

La deuxième révision de la LAT : où va-t-on ?

MEMOIRE

présenté

par

Nina Gestach

sous la direction du

Prof. Benoît Bovay

Lausanne, 17 novembre 2023

Table des matières

| | |
|---|------------|
| Bibliographie | III |
| Références doctrinales | III |
| Documents officiels | IV |
| Ressources électroniques | V |
| Table des abréviations | IX |
| Introduction | 1 |
| PREMIÈRE PARTIE : LES FAITS | 2 |
| I. Le contexte historique | 2 |
| A. L'aménagement du territoire en Suisse | 2 |
| B. La genèse de la LAT | 2 |
| C. La nécessité de réviser | 3 |
| II. Une révision en deux volets | 3 |
| A. La LAT 1 | 4 |
| B. De la LAT 1 à la LAT 2 | 4 |
| C. Un contexte compliqué | 5 |
| III. La LAT 2 | 6 |
| A. Le projet du Conseil fédéral | 6 |
| 1. La méthode de planification et de compensation | 6 |
| 2. L'obligation générale de démolir | 6 |
| 3. La fédéralisation des exceptions admises dans la zone agricole | 6 |
| B. Le parcours aux Chambres fédérales | 7 |
| 1. Premier refus au National | 7 |
| 2. Une initiative change la donne | 7 |
| 3. La CEATE-E fait évoluer le projet..... | 8 |
| 4. Le rejet de l'initiative par le Conseil fédéral | 8 |
| 5. Le projet révisé de la CEATE-E..... | 9 |
| 6. La troisième procédure de consultation..... | 10 |
| 7. La navette entre les deux Chambres fédérales | 12 |
| 8. L'acceptation à l'unanimité..... | 14 |
| DEUXIÈME PARTIE : L'ANALYSE | 15 |
| IV. Les blocages | 15 |
| A. Un travail législatif sans fin | 15 |
| 1. Contenter tout le monde ? Impossible | 15 |
| 2. Le poids du fédéralisme | 15 |

| | | |
|--------------|---|-----------|
| B. | Un château de cartes..... | 16 |
| C. | Une complexité croissante | 17 |
| D. | L'effet des droits populaires..... | 18 |
| V. | Les risques | 19 |
| A. | Les risques liés à la protection juridique..... | 19 |
| 1. | La limitation du pouvoir de cognition du TF | 19 |
| 2. | La perte du droit de recours des associations | 20 |
| B. | Retour dans les années 1970 ? | 20 |
| VI. | Les perspectives..... | 21 |
| A. | Retirer l'initiative : la seule solution ?..... | 21 |
| B. | Le Valais – un canton avec trop de pouvoir ?..... | 23 |
| C. | L'impact de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur le législateur | 25 |
| VII. | Et maintenant ? | 25 |
| A. | Référendum très peu probable | 25 |
| B. | Une prochaine révision ?..... | 26 |
| VIII. | Conclusion | 28 |

Bibliographie

Références doctrinales

AEMISEGGER Heinz/MARTI Arnold, *Vernehmlassungsvorlage UREK-S zu RPG2: Drohende Einschränkung des bundesgerichtlichen Rechtsschutzes bei Planungs- und Umweltfragen ausserhalb der Bauzonen*, DEP 2021, p. 435 ss.

BOVAY Benoît, *Les incidences temporelles de la révision du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.*, RJJ 2016, p. 7 ss (cité : Incidences temporelles LAT 1).

BOVAY Benoît, *Unification ou harmonisation du droit de l'aménagement du territoire et des constructions ? Vers la cohérence et la qualité du développement territorial*, RDS 2008 II p. 5 ss (cité : Unification ou harmonisation).

DUBEY Jacques, *De la libre disposition... ..à la disponibilité du sol, Une analyse à la lumière du droit fédéral en projet*, in Foëx Bénédicte, *Planification territoriale, Droit fédéral et spécificités cantonales*, Genève/Zurich/Bâle 2013 (cité : Planification).

DUBEY Jacques, *La jurisprudence en aménagement du territoire*, in Zufferey Jean-Baptiste (édit.), *Journées suisses du droit de la construction 2023, Pour tous ceux qui construisent...*, Fribourg 2023 (cité : Jurisprudence 2023).

FOURNIER Jacques, *L'aménagement du territoire en Valais, L'après 11 mars 2012*, in Foëx Bénédicte, *Planification territoriale, Droit fédéral et spécificités cantonales*, Genève/Zurich/Bâle 2013.

GRIFFEL Alain, «RPG 2»: *Wenn das geltendes Recht wird!*, ZBl 123/2022, p. 457 s. (cité : RPG 2).

GRIFFEL Alain, *Das Bauen ausserhalb der Bauzonen nicht ankurbeln*, NZZ 123/2021, p. 26 (cité : Bauzonen).

GRIFFEL Alain, *Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell*, 4^e éd., Zurich/St. Gall 2021 (cité : *Raumplanungs- und Baurecht*).

GRIFFEL Alain, *Volksinitiative: auf dem Weg zur allgemeinen Anregung?*, ZBl 115/2014, p. 401 s. (cité : *Volksinitiative*).

Keller Peter M./Zufferey Jean-Baptiste/Fahrländer Karl-Ludwig (édits), *Kommentar NHG / Commentaire LPN, Ergänzt um Erläuterungen zu JSG und BGF / Augmenté d'aspects choisis LChP et LFSP*, 2^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2019 (cité : *Commentaire LPN-AUTEUR*, chapitre X N Y).

LENDI Martin, *Geschichte der schweizerischen Raumplanung – ein Aufriss, Raumplanung als öffentliche, zugleich als wissenschaftliche Aufgabe*, Zurich 2010.

MARTI Arnold, *Die bewegte Geschichte des Schweizer Raumplanungsrechts*, in Boillet Véronique/Favre Anne-Christine/Martenet Vincent (édits), *Le droit public en mouvement, Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*, RJL 2020, p. 951 ss (cité : *Geschichte*).

MARTI Arnold, *Verhältnis von Föderalismus und Rechtsstaatlichkeit*, in Diggelmann Olivier/Hertig Randall Maya /Schindler Benjamin (édits), *Verfassungsrecht der Schweiz, Band I*, Zurich/Bâle/Genève 2020, p. 595 ss (cité : *Föderalismus*).

MUGGLI Rudolf, *Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld?*, Zurich 2014.

NANTERMOD Philippe, *Planification et réalisation des domaines skiables*, Genève/Zurich/Bâle 2017.

NEIDHART Leonard, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Berne 1970.

ROHNER Gabriela, *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund, 1848-2010*, Zurich/Bâle/Genève 2012.

RUCH Alexander, *Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012*, in Zufferey Jean-Baptiste/Waldmann Bernhard, *Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, Faire du neuf avec du vieux ?*, Journée du 5 septembre 2014, Zurich/Bâle/Genève 2015, p. 1 ss.

VOUTAT Bernard, *Les droits populaires sont-ils... populaires ?*, *Quelques réflexions sur l'initiative et le référendum en Suisse*, Les Cahiers de l'Institut 5/2012, p. 28 ss.

Documents officiels

Message relatif à l'initiative populaire « Contre le bétonnage de notre paysage (Initiative paysage) », FF 2021 2115 (cité : Message Initiative paysage).

Message relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2018 7423 (cité : Message LAT 2).

Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2009 2762 (cité : Message LAT 1).

Message sur le programme de la législature 2007 à 2011 du 23 janvier 2008, FF 2007 1636 (cité : Programme 2007-2011).

Office fédéral de la statistique (OFS), *L'utilisation du sol en Suisse, Résultats de la statistique de la superficie 2018*, Neuchâtel 2021 (cité : OFS, l'utilisation du sol).

Rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 2003-2007 du 25 février 2004 (cité : Programme 2003-2007).

Rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États sur la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2^e étape avec contre-projet indirect à l'initiative paysage). Projet de la commission mis en consultation du 29 avril 2021 (cité : Rapport explicatif CEATE-E).

Rapport explicatif sur la révision de la loi sur l'aménagement du territoire du 12 décembre 2008 (cité : Rapport explicatif 2008).

Rapport rendant compte des résultats de la consultation relative à une révision de la loi sur l'aménagement du territoire (projet de nouvelle loi sur le développement territorial) de septembre 2009 (cité : Rapport des résultats 2009).

Rapport rendant compte des résultats du projet mis en consultation du 19 janvier 2022 (cité : Rapport des résultats 2022).

Rapport sur les résultats de la consultation concernant la deuxième étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 4 décembre 2015 (cité : Rapport des résultats 2015).

Rapport sur les résultats de la consultation concernant les nouveaux éléments de la deuxième étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 23 août 2018 (cité : Rapport des résultats 2018).

Ressources électroniques

ARE, *Deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2)*, disponible sur : https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l_amenagement-du-territoire/revision-de-la-loi-sur-lamenagement-du-territoire--lat-/lat2.html (consulté le 10.08.2023) (cité : ARE, LAT 2).

ARE, *Le Conseil fédéral renonce à proposer son propre contre-projet indirect à l'initiative paysage*, publié le 12.05.2021, disponible sur : <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/communiques-de-presse/medienmitteilungen-im-dienst.msg-id-83499.html> (consulté le 09.10.2023) (cité : ARE, Communiqué du 12.05.2021).

ARE, *Questions et réponses*, disponible sur : https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l_amenagement-du-territoire/revision-de-la-loi-sur-lamenagement-du-territoire--lat-/lat1/questions-et-reponses.html (consulté le 08.09.2023) (cité : ARE, Questions et réponses).

ARLETTAZ Silvia, *Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur im 19. und 20. Jahrhundert*, disponible sur : <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007396/2022-04-04/#HGesellschaft2CWirtschaftundKulturim19.und20.Jahrhundert> (consulté le 23.10.2023) (cité : ARLETTAZ, *Gesellschaft*).

BUSSLINGER Boris, *L'initiative contre le mitage est morte, vive l'initiative contre le mitage*, Le Temps, publié le 10.02.2019, disponible sur : <https://www.letemps.ch/culture/linitiative-contre-mitage-morte-vive-linitiative-contre-mitage> (consulté le 17.10.2023) (cité : BUSSLINGER, Initiative mitage).

CEATE-E, *Entrée en matière sur la révision de la loi sur l'aménagement du territoire*, publié le 16.10.2020, disponible sur : <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-urek-s-2020-10-16.aspx> (consulté le 07.10.2023) (cité : CEATE-E, Communiqué du 16.10.2020).

CEATE-N, *La révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire est sous toit*, publié le 26.04.2023, disponible sur : <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-urek-n-2023-04-26.aspx?lang=1036> (consulté le 12.10.2023) (cité : CEATE-N, Communiqué du 26.04.2023).

CEATE-N, *Non à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire*, publié le 25.06.2019, disponible sur : <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-urek-n-2019-06-25.aspx> (consulté le 07.10.2023) (cité : CEATE-N, Communiqué du 25.06.2019).

CF, *Le Conseil fédéral veut opposer un contre-projet indirect à l'initiative paysage*, publié le 18.12.2020, disponible sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-federal.msg-id-81709.html> (consulté le 04.08.2023) (cité : CF, Communiqué du 18.12.2020).

CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Initiative populaire fédérale « pour la protection des marais – Initiative Rothenturm »*, disponible sur : <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis159t.html> (consulté le 21.10.2023) (cité : CHF, Initiative Rothenturm).

CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Initiative populaire fédérale « pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit »*, disponible sur : <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis204t.html> (consulté le 21.10.2023) (cité : CHF, Initiative Alpes).

CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Objets pour lesquels le délai référendaire court toujours*, disponible sur : https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/rf/ref_1_3_2_1.html (consulté le 10.11.2023) (cité : CHF, Objets pendants).

CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Votation fédérale du 3 mars 2013*, disponible sur : <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/votations/votation-federale-du-3-mars-2013.html> (consulté le 12.10.2023) (cité : CHF, Votation 03.03.2013).

CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Votation no 569, Résultats dans les cantons*, disponible sur : <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20130303/can569.html> (consulté le 12.10.2023) (cité : CHF, Votation no 569).

CHANCELLERIE VS, *Votation cantonale, Acceptation de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire*, publié le 21.05.2017, disponible sur : <https://www.vs.ch/documents/529400/2931992/2017+05+21+-+COM+-+OUI+LcAT.pdf/ed7f6048-4115-42d8-a424-bcf5a44e56f5?t=1495367329919> (consulté le 15.10.2023) (cité : CHANCELLERIE VS, Communiqué du 21.05.2017).

CONFÉDÉRATION SUISSE, *Géocatalogue*, disponible sur : <https://map.geo.admin.ch> (consulté le 23.10.2023) (cité : CONFÉDÉRATION SUISSE, Géocatalogue).

CONSEIL D'ÉTAT VS, *Référendum contre la révision de la LAT*, publié le 06.02.2013, disponible sur : https://www.vs.ch/documents/529400/575569/V1_PP_LAT_fr.pdf/affbad2c-8a0c-45bf-b710-1b704066d4f8 (consulté le 12.10.2023) (cité : CONSEIL D'ÉTAT VS, Référendum).

DETEC, *L'essentiel concernant l'initiative populaire sur les résidences secondaires*, disponible sur : <https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/votations/initiative-sur-les-residences-secondaires/l-essentiel-en-bref.html> (consulté le 21.10.2023) (cité : DETEC, Initiative Weber).

DYTRICH Bettina, *Man war immer wieder grandios blauäugig*, Die Wochenzeitung, publié le 19.10.2023, disponible sur : <https://www.woz.ch/2342/umweltpolitik/man-war-immer-wieder-grandios-blauaeugig!/WW56NVSXNRQB> (consulté le 21.10.2023) (cité : DYTTRICH, WOZ 19.10.2023).

