



## CAP SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Fin janvier, le Conseil fédéral a publié un projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), axé sur le développement de l'urbanisation. Les nouvelles dispositions visent à mieux protéger les terres cultivables et à renforcer le principe de séparation entre les zones constructibles et celles qui ne le sont pas. Véritable instrument de gestion du développement de l'urbanisation, le plan directeur cantonal est appelé à jouer un rôle plus important à l'avenir. Quant aux conditions pour la délimitation des zones à bâtir, elles ont été remaniées et précisées.

Le projet de révision est proposé comme contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage des organisations environnementales. Le Conseil fédéral reprend à son compte la préoccupation principale des auteurs de l'initiative, qui est d'enrayer le mitage du territoire et de mieux protéger le paysage. Cependant, il qualifie d'inadaptée la disposition transitoire proposée par l'initiative, qui interdirait d'agrandir la surface totale des zones à bâtir pendant

20 ans à compter d'une éventuelle acceptation par les urnes. Ce moratoire de portée générale sur les zones constructibles ne tiendrait pas compte des spécificités régionales et pénaliserait les cantons qui ont toujours pratiqué une planification restrictive.

### Urbanisation compacte à l'intérieur du milieu bâti

La nouvelle orientation de la loi sur l'aménagement du territoire est perceptible dès l'énoncé de ses buts et principes. Le principe de la séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles, ayant déjà valeur de droit constitutionnel non écrit, est désormais expressément inscrit dans la loi. Confédé-

ration, cantons et communes sont tenus d'appliquer des mesures d'aménagement du territoire favorisant un développement compact de l'urbanisation, à l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a<sup>bis</sup> et b<sup>bis</sup> LAT). Les zones urbanisées doivent bénéficier d'un bon réseau de transports publics et les friches ou les surfaces sous-utilisées, situées en zone constructible, doivent être exploitées à meilleur escient (art. 3 al. 3 let. a et a<sup>bis</sup> LAT). Cette exigence vaut en particulier pour les nouvelles zones à bâtir, celles-ci devant être délimitées, en toute logique, là où les équipements présentent d'ores et déjà la qualité requise. La mise en œuvre de cette exigence de bons équipements ne pourra bien sûr pas être évaluée partout selon les mêmes critères. Il faudra prendre en considération les différentes particularités régionales.

## Planification directrice cantonale renforcée

Le projet contient des indications claires pour les plans directeurs des cantons en vue d'une meilleure gestion des surfaces

bâties (art. 8a LAT). Les plans directeurs devront dorénavant donner des indications quant au dimensionnement et à la répartition des surfaces affectées à la construction. Il leur incombera aussi de formuler de quelle manière les zones à bâtir doivent être délimitées dans les communes en fonction des nouvelles dispositions légales (art. 15 LAT). Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement ne pourront dorénavant être autorisés que s'ils sont expressément intégrés dans les plans directeurs cantonaux. Sont notamment concernés les pôles de développement, comme les régions cantonales à forte concentration d'emplois, et les installations générant un trafic intense (les centres commerciaux, les marchés professionnels et les installations de loisirs). Il devient ainsi possible de coordonner de manière optimale de tels projets tant au niveau cantonal qu'avec les cantons voisins (consulter à ce sujet Territoire & Environnement, septembre 2005 «Le rôle du plan directeur en matière d'implantation de grands projets à incidence spatiale»). Villes et commu-

nes voient de plus en plus d'espaces et de quartiers entiers qui ne répondent plus aux attentes actuelles en termes de structure urbaine et de milieu bâti, et doivent entreprendre de les rénover. La requalification urbaine sera à l'avenir un sujet auquel les plans directeurs cantonaux devront davantage s'atteler. Dans le cadre de la planification directrice, il faudra développer des stratégies et fixer des conditions afin d'inciter les acteurs privés et publics à investir dans la requalification urbaine. Il s'agira tout d'abord d'élaborer des stratégies afin d'encourager la reconversion de friches industrielles et de revaloriser les aires ferroviaires, sans oublier de requalifier certains quartiers d'habitation présentant une structure de population trop peu diversifiée.

## Des dispositions transitoires rigoureuses

Les cantons devraient adapter leurs plans directeurs aux nouvelles dispositions du droit fédéral dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du nouveau droit.



Villes et communes voient de plus en plus d'espaces et de quartiers entiers qui ne répondent plus aux attentes actuelles en termes de structure urbaine et de milieu bâti, et doivent entreprendre de les rénover.

