

L'art. 15 LAT : un projet surdimensionné ?

**Étude du nouveau droit fédéral de l'aménagement du
territoire en matière d'urbanisation et aperçu de la mise en
œuvre cantonale**

Mémoire de Maîtrise universitaire

par

ANDREA FRATTOLILLO

sous la direction du

Professeur ETIENNE POLTIER

Automne 2016

Table des matières

Bibliographie.....	V
Abréviations.....	XVII
Introduction.....	1
Première partie : La révision partielle du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.....	3
1. Bref historique de la révision.....	3
1.1. Initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) ».....	3
1.2. Projet de la loi sur le développement territorial (P-LDTer).....	4
1.3. Contre-projet indirect de révision partielle de la LAT.....	5
2. La révision au niveau législatif fédéral.....	6
2.1. Buts et principes de la révision.....	6
2.2. Nouveautés sous l'angle de la planification directrice et des plans d'affectation.....	9
2.2.1. Rappel théorique sur les plans directeurs et les plans d'affectation (définition, nature juridique, délimitations).....	10
2.2.1.1. Les plans directeurs.....	11
I. Notion.....	11
II. Nature juridique.....	13
2.2.1.2. Les plans d'affectation.....	14
I. Notion.....	14
II. Nature juridique.....	15
III. Les différentes formes.....	15
IV. Les différentes zones.....	16
2.2.2. Nouveautés liées aux articles 8, 8a LAT et 4 ss OAT, notamment en lien avec l'art. 15 LAT.....	17
2.2.2.1. Études de base (art. 6 LAT et 4 OAT).....	17
2.2.2.2. Contenu minimal du plan directeur (art. 8 LAT et 5 OAT).....	18
2.2.2.3. Urbanisation et prévisions concernant les besoins en zone à bâtir (art. 8a, 15 LAT et 5a OAT).....	22
I. Focalisation sur l'urbanisation au niveau cantonal.....	22
A. Définition du territoire d'urbanisation.....	22

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

B. Méthodes pour définir le territoire d'urbanisation.....	23
a) Introduction.....	23
b) Les limites quantitatives.....	25
c) Les différentes variantes déterminant l'extension du territoire d'urbanisation.....	27
C. Autres éléments en matière d'urbanisation.....	28
D. Les mandats pour garantir l'application correcte de l'art. 15 LAT.....	29
II. Nouvelle méthode du calcul des besoins.....	32
A. Types de zones à bâtir (typologie fédérale).....	33
B. Taux cantonal d'utilisation.....	35
a) Nombre de personnes attendues dans les quinze ans.....	38
b) Capacité cantonale d'accueil.....	40
c) Facteur de consommation individuelle de sol maximal.....	41
d) Mise en œuvre (?)......	44
C. Constitutionnalité et légalité du régime de dimensionnement (survol).....	45
D. Approbation des plans directeurs.....	47
2.2.3. Principes et conditions supplémentaires pour la mise en zone à bâtir découlant de l'art. 15 LAT.....	48
2.2.3.1. Introduction.....	48
2.2.3.2. Les principes applicables aux zones à bâtir.....	49
I. Les besoins prévisibles pour les quinze ans.....	49
II. La coordination par-delà les frontières communales.....	50
III. Le respect des buts et des principes de l'aménagement du territoire.....	51
2.2.3.3. Les conditions au classement en zone à bâtir.....	52
I. Le caractère constructible des terrains.....	53
II. Les terrains largement bâtis.....	53
III. Les terrains probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années.....	54
IV. La mobilisation préalable des réserves d'utilisation au sein des zones à bâtir existantes.....	56
V. L'équipement et la construction des terrains à l'échéance de quinze ans.....	58
A. L'équipement dans les quinze ans.....	58
B. La construction dans les quinze ans.....	59

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

VI. La disponibilité des terrains.....	60
A. Définition et mesures envisageables.....	60
B. Le déclassement en particulier.....	62
VII. La mise en œuvre du plan directeur.....	64
VIII. La compensation et la surcompensation en cas de (net) surdimensionnement.....	65
2.3. Droit transitoire.....	71
2.4. Critique du texte légal.....	75
2.5. Conclusion intermédiaire.....	79
Deuxième partie : La mise en œuvre dans les cantons ; thèmes choisis.....	80
3. Les plans cantonaux déjà approuvés.....	80
3.1. Zurich.....	80
3.1.1. Le double TCU.....	80
3.1.2. La question des mandats dans le canton de Zurich.....	83
3.2. Bâle-Ville.....	84
3.2.1. Les nouveaux classements en zone à bâtir : défi ou réelle possibilité pour le canton de Bâle-Ville ?.....	84
3.2.2. La question des mandats dans le canton de Bâle-Ville.....	85
3.3. Genève.....	87
3.3.1. Un dimensionnement un peu (trop) flou.....	87
3.3.2. La question des mandats dans le canton de Genève.....	91
3.4. Berne.....	92
3.4.1. Le dimensionnement du canton de Berne ou la problématique de la méthode choisie..	92
3.4.2. La question des mandats dans le canton de Berne.....	95
3.5. Lucerne.....	98
3.5.1. L'utilisation d'un outil plus complet pour le dimensionnement des zones à bâtir des communes ?.....	98
3.5.2. La question des mandats dans le canton de Lucerne.....	99
3.6. Appréciation critique.....	101
3.6.1. La pratique peu claire de l'ARE en matière de dimensionnement.....	101
3.6.2. Des mandats quasiment inexistants.....	103
4. Les irréductibles vaudois.....	104
4.1. Le dimensionnement dans le canton de Vaud.....	105

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

4.1.1. Le TCU vaudois ; un calcul aux limites de la méthode fédérale ?.....	105
4.1.2. La question des mandats dans le canton de Vaud.....	109
4.2. Les transferts de droits à bâtir.....	114
4.2.1. Généralités fédérales et vaudoises.....	114
4.2.2. La situation pendant le droit transitoire.....	117
4.2.3. La situation postérieure au droit transitoire.....	118
4.3. Droit transitoire dans le canton de Vaud – Thèmes choisis.....	119
4.3.1. L'art. 52a al. 2 OAT ; une interprétation vaudoise ?.....	119
4.3.1.1. L'affaire d'Orbe (arrêt TF 1C_562/2015 du 25 mai 2016) ; confondre vitesse et précipitation ?.....	121
4.3.1.2. L'affaire de Coppet (arrêt CDAP AC.2015.0011 du 18 mars 2016).....	122
4.3.1.3. La révision du plan général d'affectation de Montreux – les problèmes d'un plan de première génération.....	124
4.3.2. La zone réservée comme modus operandi de prédilection et les autres instruments vaudois à disposition.....	126
Conclusion :	132

Bibliographie

- ADANK NATHALIE F., *Le contrat de planification – Utilité, admissibilité et régime du contrat d'aménagement du territoire*, Thèse Fribourg, Genève – Zurich - Bâle 2016 (ci-après ADANK).
- AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse – Volume II Les droits fondamentaux*, 3ème édition, Berne 2013 (ci-après AUER/MALINVERNI/HOTTELIER).
- BERTSCHI MARTIN, *Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen : Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen*, Thèse, Zurich 2001 (ci-après BERTSCHI).
- BESSE MARC-OLIVIER, *Le régime des plans d'affectation, En particulier le plan de quartier*, Thèse Lausanne, Genève – Zurich – Bâle 2010 (ci-après BESSE).
- BLIND SONIA/PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA, *La LAT en pratique - Les cantons sont en route*, *Inforum VLP-ASPAN 1/2016*, Berne 2016 (ci-après BLIND/PERREGAUX DUPASQUIER).
- BOVAY BENOÎT, *Les accords de transfert de droits à bâtir entre communes et la révision de la LAT in Droit de la Construction 2016 p. 136-138*, Fribourg 2016 (ci-après BOVAY, DC 2016).
- BOVAY BENOÎT/KILANI FERYEL, *Le contrôle incident des plans d'affectation lors de la procédure de permis de construire in Revue de droit administratif et fiscal (RDAF) 2016 I 32*, Lausanne 2016 (ci-après BOVAY/KILANI).
- BRAHIER JEAN-MICHEL, *Installations dangereuses et aménagement du territoire, Protection contre les accidents majeurs et maîtrise des constructions à proximité des installations dangereuses*, Thèse Fribourg, Zurich 2010 (ci-après BRAHIER).
- FLÜCKIGER ALEXANDRE, *Le régime juridique des plans, l'exemple du plan de gestion des déchets*, Thèse, Lausanne 1996 (ci-après FLÜCKIGER, *le régime des plans*).
- FLÜCKIGER ALEXANDRE, *Limiter la population pour protéger l'environnement et garantir une occupation rationnelle du territoire in Pratique juridique actuelle (PJA) 2014, p. 171*, Zurich/St-Gall 2014 (ci-après FLÜCKIGER, *Limiter la population*).
- FLÜCKIGER ALEXANDRE, *La création et le dimensionnement des zones à bâtir : Enjeux et méthodes in ZUFFEREY/WALDMANN (Éditeurs), Revision Raumplanungsgesetz 2014/Révision*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

2014 de la loi sur l'aménagement du territoire – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen ?/Faire du vieux avec du neuf ?, Zurich – Bâle – Genève 2015 (ci-après FLÜCKIGER).

- FLÜCKIGER ALEXANDRE/GRODECKI STÉPHANE, *Art. 15* in AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Éditeurs), *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich 2010 (ci-après FLÜCKIGER/GRODECKI).
- GRIFFEL ALAIN, *Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell*, Zurich/St-Gall 2014 (ci-après GRIFFEL).
- GRISEL ANDRÉ, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984 (ci-après GRISEL).
- GUY-ECABERT CHRISTINE, *Zoom, grand angle et mise au point sur les plans territoriaux in Planification territoriale – Droit fédéral et spécificités cantonales (Cahiers Genevois)*, Genève 2013 (ci-après GUY-ECABERT).
- HÄNNI PETER, *Die gesetzgeberischen Entwicklungen im Planungs-, Bau- und Umweltrecht in Schweizerische Baurechtstagung 2015... für alle, die baue.*, Fribourg 2015 (ci-après HÄNNI, *Gesetzgeberischen Entwicklungen*).
- HÄNNI PETER, *Die Rückzonungspflicht nach dem revidierten Raumplanungsgesetz : Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung* in ZUFFEREY/WALDMANN (Éditeurs), *Revision Raumplanungsgesetz 2014/Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen ?/Faire du vieux avec du neuf ?*, Zurich – Bâle – Genève 2015 (ci-après HÄNNI, *Rückzonungspflicht*).
- HÄNNI PETER, *Planung-, Bau-, und besonderes Umweltschutzrecht*, 6ème édition, Berne 2016 (ci-après HÄNNI).
- JOMINI ANDRÉ, *Art. 10a* in MOOR/FAVRE/FLÜCKIGER (Éditeurs), *Commentaire Stämpfli LPE*, Berne 2011 (ci-après JOMINI, Art. 10a).
- JOST FELIX, *Grösse und Lage von Bauzonen nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht*, Thèse, Zurich 2000 (ci-après JOST).
- KISSLING SAMUEL, *La création de zones à bâtir : une exception*, *Inforum VLP-ASPAN 2/2016*, Berne 2016 (ci-après KISSLING).
- MAHAÏM RAPHAËL, *Dimensionnement des zones à bâtir : changement de paradigme sous les*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

auspices de la durabilité in *Droit de la construction (DC) 2014* p. 223, Fribourg 2014 (ci-après MAHAIM, DC 2014).

- MAHAIM RAPHAËL, *Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire*, Thèse Fribourg, Zurich 2014 (ci-après MAHAIM).
- MAHON PASCAL, Art. 73 in AUBERT/MAHON (Éditeurs), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich – Bâle – Genève 2003 (ci-après MAHON, Art. 73).
- MARTI ARNOLD, *Richtplanung im Bereich der Siedelung* in ZUFFEREY/WALDMANN (Éditeurs), *Revision Raumplanungsgesetz 2014/Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen ?/Faire du vieux avec du neuf ?*, Zürich – Basel – Genf 2015 (ci-après, MARTI).
- MOOR PIERRE, Art. 14 in AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Éditeurs), *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich 2010 (ci-après MOOR, Art. 14).
- MOOR PIERRE/FLÜCKIGER ALEXANDRE/MARTENET VINCENT, *Droit administratif – Volume I Les fondements*, 3ème édition, Berne 2012 (ci-après MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET).
- MUGGLI RUDOLF, *Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld ? : raumplanerische Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld von Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaat : Pilotstudie*, Zurich 2014 (ci-après MUGGLI).
- MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 3ème édition, Zurich 2013 (ci-après MÜLLER/UHLMANN).
- PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA, *LAT, dispositions transitoires – ce qu'il faut savoir lors d'une mise en zone*, *Inforum VLP-ASPAN 1/2015*, Berne 2015 (ci-après PERREGAUX DUPASQUIER).
- PETER SACHA, *Der neue kantonale Richtplan* in *PBG aktuell – Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht (PBG) 2016/1* p. 5, Zurich 2016 (ci-après PETER).
- PFISTERER THOMAS, *Einordnung und Gehalt des kantonalen Richtplanes nach Bundesrecht* in *Festschrift für den Aargauischen Juristenverein 1936-1986*, Aarau 1986 (ci-après PFISTERER).
- POLTIER ETIENNE, *Le nouveau régime des contributions de plus-value de l'art. 5 LAT révisé. Une modeste avancée vers une répartition plus équitable des plus-values foncières ?* in

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

- ZUFFEREY/WALDMANN (Éditeurs), *Revision Raumplanungsgesetz 2014/Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen ?/Faire du vieux avec du neuf ?*, Zurich – Bâle – Genève 2015 (ci-après POLTIER).
- RAUSCH HERIBERT, *Du Gesetzgeber di nicht sprechen Deutsch gut ?* in ALAIN GRIFFEL (Éditeur), *Vom Wert einer guten Gesetzgebung*, Berne 2014 (ci-après RAUSCH).
 - RÉ GIANCARLO, *Pianificazione e sviluppo degli insediamenti : quale futuro ?*, *Inforum VLP-ASPAN 2/2016*, Berne 2016 (ci-après RÉ).
 - RUCH ALEXANDER, *Art. 27, 35 et 36* in AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Éditeurs), *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich 2010 (ci-après RUCH).
 - RUCH ALEXANDER, *Grundlagen der Revision vom 15 Juni 2012* in ZUFFEREY/WALDMANN (Éditeurs), *Revision Raumplanungsgesetz 2014/Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen ?/Faire du vieux avec du neuf ?*, Zurich – Bâle – Genève 2015 (ci-après RUCH, *Grundlagen*).
 - SCHWICK CHRISTIAN ET AL. *L'étalement urbain en Suisse, - impossible à freiner ? : analyse quantitative de 1935 à 2002 et conséquences pour l'aménagement du territoire = Urban sprawl in Switzerland = Unstoppable ? : Quantitative Analysis 1935 -2002 and Implications for Regional Planning*, Berne 2012 (ci-après SCHWICK).
 - SIEBER ROMAN, *Die bauliche Verdichtung aus rechtlicher Sicht*, Thèse, Fribourg 1996 (ci-après SIEBER).
 - TSCHANNEN PIERRE, *Art. 2, 3, 8, 9 et remarques préliminaires art. 6-12* in AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Éditeurs), *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich 2010 (ci-après TSCHANNEN, Art. 2, 3, 8, 9 et remarques préliminaires art. 6-12).
 - WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, *Raumplanungsgesetz – Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG), Handkommentar*, Berne 2006 (ci-après BRAHIER).
 - ZEN-RUFFINEN PIERMARCO/GUY-ECABERT CHRISTINE, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001 (ci-après ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT).

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Documents officiels - Confédération :

- CONSEIL FÉDÉRAL, *Message concernant la loi sur l'aménagement du territoire du 27 février 1978* (FF 1978 1007 (1020)).
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Rapport du Conseil Fédéral du 25 février 2004 sur le Programme de la législature 2003 à 2007* (FF 2004 1035).
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011* (FF 2008 639).
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Message concernant le projet de loi sur le développement territorial* (FF 2008 8274 ss.).
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Message du 20 janvier 2010 relatif à l'initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) »* (FF 2010 945).
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire* (FF 2010 959 ss.).
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Avis du Conseil Fédéral du 8 juin 2012 sur l'initiative parlementaire Garde de chevaux en zone agricole* (FF 2012 6133).
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Plan directeur du Canton de Genève – Approbation du plan directeur du canton de Genève* (FF 2015 3241 ss.).
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Plan directeur du Canton de Berne – Approbation de l'adaptation « Plan directeur 2030 »* (FF 2016 6522 s.).
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, *Rapport explicatif sur la révision de la loi sur l'aménagement du territoire*, Berne 2008 (Ci-après : *Rapport P-LDTer*).
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, *Rapport explicatif relatif au projet mis en consultation de révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire*, Berne 2013 (ci-après *Rapport P-OAT*).
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION,

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Complément au guide de la planification directrice, Berne 2014 (C-GPD).

- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, *Directives techniques sur les zones à bâtir du 17 mars 2014, Berne 2014 (DZB).*
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, *Rapport explicatif relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, Berne 2014 (ci-après Rapport OAT).*
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, *Rapport concernant les résultats de la consultation sur le projet d'ordonnance sur l'aménagement du territoire, sur le complément au guide de la planification directrice (Partie urbanisation) et sur les directives techniques sur les zones à bâtir, Berne 2014 (ci-après Rapport résultats consultation).*
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, *Rapport sur les résultats de la consultation concernant la deuxième étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), Berne 2015.*
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION/CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX (CdC)/CONFÉRENCE SUISSE DES DIRECTEURS DES TRAVAUX PUBLICS, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (DTAP)/UNION DES VILLES SUISSES (UVS)/ASSOCIATION DES COMMUNES SUISSES (ACS), *Projet de territoire Suisse, Berne 2012 (ci-après Projet de territoire Suisse).*
- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Concept pour un développement urbain vers l'intérieur : Aide de travail pour l'élaboration des projets d'agglomération transport et urbanisation, Berne 2009.*
- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Kanton Basel-Stadt – Richtplan Anpassung 2012 und Genehmigung des Richtplans nach Art. 38a Abs. 2 RPG, Prüfungsbericht von 13. April 2015, Ittingen 2015 (ci-après BS-Prüfungsbericht).*
- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Plan directeur cantonal Genève 2030 – Rapport d'examen du 13 avril 2015, Ittingen 2015 (ci-après GE-Rapport d'examen).*
- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Rapport 2005 sur le développement territorial, Berne 2005.*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Richtplan Kanton Bern Anpassung Richtplan 2030 und Genehmigung des Richtplans nach Art. 38a Abs. 2 RPG – Prüfungsbericht von 20. April 2016*, Ittingen 2016 (ci-après *BE-Prüfungsbericht*).
- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Richtplan Kanton Luzern Teilrevision 2015 und Genehmigung des Richtplans nach Art. 38 a Abs. 2 RPG – Prüfungsbericht von 9. Juni 2016*, Ittingen 2016 (ci-après *LU-Prüfungsbericht*).
- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Richtplan Kanton Zürich – Gesamtüberprüfung, Prüfungsbericht von 15. April 2015*, Ittingen 2015 (ci-après *Z-Prüfungsbericht*).
- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Statistique suisse des zones à bâtir 2012 – Statistiques et analyses*, Berne 2012 (ci-après *Statistiques zones à bâtir*).
- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Taux cantonal d'utilisation des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales : Calcul théorique de la Confédération pour la période 2012-2027*, Berne 2014

Documents officiels – Bâle-Ville :

- PLANUNGSAMT BASEL-STADT, *Berechnung und Auslastung*, Bâle 2014 (**non publié**, ci-après *BS-Berechnung und Auslastung*).
- PLANUNGSAMT BASEL-STADT, *Kantonaler Richtplan Basel-Stadt Anpassung 2012 – Erläuterungsbericht von 30. Oktober 2014*, Bâle 2014 (**non publié**, ci-après *BS-Erläuterungsbericht*).
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT, *Kantonaler Richtplan von 10. Juni 2014*, Bâle 2014 (ci-après *BS-PDC*).

Documents officiels – Berne :

- AMT FÜR GEMEINDEN UND RAUMORDNUNG, *Richtplan 2030 : Grundlagen und Materialien zu den*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Richtplananpassungen im Teil Siedlung – Berechnung TRB, Berne 2015 (**non publié**, ci-après *BE-Berechnung*).

