

Positionnement des villes CH

➤ Propositions pour la révision
de la loi fédérale sur
l'aménagement du territoire LAT

Remarques préliminaires

Trois raisons font que l'on ne dispose que d'une marge de manœuvre restreinte pour faire ancrer les exigences urbaines dans la LAT:

1. D'après la constitution fédérale, l'aménagement du territoire est l'affaire des cantons. La Confédération n'a que la compétence de légiférer sur les principes, exception faite des dispositions en matière de construction hors de la zone à bâtir. Il s'agit ici de la concrétisation du principe constitutionnel central de la séparation entre territoires constructibles et non constructibles, ce qui explique pourquoi des prescriptions du droit fédéral détaillées sont admissibles.
2. La Confédération, dans sa législation, ne s'adresse principalement qu'aux cantons et respecte ainsi leurs compétences sur le plan organisationnel resp. leur liberté de régler de manière autonome le rapport qu'ils entretiennent avec leurs communes (et leurs villes).
3. À la différence du « canton » ou de la « commune », la « ville » n'est pas une notion clairement définie. Ainsi, les conséquences juridiques liées aux villes ne se laissent formulées que de façon restreinte.

Les discussions menées jusqu'à présent font en partie ressortir le souhait de supprimer le plan directeur cantonal. Aussi longtemps que la répartition actuelle des tâches, imposée par la Constitution, existe dans l'aménagement du territoire et que l'aménagement du territoire continue d'être la tâche des cantons, les plans directeurs cantonaux sont, à mon avis, inévitables. Il s'agit cependant de mieux exploiter leur grand potentiel en matière de gestion et de coordination. Comme les cantons prennent toujours plus conscience de l'importance des plans directeurs et que ceux-ci sont, de manière générale, mieux compris, on peut partir du principe que cet instrument s'adaptera toujours plus à sa tâche : alors que les plans directeurs de la première génération divergeaient déjà considérablement de ceux de la deuxième, la troisième génération promet quant à elle d'énormes progrès. Afin de mieux percevoir la tâche incombant aux plans directeurs, il convient, dans nombre de cantons, d'en affiner le contenu. Il est en outre possible de créer des plans sectoriels supracantonaux.

Les propositions en détail

7.1 Buts de l'aménagement du territoire

Art.1

1 La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.

2 Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:

- a. De protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;
- b. De créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques;
- c. De favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie;
- d. De garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays;
- e. D'assurer la défense générale du pays.

Modification (al. 1)

- La Confédération, les cantons, les communes et les villes coordonnent leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et renforcent leurs espaces économiques eu égard à la compétitivité de la place économique au niveau international.

Modifications (al. 2)

- D'encourager les villes et les espaces métropolitains face à la concurrence internationale et mondialisée et de soutenir des projets à caractère exemplaire ou incitant au développement (lettre c).
- De reconnaître la mise en réseau spatiale et fonctionnelle de la ville et de la campagne et de soutenir les efforts en vue d'optimiser ces interpénétrations.
- De favoriser la collaboration au sein des espaces fonctionnels (collaboration en deçà des frontières communales, cantonales et nationales)

2 Principes régissant l'aménagement

Art.3

- 1 Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants.
- 2 Le paysage doit être préservé. Il convient notamment:
 - a. De réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables;
 - b. De veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage;
 - c. De tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci;
 - d. De conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserment;
 - e. De maintenir la forêt dans ses diverses fonctions.
- 3 Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment:
 - a. De répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant;
 - b. De préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations;
 - c. De maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons;
 - d. D'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services;
 - e. De ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres.
- 4 Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment:
 - a. De tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci;
 - b. De faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics;
 - c. D'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie.

Remarque

Les principes régissant l'aménagement répondent en grande partie aux exigences actuelles. La structure (prédominance du paysage sur le milieu bâti) est discutable. On pourrait également envisager d'y ajouter d'autres principes.

Modification (al. 4)

- Le choix de l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public doit renforcer l'attrait des villes et des espaces métropolitains au niveau de la compétitivité globale.

Complément (al. 5)

Il convient de tenir compte des intérêts de développement des villes et des espaces métropolitains. Il importe en particulier

- a. d'utiliser les potentiels sociaux, culturels et économiques en tant que facteurs d'implantation ;
- b. de renforcer la collaboration entre les villes et agglomérations ;
- c. de favoriser la coordination dans des zones d'attraction transfrontalières.