ECONOMIESUISSE, *Unnötige Verschärfung des geltenden Rechts*, publié le 14.12.2018, disponible sur : <https://economiesuisse.ch/de/dossier-politik/unnoetige-verschaerfung-des-geltenden-rechts> (consulté le 09.10.2023) (ECONOMIESUISSE, *Verschärfung*).

ESPACESUISSE, *Révision LAT : la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, disponible sur : <https://www.espacesuisse.ch/fr/amenagement-du-territoire/bases-legales/revision-lat> (consulté le 08.10.2023) (cité : ESPACESUISSE, Révision LAT).

EVÉQUOZ-DAYEN Myriam, *Wirtschaft*, disponible sur : <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007396/2022-04-04/#HWirtschaft> (consulté le 23.10.2023) (cité : EVÉQUOZ-DAYEN, *Wirtschaft*).

FST, *Raumplanungsgesetz Teilrevision 2. Etappe*, disponible sur : <https://www.stv-fst.ch/verband/aktuelles/raumplanungsgesetz-teilrevision-2-etappe> (consulté le 05.10.2023) (cité : FST, *Raumplanungsgesetz*).

INITIATIVE PAYSAGE, *Conserver le paysage libre*, disponible sur : <https://www.initiative-paysage.ch/initiative-2/> (consulté le 01.08.2023) (cité : INITIATIVE PAYSAGE, Conserver le paysage libre).

INITIATIVE PAYSAGE, *Retrait de l'Initiative paysage : le Comité d'initiative mise sur une mise en œuvre stricte de la loi sur l'aménagement du territoire*, publié le 19.10.2023, disponible sur : <https://www.initiative-paysage.ch/retrait-de-linitiative-paysage-le-comite-dinitiative->

mise-sur-une-mise-en-oeuvre-strict-de-la-loi-sur-lamenagement-du-territoire-lat2/ (consulté le 21.10.2023) (cité : INITIATIVE PAYSAGE, Communiqué du 19.10.2023).

LE NOUVELLISTE, *Le référendum contre la LAT a abouti avec 75 000 signatures*, publié le 27.09.2012, disponible sur : <https://www.lenouvelliste.ch/valais/le-referendum-contre-la-lat-a-abouti-avec-75-000-signatures-237705> (consulté le 09.10.2023) (cité : LE NOUVELLISTE, Référendum).

PARLEMENT FÉDÉRAL, *Procédure de consultation 2021/4*, disponible sur : <https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2021#UVEK> (consulté le 11.10.2023) (cité : PARLEMENT FÉDÉRAL, 2021/4).

Table des abréviations

| | |
|-------------|---|
| a | ancien.ne |
| AG | Canton d'Argovie |
| AI | Canton d'Appenzell (Rhodes-Intérieures) |
| al. | alinéa |
| AR | Canton d'Appenzell (Rhodes-Extérieures) |
| ARE | Office fédéral du développement territorial |
| art. | article(s) |
| ATF | Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse |
| BE | Canton de Berne |
| BL | Canton de Bâle-Campagne |
| BO | Bulletin officiel |
| BS | Canton de Bâle-Ville |
| CE | Conseil des États |
| CEATE-E | Commission de l'environnement de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États |
| CEATE-N | Commissions de l'environnement de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national |
| cf. | <i>confer</i> (se référer à) |
| CN | Conseil National |
| consid. | considérant |
| Cst. | Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101) |
| DEP | Droit de l'environnement dans la pratique |
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| Dr. | Docteur |
| éd. | édition |
| édit./édits | éditeur/éditeurs |
| FF | Feuille fédérale |
| FR | Canton de Fribourg |
| GE | Canton de Genève |
| GL | Canton de Glaris |
| GR | Canton des Grisons |
| JU | Canton du Jura |

| | |
|-------|--|
| LAT | Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700) |
| LDTer | Loi fédérale sur le développement territorial (projet inabouti) |
| lit. | <i>litera</i> (lettre) |
| LPN | Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1 ^{er} juillet 1966 (RS 451) |
| LRS | Loi fédérale sur les résidences secondaires du 20 mars 2015 (RS 702) |
| LTF | Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (RS 173.110) |
| LU | Canton de Lucerne |
| N | numéro |
| NE | Canton de Neuchâtel |
| NW | Canton de Nidwald |
| NZZ | <i>Neue Zürcher Zeitung</i> |
| OAT | Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (RS 700.1) |
| OFS | Office fédéral de la statistique |
| OW | Canton d'Obwald |
| P-LAT | Projet de la LAT |
| p. | page |
| PDC | Parti démocrate-chrétien |
| PLR | Les Libéraux-Radicaux |
| Prof. | Professeur.e |
| RDS | Revue de droit suisse |
| RJJ | Revue jurassienne de jurisprudence |
| RJL | Recherches juridiques lausannoises |
| RO | Recueil officiel du droit fédéral |
| RPG | <i>Bundesgesetz über die Raumplanung</i> (= LAT) |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| s. | suivant.e |
| SG | Canton de Saint-Gall |
| SH | Canton de Schaffhouse |
| SO | Canton de Soleure |
| ss | suivant.e.s |
| SZ | Canton de Schwyz |
| TG | Canton de Thurgovie |
| TI | Canton du Tessin |
| UDC | Union démocratique du centre |

| | |
|-----|--|
| UR | Canton d'Uri |
| VD | Canton de Vaud |
| VS | Canton du Valais |
| WOZ | <i>Die Wochenzeitung</i> |
| ZBl | <i>Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht</i> |
| ZG | Canton de Zoug |
| ZH | Canton de Zurich |

Introduction

L'aménagement du territoire est un paradoxe en soi : le domaine reste largement méconnu du grand public, alors qu'il impacte la vie quotidienne de tous les citoyens face à un pays qui change très rapidement. Le premier parti du pays lors des récentes élections fédérales, l'UDC, n'a-t-il pas fait campagne sur le spectre d'une Suisse à dix millions d'habitants et opposé le dynamisme des villes « gâtées » aux dépens des régions de périphérie laissées pour compte ?

Cette démographie galopante représente un défi non seulement pour les infrastructures, mais également pour la législation. Au moment des premiers travaux préparatoires de la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)¹, dont il est question dans le présent travail, la Suisse ne comptait « que » 7,7 millions d'habitants. Nous étions alors en 2009.

Or, ce n'est qu'il y a quelques semaines, lors du tout dernier jour de la législature 2019-2023, que le Parlement a apporté la touche finale à cette deuxième étape de la révision de la loi, après un intense ping-pong entre les deux Chambres fédérales. La fin d'un long tunnel législatif qui aura impliqué à peu près tout ce que ce pays compte de partis politiques, de cantons et d'associations et d'organisations en tous genres. Le tout avec en toile de fond la menace des droits populaires, dont les milieux proches de la protection du paysage ont fait un large usage durant tout le processus de révision de la loi.

Au bout du tunnel, l'horizon semble s'éclaircir : retrait conditionnel de l'initiative paysage et soutien à l'unanimité des deux Conseils, une rareté. Miracle suisse, consensus parfait à la sauce helvétique ? De prime abord, on pourrait le penser : le Parlement a réussi à conduire à destination une forme de bus dont les passagers avaient, au départ, des intérêts extrêmement divergents et voulaient tous aller dans une autre direction. Est-on au terminus pour autant ? Rien n'est moins sûr. Tandis que, déjà, des voix s'élèvent pour critiquer cette révision de loi qui raterait sa cible, l'expérience a montré que rien n'est jamais gagné en matière d'aménagement du territoire.

Le présent travail, qui a pour particularité d'étudier un objet particulièrement mouvant, vise à réaliser un état des lieux de cette deuxième étape de révision. Nous en retracerons le parcours, des balbutiements de la législation en matière d'aménagement du territoire jusqu'au récent vote final sous la Coupole, avant de passer à une deuxième partie plus analytique, où nous nous interrogerons sur les limites et les risques potentiels que cette solution de compromis pourrait rencontrer.

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

PREMIÈRE PARTIE : LES FAITS

I. Le contexte historique

A. L'aménagement du territoire en Suisse

Malgré sa petite superficie d'un peu plus de 41'000 km², la Suisse présente un paysage extrêmement diversifié, des Alpes aux zones boisées en passant par les lacs et les zones urbanisées. Notre pays possède quatre principales zones d'utilisation du sol : les surfaces d'habitat et d'infrastructures ne représentent que 8%, contre 35% pour les surfaces agricoles, 32% pour les surfaces boisées et 25% pour les surfaces improductives². Ces deux dernières catégories ont tendance à gagner du terrain, au détriment des zones agricoles³.

La gestion de l'aménagement du territoire respecte les principes du fédéralisme⁴ : la compétence est laissée aux cantons, qui planifient leur territoire via un plan directeur. La Confédération, elle, est compétente en ce qui concerne les secteurs de signification nationale, par exemple les routes nationales ou le chemin de fer. Elle doit aussi valider les plans directeurs cantonaux, dans le but d'assurer une certaine cohérence nationale ainsi qu'une égalité de traitement. Quant aux communes, elles établissent des plans d'affectation, qui se basent sur les plans directeurs cantonaux. Ces plans d'affectation divisent ainsi le territoire en parcelles et déterminent où il est possible de construire, et ce partout sur le territoire.

B. La genèse de la LAT

Dans les années 1960, le besoin de réguler l'aménagement du territoire commence à se faire sentir, dans un contexte de perte d'importantes surfaces agricoles face au développement des centres urbains, mais aussi de crise du logement liée au « *baby-boom* » et à l'arrivée de travailleurs étrangers⁵. Avec l'augmentation de la mobilité de la population, les bases du fameux « mitage » du territoire sont posées.

L'augmentation drastique du prix du sol pousse le Conseil fédéral à vouloir réguler de manière large les usages du sol au moyen d'une vraie politique fédérale d'aménagement du territoire⁶. Le gouvernement répond également par ce biais à plusieurs initiatives populaires lancées par la gauche au cours de la même décennie, face à la spéculation foncière⁷. Même si elles sont rejetées par le peuple, elles poussent le Conseil fédéral à se doter d'un vrai droit foncier et, plus tard, d'une loi sur l'aménagement du territoire.

Une loi fédérale sur la protection des eaux voit le jour en 1971⁸, puis l'année suivante un arrêté fédéral urgent pour des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire⁹. En attendant l'entrée en vigueur de la LAT, il est alors interdit provisoirement de construire dans certaines zones.

² OFS, l'utilisation du sol, p. 6.

³ OFS, l'utilisation du sol, p. 8.

⁴ Pour une analyse des impacts du fédéralisme sur le mitage du territoire, cf. MUGGLI, p. 1 ss.

⁵ MARTI, *Geschichte*, p. 952.

⁶ FF 1966 I 898.

⁷ Pour un résumé de l'initiative, cf. ROHNER, p. 120 s.

⁸ RO 1972 958.

⁹ RO 1972 652.

Une première version de la LAT est refusée en votation populaire en 1976¹⁰, avant qu'une seconde version ne passe la rampe en 1979¹¹, pour une entrée en vigueur en 1980. Le territoire national est classé en trois grands types de zones : agricole, à bâtir ou protégée. La LAT prévoit une utilisation « judicieuse et mesurée du sol » ainsi qu'une occupation « rationnelle » du territoire, conformément à l'art. 75 Cst.¹².

C. La nécessité de réviser

La séparation des zones constructibles et non constructibles a obtenu dans les grandes lignes les effets escomptés, à savoir la réduction de la spéculation immobilière ou la dispersion des constructions sur le territoire (« mitage »). Cependant, au fil des années, les zones à bâtir ont pris beaucoup d'ampleur, notamment en raison de la marge de manœuvre laissée aux cantons et aux communes¹³. Le législateur a, pour sa part, introduit de nombreuses dérogations en matière de construction hors des zones à bâtir¹⁴. Il a également élargi le champ des utilisations jugées conformes à la zone agricole¹⁵. Le Parlement n'a pas non plus hésité à faire de nombreuses interventions dont beaucoup visaient à introduire de nouvelles dérogations à l'interdiction de construire en zone agricole¹⁶.

Face à une complexité législative croissante et surtout au danger de ne plus respecter l'utilisation « mesurée » du sol, avec des zones à bâtir surdimensionnées dans de plus en plus de communes et de cantons, le besoin de réviser la LAT s'est fait de plus en plus sentir¹⁷. En 2005 déjà, un rapport de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) évoquait une « nécessité évidente » de faire évoluer la loi¹⁸. Le Conseil fédéral en a d'ailleurs inclus le principe dès son programme de législature 2003-2007, et confirmé cette intention dans celui de la législature suivante (2007-2011)¹⁹.

II. Une révision en deux volets

La révision de la LAT vise à séparer plus clairement les territoires constructibles des territoires non constructibles. Elle est donc divisée, dès le départ, en deux volets : la première révision doit s'attaquer aux zones à bâtir²⁰ (ci-après : LAT 1), tandis que la deuxième doit établir de nouvelles restrictions hors des zones à bâtir (ci-après : LAT 2). D'une manière générale, les zones à bâtir doivent correspondre aux besoins dans un horizon de quinze ans ; les zones ne présentant pas de projet direct à cette échéance devant être réduite²¹. Aujourd'hui, la Suisse compte environ 2'300 km², dont près d'un cinquième ne compte aucune construction²².

¹⁰ FF 1976 II 1525.

¹¹ FF 1979 II 372.

¹² À ce sujet, cf. DUBEY, Planification, p. 113 s. ; Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.), RS 101.

¹³ BO CE 2010, 884 (Luginbühl).

¹⁴ DUBEY, Jurisprudence 2023, p. 227.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Pour une histoire complète de l'aménagement du territoire en Suisse, cf. LENDI, p. 7 ss ou MARTI, *Geschichte*, p. 951 ss.

¹⁸ Rapport des résultats 2009, p. 1.

¹⁹ Programme de législature 2003-2007, p. 26 ; Programme de législature 2007-2011, p. 647.

²⁰ BOVAY, Incidences temporelles LAT 1, p. 8.

