aux rives ou leur cheminement (p. ex. chemins ou places de repos). On précise ainsi que le maintien d'une zone libre de toute construction est une règle qui ne peut être transgressée que dans des cas exceptionnels. En outre, l'accès ne peut pas être garanti sans réserve, mais doit être « facilité » ; dans ce cas, on tiendra compte du fait que les rives de lacs et de cours d'eau ne sont pas seulement des endroits réservés au délassement de la population, mais aussi un habitat naturel pour plantes et animaux dont la protection implique en règle générale une interdiction d'aménager des accès¹⁴.

La lettre f s'appuie sur le droit en vigueur (art. 3, al. 2, let. d LAT), mais va plus loin en traitant aussi de façon explicite – et cela est nouveau dans le projet – les paysages, les sites et les monuments naturels et culturels d'importance nationale, régionale ou locale, les biotopes protégés par la LPN¹⁵ ainsi que la mise en réseaux des paysages.

La lettre g correspond au droit en vigueur (art. 3, al. 2, let. e LAT).

Comme élément marquant et important des territoires ouverts, il faut aussi retenir l'eau qui ne peut remplir son rôle que si elle dispose de l'espace nécessaire. Pour garantir la protection contre les dangers naturels, il ne suffit pas que la zone adjacente aux lacs et aux cours d'eau soit maintenue dégagée. L'espace à prendre en compte ici inclut aussi les zones qui doivent être maintenues dégagées pour la retenue ou la déviation des eaux et des éléments charriés (réservoirs, corridors de décharge, etc.). La lettre h invite désormais les collectivités à inclure le besoin d'espace relatif aux lacs et aux cours d'eau dans le cadre de l'élaboration de leurs plans d'aménagement.

1.2 Titre 2 : Instruments

1.2.1 Chapitre 1 : Dispositions générales

Art. 8 Information et participation

Les alinéas 1 et 2 correspondent pour l'essentiel au droit en vigueur (art. 4, al. 1 et 2 LAT). En particulier, les détails de la mise en œuvre de l'information et de la participation demeurent l'affaire des cantons

¹⁴ TSCHANNEN PIERRE, commentaire de la LAT, art. 3, ch. 51

¹⁵ Cf. les articles 18a et 18b de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)

A l'alinéa 1, pour des raisons de simplification, il n'est plus question « d'autorités chargées de l'aménagement du territoire », mais seulement d'« autorités ». Le contexte est suffisamment clair pour indiquer de quelles autorités il s'agit, sans qu'il soit nécessaire de le préciser de manière explicite. De plus, les alinéas 1 et 2 utilisent – nouveauté dans le projet – la notion de public au lieu de celle de population, apportant une précision tirée de la doctrine dominante. On précise ainsi que le devoir d'information auquel sont tenues les autorités chargées de l'aménagement du territoire ne concerne « pas seulement » les personnes physiques, mais aussi un cercle plus étendu. Sont inclus par exemple dans ce cercle les organisations de protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine national, des organisations économiques, etc.

Le public concerné par des mesures d'aménagement doit non seulement être renseigné à un moment précoce sur les objectifs et les étapes d'élaboration de tous les plans d'aménagement visés par cette loi, mais encore obtenir la possibilité de participer de manière adéquate à leur établissement. L'information et la participation doivent avoir lieu à un moment – il s'agit d'une précision de la notion de caractère précoce – où il est encore possible d'envisager des solutions différentes, où les plans se trouvent ainsi encore au stade de projet. Une participation utile et productive du public suppose que les décisions qui sont à la base du projet de plan, comme les décisions relatives à des variantes, aux effets sur l'environnement, etc., fassent l'objet de transparence en fonction du degré de détail fixé par le niveau du plan. Une solution aux problèmes de coordination pendant peut ainsi être rapidement trouvée.

L'alinéa 3 correspond au droit en vigueur (art. 4, al. 3 LAT).

Art. 9 Contrôle et évaluation

Bien que l'observation du territoire revête une grande importance, le droit fédéral en vigueur de l'aménagement du territoire ne lui accorde qu'une attention limitée. L'article 45 OAT charge avant tout l'Office fédéral du développement territorial de cette tâche et invite celui-ci à contrôler l'impact sur l'organisation du territoire et sur le paysage de l'application des prescriptions sur les constructions hors zone à bâtir. Les cantons doivent transmettre à l'office fédéral les informations nécessaires à cet effet. Une observation efficace du territoire ne saurait cependant, dans son domaine d'application, être limitée au territoire situé hors des zones à bâtir. C'est pourquoi la Confédération, les cantons, les communes et les villes – réunis pour des raisons de simplicité sous l'appellation de « collectivités » – sont désormais invités de façon explicite à observer l'évolution en général du territoire, afin de pouvoir au besoin prendre les mesures qui apparaissent nécessaires. L'accent est mis à ce sujet sur le moment de la décision, qui doit être fixé à un stade précoce: plus tôt les développements du territoire erronés seront identifiés, plus facile sera leur correction. S'ils sont constatés trop tardivement, ils ne peuvent souvent être corrigés que partiellement, quand ils ne sont pas déjà irréversibles. Grâce à l'obligation d'évaluer les mesures prises, expressément prévue à l'alinéa 3, la disposition ajoute également les conditions permettant au besoin d'optimiser cette évaluation. L'alinéa 3 oblige ainsi toutes les collectivités à mettre en place un contrôle efficace de leurs activités ayant des effets sur l'organisation du territoire.

L'évaluation précoce des effets déployés par des plans d'aménagement constitue également une importante partie du contrôle sérieux à exercer en matière d'aménagement du territoire. En prévoyant une évaluation des effets, l'alinéa 2 vise à ce que soient évalués, documentés et pris en compte dans les décisions d'aménagement les effets que des décisions d'aménagement du territoire pourront avoir sur la société, l'économie et l'environnement. Cette évaluation crée une base permettant une collaboration, autant que possible liée à l'objet même de la décision en question, avec tous les acteurs concernés par la planification, et accompagnée d'une optimisation des procédures d'aménagement. Dans le droit sur l'aménagement fédéral en vigueur, l'évaluation est déjà ancrée dans l'article 47 OAT pour ce qui concerne l'établissement des plans d'affectation. Le principe en question, rattaché aux dispositions générales, doit concerner également les autres instruments d'aménagement du territoire. Il permet, dans le sens d'une exigence minimale, de disposer d'une grande marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de procéder à une adaptation commandée par des circonstances concrètes.

Art. 10 Rapport

Le droit de l'aménagement du territoire en vigueur ne règle pas de manière suffisante l'obligation de faire rapport. L'article 9, alinéa 1 OAT charge les cantons de renseigner l'Office fédéral du développement territorial au moins tous les quatre ans sur l'état des travaux relatifs au plan directeur et sur les modifications importantes des études de base. Le nouvel alinéa 1 proposé par le projet invite les cantons à établir tous les quatre ans à l'attention du Conseil fédéral un rapport complet sur le développement territorial de leur territoire. Le rapport ne doit ainsi pas se limiter à ne mentionner que des aspects partiels particuliers, mais doit exposer, à partir d'une vue d'ensemble fondée sur la dimension territoriale des problèmes, comment les buts et principes de la nouvelle loi sur le développement territorial sont mis en œuvre sur le territoire cantonal – et aussi dans le contexte des plans d'aménagement des cantons voisins. L'alinéa 2 mentionne des exemples de points particuliers essentiels sur lesquels les cantons doivent impérativement s'expliquer dans leur rapport.

Afin d'obtenir des vues d'ensemble autorisant la comparaison au-delà des limites cantonales, le Conseil fédéral doit pouvoir prescrire des indications concrètes sur l'objet et la méthode des relevés de données. Pour que la collecte de données soit efficace sans surcharger les services devant fournir les informations, l'établissement des rapports devrait avoir lieu, dans la mesure du possible, en s'appuyant sur des relevés de données relatives au développement territorial existant déjà ou être coordonné avec ceux qui sont prévus.

Art. 11 Indemnisation des restrictions au droit de propriété

La réglementation proposée correspond au droit en vigueur (voir art. 5, al. 2 et 3 LAT).

Art. 12 Soutien de projets novateurs

Le programme de soutien à des projets novateurs et porteurs d'avenir, dits projets-modèles, a connu un succès remarquable dès son lancement en 2002. Suivis et pé-

riodiquement évalués, ces projets se sont révélés une riche source d'expériences et d'enseignements, constituant ainsi un véritable laboratoire d'idées. Si, dans les premières années, bon nombre d'entre eux portaient sur des territoires urbains et ont parfois débouché sur des projets d'agglomération, une évolution, encouragée par la Confédération, a progressivement ouvert le champ d'intervention de ces projets à d'autres territoires ainsi qu'à d'autres thématiques. Deux appels d'offres, lancés en 2006 et fin 2007, s'adressaient explicitement à des projets-modèles s'inscrivant dans l'un des trois domaines suivants : « Politique des agglomérations », « Développement durable du milieu bâti », mais aussi « Synergies dans l'espace rural ». Ce dernier domaine est pris en charge conjointement par quatre offices (ARE, OFAG, SECO et OFEV). Cette collaboration doit permettre de répondre à un objectif essentiel dans ce domaine, qui est d'assurer une coordination optimale entre les différentes politiques sectorielles (aménagement du territoire, agriculture, politique régionale et tourisme, forêts et paysage, énergie et d'autres encore) et, du même coup, un emploi efficient des ressources de la Confédération. A l'heure où les problématiques territoriales tendent à devenir de plus en plus complexes et appellent des approches renouvelées, il se justifie plus que jamais de soutenir des projets qui osent prendre le risque de sortir des chemins battus pour expérimenter des solutions et des méthodes innovantes. Ces démarches répondent à un besoin important de trouver de nouvelles réponses aux problèmes de l'aménagement du territoire. Elles correspondent en outre à une volonté de la Confédération de mettre désormais l'accent sur des mesures d'incitation plutôt que sur des subventions, ainsi que de soutenir des projets par la voie d'appels d'offres. Au vu des expériences positives accumulées jusqu'ici, cette forme d'encouragement doit être pérennisée par son ancrage dans la loi.

La formulation de l'alinéa 1 est délibérément large. La notion de projet novateur se veut plus ouverte et plus souple que celle de projet-modèle, lequel ne constitue qu'une catégorie de projet novateur. Pourra être soutenu tout projet qui tend à apporter une solution originale et inédite, fût-elle ponctuelle et limitée, à un problème territorial quelconque. Aucun rattachement formel à l'un ou l'autre des instruments d'aménagement du territoire institués par la loi n'est exigé, et le champ d'application peut porter également sur l'espace rural. C'est pourquoi cet article est placé dans les dispositions générales. La plus grande liberté doit prévaloir quant au choix des projets, des mesures et des méthodes. Tout au plus la Confédération se réserve-t-elle, par souci d'efficacité et pour éviter une trop grande dispersion, de définir les domaines dans lesquels elle entend concentrer son soutien, ces domaines pouvant évoluer d'un appel d'offres à l'autre. Actuellement, plusieurs projets prometteurs sont en cours, qui se rapportent en particulier à la thématique « planification intercommunale, avec compensation des avantages et des charges ». L'accent y est mis sur la recherche d'une répartition optimale des fonctions au niveau régional (p. ex. zones d'activités, de logement et de détente), avec des mécanismes de compensation et l'obtention de situations de « win-win » pour toutes les communes impliquées.

Il va de soi que la Confédération peut subordonner son soutien au respect de certaines exigences, qui seront précisées par le Conseil fédéral (al. 2). Mais, dans tous les cas, un soutien ne sera accordé à de tels projets que si et dans la mesure où ils sont novateurs, ainsi que l'indique le titre marginal. Conformément à la règle qui prévaut

ordinairement en matière d'aides financières de la Confédération¹⁶, celles-ci n'excéderont pas 50 % des frais pris en compte, le financement devant être assuré pour le reste par l'organisme porteur du projet. En outre, dans l'hypothèse où un projet novateur pourrait également bénéficier d'un soutien au titre de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale¹⁷, le cas sera traité de façon concertée avec le SECO de façon à éviter tout cumul.

Art. 13 Crédit d'engagement

C'est au Parlement qu'il appartiendra de fixer le montant qu'il convient d'affecter au soutien de projets novateurs. L'instrument du crédit d'engagement pluriannuel doit permettre d'assurer la sécurité du financement pendant toute la durée de tels projets, dont la mise en place s'étend généralement sur plusieurs années. Pour assurer un minimum de crédibilité et d'efficacité à cette forme de soutien, le montant de ce crédit devrait être un multiple de celui de un million de francs au plus par année qui a été consacré jusqu'ici à ce programme. Ce montant a permis de manifester un soutien qui était avant tout d'ordre symbolique, ce qui était au demeurant apprécié par les porteurs de projets. Mais si l'on veut que la Confédération puisse véritablement susciter de tels projets et leur donner un essor, en exerçant un certain pouvoir d'orientation et de contrôle, il importe que son soutien financier soit plus conséquent.

1.2.2 Chapitre 2 : Instruments de la Confédération

Remarques préalables

Les instruments d'aménagement du territoire de la Confédération – conceptions et plans sectoriels – font l'objet d'un seul article dans la loi actuelle (art. 13 LAT). Le reste de la réglementation qui les concerne figure dans l'OAT (art. 14 – 23 OAT). Le présent projet de loi confère désormais aux instruments d'aménagement de la Confédération l'importance qui leur revient pour l'ensemble du développement territorial de la Suisse. A cet égard, d'importantes règles relatives aux conceptions et aux plans sectoriels, qui se trouvent aujourd'hui dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire alors que leur portée leur vaudrait de figurer dans la loi, doivent être élevées à ce niveau.

Art. 14 Projet de territoire Suisse

Le futur développement territorial doit conférer une place centrale au Projet de territoire Suisse (ci-après PTCH). Eu égard au développement territorial durable, le PTCH doit contenir non seulement des stratégies cadres pour l'ensemble du territoire national, mais aussi des stratégies spécifiques pour des territoires particuliers. Doivent constituer principalement la ligne de conduite de l'élaboration du PTCH les points suivants :

- Compétitivité;
- Polycentrisme (systèmes des métropoles, agglomérations, villes et centres ru-

¹⁶ Cf. l'art. 17d de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin ; RS 725.116.2)

¹⁷ RS 901.1

raux particuliers);

- Complémentarité des villes et des espaces ruraux;
- Utilisation mesurée des ressources non renouvelables;
- Préservation de l'identité culturelle qui s'exprime dans les constructions et le paysage.

Vu sa portée pour l'orientation stratégique de la politique d'organisation du territoire de la Confédération et, par conséquent, pour les politiques d'organisation du territoire des cantons, des villes et des communes, il apparaît indispensable que le PTCH soit élaboré en collaboration étroite avec ces partenaires (al. 1). Le PTCH doit de plus prendre en compte les nombreuses politiques sectorielles et activités de la Confédération qui ont des effets sur l'organisation du territoire, telles que la politique régionale, la politique agricole, la politique des infrastructures, la politique des agglomérations et la politique de l'environnement ainsi que la politique des espaces ruraux et les exigences de la protection de la nature et du paysage ; autant d'interventions qui ont des conséquences importantes sur les structures territoriales du pays. Cela implique également, en vue d'une politique d'organisation du territoire cohérente, une coordination étroite entre les services fédéraux. Le PTCH doit obéir au principe de subsidiarité et donc tenir compte de la répartition des compétences qui prévaut en Suisse dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Confédération, cantons, villes et communes doivent faire concorder entre eux leurs plans d'aménagement et autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire en relation avec les objectifs du PTCH. Grâce à l'élaboration commune et coordonnée du PTCH, des conditions optimales doivent être mises en place afin que les stratégies et mesures soient concrétisées dans la pratique. Le PTCH doit constituer pour les cantons une base optimale, lorsque ceux-ci assurent la coordination et la collaboration au-delà de leurs frontières institutionnelles. La collaboration avec les régions limitrophes des pays voisins en fait également partie. Le PTCH doit encore faciliter la tâche des villes et des communes, mais aussi celle des particuliers chargés de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, tant lors de décisions de localisations que lors de la planification des infrastructures nécessaires. Afin que le PTCH puisse déployer tous ses effets, il doit également être en harmonie avec les conceptions européennes en matière d'organisation du territoire.

Pour autant que cela soit nécessaire, la procédure applicable à l'élaboration du PTCH doit être réglée au niveau de l'ordonnance. Le PTCH ne doit cependant pas être uniquement de nature conceptuelle et stratégique. Il est en outre important que le PTCH montre comment les perspectives de développement territorial doivent être mises en œuvre, à tous les niveaux, dans les différentes portions du territoire et quelles conséquences ces projections entraînent pour l'accomplissement des tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire. Cette démarche est prévue formellement à l'alinéa 2.

Art. 15 Planifications relatives à un domaine sectoriel

La réglementation correspond au droit en vigueur (cf. l'art. 13 LAT et les art. 14 et 18, alinéa 1 OAT). Toutefois, le projet de loi mentionne désormais formellement aussi les villes et les communes à propos de la participation au processus d'élaboration des plans d'aménagement de la Confédération dès son stade initial.

Art. 16 Relation avec la planification directrice cantonale

L'alinéa 1 correspond pour l'essentiel au droit en vigueur (art. 18, al. 2 et art. 23 OAT). Les alinéas 2 et 3 trouvent chacun leur équivalent dans l'article 20 OAT en vigueur.

Art. 17 Adoption

Etant donné la portée stratégique que doit avoir à l'avenir le PTCH, il apparaît justifié de prévoir son adoption par le Conseil fédéral (al. 1).

En principe, les conceptions et les plans sectoriels, ainsi que leurs adaptations seront adoptés par le Conseil fédéral – à l'instar de ce que prévoit le droit en vigueur (art. 21 OAT). Afin de décharger le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale, on doit pouvoir – comme c'est le cas avec la réglementation proposée pour l'approbation des plans directeurs cantonaux (art. 33, al. 3 P-LDTer) – déléguer au Département fédéral compétent l'adoption des modifications d'importance secondaire (al. 2). En font partie les dispositions d'application au sens strict et les adaptations qui ne génèrent pas de nouveau conflit et n'incluent pas de décisions importantes par ailleurs.

Art. 18 Force obligatoire et adaptation

Les plans d'aménagement de la Confédération sont toujours élaborés en étroite collaboration avec les autorités subordonnées exerçant des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Mais d'autres entités auxquelles sont confiées des tâches publiques de la Confédération, telles que les concessionnaires d'aéroport, sont également associées très étroitement au processus d'élaboration. Ces planifications donnent donc aussi lieu à la formulation de certains éléments contractuels. En conséquence, elles doivent, selon l'alinéa 1 prévoyant l'adoption de ces plans, avoir logiquement force obligatoire tant pour les autorités situées à tous les niveaux que pour les autres entités assumant des tâches publiques de la Confédération. Limiter la force obligatoire exclusivement aux autorités fédérales ne tiendrait pas compte de la collaboration mentionnée plus haut. De plus, les effets déployés par les plans d'aménagement de la Confédération seraient fortement relativisés, si ces plans ne constituaient en quelque sorte qu'un « catalogue de souhaits » à l'adresse des cantons, des villes et des communes.

Le contenu de l'alinéa 2 correspond au droit en vigueur (art. 17, al. 4 OAT).

Art. 19 Garantie de surfaces pour des projets d'intérêt national

Le projet de loi introduit les zones réservées comme instrument de droit fédéral destiné à garantir l'acquisition de terrains pour des projets d'intérêt national. Parmi ces projets pourraient figurer les installations de sport destinées à des manifestations internationales ou des conduites traversant l'ensemble du pays, telles que les gazoducs, les lignes de transport de l'électricité appartenant au réseau stratégique et devant assurer l'approvisionnement énergétique du pays, des installations d'équipement pour les transports ou encore la mise à disposition de zones destinées à des projets de construction de l'économie, etc. Au besoin, l'éventualité de fournir des indications plus détaillées par voie d'ordonnance pourra être examinée au moment opportun. L'instrument proposé se rapproche des zones réservées cantonales déjà existantes prévues pour le niveau cantonal par le droit fédéral en vigueur (voir art. 27 LAT), zones que le présent projet de loi maintient d'ailleurs (art. 37 P-LD Ter). Etant donné que la prescription d'établir de telles zones peut induire des limitations des intérêts individuels, une voie de recours doit être ménagée. La compétence d'établir de telles zones réservées doit donc revenir au département fédéral compétent. Les projets d'intérêt national, pour lesquels l'établissement d'une zone réservée peut entrer en ligne de compte, doivent s'appuyer sur un plan sectoriel de la Confédération. A la différence des zones réservées prévues par la législation spéciale, zones qui sont toujours établies en relation avec des projets, le projet de loi prévoit que des zones réservées peuvent être délimitées même si aucun projet concret n'a été encore établi. Le champ d'application des nouvelles zones réservées doit par conséquent aller au-delà de celui des zones réservées prévues par la législation spéciale. La condition posée pour délimiter une zone réservée est l'établissement de la preuve d'un risque de voir des travaux de construction démarrer sur des terrains réservés en vue d'un projet d'intérêt national dont la réalisation pourrait être rendue difficile, voire impossible.

Une zone réservée ne saurait être prévue pour une durée indéterminée. Selon l'alinéa 3, cette durée doit rester limitée à 10 ans au maximum. Toutefois, une zone réservée perd sa raison d'être avant même l'expiration de ce délai dès lors qu'un projet concret est prévu et fait l'objet d'une enquête publique. A ce moment là, la zone peut être supprimée ou, le cas échéant, être remplacée par une zone réservée relevant de la législation spéciale (p. ex. loi sur les chemins de fer, loi sur l'aviation, etc.). La zone réservée devrait bien évidemment aussi être supprimée lorsqu'il est établi que le projet d'intérêt national pour lequel elle a été délimitée en guise de garantie ne sera pas réalisé.

Art. 20 Rapport

L'Assemblée fédérale dispose de divers moyens pour participer aux planifications importantes des activités de l'Etat. Ainsi, l'Assemblée fédérale peut débattre des rapports de planification du Conseil fédéral et en prendre acte, ou bien donner le mandat au Conseil fédéral de procéder à une planification ou de modifier les priorités d'une planification, ou bien encore de prendre des arrêtés de principe et de planifica-

tion¹⁸. Afin de mieux intégrer le Parlement dans le processus de planification de la Confédération, le Conseil fédéral doit être tenu de faire rapport au Parlement à intervalles réguliers – par exemple une fois par législature – sur l'avancement du Projet de territoire Suisse, des planifications relatives à un domaine sectoriel de la Confédération et des plans d'aménagement des cantons.

Dans le cadre des possibilités que l'article 28 LParl ménage à l'Assemblée fédérale, le Parlement peut donc orienter les activités de planification de la Confédération dans la direction qu'il souhaite, sans être lui-même l'autorité responsable de l'élaboration de la planification. La planification est davantage une activité du pouvoir exécutif devant être exercée d'une manière adéquate par le Conseil fédéral et son administration. En proposant une obligation d'établir des rapports périodiques, le projet entend donner aussi la possibilité au Parlement d'examiner si d'éventuels arrêtés relatifs à la planification pris dans le cadre de l'article 28 LParl ont été suffisamment pris en considération et mis en œuvre ; il donne au besoin le mandat d'apporter les compléments nécessaires. Cette disposition dote ainsi le Parlement d'une sorte d'instrument de contrôle en matière de planifications de la Confédération.

1.2.3 Chapitre 3 : Instruments de planification dans des espaces fonctionnels

1.2.3.1 Remarques préliminaires

Les dispositions de ce chapitre sont entièrement nouvelles. Cela étant, elles ne font en réalité que consacrer des pratiques qui sont aujourd'hui déjà de plus en plus répandues dans les cantons et communes. Elles traduisent la nécessité de prendre en compte la réalité, aujourd'hui reconnue, des espaces fonctionnels. Les territoires institutionnels, délimités par les frontières politiques et administratives, et les espaces fonctionnels ne se recoupent que rarement. Ces derniers se définissent en fonction des comportements des habitants et usagers, des accessibilités et de leur vocation et activités¹⁹. Lorsque les structures politiques de décision ne coïncident plus avec les espaces fonctionnels, il devient difficile de régler à l'intérieur des frontières communales, cantonales, voire nationales, les problèmes liés notamment au développement de l'urbanisation et des transports, au maintien de sites paysagers et de zones de détente de qualité, à l'approvisionnement, aux infrastructures et à l'élimination des déchets. Sans se limiter aux questions relevant de l'aménagement du territoire, ces planifications pourront également porter sur d'autres politiques publiques, telles les politiques sociale, culturelle ou d'intégration.

Art. 21 Principe

Cet article marque la volonté de reconnaître et de promouvoir une approche et une méthode nouvelles, dont le projet d'agglomération représente l'exemple aujourd'hui le plus connu.

¹⁸ Cf. art. 28 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (loi sur le Parlement ; LParl ; RS **171.10**)

¹⁹ Cf. STÉPHANE NAHRATH, FRÉDÉRIC VARONE, Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique, in : Faure Alain, Leresche Philippe, Muller Pierre, Nahrath Stéphane (éd.), Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique. Paris : L'Harmattan, 2007, p. 235-252

L'alinéa 1 précise ce qu'il faut entendre par espaces fonctionnels qui appellent des planifications transversales. Il s'agit de territoires dont le développement nécessite une action commune de plusieurs collectivités. Une coopération à l'intérieur des espaces fonctionnels et entre eux doit en principe prévaloir lorsque le développement de ces territoires appelle une action concertée. Là où ces espaces transcendent les territoires institutionnels, les autorités responsables établiront ensemble leurs planifications et leurs projets de territoire, sans se cantonner à l'intérieur des frontières politiques. Une telle action commune est particulièrement nécessaire en vue d'assurer la vitalité, la cohérence et le développement durable de territoires confrontés à des problèmes et à des défis qui dépassent les frontières politiques. Cette nécessité est le plus souvent avérée dans les domaines mentionnés ci-dessus (ch. 1.2.3.1). Mais elle l'est aussi, et le sera de plus en plus, pour assurer la capacité concurrentielle internationale de nos pôles économiques.

Alinéa 2 : La notion d'espaces fonctionnels évoque d'abord, spontanément, les territoires urbains et, en particulier, les agglomérations. Cependant, la nécessité d'établir des planifications transversales peut aussi se vérifier pour d'autres espaces, comme des aires métropolitaines, mais aussi des territoires ruraux, ces derniers pouvant aussi avoir besoin de l'intervention concertée de plusieurs collectivités.

Alinéa 3 : A la différence d'un plan directeur, une planification transversale ne devra pas nécessairement couvrir tous les domaines pertinents du développement territorial. Mais elle devra porter au moins sur ceux de ces domaines pour lesquels le besoin de mesures concertées est avéré. Pour les espaces fonctionnels ainsi identifiés, les autorités compétentes sont tenues de collaborer pour élaborer des planifications communes. Au besoin, les collectivités voisines ainsi que la Confédération doivent être associées à la démarche de planification, et cela à un stade aussi précoce que possible (al. 4).

Alinéa 5 : Conformément à l'orientation qui doit être donnée désormais aux politiques publiques de la Confédération, les mesures d'encouragement doivent viser les coopérations dans et entre des espaces fonctionnels cohérents. Comme cela s'est pratiqué avec succès dès le lancement des premiers projets-modèles et projets d'agglomération et comme cela se fait aussi pour les projets de plans directeurs cantonaux, ces mesures prendront surtout la forme d'échanges de compétences, de connaissances et d'expériences. La formulation « initiatives, programmes et projets » est reprise de l'article 4 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale²⁰.

Art. 22 Rapport avec d'autres instruments de planification

La règle qui veut que tous les plans soient harmonisés et coordonnés entre eux n'est pas nouvelle. Elle vaut donc logiquement aussi pour les planifications transversales. Mais comme celles-ci n'ont pas formellement le statut de plan directeur, cette coordination sera assurée par la reprise de leurs principaux résultats dans les plans directeurs. C'est également par ce biais que lesdits résultats revêtiront la force obligatoire à l'égard de toutes les autorités (cf. art. 18, al. 1 et 34, al. 1 P-LDter).

²⁰ RS 901.1

Art. 23 Projet d'agglomération

Cette disposition institue dans la loi le projet d'agglomération comme nouvel instrument de développement territorial, destiné aux espaces fonctionnels formant une agglomération. S'inscrivant dans une loi-cadre, elle se limite à fixer quelques règles de principe et laisse toute liberté aux cantons quant au champ d'application, à l'organisation interne et la mise en œuvre.