3 Base juridique pour les projets de territoire de la Confédération et des cantons

- Tous les dix ans, la Confédération présente, en étroite collaboration avec les cantons, communes et villes, un projet de territoire montrant des stratégies pour le développement territorial futur du pays et formant la base pour une politique de développement territorial cohérente de la Confédération, des cantons et des communes.
- Les cantons élaborent également, tout en tenant compte des conceptions de développement de la Confédération et des cantons voisins, des stratégies pour le développement territorial futur de leur territoire (cf. art. 6 LAT).
- Les petits cantons et ceux ayant des grandes interpénétrations spatiales avec les cantons voisins élaborent des projets de territoire supracantonaux.

7 4 Nouvel article pour l'élaboration de plans sectoriels supracantonaux

- Afin de favoriser la collaboration dans les espaces fonctionnels, il convient de créer un plan sectoriel supracantonal. Les plans sectoriels supracantonaux couvrent des domaines sectoriels qui répondent aux besoins d'un développement territorial concerté et allant au-delà des frontières cantonales.
- Ces plans, qui se basent sur les projets de territoire de la Confédération et des cantons concernés et qui tiennent compte des plans directeurs cantonaux, définissent des buts sectoriels concrets et fixent les mesures, compétences et délais nécessaires à la mise en œuvre.
- Peuvent faire l'objet de plans sectoriels supracantonaux: la délimitation de zones d'activités stratégiques, des paquets de mesures afin d'assurer la mobilité dans les régions souffrant des encombrements de la circulation (garantir la fluidité du trafic en incluant les TIM, TP et MD), la coordination du développement de l'urbanisation et des transports sur un large périmètre ou la garantie de parcs naturels et ruraux dépassant les frontières cantonales.
- Les plans sectoriels supracantonaux doivent, comme les plans directeurs cantonaux, être approuvés par le Conseil fédéral. Ils seront ainsi (aussi pour la Confédération) contraignants pour les autorités.

7 5 Plans directeurs cantonaux

7 51 Etudes de base, grandes lignes du développement territorial (nouveau: projet de territoire cantonal)

Art. 6

1 En vue d'établir leurs plans directeurs, les cantons déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire.

2 Ils désignent les parties du territoire qui:

- a. Se prêtent à l'agriculture;
- b. Se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délassement ou exercent une fonction écologique marquante;
- c. Sont gravement menacées par des forces naturelles ou par des nuisances.

3 Ils définissent l'état et le développement souhaité:

- a. De l'urbanisation;
- b. Des transports et communications, de l'approvisionnement ainsi que des constructions et installations publiques.

4 Ils tiennent compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins, ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régional.

Complément (al. 2/3)

- Les grands lignes du développement territorial (selon al. 1) définissent les pôles territoriaux et fonctionnels du développement de l'urbanisation et déterminent le rôle des villes et des agglomérations.
- Elles fixent des priorités de développement.

Complément (al. 4)

- Les cantons tiennent compte du projet de territoire national, des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans sectoriels supracantonaux, des plans directeurs des cantons voisins, ainsi que des programmes d'agglomération et des projets-modèles.

➤ 52 Collaboration/Procédure dans l'élaboration des plans directeurs

Art. 7

- 1 Les cantons collaborent avec les autorités fédérales et avec celles des cantons voisins lorsque leurs tâches entrent en concurrence.
- 2 Lorsque les cantons ne s'entendent pas entre eux ou avec la Confédération sur la coordination de celles de leurs activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire, il leur est loisible de demander l'application de la procédure de conciliation (art. 12).
- 3 Les cantons contigus à la frontière nationale s'emploient à collaborer avec les autorités des régions limitrophes des pays voisins lorsque les mesures qu'ils prennent peuvent avoir des effets au-delà de la frontière.

Art. 10

- 1 Les cantons règlent la compétence et la procédure.
- 2 Ils règlent la manière dont les communes et les autres organismes qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont appelés à coopérer à l'élaboration des plans directeurs.

Remarque

Lors de l'élaboration du plan directeur cantonal, il serait judicieux, dans l'art. 7, de mentionner également les villes et les communes des agglomérations et de prévoir, pour elles aussi, une procédure de conciliation (al. 2) lors de désaccord avec le canton. Du point de vue juridique, ce n'est cependant pas possible, en raison du pouvoir organisationnel des cantons tel que mentionné ci-dessus.

Complément

- Eu égard à la compétitivité globale, les cantons veillent à ce que les intérêts des villes et des agglomérations soient suffisamment appliqués.

➤ 53 Contenu minimum des plans directeurs

Art. 8

Les plans directeurs définissent au moins:

- a. La façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité;
- b. L'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre.

Remarque

Il n'est pas possible d'établir de façon définitive quelles activités, qui ont des effets sur l'organisation du territoire, doivent faire partie du plan directeur cantonal. Il se peut que ce qui aujourd'hui est pertinent pour un plan directeur ne le soit plus demain. Ce qui, à Genève, est pertinent pour le plan directeur n'a probablement pas d'importance aux Grisons (et vice versa). Il s'agit toutefois de définir dans les plans directeurs certains contenus obligatoires touchant aux domaines du milieu bâti, du paysage, des transports, de l'approvisionnement/élimination.