Jusqu'à l'approbation par le Conseil fédéral des plans directeurs adaptés, de nouveaux classements en zone à bâtir pourront être autorisés uniquement s'il y a compensation par déclassement de surfaces équivalentes. Une fois le plan directeur adapté et approuvé par le Conseil fédéral, il sera à nouveau possible de procéder à des classements sans compensation, pour autant que les exigences légales plus strictes (art. 15 al. 3) soient respectées. Les cantons qui, à l'issue du délai de cinq ans, ne disposeront toujours pas d'une adaptation de leur plan directeur avalisée par le Conseil fédéral, se verront imposer un moratoire qui prendra fin lorsque l'adaptation sera intervenue. Les nouveaux plans directeurs ne devraient pas occasionner de gros problèmes aux cantons comme Zurich et Genève qui ont toujours poursuivi une politique de classement rigoureuse. Les cantons disposant de zones à bâtir surdimensionnées devront en revanche consentir des efforts importants afin d'adapter leur planification aux nouvelles exigences du droit fédéral. Le projet du Conseil fédéral remet ainsi au pas les cantons qui ont, par le passé, manqué de rigueur et donne raison à ceux qui ont toujours géré leur territoire de façon consciencieuse.

### Critères plus pointus pour la délimitation des zones constructibles

La délimitation des zones à bâtir est un autre point fort du projet de révision. Désormais, dans la LAT, des exigences seront formulées aussi bien en ce qui concerne les zones à bâtir existantes (art. 15 al. 1 et 2 LAT) que les nouvelles zones à bâtir (art. 15 al. 3), avec des conditions nettement plus restrictives s'agissant des nouvelles mises en zone. Les zones à bâtir doivent toujours être définies en fonction des besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. L'emplacement et la taille des zones à bâtir doivent être coordonnés par delà les frontières communales (art. 15 al.

## Que pensez-vous du projet de loi?

On peut considérer le projet du Conseil fédéral comme une alternative défendable à l'initiative pour le paysage des organisations environnementales. On peut aussi le rejeter, lui reprocher une certaine frilosité, un manque de consistance pour un développement durable du milieu bâti. A l'inverse, on peut trouver qu'il est trop ambitieux, qu'il empiète sur l'autonomie des communes et la liberté de la propriété.



**Votre avis nous intéresse. Faites-nous part de vos remarques, de vos commentaires et de vos critiques sur notre BLOG: [www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch)**

## Contribution de plus-value: pour ou contre?

Et sur la question de la contribution de plus-value, quelle est votre opinion? Voici aussi un sujet qui alimentera les débats autour de la LAT. Certains cantons sont actuellement en passe de l'introduire au niveau cantonal mais elle est loin de faire l'unanimité. Cette question est également débattue sur notre BLOG.

2 LAT 1ère phrase). Cela signifie qu'il faut aussi tenir compte des réserves de zones à bâtir des communes voisines. Enfin, une attention particulière sera portée aux surfaces d'assolement, à la nature et au paysage (art. 15 al. 2 LAT 1ère phrase) lors de la délimitation concrète des zones à bâtir. Les zones à bâtir existantes qui ne respectent pas ces conditions seront déclassées.

Comme mentionné plus haut, des critères plus stricts seront prévus pour les mises en zone. Celles-ci ne seront en effet admissibles que si un besoin en terrain à bâtir subsiste après épuisement de toutes les possibilités d'utilisation des réserves intérieures (y compris les friches industrielles de la région). Outre les surfaces non construites et les friches, les réserves d'utilisation incluent aussi des parties de

territoire où une densité d'utilisation plus élevée serait admissible selon les plans d'affectation, ou serait techniquement envisageable. Toutes les réserves d'utilisation ne peuvent pas être rendues disponibles. Par ailleurs, dans certains cas, il existe des raisons valables justifiant la mobilisation de terrains à bâtir (par ex. réserves de terrain constructible pour l'extension d'une exploitation commerciale). De l'avis du Conseil fédéral, il doit être possible de mobiliser entre un tiers et la moitié des réserves durant l'horizon de 15 ans.