- AMT FÜR GEMEINDEN UND RAUMORDNUNG, *Richtplan 2030 : Grundlagen und Materialien zu den Richtplananpassungen im Teil Siedlung – Technischer Bericht zu Handen des Bundesamts für Raumentwicklung ARE*, Berne 2015 (**non publié**, ci-après *BE-Erläuterungsbericht*).
- CONSEIL EXÉCUTIF DU CANTON DE BERNE, *Plan directeur du canton de Berne – Plan directeur 2030 du 2 septembre 2015*, Berne 2015 (ci-après *BE-PDC*).

Documents officiels – Genève :

- GRAND CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, *Plan directeur cantonal Genève 2030 du 20 septembre 2013*, Genève 2013 (ci-après *GE-PDC*).
- GRAND CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, *Rapport explicatif – Plan directeur cantonal Genève 2030*, Genève 2014 (**non publié**, ci-après *GE-Rapport explicatif*).

Documents officiels – Lucerne :

- RAUM UND WIRTSCHAFT KANTON LUZERN, *Benutzerhandbuch – Luzerner-Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT)*, Lucerne 2016 (ci-après *Benutzerhandbuch-LUBAT*).
- RAUM UND WIRTSCHAFT KANTON LUZERN, *Kantonaler Richtplan 2009, Teilrevision 2015 – Erläuterungsbericht zur Bauzonen dimensionierung gemäss der Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) von 29. September 2015*, Lucerne 2015 (**non-publié**, ci-après *LU-Erläuterungsbericht*).
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS LUZERN, *Kantonaler Richtplan 2009, teilrevidiert 2015 von 26. Mai 2015*, 2015 Lucerne (ci-après *LU-PDC*).

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Documents officiels – Vaud :

- *Communiqué de presse du Conseil d'État du canton de Vaud du 7 octobre 2016*, Lausanne 2016.
- CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE VAUD, *Exposé des motifs et projet de loi modifiant – la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) – la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 – la loi forestière du 8 mai 2012 – la loi sur les routes du 10 décembre 1991, et Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil*, Lausanne 2016 (ci-après *LATC-Projet*).
- CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE VAUD, *Directive d'application de l'article 52a de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire*, Lausanne 2014 (ci-après *VD-Directive 52a OAT*).
- DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, *Plan directeur cantonal (PDCn) – Projet de quatrième adaptation, Mesures modifiées soumises à l'adoption du Grand Conseil du 29 septembre 2016*, Lausanne 2016 (ci-après *VD-PDCn*).
- SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DU CANTON DE VAUD, *Lignes directrices à l'intention des communes vaudoises, Redimensionnement des zones à bâtir – Pour une meilleure qualité de vie*, Lausanne 2015 (ci-après *VD-Lignes directrices*).
- SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DU CANTON DE VAUD, *Rapport explicatif – 4^e adaptation du PDCn du 23 novembre 2015*, Lausanne 2015 (ci-après *VD-Rapport explicatif*).
- SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DU CANTON DE VAUD, *Rapport sur l'aménagement du territoire – 4^e adaptation du PDCn du 23 novembre 2015*, Lausanne 2015 (ci-après *VD-Rapport sur l'aménagement*).
- SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DU CANTON DE VAUD, *Redimensionnement zones à bâtir – Fiches techniques*, Lausanne 2016 (ci-après *VD-Fiches techniques*).

Documents officiels – Zurich :

- AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ZÜRICH, *Kantonale Richtplan Neufestsetzung 2014 – Ergänzender*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Erläuterungsbericht von 18 September 2014, Zurich 2014 (ci-après Z-Erläuterungen).

- KANTONS RAT ZÜRICH, *Kanton Zürich Richtplan von 18. September 2015*, Zurich 2015 (ci-après Z-PDC).

Norme privée :

- SOCIÉTÉ SUISSE DES INGÉNIEURS ET DES ARCHITECTES, *Norme SIA 422 – Capacité des zones à bâtir avec annexe dimensionnement de la zone à bâtir*, Zurich 2009.

Liens internet :

- http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Eine-Zeitenwende-/story/22911229?dossier_id=2357 (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).
- <http://www.24heures.ch/suisse/valais-juge-irrealisable-entree-vigueur-lat/story/22520120> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).
- <http://www.lematin.ch/suisse/Les-reactions-au-oui-a-la-LAT/story/25329715> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).
- <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/abstimmung-raumplanungsgesetz-ja-volk-1.18036934>, (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).
- <Http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=55541> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).
- <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=57047> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).
- <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=61582> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).
- <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=62324>

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

(page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

- <http://www.24heures.ch/val-de-romandie/Tous-les-villages-pourront-se-developper/story/19463799> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).
- <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/lat-revisee/redimensionnement-des-zones-a-batir/fiches-techniques/> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).
- <https://stop-mitage.ch/depot-de-linitiative-contre-le-mitage/> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

Coupure de presse (ordre chronologique) :

- *Des privés cherchent à troquer des droits à bâtir*, 24 heures du 13 février 2015, p. 17.
- *Montreux sacrifie un quartier potentiel à la LAT*, 24 heures du 17 juin 2015, p. 19.
- *La Confédération ne veut pas du PGA « exemplaire » de Montreux*, 24 heures du 9 septembre 2015, p. 19.
- *Yvonand refuse de mettre un frein au bétonnage*, 24 heures du 7 octobre 2015, p. 22.
- *En pionnière, Tévenon met le holà à son bétonnage*, 24 heures des 10-11 octobre 2015, p. 14.
- *Se dépêcher de construire avant les restrictions, mais en silence*, 24 heures des 17-18 octobre 2015, p. 11.
- *Sentiment d'impuissance face au dézonage massif*, 24 heures du 11 décembre 2015, p. 21.
- *Vaud choisit d'enclencher le grand braquet pour sa croissance*, 24 heures des 6-7 février 2016, p. 12.
- *Le développement de Moudon freiné par Berne*, 24 heures du 26 février 2016, p. 24.
- *Chavannes reçoit l'aide de Veytaux pour relancer Aligro City*, 24 heures du 2 mars 2016, p. 19.
- *« Nous avons été lâchés, alors que nous sommes en plein boom »*, 24 heures du 27 mai

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

2016, p. 17-19.

- « *Berne nous demande d'être plus directifs* », Le Temps du 7 juin 2016, p. 9.
- *Montreux a revu son PGA en accord avec Berne*, 24 heures des 3-4 septembre 2016, p. 14.
- *St-Prex : « l'enfer de la LAT »*, La Côte du 5 septembre 2016, p. 3.
- *Bloquer pour mieux contrôler*, La Côte du 12 octobre 2016, p. 5.
- *Permis de construire critiqués*, La Côte du 19 octobre 2016, p. 7.

Autres :

- UDERZO ALBERT, *Astérix – Le ciel lui tombe sur la tête*, Paris 2015.

Abréviations

- AI = Assurance-invalidité
- al. = alinéa
- aLAT = ancienne loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire
- aOAT = ancienne ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire
- ARE = Office fédéral du développement territorial
- art. = article(s)
- ATF = Arrêts du Tribunal fédéral
- AVS = Assurance-vieillesse et survivants
- BGS = *Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Solothurn*
- BR = *Bündner Rechtsbuch (Systematische Sammlung)*
- c. = considérant
- CDAP = Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois
- cf. = confer
- CF = Conseil fédéral
- Ch. = Chapitre
- C-GPD = Complément au guide à la planification directrice
- CP = Code pénal suisse du 21 décembre 1937
- Cst. = Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
- DETEC = Département fédéral de l'environnement, des transports de l'énergie et de la communication
- DTE = Département du territoire et de l'environnement du canton de Vaud
- DZB = Directives techniques sur les zones à bâtir
- EIE = Étude d'impact environnementale

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

- FF = Feuille fédérale
- GR = Grisons
- ha = hectare
- *Ibid.* = Ibidem
- IBUSds = Indice brut d'utilisation du sol au-dessus du sol
- IUS = Indice d'utilisation du sol
- LAT = Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire
- LATC = Loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions
- LCAP = Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements
- LFo = Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts
- lit. = litera
- LParl = Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale
- LPE = Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement
- LPP = Loi fédérale du 26 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
- LUBAT = *Luzern Bauzonen-Analyse-Tool*
- m² = mètre(s) carré(s)
- MCF = Message du Conseil fédéral
- N. = numéro(s)
- Nb. = Nombre
- OAT = Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire
- OCStat = Office cantonal de la statistique du canton de Genève
- OFS = Office fédéral de la statistique

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

- OGéo = Ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation
- p. = page(s)
- PGA = Plan général d'affectation
- P-LAT = Projet de révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire
- P-LATC = Projet de loi modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985
- P-LDTer = Projet de loi sur le développement territorial
- Pt. = Point
- PUP = Prolifération urbaine pondérée
- RO = Recueil Officiel du droit fédéral
- RS = Recueil Systématique du droit fédéral
- RSV-VD = Recueil systématique de la législation vaudoise
- s. = suivant(e)
- SDT = Service du développement territorial du canton de Vaud
- SIA = Société suisse des ingénieurs et des architectes
- SJ = La Semaine Judiciaire
- SO = Soleure
- SRL = *Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern*
- ss = suivant(e)s
- STATVD = Statistique Vaud
- TCU = taux cantonal d'utilisation
- TF = Tribunal fédéral
- VD = Vaud
- VD-PDCn = Plan directeur cantonal vaudois
- Z^{H/M/C} = zones à bâtir d'habitations, mixtes et centrales

Introduction

« *Eine Zeitenwende* »¹, « irréalizable »², « insurmontables »³, mais aussi « *weniger Laissez-faire* » et « *Flexibilität auf Zeitachse* »⁴ ; telles étaient quelques-unes des réactions à l'acceptation en votation populaire de la révision du 15 juin 2012 sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire⁵. On constate donc d'emblée que malgré le résultat passablement net de ce référendum⁶, cette révision semble poser un certain nombre de problèmes sous l'angle de la réalisation et de la mise en œuvre.

Si cela a apporté autant de stupeur dans le camp des opposants, c'est sans doute parce que, comme HUBERT MOSER l'a écrit dans son article⁷, on a peut-être affaire à un tournant dans l'histoire de la planification (« *Zeitenwende* ») territoriale en Suisse. En effet, sur la vague de l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires acceptée un an plus tôt, le peuple suisse a décidé de faire un pas en avant supplémentaire dans le contrôle de l'utilisation de son sol, et stopper le « *laissez-faire* » qui s'était installé⁸. Après l'aspect qualitatif⁹, le peuple s'est donc plus spécifiquement attaqué à l'aspect quantitatif de l'utilisation du territoire, en voulant freiner le mitage des constructions en dehors des zones déjà construites, et ainsi mettre l'accent sur la densification de ces dernières.

Aux yeux d'une partie de la population, ce changement n'apporte pas que du positif. C'est notamment le cas des Valaisans, pour qui ce projet est, comme mentionné ci-dessus, « irréalizable » car trop coûteux. Le canton du Valais a en effet une consommation de territoire constructible par habitant qui n'est pas en phase avec les objectifs poursuivis par cette révision¹⁰.

À première vue, on a l'impression d'avoir entre les mains un nouvel objet non-identifié, incontrô-

1 http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Eine-Zeitenwende-/story/22911229?dossier_id=2357 (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

2 <http://www.24heures.ch/suisse/valais-juge-irrealisable-entree-vigueur-lat/story/22520120> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

3 <http://www.lematin.ch/suisse/Les-reactions-au-oui-a-la-LAT/story/25329715> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

4 <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/abstimmung-raumplanungsgesetz-ja-volk-1.18036934>, (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

5 RS 700.

6 62,9 % des suffrages l'ont acceptée.

7 http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Eine-Zeitenwende-/story/22911229?dossier_id=2357 (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

8 Il y a environ 32'700 hectares de surfaces urbanisées en plus entre les périodes de recensement de 1979-1985 et 1992-1997, soit près de 1 m² par seconde (OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Rapport 2005 sur le développement territorial*, p. 31).

9 Avec la *Lex Weber*, les résidences principales sont privilégiées par rapport aux secondaires, et le paysage en est sauvegardé.

10 Avec le Jura, le canton du Valais a la consommation de surface de zones à bâtir par habitant la plus élevée de Suisse. Un habitant au Valais consomme 572 m² de zone à bâtir, alors que la moyenne suisse gravite autour des 309 m²/habitant (*Statistiques zones à bâtir*, p. 17).

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

lable, mais à la fois nécessaire et indispensable au fonctionnement rationnel de la Suisse en matière de planification. Nous nous permettons de poser une question en guise d'introduction ; « *Avons-nous vraiment affaire à un tournant dans l'histoire du développement territorial en Suisse ?* » À cet égard, les titres des documents de doctrine qui ont d'ores et déjà traité du sujet semblent se poser exactement la même question¹¹.

La révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire semble apporter un regard nouveau sur la matière en posant des bases très sévères¹², et en mettant le couteau sous la gorge de certains cantons. Cela nous amène à nous poser plusieurs questions : *Quelles sont les conséquences d'une telle révision ? Comment les cantons vont-ils pouvoir mettre en œuvre celle-ci ? Et ce, dans quels délais ?*

Ces questions sont très larges et mériteraient sûrement une étude approfondie pour chacune d'entre elles et pour chaque canton spécifiquement. Le but de cette étude n'est donc pas de trouver une quelconque solution miracle aux problèmes que rencontreront les cantons dans l'application de la loi ou même de se vouloir exhaustif sur les effets d'un régime juridique qui n'en est qu'à ses débuts. Nous tenterons plutôt de nous focaliser sur l'étude des **art. 8a, 15, 15a et 38a LAT** (et leurs pendants dans l'ordonnance d'application) ainsi que sur les solutions que certains cantons essaient de trouver face à cette modification légale.

Dans un premier temps, nous nous concentrerons sur la législation fédérale pour mieux cerner les enjeux de la révision. Nous nous ferons ainsi une image des règles régissant la planification directrice, avant d'arriver plus spécifiquement au niveau des plans d'affectation, pour terminer par le droit transitoire. Nous en profiterons également pour faire une succincte analyse de la qualité de la révision au niveau de la densité normative.

Dans un second temps, on se focalisera sur les plans directeurs déjà approuvés par le Conseil fédéral et sur les mesures prises par le canton de Vaud pour se mettre en conformité avec le droit fédéral.

Après ce tour d'horizon de la législation en matière d'aménagement du territoire, nous serons peut-être à même de répondre quant à la question de savoir si l'**art. 15 LAT** est vraiment un projet « *surdimensionné* ».

11 Ainsi RAPHAËL MAHAIM titrait son article au DC 2014 p. 223 « *Dimensionnement des zones à bâtir : changement de paradigme sous les auspices de la durabilité* » ou, à l'opposé, l'institut pour le droit suisse et international de la construction intitulait son travail « *Revision Raumplanungsgesetz 2014/Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen ?/Faire du vieux avec du neuf ?* ».

12 Du moins à en croire les commentaires que l'on peut lire dans certains quotidiens.

Première partie : La révision partielle du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

1. Bref historique de la révision

Cette révision n'est pas née de la simple baguette magique des parlementaires, mais est passée par diverses étapes, certaines plus tumultueuses que d'autres, dans son élaboration. Parmi celles-ci, on trouve le projet de la loi sur le développement territorial¹³, qui était conçu comme révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire. On commencera toutefois par traiter brièvement de l'initiative populaire « *De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)* », qui, tel un électrochoc, a donné l'impulsion décisive à la dernière étape, soit la révision de la loi sur l'aménagement du territoire du 15 juin 2012.

1.1. Initiative populaire « *De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)* »

L'initiative populaire « *De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)* » a été déposée le 14 août 2008¹⁴. Elle visait à modifier l'**art. 75 Cst.**¹⁵, dans le sens de renforcer la prise en compte de l'urbanisation et de réduire la possibilité de construire dans le territoire non constructible.

Si, au niveau de l'**art. 75 Cst.** les changements étaient minimes, ou sans grandes répercussions, l'**art. 197 ch. 8 Cst.** imposait, en revanche, une modification radicale du système. En effet, un moratoire de la surface de la zone à bâtir de 20 ans était institué, dès l'approbation de l'**art. 75 Cst.**, avec cependant des dérogations possibles.

Le but de ce procédé était d'arrêter le mitage du territoire de la Suisse, de pousser à mieux exploiter la zone à bâtir et de geler le territoire constructible pendant 20 ans. Comme son nom l'indique, cette initiative visait surtout à protéger le paysage et les surfaces agricoles, et subsidiairement, à favoriser l'urbanisation¹⁶.

Le Conseil Fédéral a salué dans l'esprit cette manière de faire, mais a toutefois formulé de lourdes critiques quant au manque de souplesse du texte et à sa mise en œuvre compliquée, voire discrimi-

13 FF 2008 8274.

14 Cf. *Message du 20 janvier 2010 relatif à l'initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) »* (FF 2010 945).

15 RS 101.

16 FF 2010 950. Buts repris par la suite dans la révision de la LAT du 15 juin 2012 (cf. ch. 2.1.).

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

natoire pour certains cantons¹⁷.

Face à une telle initiative, et à l'échec du projet de la loi sur le développement territorial¹⁸, le Conseil Fédéral a décidé de soumettre au Parlement un projet de révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire¹⁹.

1.2. Projet de la loi sur le développement territorial (P-LDTer)

Avant de proposer la révision partielle de la LAT, le Conseil fédéral avait décidé d'opposer à l'initiative un projet de révision totale de cette loi²⁰.

Cette idée de loi sur le développement territorial trouve pourtant ses origines dans les programmes de législature 2003 à 2007²¹ et 2007 à 2011²². Le Conseil fédéral était conscient qu'il fallait améliorer l'utilisation du sol, contenir la dispersion des constructions et que les besoins territoriaux devaient être mieux coordonnés entre eux, si bien qu'il a commencé les travaux de révision en 2006²³.

Selon le projet (P-LDTer), mis en consultation du 12 décembre 2008 au 17 avril 2009, cette révision avait pour but de faire tendre le développement territorial vers la durabilité (en particulier le développement de l'urbanisation et la coordination entre l'urbanisation et les transports), de même que de pallier les lacunes de la LAT²⁴. Déjà à l'époque, on s'orientait vers une planification au-delà des frontières institutionnelles²⁵. En effet, bien que qualifiée de « *bonne loi* »²⁶, la LAT a suscité de nombreuses critiques, principalement sur le large « *laissez-faire* » dans son application²⁷.

Pour trouver une solution à ces problèmes, le P-LDTer prévoyait de mettre l'accent sur une meilleure urbanisation, ce qui impliquait une refonte en profondeur des plans directeurs cantonaux et de la définition des zones à bâtir (**art. 40 – 47 P-LDTer**)²⁸. Cet objectif était d'autant plus marqué

17 FF 2010 954-955. La compensation supracantonale prévue par les auteurs de l'initiative aurait eu pour effet de garantir une croissance aux cantons ayant une zone à bâtir surdimensionnée, et de réduire celle des cantons économes en sol.

18 Ci-dessous ch. 1.2.

19 FF 2010 955-956, ci-dessous ch. 1.3.

20 *Rapport P-LDTer*, p. 20.

21 Cf. *Rapport du Conseil Fédéral du 25 février 2004 sur le Programme de la législature 2003 à 2007* (FF 2004 1035).

22 Cf. *Message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011* (FF 2008 639).

23 Cf. *Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire* (FF 2010 959).

24 *Rapport P-LDTer*, p. 4.

25 *Rapport P-LDTer*, p. 4 et cf. ch.2.1. et ch.2.2.3.2.

26 *Rapport P-LDTer*, p. 7.

27 Parmi les critiques, on peut notamment mentionner la délimitation large des zones à bâtir, la non-application de certaines dispositions légales ou encore les déficits en matière de coordination des tâches fédérales à incidences spatiales (*Rapport P-LDTer*, p. 8).

28 *Rapport P-LDTer*, p. 15-16. Ces objectifs seront également le maître mot de la révision partielle de la LAT (FF

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

par le texte même de l'**art. 40 P-LDTer** sur la zone à bâtir, qui précisait à son **alinéa premier** : « *Les zones à bâtir sont délimitées de façon à créer des aires urbanisées compactes* ».

Pour le surplus, et dans un souci de clarté fortement appréciable²⁹, les conditions pour un classement en zone à bâtir étaient énumérées à l'**alinéa 2**, avec les nouveautés concernant l'aspect régional de l'existence du besoin en terrains à bâtir (**lit. b**), et la disponibilité des terrains (**lit. c**)³⁰. On notera également que pour les parcelles précédemment classées en zone à bâtir, mais qui ne sont plus nécessaires ou disponibles au sens de l'**art. 40 P-LDTer**, les **art. 76 ss P-LDTer** prévoyaient la possibilité de la mise en zone à affectation différée. Cela avait pour conséquence de différer la question de l'indemnité pour expropriation matérielle et offrait aux cantons et communes une marge de manœuvre dans l'application de la loi³¹.

