

L'aménagement du territoire en Suisse

1 Aménager et coordonner: une obligation pour toutes les autorités

Un article sur l'aménagement du territoire a été introduit en 1969, pour la première fois, dans la constitution fédérale. Il octroyait à la Confédération la compétence d'établir une *législation limitée aux principes*. L'application concrète de ces principes dans des plans incombe pour l'essentiel aux cantons qui, à leur tour, délèguent une partie de ces compétences aux communes. D'autre part, la Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des « besoins » de l'aménagement du territoire.

La réalité de l'aménagement du territoire en Suisse n'est pas aussi simple que semble l'exprimer l'article constitutionnel. La Confédération, les cantons et les communes sont effectivement tenus de *veiller ensemble* à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils s'y emploient notamment en coordonnant les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et en « réalisant une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays ». La loi sur l'aménagement du territoire prévoit la réalisation des tâches d'aménagement selon la répartition suivante.

2 Tâches d'aménagement incombant à la Confédération

2.1 Législation limitée aux principes

La Confédération doit se limiter à édicter des principes et laisser ainsi une marge de manœuvre aux cantons. Ces principes doivent pouvoir s'appliquer à l'ensemble des tâches d'aménagement sans pour autant traiter chaque domaine d'application de manière approfondie. La Confédération peut par contre légiférer de manière détaillée dans des domaines particulièrement importants, comme par exemple celui du *principe constitutionnel de la séparation entre territoires constructibles et non constructibles*.

Les principes de droit fédéral règlent en particulier les questions suivantes:

- *buts et principes* à respecter pour tous les plans d'aménagement;
- *instruments de l'aménagement* et règles de procédure correspondantes;
- certaines questions essentielles du point de vue de l'aménagement du territoire, par exemple *l'obligation de demander une autorisation de construire*, le *dimensionnement des zones à bâtir*, le régime des *autorisations exceptionnelles de construire hors de la zone à bâtir* et la *garantie de l'équipement des zones à bâtir*.

2.2 Encouragement et coordination de l'aménagement cantonal

La collaboration de la Confédération avec les cantons est un postulat central du fédéralisme. La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons en premier lieu en *édicte la législation-cadre* mentionnée précédemment et en *approuvant les plans directeurs cantonaux*. Elle doit également assurer un mandat de coordination entre ses propres tâches ayant des effets sur l'aménagement du territoire et celles des cantons. Les instruments dont elle dispose à cet effet sont les *études de base* qu'elle élabore et les plans d'aménagement fédéraux, c'est-à-dire les *conceptions* et *plans sectoriels*. Un domaine particulièrement illustratif ici est celui de l'aviation: le plan sectoriel « de l'infrastructure aéronautique » doit favoriser la coordination indispensable avec l'aménagement du territoire des cantons. Le plan sectoriel n'a pas force obligatoire pour les particuliers, mais définit la marge d'appréciation de la Confédération dans le cadre des procédures d'autorisation ou d'octroi de concessions en matière d'aviation.

2.3 Respect des buts de l'aménagement du territoire dans l'accomplissement des tâches de la Confédération

La Confédération est tenue, dans l'accomplissement des tâches lui incombant, de respecter les buts et les principes inscrits dans la loi sur l'aménagement du territoire et ce, à tous les niveaux de son action: dans ses projets, dans la législation, dans l'administration et en matière de jurisprudence. Le fait que la Confédération doive «tenir compte des besoins de l'aménagement» signifie qu'elle est liée par le droit cantonal et par l'aménagement du territoire des cantons, à moins que des dispositions spéciales ne la libère de cette obligation. L'approbation des plans directeurs cantonaux par la Confédération garantit que la Confédération n'entravera pas inutilement l'accomplissement des tâches d'aménagement cantonal.

3 Les tâches d'aménagement des cantons

Selon l'article constitutionnel, l'aménagement du territoire est principalement l'affaire des cantons.

