

Dimensionnement des zones à bâtir: changement de paradigme sous les auspices de la durabilité

Raphaël Mahaim, docteur en droit, BSc en sciences de l'environnement, avocat-stagiaire à Lausanne

I. Un tournant pour l'aménagement du territoire

La révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, simultanément à la révision correspondante de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).¹ Ce nouveau «droit de l'urbanisation» consacre un tournant majeur pour l'aménagement du territoire, sous les auspices du principe de durabilité (art. 73 Cst.). La logique des besoins en zone à bâtir cède le pas à une logique de rationalisation de l'utilisation du sol, ressource par nature non renouvelable. La présente contribution² s'attache à analyser la portée du principe de durabilité en aménagement du territoire et son influence sur cette réforme législative sans précédents. Elle devrait notamment permettre de mieux saisir l'importance de l'art. 8a al. 1 lit. a nLAT, disposition clé de la révision.

II. Le principe de durabilité

A Un principe qui reste à définir

Il ne se passe pas un jour sans que l'on ne lise ou entende que l'aménagement du territoire en Suisse est insuffisamment durable. Peu se hasardent toutefois à définir à quoi devrait ressembler un aménagement du territoire durable. Les tribunaux demeurent empruntés à l'idée de reconnaître à la notion de développement durable un contenu normatif invocable à l'appui d'un recours, lors même que la Constitution de 1999 l'évoque à de nombreuses reprises. Dans quelques arrêts isolés, le développement durable a été mentionné, sans qu'une définition claire n'en

soit proposée.³ Pourtant, la notion n'est pas moins saisissable que d'autres principes constitutionnels tels que l'égalité ou la proportionnalité – ou, en matière environnementale, le principe de prévention⁴ ou celui de causalité⁵ – lesquels ont tous dû faire l'objet d'une concrétisation jurisprudentielle; elle est simplement moins familière.⁶

B Un principe juridique

1. Les origines de la notion

Le terme de durabilité remonte probablement à l'économie forestière du 18^e ou 19^e siècle,⁷ voire même aux règles ancestrales relatives à l'utilisation des cours d'eau.⁸ Dans son acception moderne, le développement durable trouve cependant son origine en droit international. C'est en particulier grâce au travail de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (commission Brundtland)⁹ que le concept de durabilité a acquis sa notoriété actuelle.¹⁰

³ Cf. par ex. TF 1A.115/2003 (23.2.2004), consid. 3.2. Dans cet arrêt portant sur l'extraction de gravier, le Tribunal fédéral affirme qu'une telle activité est en soi incompatible avec l'exigence de durabilité, dès lors qu'il s'agit d'une ressource non renouvelable; dans un arrêt ultérieur concernant la crise de la maladie de la «vache folle», le Tribunal fédéral affirme que «le développement durable engage notamment les autorités à tenir compte des implications à la fois économiques, sociales et écologiques de certaines politiques» (ATF 132 II 305, consid. 4.3.); cf. é.g. TAF A-1936/2006 (10.12.2009), consid. 38.

⁴ Selon FAVRE (Chroniques du droit de l'environnement – Première partie: principes généraux, taxes et assainissement, in: RDAF 2008 I, p. 17 ss, p. 21), sa «justiciabilité n'est plus à démontrer»; voir aussi GRIFFEL, Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zurich, 2001, p. 59 et les réf. cit.

⁵ Cf. not. WAGNER, Das Verursacherprinzip im schweizerischen Umweltschutzrecht, in: RDS 1989 108 II, p. 321 ss, spéc. 331 ss.

⁶ PETITPIERRE-SAUVAIN, Développement durable: de l'économie au droit, in: Nachhaltigkeitsforschung – Perspektiven der Sozial- und Geisteswissenschaften, Berne, Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, 2007, p. 207 ss, p. 211; dans le même sens FLÜCKIGER, Le développement durable en droit constitutionnel suisse, in: DEP 2006, p. 471 ss.

⁷ Cf. APPEL, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, Tübingen, 2005, p. 243; ANTONIAZZA, Die Baupflicht, thèse Zurich, Zurich/Bâle/Genève, 2008, p. 78. La gestion durable d'une forêt commande de prélever chaque année au maximum la quantité de bois équivalant à la croissance de la forêt.

⁸ Les habitants des rives ne pouvaient utiliser l'eau du cours d'eau qu'à la condition que cela ne porte pas atteinte à la qualité des eaux et à la quantité disponible pour les populations résidant en aval, cf. BROWN WEISS, In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity, Tokyo/New York, 1989, p. 22.

⁹ Du nom de la Ministre norvégienne qui la présidait.

¹⁰ Dans son rapport publié en 1987 «*Our Common Future*», la commission a proposé une définition destinée à devenir la «définition cano-

¹ Deux documents complémentaires, d'une importance pratique considérable, contribueront à mettre en œuvre le nouveau cadre normatif: les directives techniques sur les zones à bâtir et le complément au guide de la planification directrice. Ils sont disponibles sous <<http://www.are.admin.ch>> (consulté le 16.7.2014).

² La présente contribution constitue la synthèse partielle d'une thèse de doctorat de l'Université de Fribourg parue en juin 2014: MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – le mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, thèse Fribourg, Genève/Zurich/Bâle, 2014.