Complément (éléments pertinents pour les plans directeurs par rapport aux villes et agglomérations)

- Indications concrètes pour le développement de l'urbanisation resp. la plafonnement de l'urbanisation (dans le sens d'une planification préalable de l'utilisation du sol pour les communes)
- Coordination du développement de l'urbanisation et de l'infrastructure des transports
-

7 6 Rôle de la Confédération

7 61 Conceptions et plans sectoriels

Art. 13

1 Pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération procède à des études de base; elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les fait concorder.

2 Elle collabore avec les cantons et leur donne connaissance en temps utile de ses conceptions et plans sectoriels ainsi que de ses projets de construction.

Complément (nouvel al. 3)

Dans les conceptions et plans sectoriels de la Confédération, il s'agit de tenir compte de la grande importance économique des villes et des espaces métropolitains.

7 62 Encouragement des villes et des agglomérations (cf. aussi chiffre 9)

Création des bases juridiques nécessaires pour

- les trois types de projets-modèles actuels (« politique des agglomérations », « développement durable du milieu bâti » et « Synergies dans l'espace rural », contenu, conditions et procédure des projets-modèles)
- le soutien de projets de développement communaux touchant les régions urbaines ou ayant une portée nationale (projets urbains, contenu, conditions, procédure)
- les programmes d'agglomération (fonction, contenu, procédure)

cf. à ce propos le rapport du Groupe international d'experts Scholl sur le développement du territoire en Suisse, novembre 2006, à l'attention de l'ARE : soutien des agglomérations dans le renforcement de leur image, instauration d'une task force mobile pour le soutien des agglomérations, sélection et encouragement d'importants projets nationaux et stratégiques

7 63 Formation et recherche

Base juridique pour l'encouragement de la recherche ainsi que de la formation et du perfectionnement dans le domaine du développement territorial, en particulier en tenant également compte des besoins des villes et des espaces métropolitains (analogue à l'art. 49 LPE).

7 7 Plans directeurs communaux

7 71 Instruments d'aménagement

Remarque

On peut se poser la question si le droit fédéral doit, outre les plans d'affectation du sol, définir encore d'autres instruments au niveau communal. Dans la plupart des cantons, les villes et communes sont toutefois libres d'introduire d'autres instruments et font un grand usage de cette possibilité (projets de développement communaux, plans directeurs, plans généraux, plans de quartiers et d'aménagement etc.). Sur le plan fédéral, il convient en tous les cas d'introduire le plan d'affectation spéciale comme terme générique, en regard à la multitude de plans utilisés actuellement (plans de quartier, plan d'aménagement de détail, plan d'affectation de détail...).

On peut également envisager une norme servant de base à des relations contractuelles dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il importe toutefois de faire attention qu'avec une telle norme, on n'entrave pas les libertés actuelles.

7 8 Permis de construire

Transfert des compétences en matière de construction et d'aménagement des cantons à la Confédération pour certains projets et affectations d'importance nationale ou portant sur une grande région (endroits stratégiques pour accueillir des places de travail, projets d'organisations internationales etc.). Pour ce faire, une modification de la Constitution serait toutefois nécessaire.

7 9 Subventions fédérales

7 91 Condition à l'octroi d'autres subventions en faveur de mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire

Art. 30

Lorsqu'en vertu d'autres lois fédérales, la Confédération alloue des subventions en faveur de mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire, elle exige que celles-ci soient conformes aux plans directeurs approuvés par le Conseil fédéral.

Remarque

La disposition est restée jusqu'à présent lettre morte. Si on l'avait utilisée (et si on avait été un peu moins indulgent lors de l'octroi des plans directeurs cantonaux), on aurait pu mieux répondre à l'exigence constitutionnelle d'une utilisation mesurée et rationnelle du territoire. L'exemple montre clairement qu'un bon aménagement du territoire ne dépend pas (seulement) de bonnes lois, mais aussi de la volonté d'exécution des autorités ! Dans le cadre de la révision de la LAT, il convient en tous les cas de préciser la disposition afin d'atteindre une meilleure utilisation de celle-ci.

7 92 Autres contributions (compléments)

- Base juridique pour la couverture financière d'une politique d'agglomération à long terme analogue aux aides financières allouées dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale
- En font notamment partie:
 - contributions au trafic d'agglomération (pour autant qu'elles soient justifiées dans les programmes d'agglomération)
 - contributions aux projets-modèles
 - contributions aux projets de développement communaux touchant les régions urbaines ou ayant une portée nationale