²¹ Pour un résumé des changements, cf. RUCH, p. 5.

²² ARE, Questions et réponses.

A. La LAT 1

Cette première révision est considérée comme « vers l'intérieur » : le Conseil fédéral estime que face à un développement du territoire qui n'est « pas durable »²³, il faut encourager la densification dans des zones déjà très urbanisées. En plus de limiter les zones à bâtir, et celles qui sont mal situées doivent être déplacées vers les endroits où elles sont nécessaires, pour limiter le mitage du sol qui a grignoté des terres cultivables et éviter des coûts élevés de desserte par la route et les transports publics²⁴.

Le texte est opposé à titre de contre-projet²⁵ à l'initiative paysage, première du nom, déposée le 14 août 2008²⁶. Le texte a été retiré par les initiants des suites de la révision de la LAT, sous condition d'acceptation de la loi²⁷. La révision de la LAT est tout de même attaquée par référendum : plus de 75'000 signatures ont été récoltées, dont près de la moitié en Valais²⁸. Ce canton est particulièrement remonté contre la LAT, puisque les autorités valaisannes prennent position contre la révision, et ce de manière farouche²⁹. Le texte est jugé « inacceptable car inapplicable » et constitue même, selon le Conseil d'État, une entorse contre l'autonomie cantonale et communale. Il s'agit en outre d'un « non-respect de l'occupation décentralisée du territoire », puisque la situation particulière des cantons de montagne n'est pas respectée, assure le gouvernement valaisan.

Ce qui est considéré comme une « attaque contre les zones rurales » par le Valais est soumis au peuple le 3 mars 2013. Tant le Conseil fédéral que le Parlement recommandent d'accepter cette modification de loi, tout comme les deux Chambres fédérales : le Conseil national a adopté le projet par 108 voix contre 77 et 10 abstentions, le Conseil des États par 30 voix contre 10 et 1 abstention³⁰.

Les sensibilités très différentes selon les cantons se cristallisent lors de la votation populaire du 3 mars 2013. La première révision de la LAT est acceptée par 62,9% des votants, mais elle n'obtient que 19,6% (!) de « oui » en Valais, seul canton à avoir refusé la modification de loi³¹. La première révision de la LAT entre en vigueur le 1^{er} mai 2014.

B. De la LAT 1 à la LAT 2

Il a donc fallu presque dix ans, depuis les premiers balbutiements, jusqu'à l'entrée en vigueur de la LAT 1. Mais la partie ne s'annonce pas plus facile pour le deuxième volet de la LAT, qui s'attèle donc aux constructions hors des zones à bâtir.

Le but de cette deuxième étape est d'adapter les dispositions de manière à retrouver une utilisation « judicieuse et mesurée » du sol, conformément à la Constitution³². Hors des zones à bâtir, c'est surtout la perte de terres cultivables qui doit être endiguée, ce que le législateur n'est pas, ou trop peu, parvenu à faire jusqu'ici.

²³ Message LAT 1, p. 962.

²⁴ ESPACESUISSE, Révision LAT.

²⁵ Pour une définition approfondie, cf. ROHNER, p. 57 ss.

²⁶ FF 2008 6905.

²⁷ FF 2012 6879.

²⁸ LE NOUVELLISTE, Référendum.

²⁹ CONSEIL D'ÉTAT VS, Référendum.

³⁰ CHF, Votation 03.03.2013.

³¹ FF 2013 2759 ; CHF, Votation no 569.

³² Message LAT 2, p. 7425.

La tentative de limiter les zones d'habitation est étroitement liée à cette perte de terres cultivables. Pour de nombreux projets, il est difficile de trouver des emplacements adéquats à l'intérieur des zones à bâtir. Les activités de loisir ou sportives sont particulièrement concernées, comme par exemple le tourisme hivernal³³ mais aussi les grandes installations telles que des courts de tennis ou des terrains de football. Comment faire lorsqu'une commune a besoin d'un nouveau terrain de football mais qu'il n'y a plus de terrain à bâtir à disposition ? Souvent, ce sont des zones agricoles qui sont visées, ce qui peut favoriser le mitage du territoire.

En parallèle, il y a de plus en plus de constructions ou d'installations qui servaient autrefois à l'agriculture, et sont donc placées en zones agricoles, et qui n'ont plus d'utilité. Que faire de ces bâtiments souvent vides ? On ne peut logiquement les dévouer à l'habitation, ce qui conduirait *de facto* à en faire des zones à bâtir.

C. Un contexte compliqué

A peine la votation sur la LAT 1 gagnée, le Conseil fédéral s'attèle à la deuxième révision. La première procédure de consultation, lancée dès 2014, montre bien à quel point la partie ne sera pas facile cette fois. Les résultats sont très mitigés : nécessité pas claire d'une nouvelle révision, projet trop détaillé, milieux économiques pas assez pris en compte, etc. Les doléances sont nombreuses et émanent de beaucoup de parties prenantes³⁴.

Et la pression vient (encore) des droits populaires. En 2016, l'initiative « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti » aboutit avec plus de 113'000 signatures valables³⁵. Le texte, lancé par les Jeunes Verts Suisses, bénéficie d'un soutien très large, de la gauche politique aux organisations de protection de la nature. Il est très restrictif : en cas d'acceptation de l'initiative, les zones à bâtir seraient en quelque sorte gelées : une extension d'une zone à bâtir ne pourrait se faire qu'à condition qu'une autre zone soit réduite ailleurs³⁶.

L'année suivante, en 2017, une deuxième procédure de consultation a lieu, mais les résultats ne sont pas vraiment meilleurs que lors de la consultation précédente. Même si des améliorations sont reconnues, le bien-fondé de la deuxième phase de révision est toujours questionné. L'initiative contre « l'étalement urbain » (« Stop au mitage »), malgré des premiers sondages très favorables, perdra progressivement du terrain jusqu'à être balayée dans les urnes par 63,7% des votants et l'ensemble des cantons en 2019³⁷.

C'est dans ce contexte compliqué que le Conseil fédéral a dû rédiger son message relatif à la LAT 2 de 2018³⁸. Une troisième procédure de consultation sera lancée en 2021. Dans la partie suivante, nous tenterons d'analyser les nouveautés proposées par le Conseil fédéral, en tentant de les inscrire dans une perspective plus large d'évolution de la législation relative à l'aménagement du territoire. Nous étudierons aussi l'accueil qui a été réservé à la deuxième révision aux Chambres fédérales. La modification de loi aura passablement occupé les parlementaires, et ce durant toute la législature 2019-2023.

³³ Concernant la planification et la réalisation des domaines skiables, cf. NANTERMOD, p. 1 ss. Cf. également FST, *Raumplanungsgesetz*.

³⁴ Rapport des résultats 2015, p. 5.

³⁵ FF 2016 8297.

³⁶ FF 2018 3619.

³⁷ FF 2019 2833.

³⁸ FF 2018 7423.

III. La LAT 2

A. Le projet du Conseil fédéral

C'est donc en 2018 que le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale son message relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire. L'exécutif propose de nouvelles réglementations par rapport à la construction hors des zones à bâtir, des principes liés à l'aménagement dans les espaces fonctionnels, à l'aménagement en sous-sol ainsi qu'à la pesée des intérêts dans les domaines de l'aménagement du territoire³⁹.

1. La méthode de planification et de compensation

Premièrement, le Conseil fédéral propose l'introduction d'une méthode de planification et de compensation (art. 8c en relation avec l'art 18a, respectivement art. 8d en relation avec l'art. 24g)⁴⁰. Cette dernière vise à donner aux cantons une plus grande marge de manœuvre en matière de construction hors des zones à bâtir afin qu'ils puissent répondre le mieux aux besoins spécifiques qui se manifestent dans leur région. Afin de respecter tout de même le principe de la séparation entre parties constructibles et non constructibles du territoire, chaque utilisation hors de la zone à bâtir doit aller de pair avec des mesures de compensation et d'amélioration qui apportent une plus-value à la situation globale du territoire concerné. La méthode de compensation et d'amélioration doit être concrétisée dans le plan directeur. Ce dernier doit également contenir les grandes lignes de la marche à suivre en ce qui concerne la compensation. La garantie que les mesures prévues seront effectivement mises en œuvre est fournie par le permis de construire.

2. L'obligation générale de démolir

Deuxièmement, le projet prévoit que les permis de construire pour de nouveaux bâtiments et installations doivent en principe être accompagnés d'une obligation de démolir⁴¹. Ainsi, les nouvelles autorisations de construire ne seraient accordées que pour une destination précise. En cas de disparition de cette dernière, la construction devrait être démolie pour autant qu'il n'est pas possible d'obtenir une autorisation pour sa nouvelle destination (art. 23d).

3. La fédéralisation des exceptions admises dans la zone agricole

Troisièmement, l'introduction de l'art. 24^{bis} al. 1 aurait pour conséquence que les dérogations des art. 24a à 24g du projet en matière de construction hors de la zone à bâtir ne seraient plus appliquées de manière identique dans toute la Suisse⁴². L'idée est de « fédéraliser » les exceptions admises dans la zone agricole ce qui permet aux cantons de préciser dans quelles situations et territoires les dérogations restent applicables et lesquels y sont exemptés.

Finalement, le projet règle la matière de construction hors de la zone à bâtir dans un seul chapitre, ce qui élimine la complexité et apporte plus de clarté.

³⁹ Message LAT 2, p. 7423 s.

⁴⁰ Pour tout le paragraphe, cf. Message LAT 2, p. 7425 s.

⁴¹ Pour tout le paragraphe, cf. Message LAT 2, p. 7426.

⁴² Pour tout le paragraphe, cf. Message LAT 2, p. 7426.

B. Le parcours aux Chambres fédérales

1. Premier refus au National

En décembre 2019, lors de la première session de la législature, le nouveau Parlement empoigne la deuxième révision de la LAT. La commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) avait déjà, comme il est d'usage, empoigné le dossier pour émettre une recommandation. Tant la CEATE-N que le plénum parviennent à la même conclusion : ne pas entrer en matière sur le projet⁴³.

C'est la majorité bourgeoise du Parlement qui a fait bloc et provoqué cette non entrée en matière, par 108 voix contre 83 et 6 abstentions⁴⁴. Les critiques ont porté sur la complexité du projet, ainsi que les réserves émises par les lobbies agricoles et les régions de montagne, notamment en ce qui concerne l'impact potentiel sur le tourisme. La commission compétente du National estime en outre que l'approche de la méthode de compensation et d'amélioration n'est pas réalisable⁴⁵. Elle se demande si l'obligation de rétablissement de l'état d'origine prévue dans la loi peut être mise en œuvre dans la pratique et si elle est proportionnée au but visé, car elle entraînerait des coûts supplémentaires élevés, notamment dans l'agriculture⁴⁶.

La minorité regrette la décision prise par le Conseil national de ne pas entrer en matière. Elle souligne que l'aménagement du territoire pose des questions sur lesquelles les partis ne sont usuellement pas d'accord⁴⁷. Il est donc peu opportun de ne pas entrer en matière sans émettre de recommandations sur ce que devrait être un projet⁴⁸ : le Conseil fédéral est simplement invité à revoir sa copie, sans que le Parlement ne lui ait donné de lignes directrices.

2. Une initiative change la donne

À nouveau, le travail législatif est chamboulé par le recours aux droits populaires. Plusieurs organisations de défense de la nature et du patrimoine, qui s'étaient déjà illustrées par le passé, s'associent dans un collectif « Pour la nature, le paysage et le patrimoine bâti » et lancent une nouvelle initiative : « Contre le bétonnage de notre paysage » (ci-après : initiative paysage)⁴⁹. La récolte de signature a commencé en mars 2019 et est donc sur le point d'aboutir lorsque les parlementaires traitent de la deuxième révision de la LAT. Lors de la procédure de consultation de l'avant-projet du Conseil fédéral, ces associations avaient jugé le dossier « insatisfaisant »⁵⁰. L'initiative a formellement abouti le 14 octobre 2020 avec 104'487 signatures valables⁵¹.

L'initiative a pour but de freiner la construction et le mitage en zone non constructible. Pour ce faire, elle souhaite plafonner le nombre de bâtiments et la surface qu'ils occupent dans les zones non constructibles (art. 75c al. 2, première phrase du texte de l'initiative). À cet effet, elle prévoit des principes visant à limiter la construction de nouveaux bâtiments et installations ainsi que la modification de bâtiments et installations existants dans les zones non constructibles. En

⁴³ CEATE-N, Communiqué du 25.06.2019.

⁴⁴ BO CN 2019, 2037 (vote 18.077/19649).

⁴⁵ CEATE-N, Communiqué du 25.06.2019.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ BO CN 2019, 2031 (Müller-Altarmatt).

⁴⁸ BO CN 2019, 2030 (Bäumle).

⁴⁹ INITIATIVE PAYSAGE, Conserver le paysage libre.

⁵⁰ DUBEY, Jurisprudence 2023, p. 207.

⁵¹ FF 2020 8130.

outre, elle demande la préservation des surfaces proches de l'état naturel pour la faune et la flore ainsi que des terres cultivables nécessaire à la production alimentaire locale.

L'article s'insérerait directement après les dispositions relatives à l'aménagement du territoire, à savoir les tâches de l'État dans ce domaine (mensuration et résidences secondaires)⁵². L'initiative populaire n'a cependant pas pour objectif de créer une nouvelle tâche de la Confédération, mais plutôt de concrétiser et de préciser les tâches existantes en introduisant un principe fondamental en aménagement du territoire : la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire⁵³. Les limitations prévues dans le texte d'initiative visent notamment les constructions et installations hors de la zone à bâtir.