Malgré toutes ses bonnes intentions et son ambition, ce projet n'a pas passé la rampe de la consultation. En effet, la majorité des participants estimaient que ce projet de révision totale allait bien au-delà de ce qui était visé par l'initiative populaire pour le paysage. Il a donc été prématurément abandonné pour laisser la place à la révision partielle de la LAT³².

1.3. Contre-projet indirect de révision partielle de la LAT

Après cet échec, et avec la peur de voir la croissance économique de la Suisse freinée en cas d'acceptation de l'initiative, la révision partielle de la LAT prend forme. Elle ne reprend que quelques aspects du P-LDTer, en lien avec l'initiative³³. Ainsi, la révision se cantonne à traiter des sujets de l'urbanisation et de la zone à bâtir, tout en évitant le moratoire imposé par l'initiative.

Cette proposition de modification n'a pas posé trop de problèmes lors de la brève consultation³⁴ et a été adoptée le 15 juin 2012 par le Parlement. Avant sa entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014³⁵, on a ajouté un volet sur la détention des chevaux et les animaux de loisirs³⁶, bien que cela ne soit pas le sujet principal de la révision, ni de la présente étude. Elle a d'ailleurs été approuvée en votation populaire

2010 966 ; Voir aussi ch. 1.3.).

29 On ne peut pas vraiment en dire autant de l'art. 15 LAT révisé. Voir aussi ch.2.4.

30 On dénote déjà la nécessité de lutter contre la thésaurisation, que nous reprendrons ci-dessous (*Rapport P-LDTer*, p. 58 et ch.2.2.3.3.VI.).

31 *Rapport P-LDTer*, p. 95-96. Pour la question de l'expropriation matérielle avec la révision de la LAT, voir l'exposé de BRAHIER/PERRITAZ, p. 55 ss.

32 FF 2010 963.

33 FF 2010 964-965.

34 FF 2010 968.

35 RO 2014 899.

36 RO 2014 905 et cf. *Avis du Conseil Fédéral du 8 juin 2012 sur l'initiative parlementaire Garde de chevaux en zone agricole* (FF 2012 6133).

le 3 mars 2013.

La révision de la loi est entrée en vigueur en même temps que l'ordonnance sur l'aménagement du territoire³⁷. Entre l'acceptation par le peuple et l'entrée en vigueur de la loi, une procédure de consultation a été ouverte pour le projet de révision partielle de l'OAT, avec un premier rapport explicatif s'y référant datant de août 2013³⁸. La consultation a montré un certain malaise des cantons face au projet de révision de l'ordonnance et les avis quant à sa mise en œuvre fortement partagés³⁹. L'ordonnance a donc été passablement remaniée pour essayer de répondre au mieux aux différentes inquiétudes et souhaits des cantons et un nouveau rapport a été établi pour accompagner l'entrée en vigueur de l'ordonnance⁴⁰.

En parallèle, et en conformité avec la délégation des **art. 15 al. 5 LAT** et **8 OAT**, les cantons et la Confédération ont élaboré les Directives techniques sur la zone à bâtir (DZB)⁴¹ et le Complément au guide à la planification directrice (C-GPD)⁴². À la différence du Rapport OAT de 2013, les DZB et le C-GPD ont généralement bien été accueillis et moins lourdement critiqués⁴³.

2. La révision au niveau législatif fédéral

Nous allons maintenant voir de plus près ce qui ressort réellement de cette révision. Par conséquent, nous allons nous intéresser dans un premier temps aux buts et principes de ce changement législatif (ch. 2.1). Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur son implication en matière de planification, qu'elle soit au niveau du plan directeur ou du plan d'affectation (ch. 2.2.), où nous constaterons que ces derniers ont une très forte imbrication l'un dans l'autre. Nous continuerons ensuite notre tour d'horizon en nous intéressant à la portée du droit transitoire (ch. 2.3.), pour terminer par une analyse qualitative du texte légal en la matière (ch. 2.4.).

Nous attirons aussi l'attention de notre lecteur sur le choix fait par l'auteur de traiter des sujets en fonction de l'ordre systématique des articles dans la loi.

2.1. Buts et principes de la révision

La modification du 15 juin 2012 de la LAT a apporté plusieurs nouveautés dans le droit de l'aména-

³⁷ RS 700.1, RO 2014 909.

³⁸ DETEC, *Rapport explicatif relatif au projet mis en consultation de révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire*, Berne 2013 (ci-après *Rapport P-OAT*).

³⁹ *Rapport résultats consultation*, p. 4-5.

⁴⁰ *Rapport OAT*, p. 2.

⁴¹ *DZB*, p. 2.

⁴² *C-GPD*, p. 2.

⁴³ *Rapport résultats consultation*, p. 45 et 47.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

gement du territoire suisse. Son but premier déclaré dans le MCF est de freiner la dispersion des constructions et, en parallèle, de mieux protéger les terres cultivables par le renforcement du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti⁴⁴.

En affichant la volonté de réduire les zones à bâtir surdimensionnées et de déplacer les zones à bâtir mal situées vers les endroits où elles sont nécessaires⁴⁵, le Conseil Fédéral s'attend à ce que cela conduise « à déclasser davantage de zones à bâtir inadéquates du point de vue de l'aménagement du territoire (dans des zones de verdure) et à ne classer en zone à bâtir que les terrains adéquats (avant tout dans les centres et dans les sites bien équipés) »⁴⁶. On veut donc arriver à une plus grande densité de l'urbanisation⁴⁷.

Le choix a également été fait de ne pas imposer une limite définitive aux zones à bâtir, de sorte à favoriser la réduction de la consommation de surface de plancher par habitants et d'éviter un dispersement de l'urbanisation⁴⁸.

Cette révision a donc amené, en premier lieu, à mettre à jour les **articles 1 et 3 LAT** concernant les buts et les principes de la loi. On a ainsi expressément codifié la séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles (**art. 1 al. 1 LAT**), le fait d'orienter le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti (**art. 1 al. 2 lit. a^{bis} LAT**), la nécessité de créer un milieu bâti compact (**art. 1 al. 2 lit. b LAT**), la création d'un réseau de transports publics approprié (**art. 3 al. 3 lit. a LAT**) ou encore l'utilisation de surfaces sous-utilisées (**art. 3 al. 3 lit. a^{bis} LAT**).

On peut également mentionner des objectifs placés dans d'autres dispositions, comme la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée (**art. 15 al. 2 LAT**), et le maintien des surfaces d'assolément et la préservation du paysage et de la nature (**art. 15 al. 3 2^e phrase LAT**). Nous verrons plus bas qu'ils font partie intégrante des principes applicables à la zone à bâtir⁴⁹.

Pour certains de ces buts et principes, le législateur n'a fait que codifier la jurisprudence⁵⁰. Il en va ainsi pour la lutte contre la dispersion des constructions par la densification, aussi appelée le principe du regroupement des constructions (« *Konzentrationsprinzip* »)⁵¹. Ce principe est au cœur de la

44 FF 2010 966.

45 *Rapport OAT*, p. 3.

46 FF 2010 967.

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

49 Cf. Ch.2.2.3.2.

50 MUGGLI, p. 92-93. ; FLÜCKIGER, p. 68.

51 ATF 136 II 204 (208) ; BERTSCHI, p. 108 ss ; FLÜCKIGER, p. 68 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 28 et 36 ; HÄNNI, p. 158 ; SIEBER, p. 171 ; WALDMANN/HÄNNI Art. 15 N. 22.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

révision tout comme celui du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti (**art. 1 al. 2 lit. a^{bis} LAT**)⁵². On le retrouve expressément ou implicitement dans d'autres dispositions comme l'**art. 1 al. 1 LAT** sur l'utilisation mesurée du sol, l'**art. 8a al. 1 LAT** sur la manière de concentrer le développement d'une urbanisation en milieu bâti ou encore à l'**art. 3 al. 3 lit. a^{bis} LAT** sur la prise en compte des friches sous-utilisées⁵³.

Ce but est également repris dans les conditions de classement de nouveaux terrains en zone à bâtir, avec l'utilisation prioritaire des réserves en zones à bâtir (**15 al. 4 lit. b LAT**). L'Office du développement territorial a publié, cinq ans avant l'entrée en vigueur de la révision, des recommandations concernant les critères à prendre en compte pour le classement en nouvelle zone à bâtir⁵⁴. Suite à cela, la doctrine a proposé de nouveaux indices de mesure de l'étalement urbain, notamment celui de prolifération urbaine pondérée (PUP)⁵⁵. Celle-ci considère aussi qu'il est du ressort de la Confédération de les inscrire dans la loi⁵⁶.

La réduction des zones à bâtir surdimensionnées (**art. 15 al. 2 LAT**) n'est pas non plus nouvelle⁵⁷. Ainsi, sous l'ancien régime, le TF avait déjà qualifié de telles zones illégales⁵⁸. En effet, les zones à bâtir trop vastes sont à même de mener à une colonisation incontrôlée du territoire et à un mitage du territoire⁵⁹.

La séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire figurait déjà dans la jurisprudence avant la révision et, selon le Message du Conseil fédéral, avait la qualité de droit constitutionnel non-écrit, bien que cette qualification soit douteuse⁶⁰. La nouveauté consiste dans son inclusion expresse dans le contenu du plan directeur, ce qui en permettra un contrôle lors de l'approbation de celui-ci⁶¹.

Le maintien des surfaces d'assolement et la préservation de la nature et du paysage naturel étaient

52 FF 2010 974 ; RUCH, *Grundlagen*, p. 9.

53 FLÜCKIGER, p. 69.

54 OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Concept pour un développement urbain vers l'intérieur : Aide de travail pour l'élaboration des projets d'agglomération transport et urbanisation*, Berne 2009, p. 26.

55 SCHWICK, p. 26 ss. Voir aussi MUGGLI, p. 69 ss.

56 FLÜCKIGER, p. 69 ; MÜGGLI, p. 79.

57 RUCH, *Grundlagen*, p. 7.

58 ATF 140 II 25 c.4.3. ; ATF 136 II 204 c.7. ; FLÜCKIGER, p. 69 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 55 ss. ; WALDMANN/HÄNNI Art. 15 N. 37 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ÉCABERT, p. 153.

59 FLÜCKIGER, p. 69-70 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 56 ; MAHAIM, p. 224.

60 FF 2010 973. On peine à voir ce qu'il faut comprendre par droit constitutionnel non-écrit, terme généralement utilisé pour les libertés fondamentales qui découlent de la constitution, mais qui n'y sont pas formellement inscrites, comme la liberté d'expression sous l'empire de la Constitution fédérale de 1874 (ATF 87 I 114 c.2.). La doctrine a plutôt tendance à souligner le lien étroit de ce principe avec la garantie de la propriété, sans toutefois le qualifier de droit constitutionnel non-écrit (FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 27 ; WALDMANN/HÄNNI Art. 15 N. 2).

61 FLÜCKIGER, p. 70 et 136.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

au coeur de l'initiative sur le paysage⁶². La nouveauté principale a été d'inscrire la notion de surface d'assolement dans la loi (**art. 15 al. 3 2^e phrase LAT**), et d'introduire dans l'ordonnance une consolidation de leur protection grâce à deux conditions cumulatives pour les classer en zone à bâtir (**art. 30 al. 1^{bis} OAT**) et une obligation de déclasser des zones à bâtir en cas de manque de réserves (**art. 30 al. 2 OAT**)⁶³.

La présence d'un réseau de transports publics a un lien avec la zone à bâtir, mais ne constitue pas vraiment une nouveauté, l'ancienne LAT prévoyant déjà de « *répartir judicieusement les lieux d'habitations et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant* » (art. 3 al. 3 lit. a LAT). Aujourd'hui, on prévoit la planification des zones à bâtir « *sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics* » (**art. 3 al. 3 lit. a LAT**). Les nouvelles zones doivent donc avant tout être délimitées là où les réseaux existent déjà et la qualité des équipements doit être évaluée en fonction des particularités de chaque région⁶⁴.

On peut toutefois déplorer le changement de vocabulaire entre le projet et la loi définitive. En effet, le projet prévoyait d'exiger un « *bon* » réseau de transports publics et pas seulement un réseau « *approprié* ». Ce changement terminologique pourrait avoir un impact moindre que ce qui était prévu dans le projet, notamment sur la nécessité de rénover et mettre à niveau certains réseaux⁶⁵. Même si, comme certains auteurs, on peut souligner le coup d'accélérateur écologique⁶⁶, on constate toutefois que, au même titre que d'autres aspects de la révision que nous analyserons plus tard, cette modification semble laisser encore beaucoup de marge de manœuvre aux cantons.

2.2. Nouveautés sous l'angle de la planification directrice et des plans d'affectation

Dans ce chapitre, nous allons nous intéresser de plus près aux différents remaniements effectués par le législateur concernant les deux instruments phares de la LAT, soit les plans directeurs (« *Richtpläne* », « *Piani direttori* », **art. 6 ss LAT**) et les plans d'affectation (« *Nutzungspläne* », « *Piani d'utilizzazione* », **art. 14 ss LAT**). Nous commencerons leur étude par un bref rappel théorique (ch. 2.2.1.). Cela sera suivi par une analyse des différentes innovations en matière de plans directeurs avec l'inclusion de données qui n'étaient pas (obligatoirement) prises en considération

62 Cf. ch. 1.1.

63 FLÜCKIGER, p. 70. Voir aussi *Rapport OAT*, p. 11 pour des exemples d'interdiction de suppression de surfaces d'assolement.

64 FF 2010 974.

65 *Ibid.*

66 FLÜCKIGER, p. 72.

jusqu'à maintenant, comme la prévision des besoins en zone à bâtir (ch. 2.2.2.). Pour terminer ce chapitre, et en guise de transition avec le chiffre précédent sur les plans directeurs, nous analyserons les conditions pour la définition de nouvelles zones à bâtir (ch. 2.2.3.).

2.2.1. Rappel théorique sur les plans directeurs et les plans d'affectation (définition, nature juridique, délimitations)

Le droit de l'aménagement du territoire suisse se base sur une construction pyramidale (« *Stufenbau* »)⁶⁷. Il y a idéalement trois étapes successives et complémentaires qui sont la planification directrice (**art. 6 ss LAT**), la planification d'affectation (**art. 14 ss LAT**) et l'autorisation de construire⁶⁸ (**art. 22 ss LAT**). Ces différentes étapes se démarquent par le fait de disposer de systèmes de décisions standardisés⁶⁹. On en retrouve des traces dans les articles de la loi, notamment à l'**art. 2 al. 1 LAT**, qui prévoit que la Confédération, les cantons et les communes fassent concorder leurs plans d'aménagement, ou encore l'**art. 26 al. 2 LAT**, qui impose à l'autorité cantonale d'examiner si les plans d'affectation sont conformes aux plans directeurs approuvés par le Conseil fédéral.

Le principe veut que l'on essaie d'éviter des contradictions aux différents niveaux de la pyramide, vu la relation fonctionnelle qu'il y a entre eux⁷⁰. Bien que le rapprochement avec le principe de la hiérarchie des normes soit tentant, il convient tout de même de bien séparer ces deux concepts. En effet, si on peut aisément dire que, comme le principe de la réserve de la loi, chaque niveau doit être élaboré après le niveau supérieur dans un souci de coordination et d'intégration (appelé aussi principe de la réserve du plan), on ne peut pas voir là un fondement juridique pour l'échelon inférieur⁷¹. Ainsi, chaque niveau a une portée propre, venant de l'activité créatrice de l'autorité qui l'élabore et de sa position privilégiée dans son adoption, et les écarts par rapport au niveau supérieur sont également possibles s'ils se justifient⁷².

67 SJ 2015 I 97 c.6.1. ; TF 1C_181/2013 du 14 novembre 2013 c.3.1. ; ATF 115 Ib 148 c.5c. ; ATF 113 Ib 371 c.5. ; BESSE, p. 46, qui parle aussi d'ordre séquentiel de décisions ; MAHAIM, p. 188 ; MOOR, Art. 14 N. 50 ; PFISTERER, p. 273-274 ; TSCHANNEN, Art. 2 N. 26 ss ; WALDMANN/HÄNNI Art. 2 N. 25 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 88.

68 L'autorisation de construire ne sera pas traitée dans le cadre de cette étude, n'étant pas touchée (directement) par la révision. On pourrait toutefois se poser la question de savoir si, en raison des nouveaux buts de l'aménagement du territoire, notamment la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, une autorisation de construire pourrait se voir refuser en raison du fait que la construction ne remplit pas les objectifs de densification ou qu'elle est mal placée, favorisant ainsi le mitage. Pour deux arrêts semblant dénier cette hypothèse, voir TF 1C_342/2015 du 9 décembre 2015, c.5.2. et 1C_328/2014 du 2 octobre 2014. Sur la question, voir également BOVAY/KILANI, p. 34 ss.

69 TSCHANNEN, Art. 2 N. 26.

70 TSCHANNEN, Art. 2 N. 27.

71 BESSE, p. 46-47 ; MOOR, Art. 14 N. 56-57.

72 BESSE, p. 47 ; MOOR, Art. 14 N. 57 ; WALDMANN/HÄNNI Art. 2 N. 25.

2.2.1.1. Les plans directeurs

I. Notion

Au sommet de la pyramide, se trouvent donc les plans directeurs. La doctrine⁷³ fait la différence entre la planification directrice (« *Richtplanung* »), « qui est un processus dynamique et durable, destiné à gérer rationnellement le territoire »⁷⁴ et le plan directeur (« *Richtplan* »), qui correspond au résultat de ce processus à un moment donné (**art. 5 OAT**), et qui a force obligatoire pour les autorités (**art. 9 al. 1 LAT**)⁷⁵. L'instrument du plan directeur se définit comme un plan de gestion continue du territoire et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de l'organisation du territoire⁷⁶. La planification directrice montre aussi comment les organismes chargés de tâches d'organisation du territoire doivent exercer leurs compétences au regard de l'organisation du territoire souhaitée⁷⁷.

Le plan directeur est aussi qualifié par la doctrine de plan de gestion du territoire (« *Handlungsplan* »)⁷⁸, car il doit proposer les moyens propres à atteindre le développement souhaité, de plan-programme (« *Programmplan* »)⁷⁹, parce qu'il définit l'ordre et les différentes activités dans le temps, et aussi de plan-étape (« *Plan der Zwischenstufe* »), celui-ci constituant à la fois la fin « de la collaboration entre les autorités et le point de départ d'autres étapes de coordination »⁸⁰, sous formes de plans d'affectation⁸¹.

La nouvelle ne semble pas changer vraiment ces qualifications à elle seule, mais tel pourrait être le cas avec la deuxième révision de la LAT, si celle-ci arrive à bon port. Les cantons sont désormais obligés de définir dans leur plans directeurs le cours que doit suivre leur aménagement du territoire (**art. 8 al. 1 lit. a LAT**), de sorte que le plan directeur se voit renforcer sa fonction d'instrument stratégique⁸². Le contenu minimum du plan directeur est également rendu plus fort par la délimitation des surfaces d'urbanisation (**art. 8a LAT**), de même que les projets qui ont des incidences impor-

73 HÄNNI, p. 119 ; PFISTERER, p. 269-270 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 105.

74 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 105.

75 HÄNNI, p. 119-120 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 105.

76 TF 1C_472/2014, c. 4.1.

77 TF 1C_472/2014, c. 4.1. ; TSCHANNEN, Art. 6-12 N. 20.

78 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 105. Aussi, Cf. *Message concernant la loi sur l'aménagement du territoire du 27 février 1978* (FF 1978 1007 (1020)) ; BRAHIER, p. 331 ; TSCHANNEN, Art. 8 N. 13, parle lui d'effet concept, tout comme WALDMANN/HÄNNI, Art. 8 N. 10 et HÄNNI, p. 121.

79 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 105, en se référant à l'ancien art. 8 lit. b LAT ; HÄNNI, p. 121 ; TSCHANNEN, Art. 8 N. 13 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 8 N. 10.

80 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 106.