Le projet d'agglomération peut se définir comme un instrument de conduite stratégique qui doit permettre aux cantons, villes et communes constituant une agglomération d'assumer ensemble, de manière coordonnée et efficace, les défis et problèmes qui nécessitent une coordination au-delà des limites communales ou cantonales. Le projet d'agglomération est en même temps un plan d'action: il se concentre sur les problèmes reconnus comme prioritaires et fixe les conditions d'organisation, de financement, ainsi que l'échéancier de la mise en œuvre des mesures.

Alinéa 1 : L'instrument du projet d'agglomération est déjà bien connu et largement pratiqué, et cela dans la quasi totalité des agglomérations que compte la Suisse. Le succès rencontré par ce nouvel instrument démontre à la fois sa pertinence et sa nécessité. Il y a lieu maintenant d'en prendre acte et de franchir un pas de plus en lui donnant désormais une assise plus solide. Si l'on veut une politique plus affirmée de la Confédération, il se justifie de rendre le projet d'agglomération obligatoire, au même titre que le plan directeur cantonal. Cette obligation est toutefois quelque peu nuancée par la condition que des solutions concertées soient nécessaires, ce qui laisse place à une certaine marge d'appréciation. Il est vrai que le système fondé sur le libre choix, tel qu'expérimenté dans la phase de lancement, a donné de bons résultats. Cependant, rien n'assure qu'il s'agisse d'un acquis solide et durable. Mais surtout, si l'on affirme que le projet d'agglomération est une institution non seulement utile mais véritablement nécessaire, tout au moins pour les plus grandes agglomérations, il faut alors, en bonne logique, le rendre obligatoire. C'est au surplus la seule voie qui permette de garantir une certaine égalité de traitement entre les agglomérations dans l'allocation des aides financières de la Confédération qui sont subordonnées à l'existence d'un projet d'agglomération.

Les cantons et communes définissent ensemble le périmètre d'un projet d'agglomération. Pour cela, ils peuvent se référer à la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Celle-ci n'étant pas contraignante, le périmètre retenu peut être plus restreint ou, au contraire plus étendu, des territoires ruraux environnants pouvant y être englobés. La Confédération peut toutefois se réserver de limiter l'octroi de ses aides financières aux communes comprises dans le territoire de l'agglomération tel que défini par l'OFS.

Alinéa 2 : La définition du contenu du projet d'agglomération reprend le modèle qui a été expérimenté avec le succès que l'on sait ces dernières années. A la différence du « projet d'agglomération, partie transports et urbanisation » (fondé sur la LFinfr²¹ et les art. 17a-17d LUMin²²), le projet d'agglomération est conçu ici comme un instru-

²¹ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure, RS 725.13

²² Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, RS 725.116.2

ment « généraliste », dont le champ d'application n'est pas restreint à tel ou tel domaine déterminé. Par « domaine », il faut entendre les thématiques retenues pour le projet, selon les exemples mentionnés plus haut (ch. 1.2.3.1, Remarques préliminaires), et non des subdivisions territoriales. Outre les domaines d'intervention, le projet d'agglomération doit, conformément là aussi au modèle déjà expérimenté, définir les stratégies et mesures appropriées ainsi que, chose indispensable, les priorités à établir entre elles. Ces caractéristiques font du projet d'agglomération un instrument à la fois stratégique et opérationnel.

Alinéa 3 : L'exigence d'une entité juridique responsable du projet est essentielle. C'est à cette entité qu'il appartiendra en particulier d'assurer les relations avec la Confédération, laquelle doit pouvoir s'adresser à un seul interlocuteur.

Alinéas 5 et 6 : Il importe également que le projet d'agglomération ait force obligatoire. Mais à la différence d'un plan directeur, il ne déploiera cet effet qu'à l'égard des autorités impliquées dans le projet. En revanche, ceux de ces éléments qui seront intégrés dans le plan directeur cantonal (al. 6) auront de ce fait force obligatoire pour toutes les autorités, selon le mécanisme prévu à l'article 22 P-LD Ter.

Art. 24 Planification dans des espaces fonctionnels ruraux

Alinéa 1 : S'il est vrai que la nécessité de planifications transversales s'impose avant tout dans les agglomérations, elle peut aussi se rencontrer, selon les circonstances, dans des espaces ruraux. C'est pourquoi la loi doit étendre le champ d'application possible des planifications transversales à des cas où le développement durable d'un territoire non compris dans le périmètre d'une agglomération pourrait être compromis à défaut de stratégies et de mesures définies de manière concertée au niveau régional. De telles planifications peuvent être mises en œuvre, par exemple, pour des parcs d'importance nationale ou des projets régionaux de développement du paysage, ou encore pour permettre la mise en place d'une gestion intégrale des eaux. Dans tous les cas, leur compatibilité avec les principes et mesures de la nouvelle politique régionale devra être assurée. En particulier, elles ne sauraient permettre d'obtenir des aides financières qui ont été supprimées ou redéfinies dans le cadre de la nouvelle politique régionale, telles par exemple celles aux investissements dans les régions de montagne.

Ce type de planification relève de la même approche et obéit aux mêmes principes que le projet d'agglomération. A la différence de celui-ci, il n'est toutefois pas déclaré obligatoire, car il peut être réservé à des espaces fonctionnels présentant des problèmes particuliers.

Alinéa 2 : L'article 23 P-LD Ter étant, pour le reste, applicable par analogie, les commentaires relatifs à cette disposition valent aussi pour cet article.

1.2.4 Chapitre 4 : Planification directrice des cantons

Remarques préliminaires

Le droit de l'aménagement du territoire en vigueur ne contient aucune disposition fixant le contenu matériel des plans directeurs cantonaux. L'article 8 LAT exige sim-

plement que les plans directeurs cantonaux définissent au moins la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire compte tenu du développement souhaité et l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités, ainsi que les moyens à mettre en œuvre. On ne peut déduire que de façon indirecte de l'article 6 LAT la liste des thèmes que le plan directeur cantonal doit traiter. Cet article mentionne les études de base à entreprendre en vue de l'élaboration du plan directeur cantonal. Comme les éléments essentiels des études de base doivent être repris dans le plan directeur cantonal, il est évident que le plan directeur doit contenir l'énoncé des thèmes qui correspondent aux études de base à entreprendre. Toutefois, des exigences peuvent être posées en ce qui concerne le contenu même du plan directeur cantonal. C'est pourquoi le projet de loi ne précise plus les études de base qui doivent être entreprises pour l'élaboration du plan directeur cantonal. En lieu et place, des exigences concrètes seront désormais formulées concernant le contenu du plan directeur cantonal, et ceci à vrai dire, non seulement pour les aspects généraux (art. 27 P-LDTER), mais aussi pour différents domaines (art. 28 – 30 P-LDTER). Les exigences concrètes fixées par le droit fédéral dans les domaines « urbanisation », « transports », ainsi que « nature et paysage, agriculture et dangers naturels », mettent aussi en évidence les aspects qui seront examinés par le Conseil fédéral dans le cadre de la procédure d'approbation des plans directeurs. Le contrôle effectué par la Confédération est ainsi axé sur des aspects matériels spécifiques. De cette façon, les cantons peuvent mieux appréhender les limites de ce contrôle et la Confédération peut de son côté – sous l'angle de la charge représentée par ce contrôle – mieux maîtriser celui-ci. La Confédération ne peut ni ne veut tout contrôler. À l'avenir, elle doit davantage concentrer son contrôle et son approbation sur l'essentiel.

Le fait qu'aucune exigence concrète ne soit formulée au sujet de l'approvisionnement, de l'élimination des déchets, ainsi que d'autres utilisations de l'espace, ne signifie pas que ces domaines ne sont pas importants aux yeux de la Confédération. Vu l'hétérogénéité de ces domaines, il n'est guère concevable de poser au niveau de la loi des exigences contraignantes. C'est pourquoi le canton doit apprécier au cas par cas si une action prévue, ayant des effets sur l'organisation du territoire, entre dans le champ du plan directeur. A cela s'ajoute le fait que l'on a souvent affaire dans ces domaines à des projets particuliers, lesquels doivent toujours être traités au niveau du plan directeur lorsqu'ils entraînent de manière prévisible des effets importants pour le territoire et l'environnement (art. 27, al. 5 P-LDTER).

1.2.4.1 Section 1 : Etudes de base et projets de territoire des cantons

Art. 25 Etudes de base

A la différence du droit en vigueur (art. 6 LAT), il n'y a plus lieu de spécifier les thèmes pour lesquels les cantons doivent élaborer des études de base. Toutefois, selon le droit fédéral, le plan directeur cantonal doit clairement indiquer quels aspects des activités ou projets ayant des effets sur l'organisation du territoire il doit traiter (voir art. 27 – 30 P-LDTER). Dans tous les cas, le plan directeur ne pourra répondre aux exigences matérielles que s'il existe des études de base correspondantes. Les thèmes pour lesquels des études de base doivent être élaborées résultent ainsi obliga-

toirement des exigences nouvelles formulées au sujet du contenu du plan directeur. Il suffit dès lors d'obliger, selon l'article 25 P-LD^{Ter}, les cantons à se doter des études de base qui sont nécessaires pour fixer les résultats de la planification dans le plan directeur cantonal.

La nécessité de collaborer, lors de l'élaboration des études de base, avec les cantons voisins et, le cas échéant, avec les régions limitrophes des pays voisins résulte directement des articles 3 et 4 P-LD^{Ter} ; il n'est donc plus nécessaire de la rappeler ici.

Art. 26 Projets de territoire des cantons

Selon le droit en vigueur, les cantons déterminent dans les grandes lignes, en vue d'établir leurs plans directeurs, le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire (art. 6, al. 1 LAT). S'appuyant sur cette disposition, quelques cantons ont déjà introduit un projet de territoire.

Les projets de territoire des cantons doivent désormais faire l'objet d'une disposition propre. A la différence de ce que prévoit le droit en vigueur, les projets de territoire du canton doivent être revalorisés, de telle sorte qu'à l'avenir ils ne seront plus considérés comme de « simples » études de base, mais feront partie intégrante du plan directeur cantonal, comme le précise l'article 27, alinéa 1 P-LD^{Ter}.

Avant de fixer effectivement dans le plan directeur les résultats de la planification concernant les divers domaines sectoriels (voir à ce sujet les art. 28 – 30 P-LD^{Ter}), il est nécessaire de disposer d'une vue d'ensemble du territoire, d'une vision qui indique au canton la ligne à suivre pour son développement territorial à court et à moyen terme – tout en assurant la coordination avec les cantons voisins et la Confédération (al. 2, 1^{re} phrase). C'est là une condition essentielle pour garantir la cohérence des actes accomplis par tous les acteurs participant au processus. Le projet de territoire du canton constitue par conséquent le cadre de référence commun permettant de garantir au mieux une bonne coordination des actions menées tant par le secteur public que par les particuliers.

Pour que les résultats escomptés puissent être atteints, il faut que les projets de territoire des cantons reposent sur des bases solides. L'alinéa 1 fait donc formellement référence au Projet de territoire Suisse, qui doit être élaboré en s'appuyant sur un large processus participatif (voir à ce sujet l'art. 14 P-LD^{Ter}), ainsi qu'aux études de base que les cantons doivent entreprendre. A cet égard, les bases importantes nécessaires pour pouvoir déterminer le développement territorial à viser comprennent aussi les stratégies de politique économique et, lorsqu'elles existent, les conceptions cantonales de mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale. La mention explicite du Projet de territoire Suisse dans la loi permet d'assurer que la politique de développement territorial des cantons soit en harmonie avec la vision commune de développement territorial durable développée en Suisse. Les projets de territoire des cantons constituent ainsi un premier échelon de la concrétisation territoriale du Projet de territoire Suisse.

Les territoires fonctionnels deviennent de plus en plus largement les forces motrices du développement des espaces réservés à l'habitat et aux activités économiques. Il est donc hautement important de leur accorder, dès l'élaboration des projets de territoires des cantons, la portée nécessaire. L'alinéa 2 invite par conséquent les cantons à préciser le rôle qui revient aux territoires fonctionnels lors de la réalisation du développement territorial souhaité de l'ensemble du canton. Il est en outre essentiel, dans l'intérêt d'un traitement cohérent du territoire et entre autres aussi dans l'intérêt d'une amélioration de la cohésion sociale, de concrétiser dans le projet de territoire cantonal les relations entre territoires fonctionnels eux-mêmes – on pense ici notamment aux relations entre les agglomérations et les espaces ruraux.

1.2.4.2 Section 2 : Contenu du plan directeur cantonal

Art. 27 Généralités

L'alinéa 1 précise que le projet de territoire du canton fait partie du plan directeur cantonal et qu'il ne constitue pas à son égard une simple étude de base.

La politique de développement territorial telle qu'exprimée dans le projet de territoire du canton ne suffit pas encore pour elle-même. Afin d'obtenir les résultats escomptés, il faut que certains aspects de cette politique concrétisent, en matière de développement territorial, certains domaines centraux. Ces domaines doivent être mentionnés expressément dans la loi sur le développement territorial, à la différence de ce qui est prévu dans le droit en vigueur. L'énumération exemplative de domaines qui doivent être traités dans le plan directeur cantonal s'inspire du guide établi en son temps par l'Office fédéral du développement territorial en vue de l'élaboration des plans directeurs cantonaux de deuxième génération²³. A la différence de ce qui est prévu dans le Guide, la lettre c de l'alinéa 2 mentionne formellement l'agriculture et les risques naturels. Le canton doit, dans son plan directeur, s'occuper de l'agriculture en tant que domaine économique et social d'importance, et la traiter – à côté de la nature et du paysage – comme domaine autonome. Il en est de même avec les risques naturels : en effet, en raison de l'augmentation durant ces dix dernières années des dommages causés par des catastrophes naturelles - elles-mêmes facilitées par le développement de l'urbanisation et des infrastructures ainsi que par les changements climatiques -, en raison également des moyens limités mis à disposition pour prendre des mesures d'ordre technique, la prévention des risques au moyen de mesures d'aménagement du territoire prend de plus en plus d'importance. Il apparaît dès lors pertinent d'accorder une importance appropriée aux risques naturels dans le cadre de l'établissement des plans directeurs. Dans le domaine de l'approvisionnement et de l'élimination, les thèmes importants sont avant tout l'approvisionnement à long terme en énergie, qui implique de prévoir la place nécessaire aux infrastructures énergétiques (approvisionnement en électricité et lignes de transports, approvisionnement en gaz et transports, production électrique), ainsi que la sécurisation à long terme de volumes suffisants pour les dépôts. Dans ce domaine, le plan directeur cantonal doit donc indiquer aussi quelles parties du territoire sont à mettre à disposition pour assurer l'élimination à long terme et quelles mesures

²³ Office fédéral de l'aménagement du territoire (DFJP). Le plan directeur cantonal. Guide pour l'élaboration du plan directeur. Directives selon l'art. 8 LAT, Berne, 1997.

s'imposent à cette fin. Il appartient bien entendu aux cantons de traiter dans leurs plans directeurs d'autres domaines sectoriels. On pense ici par exemple, sur le thème du délaçsement et de l'exploitation, au contenu des plans de développement des forêts qui pourrait y être repris. L'alinéa 2 énonce ainsi le contenu minimal exigé par le droit fédéral pour l'élaboration du plan directeur cantonal.

Selon l'alinéa 2, les cantons sont en outre tenus de fixer les modalités d'exécution de celles de leurs tâches qui ont des effets sur l'organisation du territoire. A cet effet, les cantons doivent au moins définir la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité et l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre. La fixation des modalités d'accomplissement des tâches mentionnées plus haut coïncide matériellement avec l'article actuel 8 LAT.

Le projet de loi place à l'avant-scène les plans directeurs en tant que processus de discussion permanente sur les problèmes territoriaux qui se renouvellent sans cesse. Le plan directeur se voit bien entendu attribuer en tant que produit d'un processus une grande importance, dès lors que la planification doit être fixée à un moment donné dans le plan directeur, seul document pouvant faire l'objet d'une procédure d'examen et d'approbation. Les tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire qui nécessitent une coordination et un pilotage dans le plan directeur doivent cependant pouvoir être accomplies en temps opportun. Alors que le projet de territoire du canton et les principes doivent être conçus pour durer, les mesures individuelles et les projets constituent plutôt la partie dynamique du plan directeur. En d'autres termes, le plan ne doit pas seulement être une simple « ratification » de ce qui a déjà été réalisé sur le terrain. Sur la base de ces considérations, la première phrase de l'alinéa 3 précise que, lors de la planification des différents domaines, on doit tenir compte des priorités propres des domaines mentionnés à l'alinéa 2. Par conséquent, le processus d'établissement des plans directeurs n'est pas matérialisé dans ces plans uniquement lorsque la planification de ces divers domaines est achevée. Si un problème urgent devait surgir dans un seul des domaines sectoriels qui relèvent du plan directeur, le processus de planification s'y rapportant devrait être engagé, mené et achevé aussi vite que possible ; cela signifie finalement qu'il devrait être intégré dans une procédure de modification du plan directeur sujette à approbation. Bien entendu, dans de telles circonstances, on doit tout de même placer les problèmes spécifiques devant faire l'objet d'une planification subséquente dans une vue d'ensemble du territoire ; cette dernière est mentionnée formellement dans la première phrase de l'alinéa 3. En conséquence, l'examen doit toujours porter sur les effets que des mesures prises dans un secteur particulier peuvent produire sur d'autres secteurs.

La deuxième phrase de l'alinéa 3 souligne le poids particulier que les cantons doivent donner à certains domaines dans le cadre de l'établissement des plans directeurs. Ainsi, dans tous les cas, une attention particulière doit être accordée à la coordination de l'urbanisation et des transports. De même, les mesures prises dans le domaine de la prévention des accidents majeurs - pensons ici à celles qui limitent les risques liés au transport de marchandises dangereuses sur l'infrastructure ferroviaire, par exemple - et dans le domaine de l'approvisionnement en énergie pour-

raient avoir de forts impacts sur le territoire. Le présent projet renonce toutefois à formuler dans ces domaines des exigences matérielles concrètes. Néanmoins, la mention formelle de ces problématiques à l'alinéa 3 permet de demander logiquement aux cantons d'accorder l'attention nécessaire aux questions de nature territoriale qui se posent dans ces domaines. Cela est également valable pour les activités qui ont des effets sur les régions limitrophes des pays voisins.

Pour assurer la cohérence des actions ayant des effets sur l'organisation du territoire, il faut, d'une part, que les ressources naturelles et leur caractère limité soient dûment pris en considération et, d'autre part, que la coordination entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement intervienne déjà à un moment précoce. Etant donné qu'il s'agit, en matière d'établissement de plans directeurs, d'une planification de niveau supérieur, les effets sur l'environnement des utilisations envisagées ne peuvent bien entendu pas encore être évalués dans le détail. Toutefois, dans la mesure où ils peuvent être évalués, ils doivent être pris en considération – en fonction du niveau de compétence - lors de l'établissement du plan directeur. De cette façon, on peut au moins reconnaître à temps les défaillances relevant du droit de la protection de l'environnement. Les effets sur l'environnement ne sauraient être évalués qu'au moment de la réalisation de projets concrets, une fois que les investisseurs ont, en règle générale, déjà effectué des investissements importants. Une coordination engagée très tôt entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement augmente ainsi la sécurité des investissements. Même si la légalité de projets concrets ne peut pas encore être confirmée et obtenir force obligatoire par leur intégration dans le plan directeur cantonal, une prise en compte au niveau approprié des intérêts de l'environnement doit déjà, lors de l'établissement d'un plan directeur, empêcher que celui-ci contienne des éléments de projets qui seraient en contradiction avec les exigences de la protection de l'environnement elles-mêmes déjà inventoriées au niveau du plan directeur. Le plan directeur doit, pour être largement accepté comme instrument d'aménagement du territoire, avoir le plus haut niveau possible de crédibilité. Selon le projet de loi, les cantons sont expressément chargés – dans l'esprit des exigences formulées par le Parlement²⁴ - de faire concorder les utilisations planifiées du territoire avec la législation sur la protection de l'environnement.

L'alinéa 4 correspond pour l'essentiel à l'article 6, alinéa 4 LAT en vigueur. Sous l'angle de la systématique, il apparaît toutefois pertinent de placer cette obligation de prendre en compte certaines planifications en relation avec les dispositions relatives au contenu du plan directeur cantonal plutôt qu'en relation avec l'élaboration des études de base – comme c'est le cas aujourd'hui. Outre les planifications de la Confédération, les inventaires fédéraux selon l'article 5 LPN doivent désormais être aussi mentionnés. Etant donné l'importance croissante des espaces fonctionnels, les cantons sont désormais chargés expressément de prendre aussi en considération les résultats des planifications transversales qui concernent leur propre territoire. La notion de planification transversale n'est au demeurant pas étrangère au droit en vigueur, puisque l'article 6, alinéa 4 LAT renvoie explicitement aux programmes de

²⁴ Cf. à ce sujet la motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, acceptée par les deux Chambres. Meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire (04.3664)

développement régional, dont il convient toujours de tenir compte. La formulation proposée est cependant plus large. L'énumération figurant à l'alinéa 4 n'est à dessein pas exhaustive et permet ainsi de prendre aussi en considération, dans le cadre de l'établissement du plan directeur, par exemple les plans d'affectation cantonaux importants élaborés par des cantons voisins.

Le plan directeur, en tant qu'instrument de coordination et de pilotage de l'ensemble du développement territorial, ne peut remplir son rôle de façon optimale que s'il accorde l'attention nécessaire aux projets ayant des effets importants pour l'organisation du territoire. Il faut citer ici par exemple les installations entraînant un trafic intense comme les grands centres d'achat, les marchés professionnels et les grandes implantations industrielles ou les infrastructures liées au tourisme. Ceci est également important en rapport avec la coordination mentionnée plus haut entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. C'est pourquoi l'alinéa 5 exige formellement que les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement soient traités dans le plan directeur.

Art. 28 Urbanisation

L'utilisation intensive et sans limites du sol, de même que le découpage et la dégradation continue du paysage, montrent l'urgente nécessité de continuer d'agir dans le domaine de « l'urbanisation ». L'objectif d'une utilisation mesurée du sol, comme le formule la Constitution fédérale dans son article 75, n'est encore de loin pas atteint. Même si le développement de l'urbanisation est, en vertu du partage constitutionnel des compétences entre Confédération et cantons, en premier lieu de la compétence des cantons, la Confédération assume aussi dans ce domaine une part de responsabilité. L'absence à ce jour de prescriptions de droit fédéral en matière de développement de l'urbanisation est l'une des causes de la situation insatisfaisante qui prévaut aujourd'hui encore. C'est pourquoi le présent projet de loi comble cette lacune.

L'alinéa 1 impose désormais expressément aux cantons, en tant que contenu minimum de droit fédéral, les thèmes que leurs plans directeurs doivent traiter dans le domaine de « l'urbanisation ». Dans le cadre de la procédure d'examen et d'approbation de ces plans, la Confédération concentrera elle aussi son attention sur ces thèmes. Cette attention focalisée sur des thèmes déterminés à l'avance doit faciliter l'évaluation par la Confédération des mesures prévues par les cantons pour atteindre l'objectif constitutionnel de l'utilisation mesurée du sol, ce compte tenu des perspectives de développement territorial formulées dans le Projet de territoire de la Suisse. Concernant les mesures concrètes à prendre, le droit fédéral ne doit cependant, en conformité avec la répartition des compétences fixées par la Constitution, fixer aucune prescription matérielle. Si toutefois, dans le cadre de la procédure d'examen et d'approbation, il devait s'avérer que les mesures prises sont contraires aux perspectives de développement exposées dans le Projet de territoire Suisse, ou ne vont pas dans la direction envisagée, la Confédération pourra procéder aux corrections nécessaires plus facilement qu'en l'absence de tout cadre clair. Les plans directeurs cantonaux peuvent aussi, grâce à ces normes de droit matériel, faire l'objet d'une meilleure comparaison réciproque. En axant sa procédure d'examen et d'approbation sur un développement territorial cohérent de l'ensemble de la Suisse,

la Confédération pourra ainsi assumer sa responsabilité mieux que si elle avait à examiner un choix de thèmes qui varieraient de canton à canton dans les plans directeurs.

Les cantons doivent en premier lieu donner dans leurs plans directeurs des indications non seulement sur la surface totale des aires réservées à l'urbanisation, mais aussi sur la surface de ces aires dans chacune des communes (let. a). De cette manière, la planification de niveau supérieur peut déjà influencer sur la délimitation des zones à bâtir (voir art. 40 P-LD^{Ter}) et sur l'étendue de celles-ci.

Dans le domaine de l'urbanisation, des objectifs précis doivent être atteints : ainsi, le développement des aires urbaines doit être orienté plus fortement vers l'intérieur (let. b), la réhabilitation urbaine et l'amélioration de l'urbanisme encouragées (let. c), le développement des constructions et installations publiques orienté selon les intentions du canton (let. d) et les zones à bâtir dimensionnées en fonction des besoins (let. f en relation avec l'art. 40 P-LD^{Ter}). Les plans directeurs cantonaux doivent à cette occasion indiquer les mesures concrètes qui seront prises pour atteindre ces objectifs. Parmi les mesures visant une plus forte orientation vers l'intérieur du milieu bâti, l'exploitation plus intensive des friches revêt une importance particulière.

En ce qui concerne la problématique des résidences secondaires, le présent projet de loi reprend à la lettre e la formulation telle qu'elle a été proposée par le Conseil fédéral au titre des mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la Lex Koller²⁵. Les cantons doivent indiquer dans leurs plans directeurs les territoires qui – en tenant compte des aspects relatifs à l'aménagement du territoire, à l'environnement et à l'économie – feront l'objet des mesures à prendre dans ce domaine. Aucune norme fédérale ne sera édictée à l'adresse des cantons au sujet de ces mesures, pour respecter leurs compétences. Toutefois, les mesures à prendre devront permettre d'assurer un équilibre entre résidences principales et résidences secondaires. De cette façon, - dans l'esprit d'une approche fédéraliste – la résolution du problème dépendra du choix du système qui, de par sa prise en compte des caractéristiques des territoires touchés, se rapprochera le plus de l'objectif visé. Dans de nombreux cas, on optera volontiers pour le système du contingentement, qui pourra être complété au besoin par des quotas.

Désormais, l'alinéa 2 charge formellement les cantons de fixer dans leurs plans directeurs des pôles de développement. On veut ainsi éviter que les zones à bâtir y relatives soient délimitées simplement en fonction de l'optique communale. C'est pourquoi, lorsqu' existe un besoin régional de disposer d'industries, de commerces ou d'installations entraînant un trafic intense et que la coordination adéquate avec la législation relative à l'environnement a été faite, des priorités de développement devront être établies pour des localisations appropriées. C'est là une contribution importante à l'utilisation mesurée du sol. L'« importance régionale » évoquée à

²⁵ Voir FF **2007**, 5497 (proposition d'un nouvel article 8, al. 2 LAT). Voir au sujet de l'ensemble du problème le Message du 4 juillet 2007 (07.062) concernant la modification de la loi sur l'aménagement du territoire (Mesures d'accompagnement concernant l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger) (FF **2007**, 5477 et ss.)

l'alinéa 2 ne doit pas être comprise dans un sens territorial trop étroit. Il convient notamment de souligner que les régions peuvent chevaucher les limites cantonales.

Art. 29 Transports

Pour ce qui est des principes, renvoi peut être fait, par analogie, à l'alinéa 2 des explications relatives à l'article 28 P-LD Ter.

Dans le domaine des transports, les cantons doivent s'occuper en tous cas de la question du développement du système intégré de transport d'importance régionale et cantonale. Dans ce domaine également, l'accent doit être porté sur les mesures formulées de manière concrète.

Art. 30 Nature et paysage, agriculture et dangers naturels

A propos de la mention expresse de l'agriculture et des dangers naturels, on peut renvoyer aux explications relatives à l'alinéa 2 de l'article 27 P-LD Ter ainsi que, pour ce qui est des principes, aux explications relatives à l'alinéa 2 de l'article 28 P-LD Ter, par analogie.

Il est très important - en particulier sous l'angle de la garantie d'un approvisionnement suffisant en denrées alimentaires - de mettre de façon durable à la disposition de l'agriculture suffisamment de surfaces réservées à la production agricole. Tandis que ces surfaces doivent être délimitées finalement dans le cadre des plans d'affectation, avec force obligatoire pour les propriétaires (voir art. 48, al. 3 P-LD Ter), le plan directeur doit indiquer les territoires qui se prêtent à l'exploitation agricole. Ce faisant, une attention particulière doit être vouée aux surfaces d'assolement en tant que meilleures terres agricoles du point de vue qualitatif, auxquelles une importance particulière doit être également accordée dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation. (cf. art. 49 P-LD Ter). Mais le plan directeur doit avant tout renseigner sur les mesures qui permettent de maintenir ces territoires sur le long terme (let. a).