### Disponibilité des terrains à bâtir

Une autre condition pour la création de nouvelles zones à bâtir réside dans la disponibilité du sol. Les terrains dont la construction n'est pas garantie sur le

plan juridique ne peuvent être à l'avenir classés en zone à bâtir (art. 15 al. 3 let. c). Dans cette optique, les cantons seront contraints d'engager des mesures visant à garantir la disponibilité des terrains constructibles (art. 15a al. 1 LAT). De telles mesures existent déjà à l'heure actuelle au niveau cantonal. En effet, les cantons de Berne, de Fribourg, des Grisons et de Soleure ont introduit, dans leur législation sur les constructions et l'aménagement, une base légale portant sur la conclusion de contrats de droit administratif. Appenzell Rhodes-Extérieures pratique un déclassement automatique lorsqu'un terrain mis en zone n'est pas construit dans un délai donné. Dans les cantons d'Argovie et de Fribourg, certains projets peuvent faire l'objet d'une mise en zone conditionnée, et les bien-fonds peuvent être déclassés sans indemnisation lorsque les projets ne sont pas réalisés. Le canton d'Obwald connaît une obligation de construire liée à un droit d'emption légal que la commune peut faire valoir en cas d'intérêt public; pour de tels cas, le canton de Neuchâtel a introduit des mesures d'expropriation (cf. Territoire & Environnement 1/2009 «Points chauds de la législation cantonale»). Le prélèvement d'une plus-value peut aussi être un apport pour la construction du bien-fonds lorsque la taxe est perçue dans la période de la mise en zone. L'imposition de bien-fonds mis en zone (mais non construits) en

fonction de la valeur vénale, et non de la valeur de rendement agricole, peut également inciter les propriétaires à construire. Pour terminer, le remaniement parcellaire joue également un rôle déterminant pour la construction, notamment lorsqu'il est coordonné de façon étroite avec les plans d'affectation, comme c'est le cas dans le canton de Vaud.

Il incombe aux cantons de prévoir dans leur législation l'obligation de construire si l'intérêt public le justifie (art. 15a al. 2 LAT). Il peut s'agir d'une région qui présente une offre insuffisante en terrains à bâtir, ou qui manque de bien-fonds intéressants du point de vue stratégique (emplacements cruciaux en zone centrale ou à un pôle de développement).

### Prélèvement d'une plus-value

Lors de l'élaboration du projet de loi, la question du prélèvement d'une plus-value a été largement débattue. A cette occasion, l'introduction d'une réglementation fédérale subsidiaire a notamment été examinée dans l'hypothèse où un canton n'introduirait pas dans un certain délai le régime de compensation prévu à l'art. 5 al. 1 LAT. Doutant que pareille réglementation parvienne à un consensus, le Conseil fédéral a renoncé à l'introduire. La réglementation actuelle doit dès lors rester inchangée. Elle devrait se trouver renforcée par les nouvelles dispositions relatives à la zone à bâtir. Plusieurs cantons (TG, TI, JU et GE) sont déjà en train d'étudier l'introduction d'une contribution de plus-value.

### Une loi en gestation

Les dispositions n'ont pas encore force de loi. Il ne s'agit pour l'heure que d'un projet du Conseil fédéral à l'attention du Parlement. Certes, il s'agit du fruit d'une collaboration étroite avec les cantons, mais la position du Parlement demeure encore inconnue. Grande devrait être la

### Informations approfondies

Si vous souhaitez de plus amples informations sur le projet de révision, vous trouverez le projet de loi ainsi que le message du Conseil fédéral et des commentaires relatifs aux différentes dispositions sur le site Internet de l'Office fédéral du développement territorial: [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

tentation d'enrichir le projet actuel avec d'autres thèmes et, notamment, d'y intégrer celui de la construction hors zone à bâtir prévu pour la prochaine révision totale. Toutefois, il paraît presque impossible qu'une question aussi délicate parvienne à un consensus politique dans un laps de temps aussi court. Il n'est pas non plus exclu que d'importants éléments du projet passent à la trappe. Or on peut difficilement présenter au peuple, comme contre-projet à l'initiative pour le paysage, une loi pour le développement territorial frileuse et sans ambition. Le malaise qu'éprouve la population face au développement effréné de l'urbanisation est palpable et, dans pareille situation, le peuple suisse ne craint pas d'exprimer son point de vue sans se soucier des implications de son vote. Nous en avons eu une parfaite illustration lors de la votation sur l'initiative anti-minarets. Les chances que l'initiative passe ne sont donc pas négligeables!

Lukas Bühlmann, directeur VLP-ASPAN

**Le 3 septembre 2010, VLP-ASPAN organise, à Soleure, une**

**journee d'étude sur le thème de la révision de la LAT**

**Vous trouverez de plus amples informations à ce sujet à la page 11 du présent INFORUM.**