3. La CEATE-E fait évoluer le projet

Lorsque le Conseil des États hérite du dossier, la question se pose : va-t-il simplement lui opposer un refus d'entrée en matière et ainsi sceller le sort de la LAT 2, ou tenter de l'améliorer ? La réponse de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (ci-après : CEATE-E) décide à l'unanimité d'entrer en matière sur le projet proposé par le Conseil fédéral⁵⁴. La CEATE-E veut néanmoins le simplifier et le raccourcir fortement, pour répondre notamment aux critiques formulées par le premier Conseil, le National. La CEATE-E partage la nécessité de réviser la LAT, mais estime que le projet actuel soumis par le Conseil fédéral n'est pas en mesure de trouver une majorité sous la Coupole. Il s'agit donc non seulement de faire des pas dans la direction des critiques formulées lors des deux phases de consultation, mais aussi de tenir compte de l'initiative paysage qui vient d'aboutir formellement⁵⁵. Il va donc falloir mieux prendre en compte les particularités cantonales et régionales ainsi que les inquiétudes des milieux agricoles, qui ont peur de perdre des surfaces. La CEATE-E souhaite transformer le projet, avec plusieurs compléments, en contre-projet indirect à l'initiative paysage.

4. Le rejet de l'initiative par le Conseil fédéral

Lors de sa séance du 18 décembre 2020, le Conseil fédéral doit prendre position sur l'initiative paysage. Il décide de rejeter le texte du collectif « Pour la nature, le paysage et le patrimoine bâti »⁵⁶. Une décision motivée par le fait qu'un éventuel plafonnement du nombre de bâtiments et des surfaces occupées par ceux-ci laisserait énormément de questions juridiques ouvertes. Partageant toutefois « l'aspect principal » de l'initiative, le Conseil fédéral décide de lui opposer un contre-projet indirect. Ce dernier doit contenir les éléments clés suivants, qui visent tous à renforcer le principe de la séparation entre zones constructibles et non constructibles⁵⁷ :

- Des mesures compensatoires substantielles doivent être prises lorsque des flexibilités occasionnelles pour la construction en dehors des zones bâties sont accordées ;
- Les terres cultivables ne doivent pas seulement être protégées, mais aussi regagnées. Pour cela, il faut trouver de nouvelles approches ;
- Aucune nouvelle exception en matière de construction hors de la zone à bâtir ne doit être créée ;

⁵² Message Initiative paysage, p. 5 s.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Pour tout le paragraphe, cf. CEATE-E, Communiqué du 16.10.2020.

⁵⁵ FF 2020 8130.

⁵⁶ Pour tout le paragraphe, cf. CF, Communiqué du 18.12.2020.

⁵⁷ Message Initiative paysage, p. 6 ; CF, Communiqué du 18.12.2020.

- Les exceptions existantes permettant de construire hors de la zone à bâtir sont seulement valables pour les cantons ayant choisi de les intégrer dans leur législation cantonale. Ces exceptions vont donc être « fédéralisées ».

5. Le projet révisé de la CEATE-E

La balle revient donc dans le camp de la CEATE-E, qui révisé le projet (ci-après : P-LAT). La principale motivation de la commission a été de se concentrer sur les aspects ayant le potentiel de trouver une majorité, au risque d'écarter le reste. La motivation de la CEATE-E est donc claire : esquisser une solution de consensus. Concrètement, le principe central est la limitation de l'imperméabilisation du sol, c'est-à-dire la limitation des dimensions des constructions et installations au strict nécessaire⁵⁸. Observons néanmoins quelques aspects centraux du projet⁵⁹ :

Objectif de stabilisation et prime de démolition

La LAT 2 a été considérablement raccourcie et simplifiée par rapport au projet initial du Conseil fédéral. Des points souvent critiqués, tels que l'obligation générale de démolir les constructions lorsque leur but autorisé n'est plus respecté, les zones agricoles spéciales ou les dispositions pénales, ont été totalement abandonnés. En revanche, un objectif de stabilisation (art. 1 al. 2 let. b^{ter} et b^{quater} P-LAT) ainsi qu'une prime de démolition pour les constructions et installations hors zone à bâtir (art. 5 al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater} P-LAT) ont été ajoutés en tant que contre-projet indirect à l'initiative paysage. L'objectif de stabilisation prévoit que le nombre de bâtiments ainsi que l'imperméabilisation du sol en territoire non constructible doivent être stabilisés. Pour atteindre cet objectif, le projet envisage une stratégie d'incitation avec le versement d'une prime de démolition. Cette dernière représente un changement de paradigme. En principe, elle est versée à chaque propriétaire qui démolit un bâtiment hors de la zone à bâtir.

Approche territoriale

Grâce à une approche territoriale (art. 8c en lien avec art. 18^{bis} P-LAT), les cantons doivent définir dans leurs plans directeurs des zones spéciales hors de la zone à bâtir, où les utilisations non imposées par leur destination sont autorisées, si des mesures d'amélioration et de compensation apportent simultanément une plus-value à la situation globale en matière d'aménagement du territoire. L'approche territoriale s'appuie sur l'approche initiale du Conseil fédéral en matière de planification et de compensation, mais elle a été conçue de manière à faciliter l'exécution sur le plan matériel et formel. Elle permet aux cantons de développer des solutions sur mesure, adaptées à leurs besoins, en fonction de leurs spécificités. La CEATE-E n'est pas d'accord sur la question de savoir si l'approche territoriale doit être limitée aux régions de montagne ou non.

Priorité de l'agriculture

Outre les objectifs de stabilisation et la prime de démolition, la priorité accordée à l'agriculture dans les zones agricoles (art. 16 al. 4 P-LAT) doit contribuer à accentuer la séparation entre zones constructibles et non constructibles. La CEATE-E estime que c'est important pour que la pression générale de l'urbanisation, qui reste élevée en raison de différents facteurs – par exemple l'évolution démographique, le développement de la prospérité, l'évolution technique ou économique – ne conduise pas à un mitage des zones non constructibles.

Incertitude autour du statut de contre-projet

⁵⁸ Rapport explicatif CEATE-E, p. 3.

⁵⁹ ARE, LAT 2.

La CEATE-E n'est pas d'accord sur la question de savoir si son intention de faire de la LAT 2 un contre-projet indirect à l'initiative paysage doit être formellement exprimée dans le projet de loi. Cet ancrage dans la législation offrirait la possibilité d'un retrait conditionnel de l'initiative paysage.

6. La troisième procédure de consultation

Le projet de loi a été mis en consultation du 21 mai 2021 au 13 septembre 2021⁶⁰. Cette troisième ronde de consultation est très étendue : l'ensemble des cantons est invité à se prononcer, de même que les douze partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les faïtières de l'économie (8), des communes, des villes et régions de montagne (3) et pas moins de 64 milieux intéressés⁶¹.

Les réponses sont encore plus nombreuses, puisque 147 organisations se sont exprimées, dont 100 n'avaient pas été initialement sollicitées. L'ensemble des cantons ont répondu, de même que six partis politiques sur douze.

Après clôture de la procédure de consultation de la CEATE-E, le Conseil fédéral a jugé que le projet était conforme aux critères posés lors de sa séance du 18 décembre 2020⁶². En quelque sorte, il adoube donc la commission et refuse de présenter son propre contre-projet. Il se range derrière les travaux de la CEATE-E. Voici les principaux points intéressants à retenir de cette phase de consultation⁶³ :

Remarques générales

Comme lors des procédures précédentes de consultation, les milieux économiques remettent en cause la nécessité du projet. Ils se montrent plutôt critiques vis-à-vis d'un durcissement de la législation actuelle, puisque le mitage aurait selon eux déjà été combattu avec succès par la LAT 1 qui vient d'entrer en vigueur⁶⁴. Fait intéressant, les milieux proches de la nature ne sont pas non plus convaincus : ils se méfient en particulier de la grande marge de manœuvre qui est conférée aux cantons via le mécanisme de l'approche territoriale⁶⁵.

Pour ce qui est des cantons (mentionnés ci-après par leur abréviation), la consultation donne lieu à des avis très disparates. Ainsi, même si la moitié des cantons adhère aux objectifs généraux poursuivis par le projet de loi⁶⁶, plusieurs se montrent critiques, comme BE et NE qui demandent que le projet soit adapté ou amélioré, et quatre cantons⁶⁷ rejettent même le projet de loi⁶⁸. Ils estiment que celui-ci n'atteint pas les buts fixés et présente trop de défauts. AI souligne par exemple que les dérogations prévues sont trop nombreuses.

Même chez les cantons qui soutiennent le projet, certains mettent en garde contre des défauts du projet, principalement l'augmentation de la charge administrative et financière pour les

⁶⁰ Message Initiative paysage, p. 6 s.

⁶¹ Rapport des résultats 2022, p. 4.

⁶² ARE, Communiqué du 12.05.2021.

⁶³ Pour plus d'informations, cf. PARLEMENT FÉDÉRAL, 2021/4.

⁶⁴ À ce sujet, cf. par exemple ECONOMIESUISSE, *Verschärfung*.

⁶⁵ Rapport des résultats, p. 6 s.

⁶⁶ AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, NW, SO, UR, VS. Par souci de simplicité, ce travail ne détaille pas la position des autres parties (organisations, partis politiques, etc.).

⁶⁷ GR, JU, VD, AI.

⁶⁸ Rapport des résultats 2022, p. 5.

cantons. Dans pas moins de douze réponses⁶⁹, une mise en œuvre impossible ou du moins difficile est évoquée⁷⁰.

Objectif de stabilisation et la prime de démolition

La plupart des parties consultées soutiennent l'objectif de stabilisation⁷¹. Seuls certains participants le refusent, et ce pour diverses raisons. GR estime que les dispositions de loi sont trop compliquées et inadaptées. D'autres voix jugent que les mécanismes financiers de compensation prévus par la loi ne peuvent constituer un objectif. Enfin, les conditions-cadres prévues avec l'objectif de stabilisation sont jugées « trop peu claires et contraignantes » par certains.

En ce qui concerne la prime de démolition, les retours enregistrés sont moins critiques : seules quelques parties consultées en combattent le mécanisme⁷². Son principe général est salué, en particulier le fait que l'objectif soit atteint via des incitations — celles-ci devraient être suffisantes pour que les bâtiments qui ne sont plus utilisés soient détruits. Cette procédure correspond parfaitement au sens de « l'utilisation mesurée du sol » prévue par la Constitution dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Approche territoriale

L'approche territoriale offre aux cantons une flexibilité nouvelle, avec de nombreuses exceptions. Cette nouvelle donne est critiquée par plusieurs cantons ainsi que de nombreuses organisations consultées, parce que cette flexibilité remettrait en question le principe même de la séparation entre les zones constructibles et les zones non constructibles, qui est pourtant la clé de voûte de l'aménagement du territoire. Fait notoire, de nombreuses parties consultées souhaiteraient revenir au projet du Conseil fédéral, jugé meilleur que le projet actuel⁷³.

L'approche territoriale a été conçue pour conférer plus de marge de manœuvre aux cantons, pour mieux prendre en compte la spécificité des différentes régions et pour offrir une flexibilité dans le cadre d'un projet global, qui comporte une compensation. Qu'en pensent les principaux concernés ? Onze cantons approuvent l'idée d'une approche de planification et de compensation⁷⁴, surtout parce que ce mécanisme constitue un renforcement des marges de manœuvre cantonales. Toutefois, de nombreux cantons formulent des propositions d'amélioration, portant souvent sur le fait de préciser ladite approche.

Priorité de l'agriculture

Les réactions sur ce mécanisme montrent bien la puissance des milieux agricoles : presque toutes les parties consultées saluent la priorité de l'agriculture et se prononcent en faveur de ce mécanisme⁷⁵. Son importance pour les zones agricoles est relevée presque à l'unanimité. A l'inverse, les rares critiques contre la priorité de l'agriculture portent sur les difficultés d'implémentation, jugée parfois peu claire⁷⁶.

⁶⁹ BL, FR, GE, GR, JU, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, ZG.

⁷⁰ Rapport des résultats 2022, p. 5.

⁷¹ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, OW, SG, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH.

⁷² AG, JU, SG, SH, TG.

⁷³ AG, AI, BE, BL, FR, GE, LU, NE, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VD, ZG.

⁷⁴ BE, GE, NE, NW, OW, SH, SO, UR, VD, VS, ZG.

⁷⁵ AG, AI, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, VD, ZG, ZH.

⁷⁶ Rapport des résultats 2022, p. 28 s.

7. La navette entre les deux Chambres fédérales

Pour rappel, à l'issue de la troisième procédure de consultation, le projet n'a encore fait l'objet que d'un vote en plénum — celui de non-entrée en matière au National⁷⁷. Il a ensuite été « repêché » par la CEATE-E, qui l'a largement amélioré avant de le mettre en consultation, avec le blanc-seing du Conseil fédéral.

Voilà ce qui explique que plus de deux ans et demi se soient écoulés entre la non-entrée en matière du National, en décembre 2019, et le 16 juin 2022, date à laquelle le dossier arrive sur la table au Conseil des États. C'est le début d'un ping-pong entre les deux Chambres fédérales qui va occuper les parlementaires jusqu'à la toute fin de la législature 2019-2023, et que nous allons retracer ici dans les grandes lignes. Voici un repère chronologique :

| | | |
|-------------------|-------------------|-------------------------|
| 3 décembre 2019 | Conseil national | Non entrée en matière |
| 9 juin 2022 | Conseil des États | Début des délibérations |
| 16 juin 2022 | Conseil des États | Vote positif |
| 15 juin 2023 | Conseil national | Divergences |
| 14 septembre 2023 | Conseil des États | Divergences |
| 18 septembre 2023 | Conseil national | Divergences |
| 25 septembre 2023 | Conseil des États | Divergences |
| 27 septembre 2023 | Conseil national | Adhésion |

Le 16 juin 2022, le Conseil des États accepte le projet revu par la CEATE-E sans abstention ni opposition⁷⁸. Malgré cette unanimité, les débats dans la chambre des cantons ont donné lieu à de très nombreuses propositions individuelles. La pression des cantons de montagne, ainsi que du Centre notamment, a abouti à un nombre considérable d'exceptions au principe de stabilisation. L'imperméabilisation des sols pour la pratique d'activités touristiques a, elle, été exclue de l'objectif de stabilisation par 27 voix contre 15⁷⁹. Certains articles ont été salués sur le principe mais ont tout de même fait l'objet de critiques ou de doutes, comme le financement de la prime de démolition via le produit de la taxe sur la plus-value (art. 5 al. 2^{ter} P-LAT). Il a été décidé que ce problème serait réexaminé par le Conseil national⁸⁰.