Les lettres b, c et d traitent le domaine « nature et paysage ». Les formulations retenues précisent qu'il s'agit ici aussi, mais pas seulement, de maintien de paysages intacts. Les paysages restés encore proches de la nature et les espaces réservés au délasserement doivent pouvoir aussi faire l'objet d'un développement ultérieur en fonction de leurs spécificités. En ce qui concerne les paysages intacts et les espaces de détente, on relèvera par exemple les formes de tourisme doux qui prennent le mieux possible en considération les particularités des paysages en question et qui mettent ceux-ci en valeur. Le plan directeur doit désigner clairement les paysages intacts et les espaces de détente où la dimension de « protection » doit être mis en avant et ceux pour lesquels la dimension « utilisation » prévaut. Les cantons incluront formellement dans leurs plans directeurs la thématique de la biodiversité. La lettre c les invite à ce sujet à prévoir déjà au niveau du plan directeur - et aussi en tant qu'exigence pour les plans d'affectation qui font suite - les territoires abritant la biodiversité et les axes de leur mise en réseau. Les projets de réseaux doivent aussi inclure l'espace hydrographique. Dans chaque cas, le plan directeur doit fixer les mesures qui sont indispensables à la poursuite de l'objectif visé. La lettre d traite le tourisme et les loisirs intensifs. Etant donné que de telles activités produisent réguliè-

rement des effets importants sur le territoire, le plan directeur doit impérativement les thématiser.

Enfin, le plan directeur cantonal doit également accorder suffisamment d'importance aux dangers naturels en fonction des conditions actuelles, ce que la lettre f mentionne expressément. Des couloirs de délestage et des espaces de rétention peuvent notamment constituer de judicieuses mesures de sécurisation des zones exposées.

Une exploitation durable du sol n'est possible que si l'on tient compte aussi de la nature et des capacités de production des différents types de sol. C'est pourquoi les aspects de protection du sol doivent être traités déjà au niveau du plan directeur (let. e).

1.2.4.3 Section 3 : Procédure

Art. 31 Compétence et procédure

L'alinéa 1 correspond au droit en vigueur (art. 10, al. 1 LAT).

Afin que les problèmes puissent être identifiés à temps et que le cas échéant les mesures nécessaires puissent être prises à un stade le plus précoce possible, il est très important de créer les conditions permettant aux communes, à d'autres organismes qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, ainsi qu'aux organisations habilitées à faire recours, de présenter à temps leurs préoccupations et intentions. C'est pourquoi l'alinéa 2 contient à l'intention des cantons des normes minimales pour la mise en place de leurs procédures. L'alinéa 2 reprend à cet effet, sous une forme plus simple et adaptée, la formulation de l'article 10, alinéa 2 LAT, disposition entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007 avec la modification du 20 décembre 2006 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement²⁶. La simplification consiste à ne plus prévoir de façon explicite dans le texte de la loi des dispositions réglant le droit de recours des organisations de protection de l'environnement, de la nature et du paysage (art. 55 LPE et art. 12 LPN²⁷). La nouveauté introduite par la modification est de demander expressément aux cantons de veiller à ce que les communes, d'autres organismes qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (comme les associations régionales pour l'aménagement du territoire), ainsi que les organisations de protection de l'environnement, de la nature et du paysage, puissent présenter à temps leurs préoccupations et intentions. Cette formulation est plus claire que celle du droit en vigueur qui prévoit que les cantons ont simplement à régler la manière d'être appelé à coopérer à l'élaboration des plans directeurs.

Art. 32 Conciliation

Le droit en vigueur connaît déjà la procédure de conciliation (art. 7, al. 2 et art. 12 LAT). Même si sa portée est demeurée jusqu'à ce jour mineure, cette disposition doit

²⁶ Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE ; RS **814.01**)

²⁷ Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (RS **451**)

être maintenue²⁸. En cas de conflit, il est toujours préférable de rechercher par le dialogue une alternative aux points litigieux qui ne peuvent être approuvés, plutôt que de ne pas approuver le contenu correspondant du plan directeur et de charger le canton de réviser son plan directeur. Selon le droit en vigueur, l'ouverture d'une procédure de conciliation peut être exigée non seulement dans le cadre d'une procédure formelle d'approbation, mais encore de façon générale lors de la mise en œuvre de la collaboration (art. 7, al. 2 OAT), c'est-à-dire « en tout temps » – comme le prévoit l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (art. 13, al. 1 OAT). Etant donné toutefois que la conduite d'une procédure de conciliation représente une lourde charge, cette procédure ne pourra être exigée à l'avenir que dans le cadre de la procédure d'approbation. Si le Conseil fédéral ordonne l'ouverture d'une procédure de conciliation concernant des points litigieux, cette dernière ne peut pas empêcher la poursuite de la procédure d'approbation concernant les points non litigieux. En revanche, la procédure d'approbation relative aux points litigieux doit être suspendue.

La solution qui aura été trouvée d'un commun accord dans le cadre d'une procédure de conciliation ne peut toutefois avoir force obligatoire pour les autorités de tous les niveaux qu'après l'approbation du Conseil fédéral (art. 34, al. 1 P-LD^{Ter}). C'est pourquoi le canton doit communiquer le résultat de la conciliation à la Confédération (al. 3).

L'alinéa 2 correspond au droit en vigueur pour ce qui concerne les mesures provisionnelles qui pourraient au besoin être ordonnées (art. 12, al. 2 LAT). De telles mesures ne peuvent être ordonnées que s'il faut interdire toute action susceptible d'influer défavorablement sur l'issue des pourparlers.

En vertu du droit en vigueur, le Conseil fédéral statue - lorsqu'aucun accord n'est intervenu - au plus tard trois ans après l'ouverture de la procédure de conciliation (art. 12, al. 3 LAT). Afin d'accélérer la procédure, le Conseil fédéral doit pouvoir à l'avenir statuer déjà après l'écoulement d'une année à compter du jour où il a décidé d'ouvrir une procédure de conciliation (al. 4). La procédure de conciliation doit ainsi être menée de façon rapide et soutenue. Mais la formulation facultative proposée dans le projet doit offrir une certaine marge de manœuvre : si une année s'est écoulée et qu'un accord est en vue, celui-ci ne doit pas être rendu impossible par le respect impératif du délai d'une année imparti au Conseil fédéral pour statuer.

A l'avenir, seuls sont susceptibles de faire l'objet d'une procédure de conciliation les conflits pour lesquels il existe des marges de négociation. D'autres carences affectant un plan directeur, comme des erreurs d'ordre formel ou d'éventuelles violations de normes de niveau supérieur ou de plans d'aménagement de niveau supérieur, ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure de conciliation.

Art. 33 Approbation des plans directeurs cantonaux

Selon l'article 11, alinéa 1 LAT, le Conseil fédéral approuve les plans directeurs et leurs adaptations. Ce principe est maintenu (al. 1). Toutefois, soumettre au Conseil

²⁸ Jusqu'à aujourd'hui, seules trois procédures de conciliation ont été conduites : en 1982 pour des installations militaires dans le canton de Nidwald, en 1999 pour l'emplacement d'une gravière à Bremgarten, ainsi que pour le tracé des NLFA dans le canton d'Uri.

fédéral en tant qu'autorité collégiale la totalité des adaptations, souvent mineures, n'aurait aucun sens. Le Conseil fédéral doit désormais, selon l'alinéa 3, être habilité par la loi, et non plus simplement par voie d'ordonnance comme c'est le cas aujourd'hui, à déléguer ses compétences, dans des cas d'importance mineure, au département compétent pour le développement territorial.

L'alinéa 2 correspond pour l'essentiel au droit en vigueur (art. 11, al. 1 LAT). Pour être approuvés, les plans directeurs et leurs adaptations ne doivent pas seulement être conformes de façon indiscutable avec la loi sur l'aménagement du territoire, mais encore avec l'ensemble du droit fédéral. Cela est désormais clarifié par l'exigence d'une conformité non plus simplement avec « cette loi » (voir art. 11, al. 1 LAT), mais avec « le droit fédéral ». De plus, cette disposition mentionne formellement la conformité avec les buts du développement territorial visés aux articles 5 à 7 P-LD Ter et les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire et qui sont exercées par des régions limitrophes des pays voisins ; elle fait dépendre l'approbation des plans directeurs et de leurs adaptations du respect du contenu matériel de ces buts et activités.

L'autorité d'approbation ne se voit ainsi attribuer ni une simple fonction de contrôle de la légalité, ni un plein pouvoir d'examen. Dans le cadre de l'examen de la conformité du plan directeur avec les principes du développement durable, avec les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire exercées par la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins, l'autorité d'approbation contrôle également l'opportunité des mesures prises. Elle ne substitue cependant pas son appréciation à celle du canton, surtout lorsqu'il faut reconnaître que celui-ci a une meilleure connaissance des conditions locales. L'autorité d'approbation devrait toutefois corriger les solutions manifestement inopportunes. L'alinéa 2 entend aussi montrer expressément que les plans directeurs ne peuvent être approuvés que s'ils sont coordonnés avec les planifications dans les espaces fonctionnels.

Art. 34 Force obligatoire et adaptation

Selon le droit en vigueur, les plans directeurs cantonaux n'ont force obligatoire pour la Confédération et les cantons voisins qu'après leur approbation par le Conseil fédéral (art. 11, al. 2 LAT). Ils peuvent avoir force obligatoire au niveau du canton – selon la réglementation cantonale – dès lors qu'ils sont approuvés par l'autorité cantonale compétente, qui est en règle générale l'autorité législative. Cette réglementation peut conduire à l'établissement, sur la base du plan directeur cantonal, d'un plan d'affectation en collaboration avec les autorités chargées d'établir les plans d'affectation, avant que le plan directeur cantonal soit examiné et approuvé par la Confédération. Cette situation peut devenir particulièrement critique dans les cas où le plan directeur ne peut pas être approuvé ou ne peut l'être qu'en partie. C'est pourquoi l'approbation par la Confédération doit déployer subséquemment des effets constitutifs pour les autorités situées à tous les niveaux. Cela signifie qu'un plan directeur cantonal ne peut avoir force obligatoire pour les autorités chargées d'établir les plans d'affectation qu'après son approbation par la Confédération. Le principe éprouvé de la force obligatoire des plans directeurs à l'adresse des autorités doit être maintenu.

L'alinéa 2 correspond au droit en vigueur (art. 9, al. 2 LAT). On doit renoncer à ancrer dans la loi la périodicité de l'examen des plans directeurs. Les problèmes d'aménagement du territoire doivent en effet être résolus lorsqu'ils surgissent. Le plan directeur constitue en d'autres termes un instrument de pilotage et de coordination flexible et dynamique. Si le réexamen du plan directeur est prévu à intervalles fixes, il court le risque d'être figé, ce qui revient à dire qu'il ne devient actuel qu'à l'occasion de chaque révision « décrétée ». Les adaptations apportées aux plans directeurs cantonaux doivent être entreprises sur la base des résultats d'une observation permanente du territoire. L'alinéa 2 reprend d'une manière suffisamment claire ce que le droit en vigueur prévoit. On peut toutefois renoncer à l'article 9, alinéa 3 LAT.

1.2.5 Chapitre 5 : Planification d'affectation

1.2.5.1 Section 1 : Généralités

Art. 35 Définition et contenu du plan d'affectation

Les plans d'affectation, qui règlent de manière obligatoire pour les propriétaires le mode d'utilisation du sol, ont fait leurs preuves. L'alinéa 1, qui définit la fonction du plan d'affectation, correspond au droit en vigueur (art. 14, al. 1 LAT).

Le droit actuel prévoit quatre types de zones : zones à bâtir (art. 15 LAT), zones agricoles (art. 16 LAT), zones à protéger (art. 17 LAT) et zones spéciales (art. 18 LAT), dont la combinaison entre elles donne au total 11 types d'affectation de base possibles. Ce partage en quatre zones contraste avec la bipartition prévue aux articles 23 et 24 LAT qui distinguent les territoires situés à l'intérieur et à l'extérieur des zones à bâtir. Pour clarifier cette situation confuse, on doit à l'avenir, pour être conséquent, partir d'une bipartition : il ne doit y avoir que des zones à bâtir et, en complément de cette partition, des zones non destinées à la construction. Les cantons prévoient – comme aujourd'hui – des zones à bâtir, en particulier pour accueillir le logement, les activités industrielles et artisanales, l'usage public ainsi que l'approvisionnement sous toutes ses formes et l'élimination des déchets. Les zones non destinées à la construction, autrement dit l'ensemble des territoires situés à l'extérieur des zones à bâtir, sont désormais réunies sous la notion de zones rurales. Ces zones rurales doivent remplir les fonctions d'agriculture, de protection, de forêt et de détente.

Selon l'alinéa 2, les plans d'affectation doivent avant tout délimiter les unes par rapport aux autres les zones à bâtir et les zones rurales. Mais la seule délimitation de territoires ne suffit pas. Le plan d'affectation doit en effet fixer ce qui peut être réalisé concrètement dans chacune de ces zones. Aujourd'hui déjà, il appartient aux plans d'affectation comme tâche centrale de procéder à la différenciation des zones à bâtir en fonction de leur mode d'utilisation et de leur densité. Jusqu'à maintenant, ces possibilités de faire des différenciations dans les zones non destinées à la construction ont plutôt été utilisées avec retenue. Il doit en principe en être ainsi à l'avenir pour les zones rurales, pour lesquelles les cantons auront désormais les marges de manœuvre correspondantes, ce que le droit actuel n'autorise que de manière restreinte (cf. art. 51 P-LDTer).

L'alinéa 3 fait finalement clairement ressortir que, dans le cadre de l'aménagement du territoire, les aspects de protection revêtiront à l'avenir un rôle important, que ce soit dans les zones à bâtir ou dans les zones rurales. Ainsi, il peut être tenu compte d'objets dignes de protection, comme des biotopes, des paysages, des sites construits, des monuments ou de zones de grande valeur archéologique, au moyen de mesures de protection appropriées. Il en va de même pour la protection contre les dangers naturels. Même si les cantons ne peuvent se voir prescrire aucune mesure concrète par le droit fédéral, comme la délimitation de zones à protéger, les mesures qu'ils prennent doivent cependant être réellement appropriées à l'objectif de protection visé. L'alinéa cite expressément parmi les mesures appropriées la délimitation de zones de protection et de zones de danger. L'élaboration d'instruments de protection appropriés (zones à protéger ou autres mesures, cf. art. 17, al. 2 LAT) et le contenu matériel des zones à protéger ou autres mesures visant le même but doivent continuer d'être du ressort des cantons.

La loi sur la géoinformation²⁹, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008, ne restreint à vrai dire pas le contenu des possibilités des plans d'affectation. Mais formellement, une certaine uniformisation sera apportée. Les cantons et les communes devront ainsi définir les types de modèles minimaux de géodonnées correspondant aux zones qu'ils auront prévues. Il appartient à l'Office fédéral du développement territorial de prescrire un modèle de géodonnées minimal (cf. art. 9 OGéo³⁰). La subdivision simplifiée des zones (bipartition logique), nouvellement proposée par le P-LD Ter, permet également de simplifier la mise en place du modèle de géodonnées minimal.

L'alinéa 4 doit être rapproché de l'article 18a LAT, qu'il place dans un contexte plus large dans la mesure où les installations solaires ne sont plus les seules en question. Désormais, les plans d'affectation doivent formellement soutenir les mesures à prendre pour utiliser l'énergie de manière rationnelle et pour recourir aux sources d'énergie renouvelables existant sur place. L'alinéa 4 est complété par l'article 55 P-LD Ter en ce qui concerne les installations solaires dans les zones rurales.

En principe, cette disposition comprend aussi l'utilisation du vent, de l'eau et de la géothermie comme énergie renouvelable. Cela doit en effet rester admissible et nécessaire. Les avantages et désavantages représentés par l'utilisation de ces sources d'énergie doivent toutefois être comparés de manière réciproque, afin qu'une réglementation adéquate puisse être adoptée dans le cadre de l'établissement du plan d'affectation. Cette disposition doit clairement souligner le poids à accorder aux aspects de politique énergétique lors de la balance des intérêts.

Dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie, on doit en particulier empêcher que l'isolation des bâtiments soit entravée par des prescriptions contraires en matière d'indice d'utilisation maximum et de distances.

Enfin, l'alinéa 5 indique expressément que la planification d'affectation doit aussi accorder l'importance qu'ils méritent aux aspects relatifs à la prévention des accidents majeurs.

²⁹ Loi fédérale sur la géoinformation du 5 octobre 2007, LGéo, RS **510.62**

³⁰ Ordonnance sur la géoinformation du 21 mai 2008 ; RS **510.620**

Art. 36 Force obligatoire et adaptation

La réglementation correspond au droit actuel (art. 21 LAT).

Art. 37 Zones réservées

La réglementation correspond pour l'essentiel au droit actuel (art. 27 LAT).

Les zones réservées sont des instruments de mesures conservatoires. Les zones réservées doivent empêcher que des situations basées sur un régime d'utilisation encore valable puissent influencer négativement le développement souhaité du territoire. L'établissement de zones réservées peut se révéler en conséquence nécessaire lorsque les plans d'affectation en vigueur ne reflètent plus le développement territorial proposé et qu'ils devraient dès lors être adaptés. Il ressort d'une façon suffisamment claire de la deuxième phrase de l'alinéa 1 que l'établissement des zones réservées a toujours un rapport avec l'établissement des plans d'affectation et leur adaptation, sans qu'il soit nécessaire – comme dans le droit actuel (art. 27, al. 1 LAT) – de le préciser explicitement. En outre, comme il n'y aurait aujourd'hui, près de 30 ans après l'entrée en vigueur de la LAT, guère de situations où aucun plan d'affectation n'existerait encore, l'alinéa 1 peut être simplifié par rapport au droit actuel.

L'instrument qu'est la zone réservée doit être complété par l'effet anticipé négatif de la mise à l'enquête des plans d'affectation (art. 38, al. 5 P-LDTER).

Art. 38 Procédure

Il est nouvellement prévu de faire publier les mises à l'enquête publique des projets de plans d'affectation dans les publications officielles des cantons (al. 1). Cela augmente la transparence notamment vis-à-vis des propriétaires domiciliés hors du canton où la publication est faite, ou vis-à-vis d'autres organisations.

Le principe de l'effet anticipé négatif signifie qu'un projet entrant en contradiction avec des plans mis à l'enquête publique doit être traité de la même manière que s'il était en contradiction avec des plans approuvés. De nombreux cantons accordent déjà par leur droit cantonal l'effet anticipé négatif aux plans d'affectation soumis à l'enquête publique. Les solutions adoptées peuvent varier dans le détail. L'alinéa 5 laisse aux cantons la compétence de la réglementation correspondante. Néanmoins, le P-LDTER aménage la base légale nécessaire pour recourir à l'effet anticipé négatif des plans d'affectation publiés (al. 5, 1^{re} phrase) pour le cas où la législation cantonale n'offrirait pas une telle base. L'autorité de planification peut alors s'appuyer sur cette disposition pour assortir, *au cas par cas*, la décision de publication des plans de l'effet anticipé négatif.

L'effet anticipé négatif doit être approprié aux circonstances³¹ ; le droit cantonal doit donc impérativement déterminer comment est assurée la protection juridique (al. 5, 2^e phrase). Il faut qu'un contrôle soit possible au moment où la disposition est appli-

³¹ Si l'intérêt public est insuffisant ou que la décision relative aux plans d'affectation se fait trop attendre, par exemple, l'application de la disposition peut sembler inappropriée.

quée. Il faut également réserver une possibilité de protection juridique pour les incidences qui ne sont pas encore prévisibles à ce moment-là (p. ex. si la procédure traîne en longueur de manière inattendue avant qu'une décision soit rendue sur les plans mis à l'enquête).

La notion d'objection vient de la loi fédérale sur la procédure administrative³². Il est de la compétence des cantons, comme aujourd'hui, de mettre en place la procédure d'objection. Ils doivent par exemple régler la question de savoir si l'autorité d'approbation statue en premier lieu sur les objections, ou si les objections qui n'ont pas été prises en considération par les autorités responsables de l'établissement des plans doivent être formulées une nouvelle fois formellement auprès de l'autorité d'approbation.

L'autorité d'approbation examine, en vertu de l'alinéa 3, deuxième phrase, la concordance des plans d'affectation avec les planifications de la Confédération dans des domaines sectoriels (conceptions et plans sectoriels).

En règle générale, l'autorité chargée de l'établissement des plans d'affectation cantonaux est également autorité d'approbation dans le cadre de la procédure qui s'y rapporte.

Art. 39 Voies de droit

L'article 39 vise à accélérer la procédure. Aujourd'hui, la légalité d'un plan d'affectation peut – suivant le canton – être parfois examinée en tout ou partie par trois instances de recours (opposition ayant la fonction de voie de recours / recours administratif / recours de droit administratif). Un plan d'affectation qui, encore à l'état de projet, a déjà été mis à l'enquête publique et qui, à la suite de l'examen des oppositions, a fait l'objet de modifications et partant a été optimisé, ne nécessite plus un contrôle de sa légalité par plusieurs instances. D'un côté, l'autorité cantonale examine le plan d'affectation en vue de l'approbation requise. D'un autre, cette autorité statue, en disposant d'un libre pouvoir d'examen, sur les éventuels points encore litigieux. C'est pourquoi il est justifié et impératif de ne prévoir qu'une seule instance cantonale de recours, puisque la voie du recours au Tribunal fédéral est au surplus ouverte. L'autorité cantonale de recours est en général le tribunal supérieur au sens de l'article 86, alinéa 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral³³, à savoir respectivement le Tribunal administratif et le Tribunal cantonal.

Comme il n'y a plus qu'une seule instance de recours, il n'est plus possible, dans le cadre d'une procédure qui implique un devoir de coordination, de prévoir un « partage » des procédures de recours, raison pour laquelle une règle telle que celle prévue à l'article 33, alinéa 4 LAT devient obsolète.

³² Voir l'article 30a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021)

³³ RS 173.110

1.2.5.2 Section 2 : Délimitation de zones à bâtir

Art. 40

Selon l'alinéa 1, la délimitation de zones à bâtir doit conduire à la création d'un milieu bâti compact. Confiner l'urbanisation à l'intérieur de limites bien définies constituera toujours un moyen adéquat d'y parvenir. Pour ne pas compromettre cet impératif de concentration, il faut interpréter la notion de milieu bâti compact au sens étroit du terme. Tout groupement fortuit de constructions ne doit donc pas justifier un classement en zone à bâtir. Mieux, un classement en zone à bâtir ne peut se justifier que si le groupe de maisons en question présente une qualité urbanistique certaine. C'est plus ou moins le cas lorsque le groupe de constructions est composé d'au moins dix bâtiments habités formant une unité compacte. Pour répondre à la question de savoir si un groupe déterminé de maisons présente des qualités urbanistiques, seules peuvent entrer à vrai dire en considération les constructions qui correspondent à la vocation d'une zone à bâtir, telles les constructions destinées au logement ou aux activités artisanales et industrielles. Les petites zones à bâtir qui servent exclusivement à satisfaire les besoins d'ordre privé de quelques personnes en particulier demeureront à l'avenir illicites.

Contrairement à ce qui s'est passé lors de la promulgation de la première LAT de 1979, il ne s'agit plus de demander de manière générale aux cantons et aux communes de déterminer les terrains qui doivent être compris dans la zone à bâtir. Le nouvel article sur les zones à bâtir doit bien plutôt mettre l'accent sur les conditions auxquelles un terrain peut être classé dans une zone à bâtir. Les précisions s'y rapportant se trouvent à l'alinéa 2.

Il est évident – comme c'est le cas aujourd'hui (cf. la phrase introductive de l'art. 15 LAT) – que seul peut être classé en zone à bâtir le terrain qui est propre à la construction³⁴. A la différence du droit actuel, l'article sur les zones à bâtir ne doit plus mentionner expressément les notions de « déjà largement bâtis » (art. 15, let. a LAT) et « équipés » (art. 15, let. b LAT). Mais il va de soi que, s'agissant de la question de savoir quel terrain doit en cas de besoin être classé dans la zone à bâtir, ces éléments ne peuvent pas être considérés comme n'ayant plus d'importance. Le renoncement à leur mention formelle est bien plus lié au fait que ces deux notions sont comprises dans celle d'être propre à la construction: si, à l'intérieur du territoire déjà largement bâti, des brèches dans la continuité du milieu bâti sont comblées grâce à un classement en zone à bâtir, les terrains concernés seront toujours considérés comme des terrains propres à la construction. Une conséquence non négligeable en est que le principe de droit constitutionnel qui stipule une utilisation rationnelle du sol est ainsi respecté après coup. De même, seul un terrain déjà équipé pourra être reconnu comme étant propre à la construction.

Selon la lettre b, un terrain ne peut être nouvellement classé en zone à bâtir que s'il existe un besoin de construire correspondant. Le droit en vigueur prévoit déjà l'exigence d'un dimensionnement des zones à bâtir correspondant à un besoin (art.

³⁴ A propos de cette notion, cf. FLÜCKIGER, Commentaire LAT, art. 15, ch. 42 ss.

15, let. b LAT). Pour les premières délimitations de zones à bâtir conformes au droit fédéral, il apparaissait à l'époque raisonnable de prescrire aux collectivités chargées d'aménager le territoire un laps de temps de 15 ans sur lequel celles-ci devaient se baser pour dimensionner leurs zones à bâtir. Entre-temps, la situation a toutefois évolué dans la mesure où il ne s'agit plus aujourd'hui de premières délimitations de zones à bâtir, mais simplement d'extensions ponctuelles. Si les zones à bâtir doivent en plus être de par la loi dimensionnées en fonction d'un laps de temps déterminé, on court le risque de voir un automatisme des extensions se mettre en place, en ce sens que les zones à bâtir feraient – sur la base de la situation existante au moment de l'expiration du délai de 15 ans – l'objet d'extensions basées sur des besoins supposés pour la tranche de 15 ans suivante. Les zones à bâtir qui sont déjà, à beaucoup d'endroits, de toute façon très généreuses³⁵, auraient tendance, sur le long terme, à devenir toujours plus vastes. Pour cette raison, aucun délai ne doit plus être fixé pour le dimensionnement des zones à bâtir. Les nouveaux classements en zone à bâtir ne doivent donc être entrepris – si tant est qu'ils doivent l'être – que si le besoin en est réellement établi. Pour établir l'existence d'un tel besoin, l'examen ne peut plus à l'avenir être effectué du point de vue communal, mais exclusivement du point de vue régional. Il ne doit plus être possible à l'avenir de classer de nouveaux terrains dans la zone à bâtir d'une commune alors qu'une réserve de zone à bâtir importante existe encore sur le territoire d'une commune voisine. Le besoin de zone à bâtir doit donc être évalué de manière concertée, sans s'arrêter aux frontières communales. Au demeurant, cette exigence d'une nouvelle approche "régionale" fait référence à des notions connues, celle de "région" étant bien introduite dans la pratique des cantons. Les plus grands d'entre eux connaissent par exemple, aujourd'hui déjà, l'instrument des plans directeurs régionaux. La notion de région est en outre aussi consacrée par la loi fédérale sur la politique régionale. Les questions relatives au dimensionnement des zones à bâtir doivent être abordées en observant également l'article 28, alinéa 1, lettre a P-LD Ter, aux termes duquel les cantons doivent indiquer dans leur plan directeur cantonal la taille des surfaces affectées à l'urbanisation dans l'ensemble du canton et dans chaque commune. Le dimensionnement des zones à bâtir devient donc un thème important aussi au niveau cantonal. La démarche précise à entreprendre pour vérifier l'existence d'un besoin à cet égard est réglée par le Conseil fédéral, conformément à l'alinéa 3.

Des terrains devenus constructibles ne peuvent, selon la lettre c, être classés en zone à bâtir que si des personnes désireuses de construire se sont effectivement manifestées. Cela implique que les terrains en question soient aussi équipés. Cette condition permet notamment aussi de lutter contre la thésaurisation de terrains à bâtir. La mise à disposition effective de terrains peut être garantie de différentes manières. Des contrats passés avec des propriétaires, par exemple, peuvent constituer un moyen approprié.

L'alinéa 3 introduit la possibilité pour le Conseil fédéral d'édicter des dispositions d'exécution. Sont mentionnées spécialement les prescriptions relatives à l'évaluation du besoin en terrains à bâtir. En effet, de par la diversité des méthodes à disposition

³⁵ Voir sur ce thème l'Office fédéral du développement territorial ARE, 2008 ; Statistique suisse des zones à bâtir 2007, Berne

aujourd'hui, le problème central d'un dimensionnement approprié des zones à bâtir eu égard à l'utilisation mesurée du sol est résolu de manière différente de canton à canton. On doit disposer à l'avenir d'une échelle uniforme.

