



CH-3003 Berne, SG-DETEC

Aux Gouvernements cantonaux

Aktenexemplar Versand: 2009 Dez. 17
E

Berne, le 17 décembre 2008

Révision de la loi sur l'aménagement du territoire ; ouverture de la procédure de consultation

Mesdames les Conseillères d'Etat,
Messieurs les Conseillers d'Etat,

Le Conseil fédéral a chargé le DETEC, le 12 décembre 2008, d'organiser une consultation relative à la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) auprès des cantons, des partis politiques, des associations faitières de l'économie ainsi que des milieux intéressés.

Vu l'ampleur et la complexité du projet en question, le Conseil fédéral a décidé de fixer la **durée de la consultation à 4 mois, au lieu des 3 mois usuels**. Etant donné que la révision de la LAT est considérée comme un contre-projet indirect à l'initiative populaire sur le paysage, déposée le 14 août 2008, il n'est pas possible pour des raisons techniques de prévoir une durée de 6 mois, qui aurait été idéale vu la nature du projet. Le délai de la consultation expire le 17 avril 2009.

Voici les **grandes lignes du projet** :

Le droit actuel a donné de bons résultats à de nombreux égards. Il n'y a donc aucune raison de s'en écarter totalement. L'aménagement du territoire doit en particulier rester principalement de la compétence des cantons (art. 75 Cst.). Le projet de loi présenté n'accorde pas à la Confédération de nouvelles compétences qui recouvreraient celles des cantons. Néanmoins, il exploite entièrement les possibilités que la Constitution fédérale ménage à la Confédération puisqu'il prévoit, dans divers domaines, des prescriptions destinées aux cantons plus précises qu'elles ne le sont aujourd'hui. Ainsi, la Confédération agit conformément à sa responsabilité conjointe dans la poursuite des objectifs constitutionnels liés à l'aménagement du territoire.



Pour les instruments d'aménagement du territoire, le projet s'appuie sur le développement de la planification en place (conceptions et plans sectoriels, plans directeurs cantonaux, plans d'affectation). Même ce qui pourrait sembler nouveau n'est autre que le développement d'éléments existants. Ainsi, le Projet de territoire Suisse doit être vu comme l'actualisation et le perfectionnement des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de 1996, tandis que le projet de territoire cantonal correspond aux grandes lignes prévues pour l'aménagement du territoire que les cantons sont, aujourd'hui déjà, tenus de déterminer (art. 6, al. 1 LAT). Les projets d'agglomération, enfin, sont introduits depuis un certain temps et doivent dorénavant se voir accorder expressément une base légale. Le projet de loi présenté ici ne propose donc aucun instrument d'aménagement du territoire fondamentalement nouveau.

En outre, il y a lieu de développer la collaboration entre autorités, de préciser les attentes à l'égard des cantons et d'accélérer les procédures dans la mesure où le cadre constitutionnel le permet à la Confédération. Cependant, il s'agit avant tout de combler les lacunes de la loi actuelle.

La prise en compte des thèmes nouveaux et les clarifications rendues nécessaires pour mieux atteindre les buts de droit constitutionnel de l'aménagement du territoire exigent toutefois davantage que l'introduction de quelques dispositions nouvelles. C'est pourquoi une révision totale de la LAT est formellement proposée pour améliorer la lisibilité de la loi. L'occasion doit également être saisie pour mettre déjà dans le titre de la loi l'accent sur sa dimension dynamique, raison pour laquelle il n'est plus question d'*aménagement du territoire* mais de *développement territorial*. Cependant, le présent projet de loi reprend largement, sous une forme actualisée, le contenu de ce qui figure déjà dans la LAT. Matériellement, il faut donc plutôt parler d'un perfectionnement ou d'une révision partielle substantielle que d'une révision totale.

Les points essentiels du projet de nouvelle loi sur le développement territorial (P-LDTer) peuvent être résumés comme suit :

En ce qui concerne les **planifications fédérales**, le Projet de territoire Suisse, élaboré en étroite collaboration avec les cantons, les villes et les communes, doit acquérir une base légale explicite ainsi que la force obligatoire adéquate (art. 14 et 18 P-LDTer). Les conceptions et les plans sectoriels doivent être maintenus.

Afin que la loi soit en harmonie avec les réalités de l'aménagement du territoire, diverses dispositions proposées par le projet abordent de manière spécifique le problème des métropoles, des agglomérations et des villes (cf. art. 21 – 23 P-LDTer), sans perdre de vue la problématique de l'espace rural (cf. art. 24 P-LDTer). Dans ce contexte, le projet d'agglomération sera désormais intégré formellement dans la loi. Les nouvelles dispositions relatives à la **planification dans les espaces fonctionnels** comblent une importante lacune de la LAT.

Dans le domaine de la **planification directrice**, la LAT comporte une lacune criante en ce qu'elle ne prévoit aucune disposition concrète sur le contenu minimal exigé par la Confédération pour cette planification. Le présent projet de loi explicite donc les exigences (art. 25 ss P-LDTer). Un poids particulier est accordé au développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 28 P-LDTer).