La petite chambre s'est également mise d'accord sur le fait de restreindre le champ d'application de l'approche territoriale aux seules zones de montagne⁸¹. Lors des discussions par rapport à l'art. 18^{bis} P-LAT, la proposition de la majorité, qui prévoit que l'approche territoriale ne se limite pas à l'amélioration de certains aspects de l'espace, mais qu'elle vise à améliorer la situation globale, a été rejetée⁸². La minorité prévoit que des mesures d'amélioration ne sont pas

⁷⁷ BO CN 2019, 2037 (vote 18.077/19649).

⁷⁸ BO CE 2022, 618 (vote 18.077/5209).

⁷⁹ BO CE 2022, 462 (vote 18.077/5149 concernant l'art.1 al. 2 P-LAT).

⁸⁰ BO CE 2022, 465 (Stöckli).

⁸¹ BO CE 2022, 468 (vote 18.077/5152 concernant l'art. 8c al. 1 P-LAT).

⁸² BO CE 2022, 606 (vote 18.077/5201 concernant l'art. 18^{bis} al. 1 P-LAT).

toujours possibles ou nécessaires dans tous les domaines⁸³. Avec ce vote, l'approche territoriale n'a pas été imperceptiblement atténuée.

En outre, le Conseil des États a accepté de nouvelles dispositions dérogatoires au principe de l'interdiction de construire hors zone à bâtir. En font partie la disposition sur les installations de télécommunication mobile (art. 24^{bis} P-LAT), les constructions et installations pour réseaux thermiques (art. 24^{ter} P-LAT) ainsi que la disposition générale qui prévoit que « des autorisations peuvent être délivrées en vertu des articles 24a à 24e et 37a dans la mesure où le droit cantonal déclare ces dispositions applicables » (art. 24^{quater} P-LAT).

Selon la proposition de la CEATE-E, l'art. 24c LAT est modifié⁸⁴. Ainsi, les bâtiments d'habitation construits selon l'ancien droit et situés hors de la zone à bâtir doivent pouvoir être transformés en logements dans tout le volume du bâtiment, y compris la partie de l'exploitation attenante.

La seule décision adoptée qui suive une approche plus restrictive porte sur la compétence des cantons de « prévoir des restrictions aux art. 16a, 16a^{bis}, 24, 24^{bis} et 24^{ter} » (art. 27a P-LAT). Cette minorité II s'impose par rapport à la minorité I qui prévoyait des possibles restrictions aux art. 24^{bis} et 24^{ter} ainsi qu'à la majorité qui défendait une voie médiane⁸⁵.

La chambre des cantons estime nécessaire de créer une exception ou un privilège pour une catégorie d'activité commerciale, à savoir les hôtels, les restaurants, les cafés et les établissements d'hébergement créés selon l'ancien droit hors de la zone à bâtir⁸⁶. Ainsi, ceux-ci peuvent être démolis, reconstruits ou encore agrandis (art. 37a al. 2 P-LAT).

Point important : il est décidé que l'initiative paysage doit être concrétisée dans la loi. Avec ce vote serré (22 voix contre 19), il est donc possible que le comité d'initiative puisse retirer conditionnellement l'initiative paysage, conformément à l'art. 73a al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques⁸⁷.

Avant un deuxième passage au National, le dossier retourne sur la table de la commission compétente (CEATE-N). Alors qu'elle avait émis un préavis négatif la première fois, la CEATE-N approuve cette fois le projet de loi, par 18 voix contre 0 et 6 abstentions⁸⁸. La majorité de la commission se prononce toutefois contre les dispositions d'exception plus étendues sur de nombreux points et resserre certaines décisions du Conseil des États. Plusieurs minorités proposent d'assouplir les conditions liées à l'aménagement du territoire. Or, d'une manière générale, la version présentée de la LAT 2 est construite de façon à permettre une certaine flexibilité et un certain dynamisme dans l'aménagement du territoire.

Le projet passe à la grande chambre. Cette fois, le Conseil National entre en matière⁸⁹. Mais plusieurs orateurs font savoir leur mécontentement que le Conseil des États ait édulcoré la loi et en particulier élargi le champ des exceptions au principe de stabilisation. Pour plusieurs élus, l'art. 24c P-LAT, par exemple, va précisément à l'encontre du but de stabilisation⁹⁰.

⁸³ BO CE 2022, 604 s. (Fässler).

⁸⁴ BO CE 2022, 607 s.

⁸⁵ BO CE 2022, 614 (votes 18.077/5205 et 18.077/5206 concernant l'art. 27a P-LAT).

⁸⁶ Cf. BO CE 2022, 614 s. pour plus de détails.

⁸⁷ BO CE 2022, 618 (vote 18.077/5208 concernant ch. III al. 1^{bis} P-LAT) ; Loi fédérale sur les droits politiques (LDP), RS 161.1.

⁸⁸ CEATE-N, Communiqué du 26.04.2023.

⁸⁹ BO CN 2023, 1367.

⁹⁰ BO CN 2023, 1360 ss (Egger, Clivaz, Munz, Schneider Schüttel, Flach, Paganini).

8. L'acceptation à l'unanimité

C'est le 29 septembre 2023, le dernier jour de la session d'automne des Chambres fédérales et donc le tout dernier jour de la législature 2019-2023, que les deux Conseils procèdent (enfin !) aux votes finaux sur la deuxième révision de la LAT. Le National se prononce à l'unanimité en faveur de la modification de la loi, par 196 voix contre 0 et aucune abstention⁹¹. Quelques minutes plus tard, les États en font de même, par 44 voix contre 0 et aucune abstention non plus⁹².

Les parlementaires ont-ils soudain trouvé une baguette magique pour éliminer à ce point toute divergence ? Un vote unanime dans les deux Conseils est très rare⁹³. En général, cela n'arrive que dans des dossiers qui ne font l'objet d'aucune controverse et passent rapidement devant les Chambres fédérales. On ne peut pas en dire autant du cas d'espèce, puisque quelques jours encore avant les votes finaux, plusieurs dizaines d'élus ont demandé la parole et provoqué des débats à rallonge.

Comment appréhender cette absence de voix contraires ? L'explication, qui est sujette à interprétation, est sans aucun doute multifactorielle. On peut par exemple citer le fait que la LAT 2 représente un contre-projet à l'initiative paysage. Avec cette modification de loi acceptée à l'unanimité, il y a fort à parier qu'il n'y aura pas de référendum, ni de vote sur l'initiative puisqu'elle a été retirée. Il y a, probablement, aussi une forme de lassitude des parlementaires, après quatorze ans de procédure de révision de la loi sur l'aménagement du territoire.

Le dossier de la LAT est-il pour autant clos ? Est-on enfin arrivé à destination, et le classeur « aménagement du territoire » peut être classé par les parlementaires ? Pas forcément. Même accepté à l'unanimité, ce projet de loi est loin de ne faire que des heureux, à commencer par certains professeurs de droit qui ont utilisé la presse pour faire part de leur désarroi et appeler à une nouvelle révision. Où va-t-on, donc, en matière d'aménagement du territoire ? C'est la question à laquelle nous allons tenter de répondre dans la deuxième partie du travail, plus analytique.

⁹¹ Vote 18.077/27659.

⁹² Vote 18.077/6118.

⁹³ D'autres exemples sont la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr), RS 910.1, et la loi sur les épizooties du 1^{er} juillet 1966 (LFE), RS 916.40, qui ont été adoptées lors du vote final 20.2022/27185 respectivement 20.2022/27186, BO CN 2023, 1462.

DEUXIÈME PARTIE : L'ANALYSE

Nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises : quatorze ans se sont écoulés depuis les premiers travaux préparatoires relatifs à la LAT 2, en 2009, et les votations finales il y a quelques semaines. Et le délai référendaire court toujours, en plus de certaines voix qui voudraient tout reprendre à zéro !

Quatorze ans, même au rythme très lent de la Berne fédérale, c'est beaucoup. En 2009, par exemple, la Suisse ne comptait « que » 7,7 millions d'habitants, contre 9 millions aujourd'hui. Pendant que les parlementaires et les commissions respectives tricotaient le projet de loi, le pays a beaucoup évolué. Pourquoi ne parvient-on pas à aller plus vite, à être plus efficace ? Facile à dire, mais beaucoup moins à faire : de nombreux facteurs de blocage ont jalonné ces quatorze années de travaux à Berne, et ont fait peser un certain nombre de risques. C'est ce que nous allons tenter d'étudier dans cette deuxième partie du présent travail, avant d'esquisser des perspectives pour le futur.

IV. Les blocages

A. Un travail législatif sans fin

1. Contenter tout le monde ? Impossible

Il faut relever en premier lieu que l'aménagement du territoire est un domaine complexe. Les bâtiments, une fois planifiés puis construits, sont souvent là pour toujours : difficile de revenir en arrière, même avec une modification de loi. Les décisions marquent donc le paysage et, comme les organisations proches de la nature aiment à le rappeler, nous n'en avons qu'un. Il est donc d'une certaine manière compréhensible que la législation prenne du temps à évoluer : l'adoption de nouvelles dispositions et, surtout, de nouvelles exceptions au principe d'interdiction de construire hors de la zone à bâtir, doit se faire avec prudence afin de respecter les principes fondamentaux de la LAT ainsi que de la Constitution.

De plus, malgré la taille modeste de la Suisse, le paysage est extrêmement diversifié. La donne varie beaucoup d'un canton à l'autre, et parfois même d'une commune à l'autre. Il est donc compliqué de subvenir aux besoins de chacun avec une législation uniforme. Comment régir l'aménagement du territoire d'un « canton-ville » comme Bâle et en même temps Appenzell-Rhodes-Intérieures ou le Valais ? Les cas particuliers posent problèmes dans une loi uniformisée, et tout ne peut pas être réglé via des exceptions.

Il y a les cas particuliers cantonaux, parfois défendus farouchement, mais il y a aussi de nombreux autres intérêts. On peut s'interroger sur la pertinence d'effectuer trois procédures entières de consultation, qui ont donné lieu à un catalogue de revendications extrêmement long. Comment se plaindre que ces avis s'expriment, si on leur donne autant de latitude pour le faire ? Lorsque certains veulent bouleverser la législation dans un sens, d'autres dans le sens opposé, et que des voix prônent le *statu quo* même à la troisième ronde de consultation, que faire ?

2. Le poids du fédéralisme

Les débats parlementaires sur l'aménagement du territoire n'ont pas donné lieu, ou dans une moindre mesure, à une opposition politique classique gauche-droite. Il y a plutôt eu une divergence de vision majeure entre le Conseil national, qui n'avait même pas voulu entrer en matière sur le projet, et celui des États. Rarement la « chambre des cantons » n'avait aussi bien porté son nom. Comme on le sait, chaque canton a droit à deux sièges aux États (un pour les demi-

cantons), ce qui conduit à une surreprésentation des petits cantons. Or, les régions alpines ont donc un poids bien plus grand au Conseil des États qu'au Conseil national — certains cantons ont même davantage de sénateurs que d'élus dans la chambre du peuple⁹⁴, où les cantons les plus peuplés (Zurich, Berne, Vaud...) sont surreprésentés. Le Conseil des États a donc pesé de tout son poids pour obtenir des exceptions liées aux constructions hors des zones à bâtir, forçant le Conseil national à accepter beaucoup de compromis.

Outre cette différence de perception entre les deux Chambres fédérales, il faut également citer les disparités cantonales, et en particulier le cas du Valais. Très rarement un canton n'aura fait autant cavalier seul que le Valais en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Et le constat est valable tant pour la population que pour les autorités cantonales valaisannes. Les citoyens du canton ont été les seuls à refuser la LAT 1 en votation, et avec une ampleur qui frappe beaucoup (plus de 80% !)⁹⁵. Le Conseil d'État valaisan n'était pas en reste, lui qui critiquait une évolution législative « inacceptable, inapplicable » lors de la première révision de la LAT⁹⁶. « Des réserves de zones à bâtir ne sont pas un mitage du territoire », assurait le gouvernement cantonal en 2013⁹⁷.

De manière intéressante, le Conseil d'État valaisan estimait, déjà lors de la LAT 1, que le projet de loi réalisé par le Conseil fédéral représentait un « non-respect de l'autonomie cantonale et communale », parce qu'il s'agissait *de facto* d'une délégation de compétences en aménagement du territoire à la Confédération. De plus, le Valais ne percevait dans le projet « aucune prise en considération de la situation particulière des régions de montagne », et qu'il entraînait des conséquences préjudiciables pour le dynamisme économique de ces régions.

Ce n'est donc pas une surprise si c'est en Valais qu'ont été récoltées la majorité des 70'000 signatures du référendum contre la LAT 1. Mais le canton a tout de même évolué en matière d'aménagement du territoire. La version cantonale de la LAT, en application de la loi fédérale, a tout de même été acceptée par près de 73% de l'électorat valaisan, signe d'un certain changement de paradigme⁹⁸. Ce qui n'a, évidemment, pas empêché les deux élus du canton au Conseil des États de se battre pour édulcorer la LAT 2.