81 HÄNNI, p. 120 ; TSCHANNEN, Art. 8 N. 19 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 106.

82 FF 2010 975.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

tantes sur le territoire et l'environnement (**art. 8 al. 2 LAT**)⁸³. Il s'agit sûrement de la modification la plus significative au caractère de plan de gestion, qui se voit ainsi plus cadré et dirigé que la simple mention de questions de principe⁸⁴. À cet égard, il sera intéressant de contrôler l'évolution de la deuxième révision de la LAT⁸⁵, qui, bien qu'à l'état embryonnaire, pourrait faire perdre encore au plan directeur sa qualité de plan de gestion, pour se diriger plus dans la direction d'un plan de pré-affectation. En effet, les nouveaux art. 8 ss P-LAT demandent aux cantons d'inclure des espaces fonctionnels qui nécessitent une planification commune intra- ou supra-cantonale (art. 8 al. 1 lit. a^{bis} P-LAT), le contenu en matière de transports (art. 8b P-LAT), celui dans les domaines de l'agriculture, de la forêt, de la nature et du paysage, ainsi que les dangers naturels (art. 8c P-LAT), dans le domaine de l'énergie (art. 8d P-LAT) et du sous-sol (art. 8e P-LAT). On devrait donc atteindre un degré de précision qui manquait dans les précédents documents de planification directrice. Si tel devait être la législation, une requalification de plan-programme à plan d'actions serait plus appropriée à notre sens, tant les nouvelles dispositions auraient un caractère incisif et précis. Il convient toutefois de rappeler qu'il s'agit d'une hypothèse qui se base sur le projet de révision. Les résultats de la consultation sont d'ailleurs plutôt pessimistes à cet égard⁸⁶.

Du point de vue programmatore, il n'y a pas vraiment de changements, si ce n'est que la loi exige dorénavant clairement qu'il faut l'établissement d'une liste de priorités et de moyens à mettre en œuvre (**art. 8 al. 1 lit. c LAT**).

Les fonctions d'un plan directeur sont assez variées. Il a notamment la fonction de préparer les plans d'affectation (celui-ci pouvant déjà avoir un caractère de pré-affectation, qui peut varier en fonction de sa précision et durée⁸⁷), de coordination (qu'elle soit horizontale entre collectivités de même niveau, ou verticale entre collectivités de niveaux différents⁸⁸), d'échelonnement dans le temps des activités à incidence spatiale, et d'information, collaboration et conciliation⁸⁹.

83 FF 2010 977 et 979 ss. Cette dernière « vise à garantir le respect de la hiérarchie des plans ». Le seuil référence pour déterminer les incidences importantes sera déterminé par l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude d'impact sur l'environnement (RS 814.011).

84 MAHAIM, p. 581 semble aller dans ce sens également, quand il parle « d'exigence de nature quantitative [...] permettant de calculer avec précision la taille du territoire constructible ».

85 [Http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=55541](http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=55541). Consultation allant du 5 décembre 2014 au 15 mai 2015 (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

86 Le projet est en effet rejeté par 25 cantons (seul le canton de Bâle-Ville est favorable au projet de révision). DETEC, *Rapport sur les résultats de la consultation concernant la deuxième étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)*, Berne 2015, p. 4.

87 HÄNNI, p. 121-122.

88 HÄNNI, p. 130.

89 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 106-107.

II. Nature juridique

Pour déterminer la nature juridique d'un plan (qualification matérielle), il faut commencer par la distinguer de la forme (qualification formelle). Cette qualification matérielle implique de distinguer les règles de droit des actes juridiques pour découvrir la nature juridique de l'acte⁹⁰. Cette qualification permet de savoir si un tel acte peut ou non faire l'objet d'un contrôle judiciaire⁹¹.

La nature juridique des plans directeurs a été très discutée parmi les auteurs de doctrine. Ils ne représentent ni une règle de droit⁹², ni une ordonnance administrative à effets externes⁹³, ni une décision⁹⁴. Même si certains auteurs considéraient que cela s'assimilait aux plans d'affectation⁹⁵ ou à une ordonnance administrative interne⁹⁶, il semble clair aujourd'hui qu'il s'agit d'une catégorie spécifique d'acte *sui generis*⁹⁷, qu'on peut soumettre à un contrôle préjudiciel⁹⁸.

Selon l'**art. 9 al. 1 LAT**, les plans directeurs possèdent un caractère obligatoire pour les autorités (« *Behördenverbindlichkeit* »). Le but est de garantir une certaine pérennisation dans la planification et aussi de consolider la sécurité juridique des plans d'affectation et la confiance des propriétaires privés⁹⁹. Sa force obligatoire est limitée sur le plan juridique, car il ne modifie pas le droit en vigueur, mais donne simplement les « *directions* » à prendre lors de l'utilisation du pouvoir d'appréciation par l'autorité. Elle est également limitée au niveau matériel et temporel, parce que son ampleur se rapporte aux intérêts de la collectivité et qu'elle est liée au maintien des circonstances¹⁰⁰. La question de savoir si le plan directeur pouvait avoir les effets d'une décision a cependant été laissée ouverte par le Tribunal fédéral, qui s'est contenté de souligner qu'un plan avec un haut degré de pré-

90 FLÜCKIGER, *Le régime des plans*, p. 45.

91 FLÜCKIGER, *Le régime des plans*, p. 46.

92 Ils ne forment pas de droits et d'obligations pour les administrés et ne fournissent pas de fondement pour une décision (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 107).

93 Par ordonnance administrative à effets externes, il faut comprendre une ordonnance administrative interprétative qui, de par sa concrétisation, déploie des effets indirectement, ou directement selon les cas, sur les particuliers (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 428-429). Vu que les plans n'exercent pas d'effets extérieurs, car ils ne règlent pas le sort des parcelles, ils ne tombent donc pas dans cette catégorie (WALDMANN/HÄNNI, Art. 9 N. 10 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 107). L'indication des projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement de l'art. 8 al. 2 LAT ne change pas la donne. Le Message est assez clair sur la nécessité d'adopter un plan d'affectation, même pour un besoin urgent qui doit passer par une adaptation du plan directeur (FF 2010 978).

94 HÄNNI, p. 101 ss ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 9 N. 4 ss ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 107. La force obligatoire lui fait défaut, malgré le fait qu'elle s'exerce à l'égard des autorités selon l'art. 9 LAT.

95 PFISTERER, p. 266-267 ; GRISEL, p. 688.

96 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 108 et références citées.

97 FLÜCKIGER, *le régime des plans*, p. 89 ; HÄNNI, p. 102 ss ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 9 N. 5 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 108.

98 TSCHANNEN, Art. 9 N. 11.

99 HÄNNI, p. 135.

100 HÄNNI, p. 135-36 ; TSCHANNEN, Art. 9 N. 25 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 9 N. 15 ss. ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 116.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

cision peut s'apparenter à une décision¹⁰¹. À cet égard, la doctrine s'est montrée très dubitative. En effet, selon un auteur, les effets juridiques du plan directeur découlent uniquement de l'**art. 9 LAT** et non de l'effet apparemment contraignant d'une indication concrète du plan¹⁰².

Ils font l'objet d'une adaptation si les circonstances se sont modifiées (**art. 9 al. 2 LAT**) et sont ré-examinés tous les dix ans (**art. 9 al. 3 LAT**). Les prévisions sont faites cependant sur une plus longue période, soit généralement sur 20 à 25 années¹⁰³, qui devraient en tout les cas passer à 15-30 ans avec les prévisions pour la zone à bâtir¹⁰⁴. Ils sont également approuvés par le Conseil fédéral, ce qui leur confère force obligatoire (**art. 11 LAT**).

2.2.1.2. Les plans d'affectation

I. Notion

Selon l'**art. 14 al. 1 LAT**, « [l]es plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol ». Autrement dit, les plans d'affectation (« *Nutzungspläne* ») déterminent de manière contraignante, dans un périmètre déterminé, la forme, l'emplacement et l'ampleur (etc.) de l'utilisation du sol¹⁰⁵. Ils donnent des informations sur ce qui est permis sur un bien-fonds particulier, mais n'obligent en aucun cas à utiliser cette possibilité¹⁰⁶. Ils ont comme tâche primordiale de séparer le territoire constructible du territoire non-constructible, ce qui correspondrait à une utilisation mesurée du sol au sens de l'**art. 75 Cst.**¹⁰⁷.

Il s'agit d'un instrument de synthèse et de coordination, qui, à la différence des plans directeurs, se concrétise par sa force obligatoire pour les particuliers (**art. 21 al. 1 LAT**)¹⁰⁸. Ces deux plans (directeurs et d'affectation) sont cependant liés, dans le sens que le plan directeur fonde le cadre général précisé par le plan d'affectation. Ainsi, sans le plan d'affectation, le plan directeur perdrait son sens et le plan d'affectation n'aurait aucun point de rattachement sans plan directeur¹⁰⁹. Il convient toute-

101 ATF 121 II 430 c.1c.

102 TSCHANNEN, Art. 9 N. 10. Dans le même sens, WALDMANN/HÄNNI, Art. 9 N. 4 ss.

103 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 113.

104 FLÜCKIGER, p. 117 ; DZB, p. 7. Les cantons peuvent prévoir de ramener leurs communes à la valeur médiane sur trois périodes de planification. Un plan directeur de 20 ou 25 ans doit donc prévoir au minimum deux fois quinze ans pour la surface de ses zones à bâtir.

105 BESSE, p. 57 ; MOOR, Art. 14 N. 1 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 14 N. 3 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 123.

106 WALDMANN/HÄNNI, Art. 14 N. 4. Cette affirmation doit être nuancée aux vues de la nouvelle législation. L'art. 15a al. 2 LAT offre la possibilité aux cantons de prévoir un délai pour la réalisation d'une construction. Cf. Ch.2.2.3.3.VI.B.

107 ATF 122 II 326 c.4a. ; BESSE, p. 57 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 27 ; HÄNNI, p. 147 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 123.

108 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 123-124.

109 HÄNNI, p. 145-146.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

fois de réserver le cas où le plan d'affectation peut s'en écarter pour cause de non-conformité au droit (du plan directeur) ou à la suite d'un changement de circonstances impliquant la nécessité d'une modification¹¹⁰.

II. Nature juridique

La nature juridique du plan d'affectation a, depuis 1964 déjà, été une source d'incertitude¹¹¹. Notre Haute Cour mentionnait déjà que le plan d'affectation ne peut être rattaché ni à une norme juridique, ni à une décision, mais plutôt à une disposition intermédiaire¹¹². En effet, un plan d'affectation réunit tant des aspects d'une norme générale et abstraite¹¹³, que d'une décision individuelle et concrète¹¹⁴. On a donc affaire à un acte *sui generis*.

Cette différence a toutefois perdu un peu de sa portée, du moment que la loi règle la plupart des questions juridiques qui se posent¹¹⁵. Par exemple, la révision d'un plan d'affectation suit à peu près la même procédure que la révision d'une décision, car au sens de l'**art. 21 al. 2 LAT**, les plans doivent être révisés lorsque les circonstances ont notablement changé¹¹⁶.

Un plan d'affectation ne peut être attaqué que lors de son adoption. Ainsi, un propriétaire foncier ne peut qu'exceptionnellement¹¹⁷ contester un plan d'affectation entré en force lors de la procédure d'autorisation de construire¹¹⁸.

III. Les différentes formes

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne connaît que le terme générique de plan d'affectation. Pourtant, la pratique¹¹⁹ et la doctrine différencient les plans d'affectation en fonction de leur précision, de leur étendue territoriale, ainsi que de l'objet à planifier¹²⁰. Il y a donc les plans d'affectation généraux (« *Rahmennutzungspläne* ») et les plans d'affectation spéciaux (« *Sondernutzungspläne* »). Les premiers sont définis en tant que plans de zones, car ils déterminent le régime général

110 TSCHANNEN, Art. 9 N. 36 ss.

111 HÄNNI, p. 96.

112 ATF 90 I 345 c.2b.

113 C'est notamment le cas lorsque il vise des vastes surfaces ou encore lors de la publication des plans. À l'inverse, plus le plan est précis, plus il s'apparente à une décision.

114 HÄNNI, p. 96 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 124.

115 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 124.

116 Les versions allemandes et italiennes sont sur ce point un peu plus claires, car elles précisent qu'ils seront tout d'abord réexaminés, et le cas échéant adaptés.

117 Cela est par exemple le cas lorsque les circonstances se sont modifiées notamment.

118 HÄNNI, p. 99-100.

119 ATF 121 I 117 c. 4a.

120 HÄNNI, p. 146 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 124-125.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

de l'utilisation du sol sur l'entier de la commune en trois zones primaires au minimum (zone à bâtir, zone agricole et zone à protéger)¹²¹. Les seconds sont en revanche à mi-chemin entre les plans d'affectation et l'autorisation de construire. Ils ressortent principalement des législations cantonales et ont pour but alternativement de préciser le plan de zones ou alors d'y déroger, pour les objets déployant des effets importants sur l'aménagement du territoire¹²². Les plans d'affectation spéciaux sont également utiles pour déterminer la situation des équipements au sens large (équipement au sens étroit, routes, alignement, ouvrage etc.)¹²³.

IV. Les différentes zones

Bien qu'un des buts premiers des plans d'affectation soit la séparation du territoire à bâtir, du territoire non-constructible¹²⁴, selon l'**art. 14 al. 2 LAT**, les plans d'affectation « *délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger.* » Ces zones sont plus ou moins définies dans la législation fédérale aux **art. 15, 16 et 17** respectivement pour la zone à bâtir, la zone agricole et la zone à protéger.

Sous l'ancien droit, la zone à bâtir (« *Bauzone* », « *zona edificabile* ») était définie comme la zone comprenant les terrains propres à la construction, qui sont de manière alternative déjà largement bâtis, ou qui seront nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et équipés dans ce laps de temps (art. 15 aLAT)¹²⁵. Cette définition était composée des différentes conditions applicables à la mise en zone à bâtir d'un terrain. Comme on le verra plus loin dans cette étude, il est difficile aujourd'hui de faire ressortir une définition précise et concise du texte légal, car l'on est passé d'un texte avec deux lettres plutôt ramassées à un texte avec cinq alinéas compacts¹²⁶.

Par souci d'exhaustivité, il nous paraît aussi nécessaire d'inscrire les définitions des autres zones pour les différencier de la zone à bâtir, cette dernière étant la seule analysée dans cette contribution. La zone agricole (« *Landwirtschaftszone* », « *zona agricola* ») comprend des terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture ou les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (**art. 16 LAT**). La zone à protéger (« *Schutzzone* », « *zona protetta* ») n'a pas de définition propre. Elle comprend les objets que la loi a déterminés comme nécessitant une

121 HÄNNI, p. 146 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 125.

122 HÄNNI, p. 146 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 125.

123 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 125.

124 Cf. supra ch. 2.2.1.2./I.

125 HÄNNI, p. 152-153 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 140.

126 Cf. Ch.2.2.3.1.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

protection, soit, les cours d'eau, les lacs et leurs rives, les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel, les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels et les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés (**art. 17 al. 1 LAT**).

Si les cantons et les communes sont libres de subdiviser ces trois zones en plusieurs autres zones, ces dernières doivent être couvertes par les trois zones primaires. Il y a cependant des exceptions concernant les zones de réserve (**art. 18 al. 2 LAT**), l'aire forestière (**art. 18 al. 3 LAT**) et les marais et sites marécageux d'une beauté particulière et qui présentent un intérêt national (**art. 78 al. 5 Cst.**)¹²⁷.

Bien que les trois zones de base se côtoient dans le texte légal, la zone à protéger se superpose avec les deux autres zones (à bâtir et agricole)¹²⁸.

2.2.2. Nouveautés liées aux articles 8, 8a LAT et 4 ss OAT, notamment en lien avec l'art. 15 LAT

Dans cette section, nous allons analyser de plus près les modifications apportées par la révision de 2012. Nous allons tout d'abord nous pencher sur les articles concernant la planification directrice, car les plans directeurs constituent un instrument central de coordination et pilotage aux mains des cantons¹²⁹. La modification de ces articles est d'ailleurs telle, que certains auteurs parlent de changement de nature du plan directeur, dû au renforcement des instruments de coordination et contrôle ainsi qu'au rôle de guide qu'il joue dans les plans d'affectation (on parle aussi de pré-affectation)¹³⁰.

Cette présentation des plans nous permettra d'introduire le chapitre sur les prévisions concernant les besoins en zone à bâtir et les autres conditions applicables à la mise en zone. Cela correspond à la logique voulue par le législateur qui, comme on le verra plus loin¹³¹, a recherché cette articulation des instruments de planification.

2.2.2.1 Études de base (art. 6 LAT et 4 OAT)

Les études de base (« *Grundlagen* », « *Fondamenti* ») constituent le fondement de la politique d'aménagement du canton et préparent l'élaboration du plan directeur cantonal¹³², dont elles font dé-

127 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 130.

128 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 129.

129 GUY-ECABERT, p. 29 ; HÄNNI, *Gesetzgeberischen Entwicklungen*, p. 223 ; FF 2010 966 et 970.

130 MARTI, p. 24.

131 Cf. Ch.2.2.2.3.

132 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 110.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

sormais partie intégrante¹³³, et sont à prendre comme un état des lieux¹³⁴. De cette manière, les orientations contenues dans ces études deviennent contraignantes à l'égard des autorités, c'est pourquoi l'alinéa 1 de l'art. 6 aLAT a été remplacé par l'**art. 8 al. 1 lit. a LAT** pour renforcer la fonction d'instrument stratégique du plan directeur¹³⁵. Dans cette optique, l'**art. 4 al. 1 OAT** a été modifié et l'alinéa 3 supprimé¹³⁶. Grâce à ces études, les autorités mettent en évidence, pour les différents domaines relevant de l'aménagement du territoire, les données de fait et de droit ainsi que les conflits d'utilisation prévisibles (**art. 4 al. 2 OAT**). Le caractère contraignant nous interpelle quelque peu. Il nous est difficile d'imaginer comment un simple rendu factuel puisse avoir une portée juridique contraignante pour les autorités, d'autant plus que, déjà sous l'ancien droit, les études de bases fournissaient les informations nécessaires pour l'élaboration du plan directeur et constituaient la référence pour l'évolution territoriale souhaitée¹³⁷. La pratique pourra peut-être nous apporter des réponses à cet égard.

L'autre grande nouveauté concerne l'**alinéa 3 de l'art. 6 LAT**. On place désormais l'accent sur les territoires urbanisés¹³⁸ et sur, dans le sens de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, les terres agricoles. Les études s'attachent en particulier à séparer le territoire à urbaniser de celui qui ne doit pas l'être (**4 al. 1 OAT**). Il faudra donc présenter l'état et le développement, en indiquant l'emplacement et la dimension des zones à bâtir. Il y a donc une grande interconnexion entre cet article et l'**article 8a LAT**¹³⁹.

2.2.2.2. Contenu minimal du plan directeur (art. 8 LAT et 5 OAT)

Dans la lignée du chapitre précédent, l'introduction de l'**alinéa 1 lettre a** à l'**art. 8 LAT** a pour but d'obliger les cantons à définir dans leur plans directeurs le cours que doit suivre l'aménagement du territoire du canton, de même que d'inclure le contenu des études de base dans le plan directeur¹⁴⁰. Il a également été jugé nécessaire d'ajouter une nouveauté à l'**alinéa 2** concernant les projets à incidence importante sur le territoire et l'environnement. Le but n'est pas seulement de traiter ces projets dans le plan directeur, mais bien de garantir que les prescriptions relatives au contenu minimum des plans directeurs ne puissent être ignorées¹⁴¹.

133 FF 2010 975 ; GUY-ECABERT, p. 29.

134 FF 2010 976.

135 FF 2010 975.

136 *Rapport OAT*, p. 6.

137 WALDMANN/HÄNNI, Art. 6 N. 2.

138 FF 2010 976.

139 *Ibid.*

140 *Ibid.*

141 FF 2010 977.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

On attend désormais aujourd'hui des plans directeurs, et des études de base, une vue d'ensemble (et non plus les grandes lignes) du développement territorial souhaité du canton, dans le sens d'une utilisation économe du sol et d'une occupation territoriale durable¹⁴². De cette manière, les choix opérés par rapport aux estimations du développement démographique et des emplois auront un fondement dans le plan directeur et pourront déployer des effets en matière d'aménagement¹⁴³. Le plan directeur doit donc représenter « *l'image du développement futur du territoire* » du canton, cette image pouvant bien-sûr être le fruit d'une élaboration commune de la part des communes, régions et organisations¹⁴⁴. Il permet également d'assurer une coordination intercantonale et transfrontalière en ce qui concerne les stratégies de développement territorial¹⁴⁵, ce qui était déjà le cas avant la révision¹⁴⁶, mais qui deviendra centrale avec celle-ci¹⁴⁷.

Le cours que doit suivre l'aménagement du territoire des cantons est aussi appelé « *stratégie cantonale de développement* ». Le droit fédéral reprend de cette manière ce qui avait déjà été entrepris dans plusieurs cantons avant la révision, soit l'outil des choix stratégiques¹⁴⁸. À cet égard, la stratégie de développement territorial comporte des buts, des orientations, des stratégies et leur concrétisation territoriale¹⁴⁹.