Les zones à bâtir constituent un sujet important du projet. Comme la Statistique suisse des zones à bâtir 2007 l'a bien montré, celles-ci sont aujourd'hui surdimensionnées dans de nombreuses commu-



nes et prévues en partie au mauvais endroit. C'est pourquoi les cantons sont tenus de réexaminer leurs zones à bâtir et, au besoin, de les adapter (art. 84 P-LD Ter). En outre, lors d'éventuels nouveaux classements en zone à bâtir, le besoin de terrains à bâtir ne devra plus être établi simplement au niveau communal, mais au niveau régional. Ensuite, pour lutter contre la thésaurisation de terrains à bâtir, un terrain ne pourra faire l'objet d'un classement en zone à bâtir que s'il est effectivement disponible (art. 40 P-LD Ter). Le projet de loi propose, en dernier lieu, des mesures concrètes destinées au redimensionnement des zones à bâtir devenues trop grandes (par la création de zones à affectation différée [art. 76 – 79 P-LD Ter]).

La thésaurisation de terrains à bâtir n'est pas étrangère non plus à la croissance que les zones à bâtir ont connue par le passé. Aussi le projet de loi contient-il explicitement des dispositions visant à une **plus grande disponibilité des terrains à bâtir** (art. 45 ss P-LD Ter). Dans ce contexte, le projet prévoit notamment une obligation de construire soumise à certaines conditions (art. 47 P-LD Ter).

Le projet de loi propose une nouvelle notion pour le territoire situé en dehors des zones à bâtir : les **zones rurales** (art. 48 P-LD Ter). Les zones rurales (cf. à ce sujet les art. 48 - 57 P-LD Ter) comprennent toutes les zones qui ne sont pas des zones à bâtir. La nouvelle notion proposée se base sur le fait que le territoire situé en dehors des zones à bâtir remplit des fonctions très différentes comme l'agriculture, la protection de la nature, l'eau, la forêt ainsi que les activités de loisirs et de détente ; elle tient mieux compte que le droit actuel du fait que la désignation de « zone agricole » ne concerne qu'une de ces nombreuses fonctions. La réglementation proposée par le projet consiste à fixer au niveau de la loi des principes (cf. art. 52 – 57 P-LD Ter), lesquels seront précisés au moyen d'une réglementation (subsidaire) ancrée dans l'ordonnance. Cette réglementation est valable aussi longtemps que le droit cantonal ne prévoit aucune précision particulière – sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral – (cf. art. 51 P-LD Ter). Les cantons ont ainsi la possibilité d'élaborer une réglementation qui tienne mieux compte que ne le ferait la législation fédérale des circonstances et besoins concrets existant dans chacun d'entre eux. On prend ainsi en considération une critique formulée à maintes reprises selon laquelle une réglementation valable sans nuances pour toute la Suisse respecte trop peu la diversité du pays. Cette manière de faire ne saurait bien entendu remettre en question le principe fondamental de séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles.

Le projet de loi contient également diverses **dispositions** nouvelles **relatives aux taxes** (art. 65 ss P-LD Ter). De tels instruments économiques doivent concourir à atteindre le mieux possible les buts du développement territorial.

Enfin, dans le domaine du développement territorial également, on doit de plus en plus avoir recours à des **mesures incitatives**, car celles-ci sont souvent plus efficaces que les contraintes ou les interdictions. Afin de faciliter les innovations et leur mise en œuvre concrète, il faut également prévoir des moyens financiers (cf. art. 12 s. P-LD Ter), tels ceux qui sont déjà disponibles pour la politique régionale ainsi que dans les domaines de l'énergie et du paysage.

Pour prendre connaissance du détail des différentes dispositions du projet de loi, on peut se référer aux explications complètes figurant dans le rapport ci-joint.



Nous vous soumettons en annexe, pour consultation, le projet de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire accompagné d'un rapport explicatif. Des exemplaires supplémentaires peuvent être obtenus via l'adresse Internet suivante : <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html>.

Nous vous saurions gré de bien vouloir adresser votre avis à l'Office fédéral du développement territorial, par écrit ou par courriel (ARERegistratur-Dokumentation@are.admin.ch), avant le 17 avril 2009.

Tout en vous remerciant de votre précieuse collaboration, nous vous prions d'agréer, Mesdames les Conseillères d'Etat, Messieurs les Conseillers d'Etat, l'assurance de notre considération distinguée.

Moritz Leuenberger
Conseiller fédéral

Annexes:

- Projet soumis à la consultation et rapport explicatif
- Présentation synoptique de la LAT et du P-LDter (annexe 1 du rapport explicatif)
- Comparaison entre les instruments d'aménagement P-LDter ↔ LAT (annexe 2 du rapport explicatif)
- Liste des destinataires de la consultation