En ce qui concerne les cantons, il faut aussi relever qu'ils ont fort à faire en ce qui concerne l'aménagement du territoire : l'année 2014, date de la première consultation du projet de LAT 2, coïncide avec l'entrée en vigueur du projet de LAT 1. Il a donc fallu dans chaque canton s'atteler à faire une loi d'application de la loi fédérale, et on peut comprendre qu'ils n'aient pas souhaité immédiatement s'affairer à réagir à la LAT 2.

B. Un château de cartes

« Comme pour tout compromis, il s'agit d'un fragile château de cartes, d'un château de cartes qui risque évidemment de s'écrouler si on enlève trop ou pas assez de cartes, ou si on en rajoute »⁹⁹. Cette phrase, signée MAZZONE à la tribune du Conseil des États, illustre bien le travail d'équilibriste qu'a été la LAT 2 : un château de cartes très complexe. La conseillère aux États genevoise est elle-même un bon exemple de contradiction potentielle, puisqu'elle représente Les Verts, parti à la pointe de la lutte contre le mitage du territoire, mais aussi un canton,

⁹⁴ C'est le cas de GL et UR qui ont chacun un conseiller national et deux conseillers aux États.

⁹⁵ CHF, Votation no 569.

⁹⁶ VS, Référendum.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ CHANCELLERIE VS, Communiqué du 21.05.2017.

⁹⁹ BO CE 2022, 456 (Mazzone).

Genève, qui est de manière peut-être contre-intuitive très agricole, puisque 45% de la surface cantonale est en zone agricole, comme l'a rappelé la sénatrice lors des débats.

Il est déjà difficile de rédiger un projet de loi sur un thème aussi complexe. Cela l'est encore plus lorsqu'il existe des divergences au sein même des différents groupes d'intérêt, brouillant la lecture des différentes positions et attaquant la crédibilité des positions des uns et des autres. Il existe là de nombreux exemples au cours des débats parlementaires. On peut citer, au niveau des partis politiques, les discussions sur les exigences minimales en matière de plan directeur cantonal (art. 8c al. 2 P-LAT). Ainsi FÄSSLER (Centre/AI) était d'avis que les détails devaient être fixés au niveau du plan d'affectation¹⁰⁰. Sa collègue de parti Z'GRAGGEN (UR) a, en revanche, défendu la position selon laquelle on perdrait la vue d'ensemble en procédant de la sorte, raison pour laquelle ces exigences devraient être fixées dans le plan directeur¹⁰¹. Cet exemple, parmi bien d'autres, illustre à quel point la LAT 2 a été un enchevêtrement d'intérêts divergents, à de nombreux niveaux (partis, cantons, organisations, etc), au point que la durée du projet jusqu'aux votes finaux a été d'une certaine manière un reflet de toutes ces hésitations.

C. Une complexité croissante

La complexité de tout le processus frappe, dans un pays où le Parlement est, du moins théoriquement, toujours de milice. Même si l'aménagement du territoire est un thème majeur et a des immenses implications dans la vie des citoyens, on peut comprendre une certaine lassitude des élus à avoir eu à le traiter durant plus d'une décennie.

Nous l'avons vu, le thème est très complexe, même pour les spécialistes du droit. Il représente donc un travail épineux pour les CEATE des deux chambres, qui doivent mâcher le travail au plénum. La commission des États a abattu un travail conséquent, puisque c'est elle qui a « repêché » le projet après la non-entrée en matière du National et les nombreuses critiques vis-à-vis du projet du Conseil fédéral. Pour ce faire, il a fallu du temps. C'est aussi valable pour les passages au Parlement : le traitement du dossier par les deux Chambres fédérales a fait l'objet d'un nombre parfois presque incalculable de propositions individuelles, où les articles ont été négociés à la moindre virgule. Les sessions parlementaires étant extrêmement chargées, cela explique aussi pourquoi il a fallu des années pour que toutes les étapes soient franchies et les divergences éliminées entre les deux Conseils. On peut constater dans la frise chronologique une certaine accélération lors des dernières semaines. Ce n'est pas anodin : on peut en conclure que les parlementaires ont absolument voulu boucler le dossier de la LAT 2 avant la fin de la législature et l'ont donc mis tout en haut de la pile.

De manière rétrospective, on peut se demander s'il fallait vraiment aller autant dans le détail, notamment en ce qui concerne les procédures de consultations. L'ARE a, de manière louable, voulu dès les balbutiements du projet intégrer toutes les parties prenantes et les représentants des différents intérêts. Cela présente des avantages : s'assurer que tout le monde a dès le début voix au chapitre et que tous les intérêts sont exprimés. Ainsi, aucune partie n'est oubliée, ce qui évite des mauvaises surprises *a posteriori* (risques référendaires, notamment) et va dans le sens d'une solution avec un large consensus. C'est ce qui s'est produit dans le cas de la LAT 2, avec la votation finale à l'unanimité. Mais le « prix » à payer a été très grand, avec trois consultations, une non-entrée en matière et une initiative populaire, le tout en quatorze ans.

Certaines voix se montrent toutefois critiques face aux travaux de l'ARE. C'est le cas du professeur de droit GRIFFEL, qui estime que l'ARE a commis une erreur majeure qui a menacé la

¹⁰⁰ BO CE 2022, 470 (Fässler).

¹⁰¹ BO CE 2022, 470 (Z'Graggen).

réussite du projet dès le départ : l'oubli d'inclure des experts dans le groupe chargé de l'élaboration du projet de loi¹⁰². Ceux-ci bénéficient d'une connaissance approfondie du sujet, qu'ils auraient pu transmettre aux commissions compétentes et au Conseil fédéral. Les experts connaissent très bien le domaine particulier qu'est l'aménagement du territoire et les risques qui y sont liés. Ils sont également capables d'en vulgariser les défis en termes simples et compréhensibles. Ils bénéficient en outre d'une expertise quant à la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui n'est de loin pas sans importance dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Les arguments en faveur d'une intégration des experts sont nombreux. Mais est-ce que le projet aurait réellement pu aboutir plus rapidement¹⁰³ ? Ce n'est pas certain, puisque ce ne sont pas vraiment les aspects techniques du dossier qui semblent avoir ralenti le travail législatif, mais bien l'expression de très nombreux intérêts divergents.

D. L'effet des droits populaires

L'un des aspects frappants de la révision de la LAT, qu'il s'agisse de la première ou de la deuxième mouture, est l'importance de l'utilisation des droits populaires, dont l'usage a jalonné ces quatorze ans : trois initiatives (deux sur le « paysage ») et un référendum, contre la LAT 1.

| Année | Type | Titre | Résultat |
|-------|-----------------------|---|------------------------|
| 2023 | Initiative populaire | « Contre le bétonnage » | Retrait conditionnel |
| 2019 | Initiative populaire | « Stop mitage » | Refus par 63,7% |
| 2013 | Référendum facultatif | Modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT 1) | Loi acceptée par 62,9% |
| 2013 | Initiative populaire | « De l'espace pour l'homme et la nature » | Retrait conditionnel |

Le peuple s'est prononcé par deux fois : d'abord pour accepter la LAT à l'occasion du référendum en 2013¹⁰⁴, et plus récemment en 2019 à l'occasion de l'initiative « Stop mitage », déposée par les Jeunes Verts¹⁰⁵.

Le sort de cette initiative est particulièrement intéressant. Le texte a été refusé par la population mais aussi par l'ensemble des cantons. On pourrait donc croire qu'à l'issue de cette votation, le camp libéral en matière d'aménagement du territoire se trouve renforcé par cette légitimité démocratique. Il suffit de lire les réactions à l'issue du scrutin pour réaliser que ce n'est pas le cas. Le camp des initiants a, par exemple, perçu son score (36,3% de « oui ») comme une « victoire »¹⁰⁶. MAZZONE (Verts/GE) estime que l'initiative « met la pression sur l'application de la

¹⁰² GRIFFEL, *RPG 2*, p. 457 s.

¹⁰³ Selon MUGGLI, p. 114 s., le processus est, de manière générale, plus rapide lorsque toutes les parties prenantes potentielles sont intégrées à un stade précoce, ce qui permet d'avoir d'emblée un aperçu de tous les rapports de force.

¹⁰⁴ FF 2013 2759.

¹⁰⁵ FF 2019 2833.

¹⁰⁶ BUSSLINGER, Initiative mitage.

LAT » et rappelle que des « promesses » ont été faites durant la campagne pour mieux préserver le territoire suisse¹⁰⁷.

L'autre camp espère que ce score ralentira l'élan de la gauche et des organisations de protection de la nature, qui multiplient le recours aux droits populaires. « Si c'est dans la même direction, ce ne sera pas accepté », prévient le conseiller national d'alors BOURGEOIS (PLR/FR)¹⁰⁸. Mais le Conseil fédéral, qui avait recommandé de rejeter l'initiative, a le triomphe modeste : SOMMARUGA estime, au soir de la votation ce jour de 2019, que « ce n'est pas un non à la protection du paysage », et rappelle que la LAT 1 doit être mise en œuvre sans retard¹⁰⁹.

On perçoit donc sans peine la pression que mettent les droits populaires, en particulier les initiatives, sur le camp plus libéral en matière d'aménagement du territoire. Si l'initiative « Contre le bétonnage » a été retirée de manière conditionnelle, d'autres textes sont en gestation ou pourraient bientôt aboutir. Quand bien même aucun n'a obtenu de majorité devant le peuple, le recours aux droits populaires aura largement imprégné le travail législatif¹¹⁰.

Ce phénomène est théorisé de longue date en politique suisse. En 1970 déjà, NEIDHART évoquait l'effet « épée de Damoclès » des référendums, contraignant les parties pourtant dominantes au Parlement à effectuer des compromis larges lors du processus législatif plutôt que de « passer en force » quitte à tout perdre par la suite¹¹¹. On peut partir du principe qu'il en a été ainsi dans le cas présent. Comme le relève VOUTAT, « plusieurs études ont montré que les droits populaires (initiative et référendum) favorisent l'expression institutionnelles d'oppositions plurielles [...] et introduisent de l'imprévisibilité. Ils induisent en outre des blocages, voire génèrent un « stress » du système politique, en raison des surcharges auxquelles il est régulièrement soumis, et limitent sa capacité d'adaptation, mais ils en accroissent aussi la légitimité »¹¹².

Plusieurs études mettent ainsi l'accent sur la « fonction tribunicienne » remplie par l'initiative et le référendum, qui favorisent l'expression institutionnelle d'oppositions plurielles, tout en contribuant à leur éclatement. Ils instituent un « canal de communication » entre le système politique et son environnement, mais ils introduisent de l'imprévisibilité.

V. Les risques

Nous venons de le voir, les obstacles et sources de blocage ont été nombreux et ont pesé de tout leur poids sur le processus de réalisation de la deuxième révision de la LAT. Mais celle-ci pose aussi un certain nombre de risques, que nous allons détailler ici.

A. Les risques liés à la protection juridique

1. La limitation du pouvoir de cognition du TF

En raison de la fédéralisation des exceptions (cf. *supra* III/A/3) concernant les constructions hors des zones à bâtir, de nombreuses dispositions ne se trouvent plus comme auparavant dans le droit fédéral, mais uniquement dans le droit cantonal ou dans la planification cantonale. Cela laisse craindre que le Tribunal fédéral ne soit plus habilité, dans un cas d'application concret, à

¹⁰⁷ BUSSLINGER, Initiative mitage.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Sur les fonctions de l'initiative populaire en règle générale, cf. ROHNER, p. 41 ss. En ce qui concerne le rôle de la démocratie dans l'aménagement du territoire, cf. MUGGLI, p. 112 ss.

¹¹¹ NEIDHART, p. 374.

¹¹² VOUTAT, p. 28 ss.

examiner avec un plein pouvoir de cognition les questions juridiques qui se posent. En effet, la violation du droit fédéral peut être invoquée devant le Tribunal fédéral (art. 95 lit. a LTF¹¹³), mais pas celle du droit cantonal. Cette limitation du pouvoir de cognition à l'examen d'une violation des droits constitutionnels selon l'art. 95 LTF aurait de graves conséquences, d'autant plus que dans de nombreux cas d'application concrets, une telle violation ne devrait justement pas exister.

2. La perte du droit de recours des associations

Selon les art. 2 et 12 de la LPN¹¹⁴, les organisations à but non lucratif ont un droit de recours si certaines conditions sont remplies. Parmi celles-ci, il faut notamment que le domaine en question soit une tâche fédérale. C'est le cas lorsqu'il s'agit de l'application de la législation fédérale au sens de l'art. 89 al. 2 lit. a LTF. Le Tribunal fédéral a par exemple décidé que le dimensionnement des zones à bâtir, inscrit aux art. 15 et 15a LAT depuis l'entrée en vigueur de la LAT 1 en 2014, constituait une telle tâche fédérale, raison pour laquelle un nouveau zonage peut être contesté par des organisations à but non lucratif, en particulier celles de protection du paysage (citées dans la loi)¹¹⁵.

On peut se demander si le projet de la CEATE-E supprime de telles tâches fédérales reconnues jusqu'à présent¹¹⁶. La cantonalisation des exceptions en dehors des zones à bâtir contenue dans le projet a pour conséquence que les dispositions se trouvent dans le droit cantonal ou dans la planification cantonale. Il n'est donc pas clair dans quelle mesure il s'agit encore dans ce contexte de l'application de la législation fédérale au sens de l'art. 89 al. 2 lit. a LTF¹¹⁷.

Si le droit de recours au sens des art. 2 et 12 LPN est caduc, la liste des problèmes potentiels s'allonge. En effet, en l'absence de droit de recours, il n'y a pas non plus de contrôle judiciaire possible. La jurisprudence du Tribunal fédéral dans le cadre de la construction en dehors des zones à bâtir a été et reste extrêmement importante. Elle a servi à l'application uniforme des dispositions relatives aux exceptions concernant les constructions hors de la zone à bâtir et à l'application du principe de séparation, et ce depuis l'entrée en vigueur de la LAT en 1980¹¹⁸. Au lieu de restreindre les droits de recours et de les soumettre à des obstacles, les administrés devraient pouvoir les exercer correctement. Plus ces derniers pourront faire valoir leurs droits, mieux seront garantis les moyens d'aménagement du territoire qui servent en fin de compte à atteindre les objectifs du droit de l'aménagement du territoire. Le droit de recours des associations est même considéré comme un principe fondamental dans un État de droit¹¹⁹. S'il tombe à l'eau, différents intérêts généraux ne peuvent plus être défendus, ce qui peut avoir de graves conséquences.