Comme écrit plus haut, la prise en compte des projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement (**art. 8 al. 2 LAT**) dans le plan directeur constitue une nouveauté, car la loi ne la stipulait pas et qu'elle pouvait uniquement se déduire de la jurisprudence du Tribunal Fédéral¹⁵⁰. La « *nouveauté* » semble cependant rester formelle. Effectivement, la jurisprudence fédérale indiquait que la réserve du plan directeur devait avant tout concerner les territoires pour des affectations qui dépassent le simple cadre local, comme pour des centres commerciaux et des installations de loisirs¹⁵¹. De même, un plan directeur qui ne disait rien au sujet des ces projets était considéré comme lacunaire¹⁵².

Qu'entend-on par « projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environne-

142 MARTI, p. 32.

143 MARTI, p. 32-33.

144 C-GPD, p. 8 ; MARTI, p. 33.

145 *Ibid.*

146 FF 2010 976.

147 *Rapport OAT*, p. 7.

148 C-GPD, p. 4.

149 C-GPD, p. 8.

150 ATF 137 II 254 c.3.2. et ATF 119 Ia 362 c.4a., dans lesquels le TF rappelle que « *le plan directeur reste en principe réservé "lorsqu'il s'agit de projets qui ne peuvent s'insérer dans la planification que s'ils passent par l'échelon du plan directeur"* ».

151 ATF 137 II 254 c.3.2.

152 ATF 137 II 254 c.3.3.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

ment » ? Faut-il entendre la même chose que l'**art. 10a LPE**, qui stipule que les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement doivent faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement ? Le Message du Conseil Fédéral semble aller dans cette direction, même s'il laisse planer le doute sur cette notion. En effet, il se réfère à une jurisprudence du Tribunal fédéral antérieure à 2008, sans pour autant la citer, qui présumait qu'un projet était soumis à la planification s'il était soumis à l'étude d'impact sur l'environnement (EIE)¹⁵³. Il faut bien distinguer ici entre l'exécution de l'EIE, qui en tout cas sous l'ancien droit ne pouvait se faire lors du plan directeur¹⁵⁴, et la valeur à partir de laquelle une installation est soumise à l'EIE, qui peut se déterminer déjà lors du plan directeur. Le CF écrit d'ailleurs que le seuil pour qu'une installation entre dans le champ d'application de l'**art. 8 al. 2 LAT** « ne sera jamais en dessous de la limite de soumission à l'EIE et qu'il sera le plus souvent plus élevé. »¹⁵⁵ Bien que cela constitue une valeur plancher à ne pas percer, le seuil à atteindre pour qu'un projet soit soumis à l'**art. 8 al. 2 LAT** reste toutefois assez flou et se fera très certainement au cas par cas.

Pour contrer un peu ce flou, le complément au guide à la planification directrice vient donner une définition des « incidences importantes ». Elles constituent en particulier une forte consommation de surfaces, des intérêts divergents quant à l'utilisation du sol, une influence significative sur l'occupation du territoire et l'approvisionnement en biens et services du canton, de gros flux de trafic, des pertes importantes de surfaces agricoles ou des atteintes élevées à l'environnement, à la nature ou au paysage¹⁵⁶. Ce sont des projets qui nécessitent souvent une coordination, qu'elle soit cantonale, intercantonale ou avec la Confédération¹⁵⁷. Le complément propose également une liste indicative de projets pouvant entrer dans cette définition, comme les pôles de développement d'emplois et de logements ou encore les grands centres de distribution, mais cela ne reste qu'une aide à la compréhension de la notion. Les cantons gardent la possibilité, voire l'obligation, d'adopter les critères qu'ils jugent nécessaires et qui ne sont pas forcément inscrits sur la liste proposée¹⁵⁸. Il faut en tout cas que le plan directeur définisse des critères suffisamment précis¹⁵⁹ et qu'il arrête la liste de ces projets.

Cette réserve du plan directeur pour les projets d'ampleur implique un certain renforcement de ce-

153 FF 2010 977. On pense que le CF se réfère à l'ATF 129 II 321 c.3.1., dans lequel le TF écrit que « les projets dont les dimensions ou les incidences sur la planification locale ou l'environnement sont importantes, doivent être prévus dans la plans d'aménagement ».

154 ANDRÉ JOMINI semble cependant laisser la porte ouverte sous le nouveau droit. JOMINI, Art. 10a N. 53.

155 FF 2010 977.

156 C-GPD, p. 30.

157 Ibid.

158 MARTI, p. 41-42 ; C-GPD, p. 33.

159 C-GPD, p. 30.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

lui-ci, de même que pour l'autorisation de construire des projets concernés, dont la légitimité s'en voit accrue¹⁶⁰. Un gros projet aura désormais besoin d'un fondement dans le plan directeur pour pouvoir être admis, ce fondement pouvant être direct (avec des précisions territoriales) ou indirect (avec des critères généraux sur l'emplacement du projets)¹⁶¹. Il va aussi de soi que lors de chaque adaptation du plan directeur, les cantons devront analyser s'il y a des projets susceptibles d'avoir des incidences sur le territoire ou l'environnement¹⁶². Ce procédé a donc un effet, comme mentionné également plus haut¹⁶³, de pré-affectation, le plan d'affectation perdant son importance dans la réalisation de ces projets d'envergure en ne devant régler plus que les « *détails* » du projet. C'est d'ailleurs ce que sous-entend le Message en stipulant qu'il n'y a pas besoin de modifier le plan directeur si celui-ci le prévoit et « *l'autorisation de construire pourra être délivrée sans entreprendre une action au niveau de la planification directrice (le "projet" d'autoriser [...] des installations générant un trafic intense étant déjà inscrit dans le plan directeur)* »¹⁶⁴. Il semble donc qu'un projet de grande ampleur ne soit possible que moyennant une révision du plan directeur. La séparation entre plan directeur et plan d'affectation n'est, par conséquent, plus aussi nette qu'avant. Sous l'ancien droit, une première pesée des intérêts au niveau suprarégional était possible au stade de la planification d'affectation¹⁶⁵. Une telle mise en balance des intérêts paraît toujours possible, mais la première pesée doit intervenir au niveau du plan directeur cantonal.

Il faut également mentionner que, cet article, en lien avec l'**art. 8a LAT**, a un impact fondamental dans la période transitoire de cinq ans instaurée par l'**art. 38a LAT**. Comme nous le verrons plus loin¹⁶⁶, les cantons sont soumis à un moratoire des zones à bâtir, c'est-à-dire un gel, pendant cinq ans, tant qu'ils n'adaptent pas leur plans directeurs aux exigences des **art. 8** et **8a LAT**. Une des questions qui se pose est de savoir si les cantons doivent remplir toutes les conditions correctement ou si seules les prévisions de la zone à bâtir doivent l'être.

En guise de conclusion, l'on peut encore ajouter que l'introduction de cet **alinéa 2** dans la législation vient améliorer la prise en considération des aspects économiques, sociaux et environnementaux, ce qui correspond au développement durable dans sa dimension tridimensionnelle (par opposition à la

160 MARTI, p. 41.

161 MARTI, p. 41 ; *C-GPD*, p. 30.

162 FF 2010 978.

163 Cf. Ch. 2.2.2.

164 FF 2010 978.

165 BERTSCHI, p. 105. Il faut toutefois nuancer cette affirmation aux vues de la récente jurisprudence fédérale, concernant la réserve du plan directeur pour les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement (ATF 137 II 254 c.3.2.).

166 Cf. Ch.2.3.

dimension écologique)¹⁶⁷. On parle bien d'amélioration et non de nouveauté, car cette approche tri-dimensionnelle avait déjà une certaine importance avant la révision, et pas seulement au niveau du plan directeur¹⁶⁸.

2.2.2.3. Urbanisation et prévisions concernant les besoins en zone à bâtir (art. 8a, 15 LAT et 5a OAT)

Dans ce chapitre, nous allons nous consacrer à l'analyse de l'urbanisation et à la méthode de calcul des besoins en zone à bâtir. Comme nous l'avons mentionné plus haut¹⁶⁹, le Parlement a souhaité rapprocher les instruments que sont le plan directeur et le plan d'affectation en matière d'urbanisation, comme cela ressort du texte de la loi. Il est notamment écrit que, « [d]ans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 » (**art. 8a al. 1 lit. d LAT**). L'implémentation du dimensionnement de la zone à bâtir selon le critère des besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (**art. 15 al. 1 LAT**) et selon la méthode de calcul définie de manière uniforme par la Confédération et les cantons devrait donc être désormais assurée par les **art. 8a LAT** et **5a OAT**¹⁷⁰. Vu le lien très étroit entre ces deux articles, surtout au vu de la méthode de calcul des besoins, il nous paraît nécessaire de les traiter ensemble, bien que l'objet de ce travail soit plus axé sur l'**art. 15 LAT** lui-même.

N'étant, en revanche, pas une nouveauté, nous laisserons de côté les alinéas 2 et 3 sur les résidences secondaires, car ils n'entrent pas dans le cadre de la révision de 2012, bien qu'ils soient passés de l'**art. 8 LAT** à l'**art. 8a LAT**. Ces articles ne visent que l'urbanisation, mais il est prévu que les domaines des transports¹⁷¹, de l'agriculture, de la nature et du paysage, des dangers naturels, de l'approvisionnement et de l'élimination des déchets feront aussi l'objet d'un développement plus conséquent dans une deuxième étape de la révision¹⁷².

I. Focalisation sur l'urbanisation au niveau cantonal

A. Définition du territoire d'urbanisation

La thématique de l'urbanisation est au coeur de la révision et c'est l'un des moyens choisis pour ten-

167 FF 2010 978.

168 MAHAIM, p. 170 ss.

169 Cf. Ch.2.2.2.

170 DUBEY, *dimensionnement zones à bâtir*, p. 270.

171 Les transports sont déjà traités au niveau de la révision de 2012, mais seulement dans la coordination avec l'urbanisation et non comme thème en soi. Les exigences seront précisées dans la deuxième partie de la révision partielle, C-GPD, p. 4.

172 FF 2010 975 ; MARTI, p. 34.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

ter de freiner la consommation effrénée du sol¹⁷³. Son introduction dans la LAT est non seulement une nouveauté matérielle, mais également une nouveauté terminologique. En effet, les termes « *d'urbanisation* » ou de « *surfaces affectées à l'urbanisation* » sont totalement nouveaux dans le vocabulaire fédéral de l'aménagement du territoire¹⁷⁴.

Ce terme est défini dans le C-GPD comme suit : « *Le territoire d'urbanisation existant couvre les surfaces comportant des bâtiments, des industries et des commerces, mais aussi les surfaces dévolues aux transports et au stationnement, les surfaces libres et espaces verts (zones à bâtir existantes). Le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur reflète l'évolution attendue pour les 20 à 25 années à venir et peut, au-delà des zones à bâtir existantes, également englober les extensions prévues pour le futur développement urbain.* »¹⁷⁵ Selon le C-GPD toujours, le terme « *territoire d'urbanisation* » (« *Siedlungsgebiet* », « *compensorio insediativo* ») remplace le terme de « *surfaces affectées à l'urbanisation* » (« *Siedlungsfläche* », « *superficie insediativa* »)¹⁷⁶. Il est également considéré comme synonyme des « *territoires constructibles* », que l'on rencontre dans les plans directeurs de la nouvelle génération, en tant qu'ils désignent tous deux l'aire ou la surface maximale réservée par le plan directeur au développement de l'urbanisation¹⁷⁷, mais ne peut être considéré comme synonyme de « *zones à bâtir* », car il doit être délimité pour 20 à 25 ans, alors que les zones à bâtir le sont pour une période de quinze ans¹⁷⁸. Ces deux derniers termes ne sont cependant pas si éloignés l'un de l'autre, car le territoire d'urbanisation constitue le cadre conceptuel et territorial à long terme pour définir la zone à bâtir, dans lequel seuls les terrains remplissant les conditions de l'**art. 15 LAT** peuvent être classés en zone à bâtir à l'intérieur du territoire d'urbanisation¹⁷⁹. Dans le cadre de la présente étude, et pour être en harmonie avec le C-GPD, nous utiliserons le terme de territoire d'urbanisation.

B. Méthodes pour définir le territoire d'urbanisation

a) Introduction

Au niveau du droit matériel, la nouveauté importante a trait à la délimitation du territoire d'urbani-

173 FF 2010 975.

174 MAHAIM, p. 579-580.

175 C-GPD, p. 19.

176 *Ibid.*

177 MAHAIM, p. 580.

178 FLÜCKIGER, p. 136. La différence ne semble cependant pas être autant marquée dans les plans directeurs déjà approuvés, qui ont plutôt tendance à mélanger les deux. Pour deux exemples, voir les plans directeurs des cantons de Zurich et Bâle-Ville (Z-PDC, Pt.2.2. ; BS-PDC, S1.1, p. 34 ss.).

179 MARTI, p. 35 ; MAHAIM, p. 580.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

sation, qui ne se fait plus uniquement au niveau du plan d'affectation, mais également au niveau du plan directeur¹⁸⁰. En plus de l'utilisation économe du sol, avec la fixation du territoire d'urbanisation dans le plan directeur, on permet également une meilleure prise en compte d'autres intérêts relevant de l'aménagement du territoire comme la protection de la nature et du patrimoine¹⁸¹.

Selon l'**art. 8a LAT**, le plan directeur, dans le domaine de l'urbanisation, doit définir la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation (= territoire d'urbanisation), leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (**lit. a**), la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain (**lit. b**), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (**lit. c**), la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'**art. 15 LAT (lit. d)** et la manière de renforcer la requalification urbaine (**lit. e**). Dans le but d'atteindre l'objectif fixé par la Constitution au sujet de l'utilisation mesurée du sol, cet article oblige les cantons à indiquer dans leur plan directeur comment ils envisagent concrètement d'assumer leur responsabilité dans le domaine de l'urbanisation¹⁸². Il convient de signaler qu'il ne s'agit là que d'une liste non exhaustive de ce que doit contenir un plan directeur en la matière¹⁸³.

Dans l'ancien droit, la définition dynamique de la zone à bâtir en fonction des besoins des communes était en contradiction totale avec le principe de base de la loi, qui était l'utilisation mesurée du sol¹⁸⁴. Il existait certes des moyens indirects pour freiner l'expansion des zones à bâtir, notamment par l'approbation des plans d'affectation par le canton (**art. 26 LAT**), mais cela relevait principalement de la politique cantonale¹⁸⁵. Avec la révision du 15 juin 2012, la loi sur l'aménagement du territoire essaie de se donner les moyens de contrôler l'augmentation du territoire d'urbanisation. Ainsi, les cantons doivent déterminer dans leur plan directeur la taille maximale des surfaces urbanisées pour l'ensemble du canton. Ils doivent également définir la répartition spatiale du territoire d'urbanisation et les conditions posées à l'expansion du territoire d'urbanisation et à sa coordination au niveau régional¹⁸⁶. Cette dernière correspond d'ailleurs, lors de la définition initiale dudit territoire, à la différence entre les zones à bâtir et le territoire d'urbanisation dans son ensemble. Par la suite, il s'agit de désigner un éventuel agrandissement du territoire d'urbanisation, lequel ne pouvant

180 HÄNNI, *Gesetzgeberischen Entwicklungen*, p. 223.

181 MARTI, p. 35.

182 FF 2010 979.

183 *Rapport OAT*, p. 7.

184 BERTSCHI, p. 83.

185 BERTSCHI, p. 84 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 7.

186 FF 2010 979 ; *C-GPD*, p. 20.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

cependant intervenir que lorsque les possibilités de densification, de mise à profit des friches et de construction sur les surfaces encore libres ont été en grande partie utilisées dans le cadre temporel défini¹⁸⁷.

b) Les limites quantitatives

Les exigences générales en matière d'urbanisation sont, conformément au C-GPD ; la taille du territoire d'urbanisation, la répartition spatiale de celui-ci et les conditions posées à l'expansion du territoire d'urbanisation et à sa coordination au niveau régional¹⁸⁸.

Cette obligation de définir la dimension totale des surfaces affectées d'urbanisation au niveau directeur constitue une véritable nouveauté dans la loi sur l'aménagement du territoire, qui ne connaissait jusque-là que le dimensionnement (insuffisant) au sens de l'art. 15 aLAT¹⁸⁹. Les cantons ne sont pas obligés d'indiquer la taille maximale de l'extension, le droit fédéral étant silencieux à cet égard¹⁹⁰, mais une telle limite peut déjà être définie au niveau du plan directeur, comme le montre une des différentes variantes possibles¹⁹¹. Avant d'analyser celles-ci, il convient d'abord de se pencher sur la question des limites quantitatives à l'extension du sol à bâtir en distinguant les contingents absolus des contingents relatifs, pour pouvoir déterminer si les variantes rentrent dans l'une ou l'autre de ces définitions.

Pour reprendre les définitions de MAHAIM, « [o]n entend par contingent spatial absolu une limite quantitative dont la quotité est fixe, indépendante de toute autre variable et s'exprime par une unité de surface (ha, km², etc.). »¹⁹² En revanche, « [u]n contingent spatial est relatif s'il est dépendant d'une autre variable », ces variables pouvant être la population (croissance des zones à bâtir en fonction de la population) ou le temps (nouveaux déclassements par année ou par période de validité du plan directeur)¹⁹³. Plusieurs auteurs sont de l'avis que l'**art. 8a LAT** ne contient aucune prescriptions quantitatives et qu'on ne peut pas non plus le déduire de l'**art. 15 LAT**, conformément à son interprétation littérale historique et systématique¹⁹⁴. Il y a toutefois un autre auteur¹⁹⁵ qui a une

187 C-GPD, p. 19.

188 C-GPD, p. 20.

189 MARTI, p. 35.

190 FF 2010 979 ; MARTI, p. 35. Il est nécessaire de relever que le MCF nous semble contradictoire à cet égard. En effet, il est d'abord écrit que le plan directeur doit « indiquer la taille maximale des surfaces affectées à l'urbanisation pour l'ensemble du canton » et, plus bas dans le même paragraphe, le CF mentionne qu'une « limite maximale pourra déjà être fixée à l'extension des surfaces urbanisées. »

191 Cf. Ch.2.2.2.3.I.B.c.

192 MAHAIM, p. 240.

193 MAHAIM, p. 240-241.

194 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 270-271 ; FLÜCKIGER, p. 138 ; MARTI, p. 35 (Note 42) ; FF 2010 983.

195 MAHAIM, p. 581 ss.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

opinion différente. En effet, selon ce dernier, l'**art. 8a LAT** impose une limite quantitative, impliquant des contingents absolus¹⁹⁶, qui aurait pour critères de dimensionnement ceux de l'**art. 15 LAT**¹⁹⁷.

Si, comme le souligne FLÜCKIGER¹⁹⁸, une telle interprétation serait nécessaire pour d'avantage renforcer la lutte contre le surdimensionnement des zones à bâtir, elle ne ressort ni expressément du texte de la loi, ni du Message¹⁹⁹. Une telle exigence quantitative reliée à l'**art. 15 LAT** peut cependant ressortir de l'**art. 5a OAT**²⁰⁰, qui demande aux cantons d'intégrer au plan directeur l'évolution de la population résidente et des emplois qu'ils ont choisi pour déterminer leurs besoins en zones à bâtir, et des documents de mise en œuvre, notamment par les Directives techniques sur la zone à bâtir (DZB)²⁰¹, qui, on le rappelle, ont également un impact sur la planification directrice, notamment par le biais de l'**art. 8a al. 1 lit. d LAT**. Ainsi, si l'**art. 15 al. 5 LAT** ne vise qu'à déterminer la taille maximale des zones à bâtir d'un canton, le calcul du taux cantonal d'utilisation²⁰² impose de procéder au dimensionnement, dans un premier temps, commune par commune, avant d'agréger ces chiffres partiels pour parvenir au résultat²⁰³. On pourrait donc conclure que si l'on ne peut déduire une exigence absolue et directe de quantification, il existe à tout le moins une exigence relative²⁰⁴ et indirecte²⁰⁵ de quantification, ce qui va légèrement dans le sens de la thèse de MAHAIM. En revanche, au vu du texte du Message et des documents de mise en œuvre, on ne peut en déduire une exigence de contingents absolus, car une limite maximale à l'extension n'est pas obligatoire²⁰⁶ et qu'il n'y a pas un devoir de choisir la variante A (parmi les trois variantes qui seront présentées ci-dessous), qui est la seule capable de respecter de tels contingents.

196 MAHAIM, p. 581.

197 MAHAIM, p. 588-589 ; MAHAIM, *DC 2014*, p. 226.

198 FLÜCKIGER, p. 138.

199 FF 2010 983. Le Message stipule, à cet égard, qu'il serait excessif d'exiger la mention systématique dans le plan directeur de tout nouveau classement en zone à bâtir. Il souligne même, auparavant, que le fait de prévoir la taille au niveau cantonal (et non communal comme prévu à l'art. 28 P-LDTer) semblait plus approprié. FF 2010 979.