3.1 Lois sur l'aménagement du territoire et les constructions

Les cantons édictent *une législation d'application* de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Comme cela a été dit précédemment, la loi fédérale est limitée à des principes et ne constitue pas un dispositif permettant de régler précisément toutes les questions. Ces lois sur l'aménagement du territoire et les constructions contiennent également des dispositions sur les travaux et les constructions et souvent également, sur la construction de routes et le remembrement. En simplifiant, le droit cantonal des constructions régit les exigences en matière de construction, les règles d'intégration et de conception des bâtiments et les normes de réalisation, d'exploitation et d'entretien des constructions. A cela s'ajoutent les règles de procédure. Pour édicter leur législation sur l'aménagement, les cantons sont liés par les buts, les principes et les instruments prévus dans la loi fédérale. Cela, ainsi que la jurisprudence du Tribunal fédéral, permet une certaine unité du droit. Pour le reste, les lois cantonales sur les constructions et l'aménagement présentent également de grandes disparités de densité réglementaire: les grands cantons urbains disposent d'une législation plus complète et plus complexe que les petits cantons ruraux.

3.2 Plan directeur cantonal

L'instrument principal de planification à disposition des cantons est le plan directeur. Il est soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Les cantons y indiquent la façon de coordonner les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire de la Confédération, du canton et des communes. Ils montrent également quand et comment seront accomplies les tâches publiques ayant des incidences sur l'organisation du territoire. Ce travail aboutit à un plan liant les autorités, coordonné avec la Confédération, les cantons voisins et les régions étrangères limitrophes et esquissant les orientations de l'aménagement cantonal compte tenu du développement souhaité. Selon l'avancement de la planification, ces indications sont de simples informations préalables ou correspondent à des études en cours ou déjà terminées. Il peut s'agir, pour citer quelques exemples, d'un réseau de transports publics, de zones protégées d'importance cantonale, de la localisation d'installations de traitement des déchets etc. Le plan directeur cantonal n'est pas un «produit fini» correspondant aux souhaits des autorités cantonales, mais un programme prévoyant la coordination et le pilotage des étapes d'un aménagement du territoire en constante évolution. Une carte en précise les différentes indications. La procédure d'établissement permet de mettre en évidence les contradictions et les conflits pour lesquels une solution doit être trouvée dès le début du processus de planification. Les plans directeurs sont adaptés en permanence aux nouvelles circonstances et réexaminés intégralement tous les dix ans.

3.3 Groupements d'aménagement régionaux

Les cantons de grande étendue délèguent souvent les tâches d'aménagement intercommunales à des organismes de droit public (groupements d'aménagement régionaux). Dans le canton de Zurich, ceux-ci élaborent des plans directeurs régionaux qui concrétisent au niveau régional les indications du plan directeur cantonal.

4 Plan d'affectation des communes

Dans la plupart des cantons suisses, les communes disposent d'une autonomie relativement large. La répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire est alors souvent la suivante: le canton est responsable de l'établissement du plan directeur cantonal liant les autorités, mais délègue aux communes l'établissement des plans d'affectation. Ceux-ci lient les propriétaires fonciers et définit en particulier la séparation entre les zones à bâtir et les zones de non-bâtir ainsi que le mode et la mesure de l'utilisation précise du sol dans les zones à bâtir.

Les plans d'affectation doivent respecter les règles générales énoncées dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ces règles sont plus détaillées ici que dans les plans directeurs cantonaux. Les zones à bâtir doivent être conformes aux buts et principes de l'aménagement du territoire et donc ne pas dépasser le dimensionnement prescrit dans la loi fédérale. A cela s'ajoutent de nombreuses dispositions relatives au droit de l'environnement: la délimitation d'une zone à bâtir implique par exemple le respect de certaines valeurs maximales d'exposition au bruit. La désignation d'une zone à bâtir est en outre indissociablement liée à la réalisation de son équipement, dont le financement incombe aux communes; le plus souvent, les propriétaires fonciers doivent également y participer. Les plans d'affectation ne doivent pas seulement désigner les zones à bâtir, mais également fixer l'affectation des autres zones de non-bâtir (par exemple, les zones d'extraction de matériaux, les zones de ha-meaux, les domaines skiabiles, etc.). La plupart du temps, il est également indispensable de délimiter des zones à protéger en se basant sur un plan de protection du paysage.