B. Retour dans les années 1970 ?

Le système des exceptions concernant les constructions hors zone à bâtir n'a pas toujours ressemblé à celui d'aujourd'hui. En effet, la LAT de 1980 ne comportait qu'un seul article sur ce thème, à savoir l'art. 24 LAT, qui se résumait à un seul alinéa¹²⁰. Comparé aux modifications

¹¹³ Loi sur le Tribunal fédéral (LTF), RS 173.110.

¹¹⁴ Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), RS 451.

¹¹⁵ ATF 142 II 509.

¹¹⁶ Pour une analyse approfondie, cf. AEMISEGGER/MARTI, p. 438 ss.

¹¹⁷ AEMISEGGER/MARTI, p. 438.

¹¹⁸ MARTI, *Föderalismus*, N 25 avec plus d'indications.

¹¹⁹ BOVAY, *Unification ou harmonisation*, p. 67 s. avec plus d'indications.

¹²⁰ RO 1979 1573.

apportées en 1998¹²¹ et 2007¹²², cet article peut être considéré comme un modèle du genre¹²³. Aujourd'hui, la LAT compte six articles avec un total de 25 alinéas, auxquels s'ajoutent tous les articles dans l'OAT.

Pour comprendre pourquoi nous en sommes là aujourd'hui, un bref regard sur le passé est nécessaire¹²⁴. En Suisse, la population et l'économie ont commencé à croître au 20^e siècle. Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'aménagement du territoire a commencé à s'établir lentement. La croissance rapide de la population exigeait plus d'espace pour pouvoir se loger correctement. Cela a entraîné un véritable *boom* de la construction. Les maisons ont été construites là où il y avait de la place, ce qui a accéléré le mitage du territoire. Des voix se sont élevées pour réclamer des réglementations. Celles-ci existaient certes déjà, mais pas encore au niveau national. L'ancrage de l'aménagement du territoire – auparavant encore l'aménagement local, régional et national – en tant que tâche publique a eu lieu le 14 septembre 1969 (art. 22^{quater} aCst.)¹²⁵. La Confédération a reçu la compétence de fixer les principes d'une utilisation judicieuse du sol et d'une occupation ordonnée du territoire. Elle a mis en œuvre cette tâche avec la LAT de 1980. Cette loi était strictement réglementée, peut-être un peu trop. En effet, les adaptations qui ont suivi ont toutes exigé un assouplissement, notamment en ce qui concerne la construction hors des zones à bâtir.

Aujourd'hui, nous nous retrouvons avec une loi qui, depuis son entrée en vigueur il y a 44 ans, n'a cessé d'être assouplie dans le cadre des exceptions pour les zones agricoles. Avec la LAT de 1980, la Confédération a sans doute répondu de manière trop extrême au *boom* de la construction et au mitage du territoire. Les cantons ne l'ont pas oublié jusqu'à aujourd'hui. Cette réaction extrême a des ramifications sans fin : il est aujourd'hui encore extrêmement difficile, voire impossible, de limiter les constructions en dehors des zones à bâtir. Ainsi, les cas d'exception se multiplient lentement mais sûrement. Davantage d'exceptions pour la construction hors zone à bâtir signifie logiquement davantage de constructions en zone agricole. Même si l'on essaie de les regrouper et de ne pas autoriser les constructions n'importe où, elles se trouvent néanmoins souvent en zone agricole — alors que celle-ci devrait servir en premier lieu à l'agriculture. Bien que la perte de terres agricoles soit aujourd'hui beaucoup moins importante qu'il y a 50 ans, elle est néanmoins présente. Si cette évolution se poursuit sans changement dans les années à venir, le risque que nous nous dirigeons à nouveau, quoiqu'un peu plus lentement, vers une utilisation du sol comme dans les années 1970 est en tout cas présent.

VI. Les perspectives

A. Retirer l'initiative : la seule solution ?

Le 19 octobre 2023, le comité d'initiative annonce qu'il a décidé à une « large majorité », à savoir 14 voix sur 17, de procéder au retrait conditionnel de l'initiative paysage¹²⁶.

Les arguments de ce retrait sont logiques : le texte final accepté par les Chambres fédérales a repris dans les grandes largeurs la préoccupation clé de voûte de l'initiative, la stabilisation du nombre et de la surface des bâtiments. Même s'il n'y aura pas d'arrêt absolu, comme le

¹²¹ RO 2000 204.

¹²² RO 2006 2197, RO 2007 2701, RO 2007 3637.

¹²³ GRIFFEL, *Raumplanungs- und Baurecht*, p. 159.

¹²⁴ Pour une histoire complète de l'aménagement du territoire en Suisse, cf. LENDI, p. 7 ss ou MARTI, *Geschichte*, p. 951 ss.

¹²⁵ FF 1969 I 1329.

¹²⁶ INITIATIVE PAYSAGE, Communiqué du 19.10.2023 ; FF 2023 2489.

demandaient les initiants, leurs exigences sont tout de même largement satisfaites. En outre, le principe de séparation est explicitement ancré dans la Constitution fédérale. Le projet de loi a beau être un compromis, il a su convaincre le comité d'initiative.

Néanmoins, on peut se demander pourquoi les organisations de protection de la nature et du paysage n'ont pas souhaité aller jusqu'au bout de leur démarche, alors que la deuxième révision de la LAT a obtenu une unanimité au Parlement ? En réalité, ce retrait conditionnel est très logique et s'explique par de nombreuses raisons, stratégiques pour commencer. Premièrement, la mise en œuvre de l'initiative prendrait largement plus de temps que celle de la loi. La deuxième révision de la LAT, en l'état, est donc le moyen le plus rapide d'atteindre l'objectif de stabilisation.

En outre, il faut noter que l'unanimité dans les deux Chambres sur la LAT 2 condamne pour ainsi dire les chances de l'initiative, déjà pas très grandes, devant le peuple. Il est en effet difficile d'imaginer des partis ayant voté unanimement le contre-projet indirect faire par la suite campagne pour l'initiative. Les initiants ont donc tout intérêt à plutôt privilégier ce contre-projet indirect. Car une défaite devant le peuple entamerait leur crédibilité, notamment en lien avec d'autres textes lancés en parallèle par les organisations proches de la nature (l'initiative biodiversité¹²⁷, par exemple, lancée par les mêmes milieux).

Ensuite, un « acharnement » des initiants pourrait même représenter un autogoal : avec ce retrait conditionnel, le texte de l'initiative continue de peser de tout son poids sur l'élaboration de la loi. En cas de passage devant le peuple et de défaite (le scénario de loin le plus probable), les rapports de force auraient pu s'inverser. Il faut, aussi, prendre en compte l'aspect politique : quel élu sous la Coupole, après avoir voté en faveur du contre-projet indirect, aurait accepté de devenir le visage de l'initiative ? Rappelons enfin que mener une campagne coûte cher : au vu des chances très modiques de l'initiative, l'argent pourrait être mieux investi ailleurs, surtout pour un camp politique dont les moyens ne sont pas infinis.

Malgré cette issue logique pour l'initiative, qui semble ne pas faire de vague au sein des organisations qui l'avaient lancée, il y a des voix qui critiquent le retrait conditionnel. Elles sont assez retentissantes outre-Sarine, notamment dans la presse. Ainsi, les Prof. Dr. GRIFFEL et Prof. Dr. RAUSCH, deux experts et pionniers dans le domaine de l'aménagement du territoire et dans le droit des constructions et de l'environnement, ont pris la plume avec un ton très critique. À noter que RAUSCH est également membre du comité d'initiative.

GRIFFEL juge « incompréhensible » qu'un retrait conditionnel de l'initiative ait été ne serait-ce qu'envisagé. Et ce alors qu'il avoue lui-même que les initiatives au niveau fédéral – en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire et du droit de l'environnement – n'ont pas pour vocation première ou même pour ambition d'être acceptées par le peuple¹²⁸. Ses critiques visent plutôt le projet de LAT 2 au profit duquel le texte a été retiré. Pour lui, le texte de loi est « *missraten* », « *schlecht und unausgereift* » (« raté, mauvais et inabouti »)¹²⁹. Ses critiques se cristallisent autour de deux points :

- La délégation aux cantons hors de la zone à bâtir est une forme de chèque en blanc pour une compétence qui devrait être fédérale. C'est très problématique au sens du principe de proportionnalité (art. 164 Cst.), puisqu'il n'appartient pas au plan directeur cantonal d'établir des dispositions de base¹³⁰. Cette compétence devrait rester dans les mains du législateur. Le Tribunal fédéral l'a d'ailleurs rappelé : « l'article 164 alinéa 1^{er} Cst. doit

¹²⁷ Cf. <https://www.initiative-biodiversite.ch> (consulté le 21.10.2023).

¹²⁸ GRIFFEL, *Volksinitiative*, p. 401.

¹²⁹ GRIFFEL, *RPG 2*, p. 458 ; GRIFFEL, *Bauzonen*, p. 26.

¹³⁰ Du même avis : MARTI, *Geschichte*, p. 962 avec plus d'indications.

garantir que le Parlement remplit effectivement les obligations législatives qui lui incombent et n’y échappe pas en procédant à des délégations de compétence »¹³¹.

- L’approche de la planification constitue un complément aux règles actuelles en ce qui concerne les constructions hors de la zone à bâtir. Cela ne conduit en aucun cas à une simplification ; bien au contraire, selon GRIFFEL, cela rajoute une deuxième couche de difficulté à un système déjà complexe¹³². Pas étonnant donc, explique-t-il, que le projet voté aux chambres fédérales soit par endroits incompréhensible même pour des spécialistes de l’aménagement du territoire.

Pour toutes ces raisons, constituer l’initiative en contre-projet indirect est inopportun. GRIFFEL a donc décidé de se retirer de l’organisation Pro Natura et de la Fondation pour la protection et l’aménagement du paysage. Le fait d’avoir collaboré dès le début uniquement avec les représentants des divers intérêts, plutôt que des expertes, est une grosse erreur. Au lieu de se baser sur les compétences, l’expérience et les objectifs des spécialistes du droit de l’aménagement du territoire, on a simplement voulu dès le départ trouver un compromis entre les différents intérêts.

Les mots de GRIFFEL sont très virulents, davantage que ceux de RAUSCH. Pour lui, le retrait de l’initiative ne se justifie pas pour une raison très simple : le texte voté au Parlement est très loin de reprendre les exigences de base des initiants – au contraire, il est même contre-productif puisqu’il va à son encontre¹³³. Le professeur veut bien entendu parler des zones spéciales et estime qu’elles représentent des « zones à bâtir hors zones à bâtir ». Pour lui, le comité d’initiative a eu peur d’être désavoué par le peuple et a donc privilégié le retrait. Pourtant, la partie n’était pas jouée d’avance à ses yeux : il rappelle que l’initiative de Rothenturm (« Pour la protection des marais »¹³⁴) était donnée perdante, de même que l’initiative des Alpes¹³⁵ ou celle sur les résidences secondaires¹³⁶ (la fameuse initiative « Weber », devenue LRS¹³⁷). Or, toutes ont réussi à passer la rampe en votation populaire¹³⁸.

Certes, les comparaisons avec la LRS doivent être faites avec prudence : la LAT est un dossier très technique, beaucoup plus difficile à « vendre » au citoyen que les lits froids et vides en Valais. Il n’empêche que RAUSCH estime qu’il est toujours préférable, à des fins de protection de l’environnement, d’aller en votation et d’essayer de sensibiliser la population, plutôt que de retirer le texte et de ne même pas thématiser la question devant le peuple.

B. Le Valais – un canton avec trop de pouvoir ?

Ce travail l’a déjà évoqué : le canton du Valais constitue un cas très particulier. Il s’oppose avec véhémence à un durcissement des règles en vigueur et s’engage pour un assouplissement des exceptions au principe de l’interdiction de construire en dehors de la zone à bâtir ainsi que pour une plus grande marge de manœuvre au niveau cantonal. Il vaut la peine d’examiner d’un peu plus près les raisons sous-jacentes à cette opposition de principe.

¹³¹ ATF 133 II 331, consid. 7.2.1.

¹³² GRIFFEL, *Bauzonen*, p. 26.

¹³³ Pour tout le paragraphe, cf. DYTTRICH, WOZ 19.10.2023.

¹³⁴ CHF, Initiative Rothenturm.

¹³⁵ CHF, Initiative Alpes.

¹³⁶ DETEC, Initiative Weber.

¹³⁷ Loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS), RS 702.

¹³⁸ Selon MUGGLI, p. 119 s., l’initiative sur les résidences secondaires a convaincu en grande partie parce que le contre-projet se contentait de renvoyer la balle aux cantons, plutôt que de proposer des mesures complètes pour régler le problème.

Pour comprendre, notamment pour ceux qui ne connaissent pas bien le Valais, il suffit d'observer des images aériennes¹³⁹ pour voir à quel point ce canton constitue un « *Sonderfall* » : l'aménagement du paysage y est unique en Suisse, avec beaucoup de constructions isolées. Une particularité qui n'est pas due seulement à la topologie de ce canton très alpin, mais plutôt aux décisions prises dès les années 1970, lorsque la population valaisanne s'est éloignée des villes pour aller « coloniser » les régions de montagne¹⁴⁰.