200 Dans le même sens, MARTI, p. 38.

201 Le C-GPD rappelle que les « indications contraignantes du plan directeur visant à garantir le dimensionnement des zones à bâtir selon l'article 15 s'appuient sur les directives techniques sur les zones à bâtir et sur les résultats obtenus en application de celles-ci. » (C-GPD, p. 25).

202 On le verra plus en détails au Ch. 2.2.2.3.I.B.

203 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 275 ; DZB, p. 4 ; *Rapport OAT*, p. 12.

204 Vu qu'il dépend de l'évolution de la population, il s'agirait d'un contingent relatif, au sens de la définition retranscrite plus haut.

205 Elle est indirecte, parce qu'il n'est pas demandé aux cantons de directement fixer la dimension totale de l'extension du territoire d'urbanisation, mais qu'il leur est « simplement » requis d'inclure le dimensionnement de leurs zones à bâtir (d'habitations, mixtes et centrales, comme on le verra plus loin cf. Ch.2.2.2.3.II.A.) dans leur plan directeur. Pour cette partie, les cantons sont donc quantitativement restreints dans leur liberté de prévoir des nouvelles zones à bâtir.

206 FF 2010 979.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

c) Les différentes variantes déterminant l'extension du territoire d'urbanisation

Comme mentionné dans le paragraphe précédent, le C-GPD propose trois alternatives pour déterminer la taille et l'expansion du territoire d'urbanisation. Dans la variante A, on a affaire à une représentation graphique de la dimension des zones à bâtir existantes, ainsi qu'un territoire limité d'extension de l'urbanisation. Une réorganisation par la suite est toujours possible, si des échanges permettent d'aboutir à une meilleure solution d'ensemble, compte tenu des critères d'aménagement du territoire (desserte, préservation des surfaces d'assolement, etc.) et pour autant que ces échanges n'amènent pas une augmentation de la surface totale du territoire d'urbanisation²⁰⁷. Il s'agit là d'une méthode dite « *cartographique* » car elle détermine précisément où se trouve le territoire d'urbanisation. Il s'agit de la méthode la plus précise et qui réduit le plus la marge de manœuvre des autorités, car elle transforme le plan directeur en plan de pré-affectation²⁰⁸. Cette représentation est celle qui nous paraît être le plus conforme à l'**art. 8a al. 1 lit. a LAT**, car elle définit la dimension totale du territoire d'urbanisation, sa répartition dans le canton et la manière de coordonner son expansion à l'échelle régionale. Pour reprendre la première définition de MAHAIM²⁰⁹, nous pensons également que c'est la seule représentation qui constitue un contingent absolu, car elle dépend uniquement de la surface. Dans la variante C, la méthode dite « *numérique* », une grande liberté d'appréciation est laissée aux autorités dans la détermination du chiffre. Ces autorités doivent déterminer dans une première étape précisément les besoins du canton pour, ensuite, dans une deuxième étape, les répartir entre les types d'espaces, régions etc. La coordination et le pilotage de l'urbanisation au niveau supracommunal auront dès lors un rôle très important à jouer²¹⁰. Bien qu'elle soit admise par les autorités fédérales, cette variante n'est pas satisfaisante, en tant qu'elle ne respecte pas l'exigence de répartition du territoire d'urbanisation dans le canton²¹¹ et qu'elle cause une certaine incertitude quant à l'estimation même du chiffre, qui est plus aisément modifiable qu'une représentation cartographique²¹². La variante B constitue la voie intermédiaire entre les deux précédentes variantes. Cette méthode a l'avantage, par rapport à la variante C, de fixer la direction souhaitée de l'extension de l'urbanisation, sans pour autant la déterminer strictement. Il faut ainsi s'aider de flèches pour

207 C-GPD, p. 20-21.

208 MARTI, p. 36 ; MAHAIM, p. 583.

209 Cf. Ch.2.2.2.3.I.B.b.

210 C-GPD, p. 22.

211 Dans le même sens, FLÜCKIGER, p. 137.

212 Il convient d'avoir à l'esprit que les conditions légales de l'art. 9 al. 2 LAT pour modifier un plan directeur sont les mêmes, indépendamment de la variante que l'on choisit. Par « *plus aisément modifiable* », il faut plutôt comprendre qu'un canton qui opte pour la représentation numérique de son territoire d'urbanisation peut changer plus facilement ses chiffres qu'un canton avec la variante cartographique, car la simple mention d'un chiffre laisse une plus grande marge de manœuvre qu'une inscription formelle sur une carte.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

montrer la direction de l'extension de l'urbanisation ou alors mettre une (fausse) limite à l'extension en indiquant des césures vertes. Bien que cette méthode soit en accord avec l'**art. 8a al. 1 lit. a LAT**, elle est, à notre sens, peu recommandable, car elle laisse énormément d'incertitude, et ne limite pas précisément l'évolution possible du sol²¹³.

Il serait intéressant se demander si un juge pourrait être lié par le choix d'une de ces variantes, une fois le plan directeur approuvé par le Conseil fédéral. Si les questions concernant le dimensionnement devraient avoir un caractère contraignant pour le juge²¹⁴, nous pensons qu'un examen en légalité de ces variantes serait possible.

Malgré les critiques et les questions posées par l'introduction de ces articles dans la loi sur l'aménagement du territoire, force est de constater que l'importance acquise par le plan directeur en matière d'urbanisation permet une meilleure gestion des surfaces constructibles et une meilleure séparation entre les zones à bâtir et les zones non constructibles²¹⁵.

C. Autres éléments en matière d'urbanisation

Concernant les autres éléments minimaux qu'un plan directeur doit contenir en matière d'urbanisation, il convient de faire un tour d'horizon des différentes nouveautés, en particulier la question des mandats du plan directeur (**art. 5a al. 3 OAT**), traitée à la section suivante, avant de nous arrêter plus longtemps sur le dimensionnement des zones à bâtir.

Le plan directeur se doit donc également de définir la manière de coordonner l'urbanisation et les transports publics et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain (**art. 8a al. 1 lit. b LAT**). Cela permet de contribuer au respect des principes posés par la LAT, dont celui de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée²¹⁶ par les transports publics (**art. 3 al. 3 lit. a LAT**).

Dans le même esprit, le plan directeur doit aussi déterminer la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (**art. 8a al. 1 lit. c LAT**). La notion de qualité se rapporte aux aspects urbanistiques, soit ceux qui peuvent créer une plus-value, notamment la proximité des équipements d'approvisionnement en biens et en services et des prestations de

213 MARTI, p. 36 ; MAHAIM, p. 584, qui souligne dans sa note 3013 que cette méthode est conseillée par l'ARE.

214 Cf. Ch.2.3.

215 Cette meilleure séparation entre territoire constructible et non constructible permet d'être également en conformité avec la Constitution fédérale, comme le souligne MARTI, p. 30.

216 On peut regretter, comme le souligne FLÜCKIGER, p.72, que le législateur n'ait pas préféré la qualification de « bonne » desserte, comme le prévoyait le projet du Conseil Fédéral, plutôt que la qualification de desserte « appropriée ».

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

service public²¹⁷. Il ne faut en tout cas pas que les mesures prises par les cantons pour favoriser la densification²¹⁸ péjorent la qualité de l'habitat²¹⁹.

Pour éviter une asymétrie entre l'utilisation souhaitée, la structure urbaine et le milieu bâti dans les villes et centres ruraux, voire même dans les zones touristiques, il faudra procéder à une requalification urbaine au sens de l'**art. 8a al. 1 lit. e LAT**²²⁰. Pour renforcer cette requalification, il est possible d'insérer dans le plan directeur des stratégies qui contribuent à assurer ou à augmenter la valeur des immeubles²²¹.

D. Les mandats pour garantir l'application correcte de l'art. 15 LAT

L'**art. 8a al. 1 lit. d LAT** indique que le plan directeur doit définir la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir de l'**art. 15 LAT**. Si cela implique avant tout de respecter la nouvelle méthode de calcul des besoins que l'on verra dans la section suivante, cela implique également de devoir prendre les mesures nécessaires pour garantir le correct dimensionnement des zones à bâtir. Pour ce faire, l'**art. 5a al. 3 OAT** stipule que le canton doit donner différents mandats, dont la liste n'est pas exhaustive²²². Selon un auteur de doctrine, ces mandats ne lient pas directement les autorités de planification, car ils doivent d'abord se baser sur un texte légal cantonal, voire communal, de mise en œuvre²²³. À notre sens, l'**art. 5a al. 3 OAT** constitue un fondement légal suffisant pour justifier l'insertion de ces mesures dans les plans directeurs, rendant une loi d'exécution superflue²²⁴.

Comme clairement stipulé dans l'ordonnance, le canton est le mandant. Les mandataires peuvent être les autorités cantonales, régionales ou communales²²⁵. Si les protagonistes sont clairement définis, la portée juridique de ces mandats l'est moins. Le contenu du plan directeur comprenait, du moins avant la révision de 2012, deux types d'éléments ; d'une part, il y a les éléments conceptuels (de planification ou matériels), qui précisent comment atteindre le développement du territoire souhaité et, d'autre part, les éléments programmatiques (d'organisation et de procédure), qui traitent des

217 FF 2010 979-980.

218 On peut imaginer l'exploitation accrue des friches et des surfaces sous-utilisées (art. 3 al. 3 lit. a^{bis} LAT) comme mesures de densification. Celles-ci peuvent péjorer la qualité de l'habitat si elles sont mal placées, car elles peuvent entraîner un déséquilibre dans une ville ou une région (distance par rapport aux habitations, services publics, etc.).

219 FF 2010 980.

220 FF 2010 980.

221 *Ibid.*

222 *Rapport OAT*, p. 7.

223 MARTI, p. 38.

224 Le *Rapport OAT* semble aller dans la même direction, en expliquant que d'autres mandats peuvent être donnés par application directe de l'art. 8a al. 1 lit. d LAT ou imposés par la Confédération (*Rapport OAT*, p. 7).

225 *Rapport OAT*, p. 7.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

questions de réalisation²²⁶. Avec l'introduction de ces mandats, il nous est difficile de les classer strictement dans l'une ou l'autre des catégories. En effet, si l'on prend les **lettres c** et **d**, on remarque que les communes devront prendre des mesures pour garantir les surfaces prévues pour les déclassements et cela dans un délai de cinq ans au maximum. Nous avons donc affaire tantôt à des caractéristiques matérielles (garantir les déclassements) et tantôt à des caractéristiques procédurales (délai de cinq ans). Il pourrait donc s'agir d'un élément à mi-chemin entre ces attributs ou *sui generis*, terme que les juristes utilisent souvent dans ce genre de situation. Cette qualification ne change pas son caractère contraignant pour les autorités conformément à l'**art. 9 al. 1 LAT**. Il convient cependant de souligner que, vu la formulation du texte de l'ordonnance, un écart du plan d'affectation sur ces points ne nous paraît pas admissible.

Le premier de ces mandats consiste dans la vérification périodique de la dimension et l'emplacement des zones à bâtir et de prendre les mesures nécessaires (**art. 5a al. 3 lit. a OAT**). Il s'agira donc principalement de définir les critères pour les nouveaux cas admissibles de classement en territoire à bâtir²²⁷. Il incombe également aux cantons d'évaluer la situation en continu et de réagir à tout changement de circonstances, même si leurs zones à bâtir ne sont pas surdimensionnées²²⁸.

En deuxième vient l'obligation de construire et densifier de manière efficace et en économisant le sol les zones à bâtir existantes ou nouvellement créées (**art. 5a al. 3 lit. b OAT**). Ainsi, plus un canton retient une croissance démographique élevée, plus l'accent doit être mis sur les mesures permettant d'économiser le sol et de construire de manière efficiente et dense²²⁹.

En troisième lieu, il faut garantir par des mesures d'aménagement les surfaces prévues pour le déclassement (**art. 5a al. 3 lit. c OAT**). Ces surfaces doivent être déterminées numériquement ou dans l'espace²³⁰. Une indication numérique permettrait d'ailleurs de renforcer l'idée qu'une limitation quantitative est pour le moins possible²³¹. Le canton n'a pas l'obligation de désigner lui-même les surfaces. Il peut charger les régions ou les communes de le faire et leur fixer un délai à cet effet²³². L'inscription de ces surfaces dans le plan directeur implique également une coordination régionale des déclassements, qui pourrait être nécessaire en cas de compensation intercommunale²³³, par

226 TSCHANNEN, Art. 8 N. 13 ss ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 8 N. 10.

227 MARTI, p. 39.

228 *Rapport OAT*, p. 8.

229 *Rapport OAT*, p. 8 ; MARTI, p. 39. Le Rapport OAT indique, à cet égard, que l'utilisation de vastes surfaces de zones à bâtir comme parkings en surface pour de simples raisons de coûts.

230 MARTI, p. 39.

231 Pour plus d'informations sur la question, voir Ch.2.2.2.3.I.B.b.

232 *Rapport OAT*, p. 8.

233 Voir aussi Ch.2.2.3.2.VIII. On peut également citer le canton de Lucerne qui prévoit qu'une compensation peut éga-

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

exemple. Si cette tâche n'est pas remplie dans les délais impartis, le canton se verra obligé de le faire par substitution, conformément à l'**art. 5a al. 3 lit. d OAT**, dont l'exécution doit intervenir au plus tard dans les cinq ans²³⁴. L'ordonnance et son Rapport étant silencieux sur la question, il nous paraît cohérent d'admettre que ce délai de cinq (ou inférieur) démarre dès l'approbation du plan directeur par le Conseil fédéral.

À part le mécanisme de la **lettre d**, se rapportant uniquement à la **lettre c**, l'**art. 5a al. 3 OAT** ne prévoit pas d'autres sanctions en cas d'inexécution des mandats. Nous pensons que la seule « *sanc-tion* » qui puisse être prévue soit l'imposition des mandats par la Confédération, comme semble le sous-entendre le Rapport OAT²³⁵. En l'absence totale de mandats, la conséquence devrait d'ailleurs être le refus d'approbation du plan directeur de la part du Conseil fédéral. Cette question reste toute-fois ouverte au vue des récentes décisions d'approbation²³⁶. Nous espérons que la pratique éclaircira ce flou. En attendant, il faut partir du principe que le système est dépourvu de sanction autre que celle mentionnée, ce qui l'affaiblit considérablement.

Le degré de précision de ces mandats laisse aussi quelque peu perplexé. Nous sommes de l'avis que les **lettres a, c et d** devraient faire l'objet d'une précision accrue dans les plans directeurs, étant donné que leurs formulations ne laissent pas énormément de marge de manœuvre aux cantons. En revanche, la **lettre b** ne nous semble pas requérir autant de détails que les trois autres. Il ne faut pas en déduire que de simples lignes directrices suffiraient à respecter cette exigence légale. Il convient plutôt de déterminer une méthode permettant la densification et d'indiquer les régions ou les communes concernées. Par exemple, augmenter la hauteur admissible des bâtiments dans les grands axes et regrouper les habitations dans les régions périphériques. Ainsi, le terme « *densification* » ne signifie pas uniquement une simple augmentation des indices de constructions, mais implique également la nécessité d'étudier des solutions adaptées aux réalités locales et qui prennent en considération la qualité urbanistique et les problèmes liés à la mobilité et à la protection du paysage²³⁷.

L'ordonnance et le rapport s'y référant étant assez flous sur ces questions, nous nous y intéresserons de plus près dans la deuxième partie de cette étude avec l'analyse des différents plans directeurs déjà approuvés par le Conseil fédéral.

lement intervenir entre communes (*LU-PDC*, S1-7, p. 83, voir aussi Ch.3.5.2.).

234 *Rapport OAT*, p. 8-9.

235 *Rapport OAT*, p. 7.

236 En effet, la question des mandats ne semble pas décisive dans l'approbation des nouveaux plans. Cf. Ch.3.6.2.

237 *RÉ*, p. 15-16.

II. Nouvelle méthode du calcul des besoins

On l'a vu plus haut²³⁸, l'**art. 8a LAT** est étroitement lié à l'**art. 15 LAT**, en ce sens qu'il permet une meilleure prise en compte du dimensionnement de la zone à bâtir dans le système des plans. Pour fixer les besoins prévisibles en zones à bâtir, les cantons étaient libres de choisir la méthode qu'ils souhaitaient, avant la révision de 2012. Le Tribunal fédéral avait expressément admis deux méthodes à cet effet²³⁹. Il y avait la méthode dite des « *tendances* », qui consistait à évaluer les besoins de terrain à bâtir à l'avenir, en se fondant sur la consommation de terrain à bâtir dans le passé²⁴⁰, et la méthode dite « *des pronostics* », qui se basait sur l'évolution probable du nombre de personnes, d'une part, et de la consommation de surface de sol par personne, d'autre part²⁴¹. La première façon de calculer, bien que critiquée et critiquable²⁴², était généralement utilisée, voire la plus recommandée²⁴³. La nouveauté apportée par la révision n'est pas dans la méthode des pronostics, qui existait déjà avant, mais dans le fait d'avoir exclu la première des deux méthodes, du moins pour trois types de zones²⁴⁴, en imposant le calcul des besoins selon la deuxième catégorie méthodologique²⁴⁵. Le lecteur l'aura donc remarqué, le titre de ce chapitre ne se réfère pas à une nouvelle manière de calculer des besoins en terrains à bâtir, mais à une nouvelle méthode fédérale obligatoire.

Cette méthode de calcul va puiser ses bases juridiques principalement dans les **art. 8a** et **15 al. 1** et **5 LAT**, mais également dans l'OAT, qui détermine la dimension totale de la zone à bâtir (**art. 30a OAT**) et qui concrétise les prescriptions du plan directeur relatives aux zones à bâtir (**art. 5a OAT**)²⁴⁶. La méthode en tant que telle n'est, en revanche, pas directement traitée par ces règles de droit, mais par renvoi à des directives techniques²⁴⁷, dont la nature juridique est controversée, comme on le verra brièvement plus bas²⁴⁸.

238 Cf. Ch.2.2.2.3.

239 ATF 116 Ia 221 c.3b.

240 BERTSCHI, p. 63 ; DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 265 ; ATF 136 II 204 c.6.2.1. Voir aussi FLÜCKIGER, p. 82, qui traduit ce terme par « *Trendmethode anhand des Flächenverbrauchs* ».

241 BERTSCHI, p. 63-64 ; DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 265. Voir aussi FLÜCKIGER, p. 82, qui traduit ce terme par « *Trendmethode anhand der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung* ».

242 BERTSCHI, p. 108. Il parle à cet égard d'une méthode peu sérieuse, qui ne garantit pas que les erreurs du passé ne seront plus commises à l'avenir.

243 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 149.

244 Nous le verrons plus loin, il s'agit des zones d'habitation, mixtes et centrales. Pour les autres types de zones, « *l'ancienne* » méthode est toujours valable. Cf Ch.2.2.2.3./II.A.

245 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 265 ; FLÜCKIGER, p. 82-83.

246 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 266-267.

247 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 267.

248 Cf Ch.2.2.2.3.II.C.

A. Types de zones à bâtir (typologie fédérale)

Comme nous l'indique l'**art. 15 al. 5 LAT** et les DZB, la méthode de calcul s'applique à la zone à bâtir²⁴⁹. La zone à bâtir est une notion indépendante de droit fédéral, que les cantons et les communes ont la faculté de préciser, d'affiner ou de compléter, mais dont ils ne peuvent ni étendre ni réduire la signification²⁵⁰. L'**art. 30a OAT**, à son alinéa premier, mentionne les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales, tout comme les DZB²⁵¹ et le C-GPD²⁵². Si la référence aux différents types de zones à bâtir listés dans l'**art. 9 de l'ordonnance fédérale du 21 mai 2008 sur la géoinformation (OGéo²⁵³)** est implicite dans l'**art. 30a OAT**, la référence à cette ordonnance est plus (ou moins) explicite dans les deux autres documents²⁵⁴. Bien que les cantons soient encore libres de choisir leur propre typologie de zones à bâtir, une (re-)qualification à la lumière de la typologie de l'**art. 9 OGéo** sera nécessaire pour pouvoir les prendre en compte dans la calcul²⁵⁵.