1.2.5.3 Section 3 : Equipement dans les zones à bâtir

Art. 41 Principes

L'alinéa 1 correspond pour l'essentiel à l'actuel article 19, alinéa 2, 1^{ère} phrase LAT³⁶. Les collectivités publiques doivent demeurer les responsables de l'équipement.

L'alinéa 2 fixe les conditions qui doivent être remplies pour qu'un terrain soit réputé équipé.

La lettre a correspond dans une large mesure à l'actuel article 19, alinéa 1, 1^{re} phrase LAT³⁷. La notion d'« accès adapté », telle qu'elle existe aujourd'hui dans la loi, est axée toutefois de manière trop restrictive sur les routes « praticables ». On propose désormais une formulation plus large. Un terrain est dorénavant réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des routes, des chemins ou autres équipements. On tient ainsi compte du fait que, dans certaines régions, l'accès ne peut souvent être assuré que par des chemins, par la construction de haltes de chemins de fer ou de téléphériques ou par des équipements analogues.

En règle générale, on exigera à l'avenir une desserte adaptée à l'utilisation prévue par des routes qui doivent être suffisantes aussi bien pour les services publics que pour les usagers privés de la construction ou installation considérée. Fait partie à cet égard d'un accès suffisant, non seulement l'élément de raccord entre la route ouverte au public et le bien-fonds, mais également le prolongement de la route publique, pour autant que celui-ci doive impérativement être utilisé comme accès par des visiteurs³⁸.

L'accès doit en outre – comme c'est déjà le cas aujourd'hui – aussi bien être garanti techniquement que reposer sur une base juridique. C'est seulement à ces conditions qu'il peut être qualifié d'« adapté à l'utilisation prévue ». Il appartient pour cela au droit cantonal de veiller à ce que l'accès réponde aux exigences du trafic et de la technique de construction.

La lettre b correspond textuellement à l'article actuel 19, alinéa 1, 2^e partie de la phrase LAT³⁹.

Désormais – en vue de concrétiser le contenu de l'article 6, lettre c P-LDter – la lettre e règle l'équipement des zones à bâtir en moyens de transport public et de voies

³⁶ Voir le message relatif à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 30 mai 1994, FF 1994, vol. III, p. 1063 s.

³⁷ Voir le message relatif à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 30 mai 1994, FF 1994, vol. III, p. 1063 s.

³⁸ Voir ATF 116 Ib 166, consid. 6b (commune d'Eschlikon).

³⁹ Voir le message relatif à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 30 mai 1994, FF 1994, vol. III, p. 1063 s.

de mobilité douce. Une partie de la population n'a aucun accès, ou du moins pas d'accès continu, à des moyens de transport privés et dépend donc des transports publics. L'équipement en transports publics est prescrit de manière impérative. Les usagers des transports publics ont en général recours aux modes de mobilité douce pour se déplacer, véhicules publics mis à part. Il est donc très important, et tout particulièrement en dehors des centres-villes, que les stations soient accessibles par des voies courtes, sûres et agréables et qu'elles soient accueillantes pour que les transports publics fonctionnent bien et soient économiques. Les transports publics et la mobilité douce doivent à cet égard concorder avec les structures urbaines. Le mode de transport public (p. ex. autobus à la demande, minibus, autocars postaux, autobus de ligne, tram, chemin de fer) et la cadence des trajets (p. ex. sur demande, plusieurs fois par jour ou par heure) doivent être déterminés en fonction de la situation géographique, de la taille de la population, du nombre d'emplois et de l'utilisation du territoire à occuper. Ainsi, par exemple, les lieux d'habitation et de travail denses doivent être équipés de moyens de transport public performants comme des lignes d'autobus, de tram ou de chemins de fer, tandis que les territoires peu peuplés, situés à l'écart des zones bâties, pourront simplement être équipés d'autobus à la demande, de minibus ou d'autocars postaux.

Les installations qui génèrent un trafic intense comme les centres d'achat, les installations de loisirs et de détente, sont souvent accessibles de façon insuffisante. Pour combler ces lacunes et pour permettre aussi à une partie de la population qui ne dispose pas de transports privés d'avoir accès aux installations générant un trafic intense, ces dernières doivent être reliées aux transports publics. Ce postulat découle aussi du droit de la protection de l'environnement. S'il est établi ou s'il est prévisible que des effets dommageables et durables dus à la pollution de l'air sont produits par des sources diverses, l'autorité compétente doit, en vertu de l'article 44a de la loi sur la protection de l'environnement⁴⁰ et de l'article 9, alinéa 4 de l'ordonnance sur la protection de l'air⁴¹, établir un plan de mesures qui doit permettre de réduire ou d'atténuer ces atteintes dans un délai fixé. Afin de réduire le trafic privé lié à un transport intensif de personnes ou de marchandises lui-même généré par des constructions ou installations, et de fournir ainsi une contribution à la lutte contre la pollution de l'air, les constructions ou installations précitées doivent être rendues facilement accessibles par des moyens de transport public performants (p. ex. RER, tram). S'il n'est pas nécessaire que les haltes desservies par les transports publics soient pour ainsi dire à proximité immédiate des installations générant un trafic intense, elles doivent être d'accès rapide et sûr, c'est-à-dire accessibles dans un intervalle de quelques minutes à pied et par un cheminement sûr, praticable pour les personnes handicapées, et si possible sans croisement avec des routes.

Art. 42 Planification de l'équipement

Les plans d'équipement sont désormais mentionnés formellement en relation avec l'établissement des plans d'affectation. On doit cependant renoncer à imposer aux collectivités un instrument déterminé, comme le prévoit le droit en vigueur avec le

⁴⁰ Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE ; RS **814.01**)

⁴¹ Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair ; RS **814.41**)

programme d'équipement (art. 19, al. 2, 1^{ère} phrase LAT). Dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation, les collectivités doivent cependant, en vertu de l'alinéa 1, fixer impérativement les modalités et les délais applicables à l'équipement des zones à bâtir qui auront été délimitées. Les collectivités doivent premièrement fixer les modalités de l'équipement, et également déterminer les éléments de cet équipement et leur emplacement, deuxièmement déterminer les étapes et les délais impartis pour équiper la zone à bâtir. Les étapes doivent à cette occasion être fixées en premier lieu selon des critères d'aménagement du territoire.

L'étendue de l'équipement doit dépendre de l'utilisation envisagée et ne porter de ce fait que sur les éléments qui sont effectivement nécessaires pour cette utilisation. L'équipement doit en outre être réalisé dans le respect de l'environnement, avec le souci d'épargner du terrain et de limiter les investissements. Les équipements prévus doivent par conséquent être réalisés si possible à l'intérieur ou à côté d'équipements déjà existants sur le domaine public (p. ex. conduites passant sous une route existante) et ne doivent pas être surdimensionnés. Des matériaux respectueux de l'environnement seront si possible utilisés pour la construction proprement dite de ces équipements.

En vertu de l'alinéa 2, les collectivités doivent, dans le cadre de l'établissement des plans d'équipement, fixer au moins le type et l'emplacement de l'équipement de base, de l'équipement général et de l'équipement de détail, ainsi que les délais d'exécution. Elles sont toutefois libres évidemment de régler plus en détail l'équipement. L'équipement peut être classé selon les catégories suivantes :

- L'équipement de base : assure l'approvisionnement d'un territoire compact d'une certaine étendue au moyen d'équipements de niveau supérieur dans le domaine des transports, de l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées, l'approvisionnement en énergie, ainsi que d'autres équipements considérés comme indispensables par la législation cantonale.
- L'équipement général : assure l'approvisionnement d'un territoire urbanisé au moyen des principaux éléments des installations d'équipement.
- L'équipement de détail : permet le raccordement d'un ou plusieurs biens-fonds à des installations appartenant à l'équipement général.
- L'équipement de bâtiments par des particuliers : cela concerne le raccordement d'un bâtiment ou d'un groupe de bâtiments voisins par la réalisation des accès aux bâtiments, ainsi que la construction des conduites qui relient ces bâtiments à l'équipement de détail.

Ces définitions doivent être précisées dans ce sens au niveau de l'ordonnance.

L'article 19, alinéa 2 LAT exige de la part des collectivités un équipement des zones à bâtir dans le « délai prévu », ce qui laisse aux communes une certaine marge de manœuvre. Selon l'article 43 P-LDTer, les collectivités doivent désormais fixer, dans le cadre de l'établissement des plans d'équipement, les modalités et le calendrier de l'équipement des zones à bâtir. La collectivité compétente doit fixer de manière précise les délais à respecter pour l'équipement.

Art. 43 Equipement par les propriétaires fonciers

Cette disposition correspond au contenu du droit en vigueur (art. 19, al. 3 LAT⁴²).

Art. 44 Financement des installations d'équipement

Désormais, le droit fédéral contiendra certaines normes à l'adresse des cantons en ce qui concerne le financement des équipements. Le droit cantonal devra ainsi, selon l'alinéa 1, régler au moins le financement de la réalisation, de l'exploitation et de l'entretien des équipements. La nouvelle disposition est toutefois moins restrictive que le droit actuel, dans la mesure où elle ne demande plus aux cantons, de par le droit fédéral, de régler le financement au moyen de contributions. Les cantons peuvent choisir d'autres formes de financement.

L'alinéa 2 introduit formellement l'obligation pour les cantons de reporter au moins une partie des frais d'équipement sur les propriétaires, selon le principe de causalité. La participation financière des propriétaires aux frais d'équipement doit dépendre de l'avantage qu'ils tirent de l'équipement. Un avantage économique particulier naît si la construction ou l'extension d'équipements entraîne en faveur d'un propriétaire un usage particulier qui augmente la valeur de son bien-fonds. Un tel avantage ne justifie toutefois le versement de contributions par les propriétaires, que si l'avantage est réalisable, c'est-à-dire peut être monnayé (p. ex. par la vente d'un bien-fonds ou l'érection d'une nouvelle construction). Il n'est pas indispensable que cet avantage soit immédiatement réalisé⁴³. Celui qui, par contre, ne tire pas plus d'avantage que quiconque, ne doit supporter aucun frais.

Afin que l'absence de garantie de financement (p. ex. à la suite du refus de l'assemblée communale d'accorder un crédit) ne retarde ou n'entrave pas l'équipement de zones à bâtir, l'alinéa 3 prévoit formellement que le financement des équipements indispensables pour de nouvelles zones à bâtir doit être assuré en même temps que la délimitation de ces dernières. Cette opération peut avoir lieu par exemple lorsque le projet de mise en zone de certains terrains, soumis à l'assemblée communale, est couplé avec le projet de crédit portant sur les équipements nécessaires. Une autre possibilité consisterait à considérer les investissements prévus pour des installations d'équipement général comme des dépenses liées, de façon que l'exécutif communal conserve, en même temps que sa décision relative à l'établissement du plan d'affectation, la compétence de décider les dépenses qui résultent de l'accomplissement des tâches d'équipement. Le droit cantonal doit à cet effet régler les détails.

⁴² Voir message relatif à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 30 mai 1994, FF 1994, vol. III, p. 1063 s

⁴³ ATE 94 I 276

1.2.5.4 Section 4 : Disponibilité des terrains à bâtir

1.2.5.4.1 Remarques préliminaires

L'un des objectifs généraux du projet de loi est, on l'a dit (cf. ch. I., 6.3 ci-dessus), de tendre à une meilleure maîtrise de l'urbanisation. Pour ce qui concerne en particulier les zones à bâtir, il s'agit de freiner leur extension et leur dispersion. Elles doivent être dimensionnées en fonction des besoins futurs et se situer au bon endroit, c'est-à-dire là où les besoins sont les plus importants et les plus urgents. Cependant, une délimitation adéquate des zones à bâtir ne suffit pas : encore faut-il que les terrains qui leur sont affectés soient disponibles et réellement utilisés pour la construction.

Ce souci n'est d'ailleurs pas nouveau. En adoptant l'article 15 LAT, le législateur ne visait pas uniquement une limitation des terrains constructibles mais aussi, voire surtout, la mise sur le marché d'une offre suffisante de terrains disponibles pour la construction (FF 1978, 1027 s.). Il était conscient que le bon fonctionnement de ce marché dépendait certes de la taille, de la situation et de l'équipement des zones à bâtir, mais aussi de la disponibilité effective des terrains. Or, l'on sait aujourd'hui que ce dernier objectif n'est que très imparfaitement atteint. De nombreux terrains à bâtir demeurent longtemps non construits, parce qu'ils sont mal situés ou que le découpage des parcelles et leur état foncier sont peu favorables, mais aussi parce qu'ils sont thésaurisés, que ce soit pour conserver un patrimoine immobilier ou à des fins spéculatives. Une telle raréfaction a des conséquences très négatives sur le marché de la construction, les prix de l'immobilier et la pénurie de logements. La thésaurisation des terrains à bâtir a pour effet d'accentuer la pression sur les terrains environnants et sur le territoire agricole ; elle contribue ainsi à l'extension des surfaces urbanisées, ce qui va à l'encontre des objectifs recherchés d'urbanisation concentrée et de densification du milieu bâti. De plus, il faut rappeler que, selon la jurisprudence rendue en application de l'actuel art. 15, lettre b LAT (ATF 116 la 333), ces terrains non disponibles doivent être pris en compte dans le cadre de l'estimation des réserves destinées à satisfaire aux besoins de la construction, ce qui restera la règle avec l'art. 40, al. 2, let. b du projet. Prenant en compte cette préoccupation, l'article 40 du présent projet précise la définition de la zone à bâtir et prescrit notamment, à son alinéa 2, lettre c, que sa disponibilité doit être assurée. Les mesures décrites ci-après ont pour but de contribuer à assurer de manière effective une telle disponibilité. Sont proposés à cette fin deux instruments complémentaires. Le premier, objet de l'article 45 P-LDTER, porte sur le volet technique de la disponibilité, soit sur l'aptitude à la construction des terrains à bâtir ; le second, objet de l'article 47 P-LDTER, porte sur son volet économique, soit la mise à disposition effective de terrains constructibles sur le marché.

Des mesures analogues étaient inscrites dans la loi du 4 octobre 1974 (FF 1974 II 816). On a toutefois renoncé à reprendre l'instrument de l'expropriation, tel qu'il y était prévu (FF 1974 II 826). Considéré comme trop incisif, il avait constitué l'un des principaux motifs du référendum dirigé avec succès contre cette loi. Cependant, quelque 30 ans d'application de la LAT ont largement démontré les faiblesses de la loi actuelle et le caractère indispensable d'instruments fonciers efficaces. C'est pour-

quoi, à défaut d'expropriation, il faut à tout le moins prévoir la possibilité pour les cantons d'imposer une obligation de construire.

Art. 45 Aptitude à la construction

Longtemps négligées en aménagement du territoire parce que réservées, croyait-on, aux territoires agricoles, les mesures d'améliorations foncières doivent être réhabilitées en tant qu'instrument permettant d'accroître l'adéquation et l'efficacité des plans d'affectation. La prise en considération à un stade précoce des contraintes foncières ainsi que la mise en œuvre coordonnée de mesures d'améliorations foncières lors de l'élaboration de plans d'affectation permettent d'assurer et d'accélérer la mise en valeur des zones à bâtir. L'offre juridique de terrains à bâtir que fournit la planification se trouve ainsi complétée par leur mise en adéquation effective pour la construction, ce qui, selon le Tribunal fédéral⁴⁴, correspond à un intérêt public important.

Il est vrai que les cantons ont aujourd'hui déjà la possibilité de recourir à de tels instruments. En particulier, le remembrement - plus usuellement appelé remaniement parcellaire dans les cantons romands - est déjà prévu par l'article 20 LAT. Les explications données dans le message du 27 février 1978 à propos de cette disposition ont aujourd'hui encore toute leur pertinence et peuvent être reprises ici telles quelles : « Le remembrement permettra d'obtenir une affectation conforme aux plans établis à cet effet. Il peut être nécessaire soit pour l'établissement des plans d'affectation, soit pour leur exécution. Lors de la délimitation des zones, il contribuera à mieux démêler les intérêts respectifs et facilitera ainsi une nouvelle délimitation des parcelles et une meilleure utilisation» (FF 1978, 1030).

En principe, l'article 20 LAT permet donc aux cantons de mettre sur pied une instrumentation efficace en vue d'assurer la réalisation effective des plans d'affectation. Cependant, force est de constater que l'importance et l'utilité de cet instrument ont été longtemps sous-estimées en aménagement du territoire⁴⁵. Seuls quelques cantons disposent d'une législation d'application développée et moins encore en font réellement usage. Ce relatif insuccès de l'article 20 LAT apporte la démonstration qu'il y a lieu de réhabiliter et de généraliser l'approche foncière en matière de planification, en vue de renforcer la pertinence et l'efficacité des plans d'affectation.

La réglementation proposée à l'article 45 P-LDTer s'inspire plus particulièrement de celle en vigueur dans le canton de Vaud et qui a fait ses preuves⁴⁶.

L'*alinéa 1* prescrit que les mesures d'améliorations foncières appropriées soient prises lors de toute procédure d'élaboration ou de modification d'une zone à bâtir, alors que l'*al. 2* précise la fonction de ces mesures. Le cas échéant, celles-ci porteront sur le territoire de plusieurs communes, notamment lorsqu'il s'agira de constituer des zones commerciales ou industrielles de grande envergure.

⁴⁴ ATF du 9 janvier 2008, 1C.90/2007.

⁴⁵ Cf. JOMINI, Commentaire LAT, art. 20, N. 3.

⁴⁶ Cf. Etat de Vaud, DINP/SAF-SAT, Nouvel instrument de mise en valeur de terrains à bâtir : Les études préliminaires en améliorations foncières, Lausanne 1999; BENOÎT BOVAY, Unification ou harmonisation du droit de l'aménagement du territoire et des constructions?, in RDS/ZSR 127/2008 II/1, p. 100 ss.

L'*al.* 3 ne fait que reprendre la règle de l'actuel article 20 LAT, qui autorise que le remembrement soit ordonné d'office et, au besoin, exécuté par l'autorité compétente lorsque la réalisation d'un plan d'affectation l'exige.

L'alinéa 4 pose le principe d'une obligation de coordonner, tout en laissant aux cantons une marge de manoeuvre dans le choix du système et des mesures à mettre en œuvre. Par respect de cette liberté, le projet renonce à imposer à tous les cantons l'instrument des études préliminaires, tel qu'utilisé avec succès dans le canton de Vaud. Il sera toutefois possible de le préconiser par la voie d'un guide, lequel sera de toute façon vraisemblablement nécessaire en cette matière.

Alinéa 5 : Désormais, l'adoption ou, selon les cantons, l'approbation d'un plan d'affectation, nouveau ou modifié, sera subordonnée au règlement préalable des mesures foncières, autant que de besoin, et de leur financement.

Art. 46 Collaboration

Les mesures foncières, et en particulier les remaniements parcellaires, peuvent aussi être mises en œuvre dans le cadre d'opérations de grande envergure qui portent sur le territoire de plusieurs communes ou cantons. De semblables opérations sont d'ailleurs à encourager dans l'optique d'une organisation rationnelle du territoire qui ne s'arrête pas aux frontières institutionnelles. La disposition proposée reprend le principe déjà énoncé à l'article 3 du projet. La répétition est voulue, car on entend affirmer ainsi l'importance particulière d'une collaboration transfrontalière lorsqu'il s'agit spécifiquement d'appréhender les aspects fonciers d'un territoire fonctionnel à aménager.

Art. 47 Obligation de construire

Un moyen efficace de lutter contre la thésaurisation du sol consiste à obliger le propriétaire d'un terrain constructible à le bâtir lui-même ou à le céder à des constructeurs. En droit fédéral, une telle obligation est déjà prévue par l'article 9 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements⁴⁷, pour les terrains qui ont fait l'objet d'un remembrement urbain. L'article proposé s'inspire de cette disposition ainsi que de l'article 24 LCAP pour ce qui est du droit d'emption.

Le Message du 19 septembre 1973 relatif à la LCAP exposait ce qui suit au sujet de cette obligation : « Le regroupement au sens du présent projet permet d'aménager la forme des parcelles et les conditions juridiques de façon qu'il soit possible de commencer à exécuter les installations d'équipement. Il est également prévu, dans le cas d'un regroupement, que l'attribution de parcelles sera subordonnée à l'obligation de construire. Ainsi, le terrain doit, dans un délai utile, être affecté au genre d'utilisation qui est dans l'intérêt général (FF 1973 II 682). »

A la différence de l'article 9 LCAP, l'article 47 du projet ne conçoit pas l'obligation de construire uniquement comme une mesure d'exécution liée à un remaniement parcellaire. Une telle limitation n'aurait d'ailleurs pas de raison d'être dès lors que le but

⁴⁷ LCAP ; RS 843

visé par le projet de loi est que, désormais, tout terrain classé en zone à bâtir soit effectivement disponible et apte à la construction (cf. art. 40 al. 2 et 45 P-LDTer), ce qui suppose notamment l'exécution préalable d'un remaniement parcellaire, là où il est nécessaire. La disposition proposée prévoit donc, logiquement, que l'obligation de construire est applicable à tout terrain à bâtir. Il s'agit d'une règle de droit fédéral qui est directement applicable par les cantons. Ainsi conçue, l'obligation de construire devrait avoir un double effet : dynamiser la zone à bâtir dans sa véritable vocation, qui est de servir à la construction, mais aussi inciter les communes à faire preuve de plus de rigueur et de mesure dans l'estimation de leurs besoins en surfaces constructibles.

En tant qu'elle vise l'intérêt public que représentent l'utilisation rationnelle du territoire et la lutte contre la thésaurisation de terrains constructibles, une telle obligation ne constitue pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété. En effet, cette mesure ne devra être utilisée qu'en dernier recours, dans les cas où il n'existe aucun autre moyen, moins incisif, de s'assurer qu'une parcelle soit effectivement bâtie. Au surplus, sa mise en oeuvre est soumise à des conditions⁴⁸. Les trois conditions énoncées aux lettres a à c de l'alinéa 1 sont semblables à celles auxquelles était soumise l'expropriation selon l'article 35 de la loi du 4.10.1974 précitée (FF 1974 II 826). Ces conditions montrent bien que l'obligation de construire est conçue comme un moyen subsidiaire : il faut d'abord fixer un délai et prouver que les autres moyens sont inappropriés ou n'ont pas eu l'effet voulu. Le délai doit être fixé compte tenu des particularités du cas et, selon la teneur même de la disposition, être «raisonnable», par quoi il faut entendre entre 5 et 10 ans selon les situations. Il faut en outre que l'offre de terrains équipés soit insuffisante ou, autrement dit, qu'il y ait une pénurie de terrains à bâtir. Enfin, un propriétaire peut échapper à cette obligation s'il peut se prévaloir de justes motifs, tels que, par exemple, un empêchement temporaire de construire, dû à des raisons pertinentes et démontrées, ou des projets futurs non réalisables dans le délai prévu.

Dans la mesure où le système prévu par l'article 45 implique une forme de péréquation réelle et un engagement financier des propriétaires concernés, les cas où l'obligation de construire devrait être effectivement mise en oeuvre devraient être exceptionnels lorsqu'il a été fait application de cet article, les propriétaires étant incités à rentabiliser au plus vite l'investissement consenti dans le cadre du remaniement parcellaire.

Alinéa 2 : Le droit d'emption en faveur de l'autorité compétente constitue le pendant logique et nécessaire de l'obligation de construire dans un certain délai⁴⁹. La reconnaissance d'un tel droit existe d'ailleurs déjà dans quelques cantons. En revanche, dès lors qu'il ressort clairement du libellé de l'article que l'obligation de construire est attachée au bien-fonds et qu'elle est ainsi transférée, le cas échéant, à tout nouvel acquéreur du terrain, il n'est pas nécessaire de prévoir au surplus un droit de préemption.

⁴⁸ Cf. GEORG MÜLLER, *Baupflicht und Eigentumsordnung*, in *Festschrift für Ulrich Häfelin*; Zurich, 1989, p.176 s ; dans le même sens, cf. ATF 88 I 257, à propos de l'expropriation.

⁴⁹ C'est ce que prévoit également la LCAP, à son art. 24, al. 2.

Alinéa 3 : De manière conséquente, l'alinéa 3 soumet également l'autorité qui a acquis un terrain par cette voie à l'obligation de construire. En outre, comme l'instrument de l'obligation de construire ne doit pas être un moyen pour une collectivité publique d'accroître son patrimoine immobilier, il prévoit que le bien-fonds acquis devra en principe être transféré à un particulier. L'expression « en règle générale » indique qu'une autre solution pourrait être préférée au transfert du bien-fonds, telle par exemple la constitution d'un droit de superficie. Le droit fédéral pourrait théoriquement s'abstenir de prévoir un mode de transfert déterminé; mais cela aurait l'inconvénient de contraindre les cantons à légiférer pour opérer un choix. C'est pourquoi il est préférable de proposer une règle de droit fédéral, tout en laissant au législateur cantonal la liberté de s'en écarter.

1.2.5.5 Section 5 : Zones rurales. Généralités

Art. 48 Etendue et fonction

La notion de « zone rurale » est utilisée délibérément au pluriel ; ce type de zones réunit toutes les zones qui ne peuvent pas être considérées comme zones à bâtir au sens de l'article 40 P-LDTER. A cette catégorie appartiennent en conséquence les zones réservées à l'agriculture, à la protection de la nature et aux eaux, ainsi que les territoires improductifs, qui tous exercent des fonctions multiples. Selon l'utilisation visée, les fonctions remplies par ces zones peuvent se superposer. Il est ainsi possible que l'utilisation de territoires pour des activités de loisirs ou de délasserment puisse d'une façon plus ou moins satisfaisante être combinée avec l'exploitation agricole des territoires correspondants⁵⁰.

L'alinéa 1 rappelle en premier lieu que les zones rurales sont complémentaires aux zones à bâtir (cf. aussi le commentaire relatif à l'article 35 P-LDTER).

L'alinéa 2 s'appuie sur l'article 16, alinéa 1 LAT. L'agriculture (à laquelle est assimilée aussi l'économie alpestre), la forêt, le rôle de protection et les activités de délasserment constituent les fonctions principales des zones rurales. L'énumération des différentes fonctions n'est pas exhaustive. Les articles 51 à 57 P-LDTER règlent notamment le détail des modalités d'utilisation des zones rurales.

Conformément à l'alinéa 5, aucune modification n'est apportée à la conception actuelle (cf. l'art. 18, al. 3 LAT) selon laquelle l'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts.

Construire dans ces zones n'est admissible que si cela est nécessaire à leur destination spécifique et raisonnable du point de vue séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles. En conséquence, comme c'est déjà le cas dans le droit actuel (art. 16, al. 1 LAT), l'alinéa 2 précise que les zones rurales doivent être maintenues libres de toute construction.

⁵⁰ L'utilisation d'un terrain de golf s'oppose en règle générale à une exploitation agricole. Par contre, les terrains utilisés en hiver pour le ski peuvent continuer à être exploités par l'agriculture, remplir en été d'autres fonctions importantes pour le tourisme, être dotés de qualités paysagères, constituer une partie des corridors réservés au passage des animaux sauvages, et être très utiles à la rétention des eaux lors de fortes précipitations – un exemple de multifonctionnalité à un haut degré.

L'agriculture jouera encore demain un rôle très important dans les zones rurales. Les cantons sont formellement invités, selon l'alinéa 3, à veiller en particulier à mettre à la disposition de la production agricole suffisamment de surfaces. Seule cette manière d'agir pourra garantir à long terme les bases de l'approvisionnement. Lors de l'établissement d'un plan d'aménagement, qui prend en compte les diverses fonctions des zones rurales, on accordera l'attention nécessaire à la conservation des paysages et aux problèmes de compensation écologique. Mais les cantons doivent finalement, lors de la planification des zones rurales, aborder également la question de savoir où et dans quelle étendue sont possibles des activités de délasserment ou de loisirs, à considérer en tant qu'utilisations d'ordre touristique – coordonnées avec les potentialités des espaces concernés⁵¹.

L'alinéa 4 s'appuie sur le droit actuel (art. 16, al. 3 LAT). Une planification, qui tient compte des différentes fonctions des zones rurales, doit prendre en considération les diverses formes de l'agriculture. C'est pourquoi, lors de la planification des zones rurales, on doit également désigner les territoires d'estivage qui comprennent les surfaces qui sont utilisées traditionnellement par l'économie alpestre. Mais les zones rurales peuvent aussi comprendre des hameaux ou une forme d'habitat dispersé. Dans ce cadre des hameaux, il importe surtout que la structure du bâti existant soit maintenue. Il doit rester possible, néanmoins, de modifier l'usage du bâti existant, voire de procéder à des agrandissements importants. La planification des zones rurales peut aussi permettre de répondre à des besoins de terrains de camping, d'équipements réservés à des usages récréatifs (manège couvert) ou de décharges, même lorsqu'elles nécessitent des surfaces relativement modestes.