Certaines constructions ont été érigées dans des endroits isolés en zone agricole, avec l'espoir (ou la spéculation) que d'autres bâtiments allaient voir le jour autour. Or, la création et l'entrée en vigueur de la LAT a « gelé » la situation et de nombreuses constructions sont donc restées en place, isolées et dispersées en zone agricole. Le canton essaie depuis de sauver la situation, avec souvent une vision diamétralement opposée du législateur fédéral : les autorités valaisannes préféreraient autoriser davantage de constructions, pour éviter ce qui est devenu *de facto* un mitage du territoire cantonal. C'est pourquoi il s'est engagé depuis des générations de dirigeants cantonaux en faveur d'un assouplissement de la LAT, voire un régime spécial pour le Valais.

Les récentes deux révisions partielles ont montré qu'il n'est pas si simple de constituer des règles « à la carte ». L'initiative « Weber » a prouvé que les autres cantons ne souhaitent pas laisser le Valais faire sa petite cuisine, et que les Suisses sont attachés à la préservation des paysages dans des régions de montagne – même si cela prétérite les cantons directement concernés, comme le Valais qui milite pour une législation plus libérale afin de doper son économie. Reste que le canton ferait mieux, à mon avis du moins, de tenter de développer une vision cohérente d'urbanisation à l'échelle du canton entier, plutôt que de tenter d'autoriser des constructions çà et là en espérant corriger des erreurs qui ne peuvent plus vraiment l'être. Ce qui n'est néanmoins pas facile en Valais, canton où les communes jouissent de beaucoup de marge de manœuvre en ce qui concerne la planification et les processus décisionnels en matière d'aménagement du territoire¹⁴¹.

Il faut relever que le cas spécial du Valais a aussi été créé à cause de l'histoire particulière de ce canton, historiquement agricole. Mais, au 19^e siècle, de nombreux Valaisans ont émigré, parfois de l'autre côté de l'Atlantique, en raison de la paupérisation économique, le canton ayant le plus haut taux d'émigration du pays¹⁴². Or, les conditions de vie en Valais se sont massivement améliorées grâce au développement de l'industrie et surtout du tourisme¹⁴³. Aujourd'hui, le canton est celui qui attire le plus de touristes en Suisse, en particulier en hiver ou en périodes de randonnée. Il n'est donc pas étonnant que le canton s'engage aussi fortement pour assouplir la LAT, notamment en ce qui concerne les infrastructures d'hiver, et que le *lobbying* de la Fédération suisse du tourisme ait été aussi fort. Et efficace, puisqu'elle a pu obtenir toutes les modifications qu'elle souhaitait dans le cadre de la 2^e révision de la LAT¹⁴⁴. Même si les doléances valaisannes sont compréhensibles, on peut s'interroger sur le bienfondé qu'un canton puisse obtenir autant d'exceptions ; cela pourrait créer un précédent pour d'autres cantons dans d'autres domaines (le canton de Zoug et les cryptomonnaies, un exemple parmi tant d'autres). Cela invite à un approfondissement, par exemple dans un futur travail en droit, sur la difficulté à légiférer dans des domaines où le fédéralisme joue un rôle particulièrement important.

¹³⁹ CONFÉDÉRATION SUISSE, Géocatalogue.

¹⁴⁰ ARLETTAZ, *Gesellschaft*.

¹⁴¹ À ce sujet, cf. FOURNIER, p. 146 ss.

¹⁴² ARLETTAZ, *Gesellschaft*.

¹⁴³ EVÉQUOZ-DAYEN, *Wirtschaft*.

¹⁴⁴ FST, *Raumplanungsgesetz*.

C. L'impact de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur le législateur

La jurisprudence du Tribunal fédéral a historiquement joué un grand rôle en matière d'aménagement du territoire, en particulier en ce qui concerne la protection du paysage. En tant que plus haute Cour du pays, il a souvent eu à trancher dans des conflits difficiles de compatibilité de projets de construction avec la protection de la nature et de l'environnement. On peut penser, par exemple, à la construction de centrales hydroélectriques et à leur compatibilité avec le droit de la protection de l'environnement¹⁴⁵ ou à l'infrastructure liée à l'aviation¹⁴⁶.

À noter que des craintes ont été émises quant au rôle que pourrait endosser le TF et sa jurisprudence dans le domaine de l'aménagement du territoire. Prenons pour preuve les comportements « préventifs » de la part des parlementaires, par exemple l'art. 8 al. 1 bis P-LAT qui a été rédigé expressément pour préciser la volonté du législateur : le Conseil des États, et en particulier le groupe du Centre, voulait éviter que son travail ne soit torpillé par une future décision du Tribunal fédéral. Comme l'a mentionné MAZZONE (Verts/GE), la discussion dans la chambre des cantons avait précisément cet objectif : « Par rapport à la préoccupation en lien avec le Tribunal fédéral, le débat du Conseil des États a clarifié de manière absolument évidente la volonté du législateur »¹⁴⁷.

Pour illustrer cet état de fait, on peut citer l'exemple de la commune de Meikirch¹⁴⁸ : le Tribunal fédéral s'est retrouvé confronté à la question de savoir si les cantons devaient, ou alors seulement pouvaient, introduire une taxe sur la plus-value pour les changements d'affectation et les classements en zone à bâtir. Comme les nouveaux classements en zone à bâtir ne sont plus possibles, le Tribunal fédéral a décidé que les cantons avaient l'*obligation* d'introduire une taxe sur la plus-value pour les changements d'affectation et les suraffectations.

Cette décision a suscité l'irritation et de nombreuses discussions au sein du Parlement, qui estimait que la volonté du législateur était en fait claire : les cantons *peuvent* introduire une taxe sur la plus-value pour les changements d'affectation et les surclassements, mais ils ne sont pas obligés de le faire. Sur la base de ce constat, la disposition en question a été adaptée afin que la volonté du législateur soit clairement ancrée dans le texte de loi.

L'exemple de Meikirch est révélateur du champ de tension entre le législateur et le TF. Cette répartition des rôles en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature et du paysage mériterait également un approfondissement, à la lueur de la récente évolution du droit.

VII. Et maintenant ?

A. Référendum très peu probable

L'initiative paysage a été retirée de manière conditionnelle par le comité d'initiative¹⁴⁹. Toutefois, pour des raisons formelles, le texte va tout de même être traité lors de la session d'hiver par le Conseil national. Selon les art. 73a et 75a al.2 LPD, le retrait de l'initiative ne sera effectif que lorsque la modification du 29 septembre 2023 de la LAT, en tant que contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, entrera effectivement en vigueur. Cette modification est soumise au référendum facultatif, dont le délai court jusqu'au 15 février 2024¹⁵⁰. Si ce délai est dépassé

¹⁴⁵ Cf. de manière exemplaire ATF 143 II 241.

¹⁴⁶ Commentaire LPN-MARTI, chapitre 2 N 59 s.

¹⁴⁷ BO CE 2022, 468 (Mazzone).

¹⁴⁸ TF, arrêt 1C_233/2021 du 5 avril 2022.

¹⁴⁹ FF 2023 2489.

¹⁵⁰ FF 2023 2488.

sans qu'un référendum soit lancé, le retrait de l'initiative deviendra effectif. Toutefois, si un référendum aboutit, le peuple sera amené à se prononcer. Si la modification de la loi est rejetée lors du vote référendaire, l'initiative sera soumise aux urnes.

Il est toutefois peu probable que le peuple ait à se prononcer sur l'initiative. Il faut en premier lieu qu'un référendum soit lancé. Le délai est de 100 jours (art 141 al. 1 Cst.) pour rassembler 50'000 signatures, alors il faut que huit cantons fassent usage de leur droit au référendum (art. 141 al. 1 Cst.). Récolter autant de signatures dans un laps de temps aussi court nécessite une bonne organisation logistique ainsi que de grands moyens financiers. Il y a fort à parier que si un référendum était envisagé, la récolte aurait commencé immédiatement après les votations finales au Parlement. Lors de la rédaction du présent travail, aucune annonce de référendum n'avait été faite à la Chancellerie fédérale, ni par une personne, ni par une organisation¹⁵¹. Les partis politiques, qui sont le plus souvent à la base des référendums, ayant voté pour la révision de loi de manière unanime, il est très peu probable, pour ne pas écrire impossible, qu'ils lancent un référendum. Il en va de même pour les organisations de protection du paysage, qui ont décidé de retirer leur initiative. Les chances qu'un référendum aboutisse d'ici au 15 février sont donc extrêmement minces, voire nulles.

B. Une prochaine révision ?

L'histoire du droit de l'aménagement du territoire est longue et pour le moins mouvementée. La loi, qui a maintenant 44 ans, a été révisée à plusieurs reprises avec l'intention de l'améliorer. Mais d'une manière ou d'une autre, le législateur ne parvient pas vraiment à concrétiser cette intention. L'expérience a montré qu'il ne faut généralement pas une éternité pour que l'appel à une nouvelle révision de la LAT se fasse entendre. La modification de la LAT approuvée le 29 septembre 2023 fait, elle aussi, l'objet de nombreuses critiques. Il n'est donc pas exclu que la LAT soit à nouveau adaptée dans un avenir proche. Tôt ou tard, il faudra la réviser d'une manière ou d'une autre, car sans adaptation de la loi à la réalité, il sera difficile de réaliser un aménagement du territoire conforme aux objectifs constitutionnels. Toutefois, la forme exacte que prendra cette adaptation reste inconnue. Les possibilités sont les suivantes :

Une nouvelle loi ? La LAT serait alors entièrement remplacée. Cela supposerait que le législateur prenne d'abord du recul pour avoir une vue d'ensemble. Cette étape permettrait d'intégrer de nouvelles philosophies au lieu de se contenter d'essayer d'améliorer les existantes. L'élaboration d'une nouvelle loi représente néanmoins un grand défi, car un tel projet pourrait facilement prendre plusieurs années et le droit de l'aménagement du territoire n'est pas connu pour sa simplicité. Un nouveau départ permettrait d'élaborer une meilleure structure globale. En effet, il est difficile, même pour les experts, d'avoir une vue d'ensemble de la LAT actuelle, en particulier des dispositions relatives à la construction en dehors des zones à bâtir. Ainsi, on pourrait même se demander s'il ne serait peut-être pas judicieux de régler ces dispositions dans une loi séparée. Reste qu'après quatorze ans à légiférer, il est peu probable que les parlementaires et les différents groupes d'intérêt veuillent se relancer dans une telle aventure.

Une énième révision ? Ce serait en principe plus rapide à mettre en œuvre qu'un projet de loi entièrement nouveau. Mais cela maintiendrait alors le cadre de base de la LAT, et pourrait être perçu comme une simple couche de peinture fraîche alors que le souci est peut-être plus profond. La modification de loi votée le 29 septembre dernier déterminera sans doute là où des manquements vont apparaître. Cela aura alors des répercussions sur la question de savoir si la

¹⁵¹ CHF, Objets pendants.

LAT doit encore être révisée ou non, et à quels aspects une éventuelle révision devrait être consacrée.

Enfin une solution ? Et si l'actuelle révision donnait satisfaction ? Certes, le chemin a été sinueux et certains spécialistes critiquent le projet. Ils auraient fait autrement, certes, mais la question est ailleurs : est-ce qu'un projet plus technique aurait été en mesure de recueillir un tel soutien politique ? Il est facile de dire *a posteriori* que le projet aurait été meilleur si l'ARE avait fait appel à des experts dès le début. Or, il n'est pas certain qu'un tel projet aurait survécu jusqu'à aujourd'hui et encore moins possible d'affirmer qu'il aurait obtenu une unanimité sous la Coupole. Aussi parfait qu'aurait été le projet, il ne sert à personne s'il ne trouve pas de majorité. On peut donc se demander si la modification présentée aujourd'hui n'est pas la meilleure chose qui ait pu être réalisée dans ces circonstances compliquées.

VIII. Conclusion

Où va-t-on, donc, en matière d'aménagement du territoire ? Actuellement, nous le savons : avec l'aboutissement de la LAT 2, sous réserve évidemment d'absence de référendum, le législateur fédéral s'est enfin doté de la loi révisée après laquelle il courait depuis quatorze ans. La mise à jour nécessaire a donc été effectuée. Mais la traduction allemande de l'aménagement du territoire est évocatrice : « *Raumplanung* », littéralement « planifier l'espace ».

C'est tout le problème du législateur, forcé de résoudre des problèmes existants, voire antérieurs, plutôt qu'anticiper les développements. Si l'on regarde dans le rétroviseur, c'est cet état de fait qui a engendré les problèmes, en matière de développement du territoire. On peut penser à la très émotionnelle initiative sur les résidences secondaires : le psychodrame qu'elle a engendré en Valais aurait sans doute pu être évité, si l'on n'avait pas laissé autant de marge de manœuvre à ce canton qui a logiquement fait cavalier seul et privilégié ses propres intérêts.

Mais cela reste plus facile à dire qu'à faire : comme ce travail l'a montré, la deuxième révision partielle de la LAT a tous les ingrédients du compromis extrêmement difficile à trouver. En somme, c'est un enchevêtrement de toutes les spécificités qui font la Suisse : les trois niveaux décisionnels (communes, cantons, Confédération), les obstacles du fédéralisme, la multilatéralité politique, les blocages potentiels via les droits populaires...

Il convient donc de laisser une chance à cette modification de loi, qui a le mérite de combler de nombreuses lacunes, notamment en ce qui concerne l'autonomie des cantons. Les voix contraires sont certes bruyantes, mais pas si nombreuses si l'on prend en compte le panel extrêmement large des intérêts impliqués. Cela pousse à une certaine forme d'optimisme mesuré pour le futur.

Même si le législateur croule sous la charge de travail et que ces quatorze années ont peut-être découragé les parlementaires de se replonger rapidement dans l'aménagement du territoire, cela devrait rester l'enseignement principal de la LAT : la Suisse a tout à gagner à ce que la loi influence le comportement des acteurs (cantons, communes, population), plutôt que l'inverse.