Le choix de ces trois zones (habitation, mixtes, centrales) parmi une liste de neuf affectations possibles laisse quelque peu perplexe. En effet, l'**art. 15 al. 5 LAT** stipule que « [l]a Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins. » Il n'est en aucun cas fait de distinction entre les différents types de zones à bâtir, que ce soit dans le texte légal ou dans dans le Message du Conseil Fédéral²⁵⁶. Il est même rappelé dans les DZB que « [l]a méthode exposée ici fait foi pour la collaboration entre la Confédération et les cantons au sujet des zones à bâtir, et plus particulièrement en ce qui concerne la **superficie totale des zones à bâtir dans le canton.** »²⁵⁷ Nonobstant cela, ce même Conseil Fédéral (avec le conseil d'un groupe de travail²⁵⁸) se permet d'exclure les zones d'activités économiques, les zones affectées à des besoins publics, les zones à bâtir à constructibilité restreinte, les zones de tourisme et de loisirs, les zones de transports à l'intérieur des zones à bâtir et les autres zones à bâtir, en les renvoyant vraisemblablement à la méthode des tendances, comme mentionné ci-dessus²⁵⁹. Pour les zones d'activités économiques, il est

249 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 268.

250 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 268 ; HÄNNI, p. 153-154 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 5 ; FLÜCKIGER, p. 84 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 141 ; ATF 116 Ia 197 c. 2b.

251 DZB, p. 4.

252 C-GPD, p. 24.

253 RS 510.620.

254 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 268-269 ; FLÜCKIGER, p. 84-85.

255 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 269.

256 FF 2010 984. Il est simplement mentionné qu'il faut s'en tenir à des directives techniques, dont la norme SIA 422 devrait constituer la base.

257 DZB, p. 3.

258 DZB, p. 2.

259 Cf Ch.2.2.2.3./II. avec note. Pour une explication de la méthode des tendances, voir Ch.2.2.3.3.III.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

simplement requis, selon l'**art. 30a al. 2 OAT**, de se parer d'un système de gestion qualitatif, sans aucun critère quantitatif²⁶⁰. Il a donc été décidé de se concentrer sur seulement le 70 % des zones à bâtir, qui regroupent le 79 % des habitants et emplois, en raison de la complexité et de l'hétérogénéité des situations rencontrées²⁶¹. Comme le souligne un auteur, pour les activités économiques, ce refus est d'autant plus étonnant, car sur la première page du MCF, le pouvoir exécutif prend l'exemple d'un classement de terres agricoles en zone d'activités économiques pour illustrer la nécessité d'opposer un contre-projet à l'initiative pour le paysage²⁶².

Bien qu'il s'agisse d'une réglementation privée, la norme SIA 422 était considérée par le MCF comme une possible base pour l'élaboration des directives techniques²⁶³. Cette norme contient des prescriptions pour la grande majorité des zones à bâtir²⁶⁴. Pour ces raisons, nous peinons donc à comprendre pourquoi l'OAT et les DZB ne s'y sont pas référées²⁶⁵. Les DBZ mentionnent pourtant que les « zones de tourisme et de loisirs, les zones de transport à l'intérieur des zones à bâtir et les autres zones à bâtir font également partie des zones en principe destinées à être construites et donc potentiellement susceptibles de contribuer au mitage du paysage. »²⁶⁶ Heureusement, on peut se permettre de les exclure (malgré le mandat législatif qui demande de les inclure), car elles varient grandement d'un canton à l'autre et qu'elles ne représentent environ que 3 % des zones à bâtir à l'échelle de la Suisse²⁶⁷. Les zones d'habitation, mixtes et centrales sont elles aussi sujettes à de plus ou moins grandes variations en fonction du canton en question (une zone centrale n'étant pas forcément la même à Zurich qu'à Appenzell-Rhodes Intérieur), mais elles sont tout de même comprises dans la méthode de calcul. Cette justification ne nous convainc donc pas et le TCU nécessite d'être comblé au plus vite pour prendre en compte ces zones dans le calcul des besoins prévisibles en zone à bâtir. À cet égard, une porte est laissée ouverte dans les DBZ, qui stipulent qu'il a « pour le moment été décidé de renoncer à formuler des prescriptions quantitatives ou qualitatives particulières les concernant. »²⁶⁸

FLÜCKIGER admet certes un temps d'adaptation pour que le Conseil Fédéral puisse choisir la

260 DUBÉY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 269.

261 DZB, p. 10 ; *Rapport OAT*, p. 4 ; DUBÉY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 269.

262 FLÜCKIGER, p. 92.

263 FF 2010 984.

264 *Norme SIA 422 – Capacité des zones à bâtir avec annexe dimensionnement de la zone à bâtir*, Zurich 2009, ch.4.2., p. 13 avec annexe F (dimensionnement), p. 24 ss. Le dimensionnement pour la couverture des besoins publics est lui contenu dans l'annexe G, p. 30 ss.

265 Du même avis, DUBÉY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 289.

266 DZB, p. 11.

267 *Ibid.*

268 *Ibid.*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

meilleure pratique développée par les cantons en matière de zones d'activités économiques²⁶⁹, mais il pense également qu'à court terme les zones de tourisme et de loisirs²⁷⁰, de même que les zones affectées à des besoins publics²⁷¹, devraient être incluses dans la méthode de calcul, conformément à la méthode prévue par la norme SIA 422.

Pour les zones d'activités économiques (**art. 30a al. 2 OAT**), il faudra donc se contenter, du moins pour l'instant, d'optimiser en permanence, du point de vue régional, l'utilisation des telles zones pour qu'elle aille dans le sens d'une utilisation mesurée et appropriée du sol²⁷². Il ne s'agit donc pas de critères quantitatifs, mais de critères qualitatifs²⁷³.

Il faut cependant admettre une exception soulevée par FLÜCKIGER concernant les zones de transport à l'intérieur des zones à bâtir et les zones à constructibilité restreinte, en particulier les « zones vertes » à l'intérieur des zones à bâtir. Cet auteur rappelle qu'on ne peut généralement pas recouvrir les routes ou les parcs publics de béton pour en urbaniser la surface, au risque d'aller à l'encontre d'un des buts de la loi (« ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et de espaces plantés d'arbres » [**art. 3 al. 3 lit. e LAT**])²⁷⁴. Nous pensons même qu'en faisant de la sorte, on irait contre l'un des objectifs du plan directeur en matière d'urbanisation, qui est de définir « la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti » (**art. 8a al. 1 lit. c LAT**). Cette exception mise à part, les autres zones auraient pu (et dû) faire l'objet d'une méthode de calcul, à tout le moins en lien avec la norme SIA 422²⁷⁵.

Un dernier problème découle du fait que les types de zones « fédérales » ne prennent pas vraiment en compte les types de zones utilisés dans les cantons et que ces dernières ne correspondent pas forcément aux catégories proposées²⁷⁶. Les cantons devront donc s'adapter à cette typologie, ce qui ne sera pas forcément aisé.

B. Taux cantonal d'utilisation

Selon l'**art. 15 al. 1, 4 lit. b** et **5 LAT**, les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze prochaines années. Par conséquent, leurs dimen-

269 FLÜCKIGER, p. 95.

270 FLÜCKIGER, p. 88-89.

271 FLÜCKIGER, p. 91.

272 DZB, p. 10.

273 DZB, p. 10.

274 FLÜCKIGER, p. 92.

275 La Norme SIA 422, ch.1.1., p. 7 détermine une méthode applicable aux zones d'habitations, d'activité économique, d'habitation et d'activité économique, centre et affectée à des besoins publics.

276 GRIFFEL, p. 47.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

sions doivent être fixées en fonction des prévisions démographiques et de leur impact probable sur l'affectation du sol. Pour ce faire, la loi sur l'aménagement du territoire prévoit que la Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, et en particulier à la manière de calculer la surface répondant aux besoins (**art. 15 al. 5 LAT**). Dans lesdites directives²⁷⁷ et le rapport OAT²⁷⁸, l'ARE a opté pour le taux cantonal d'utilisation (« *kantonale Auslastung* », « *Tasso di sfruttamento* ») afin de chiffrer le degré de conformité du dimensionnement des zones à bâtir aux exigences de l'**art. 15 LAT**²⁷⁹.

Le taux cantonal d'utilisation (ci-après TCU) met en relation le nombre anticipé d'habitants et d'emplois pour les 15 prochaines années dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrale (ci-après $Z^{H/M/C}$) avec la capacité cantonale²⁸⁰. Ce calcul a fait l'objet de nombreux développements en doctrine²⁸¹, c'est pourquoi nous tenterons de l'aborder de manière brève et concise, pour en retirer l'essentiel.

Vu que le besoin d'accueil est dépendant du scénario de croissance démographique, le TCU peut être représenté ainsi :

$$\text{TCU} = \frac{\text{Nb actuel de personnes en } Z^{H/M/C} \text{ x scénario démographique cantonal}}{\text{capacité cantonale (d'accueil)}}$$

Il faut savoir que la capacité cantonale est elle-même le résultat d'une division. Nous avons donc affaire à une double division, en ce sens qu'en diviseur de la première division (qui donne le TCU), on a le quotient d'une deuxième division (la capacité cantonale)²⁸². Cette deuxième division, comme on le verra, met en lien la surface classée en $Z^{H/M/C}$ dans le canton et la surface « consommée » par habitant²⁸³. Il s'agit, en fin de compte, d'un rapport entre deux nombres de personnes. Du côté du dividende, on a le nombre de personnes que le canton doit s'attendre à devoir « accueillir »²⁸⁴ sur son territoire au cours des quinze prochaines années et, du côté du diviseur, le nombre de personnes

²⁷⁷ DZB, p. 8.

²⁷⁸ Rapport OAT, p. 4.

²⁷⁹ FLÜCKIGER, p. 96.

²⁸⁰ DZB, p. 8 ; Rapport OAT, p. 4.

²⁸¹ Nous nous référons ici aux deux excellents travaux faits par JACQUES DUBEY et par ALEXANDRE FLÜCKIGER sur le dimensionnement de la zone à bâtir. Ce chapitre se veut donc une synthèse de ces deux travaux.

²⁸² DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 272.

²⁸³ Il est important de noter que lorsqu'on parle de deuxième division, nous nous référons à une division « dans la division » et non pas à la chronologie des opérations. Chronologiquement, il s'agit de calculer d'abord la capacité d'accueil, et dans un deuxième temps, intégrer ce résultat à la « première » division, soit le TCU.

²⁸⁴ Il faut plutôt comprendre le verbe « accueillir » comme « abriter », « loger » ou encore « employer ».

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

qu'il pourra accueillir durant la même espace temps (= capacité cantonale)²⁸⁵. On arrive à la formule suivante (la ligne épaisse noire représente la division qui donne le TCU ; la division qui se trouve en-dessous cette ligne constitue la capacité cantonale d'accueil) :

$$\text{TCU} = \frac{\text{Nb actuel de personnes en } Z^{H/M/C} \text{ x scénario démographique}}{\frac{\text{Surface affectée en } Z^{H/M/C} \text{ du canton}}{\text{Surface de } Z^{H/M/C} \text{ consommée par habitant}}}$$

Ainsi, bien qu'on parle de personnes sur une certaine surface, et d'une consommation de surface par personne de l'autre²⁸⁶, il s'agit bien d'un rapport entre deux nombres de personnes, soit d'un côté celles que l'on attend dans les $Z^{H/M/C}$, et de l'autre celles que l'on peut accueillir dans de telles zones²⁸⁷. On résume donc le TCU comme suit (la capacité cantonale d'accueil est détaillée en-dessous de la ligne épaisse noire) :

$$\text{TCU} = \frac{\text{Nb de personnes prévu en } Z^{H/M/C}}{\frac{\text{(sur la) Surface affectée en } Z^{H/M/C} \text{ du canton}}{\text{Surface affectée } Z^{H/M/C} \text{ du canton}}}$$

(par) personne

En mettant en rapport la capacité cantonale (le nombre de personnes pouvant être accueillies) avec le scénario de croissance retenu (le nombre de personnes devant être accueillies), on obtient donc le TCU. Le résultat de ce calcul va permettre de déterminer si et dans quelles mesure les zones à bâtir d'un canton sont surdimensionnées pour les quinze années suivantes²⁸⁸. On parlera de « *bon dimensionnement* » lorsque le TCU sera égal ou supérieur à 100 %²⁸⁹. En revanche, il sera question de « *surdimensionnement* » lorsque le TCU sera inférieur à 100 %²⁹⁰. Ainsi, si le nombre de personnes attendues dans les 15 prochaines années est de 100 et que la capacité d'accueil (nombre de per-

285 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 272-273.

286 Cf Ch.2.2.3./II.B.b.

287 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 273-274. Il qualifie d'ailleurs le TCU d'une division personnes/personnes.

288 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 276.

289 D'un point de vue juridique, on ne peut pas qualifier un TCU supérieur à 100 % de sous-dimensionnement, étant donné que les cantons peuvent avoir une planification restrictive, voir FLÜCKIGER, p. 98 et 127.

290 *Rapport OAT*, p. 4.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

sonnes pouvant être accueillies) est de 104, le TCU sera de 96 % ($100/104 = 0,96$) et les $Z^{H/M/C}$ du canton sont surdimensionnées. Sont en revanche considérées comme nettement surdimensionnées les $Z^{H/M/C}$ des cantons avec un TCU inférieur à 95 %²⁹¹.

Le fait d'être surdimensionné ou nettement surdimensionné a une certaine incidence sur la liberté des cantons dans leur planification. Selon l'**art. 5a al. 4 OAT**, les cantons ayant des zones à bâtir surdimensionnées indiquent par quelles mesures et dans quels délais ils répondront aux exigences de l'**art. 15 LAT** et si les zones à bâtir sont nettement surdimensionnées, le canton impose les prescriptions nécessaires pour les réduire globalement. Le complément au guide à la planification ainsi que le Rapport OAT précisent ce qu'il faut entendre par mesure à prendre en introduisant le principe de la compensation²⁹². Ainsi, un canton avec des $Z^{H/M/C}$ surdimensionnées devra compenser tout nouveau classement en zone à bâtir. Pour les cantons présentant des $Z^{H/M/C}$ nettement surdimensionnées, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour réduire la zone à bâtir, et pas seulement la compenser. Ainsi, comme le précisait le Rapport OAT à propos du projet de l'art. 30b OAT : « *[p]lus l'excédent de zones à bâtir d'un canton est important, plus la compensation doit être plus que proportionnelle.* »²⁹³

Comme nous le verrons plus tard, ces deux principes de compensation et « *surcompensation* » peuvent être considérés comme une condition nouvelle à tout classement en zone à bâtir, qui découle de l'**art. 15 al. 1, 2 et 4 LAT**²⁹⁴.

a) Nombre de personnes attendues dans les quinze ans

Pour déterminer la première des deux composantes du calcul, soit le nombre de personnes attendues dans les quinze prochaines années, on va se fonder sur les prévisions faites par l'Office Fédéral de la Statistique (ci-après OFS)²⁹⁵. Bien qu'une prévision ne peut jamais avoir un caractère certain²⁹⁶, le législateur essaie de brider l'esprit d'analyse peu rigoureux dont a pu faire preuve le TF auparavant en matière de prévisions démographiques des cantons pour délimiter leurs zones constructibles²⁹⁷.

291 C-GPD, p. 27 et Rapport OAT, p. 7.

292 C-GPD, p. 27 et Rapport OAT, p. 7.

293 Rapport P-OAT, p. 11.

294 Cf. Ch.2.2.3.3.VIII.

295 Cela ne ressort pas expressément de l'ordonnance, qui dans un esprit fédéraliste, se borne simplement à mentionner que les cantons déterminent dans leur plan directeur l'évolution de la population et des emplois pour les besoins en zones à bâtir (art. 5a al. 1 OAT) et que si cette évolution est supérieure au scénario moyen de l'OFS, elle n'est prise en considération qu'à concurrence du scénario haut de l'OFS (art. 5a al. 2 OAT). Cela découle plutôt de la documentation connexe (C-GPD, p. 9 et DZB, p. 7).

296 Ce caractère incertain est d'ailleurs rappelé dans les DZB et la norme SIA 422, ce qui rend quelque peu vain le caractère scientifique et précis de la méthode. DZB, p. 8 (note 13) ; Norme SIA 422, ch. 0.4, p. 6.

297 FLÜCKIGER, p. 120 ; FLÜCKIGER, Limiter la population, p. 171 ; Voir aussi BERTSCHI p. 70 et références citées.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Nonobstant cette volonté législative, le guide se contente de « recommander » le scénario moyen²⁹⁸. En se basant simplement sur la lettre du guide et des directives, on pourrait même croire que les cantons n'ont pas d'autres choix que les scénarios moyen et haut, sans pouvoir se reposer sur le scénario bas de l'OFS²⁹⁹. Il est vrai que même l'Office du développement territorial dans son aide aux cantons ne mentionne que ces deux scénarios³⁰⁰. Comme le souligne FLÜCKIGER, on ne voit pas pourquoi les cantons voulant être plus économes en sol ne pourraient pas choisir le scénario bas, étant donné que le Conseil fédéral leur permet de choisir un scénario plus élevé, voire très élevé³⁰¹.

Si le scénario moyen devrait être la règle, car le mieux à même de remplir la condition légale des besoins prévisibles dans les quinze ans de l'**art. 15 al. 1 LAT**³⁰², les cantons restent libre d'opter pour le scénario haut, voire très haut, conformément à l'**art. 5a al. 2 OAT**. En effet, si le développement réel a confirmé la croissance plus élevée (**lit. a**) ou si cela concerne le nombre d'emplois et que le canton apporte dans le plan directeur la preuve que ses suppositions sont plus plausibles que les hypothèses qui fondent les scénarios de l'OFS pour la croissance de la population résidente (**lit. b**), le canton est habilité à percer le plafond du scénario haut. Si le fait de permettre à un canton de choisir le scénario haut plutôt que celui moyen est déjà douteux d'un point de vue législatif³⁰³, donner la possibilité à un canton de dépasser cette limite nous paraît presque *contra legem*. Effectivement, permettre à un canton de se baser sur des spéculations ou des suppositions pour s'écarter des prévisions de l'OFS va à l'encontre des buts de la loi et de la révision du 15 juin 2012, qui sont la réduction des zones à bâtir surdimensionnées et l'empêchement du mitage du territoire³⁰⁴ ; une interprétation sous l'angle constitutionnel arriverait selon nous au même résultat, cet article n'étant pas compatible avec le principe durabilité (**art. 73 Cst.**) et avec une utilisation judicieuse et rationnelle du sol (**art. 75 al. 1 Cst.**). Ainsi, un canton (largement) surdimensionné aurait la possibilité d'être correctement dimensionné, voire « sous-dimensionné » en choisissant le scénario « *ultra-haut* », pour continuer à s'étendre sur la zone agricole ou tout simplement retarder le dézonage³⁰⁵. Cette so-

298 C-GPD, p. 9.

299 C-GPD, p. 9 ; DZB, p. 7 ; Rapport OAT, p. 5 ; DUBÉY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 279 ; FLÜCKIGER, p. 125.

300 OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Taux cantonal d'utilisation des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales : Calcul théorique de la Confédération pour la période 2012-2027*, Berne 2014, p. 125.

301 FLÜCKIGER, p. 125.

302 DUBÉY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 279.

303 L'art. 15 al. 1 et 5 LAT ne semble en effet pas laisser une telle marge de manœuvre aux cantons, ceux-ci devant dimensionner leur zone à bâtir de sorte qu'elle réponde aux besoins « prévisibles » pour les quinze années à venir. Dans le même sens, FLÜCKIGER, p. 127 et GRIFFEL, p. 46. FLÜCKIGER souligne d'ailleurs que l'art. 32 al. 2 OAT permet de pallier légèrement ce problème en prévoyant qu'un canton ne doit pas compter au total plus de zones à bâtir équippées que celles correspondant aux besoins des quinze années suivantes selon le scénario moyen de croissance de l'OFS.

304 Cf. Ch.2.1.

305 FLÜCKIGER, p. 130-131.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

lution paraît également peu convaincante, car les données étant régulièrement actualisées, on ne peut pas affirmer que les prévisionnistes réitéreront leur erreurs (même grossières), même lorsque rétrospectivement le développement réel a confirmé une forte croissance, comme le sous-entend la **lettre a de l'art. 5a al. 2 OAT**³⁰⁶.

Pour illustrer les possibles contournements que cet article offre, il suffit de comparer les chiffres qui ressortent des différents scénarios proposés par l'OFS. Si l'on se base sur le scénario moyen, soit le plus prévisible et compatible avec la loi, 23 cantons auraient des surfaces à bâtir surdimensionnées (dont treize nettement surdimensionnées) et seulement trois cantons seraient correctement dimensionnés. En se basant sur le scénario haut, quatorze cantons disposeraient d'une surface à bâtir correctement dimensionnée (dont certains qui étaient nettement surdimensionnés avec le scénario moyen!) et douze disposeraient de surdimensionnées (dont quatre cantons nettement surdimensionnés)³⁰⁷.