Les cantons sont désormais formellement invités à prendre également en considération, lors de la planification des zones rurales, les conditions locales ainsi que les diverses particularités régionales. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire que sur la totalité du territoire cantonal tout soit admissible dans les mêmes proportions. Ainsi, par exemple, des différenciations dans les activités agricoles licites (cf. art. 53 P-LDTER) ou également dans celles qui sont possibles dans le domaine du délasserment et des loisirs, peuvent s'imposer – sous réserve du respect des paysages.

Au moyen de la planification des zones rurales – qui est réalisée dans le cadre de l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation, ainsi que de la législation -, les cantons peuvent utiliser de manière ciblée et appropriée la marge de manœuvre qui leur est réservée par le projet de loi (cf. art. 51 P-LDTER), sans remettre en cause il est vrai le principe de la séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles.

Art. 49 Surfaces d'assolement

Selon le droit en vigueur, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme (art. 16, al. 1 LAT). Cette formulation fait

⁵¹ En premier lieu viennent les activités de détente et de loisirs qui nécessitent la réalisation de certaines constructions ou installations et qui, malgré le manque de pertinence, peuvent avoir lieu à l'intérieur des zones à bâtir. Il faut relever que les zones rurales comme telles continuent à remplir d'importantes fonctions de détente, sans qu'il soit nécessaire de disposer de constructions ou d'installations érigées à cet effet.

référence aux surfaces d'assolement pour le moins de manière indirecte. Les dispositions qui règlementent formellement les surfaces d'assolement ne sont prévues qu'au niveau de l'ordonnance (art. 26 à 30 ainsi que 46 OAT) et du plan sectoriel des surfaces d'assolement. Des surfaces d'assolement en suffisance garantissent non seulement la base d'approvisionnement mais encore une protection du sol sur le plan quantitatif. Elles contribuent de manière prépondérante au maintien à long terme de terres qui se prêtent à l'agriculture, au maintien d'espaces verts dans les zones urbanisées, etc. De par leur importance centrale pour l'aménagement du territoire, il apparaît judicieux de donner désormais un plus grand poids aux surfaces d'assolement en les mentionnant dans la loi.

L'alinéa 1 correspond à l'article 26, alinéa 1 OAT. Par terres cultivables, on entendra à l'avenir avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires, ainsi que les prairies naturelles arables. Les cantons sont invités, en relation avec le maintien des surfaces d'assolement par le biais de mesures d'aménagement du territoire, à délimiter de manière précise les surfaces d'assolement dans leurs plans d'affectation et à les reporter sur des cartes. En principe, les surfaces d'assolement doivent être maintenues libres de toute construction ou installation, pour autant que des constructions ou installations ne soient pas elles-mêmes nécessaires pour l'exploitation de ces surfaces. La deuxième partie de la 2^e phrase prescrit une protection au sens de l'article 35, alinéa 3 P-LD^{Ter}. Si des sols, devant de par leur qualité faire partie des surfaces d'assolement, sont affectés à une autre utilisation que l'exploitation agricole de préservation du sol (réaffectation), les autorités de tous les niveaux doivent garantir la surface minimale de surfaces d'assolement, par le biais d'une compensation ou d'autres moyens équivalents.

L'alinéa 2 ne doit pas être compris comme une obligation de fixer à nouveau, dès l'entrée en vigueur du nouveau droit, la surface minimale des surfaces d'assolement et de répartir à nouveau celles-ci entre les cantons. La planification sectorielle existante et en particulier l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992⁵² conservent leur validité à cet égard, et notamment pour ce qui concerne les surfaces minimales que les cantons doivent garantir. L'alinéa 2 précise toutefois – si des problèmes devaient un jour se poser à ce sujet – qu'il appartient au Conseil fédéral de fixer la surface minimale des surfaces d'assolement et leur répartition entre les cantons. La consultation des cantons est fondée sur le principe selon lequel la Confédération et les cantons doivent étroitement collaborer entre eux en matière de développement territorial.

Afin d'améliorer la coopération régionale et en particulier la coopération intercantonale, l'alinéa 3 offre aux cantons la possibilité d'utiliser le contingent de surfaces d'assolement réservé à un autre canton dans les limites de la surface minimale à respecter par chacun d'entre eux. Valent comme éléments de la convention aussi bien l'étendue des surfaces que la qualité des sols. De telles conventions rendraient toutefois nécessaire non seulement une modification de plans directeurs ou d'affectation du canton, mais aussi celle du plan sectoriel de la Confédération, ce qui implique de soumettre leur validité à l'approbation du Conseil fédéral. On veillera,

⁵² Plan sectoriel des surfaces d'assolement : fixation de la surface minimale des surfaces d'assolement et leur répartition entre les cantons, FF 1992 II 1616.

dans le cadre de telles conventions, à ce qu'elles ne se traduisent pas par une diminution qualitative des surfaces d'assolement garanties.

Art. 50 Coordination

Un développement territorial approprié suppose que, sur le terrain, les réglementations en vigueur soient axées sur les particularités des territoires en question et non pas – de manière fortuite – sur les frontières politiques. Alors que diverses dispositions légales qui touchent les personnes individuellement (taux d'imposition, obligation d'accomplir le service de pompier et autres situations similaires) ne font guère l'objet de publicité et ne sont même plus connues après un certain temps, il en est tout autrement en matière de développement territorial : une réglementation axée sur des frontières politiques au lieu de frontières physiques conduit à la mise en œuvre d'un développement territorial peu judicieux et caractérisé par des « ruptures » inadéquates, qui seront perceptibles pendant des dizaines d'années. Aussi la population comprend-elle particulièrement mal que ce qui est possible en matière de développement territorial au-delà des frontières politiques, ne le serait pas en deçà, alors que les conditions sont parfaitement identiques. L'acceptation d'une réglementation est plus grande si dans des situations identiques ou comparables un traitement identique s'applique. Selon l'alinéa 1, les cantons sont donc tenus de par le droit fédéral d'agir de façon coordonnée partout où, par delà les frontières cantonales, il existe des données géo spatiales et des typologies relatives au milieu bâti et au paysage qui sont identiques ou au moins comparables. Des solutions appropriées ne peuvent être trouvées qu'au moyen d'une étroite collaboration qui va au-delà des frontières politiques. Pour cela, les cantons doivent veiller à ce que des réglementations cohérentes concernant les zones rurales soient édictées sur le plan cantonal sans tenir compte des frontières communales (cf. art. 51 P-LD^{Ter}).

La coordination des efforts des cantons fait partie des tâches constitutionnelles de la Confédération (art. 75, al. 2 Cst.). Il paraît donc judicieux que l'alinéa 2 demande formellement aux cantons d'associer la Confédération au processus de coordination. Si les conditions d'une coordination supra cantonale, formulées à l'alinéa 1, sont remplies, celle-ci doit pouvoir aussi être stimulée par la Confédération. Le rôle de la Confédération est, dans ce processus, principalement celui de médiateur.

La coordination supra cantonale est incontestablement une démarche exigeante qui demande en règle générale beaucoup de temps. Mais, si dans ce cadre, de bonnes solutions, faciles à communiquer et faisant l'objet d'une acceptation générale, sont trouvées, il est toujours justifié de consentir à l'investissement nécessaire.

Art. 51 Marge d'action des cantons

Les cantons doivent tous à l'avenir disposer de possibilités d'aménagement légèrement plus grandes pour traiter le domaine des zones rurales. La marge d'action qui leur est aménagée doit toutefois être utilisée avec mesure. Le respect des buts du développement territorial et en particulier du principe de séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles exige par conséquent des mesures et limites suffisamment précises.

Les autorités cantonales compétentes pour délivrer des autorisations de construire en dehors des zones à bâtir sont fortement sollicitées tant par le nombre de requêtes que par les problèmes de délimitation. Ainsi, par exemple, l'autorité compétente du canton de Berne a environ 2 800 requêtes à traiter par année. Plus les requêtes à satisfaire dans les territoires non constructibles sont variées, plus elles peuvent poser de questions de délimitation délicates à trancher. Les autorités d'exécution peuvent en conséquence, dans l'accomplissement de leur travail quotidien, se reposer sur des critères de délimitation en quelque sorte mesurables, qui peuvent provenir de la législation fédérale, de la jurisprudence correspondante, des recommandations de la Confédération concernant l'application de la réglementation, des dispositions d'exécution cantonales ou bien des plans directeurs cantonaux. Le droit fédéral ne doit par conséquent pas renoncer à fixer des limites relativement précises sans les remplacer par autre chose. Cela ne ferait que reporter les problèmes sur les autorités d'exécution et les tribunaux, ce qui finalement ne rendrait service à personne.

La nouvelle conception proposée par la législation relative à la construction dans les zones rurales prévoit donc de fixer, au niveau de la loi, des principes et de préciser ceux-ci, selon l'alinéa 3, dans une ordonnance grâce à une réglementation (subsidiare). Cette réglementation n'est toutefois valable qu'aussi longtemps que le droit cantonal ne prévoit pas lui-même d'apporter des précisions. Les cantons obtiennent ainsi la possibilité d'élaborer une réglementation qui prenne en compte les conditions concrètes en cours et les besoins des cantons concernés, mieux que ne puisse le faire la législation fédérale. Mais une telle réglementation n'est pas en droit de mettre finalement en échec le principe fondamental de la séparation entre terrains constructibles et terrains non constructibles.

Une telle réglementation de droit cantonal doit être au minimum équivalente, en ce qui concerne la séparation entre terrains constructibles et terrains non constructibles, à la réglementation subsidiaire contenue dans l'ordonnance fédérale. Cet impératif doit être concrétisé – sous forme d'une énumération d'exemples – au niveau même de la loi (al. 3). La charge des équipements et les atteintes au paysage ne sont pas des grandeurs mesurables de manière exacte et ne peuvent pas faire l'objet d'une administration de preuves au sens étroit du terme. De même, il est peu probable que l'on puisse déterminer à un mètre carré près si telle solution ou telle autre conduira à de plus grandes surfaces imperméabilisées. Il faut cependant pouvoir montrer de manière crédible, au besoin, au moyen de déclarations contraignantes concernant l'interprétation prévisible de termes juridiques imprécis, que les conditions requises sont remplies.

Le droit d'application cantonal relatif aux dispositions sur la construction dans les zones rurales n'est en règle générale pas soumis à l'approbation obligatoire. Seules y sont soumises les mesures cantonales d'exécution de la loi qui sont prises à la place de la réglementation prévue par l'ordonnance fédérale et qui dérogent en conséquence à celle-ci.

Si les limites fixées pour la construction sont modifiées, cela entraîne inévitablement une insécurité juridique. Se pose alors la question de savoir respectivement si la pratique actuelle est encore applicable et où se situent les nouvelles limites. Les limites

qui ont fait leurs preuves dans de nombreux cas ne doivent donc pas être remises en question dans le P-LD Ter. Il ne serait guère judicieux d'imposer des limites de droit fédéral totalement nouvelles qui pourraient ensuite être relativement rapidement remplacées par la fixation de nouvelles limites de droit cantonal. C'est pourquoi il est prévu de convertir en une réglementation subsidiaire dans la nouvelle ordonnance la plus grande partie possible du droit en vigueur concernant ce domaine⁵³. Là où de nouveaux accents devraient être donnés par le nouveau droit, la réglementation subsidiaire devrait dès lors être déjà en place. Ainsi, le principe selon lequel les autorisations doivent être limitées dans le temps pour les constructions et installations non habitables dans les zones rurales (cf. art. 61 P-LD Ter) devrait déjà être appliqué à partir de l'entrée en vigueur de la LD Ter.

La zone agricole⁵⁴ doit demeurer de loin le type de zone le plus important dans les zones rurales. Mais l'importance de zones spéciales réservées à des besoins spécifiques continuera à augmenter. Sont considérées comme répondant assurément à des besoins particuliers qui ne sont compatibles qu'avec des zones spéciales, l'extraction de matériaux, les décharges, les infrastructures, les activités de loisirs et de détente, mais aussi la conservation de territoires qui ne peut être garantie que si des possibilités spécifiques de transformation de bâtiments existent (zones de détente). Sont aussi admissibles dans ces zones les constructions et installations qui sont nécessaires pour répondre aux besoins correspondant à ces zones. Bien entendu, de telles zones doivent également respecter les buts et principes généraux de la loi (en particulier art. 5 – 7 et art. 48 – 57). Afin de pouvoir mieux garantir ce respect, la compétence d'avoir recours à de telles marges de manœuvre doit, selon l'alinéa 1, être attribuée en principe au canton⁵⁵. Selon l'alinéa 2, les communes doivent d'un côté conserver la compétence d'édicter, pour les zones rurales, des prescriptions en matière de police des constructions et des mesures de protection en vertu de l'article 35, alinéa 3 P-LD Ter. D'un autre côté, le plan directeur cantonal doit pouvoir assurer aux communes une autre marge de manœuvre pour l'établissement de plans d'affectation particuliers dans les zones rurales. Mais cela doit avoir lieu de manière suffisamment concrète pour que les conséquences territoriales d'une délégation de compétence prévue dans le plan directeur puissent être évaluées. La Confédération conserve une possibilité de contrôle suffisante par la voie de l'approbation du plan directeur.

⁵³ La possibilité pour les cantons qui ne disposent pas encore de réglementation propre et approuvée de continuer d'appliquer les dispositions actuelles sur la construction en dehors des zones à bâtir a également été étudiée. Pour différentes raisons cette solution n'a pas été retenue. Un des problèmes majeurs dans la pratique consisterait dans le fait que la réglementation actuelle, certes toujours en vigueur, ne serait plus disponible dans le recueil systématique de la législation fédérale et que cette réglementation, basée sur une loi ancienne, ne pourrait plus guère faire l'objet de modifications en cas de besoin. Dans son résultat, cette solution se serait toutefois rapprochée de celle choisie dans le présent projet. Avec la différence que la solution proposée permet de mettre en application les améliorations importantes du nouveau droit, dès l'entrée en vigueur de la LD Ter.

⁵⁴ Par « zone agricole » on entend ici et pour ce qui s'ensuit un type de zone déterminé destiné en premier lieu à l'agriculture, type auquel chaque canton pourrait à l'avenir attribuer un autre nom, mais qui doit en règle générale revêtir une grande importance parmi les zones rurales.

⁵⁵ Comme aujourd'hui déjà, l'autorisation d'ériger des constructions et installations hors de la zone à bâtir ne peut être délivrée que par une autorité cantonale.

1.2.5.6 Section 6 : Constructions et installations dans les zones rurales

Art. 52 Principes applicables à toutes les constructions et installations

Cet article réunit les principes qui doivent toujours être respectés lorsque des autorisations sont délivrées dans les zones rurales. Ces principes ne constituent pas en soi des éléments constitutifs d'une autorisation. L'alinéa 1 ne doit pas, par exemple, être compris dans le sens d'une obligation de répondre à chaque besoin (et auquel le canton pourrait répondre) en autorisant une nouvelle augmentation du volume d'un bâtiment situé en zone rurale, si cette opération n'est possible ni dans la zone à bâtir, ni dans le volume actuel du bâtiment.

L'alinéa 1 apparaît – pour les zones rurales – comme une évidence. Le principe selon lequel la création de nouveaux volumes doit être limitée à l'indispensable, conserve un poids particulier par sa mention formelle dans la loi. L'intention sous-jacente est de tendre à l'avenir à formuler de plus grandes exigences pour l'augmentation du volume de bâtiments.

Si un propriétaire peut utiliser le volume du bâtiment qui lui appartient sans devoir consentir à des investissements excessifs eu égard à l'utilisation prévue, il ne doit pas bénéficier à cette fin d'une autorisation d'ériger une nouvelle construction ou une nouvelle installation. Si une construction ou une installation répond à une utilisation prévue mais ne comporte pas de volumes construits appropriés, elle peut être démolie et – dans le sens d'une construction de remplacement – être remplacée par une nouvelle réalisation.

Celui qui s'est dessaisi de volumes d'un bâtiment n'a aucun droit par cette démarche d'ériger une nouvelle construction.

Dans les régions dans lesquelles existent d'énormes volumes construits qui ne sont plus nécessaires eu égard à leur affectation d'origine, de nouveaux volumes ne peuvent être autorisés que si le canton veille au moyen de mesures adéquates à mettre à disposition en premier lieu les volumes existants, ce afin de répondre à des besoins légitimes, et s'il n'est pas possible – malgré de telles mesures – de répondre dans le cas concret à ces besoins.

Le principe énoncé à l'alinéa 1 conduit aussi à devoir donner, à l'intérieur du volume construit existant, la priorité aux utilisations pour lesquelles il existerait un droit à obtenir la création de nouveaux volumes (en particulier des utilisations pour l'agriculture ou si l'emplacement est imposé par la destination du bâtiment). C'est uniquement en maintenant le plus bas possible le nombre de nouvelles constructions et installations dans les zones rurales, que l'on pourra atteindre l'objectif visé.

Selon l'alinéa 2, des constructions et installations doivent être érigées avant tout sur des surfaces déjà compactées ou des sols déjà altérés. L'expression « doivent ... de préférence » signifie que l'on peut aussi être en présence de situations dans lesquelles d'autres intérêts importants s'opposent à la réalisation de nouvelles constructions ou installations sur de telles surfaces ou de tels sols. Dans le cadre de la balance des intérêts, les autres exigences du développement territorial doivent également être prises en considération.

Le principe d'une balance globale des intérêts en présence, prévu à l'alinéa 3, est aujourd'hui déjà valable pour tous les projets de constructions situés en dehors de la zone à bâtir.

La discussion relative à la révision de la LAT du 21 mars 2007 a montré qu'il fallait accorder une grande importance à la lutte contre les distorsions de concurrence générées par l'implantation d'entreprises commerciales hors des zones à bâtir. Le principe ancré de manière explicite dans la loi, mais qui s'appliquait alors exclusivement aux activités accessoires non agricoles (art. 24b, al. 1^{quater} LAT), figure maintenant à l'alinéa 4 et s'applique à tous les projets de construction situés en zone rurale.

L'alinéa 5 crée un droit de gage légal pour la garantie des frais qui peuvent être mis à la charge des collectivités lorsqu'à la manière d'une exécution d'office, c'est-à-dire à la place des particuliers assujettis, ce droit de gage doit rétablir la situation légale. La réglementation de ce droit de gage s'inspire de celle prévue aux articles 808, 810, 819 et 836 du projet de révision du code civil suisse (FF 2007, 5084 ss).

Le droit de gage doit couvrir les éventuels frais d'une exécution d'office supportés par la collectivité. Une exécution d'office peut être nécessaire lorsque :

- Une construction ou installation est érigée ou modifiée illégalement ;
- L'autorisation limitée dans le temps pour une construction ou installation a expiré et que celle-ci doit être démolie ; ou
- Une construction ou installation est autorisée sous condition résolutoire, que la condition est entre-temps remplie et que la construction ou installation doit être démolie.

Le droit de gage n'implique en soi aucune nouvelle charge. Il peut garantir les frais que le propriétaire concerné aurait dû sans autres payer sur la base de son obligation de démolir. L'exécution de la démolition par la collectivité crée dans ce sens une plus-value qui compense la charge financière grâce au droit de gage. La création de cette plus-value par la collectivité justifie la priorité de ce droit de gage par rapport à tous les autres droits de gage.

Par analogie aux droits de gage légaux prévus aux articles 808, 810, 819 et 836 du projet de révision du code civil suisse (FF 2007, 5084 ss), le droit de gage doit à vrai dire être constitué sans inscription au registre foncier, mais ne peut pas être opposés aux tiers de bonne foi pendant une période indéterminée sans inscription au registre foncier. Si la personne obligée ne s'acquitte pas des frais dus, la collectivité dispose d'un délai de six mois dès la clôture de l'exécution d'office pour faire inscrire le droit de gage au registre foncier.

Art. 53 Constructions et installations liées à l'agriculture

Il faut relever en introduction que, dans la suite des explications, l'agriculture comprend toujours l'horticulture productrice.

Selon la conception de la loi sur l'aménagement du territoire de 1979, le sol devait être réservé dans les zones agricoles en principe aux activités pour lesquelles l'exploitation du sol constitue une condition indispensable. Ce sont également au

sens du droit de l'aménagement du territoire les activités agricoles ou les activités horticoles indépendantes.

En arrière-plan aux changements structurels de l'agriculture, des modifications de la législation ont cependant, avec le temps, permis d'autres activités où l'exploitation du sol restait plutôt en retrait. En font partie les procédés de pré- et post-stockage comme la culture de plantes, la préparation, le stockage et la vente de produits agricoles, les branches d'exploitation indépendante du sol (cultures hors-sol), les activités accessoires non agricoles, la cession temporaire de locaux momentanément pas utilisés (notamment un logement pour la génération sortante pour laquelle il n'en existe point du tout), la production agricole d'énergie provenant de la biomasse, ainsi que les possibilités d'exercer également des activités non agricoles à l'intérieur de locaux utilisés par l'agriculture (par exemple, l'agriculteur qui à sa place de travail s'occupe aussi de la comptabilité d'une fédération d'éleveurs). Le droit en vigueur fixe séparément pour ces activités particulières des limites plus ou moins précises. A cet égard, on ne tient pas compte du fait qu'un agriculteur a recours ou non à ces possibilités. Ainsi les limites, qui prévoient ce qui peut être aujourd'hui réalisé dans le cadre d'un développement interne selon l'article 16a alinéa 2 LAT, sont largement indépendantes de l'existence sur le domaine agricole d'activités accessoires non agricoles au sens de l'article 24b LAT, d'équipements pour la préparation, le stockage et la vente de produits agricoles, et aussi peut-être d'une installation de production d'énergie provenant de la biomasse⁵⁶.

Les cantons pourront aussi à l'avenir autoriser presque toutes ces possibilités. Dans l'énumération y relative de l'alinéa 1 manquent uniquement les activités accessoires non agricoles sans lien étroit avec une entreprise agricole⁵⁷.

Des activités accessoires non agricoles peuvent il est vrai ralentir les changements structurels nécessaires de l'agriculture : elles retardent le processus d'abandon des entreprises qui de par leur taille ne sont plus en mesure de survivre, ainsi que la mise à disposition de terrains à d'autres entreprises qui pourraient survivre en atteignant la taille nécessaire. Mais elles peuvent amortir les effets des changements structurels apportés à l'agriculture pour les personnes touchées par ces mesures. Les revenus supplémentaires tirés de ces activités accessoires pourraient par exemple permettre à un couple d'exploitants d'éviter de devoir abandonner leur entreprise, avant qu'une telle issue n'arrive pour raison d'âge. Etant donné que les activités accessoires non agricoles visées à l'article 24b, alinéa 1 LAT (sans lien étroit avec une entreprise agricole) sont aujourd'hui déjà plutôt rares, en soi étrangères au domaine en question et source de difficultés particulières liées aux problèmes de concurrence concernant les entreprises situées en zones à bâtir, l'octroi d'autorisations ne devrait

⁵⁶ Les art. 34, al. 2, let. c, 34a, al. 3 et 40, al.1, let. c OAT présentent déjà aujourd'hui une approche globale du problème.

⁵⁷ Correspondent selon le droit actuel aux lettres suivantes :

let. a : art. 34, al. 1, let. a et art. 34, al. 3 OAT (se basant sur les art. 16a al. 1, 2 et 3 LAT : agriculture dépendante et indépendante du sol),

let. b : art. 34, al.1, let. b OAT (se basant sur l'art. 16a, al. 1 LAT),

let. c : art. 34, al. 2 OAT (se basant sur l'art. 16a, al. 1, 2 et 3 LAT),

let. d : art. 16a, al. 1^{bis} LAT et art. 34a OAT,

let. e: art. 24b, al. 1^{bis} LAT.

à l'avenir plus être possible⁵⁸. Il apparaît plus important de pouvoir continuer d'autoriser avec les privilèges accordés en 2007 les activités accessoires non agricoles qui sont, par leur nature, étroitement liées à des entreprises agricoles (art. 24b, al. 1^{bis} LAT, nouvel alinéa 1, lettre f). Cet ajustement réduit également la complexité de la réglementation.

Parmi les constructions et installations pouvant faire l'objet d'une autorisation, énumérées à l'alinéa 1, on accordera également à l'avenir la plus grande importance à celles qui sont nécessaires pour l'exploitation agricole ou horticole (let. a) – dépendante ou non du sol -. Mais des constructions et installations qui sont nécessaires dans le domaine des cultures maraîchères et de l'horticulture productrice peuvent de par leur taille avoir des effets considérables sur le territoire, les équipements et l'environnement. Les conditions posées pour l'implantation de nouvelles entreprises ou pour le développement d'entreprises existantes doivent donc être prévues au moyen de la planification.

L'alinéa 1, lettre b précise désormais que les constructions et installations nécessaires à l'élevage d'animaux de rente peuvent aussi être autorisées. Sont considérés comme animaux de rente les animaux consommant des fourrages grossiers selon l'article 27, alinéa 2 OTerm⁵⁹. La possibilité précitée est une évidence en ce qui concerne les constructions abritant les animaux de rente. La lettre b doit cependant apporter des précisions en ce qui concerne de telles installations lorsqu'elles sont situées à l'extérieur des bâtiments d'exploitation. Seules sont autorisables les installations extérieures qui sont nécessaires à une garde des animaux conforme aux règles applicables en la matière. La notion de « conforme aux règles applicables en la matière » doit découler pour l'essentiel de la législation sur la protection des animaux. Il est important, sous l'angle de l'aménagement du territoire, de prévoir des installations extérieures réversibles, de façon que le sol puisse retrouver son utilisation d'origine, une fois leur utilité disparue. Dans la pratique, cet aspect est avant tout important lorsqu'il est question d'installations extérieures destinées à l'équitation.

Les activités énumérées à l'article 1, lettres a à f ont des effets d'intensité très diverse sur le territoire et l'environnement. Mais si toutes les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole étaient admises sans limites dans toutes les zones rurales, prévues en premier lieu pour l'agriculture, le but de droit constitutionnel visant à une utilisation judicieuse du sol et à une occupation rationnelle du territoire serait difficilement atteint. Les constructions et installations qui, appartenant à des entreprises de caractère agricole, nécessitent un nombre particulièrement important de constructions ou d'installations, ou bien font complètement figure, pour d'autres motifs, de corps étranger dans un territoire servant en premier lieu à une utilisation agricole, doivent être réunies dans une zone spécialement prévue à cet effet dans le cadre de l'établissement d'un plan d'affectation. A la différence du droit actuel, il n'est plus déterminant de savoir si des activités particulières, ne servant pas

⁵⁸ Les activités accessoires non agricoles, qui n'ont *aucun* lien matériel étroit avec une entreprise agricole, ne sont pas du tout considérées comme partie intégrante de la « para-agriculture » - comme cela est expliqué à la fin des explications relatives à l'article 53 P-LD Ter. Cela montre que la légère correction proposée est justifiée.

⁵⁹ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (ordonnance sur la terminologie agricole ; RS **910.91**)

à l'exploitation proprement dite du sol, respectent certaines limites. Bien plus, l'évaluation de l'entreprise doit avoir lieu en considérant celle-ci comme un tout. L'alinéa 2 contient des critères qui visent à réunir dans une zone spécialement prévue à cet effet les constructions et installations destinées à des entreprises agricoles pour l'ensemble desquelles l'exploitation du sol est au premier plan. Cette disposition devra tout d'abord être précisée au niveau de l'ordonnance au sens de l'article 51 P-LDter ; les cantons pourront de leur côté apporter leurs précisions.

Le Conseil fédéral a, dans sa réponse à un postulat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (07.3006. Précision de la notion « para-agriculture ») accepté par le Conseil national le 14 mars 2007, indiqué qu'il mettait en discussion dans le cadre de cette consultation la notion de **para-agriculture**. Ce, notamment, en vue de préciser la question de savoir si, et dans l'affirmative avec quelle ampleur, des activités para-agricoles pouvaient à l'avenir être admises comme conformes à l'affectation de la zone. Il ressort des clarifications apportées que la notion de « para-agriculture » n'est guère en usage dans les pays voisins. Elle n'est ainsi utilisée ni en Allemagne, ni en Autriche, ni au Tyrol du sud.

Selon une définition de l'Union suisse des paysans, sont considérées comme activités para-agricoles, les activités qui sont exercées par l'exploitant d'une entreprise agricole ou dont la responsabilité est confiée à des membres de la famille ou à des employés, et qui ont un lien étroit avec l'élevage d'animaux de rente, avec l'horticulture ou avec l'exploitation de terrains agricoles.

