

T&E

VLP-ASPAN



**LA MAÎTRISE DE L'URBANISATION
DANS LES PLANS DIRECTEURS
CANTONAUX**



**Territoire &
Environnement
Janvier 1/2014**

La maîtrise de l'urbanisation dans les plans directeurs cantonaux

Etat des lieux et perspectives à l'aune de la LAT révisée

Un élément essentiel de la LAT révisée est la canalisation de l'extension des zones à bâtir par le biais du plan directeur cantonal. La tâche n'est pas nouvelle, elle a toutefois gagné en importance. La présente contribution s'attache tout d'abord à examiner les instruments de maîtrise de l'urbanisation dans les plans directeurs cantonaux actuels, tels qu'ils se présentent avant l'entrée en vigueur du nouveau droit. Dans un deuxième temps, l'article analyse l'exigence de la LAT révisée qui commande aux cantons de fixer leur plan directeur la taille maximale de leur territoire constructible. L'article se base sur une thèse de doctorat en droit à l'Université de Fribourg portant le titre «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» qui sera prochainement publiée.

1. Introduction

1.1. La réforme de la LAT: un tournant historique

1.1.1. Les cantons en pionniers

Le caractère fédéraliste de l'aménagement du territoire a incité les cantons confrontés à des problèmes aigus de mitage du territoire à prendre eux-mêmes les mesures adéquates pour combler les déficits de mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire¹. Une kyrielle de nouveaux instruments de maîtrise de l'urbanisation a vu le jour dans les plans directeurs cantonaux de la dernière génération.

Ces progrès au niveau cantonal ont constitué le socle sur lequel a pu se construire le projet de révision de la LAT, en particulier ses dispositions portant sur les plans directeurs. Parmi les nouvelles dispositions légales, l'article 8a alinéa 1 lettre a de la LAT révisée est particulièrement intéressant. Cette disposition introduit l'obligation pour les cantons de fixer dans leur plan directeur la taille totale des surfaces affectées à l'urbanisation et de déterminer de quelle manière celles-ci seront réparties sur le territoire cantonal.

Quelques modèles actuels de plans directeurs actuels satisfont déjà à ces exigences quant au principe, à l'image par exemple de ceux des cantons de Zurich, Bâle-Ville, Genève ou Zoug. Ce sont les plans directeurs dits de «pré-affectation», soit ceux qui délimitent avec un degré de précision élevé la taille maximale du territoire urbanisable. Les autres cantons ont développé divers autres instruments de maîtrise de l'urbanisation plus ou moins contraignants, qui devront être adaptés à la nouvelle réglementation fédérale.

1.1.2. Quelques jalons chronologiques

Le 3 mars 2013, le souverain a accepté par 62.9% des votants² la révision partielle de la LAT portant sur le droit de l'urbanisation. Cette réforme fait suite à de nombreuses années de débat intense au sujet des insuffisances du dispositif légal de lutte contre le mitage du territoire.

L'aboutissement de l'initiative populaire fédérale «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)» en 2008³ avait accentué la pression politique; elle demandait notamment l'introduction d'une disposition transitoire prévoyant un gel de la surface totale des zones à bâtir à l'échelle suisse pour 20 ans⁴.

Dès les premières années de mise en œuvre de la LAT, les études critiques quant à son efficacité dans la lutte contre le mitage du territoire s'étaient succédées à un rythme soutenu⁵. Il est rapidement devenu clair que l'un des buts principaux de la LAT – une utilisation mesurée du sol conformément à l'article 75 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) – serait très difficile à atteindre. Le dispositif de la LAT n'a pas endigué l'expansion du territoire bâti. Il a néanmoins contribué à la ralentir⁶.

1 Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700)

2 FF 2013 2759.

3 FF 2008 6905.

4 Cf. en détails CONSEIL FÉDÉRAL, Message du 20 janvier 2010 relatif à l'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)», FF 2010 945.

5 Cf. par ex. CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse du 14 décembre 1987, FF 1988 I 822 ss; KELLER BEAT, Bauzone und Siedlungsgebiet – Vorschläge zur Revision des Raumplanungsgesetzes. Bericht 59 des Nationalen Forschungsprogramms «Boden» (NFP 22), Liebefeld-Berne 1990, p. 59 ss; pour une analyse juridique complète et récente des difficultés récurrentes de mise en œuvre de la LAT s'agissant de la thématique du dimensionnement des zones à bâtir, cf. en particulier BERTSCHI MARTIN, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkung, Thèse Zurich 2001 (ci-après BERTSCHI 2001).

6 Voir ARE, Statistique suisse des zones à bâtir 2007, Berne 2008; cf. également ARE, Statistique suisse des zones à bâtir 2012, Berne 2012.

Sommaire

1. Introduction	2
1.1. La réforme de la LAT: un tournant historique	2
1.1.1. Les cantons en pionniers	2
1.1.2. Quelques jalons chronologiques	3
1.2. La planification directrice et le mitage du territoire	4
2. Panorama des plans directeurs cantonaux	4
2.1. Précisions méthodologiques	4
2.2. Les spécificités cantonales sous la loupe	5
2.2.1. Les plans directeurs de «pré-affectation»	5
a. Zurich	5
b. Bâle-Ville et Genève	6
c. Zoug et Schwyz	6
d. Neuchâtel	7
e. Argovie et Soleure	8
2.2.2. Les plans directeurs sans «pré-affectation»	9
a. Les cantons se limitant à des principes abstraits	9
b. Les autres formes de limites quantitatives	10
c. Les deux Appenzell: des limites abrogées	10
2.2.3. Lignes de démarcation et ceintures vertes	11
2.2.4. Modèles originaux de protection du territoire agricole	12
3. Les exigences de la LAT révisée	13
3.1. Un changement de paradigme	13
3.2. Article 8a alinéa 1 lettre a de la LAT révisée	14
3.2.1. La dimension des surfaces affectées à l'urbanisation	14
a. Les notions	14
b. L'exigence de quantification	14
c. Les méthodes	15
d. Réexamen de la surface d'urbanisation	18
3.2.2. Répartition des zones affectées à l'urbanisation et coordination régionale	18
3.3. Le régime transitoire	19
4. Conclusion	20