La marge d'appréciation des communes étant importante, elles élaborent souvent au préalable des concepts et des plans directeurs, ceci afin d'assurer la coordination avec les autres tâches publiques.

L'établissement des plans d'affectation communaux et des plans directeurs cantonaux sont des tâches étroitement interdépendantes. On peut par conséquent considérer que l'aménagement cantonal dispose d'une structure double:

Si l'établissement des plans d'affectation est du ressort des communes, celles-ci doivent cependant respecter les plans des instances supérieures.

Chaque entité dispose d'instruments d'aménagement propres: le plan directeur cantonal, contraignant pour les autorités, donne des indications en vue de l'établissement des plans d'affectation liant les propriétaires fonciers et, dans la majorité des cas, ces plans d'affectation déterminent les possibilités d'établissement des plans d'affectation de détail en vue de la réalisation de projets précis de construction (plan de quartier, d'équipement).

La plupart des cantons délèguent l'équipement des terrains à bâtir, les remembrements et l'octroi d'autorisations de construire aux communes. Selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, la compétence de délivrer une autorisation exceptionnelle de construire hors de la zone à bâtir relève d'une autorité cantonale.

5 Buts et principes énoncés dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

5.1 Utilisation mesurée du sol

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire énonce les buts et principes de l'aménagement du territoire. Un des objectifs premier de ce dernier est d'*assurer une utilisation mesurée du sol* (bien non renouvelable). On en mesurera certainement mieux l'importance si l'on considère que seulement 30% des 42'000 km² de la surface du pays se prêtent à une utilisation intensive par l'être humain. Assurer une utilisation mesurée du sol suppose dès lors deux différents domaines d'action:

Etant donné l'extension effrénée de l'urbanisation au cours de ces dernières décennies, il est nécessaire de maîtriser la consommation de nouvelles surfaces de sol. Les mesures de densification et la réaffectation de bâtiments à l'intérieur du tissu construit seront privilégiées. Qui dit utilisation mesurée du sol dit également répartition optimale des diverses affectations. La concentration des constructions dans des territoires bien desservis est mieux à même de garantir une utilisation mesurée du sol que la création de petites entités urbanisées.

5.2 Obligation de coordonner

La *coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire de la Confédération, des cantons et des communes* correspond au deuxième objectif de l'aménagement du territoire. Si elle est réussie, elle contribuera bien sûr à une utilisation mesurée du sol. Le manque de cohérence entre par exemple la délimitation des zones résidentielles (plans d'affectation communaux) et la construction d'infrastructures de transport (essentiellement plans fédéraux) peut entraîner une utilisation peu judicieuse du sol. Le défaut de coordination se traduit par l'impossibilité d'appliquer des plans et donc, par des erreurs d'investissement.