La notion de « para-agriculture » est par ailleurs utilisée dans la Principauté du Liechtenstein. Dans la ligne directrice sur l'agriculture qu'il a élaborée en 2004, le gouvernement de la Principauté du Liechtenstein a défini cette notion comme suit : « la para-agriculture comprend les activités accessoires d'une entreprise agricole qui ne sont pas liées directement à une production agricole originelle ou à des prestations à caractère agricole. La différence par rapport à une entreprise non agricole réside dans la dépendance des activités para-agricoles vis-à-vis de l'existence d'une entreprise agricole et d'infrastructures ou de moyens d'exploitation agricoles (machines, bâtiments ou terrains agricoles). Les exemples d'offres para-agricoles sont les suivants : l'agro-tourisme qui comprend notamment les vacances à la ferme, petits-déjeuners à la ferme, et activités analogues, le commerce et le traitement de produits provenant pour la plupart de la ferme (commercialisation directe), les soins et assistance procurés à des tiers par le biais d'activités agricoles, les travaux effectués avec des machines agricoles pour des tiers, la garde et les soins assurés par des pensions pour animaux, etc.

La notion de para-agriculture comprend donc les activités dégageant des revenus accessoires que la population agricole peut exercer parce que celle-ci dispose d'une ferme, de champs, d'animaux, de bâtiments d'exploitation et de produits agricoles.

Cette description recouvre largement ce que le Conseil fédéral entend par « para-agriculture ». Selon le point de vue de ce dernier, une activité est qualifiée de « para-agricole », lorsque l'activité ou le service en question ne peut être offert que par une entreprise agricole ; qui représente en d'autres termes une partie intégrante de l'offre d'activité accessoire. C'est le cas par exemple avec les activités suivantes : vente de

vins à la propriété, dormir sur la paille, chambres d'hôtes à la ferme, bains de foin alpestre et offres analogues de bien-être, mais aussi les prestations socio-thérapeutiques pour lesquels la vie à la ferme constitue une composante essentielle⁶⁰. Une énumération d'exemples de tels activités et services figure actuellement à l'article 40, alinéa 3 OAT⁶¹.

En ce qui concerne la définition de la notion en question, donnée aussi bien par l'Union suisse des paysans que par le gouvernement de la Principauté du Liechtenstein, quelques précisions apportées au point de rattachement que sont respectivement « l'exploitation des terrains agricoles » (USP) et « les travaux effectués avec des machines agricoles pour des tiers » (LIE) s'imposent : lorsqu'un agriculteur met à disposition sa machine agricole pour l'exploitation de terrains ne lui appartenant pas, cela peut encore être considéré comme une « para-agriculture ». Des ateliers pour machines agricoles ou des entreprises de travaux agricoles au sens strict, qui exécutent exclusivement des travaux pour des tiers, sans que leurs propres terrains soient exploités, ne tombent toutefois plus sous la notion de para-agriculture. Il s'agit ici d'entreprises industrielles qui – nonobstant leur rapport direct ou indirect avec l'agriculture – ne sont pas liées à l'existence d'une entreprise agricole⁶².

La garde et les soins apportés à des animaux en pension, enfin, peuvent être considérés comme activité « para-agricole » si les animaux sont nourris avec du fourrage provenant de l'entreprise elle-même. Les infrastructures qu'il est prévu de mettre à disposition ont dans ce contexte tout au plus – selon leur importance – en partie des effets notables sur le territoire, les équipements et l'environnement. Les cantons doivent, dans le cadre de l'élaboration des plans d'affectation, répondre à la question de savoir à quelles conditions et à quel endroit de telles installations sont admissibles (cf. art. 53, al. 2 P-LDTER).

La notion de para-agriculture concorde dans ce sens avec celle d'*activités accessoires non agricoles qui sont, de par leur nature, liées à une entreprise agricole* selon l'article 24b, alinéa 1^{bis} LAT entré en vigueur le 1^{er} septembre 2007. Pour des raisons de continuité et de sécurité juridique, le Conseil fédéral propose de maintenir la notion et son contenu utilisés jusqu'à ce jour et de renoncer à introduire dans la loi la notion de para-agriculture.

Art. 54 Constructions et installations dont l'emplacement est imposé par leur destination

La disposition correspond au contenu du droit en vigueur (art. 24 LAT). Etant donné que la balance globale des intérêts est déjà prévue dans l'article 52, alinéa 3 P-LDTER, il n'est pas nécessaire de l'évoquer à nouveau à l'article 54 P-LDTER. La condition selon laquelle un projet de construction doit être compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire, équivaut à celle figurant à l'article 24 lettre b LAT et selon laquelle un projet de construction ne peut pas être réalisé si un intérêt prépondérant s'y oppose.

⁶⁰ Cf. à ce sujet le message du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF **2005** 6643 ss)

⁶¹ Cf. à ce sujet également les explications relatives à la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, 2007, p. 5 (accessible sur Internet : <http://www.are.admin.ch/horszone>)

⁶² Cf. FF **2005** 6643 s

Ces dernières années, de nombreuses requêtes concernant des antennes de téléphonie mobile ont été traitées sur la base de l'article 24 LAT. A cette occasion, on s'est demandé si pour de telles installations, il ne fallait pas créer une disposition spéciale, notamment pour encourager l'intégration de ces équipements dans les constructions ou installations. On y a renoncé pour deux raisons. Premièrement, la pratique du Tribunal fédéral prend déjà en compte cette préoccupation. Deuxièmement, on se serait écarté de l'idée de renoncer à prévoir une disposition spéciale pour chaque type particulier d'installation.

Art. 55 Installations solaires

L'article 55 P-LD Ter doit transposer l'actuel article 18a LAT dans le nouveau droit, pour autant qu'il concerne les zones rurales. L'insertion du mot « en principe » dans le texte de la loi doit montrer clairement que des exceptions sont possibles. L'idée n'a par exemple jamais été - sans compter qu'elle n'aurait pas été objectivement défendable - de mettre hors circuit par cette disposition le droit de la protection de l'environnement et de ne plus pouvoir exiger, par exemple, la réduction dans une mesure supportable de l'éblouissement provoqué par de grandes installations sur le voisinage⁶³.

Art. 56 Autres constructions et installations

De nouvelles constructions ne peuvent continuer à être autorisées dans les zones rurales que si elles sont conformes à l'affectation de la zone en question ou si leur emplacement est imposé par leur destination. Au reste, des modifications peuvent à l'avenir être apportées à des constructions ou installations à des conditions allégées. Afin d'obtenir une présentation méthodique, les limites qui sont applicables aux modifications apportées à des constructions existantes ont été réunies sous la rubrique « *autres constructions et installations* ».

En introduction, il y aurait lieu de faire un bref rapport entre ce sujet et l'article 61 P-LD Ter (autorisations de construire d'une durée limitée) : si le délai fixé dans l'autorisation d'ériger une construction a expiré, l'application de l'article 56 P-LD Ter n'entre plus en ligne de compte. Il subsiste cependant un domaine d'application qui va relativement plus loin : constructions habitées ; constructions et installations qui ont été autorisées avant l'entrée en vigueur du nouveau droit ; constructions qui font l'objet d'une autorisation de durée limitée, mais pour lesquelles le besoin existant à l'origine a disparu avant l'expiration du délai.

Comme l'indiquent les explications relatives à l'article 51 P-LD Ter, ces dispositions seront précisées plus tard par le Conseil fédéral. On s'assurera de cette façon que les projets de construction concrets puissent, dès l'entrée en vigueur du nouveau droit, être examinés, quant à leur aptitude à être autorisés, sur la base de règles légales suffisamment claires. Les cantons doivent cependant pouvoir s'écarter de ces précisions (de droit fédéral) avec l'approbation du Conseil fédéral.

⁶³ Cf. à ce sujet l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Zurich du 20 novembre 2007 /VB. 2007.00307.

Des nouveautés sont proposées au sujet des limites. La direction principale adoptée peut être résumée de la façon suivante : les changements d'affectation feront l'objet d'allègements ; par contre les agrandissements seront rendus plus difficiles à l'extérieur du volume bâti existant⁶⁴. En s'efforçant de stabiliser à moyen terme le nombre de constructions, de le réduire au besoin sur le long terme, on pourra renoncer aux agrandissements prévus à l'extérieur du volume bâti existant, réglés aujourd'hui par l'article 24c, alinéa 2 LAT et concrétisés par l'article 42 OAT⁶⁵. Il serait de peu d'importance de savoir si une construction était encore utilisée pour l'agriculture en 1972, encore que cela pourrait répondre à un postulat que les cantons ont continuellement avancé avec insistance. L'exécution serait en fait simplifiée, si de telles clarifications n'étaient à l'avenir plus du tout nécessaires⁶⁶. A cela s'ajoute le fait que les agrandissements du volume bâti d'une construction existante doivent souvent être jugés négativement, aussi du point de vue du développement du paysage.

Concrètement, on devrait, parallèlement aux rénovations, autoriser en principe les changements d'affectation de constructions ou installations conformes à la loi et ayant conservé leurs structures, s'il ne s'ensuit aucun nouvel effet notable sur le territoire, les équipements et l'environnement (al. 1). Les changements d'affectation et les rénovations doivent permettre des modifications structurelles et architecturales de constructions, pour autant que le volume bâti du bâtiment existant ne soit pas agrandi.

La restriction la plus importante concernant les changements d'affectation consiste à ne pouvoir autoriser un usage à des fins d'habitation que dans un bâtiment déjà habité au sens de la loi, et – par analogie – un (autre) usage à des fins industrielles ou artisanales que dans un bâtiment déjà utilisé pour de telles activités (al. 2). Des exceptions doivent ici être possible en présence de motifs fondés (actuellement par exemple les art. 24d, al. 2 LAT et 39, al. 2 OAT).

Pour les constructions qui sont composées de parties de bâtiments fonctionnelles et/ou considérablement massives, les agrandissements envisagés à des fins d'habitation ou à des fins industrielles ou artisanales ne pourront avoir lieu à l'avenir qu'à l'intérieur d'une seule et même partie de bâtiment. On évite ainsi qu'à l'avenir des bâtiments d'habitation et des bâtiments d'exploitation, affectés à l'agriculture, soient assemblés lors de la construction, afin que des logements puissent être réalisés dans la partie (en règle générale volumineuse) réservée à l'exploitation agricole.

⁶⁴ En concordance avec l'article 52, alinéa 1 P-LDTER.

⁶⁵ Si l'on part de l'idée que la LDTER pourrait entrer en vigueur avant la milieu de l'année 2012 et que les constructions qui tombent sous le coup de l'article 24c LAT sont devenues en règle générale non conformes à la zone depuis 1972, les propriétaires auraient, au moment de l'entrée en vigueur de la LDTER, bénéficié pendant une période d'au moins 40 ans d'un nombre considérable d'agrandissements obtenus pour se soustraire à la rigueur des possibilités accordées. Cela suffit.

⁶⁶ L'idée d'introduire à la place de la date de référence de 1972 une autre date a été étudiée. Les inconvénients se seraient ainsi cumulés. Il y aurait malgré tout des recherches au sujet de la nécessité d'utiliser une construction jusqu'à un moment déterminé (et ce moment aurait été constamment décalé vers le passé). Finalement une telle réglementation aurait conduit dans les zones rurales plutôt à une augmentation qu'à une diminution de la croissance du volume bâti, ce qui aurait été contraire aux efforts entrepris par la révision de la loi.

L'alinéa 3 prescrit que les constructions ou installations ne doivent entraîner aucun remplacement par une autre construction lorsque, respectivement, celle-ci n'est pas nécessaire et ne serait plus nécessaire pour l'affectation antérieure⁶⁷. Sur la base de la réglementation actuelle, l'autorité responsable pour délivrer des autorisations peut souvent mal évaluer si un besoin peut à nouveau apparaître plus tard. Il se pourrait en outre que le changement d'affectation ne soit pas du tout autorisé, si la réapparition d'un tel besoin était possible. Le projet propose ici une solution un peu plus flexible pour ce critère, qui doit toujours être rempli de manière cumulative avec les autres conditions. Un changement (temporaire) d'utilisation est autorisé, s'il demeure un risque de voir le besoin originel (dans la règle de nature agricole) renaître plus tard. Les autorisations doivent être soumises de par la loi à des conditions résolutives, afin que les changements d'affectation soient annulés lorsque le besoin de retourner à une utilisation agricole ou de retrouver l'emplacement imposé par la destination d'une construction ou d'une installation réapparaît.

L'alinéa 4 formule la nouvelle tendance qui propose d'être plus restrictif à l'égard des agrandissements qui excèdent le volume bâti d'une construction existante, et de continuer de fixer des limites pour les agrandissements prévus à l'intérieur du volume bâti des constructions existantes. S'il n'y a aucun besoin de nature agricole ni de besoin conforme à la zone d'affectation, les agrandissements mesurés qui vont au-delà du volume bâti des constructions existantes demeurent admissibles si l'agrandissement est compensé au double et que les autres conditions de l'article sont remplies. Cette compensation porte à la fois sur le volume bâti et sur la surface utilisée et elle doit également se faire dans une zone rurale. Il va de soi que les constructions et installations sur lesquelles il est procédé à la réduction de volume pour la compensation doivent rester conformes à la loi⁶⁸.

Le but d'une telle réglementation est de satisfaire les besoins potentiels des particuliers et en même temps de répondre aux exigences concernant la séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles. Dans le cadre de la concrétisation de ces normes par respectivement le Conseil fédéral et les cantons, des critères devraient être établis pour garantir que les autorisations de construire ne soient délivrées que si le système de compensation est réellement compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire.

Déjà selon le droit actuel (art. 24d, al. 1^{bis} LAT), des travaux de transformation peuvent être entrepris dans des bâtiments non habités ou des parties de ces bâtiments, s'ils sont utiles aux occupants d'une habitation proche pour l'exploitation à titre de hobby d'un élevage d'animaux et s'ils garantissent un élevage spécialement adapté à ces animaux. Cette réglementation reflétait notamment la préoccupation politique d'améliorer les possibilités d'élever des chevaux dans la zone agricole. Cette préoc-

⁶⁷ Selon le droit en vigueur, de telles dispositions figurent de manière explicite aux articles 24d, alinéa 3, lettre a LAT, 39, alinéa 3, lettre a OAT, implicitement aussi aux articles 24a, alinéa 1, lettre a LAT et se basant sur la balance obligatoire des intérêts prévue aux articles 24b et 24c LAT, ainsi qu'à l'article 43, alinéa 1 lettre f OAT.

⁶⁸ Des volumes bâtis soumis à une autorisation limitée dans le temps ne se prêtent pas au système de la compensation car, sinon, cette limitation de temps appliquée aux volumes réduits à la suite de la compensation à effectuer serait reportée sur les agrandissements, même si la construction agrandie pour devenir une habitation ne devait pas tomber sous le coup de l'article 61 P-LDter.

cupation avait été renforcée par l'initiative parlementaire Darbellay du 8 octobre 2004 (04.472. Garde de chevaux en zone agricole). Pour en tenir compte, il est proposé que les installations extérieures nécessaires à une détention convenable des animaux ne soient pas compensées si elles sont réversibles (al. 4, 2^e phrase), comme c'est prévu dans le domaine de la garde d'animaux de rente (cf. à ce sujet les explications relatives à l'article 53 P-LDTer).

Art. 57 Reconstruction

Il va de soi qu'une reconstruction est admissible lorsque les conditions posées à une nouvelle construction sont remplies du fait que les bâtiments sont conformes à l'affectation de la zone ou que leur implantation est imposée par leur destination (al. 1).

La réglementation qui s'applique actuellement à la reconstruction d'habitations qui ne sont pas conformes à l'affectation de la zone et dont l'implantation n'est pas non plus imposée par leur destination (art. 24c et 24d, al. 1 LAT) s'est heurtée à de grosses difficultés dans sa mise en œuvre.

La solution proposée ici embrasse un champ d'application plus large, tout en fixant certaines limites par la définition des conditions à remplir dans chaque cas. C'est ainsi que toutes les constructions qui étaient déjà habitées à l'année lorsque le principe de séparation entre territoires constructibles et non constructibles a été ancré dans la législation fédérale entrent dans le champ d'application de la disposition proposée. Il n'y a aucune raison d'étendre le droit à la reconstruction à des habitations qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone et qui ont été érigées alors que le principe d'une séparation stricte entre territoires constructibles et non constructibles était déjà valable en droit fédéral⁶⁹. La limitation correspondante est contenue dans la dernière partie de la phrase de l'alinéa 2.

Il ne faut pas autoriser la démolition puis la reconstruction de toute construction anciennement destinée à l'agriculture et ayant pu, au cours de son histoire, abriter une fois ou l'autre un foyer, ou dans laquelle quelqu'un a pu passer la nuit. On évite ce cas de figure en posant clairement le critère de l'habitation effective à l'année (al. 2).

Les conditions énumérées à l'alinéa 3 reprennent en partie les dispositions du droit en vigueur, en substance pour la lettre a et littéralement pour la lettre b (art. 42, al. 4 OAT). Dans le droit en vigueur, le contenu de la lettre d découle de la pesée des intérêts qui est prescrite et n'est donc pas non plus nouveau en soi. Du fait qu'une application trop large de la possibilité de démolir puis de reconstruire pourrait porter une atteinte considérable au paysage⁷⁰, cette opération ne doit être autorisée que lorsqu'une rénovation ne pourrait pas raisonnablement être effectuée (let. c). C'est le cas, par exemple, lorsqu'une ancienne habitation présente une hauteur sous plafond insuffisante pour un logement adapté aux normes actuelles. Par ailleurs, l'affectation

⁶⁹ Même à l'intérieur de la zone à bâtir, une telle reconstruction ne serait en principe pas autorisée et il n'y a aucune raison d'avoir une pratique plus généreuse sur ce point en dehors de la zone à bâtir.

⁷⁰ La pratique a montré qu'il est infructueux pour toutes les parties, dans la mise en œuvre, de devoir débattre de la mesure dans laquelle une construction de remplacement peut, dans son apparence, s'écarter des constructions à remplacer, et qu'il en résulte souvent des constructions insatisfaisantes.

à l'habitation existant auparavant en conformité avec la législation ne peut pas être étendue (let. e, 2^e partie de la phrase). Il s'agit ici d'empêcher, par exemple, qu'un grand bâtiment d'un seul tenant, affecté au logement et à l'exploitation agricole, soit démolit et que soit érigé à sa place un immeuble locatif présentant les mêmes volumes.

Le délai de cinq ans - désormais explicitement prévu - entre la destruction ou la démolition et le dépôt de la demande de reconstruction vise à assurer la sécurité du droit (al. 3, let. e, 1^{re} partie de la phrase).

Art. 58 Obligation d'équiper et financement

Selon l'alinéa 1, l'équipement de biens-fonds dans les zones rurales est principalement l'affaire des propriétaires. Cela ne signifie pas qu'un tel équipement est admissible de façon générale. On doit bien plus souligner clairement que l'équipement destiné à des constructions et installations sises en zones rurales n'est pas du ressort des collectivités. Il appartient aux articles 48 – 57 P-LD^{Ter} de déterminer si un équipement est licite dans les cas particuliers. Etant donné que l'équipement en routes à des conséquences de grande portée, une retenue particulière est de rigueur à son sujet.

L'alinéa 2 interdit aux collectivités de tous niveaux de prendre en charge les frais engendrés par la réalisation d'équipements en dehors des zones à bâtir. Font exception les équipements qui répondent aussi à un intérêt public⁷¹. Cependant, les frais de leur réalisation doivent être répartis de manière proportionnelle à l'intérêt que représente, par exemple, l'équipement routier ; ces frais ne peuvent pas, s'il y a des intérêts privés parallèles, être supportés entièrement par les collectivités.

Cette disposition ne comprend pas, bien entendu, les infrastructures qui existent dans les zones rurales, mais qui sont utiles comme partie intégrante des réseaux principaux de l'équipement des zones à bâtir.

1.2.6 Chapitre 6 : Autorisation de construire

1.2.6.1 Section 1 : Généralités

Art. 59 Autorisation de construire

La disposition correspond textuellement au droit actuel (art. 22, al. 1 LAT).

⁷¹ Peuvent répondre à un intérêt public, par exemple, un chemin pédestre ou une piste cyclable qui font partie d'un réseau correspondant ou une route qui est nécessaire pour l'exploitation des forêts ou qui raccorde un important but d'excursion. Ne répondent pas à l'intérêt public les équipements dont la réalisation est la préoccupation des collectivités, mais qui servent aux intérêts des particuliers (comme le raccordement au réseau des canalisations d'un groupe d'habitations privées, pour autant qu'un tel raccordement s'avère admissible au regard des dispositions applicables en matière de développement territorial ; cf. art. 10, al. 1, let. b de la loi sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 ; LEaux, RS 814.20).

Art. 60 Conditions d'autorisation

La disposition correspond pour l'essentiel au droit actuel (art. 22, al. 2 et 3 LAT). Pour des motifs de transparence, les conditions posées pour l'octroi des autorisations sont réglées dans un article séparé.

Désormais l'octroi d'une autorisation de construire sera assujéti à une condition supplémentaire, à savoir que le terrain sur lequel une construction ou une installation est projetée devra être non seulement équipé, mais être en plus apte à la construction (let. b). S'il est nécessaire, après l'octroi de l'autorisation, de prendre encore des mesures supplémentaires pour assurer la constructibilité du terrain, cette opération exigera à chaque fois beaucoup de temps. L'exigence selon laquelle la condition de constructibilité devra être déjà remplie au moment de l'octroi de l'autorisation doit garantir que le bien-fonds pourra être utilisé sans retard conformément à son affectation, c'est-à-dire être construit.

Le droit cantonal peut prévoir à l'intérieur de la zone à bâtir – comme aujourd'hui – des exceptions aux prescriptions cantonales et communales de la police des constructions. L'alinéa 2 permet à l'avenir de s'écarter, à titre exceptionnel, de l'obligation de garantir la conformité à la zone. Cela est avant tout important pour les rénovations ou agrandissements de constructions existantes non conformes à la zone d'affectation. En revanche, il demeure exclu d'admettre des exceptions à l'obligation d'équiper.

Art. 61 Autorisations de construire d'une durée limitée

La séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles demeure une exigence centrale de l'aménagement du territoire. Plus de nouvelles constructions ou installations sont érigées dans les zones rurales, plus il se justifie de démolir des constructions et installations devenues inutiles, ce afin de rétablir à nouveau un certain équilibre. Il est important pour l'agriculture, précisément, de pouvoir réagir le plus rapidement possible face aux changements structurels et aux conditions variables du marché. C'est à l'avantage de l'agriculture de pouvoir bénéficier, en contrepartie de la limitation de la durée des autorisations, d'une réduction importante des exigences posées pour qu'une exploitation puisse subsister à long terme, ce critère représentant aujourd'hui encore une des restrictions les plus lourdes pour la construction de bâtiments d'exploitation agricole. Mais c'est également dans le domaine du tourisme et des loisirs ou pour le développement d'autres infrastructures que perdure une intense activité de construction en dehors de la zone à bâtir. Il est dès lors d'autant plus important d'éliminer ce qui n'est plus nécessaire.

Selon l'alinéa 1, l'article 61 P-LD Ter s'applique à toutes les nouvelles autorisations qui doivent être délivrées pour des constructions et installations non habitées, situées en zone rurale. Sont ainsi concernées les constructions et installations sises dans tous les territoires qui ne constituent pas des zones à bâtir au sens de l'article 40 P-LD Ter.

La disposition s'applique en particulier aux bâtiments et parties de bâtiments non habités. Une obligation de fixer un délai applicable aux habitations n'apparaît nécessaire et politiquement réalisable que ponctuellement : rien ne s'oppose toutefois de soumettre également à cette obligation les habitations amovibles, en particulier les constructions mobilières.

Est considérée comme non habitée toute construction ou installation pour laquelle la requête et l'autorisation ne prévoient aucun usage à des fins d'habitation. Un usage à des fins d'habitation signifie des surfaces d'habitation proprement dites, munies de fenêtres en suffisance et conformes à l'usage, équipées d'isolations et pouvant être chauffées, répondant par conséquent aux normes d'hygiène généralement applicables aux habitations. Un garage isolé est utile à une habitation, mais n'est pas considéré comme une habitation au sens de la disposition en question. Il en va de même pour un pavillon de jardin. Des locaux réservés au repos de travailleurs (p. ex. une petite cabane forestière) ne sont pas non plus considérés comme une habitation. De telles constructions nécessiteront à l'avenir des autorisations limitées dans le temps.

Doivent être prises en considération également les parties de bâtiments qui ne sont pas habitées. On ne peut ainsi pas contourner la limitation dans le temps, par exemple en reliant un bâtiment d'habitation et un bâtiment d'exploitation.

Le délai fixé doit pouvoir faire, sur requête, l'objet d'une prolongation (2^e phrase). Un droit à la prolongation devrait dans tous les cas être reconnu lorsque les conditions sont réunies pour ériger une nouvelle construction. Une prolongation du délai peut aussi avoir lieu lorsqu'un intérêt public prépondérant existe pour un usage élargi d'une construction ou installation. La requête doit être déposée en temps utile, de sorte que l'autorité compétente puisse statuer définitivement avant l'expiration du délai ; sinon, l'obligation de détruire la construction concernée est mise à exécution (al. 2).

L'obligation de fixer un délai est la règle générale. Cela suppose que des exceptions sont possibles. Il est notamment concevable que l'octroi dans un cas concret d'une autorisation soumise à une condition résolutoire soit plus judicieux et que cette condition se substitue à la fixation d'un délai. Comme la fixation d'un délai est dans la pratique plus aisée et qu'elle offre aux propriétaires une plus grande sécurité qu'une condition résolutoire, elle est prévue dans la loi comme règle ordinaire.

Il apparaît plutôt problématique de savoir s'il existe des situations où l'on peut renoncer aussi bien à la fixation d'un délai qu'à une condition résolutoire. La disposition en question vise à faire à l'avenir démolir tôt ou tard des constructions ou installations qui ont perdu leur destination. Mais, renoncer à la fixation d'un délai ou d'une condition résolutoire n'apparaît objectivement pas nécessaire. Précisément en ce qui concerne les équipements prévus pour une longue durée et nécessitant de gros investissements, un long délai correspondant peut être premièrement fixé, et deuxièmement ce délai sera prolongé plus tard sans difficulté en présence d'intérêts publics persistants.

Comme les constructions, installations et les parties de bâtiments non habitées érigées dans les zones rurales doivent, selon le principe établi, faire l'objet d'une auto-

risation limitée dans le temps, elles entrent dans la sphère de compétence de la Confédération. Alors qu'il est peu vraisemblable que, pour les lignes de chemin de fer ou les routes nationales, on puisse prolonger la durée d'une autorisation, il existe encore beaucoup de catégories de constructions et d'installations autorisées sur la base du droit fédéral dans les zones rurales, qui pourraient devenir à nouveau superflues à moyen ou long terme et devraient par conséquent être démolies (constructions militaires isolées, constructions appartenant à des arrêts de transports public, antennes assurant les transmissions dans les chemins de fer, lignes électriques et stations transformatrices, stations de détente et de comptage pour conduites de transport). La longueur du délai fixé pour une autorisation peut dépendre de la nature des constructions et installations qui peut être très différente en fonction de la grande variété de celles-ci. On pourrait prévoir, comme limite supérieure d'un délai fixé pour la première fois, le délai de 80 ans – à l'instar de la durée maximale du délai fixé pour les concessions de droits d'eau selon l'article 58 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques.

L'alinéa 2 exige que l'état antérieur à l'octroi de l'autorisation en question soit en principe rétabli à l'expiration du délai. Demeurent réservées les nouvelles autorisations de construire qui admettent pour le bien-fonds concerné un autre usage futur. Ainsi l'exemple d'une porcherie devenue inutile, mais qui fait la place à de nouveaux besoins agricoles avec, par exemple, l'introduction d'un élevage de bœufs écossais des Highlands.

Le fait qu'une autorisation de construire doive être limitée par la fixation d'un délai ne change rien au fait que la démolition d'une construction de remplacement puisse s'avérer nécessaire même avant l'expiration du délai. Un agriculteur qui remplace un élevage de porcs par celui de bœufs écossais des Highlands n'a aucun droit à conserver jusqu'à l'expiration du délai la porcherie devenue inutile et de construire à proximité un nouveau bâtiment pour l'élevage de bœufs.

Si l'état antérieur doit être rétabli, non seulement l'éventuelle construction ou installation doit être démolie jusqu'au terrain naturel, mais il faut encore procéder à une remise en état des terres de façon à rétablir la fertilité du sol.

Lorsque les impacts liés à l'existence d'une construction ou d'une installation sont plus importants, les détails de la remise en état doivent être déjà réglés dans les conditions de l'autorisation. La deuxième phrase de l'alinéa le mentionne. Cette précaution est en particulier indispensable lorsque, en raison de la nature de l'impact, le rétablissement de l'état antérieur n'est pas possible (p. ex. pour les carrières ou autres transformations liées à des extractions de matériaux), ou lorsque le rétablissement de certains éléments n'est pas souhaité (modifications du profil d'un terrain qui réduiraient à néant une remise à l'état naturel).

L'alinéa 3 constitue une base légale directement applicable pour l'exécution d'office. La compétence de l'ordonner appartient en règle générale à l'autorité cantonale en vertu de l'article 62, alinéa 4 P-LD Ter. Lorsque des constructions ou des installations sont autorisées par une autorité fédérale dans le cadre d'une procédure d'approbation de plans, cette compétence doit appartenir à l'autorité qui approuve les plans. Les frais doivent pouvoir être reportés sur les propriétaires.

1.2.6.2 Section 2 : Procédure et voies de droit

Art. 62 Procédure

La réglementation de la procédure d'autorisation de construire est en principe du ressort des cantons. Le projet de loi n'apporte aucune modification à ce sujet. Le droit fédéral se limite à quelques éléments importants. En raison des compétences constitutionnelles restreintes de la Confédération, d'éventuelles autres mesures destinées à accélérer les procédures doivent être prises par les cantons.

Désormais, les cantons doivent publier de façon adéquate les demandes d'autorisation de construire (al. 1). Cette disposition ne doit cependant pas remettre en cause la possibilité prévue par de nombreux cantons d'introduire une procédure simplifiée applicable dans les zones à bâtir. Toutefois, dès qu'un projet de construction est réalisé dans la zone rurale, la demande correspondante doit être publiée dans l'organe cantonal de publication. Cette publication est également utilisée pour exercer parallèlement à l'information un certain contrôle.

L'introduction, proposée à l'alinéa 2, d'une procédure d'objection – appelée souvent dans les cantons procédure d'opposition – signifie une nouveauté pour une minorité de cantons.

L'alinéa 3 correspond pour l'essentiel au droit en vigueur (art. 25, al. 1^{bis} LAT). La notion de transformation comprend aussi les changements d'affectation, ce qui rend superflue la mention formelle de changements d'affectation.

Selon l'alinéa 4, une seule autorité cantonale statue – comme aujourd'hui – sur les projets de construction. En d'autres termes, l'attribution de cette compétence à des autorités régionales ne doit pas être permise à l'avenir. L'autorité cantonale doit ainsi bénéficier – également comme aujourd'hui – de la compétence de décider sur tous les projets de construction prévus dans les zones rurales. Désormais, la compétence d'ordonner au besoin le retour à l'état légal doit également lui revenir. On doit ainsi éviter qu'après le rejet par l'autorité cantonale d'une demande d'autorisation de construire présentée après coup, la commune ou l'autorité régionale compétente ne décide finalement pas le retour à l'état légal. Les expériences faites sous le régime de la LAT ont montré que les autorités communales – en particulier dans les petites communes – ne disposent souvent pas suffisamment de connaissances techniques pour s'opposer à des projets de construction illégaux prévus dans les zones rurales. L'autorité cantonale reste bien entendu dépendante des renseignements livrés par l'autorité du lieu. Il est cependant moins difficile de simplement dénoncer une irrégularité que de devoir ordonner soi-même le retour à l'état légal.

Le projet propose, comme élément d'accélération des procédures, la possibilité d'introduire le cas échéant dans la procédure d'objection des prétentions civiles en lien avec le projet de construction (al. 5). La disposition s'appuie sur l'article 122 Cst. selon lequel la législation en matière de procédure civile relève de la compétence de la Confédération. Si la procédure de conciliation relevant de la procédure civile se déroule dans le cadre des procédures d'objection de droit public, on peut ensuite renoncer à une procédure de conciliation entre les mêmes parties. Les autorités ha-

bilités à délivrer des autorisations de construire doivent à cette occasion agir en tant qu'autorités de conciliation au sens du code de procédure civile suisse et appliquer directement ses dispositions (art. 199 à 209). Si les pourparlers menés dans les procédures respectivement d'objection et de conciliation échouent, l'autorité habilitée à délivrer des autorisations de construire devra, lors de la décision relative à la demande d'autorisation de construire et aux objections, accorder l'autorisation d'intenter un procès civil. Si des ayants droit négligent de formuler leurs prétentions civiles dans le cadre de la procédure d'objection, ils ne seront pas automatiquement déchus de leurs droits. Selon les principes de la bonne foi et sur la base du devoir de réduire le préjudice, cette négligence peut toutefois conduire à la déchéance ou à la réduction des prétentions. La pratique de certains cantons, qui permet dans des procédures d'objection l'annonce de prétentions civiles probables ou existantes dans l'esprit d'une information à l'adresse du maître de l'ouvrage, ne sera pas touchée par la réglementation proposée.

Art. 63 Principes de la coordination

Cette disposition correspond totalement au droit en vigueur (art. 25a LAT).

Art. 64 Voies de droit

Cette disposition correspond largement au droit en vigueur (art. 33 LAT). On a en revanche renoncé à répéter l'obligation qui figure déjà dans l'article 111, alinéa 1 de la loi sur le Tribunal fédéral⁷², selon laquelle les cantons doivent prévoir dans les procédures cantonales que la qualité pour recourir est reconnue, pour les causes relevant du droit public, au moins dans les mêmes limites qu'en matière de recours administratif devant le Tribunal fédéral.

Afin d'accélérer les procédures, le nombre des instances cantonales de recours doivent désormais être limitées au maximum à deux, exigence à laquelle une majorité de cantons satisfait déjà. La plupart des cantons garantissent déjà aussi selon le droit en vigueur qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen.

1.2.7 Chapitre 7 : Taxes

1.2.7.1 Remarques préliminaires sur les articles 65 à 67

La séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles génère un marché foncier dédoublé: Le prix du terrain à bâtir est en règle générale un multiple de celui du terrain non constructible. Ce mécanisme permet à l'agriculture de faire l'acquisition de terrains agricoles considérés comme base de production à un prix pouvant être financé par les revenus agricoles.

Ce phénomène de marché foncier dédoublé a pour conséquence de rendre en règle générale extrêmement lucrative la possibilité de construire ou de développer la construction dans les zones rurales. Les particuliers sont ainsi régulièrement intéressés à se faire autoriser dans une zone rurale les utilisations les plus larges possibles. De cette façon, les intérêts économiques des particuliers se trouvent en contradiction

⁷² Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110)

avec l'objectif qu'est la séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles. Les phénomènes concomitants négatifs liés à cette situation doivent être freinés par l'introduction de deux taxes complémentaires entre elles, grevant la construction de bâtiments non agricoles sur des biens-fonds situés dans la zone rurale. Ainsi, d'un côté, des plus-values résultant de la possibilité de construire à titre exceptionnel dans le territoire non constructible doivent être prélevées partiellement. D'un autre côté, le comportement des particuliers peut être orienté avec modération par l'aménagement concret de taxes dans la direction souhaitée du point de vue du développement territorial ; l'application pratique peut s'en trouver allégée. C'est pourquoi la base de calcul n'est pas constituée par la plus-value concrète, mais par l'étendue de l'utilisation prévue.

Les deux taxes doivent notamment permettre de toucher les affectations nouvelles ou l'extension d'affectations en matière de logement ou d'activités industrielles et artisanales.

Les deux taxes ne concernent pas les constructions et installations utilisées pour l'agriculture.

Art. 65 Taxe d'imperméabilisation pour des biens-fonds situés en zone rurale

Selon l'alinéa 1, une taxe doit être perçue à l'avenir pour chaque mètre carré de terrain qui, situé hors de la zone à bâtir, aura été imperméabilisé ou construit après l'entrée en vigueur du nouveau droit. On fait uniquement la distinction selon qu'une construction existe ou pas sur la surface en question (intitulé de la taxe; al. 3). De par la loi, les constructions ou installations doivent être exemptées de la taxe si elles ont été autorisées pour une utilisation agricole en vertu de l'article 53 P-LDTER. Le Conseil fédéral et le droit cantonal peuvent exempter de la taxe d'autres constructions ou installations dont la réalisation représente un intérêt public (al. 2). Le droit cantonal peut en outre prévoir une exemption de la taxe lorsque les surfaces sont compensées à d'autres endroits au moins de manière équivalente sur le plan qualitatif et quantitatif (art. 67 P-LDTER).

Les cantons bénéficient d'une grande marge d'appréciation s'agissant de désigner, selon l'alinéa 2, les constructions ou installations qu'ils veulent exempter de la taxe. Si une telle exemption est prévue automatiquement pour les routes répondant à un intérêt public, elle peut aussi être pertinente pour les réservoirs d'eau. Le droit cantonal peut aussi faire dépendre l'exemption de la taxe d'une décision relevant de l'appréciation de l'autorité compétente, là où il est difficile de définir de façon abstraite les catégories de constructions et d'installations qui, répondant réellement à l'intérêt public, doivent bénéficier de l'exemption en question⁷³. Le Conseil fédéral peut également prévoir une exemption correspondante. Ce faisant, il se concentrera logique-

⁷³ Si des cabanes du Club alpin suisse, par exemple, dans lesquelles des prestations désintéressées sont fournies pour abriter des promeneurs, les accueillir pour la nuit ou simplement les alimenter, et qui s'intègrent dans le concept de prestations touristiques d'une région, doivent être exemptées de la taxe, la loi cantonale peut déterminer de manière précise, pour les objets concernés, les éléments constitutifs de l'exemption de la taxe. Mais il est également possible de déterminer ces éléments constitutifs de manière générale et de laisser, dans chaque cas, la décision relative à l'exemption au pouvoir d'appréciation de l'autorité de décision (au moyen de la formulation « peut »).

ment sur les procédures réglées par le droit fédéral. On doit partir de l'idée que le Conseil fédéral exemptera de la taxe par exemple les routes nationales, les installations ferroviaires, ainsi que les constructions et installations militaires.

Le montant de la taxe doit dépendre du mode de transformation du terrain. La littérature (notamment allemande) propose, sous la notion d'« impôt sur l'utilisation de surfaces », un système qui opère des distinctions pour un nombre relativement grand de diverses sortes d'utilisation⁷⁴. Pour des raisons pratiques, l'alinéa 3 fait simplement la distinction entre deux catégories :

- surfaces occupées par des immeubles (300 francs le m²) et
- surfaces imperméabilisées, comme les routes et les places (100 francs le m²).

Les surfaces utiles que compte un bâtiment ne sont pas déterminantes pour le calcul de la taxe. Celui qui par exemple peut construire un immeuble de trois étages avec une surface au sol de 50 m², paiera pour cela 50 x 300 francs = 15 000 francs.

Si une surface imperméabilisée ou compactée - qui a un statut légal au moment de l'entrée en vigueur de cette loi ou pour laquelle une taxe correspondante a été payée - accueille un immeuble, la différence à payer s'élèvera encore à 200 francs le m².

Art. 66 Taxe sur les nouvelles surfaces habitables en zone rurale (taxe sur les surfaces habitables)

La création de nouveaux volumes bâtis pour des logements non agricoles n'est possible que dans des cas exceptionnels selon les articles 48 ss P-LDTER. Or les cas où l'agrandissement de l'usage d'habitation peut avoir lieu à l'intérieur de volumes bâtis existants sont beaucoup plus fréquents. La taxe sur les surfaces habitables en zone rurale entre en jeu dans ces cas, pour lesquels la taxe d'imperméabilisation n'est pas due.

Etant donné que la taxe ne trouve pratiquement application que lors d'agrandissements dans des volumes bâtis existant, la fixation du montant de la taxe doit tenir compte de la tendance de tels agrandissements à entraîner des frais plus élevés que ceux que pourraient occasionner de nouvelles constructions. Vu ce contexte, l'alinéa 1 propose une taxe de *50 francs par m²* de nouvelle surface d'habitation.

On peut se demander si une limite libre doit être fixée à la taxe. Si une salle d'eau pour douche et WC est réalisée sur une ancienne aire de 3 m², l'imposition d'une

⁷⁴ Ainsi, Raimund Krumn (RAIMUND KRUMN, politique d'une utilisation des surfaces compatible avec le développement durable, IAW-rapports sur la recherche n° 62, Tübingen 2004, chapitre 6, p. 89) distingue les surfaces suivantes :

- Surfaces réservées à la nature
- Surfaces utilisées ménageant la nature
- Surfaces utilisées par l'industrie forestière
- Autres surfaces libres
- Surfaces imperméabilisées dans les zones non constructibles (« dans le secteur extérieur »)
- Surfaces imperméabilisées dans les zones constructibles (« dans le secteur intérieur »)
- Surfaces utilisées particulièrement nuisibles pour la nature.

taxe de 150 francs peut paraître mesquine et disproportionnée. Cependant, comme la facture comprendra de toute façon plusieurs taxes, ce procédé ne crée aucun réel problème et une perception sans faille des taxes est préférable à une limite libre, ouvrant la porte à l'arbitraire et à de possibles contournements de la loi.

Se pose en outre la question de savoir comment doit être déterminée de manière précise la surface d'habitation à assujettir à la taxe. A cet effet, on peut renvoyer à la norme SIA 416 : tombe en principe sous le coup de la taxe tout agrandissement des surfaces qui servent à l'habitation au sens strict du terme (ch. 2.1.1.1 de la norme précitée).

Selon l'alinéa 2, par analogie avec la taxe sur l'imperméabilisation des sols, les surfaces d'habitation qui sont autorisées en raison de besoins de caractère agricole sont exemptées de la taxe (art. 53 P-LD^{Ter}). Si ces besoins disparaissent par la suite et que la construction est alors affectée à un usage d'habitation sans rapport avec l'agriculture en application de l'article 56 P-LD^{Ter} (et aussi de l'art. 54 P-LD^{Ter} pour les exceptions), la taxe doit être perçue après coup, avec l'octroi de l'autorisation (al. 3). Cette disposition paraît juste notamment sous l'angle de l'égalité de traitement.

Dans les cas où les agrandissements de surfaces d'habitation non agricoles en dehors du volume bâti existant peuvent avoir lieu, il ne serait pas justifié de percevoir les deux taxes de manière cumulative. Dans de tels cas, seule la taxe d'imperméabilisation des sols est perçue, et non la taxe sur les surfaces habitables (cf. l'al. 1).

Art. 67 Exemption de la taxe d'imperméabilisation et de la taxe sur les nouvelles surfaces habitables

Le droit cantonal doit pouvoir prévoir une exemption de la taxe d'imperméabilisation et de la taxe sur les surfaces habitables lorsque les surfaces sont compensées à d'autres endroits, qualitativement et quantitativement, dans une mesure au moins égale. L'effet incitatif visé par les taxes est plus largement atteint de cette manière, raison pour laquelle une exemption de taxes est justifiée⁷⁵.

On peut se demander comment s'applique cette disposition par rapport à l'article 56, alinéa 4 P-LD^{Ter}. Cette disposition concerne uniquement le volume bâti et les surfaces en cause, indépendamment de l'utilisation en cours ; c'est pourquoi une démolition en vertu de cette disposition n'est pas automatiquement libérée du paiement de la taxe.

La compensation doit être qualitativement et quantitativement au moins équivalente. Le droit cantonal peut fixer des critères plus précis pour assurer le système. L'évaluation qualitative doit être axée sur les buts du développement territorial. A cette occasion, on prendra en compte l'intensité de l'utilisation (séjours saisonniers

⁷⁵ Seule peut être comptée la démolition de constructions ou installations qui existent légalement et qui pourraient continuer à rester en place, et pour la démolition desquelles une demande de remboursement de la taxe d'imperméabilisation déjà payée n'a pas été présentée simultanément selon l'article 68, alinéa 3.

↔ résidence permanente), la situation (territoire à protéger ↔ territoire contaminé), l'aspect extérieur, etc.

Art. 68 Perception et exigibilité de la taxe d'imperméabilisation et de la taxe sur les surfaces habitables

Selon l'alinéa 1, 1^{re} phrase, les deux taxes doivent être fixées en règle générale par l'autorité compétente selon l'article 62, alinéa 4 P-LD^{Ter} et portées en compte, ce dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire ou d'une éventuelle procédure tendant au rétablissement de la situation légale. Dans les procédures fédérales d'approbation de plans, l'autorité d'approbation est compétente pour la taxation, si les conditions d'assujettissement à la taxe sont remplies.

Les règles qui fixent l'échéance des taxes au plus tard au moment de la réalisation et l'obligation de verser des intérêts moratoires (al. 2) déploient leurs effets en cas de transformations non autorisées. Si l'autorisation peut être délivrée après coup, le propriétaire ne doit pas être placé dans une situation meilleure que celle dans laquelle il aurait sollicité une autorisation de façon correcte. Si une construction illégale est démolie après coup, une taxe qui résulte de l'augmentation de la taxe avec ses intérêts est due pour le changement et pour le nombre d'années pendant lesquelles l'utilisation illégale a duré.

L'autorité responsable de l'imposition rend également les décisions relatives au remboursement de la taxe selon l'alinéa 3.

Art. 69 Dispositions communes pour toutes les taxes

Le prélèvement de la taxe d'imperméabilisation et de la taxe sur les surfaces habitables reporte partiellement sur la collectivité un avantage patrimonial qu'elle a créé par sa prestation. Si un impôt se rapportant à un bien-fonds devient exigible, les frais correspondants doivent respectivement être déduits des gains réalisés et ajoutés aux dépenses d'investissement (art. 12, al. 1 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes [LHID ; 642.14]) – de façon analogue aux frais d'équipement ou aux contributions liées à des prestations publiques procurant des avantages⁷⁶.

⁷⁶ L'exemple suivant montre que le rapport proposé à l'impôt sur le gain immobilier conduit à des résultats satisfaisants: En 1993, trois frères ont acquis respectivement un bien-fonds d'une surface de 1000m² sur le territoire de la même commune. Le bien-fonds de A était situé en zone à bâtir, à 300 francs le mètre carré. Les biens-fonds de B et C se trouvaient en zone agricole, à 12 francs le mètre carré. Après l'entrée en vigueur de la LD^{Ter}, le bien-fonds de B est classé en zone d'habitation II, zone à laquelle le bien-fonds de A était déjà affecté. La plus-value est fixée à 360 francs le mètre carré (prix estimé du terrain à bâtir, soit 380 francs /m², déduction faite du prix estimé du terrain agricole, soit 20 francs /m²), la taxe sur la plus-value par conséquent à 90 francs le mètre carré. Cinq ans plus tard les trois frères vendent leurs biens-fonds respectifs. A et B vendent à 400 francs le mètre carré leurs terrains à bâtir, C à 25 francs le mètre carré son terrain agricole. Tous les trois sont appelés à payer l'impôt sur le gain immobilier. La gain brut s'élève pour A à 100 (400 - 300) francs le mètre carré, soit au total à 100'000 francs; pour B à 298 (400 - 12 - 90 [taxe sur la plus-value]) francs le mètre carré, soit au total à 298'000 francs; pour C à 13 (25 - 12) francs le mètre carré, soit au total à 13'000 francs. On estime alors, compte tenu de la déduction pour la durée de la propriété foncière et de la progression de l'impôt, que les impôts sur le gain immobilier suivants sont dus :

Art. 70 Taxes cantonales

L'article 5, alinéa 1 LAT en vigueur exige des cantons qu'ils établissent un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. Ce mandat impératif a été très peu suivi de concrétisation. Au lieu de continuer à demander aux cantons de mettre en place un tel régime de compensation, il convient de le rendre explicitement facultatif. A l'alinéa 1, le terme « autres » fait référence au fait que le droit fédéral prévoit le prélèvement de certaines plus-values par le biais des taxes d'imperméabilisation et sur les nouvelles surfaces habitables en zone rurale (art. 65 et 66 P-LD^{Ter}), ainsi que la compensation des inconvénients majeurs dans le cadre de l'indemnisation pour expropriation matérielle (Art. 11 P-LD^{Ter}).

L'alinéa 2 précise en outre que les cantons peuvent poursuivre les objectifs du développement territorial à l'aide également d'autres taxes d'orientation ou de remplacement. Le principe de la légalité qui est d'application stricte en droit fiscal permet de fixer des limites suffisantes au domaine en question.

1.2.8 Chapitre 8 : Surveillance

Art. 71 Surveillance de la Confédération

Selon l'article 49, alinéa 2 Cst., la Confédération doit veiller à ce que le droit fédéral soit respecté par les cantons. Le contrôle exercé sur l'application du droit fédéral n'exigerait de ce fait aucune base légale explicite. La mention formelle du contrôle effectué par la Confédération apparaît toutefois indiquée, en particulier parce que le contrôle doit être focalisé, selon l'alinéa 1, sur la manière dont les cantons exercent la marge de manœuvre qui leur est reconnue pour mettre en œuvre la loi.

L'aménagement du territoire incombe en effet aux cantons (art. 75, al. 1 Cst.). Malgré cela, la Confédération assume une coresponsabilité substantielle pour assurer le respect des buts de droit constitutionnel de l'aménagement du territoire. Le contrôle exercé par la Confédération peut fournir une importante contribution à la réalisation la plus optimale possible des buts de droit constitutionnel concrétisés dans le présent projet de loi – ce sous la responsabilité commune de la Confédération et des cantons. Il n'y a pas à déterminer de façon abstraite et générale si c'est le Conseil fédéral, le Département ou l'office fédéral compétent pour le développement territorial qui exerce la fonction de contrôle. Cela doit bien plus dépendre, dans le sens de la plus grande flexibilité possible, de l'importance des mesures de surveillance qui entrent en ligne de compte.

La mise en œuvre de la loi et la manière dont les cantons utilisent leur marge de manœuvre est toujours à considérer dans un contexte territorial plus grand. Le Projet de territoire suisse (cf. à ce sujet l'art. 14 P-LD^{Ter}) hérite en tant que cadre de référence d'une importance déterminante. Le contrôle doit par là contribuer à soutenir un

-
- A : 7 pour cent de 100'000 francs = 7'000 francs
 - B : 10 pour cent de 298'000 francs = 29'800 francs
 - C : 3 pour cent de 13'000 francs = 390 francs

En fin de compte, il reste un gain de 93'000 (100'000 - 7'000) francs pour A, de 268'200 (298'000 - 29'800) francs pour B et de 12'610 (13'000 - 390) pour C. B doit son gain supérieur à celui de C uniquement au fait que son bien-fonds a été classé en zone à bâtir par la commune.

comportement - considéré sous tous ses aspects - cohérent en matière d'aménagement du territoire. Des évolutions indésirables ou contraires à la loi doivent être évitées déjà à titre préventif. La Confédération est formellement habilitée par l'alinéa 3 à prendre les mesures appropriées. La mention de ces mesures montre clairement que la Confédération entend à l'avenir assumer de manière renforcée ses responsabilités vis-à-vis d'un développement territorial global cohérent et du respect par les cantons des normes de droit fédéral.

Art. 72 Zones d'affectation de caractère temporaire

La disposition correspond au droit actuel (art. 37 LAT).

Art. 73 Exécution par substitution

En règle générale, on doit constater que les cantons appliquent le droit fédéral en grande partie de façon correcte. L'office fédéral compétent peut intervenir par voie de recours dans des cas particuliers pour apporter les corrections nécessaires. Il arrive cependant que des cantons aillent dans certains domaines systématiquement au-delà des dispositions du droit fédéral et des limites que celui-ci fixe. Ce comportement n'est, aussi bien aux yeux de la Confédération qu'à ceux des cantons qui respectent la réglementation dans l'intérêt général à long terme, pas acceptable et doit être infléchi au moyen de recours formés dans les cas particuliers. A une époque où l'on veut accorder beaucoup de poids à un accomplissement efficace des tâches dans les administrations publiques, la Confédération doit disposer des instruments nécessaires. Si la Confédération a la possibilité – comme *ultima ratio* - de retirer à un canton la compétence de décider dans un domaine particulier ou en totalité et de l'exercer à sa place en tant qu'exécution d'office, cela pourrait avoir aussi un effet préventif et non des moindres. Cette disposition constitue véritablement une *ultima ratio*, puisque le canton devrait tout d'abord être mis en demeure et le Conseil fédéral choisir la mesure qu'il veut ordonner.

La compétence de procéder à l'exécution de la mesure devrait revenir formellement à l'office compétent de la Confédération. Afin que les dossiers continuent d'être traités sans heurts et afin de ne pas occasionner d'importants frais inutiles à la charge du canton, il serait également imaginable que les fonctionnaires chargés dans le canton de traiter l'affaire donnant lieu à intervention accomplissent leurs tâches sous les conseils et les ordres de l'office compétent de la Confédération. Les détails concernant la facturation des frais occasionnés à la Confédération devraient être réglés dans l'ordonnance.

Le transfert de la compétence d'octroyer des autorisations à l'office compétent de la Confédération, ainsi que son retour au canton occasionneraient des frais importants. Si la compétence d'octroyer des autorisations retourne au canton, celui-ci doit dès lors établir de manière suffisamment crédible que l'activité incriminée sera correctement exercée.

Art. 74 Réduction des contributions fédérales

L'article 30 LAT actuellement en vigueur oblige la Confédération à faire concorder l'octroi de contributions prévues pour des mesures ayant des effets sur l'organisation du territoire avec le contenu des plans directeurs approuvés. Au lieu d'une telle sanction très limitée, mais contraignante, la sanction proposée intervient dans un domaine d'application élargi et doit répondre à des exigences plus élevées. Là encore, il s'agit d'obtenir, pour des cas extrêmes, des instruments qui assurent de façon plus efficace l'application du droit fédéral. Et comme pour l'exécution d'office, cette sanction doit tout d'abord être précédée formellement d'un avertissement.

Le montant de la réduction des contributions doit être proportionnel à la gravité de la violation du droit fédéral. La sanction ne peut être appliquée que lors d'une violation du droit matériel fédéral du développement territorial.

1.4 Titre 3 : Protection juridique

Art. 75

L'article 75 P-LD Ter correspond en grande partie au contenu de l'article 34 LAT. Désormais, le canton a également qualité pour faire recours auprès du Tribunal fédéral dans le cadre des procédures d'établissement des plans d'affectation. A ce sujet, on pense en premier lieu aux hypothèses dans lesquels le canton procède lui-même à l'établissement du plan d'affectation et fait valoir ses intérêts devant l'instance de recours cantonale. Mais il faut également songer aux hypothèses dans lesquelles le canton est simple autorité d'approbation et la décision judiciaire touche cependant des intérêts en matière d'aménagement du territoire. Dans les deux cas, il est matériellement justifié que le canton, en tant qu'acteur important de l'aménagement du territoire, fasse valoir aussi ses intérêts devant le Tribunal fédéral.

L'énumération de l'alinéa 2 n'exclut bien entendu pas les cas où la collectivité acquiert pour d'autres raisons la qualité de partie et, partant, la qualité pour recourir, par exemple si le canton ou une commune intervient en qualité de maître de l'ouvrage ou de propriétaire.

1.5 Titre 4 : Dispositions finales

1.5.1 Chapitre 1 : Zones à affectation différée

Remarques préliminaires sur les articles 76 à 79

Ces dispositions ont pour arrière-plan le fait que, sous le régime de la LAT, il n'a pas été possible de réduire les zones à bâtir selon l'étalon fixé par le droit fédéral. Ainsi le Rapport sur le développement territorial de l'ARE publié en 2005 fait état de 60'000 ha de zones à bâtir demeurées libres de toute construction ; il montre que ce sont précisément les communes où le développement des constructions est faible (communes rurales et communes périurbaines) qui disposent de réserves de zones à bâtir d'un ordre de grandeur de 35% (ch. 2.4.2, p. 33 ss). Aux difficultés d'ordre politi-

que inhérentes à une réduction des zones à bâtir s'ajoute la peur de devoir payer de fortes indemnités pour expropriation matérielle. Le succès escompté d'une nouvelle réglementation n'est possible que si l'intérêt public à obtenir une taille des zones à bâtir conforme à la loi triomphe sans que les intérêts des propriétaires soient limités au point qu'une indemnisation à la charge de la collectivité devienne inévitable. A cette fin, le projet de loi prévoit la possibilité de disposer transitoirement de réserves de zones à bâtir. Il est vrai que, sans modification du plan d'affectation, il ne doit être possible de construire dans les zones à affectation différée que selon les règles applicables aux zones rurales. C'est pourquoi les propriétaires doivent avoir la garantie que leurs terrains seront soit pris en compte lors d'un prochain classement en zone à bâtir, soit classés dans une zone rurale moyennant une indemnité convenable. Cette indemnité doit être versée en premier lieu par les propriétaires dont les biens-fonds ont été transférés de la zone rurale à la zone à bâtir ; dans le cadre de ce transfert, les biens-fonds sis dans les zones à affectation différée auront été choisis de préférence.