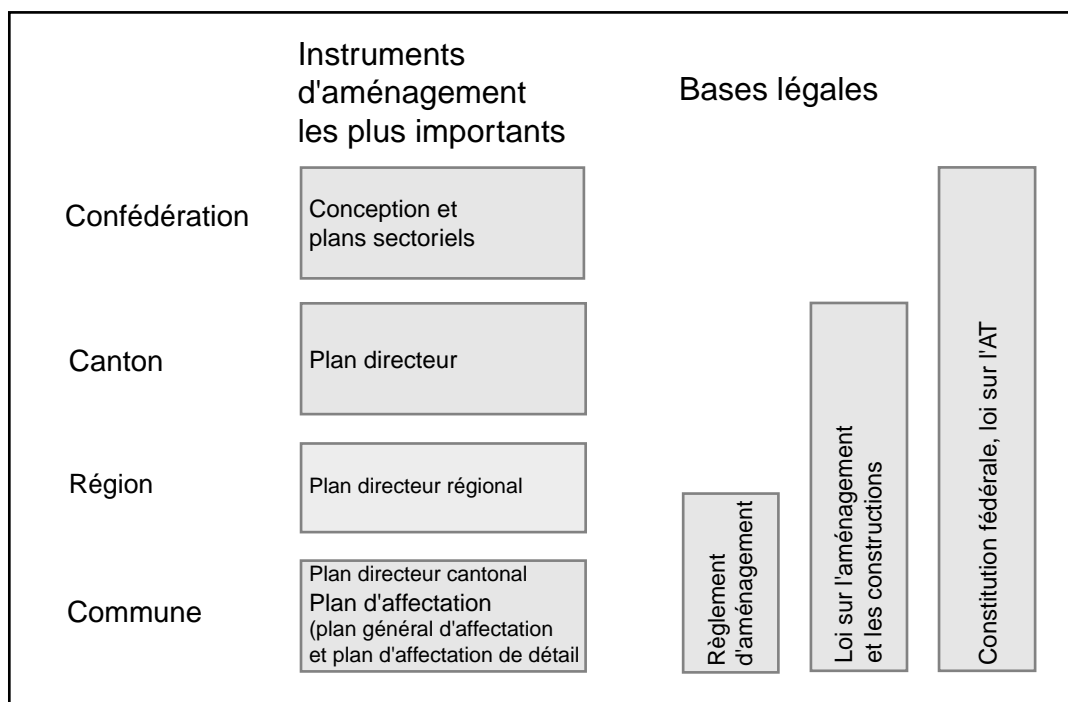
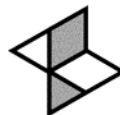
5.3 Favoriser un développement harmonieux de l'ensemble du pays

Selon le troisième objectif de l'aménagement du territoire, *les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire doivent garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays*. Ces grandes orientations figurent au niveau fédéral, dans les « grandes lignes de l'organisation du territoire suisse » et au niveau cantonal, dans les concepts d'aménagement et les plans directeurs cantonaux. La politique d'organisation du territoire est basée sur le concept de « concentration décentralisée » de l'urbanisation prévoyant un réseau de territoires urbanisés assez compacts, mais de dimensions variables. Il ne s'agit donc pas de limiter l'urbanisation aux grandes agglomérations du Plateau suisse. Les agglomérations et centres régionaux des vallées alpines possèdent également un important potentiel de développement.

La réalisation de ces objectifs doit tenir compte tant des besoins humains que des besoins environnementaux. Les concepts d'aménagement du territoire ne doivent pas seulement favoriser le développement économique, mais aussi assurer la protection préventive de la nature et de l'environnement. L'aménagement du territoire a en outre une incidence non négligeable sur la politique du logement, le développement des régions défavorisées du pays, la politique agricole et la défense militaire. La loi ne peut toutefois pas définir les besoins qui, en cas de conflits d'utilisation, seront considérés comme prioritaires. La réponse sera apportée à la lumière des études d'aménagement, d'une pesée des intérêts en présence et enfin, des options politiques choisies.

5.4 Principes d'aménagement servant de critères de décision

Les « principes régissant l'aménagement » énoncés à l'article 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire constituent les critères guidant les autorités dans la pesée des intérêts en présence. Ils ne constituent cependant pas un ensemble exempt de toute contradiction et les autorités choisissent, dans chaque cas concret, lequel de ces principes prévaut. Relèvent par exemple de ces principes la préservation du paysage, au travers notamment de la protection des terres cultivables, ou encore, la nécessité d'aménager les territoires urbanisés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Ce dernier principe sera notamment atteint par une répartition judicieuse des lieux d'habitation et des lieux de travail ainsi que d'un réseau de transport suffisant.



Vue d'ensemble des instruments d'aménagement du territoire et des bases légales