Comparée au droit en vigueur, une telle solution présente pour tous les intéressés les avantages suivants :

- Si une commune doit redimensionner ses zones à bâtir selon le droit actuel, les biens-fonds non encore occupés jusqu'alors par des constructions pourront connaître le sort suivant :
 - demeurer dans la zone à bâtir,
 - être classés dans une zone rurale moyennant une indemnité pleine et entière (cas d'expropriation matérielle),
 - être classés dans une zone rurale sans indemnisation.

Ceci signifie que, pour les propriétaires concernés, c'est pratiquement le « tout ou rien ». La proposition de zones à affectation différée adoucit la dureté de l'alternative, dans la mesure où, quand bien même aucune indemnité pleine et entière n'est versée pour certaines restrictions de la propriété, elle crée une situation juridique notablement meilleure que celle d'un classement sans indemnisation dans une zone rurale.

- Grâce au mécanisme de compensation (art. 78 P-LD Ter), la réglementation proposée augmente les chances des propriétaires dont les biens-fonds ne se trouvent pas pour l'heure en zone à bâtir de pouvoir malgré tout obtenir un classement de leur terrain dans une zone à bâtir.
- Cette réglementation permet enfin aux collectivités qui établissent des plans de bénéficier d'une marge de manœuvre maximale pour une charge financière minimale.

Art. 76 Classement en zone à affectation différée

Les zones à affectation différée ne peuvent pas être établies de manière définitive en tant que nouveau type de zones. Il s'agit bien plus d'un instrument juridique transi-

toire, qui permet de renforcer une urbanisation ordonnée du pays sans toutefois entraîner des charges excessives pour les collectivités et les particuliers.

La délimitation de zones à affectation différée est facultative en vertu de la conception proposée à l'alinéa 1. La collectivité compétente pour établir des plans d'affectation peut aussi classer des terrains dans une zone rurale proprement dite lorsque les zones à bâtir sont surdimensionnées. Dans les cas où les chances qu'avaient les propriétaires de mettre en valeur des terrains étaient si minces qu'aucune obligation d'indemniser n'est à craindre, on choisira en règle générale la solution la plus rationnelle.

Dans les cas où un classement en zone rurale proprement dite entraînerait une obligation d'indemniser⁷⁷, il est raisonnable de classer les terrains en question dans les zones à affectation différée. Il est justifié d'admettre en règle générale un tel classement sans indemnité, parce que la situation juridique des propriétaires est pour le futur sensiblement meilleure. Le classement en zone à affectation différée constitue une atteinte mineure, mais indispensable pour viser, comme l'exige la Constitution, une utilisation mesurée du sol et, partant, un redimensionnement des zones à bâtir qui soit en harmonie avec les buts et principes de l'aménagement du territoire.

Il est possible que, dans un cas particulier spécialement grave, un tribunal parvienne à la conclusion qu'un classement sans indemnisation dans une zone à affectation différée soit incompatible avec la garantie de la propriété et donc aussi avec l'article 11, alinéa 1 P-LD Ter. L'alinéa 1, 2^e phrase exprime la réserve correspondant.

Concernant les possibilités réelles de construire, les règles applicables aux zones rurales sont également valables, aussi bien sous l'angle matériel que procédural (octroi d'autorisations de construire [al. 2], de même que les procédures pour changement de zone [al. 3]).

Art. 77 Reclassement en zone à bâtir

La situation privilégiée à l'égard de futurs classements en zone à bâtir constitue l'avantage central des zones à affectation différée par rapport aux zones rurales proprement dites. On doit prendre en compte en premier lieu les zones à affectation différée lors de futurs classements en zone à bâtir.

La collectivité compétente pour établir des plans d'affectation est libre de décider, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation en matière d'aménagement du territoire, lesquels des terrains situés en zone à affectation différée seront classés dans une zone à bâtir. La réglementation proposée ne doit naturellement pas générer un droit à exiger dans une même procédure le classement de toutes les zones à affectation différée dans la zone à bâtir.

On doit pouvoir, pour des motifs matériels, s'écarter du principe selon lequel les zones à affectation différée doivent être prises en compte prioritairement. Ainsi, il est possible qu'aucun des terrains situés dans la zone à affectation différée ne se prête à l'usage particulier que viserait un futur classement en zone à bâtir. On doit en outre

⁷⁷ Ce problème devrait se poser en particulier avec des zones à bâtir déjà équipées.

régulièrement bien s'assurer que le terrain classé provenant d'une zone rurale soit disponible et qu'il soit affecté, dans les délais utiles, à un usage correspondant à la définition de la zone.

Art. 78 Mesures compensatrices en cas de nouveaux classements au lieu de reclassements en zone à bâtir

Si des biens-fonds sis en zones rurales sont classés en zone à bâtir, bien qu'il y ait encore des zones à affectation différée sur le territoire de la collectivité compétente pour la planification des affectations, une compensation doit être prévue sous deux points de vue différents. Comme première compensation, on propose que simultanément des terrains appropriés de la zone à affectation différée soient classés dans la zone rurale (al.1), et ceci à raison d'une surface au moins égale⁷⁸. On empêche ainsi que l'addition des zones à bâtir et des zones à affectation différée continue à augmenter. La collectivité compétente pour établir des plans d'affectation doit pouvoir décider librement, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, si les surfaces sises en zone à affectation différée sont effectivement classées dans une zone rurale. Là où plusieurs solutions appropriées sont possibles, il peut être indiqué de prendre au besoin en considération les divers souhaits des propriétaires.

Le deuxième aspect de la compensation, réglé à l'alinéa 2, constitue un point central pour les propriétaires : le classement dans une zone rurale de terrains sis dans la zone à affectation différée ne doit pas être supporté sans indemnisation. Au contraire, les propriétaires concernés bénéficient d'une indemnité. Pour cela, doivent prioritairement s'être manifestés les propriétaires dont les terrains ont été pris en considération lors d'un classement en zone à bâtir, sans que ceux-ci aient fait partie de la zone à affectation différée.

Si les parties prenantes peuvent s'entendre elles-mêmes sur une indemnité, cette solution a la priorité. Celle-ci n'implique pas obligatoirement le paiement d'une somme d'argent, mais peut par exemple déboucher sur un échange de terrains. En cas de désaccord, l'indemnité est fixée selon l'article 79 P-LDter.

Art. 79 Calcul de l'indemnité

Si les parties peuvent s'entendre sur une indemnité, la solution trouvée d'un commun accord a dans tous les cas la priorité. Si elles ne peuvent pas trouver d'arrangement, il appartient à une autorité à désigner en vertu du droit cantonal de fixer le montant de l'indemnité (al. 1). La base de calcul est la différence entre la valeur qu'aurait obtenue un terrain attribué à la zone rurale en cas de classement dans la zone à bâtir et la valeur que ce terrain a dans la zone rurale. Le montant de l'indemnité doit correspondre à la moitié de la différence de valeur (al. 2).

Une telle indemnité peut être revendiquée pour la totalité du terrain qui aura passé de la zone à affectation différée à la zone rurale. Si ce terrain est aussi grand que le terrain passé de la zone rurale à la zone à bâtir, les propriétaires des terrains classés en zone à bâtir doivent, selon la disposition en question, être invités à verser une

⁷⁸ Les surfaces d'un territoire attribué à une zone non destinée à la construction doivent correspondre au minimum à celles qui passent d'une zone non destinée à la construction à une zone à bâtir.

indemnité s'élevant en fait à la moitié de la valeur obtenue par le classement. Plus le terrain déclassé est grand par rapport à celui qui est classé en zone à bâtir, plus lourde sera la charge du propriétaire du terrain classé. C'est pourquoi, une limite supérieure de la charge admissible doit être fixée (al.3). Si la totalité des indemnités dues ne peut pas être versée, la collectivité chargée de l'aménagement du territoire doit être appelée à s'acquitter du solde⁷⁹.

Une limite supérieure de la charge établie aux trois quarts de la plus-value résultant des mesures d'aménagement du territoire prises apparaît relativement élevée. Elle est toutefois justifiée, si l'on pense que l'on ne peut absolument pas compter sur un classement de ces terrains en zone à bâtir (vu la réglementation qui donne la priorité aux zones à affectation différée) et que ce classement ne peut avoir lieu que sur demande des propriétaires (ou avec des intentions concrètes de construire). Ainsi, finalement, ce sont les propriétaires des terrains nouvellement classés qui profitent de l'avantage inattendu procuré dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation.

1.5.2 Chapitre 2 : Exécution, abrogation et modification du droit en vigueur

Art. 80 Exécution

L'alinéa 1 correspond au droit en vigueur (art. 36, al. 1 LAT). Il convient néanmoins de souligner, en lien avec les prescriptions d'application de la loi à édicter par les cantons, que l'énumération des instruments de surveillance du Conseil fédéral à l'article 71, alinéa 3 P-LD Ter n'est pas exhaustive et qu'il n'est pas exclu que le Conseil fédéral édicte des dispositions par voie d'ordonnance.

L'alinéa 2 correspond en substance au droit en vigueur (art. 31 LAT). Le nouveau texte emploie toutefois le terme « autorité » au lieu de « service ». Cette modification exprime clairement le fait qu'un simple organe constitué de spécialistes ne saurait suffire. Les cantons doivent bel et bien désigner – comme ils le font déjà tous – une autorité jouissant des pouvoirs nécessaires à l'accomplissement des tâches cantonales dans le domaine du développement territorial.

⁷⁹ L'exemple suivant permet d'illustrer le problème :

Adorf dispose de 15 ha de terrains en zone à bâtir et de 4 ha de terrains en zone de réserve foncière à urbaniser. Il est prévu de délimiter 1 ha dans la nouvelle zone à bâtir. 0,6 ha de cette surface se trouvant en zone à affectation différée ; 0,4 ha doivent passer de la zone agricole actuelle à la zone à bâtir, afin d'obtenir la délimitation d'une zone à bâtir compacte. Pour réaliser la compensation nécessaire, la commune décide de faire passer une surface de 0,8 ha de la zone de réserve foncière à urbaniser dans la zone agricole. Sur la base du bilan de cette planification, la commune dispose désormais de 16 ha (15 + 0,4 + 0,6) de terrains en zone à bâtir et 2,6 ha (4 – 0,6 – 0,8) de terrains en zone à affectation différée.

Partant du fait qu'à Adorf le prix du terrain à bâtir s'élève à 350 Fr. le m² et le prix du terrain agricole à 10 Fr. le m², les propriétaires des terrains passés de la zone de réserve foncière à urbaniser dans la zone agricole ont droit à une indemnité de 170 Fr. le m² ($[350 - 10] / 2$), ce qui représente un montant total de 1'360'000 Fr. (170 x 0,8 x 10'000).

Les propriétaires des terrains passés de la zone agricole à la zone à bâtir réalisent un gain de 340 Fr. le m² (350 – 10), ce qui correspond pour une surface de 0,4 ha à un montant de 1'360'000 Fr. (340 x 0,4 x 10'000). S'ils sont appelés à verser la globalité de l'indemnité, il ne leur reste plus rien de la plus-value résultant du classement en zone à bâtir. D'où l'entrée en scène de la limite fixée par l'alinéa 3 : les propriétaires doivent verser une indemnité s'élevant au maximum à 255 Fr. le m² (340 x $\frac{3}{4}$), ce qui correspond à un total de 1'020'000 Fr. (255 x 0,4 x 10'000). La commune est invitée à s'acquitter des 340'000 Fr. restant (1'360'000 – 1'020'000).

1.5.3 Chapitre 3 : Dispositions transitoires

Art. 83 Adaptations par les cantons

Le présent projet de loi fixe de nouvelles exigences matérielles pour les plans directeurs cantonaux (cf. art. 27 à 30 P-LD^{Ter}). Cela a pour conséquence que les plans directeurs cantonaux qui ne répondent pas déjà aux nouvelles exigences lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation doivent être adaptés. Selon l'alinéa 1, ils doivent l'être au plus tard dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du nouveau droit.

La disposition de l'alinéa 2 correspond pour l'essentiel au droit actuel (art. 36, al. 1 et 2 LAT).

Aujourd'hui encore, presque trente ans après l'entrée en vigueur de la LAT, il existe des plans d'affectation qui ne satisfont pas aux exigences du droit fédéral. Les plans d'affectation qui sont encore issus de l'époque antérieure à la LAT et qui n'avaient pas été adaptés aux exigences de droit fédéral jusqu'en 1987 (cf. à ce sujet l'art. 35, al. 1, let. b LAT), n'ont plus aucune valeur pour ce qui concerne la délimitation du territoire constructible ; dans les communes concernées, le territoire largement bâti est simplement considéré comme zone à bâtir provisoire (art. 36, al. 3 LAT)⁸⁰. De même, s'il devait encore exister des plans d'affectation qui, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit, ne satisfont pas aux exigences de droit fédéral formulées lors de l'entrée en vigueur de la LAT, ces plans connaîtront à l'avenir, selon l'alinéa 3, le même destin juridique.

Art. 84 Adaptation de zones à bâtir existantes

Selon l'alinéa 1, la collectivité compétente pour établir des plans d'affectation est invitée de façon explicite à examiner si les zones à bâtir qu'elle a délimitées sont conformes à l'article 40 P-LD^{Ter}. Si les zones à bâtir sont trop grandes, elles doivent être redimensionnées dans un délai de 5 ans. Aucune mesure supplémentaire n'est autrement nécessaire.

L'adaptation nécessaire est achevée lorsque les limites fixées à l'article 40 P-LD^{Ter} (détaillées par le Conseil fédéral selon l'art. 40, al. 3 P-LD^{Ter}), pour déterminer si des zones à bâtir entrées en force existent en suffisance, ne sont plus dépassées. Les conséquences juridiques décrites à l'alinéa 2 déploient automatiquement leurs effets si l'adaptation n'intervient pas dans le délai légal. C'est pourquoi, pour des motifs de sécurité juridique, le projet doit prévoir des indications suffisamment précises pour le calcul des besoins en terrains à bâtir.

S'agissant de la question de savoir ce que l'on entend par terrains déjà largement bâtis, on peut se référer à l'abondante jurisprudence relative aux articles 15, let. a et 36, al. 3 LAT.

⁸⁰ Cf. à ce sujet ATF 1C. 135/2007 du 1^{er} avril 2008 ; ATF 1A 43/2002 du 6 juin 2002 ; ATF I 103 ; ATF 118 Ib 39

Art. 85 Constructions et installations existantes dans les zones rurales

Selon l'article 56, alinéa 2 P-LDTER, les constructions et installations qui n'étaient à l'origine pas habitées ne peuvent être utilisées pour l'habitation que si des motifs particuliers le justifient. Pour les constructions qui étaient déjà habitées conformément à la réglementation au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, une extension de l'habitation réalisée à l'intérieur d'une partie du bâtiment non habitée reste possible.

Explications sur l'annexe (Modification du droit en vigueur [art. 82])

Plusieurs des modifications prévues s'expliquent par l'obligation d'adapter formellement les renvois à la LAT au projet de nouvelle loi sur le développement territorial (ch. 1 [LDFR : art. 2 al. 1, let. a, art. 60, al. 1, let. e, art. 64, al. 1, let. b et art 85], ch. 2 [LBFA], ch. 3 [LPN : art. 25b, al. 1], ch. 4 [LAAM], ch. 6 [LFH] ch. 10 [LF sur les voies de raccordement ferroviaires], ch. 11 [LA] et ch. 14 [LFo]).

Les autres modifications proposées reposent sur les motifs suivants :

Concernant le chiffre 1 (LDFR) :

Etant donné que la notion de conformité à la zone n'est plus utilisée dans le présent projet de loi, l'article 60 alinéa 1, lettre e LDFR ne doit plus parler de « conforme à la zone », mais d'utilisation « agricole » - en référence à l'article 53 P-LDTER.

L'adaptation de l'article 62 lettre d LDFR respectivement clarifie et précise que l'exercice d'un droit d'emption ou de réméré n'est pas seulement séparé de l'autorisation obligatoire lorsque la LDFR le prévoit. Le même effet s'applique aussi au droit d'emption ou de réméré prévu par d'autres actes législatifs fédéraux (cf. art. 47, al. 2 P-LDTER). Si cette adaptation montre clairement qu'un droit d'emption ou de réméré prévu par le droit cantonal ne peut pas produire cet effet, la vaste réglementation sur l'autorisation obligatoire relative à l'acquisition de biens-fonds agricoles pourrait aussi être mise en échec.

Le droit de gage légal prévu à l'article 52, alinéa 5 P-LDTER n'a aucune influence sur la charge maximale prévue par l'article 73 LDFR. La liste des exceptions de l'article 75, alinéa 1 LDFR doit être complétée en conséquence.

Concernant le chiffre 3 (LPN) :

En raison de la distinction entre territoires constructibles et territoires non constructible, affirmée comme un principe central par la Constitution et par le droit fédéral, les autorisations de tout type nécessaires pour des constructions ou installations en dehors de la zone à bâtir constituent désormais une tâche de la Confédération. L'ajout de cette mention parmi les tâches de la Confédération énumérées à l'article 2, alinéa 1, lettre b assure l'évaluation uniforme des intérêts de la protection du paysage en lien avec les constructions et installations hors de la zone à bâtir. Il est ainsi tenu compte des remarques de la Commission de gestion du Conseil national sur le manque d'efficacité de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) et du mandat donné en conséquence par le Conseil fédéral de renforcer l'efficacité de cet instrument.

Le fait que les surfaces de biodiversité de qualité reposant actuellement sur diverses bases légales ne soient pas suffisamment reliées entre elles est un des facteurs principaux de la disparition croissante des espèces. Les grandes différences d'application des dispositions y sont également pour beaucoup. Il faut donc prévoir une planification relative au domaine sectoriel de la biodiversité comme proposée à l'article 24f. Mais les planifications sont aussi nécessaires pour la protection du paysage et des sites. En fait partie par exemple la Conception paysage suisse (CPS).

Concernant le chiffre 5 (LHID) :

A première vue, la modification prévue par l'article 12, alinéa 2, lettre e LHID semble être uniquement une affaire de terminologie. Mais la disposition doit être vue en relation avec l'article 70 P-LDTer. Les cantons restent libres de soumettre à une taxe des états de faits créant des plus-values et de la prélever immédiatement, c'est-à-dire sans qu'une aliénation de biens-fonds survienne. Il faut songer à la taxation de plus-values qui résultent du classement de terrains en zone à bâtir, à la taxation avec prélèvement immédiat de plus-values qui résultent d'un transfert dans une zone dotée de meilleures possibilités d'utilisation (ainsi les augmentations de l'indice d'utilisation) ou à la taxation de plus-values qui résultent de la suppression de dispositions restreignant l'utilisation.

Concernant le chiffre 12 (LPE) :

Dans de nombreux domaines de la protection de l'environnement, le législateur a prévu des moyens relevant de la planification pour que soient atteints des objectifs environnementaux. Citons pour exemples la planification de la protection des eaux, la planification de mesures pour la protection de l'air, la planification de l'élimination des déchets ou encore la planification de classes de sensibilité au bruit et la classification correspondante. Ces planifications sectorielles doivent être considérées comme des bases pour les planifications prévues dans le P-LDTer, à savoir la planification directrice et la planification des affectations.

Les plans d'aménagement déterminent un grand nombre d'éléments qui ont une incidence directe ou indirecte considérable sur l'environnement. C'est notamment le cas des projets importants tels que les installations d'infrastructure. Leurs incidences sur l'environnement doivent être déterminées suffisamment tôt et décrites dans le rapport de planification. Afin d'aboutir aux meilleures solutions, d'autres options doivent aussi être examinées et décrites. A chaque niveau de la planification, la détermination des incidences sur l'environnement doit être aussi précise que nécessaire et possible, en adéquation avec le niveau respectif. Les décisions fondées de la sorte offrent une certaine sécurité pour la planification ultérieure et la procédure d'autorisation à suivre, ainsi que la garantie que les projets pourront être réalisés à l'endroit approprié. De plus, ce procédé simplifie l'EIE des projets dans la mesure où la détermination et l'évaluation des éléments environnementaux sont reprises dans le rapport environnemental.

Associée à la prise en compte de la planification sectorielle au sens de l'article 2, alinéa 1 P-LDTer, de l'évaluation des effets des planifications au sens de l'article 9,

alinéa 2 P-LDTer et de la coordination avec les dispositions de la législation sur l'environnement prévue à l'article 27, alinéa 3 P-LDTer, le complément de la LPE proposé met en œuvre au niveau de la loi le rapport du Conseil fédéral du 3 septembre 2008 sur une meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire.

Concernant le chiffre 13 (LEaux) :

La modification proposée par l'article 12, alinéa 4, lettre a LEaux est la conséquence du remplacement dans le droit fédéral de la notion de zone agricole par celle de zones rurales dans le droit fédéral.

Concernant le chiffre 14 (LCAP) :

Dans le présent projet de loi, les équipements réalisés à l'intérieur de la zone à bâtir doivent faire l'objet d'une réglementation plus large que ce n'est le cas dans l'actuelle LAT. Les dispositions de la loi encourageant la construction de logements et l'accession à la propriété de logements qui font explicitement référence au droit régissant l'équipement et qui datent d'une époque antérieure à la LAT (art. 4 à 6 LCAP), sont ainsi devenues obsolètes. Les définitions figurant aujourd'hui à l'article 4 LCAP doivent être déplacées au niveau de l'ordonnance – en application de l'article 42, alinéa 2, lettre a P-LDTer et sur la base des explications fournies par l'article 42 P-LDTer. Les objets traités par les articles 5 (« obligation d'équiper ») et 6 (« contributions d'équipement ») sont les éléments centraux des articles 41, alinéa 1 et 42 P-LDTer. L'article 44 P-LDTer, enfin, reprend ce qui est réglé aujourd'hui dans l'article 6. Les dispositions du présent projet sont toutefois détaillées d'une façon notablement plus modeste que celles qui figurent dans la LCAP. Cela est lié au fait que seul fait l'objet d'une réglementation au niveau fédéral ce qui paraît indispensable d'un point de vue national, alors que la mise en œuvre détaillée doit être l'affaire du droit cantonal, à l'intérieur du cadre de référence de droit fédéral. Cette logique – se limiter à l'essentiel – est également à la base de la modification de l'article 15 LCAP. La solution, selon laquelle les propriétaires participent de manière proportionnelle aux frais d'équipement lorsque l'aide fédérale remplit les conditions est satisfaisante.

L'article 3 LCAP doit revenir sur les aspects de l'encouragement de l'équipement. Les exigences relatives à l'équipement doivent, dans un nouvel alinéa 2, renvoyer formellement aux dispositions sur l'équipement de la loi sur le développement territorial.

2 La nouvelle loi reste une loi limitée aux principes

Le projet est basé sur l'article 75 Cst. La Confédération fixe les principes de l'aménagement du territoire. Ces principes sont contraignants pour les cantons et visent une utilisation judicieuse et mesurée du sol, ainsi qu'une occupation ordonnée du territoire (al. 1). La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et agit en collaboration avec ces derniers (al. 2). Confédération et cantons tiennent compte, dans l'accomplissement de leurs tâches, des exigences de l'aménagement du territoire (al. 3).

Ainsi, le législateur fédéral ne dispose pas dans le domaine de l'aménagement du territoire d'une large compétence d'édicter des normes, mais d'établir uniquement des « principes ». Le législateur fédéral doit en conséquence décider s'il est compétent pour placer au niveau législatif la réglementation à laquelle il tend. La notion de principes est une notion ouverte et en soi variable. Si le texte de la Constitution reste inchangé, son contenu évolue toutefois avec le temps. La norme (et la notion) sera actualisée, ainsi qu'adaptée par la législation à l'évolution et aux nécessités⁸¹.

Dans son message à l'appui de la loi en vigueur sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral a de son côté fixé qu'une limitation apportée aux principes signifiait « régler ce qui est fondamental pour l'ensemble de l'Etat, pour parvenir au niveau fédéral, sur des points essentiels, à une certaine unité du droit et à une coordination inter cantonale ou établir certaines dispositions minimales de droit matériel »⁸².

D'ailleurs le Conseil fédéral considère comme déterminant les trois critères de la compétence de légiférer sur les principes⁸³ :

- *Un mandat de légiférer dans l'esprit fédéraliste* : Les législations fédérale et cantonales doivent se compléter. La Confédération doit exercer avant tout des tâches de coordination.
- *Le respect du principe de la subsidiarité* : Les cantons conservent une compétence législative substantielle pour tenir compte de leurs conditions. Une réglementation fédérale n'est par conséquent nécessaire que si elle répond à un intérêt national.
- *Des prescriptions fédérales minimales* : La Confédération peut donner aux cantons des mandats législatifs ; toutefois, ce qui est particulièrement important doit dans tous les cas être réglé par la Confédération.

Les normes qui définissent les buts, selon les articles 5 à 7 P-LDTer du présent projet de loi, sont d'importance fondamentale. Mais si la Confédération prescrit certains buts et principes qui apparaissent indispensables pour mettre en œuvre un développement territorial orienté, elle doit disposer également de la compétence d'obliger les cantons à élaborer une base comprenant des instruments dont le contenu doit être précisé et mettre à disposition, en vue de poursuivre les objectifs fixés, des moyens de contrôle et de rectification.

Dans le domaine du développement territorial, il y a par ailleurs de nombreuses questions importantes qui pourraient être résolues au moyen d'une législation plus dense, sans que les limites fixées par les principes soient franchies. Cela peut être nécessaire lorsque les « orientations centrales en faveur d'une organisation du territoire de la Suisse »⁸⁴ sont remises en cause, telles que la séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles, y compris l'utilisation des territoires situés en dehors des zones à bâtir – éléments qui font nouvellement l'objet de la no-

⁸¹ Cf. KURT EICHENBERGER, *in* Kommentar aBV, Verfassungsrechtliche Einleitung (1995, ch. 50 s.).

⁸² Message du 27 février 1978 concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF **1978** I 1008.

⁸³ Message du 7 décembre 1987 concernant un article constitutionnel sur l'énergie, FF **1988** I 335 ss.

⁸⁴ MARTIN LENDI, *in* St. Galler Kommentar BV, 2. Auflage, Art. 75 ch. 25. Cf. aussi les exemples qui y sont présentés.

tion « zones rurales » -, l'équipement en tant que condition posée pour construire, les instruments de l'aménagement du territoire ainsi que la protection juridique.

L'élaboration de certaines normes est aussi nécessaire lorsqu'il s'agit de matières qui sont introduites dans la loi, telles les dispositions relatives à la planification dans les territoires fonctionnels (art. 21 ss P-LD^{Ter}), planification dont le législateur doit encore expliquer le sens et les intentions. Des prescriptions plus détaillées doivent cependant se rapporter à des domaines essentiels⁸⁵. Le présent projet de loi doit tenir compte de cette exigence.

Selon une opinion dominante, la Confédération ne peut établir, en raison de sa compétence d'élaborer une législation limitée aux principes, aucun plan d'aménagement national contraignant pour les autorités ou les propriétaires. Elle peut toutefois prévoir des exigences à caractère obligatoire qui « indiquent aux cantons les buts, les instruments, les mesures et les procédures nécessaires pour prendre en main les tâches de l'aménagement du territoire »⁸⁶.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que c'est dans une perspective temporelle que doit s'apprécier le caractère de principe de dispositions. C'est pourquoi il ne faut pas tarder de fixer des points essentiels sur la base des expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire. Les objectifs concernant la lutte contre le dispersement des constructions ne pouvaient précisément pas être atteints. Le problème d'une sous-utilisation importante du sol et de la thésaurisation de terrains à bâtir demeure inchangé. Aussi le présent projet de loi contient-il – en comparaison avec le droit actuel – des exigences claires dans le domaine du milieu bâti (cf. art. 28 P-LD^{Ter}), ainsi que des dispositions qui ont pour but d'améliorer la disponibilité des terrains à bâtir (cf. dans ce contexte avant tout les art. 45– 47 P-LD^{Ter}). En outre, le présent projet de loi contient désormais diverses dispositions relatives aux taxes (art. 65 ss P-LD^{Ter}). Les dispositions détaillées proposées par le projet de loi se fondent sur les exigences du principe de légalité. Celui-ci exige que les éléments importants d'une taxe, tels que le cercle des assujettis, l'objet de la taxe et les critères d'évaluation doivent être réglés au niveau de la loi formelle.

Le présent projet de loi reste ainsi une loi limitée aux principes, conformément au cadre fixé par l'article 75 de la Constitution.

⁸⁵ JAGMETTI, *in* Kommentar aBV, Art. 24^{quater} ch. 116

⁸⁶ LENDI, *in* St.Galler Kommentar BV, 2. Auflage, Art. 75 ch. 24