En choisissant le scénario haut plutôt que le scénario moyen, onze cantons passeraient de (nettement) surdimensionnés à correctement dimensionnés. On constate donc que cette liberté laissée aux cantons risque d'être contreproductive et d'aller à l'encontre des buts de la révision, car les cantons pourraient facilement contourner des déclassements nécessaires en choisissant un scénario probablement trop optimiste pour leurs zones à bâtir.

b) Capacité cantonale d'accueil

Deuxième composante du calcul, la capacité cantonale d'accueil (« *kantonale Kapazität*», « *capacité cantonale* ») met en rapport les surfaces existantes des différentes zones dans chaque commune et la surface de zones à bâtir utilisée par habitant et par emploi dans le canton³⁰⁸. La capacité d'une zone à bâtir désigne donc sa contenance possible en nombre d'habitants et de places de travail³⁰⁹. Il s'agit donc, sur une surface définie de zones à bâtir, de déterminer combien de personnes (habitants ou employés) supplémentaires peuvent être accueillies. On vise ici à calculer la taille maximale des $Z^{H/M/C}$ d'un canton et non à dimensionner les $Z^{H/M/C}$ de chaque commune³¹⁰. Il faut cependant commencer par faire un calcul commune par commune et zone par zone, gardant à l'esprit que seules les $Z^{H/M/C}$ sont concernées, avant de les additionner pour obtenir la capacité cantonale d'accueil. La surface des zones à bâtir existantes comprend également les zones à bâtir déjà construites ou non en-

306 FLÜCKIGER, p. 129-130.

307 FLÜCKIGER, p. 126-127.

308 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 273 ; DZB, p. 7 et *Rapport OAT*, p. 4.

309 FLÜCKIGER, p. 102 ; *Norme SIA 422*, ch. 0.3. La Norme SIA ajoute également les lits d'hôtes au calcul.

310 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 275.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

core construites³¹¹.

c) Facteur de consommation individuelle de sol maximal

Reprenant la définition de FLÜCKIGER, nous pouvons définir le facteur (communal) de consommation individuelle de sol comme le rapport entre la zone à bâtir construite dans une commune et le nombre d'habitants et d'emplois dans la zone considérée³¹². Il convient tout de suite d'apporter une précision découlant du texte peu clair de l'**art. 30a al. 1 OAT**. Les cantons ne peuvent se servir de cette valeur obtenue (valeur réelle) que si elle est inférieure à la moitié des entités territoriales comparables (valeur médiane). Dans le cas contraire, soit une entité territoriale avec un facteur de consommation individuelle de sol d'une valeur supérieure à celle de la valeur médiane des entités comparables, le calcul de la capacité cantonale doit prendre en compte cette valeur médiane.

Il est vrai que, comme le souligne justement DUBEY, si l'on laissait aux cantons le libre choix de se baser sur la valeur réelle, la méthode de calcul prévue à l'**art. 15 al. 5 LAT** n'exercerait pas l'effet uniformisateur souhaité, dès lors que les cantons économes en sol se verraient dans l'obligation de dimensionner leur zone à bâtir de manière plus rigoureuse et les cantons gourmands en sol pourraient la dimensionner plus largement (leur capacité d'accueil étant inférieure à surface égale)³¹³. Les cantons doivent obligatoirement se référer à la plus faible des deux valeurs³¹⁴, ce qui restreint fortement leur marge de manœuvre³¹⁵ et constitue l'un des instruments les plus incisifs et convainquants de cette révision³¹⁶.

Pour aider à la compréhension de ce système, nous reprendrons l'exemple donné par les DZB.

311 DZB, p. 7 et *Rapport OAT*, p. 4.

312 FLÜCKIGER, p. 106.

313 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 282.

314 DZB, p. 5-6 et art. 30a al. 1 OAT.

315 Il faut toutefois souligner que cette rigueur est fortement nuancée par le délai de 45 ans (trois période de plan d'affectation) accordé par les DZB (DZB, p. 7) et le MCF (FF 2010 983).

316 DUBEY parle même de « *coeur du système mis en place par les DZB* » (DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 282).

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Voici un exemple: Exemple: définition de la valeur maximale applicable à la surface de zones à bâtir utilisée pour les zones centrales dans différentes communes de type 14⁷

	Valeur médiane des surfaces de zones à bâtir utilisées pour les zones centrales dans les communes de type 14 : 198 m² / habitant et équivalent plein temps		
Commune A	50		
Commune B		150	
Commune C		198	← 250
Commune D		198	← 350

Noir: Surface de zones à bâtir utilisée dans les zones centrales des communes-exemples selon les statistiques

Gras italique: Valeur maximale applicable pour la surface de zones à bâtir utilisée dans les zones centrales des communes-exemples

Il convient de distinguer les zones à bâtir construites des zones à bâtir non construites dans ce report à la valeur médiane. Effectivement, si dans une zone à bâtir construite la valeur réelle surface consommée par une personne est supérieure à la valeur médiane, cela signifie que la zone en question n'a pas été conçue de manière aussi concentrée qu'elle pourrait, au vu de la moitié des autres communes comparables, et qu'elle devrait l'être³¹⁷. Il paraît difficilement concevable de demander à une commune d'utiliser cette zone pour densifier plus fortement et atteindre la valeur médiane, alors que cet objectif pourrait être atteint plus facilement avec une zone à bâtir existante mais non encore construite³¹⁸. Ces zones à bâtir existantes et déjà construites mais pas (encore) suffisamment denses devront être mises à contribution dans un second temps. C'est pourquoi on parle de réserves à long terme (dans les zones à bâtir) ou de réserves (d'utilisation) internes³¹⁹.

Les « entités territoriales comparables » au sens de l'**art. 30a al. 1 OAT** correspondent principalement aux communes dans les DZB³²⁰. Comme FLÜCKIGER, on peine cependant à voir à quoi d'autre peuvent correspondre ces entités³²¹.

Les valeurs médianes distillées par l'ARE dans les DZB se basent sur la typologie en 22 communes

317 DUBÉY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 284.

318 DUBÉY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 284.

319 Ce terme de « réserves d'utilisation internes » ressort des textes allemand et italien de l'art. 15 al. 4 lit. b LAT, contrairement à la version française, qui stipule « l'utilisation des zones à bâtir réservées ». Ces textes prévoient, plus justement à notre sens, « [die] Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen » ou « [lo] sfruttamento coerente delle riserve interne d'utilizzazione delle zone edificabili esistenti ». Voir aussi DUBÉY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 284.

320 DZB, p. 6 et *Rapport OAT*, p. 12. Dans les DZB, on parle même « d'unité territoriale comparable ».

321 Il émet l'hypothèse des fusions de communes ainsi que des groupements informels de communes, mais sans vraiment convaincre dans la résolution (FLÜCKIGER, p. 112).

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

reconnue par l'OFS³²². Ces valeurs références pour la moitié des communes ayant une valeur réelle supérieure ont pour but de ramener ces dites communes à des standards de densification plus corrects et en accord avec les objectifs de la révision.

La deuxième phrase de l'**art. 30a al. 1 OAT** parle d'entités territoriales comparables sans mentionner à quelle niveau cette comparaison se fait. On aurait pu penser que celle-ci intervenait au niveau intracantonal, soit dans le canton même³²³, mais les DZB ont opté, selon nous à juste titre, pour une mise en parallèle au niveau intercantonal, soit entre les cantons³²⁴. Si l'on s'était basé sur une comparaison à l'intérieur du canton même, avec une valeur médiane cantonale, cela aurait demandé plus d'efforts aux cantons « *bons élèves* », et moins d'efforts aux « *mauvais élèves* », les premiers ayant une valeur médiane inférieure à la fédérale et les deuxièmes ayant une valeur médiane supérieure, voire nettement supérieure, à la valeur médiane fédérale³²⁵.

La typologie proposée par les DZB pose en revanche un problème non négligeable. En effet, en reprenant telle quelle les 22 types de communes de l'OFS, l'Office fédéral du développement territorial a certainement choisi l'option qui lui convenait le mieux du point de vue de la praticabilité. On peut cependant légitimement se demander si les types de communes proposés sont vraiment en accord avec les buts de la révision, notamment la préservation des surfaces agricoles³²⁶. Comme le démontre parfaitement FLÜCKIGER dans son travail, il est assez douteux de traiter différemment les zones d'habitation des communes touristiques de celles des communes semi-touristiques³²⁷. Cela est encore plus marquant pour le type de commune à revenu élevé. On peine à imaginer quel lien de causalité il pourrait y avoir entre le budget élevé d'une commune et son caractère urbanistique. Une petite commune pourrait avoir un revenu élevé grâce à une personnalité célèbre et, sous l'angle de l'urbanisation, présenter les mêmes caractéristiques qu'une commune ayant un revenu beaucoup moins conséquent³²⁸. Une actualisation de cette typologie dans une perspective urbanistique serait souhaitable. On pourrait notamment se baser sur la solution des espaces fonctionnels proposés dans le *Projet de territoire Suisse*³²⁹. Il est vrai que « *[l]e cadre de la vie quotidienne en Suisse ne se li-*

322 DZB, p. 4-5.

323 Comme on pourrait le comprendre en se basant sur la première phrase du même article (FLÜCKIGER, p. 114).

324 Les DZB introduisent la valeur médiane des communes de même type se basant sur une typologie fédérale. DZB, p. 4-5.

325 FLÜCKIGER, p. 114.

326 FLÜCKIGER, p. 144.

327 FLÜCKIGER, p. 145.

328 FLÜCKIGER prend l'exemple de Vufflens-le-Château (VD), qui abritait jusqu'en 2008 un riche et célèbre coureur de F1 (FLÜCKIGER, p. 146).

329 FLÜCKIGER, p. 147 ; *Projet de territoire Suisse*, p. 35 ss. La deuxième révision de la LAT devrait, au moins au niveau des plans directeurs, introduire le concept d'espaces fonctionnels, conformément à l'art. 8 P-LAT.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

mite pas à une commune ou un canton mais dépasse toujours plus les frontières institutionnelles, s'inscrivant dans des espaces fonctionnels. »³³⁰

d) Mise en œuvre (?)

Comme nous l'avons vu au cours des précédents paragraphes, l'application de ce nouveau système de calcul dans les plans directeurs sera décisive pour la mise en œuvre des objectifs de la révision. Cela dépendra énormément des cantons et de la liberté d'appréciation qui leur est conférée ainsi que de la surveillance fédérale dans la mise en œuvre.

Premièrement, il sera intéressant de voir la pratique concernant la marge de manœuvre (considérable) laissée aux cantons quant aux différents paramètres du calcul. On pense notamment au choix du scénario démographique. Étant donné que le choix du scénario moyen devrait être la règle, il faudra observer attentivement les critères qui seront appliqués pour permettre le choix du scénario haut, voire très haut, avec les conséquences que l'on a vues plus haut concernant le (sur)dimensionnement de certains cantons³³¹. À cet égard, nous postulons également pour l'instauration d'une autorité officielle indépendante de prospective démographique, comme le propose FLÜCKIGER³³². Cette autorité aurait pour but de conseiller l'OFS dans sa tâche de prévoir l'évolution démographique des différents cantons et permettrait ainsi d'éviter des considérations politiques trop manifestes et de manipulations stratégiques aisément identifiables dans ce type de prospective. Il conviendra également d'observer sur le long terme comment les cantons vont respecter les délais (45 ans³³³) pour ramener les communes ayant une consommation de sol par habitant supérieure à la valeur médiane nationale et si la Confédération leur laissera encore plus de marge de manœuvre qu'il n'en n'ont déjà.

Deuxièmement, on peut se demander quels mécanismes seront prévus pour contrecarrer les possibles contournements de la loi. Si l'on peut déplorer que l'OAT ne contienne pas de tels garde-fous³³⁴, il faudra tout de même trouver une solution, que ce soit à travers l'approbation des plans directeurs par le Conseil fédéral (**art. 11 LAT**) ou par une révision de l'ordonnance, pour éviter les fraudes à la loi concernant notamment les fusions de communes et les stratégies de contournements des Z^{H/M/C} se concentrant sur les autres zones non incluses dans le TCU³³⁵.

330 *Projet de territoire Suisse*, p. 35.

331 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.a.

332 FLÜCKIGER, p. 149-150.

333 DZB, p. 7 et FF 2010 983. Voir aussi note 315.

334 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 292.

335 FLÜCKIGER, p. 88-89.

C. Constitutionnalité et légalité du régime de dimensionnement (survol)

La constitutionnalité et la légalité du régime de dimensionnement, notamment la compatibilité de celui-ci avec les **art. 75 Cst.** et **15 LAT**, pourraient faire l'objet d'un travail en tant que tel, tant le sujet a déjà été passablement débattu en doctrine³³⁶ et tant il reste encore de choses à analyser. Nous nous contenterons donc de faire une brève synthèse des points les plus importants.

Pour rappel, l'**art. 15 al. 5 LAT** prévoit que la Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins. L'**art. 30a al. 3 OAT** stipule que le DETEC est compétent pour l'élaboration des directives prévues à l'**art. 15 al. 5 LAT** avec les cantons.

La nature juridique de ces directives est controversée. Un auteur est de l'avis qu'elles constituent des ordonnances législatives, au motif qu'elles prévoient des conséquences juridiques très fortes et qu'elles sont prévues par l'**art. 15 al. 5 LAT**³³⁷. Nous ne partageons pas cet avis. Une ordonnance législative doit être émise par une autorité compétente pour la surveiller ou l'exécuter³³⁸. Nous suivons donc plutôt de l'opinion de FLÜCKIGER, qui considère ces documents comme des ordonnances administratives interprétatives³³⁹.

Sur le plan constitutionnel, la compétence fédérale de principe en matière d'aménagement du territoire (**art. 75 Cst.**) ne s'oppose pas à la limitation de la capacité minimale admissible de la zone à bâtir globale par rapport aux pronostics démographiques et à la liberté laissée aux cantons pour le dimensionnement de détail final³⁴⁰. En revanche, on peut déplorer que les bases de calcul du dimensionnement ne se trouvent pas dans la loi, ou à tout le moins dans l'ordonnance. Cette nouvelle méthode de calcul va créer des redimensionnements conséquents dans les zones à bâtir, ce qui implique notamment des déclassements. Comme on le verra plus bas dans le chapitre consacré à la disponibilité des terrains, il s'agit d'une atteinte à la garantie de la propriété (**art. 26 Cst.**), qui pourrait amener à des indemnisations pour expropriation matérielle³⁴¹. Comme toutes les restrictions aux droits fondamentaux, une atteinte à la garantie de la propriété doit être inscrite dans une loi pour pouvoir être justifiée (**art. 36 al. 1 Cst.**)³⁴². Une telle atteinte aurait donc mérité, dans les grandes

336 Pour le développement complet, voir FLÜCKIGER, p. 160-170 et DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 290.

337 MAHAIM, p. 612.

338 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 426.

339 FLÜCKIGER, p. 162 ; dans le même sens HÄNNI, p. 162. Cet auteur leur confie cependant un certain poids, du fait de leur élaboration par un organe compétent en la matière.

340 FLÜCKIGER, p. 155, voir aussi DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 290.

341 Cf. Ch.2.2.3.3.VI.B. Voir aussi HÄNNI, *Rückzonungspflicht*, p. 252 ; BRAHIER/PERRITAZ, p. 75-76.

342 AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 385.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

lignes au moins, d'être mentionnée dans la loi formelle³⁴³, plutôt que d'être traitée par une ordonnance, qui elle-même renvoie cette tâche à une ordonnance administrative, sans qualité de loi³⁴⁴. Il aurait fallu une clause de délégation législative au sens de l'**art. 164 Cst.**, contenant les grands principes de base du dimensionnement et autorisant le Conseil fédéral à édicter de véritables règles de droit par voie d'ordonnance législative³⁴⁵.

Indépendamment de l'atteinte aux droits fondamentaux, le discours sur la légalité de certains éléments est plus ou moins similaire. Les DZB introduisent des éléments juridiquement importants comme les bases du calcul du TCU (capacité cantonale, consommation de sol par habitant, mobilisation des réserves à long terme dans les zones construites), qui auraient dû au moins se trouver au niveau de l'ordonnance³⁴⁶. D'ailleurs, comme nous le verrons plus bas³⁴⁷, le fait que l'on puisse faire découler de l'**art. 15 al. 2 LAT** certains principes introduits dans les DZB et le rapport OAT ne change rien à ce défaut de base légale.

Il est également légitime de se demander si certaines dispositions de l'OAT respectent le mandat confié par la LAT. En effet, l'**art. 15 al. 1 et 5 LAT** impose à la Confédération et aux cantons d'élaborer ensemble des directives permettant de calculer la surface répondant aux besoins prévisibles. L'**art. 5a al. 2 OAT** permet aux cantons non seulement de choisir un scénario « *haut* », mais également, dans des conditions bien déterminées de pouvoir percer ce plafond et prendre un scénario « *ultra-haut* ». Il convient plutôt de se rallier à la position de DUBEY, qui prône une interprétation conforme à la loi, permettant de retenir une présomption de fait découlant de l'**art. 5a al. 2 OAT**, « *selon laquelle le scénario moyen de l'OFS correspond au besoin prévisible.* »³⁴⁸ Il appartient donc au canton de renverser cette présomption, en apportant la preuve qu'un autre scénario est plus plausible que le moyen. Nous restons cependant sur notre position en ce qui concerne l'incompatibilité de la possibilité de prise en compte d'un scénario « *ultra-haut* » avec l'**art. 15 LAT**. Comme succinctement démontré plus haut³⁴⁹, nous estimons que cette possibilité n'aurait sens que dans les cas où les prévisions démographiques n'étaient pas actualisées régulièrement, des erreurs grossières pouvant alors être corrigées par la prise en compte de ce scénario « *ultra-haut* ».

343 AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 86 qui rappellent que si l'atteinte est grave, seule une loi formelle peut permettre la restriction d'une liberté.

344 FLÜCKIGER, p. 165.

345 FLÜCKIGER, p. 165 et MAHAIM, p. 533.

346 FLÜCKIGER, p. 167.

347 Cf. Ch.2.2.3.3.VIII.

348 DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 290.

349 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.a.

D. Approbation des plans directeurs

Conformément à l'**art. 11 al. 1 LAT**, le Conseil fédéral est chargé d'approuver les plans directeurs et leurs adaptations qui sont conformes à la loi. Cette procédure est d'autant plus importante qu'elle confère aux plans directeurs force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins (**art. 11 al. 2 LAT**). Il s'agit d'une procédure dirigée par l'ARE, qui ne doit pas durer plus de six mois pour les adaptations et douze mois pour les révisions totales (**art. 10 OAT**). Après avoir entendu le canton et les cantons voisins, le DETEC propose au Conseil fédéral d'approuver le plan directeur cantonal et ses modifications ou d'ordonner l'ouverture d'une procédure de conciliation (**art. 11 al. 1 OAT**).

Au niveau de la forme de la procédure d'approbation, la révision du 15 juin 2012 n'a pas apporté de grandes modifications. Seul l'**alinéa 4** de l'**art. 11 OAT** a été introduit pour que « *la Confédération puisse examiner et approuver les plans directeurs cantonaux en temps utile.* »³⁵⁰ Il est vrai que pendant le délai transitoire de cinq ans instauré par l'**art. 38a al. 1 LAT**, il est vital d'éviter tout retard dans l'approbation, sous peine de déclencher le moratoire prévu par l'**art. 38a al. 3 LAT**. Ce dernier prévoit l'interdiction de toute nouvelle zone à bâtir pour les cantons qui n'auraient pas fait approuver à temps leur plan directeur.

Du point de vue du contenu, la procédure d'approbation portera sur le contenu minimal des plans directeurs au sens des **art. 8 et 8a LAT**³⁵¹, avec le contrôle de toutes les nouveautés que l'on a analysées au cours des précédents chapitres. La Confédération se voit donc confier une tâche essentielle dans la mise en œuvre de la révision. Comme nous le mentionnons plus haut³⁵², la procédure d'approbation des plans devrait se révéler décisive pour éviter les éventuelles fraudes au système de dimensionnement des zones à bâtir. Les autorités fédérales ont donc pour rôle primordial et incontournable de veiller à la mise en œuvre de la révision de la loi, notamment de la compatibilité des plans directeurs avec les buts de la loi³⁵³.

Pour terminer cette section, nous mentionnerons que la décision du Conseil fédéral peut aboutir soit à l'approbation complète ou partielle du plan, soit au refus d'approbation, sans qu'un recours soit possible³⁵⁴. En cas d'approbation partielle ou de refus, la LAT prévoit une procédure de conciliation

350 *Rapport OAT*, p. 10.

351 HÄNNI, p. 143.

352 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.d.

353 Du même avis, MARTI, p. 50 et références citées.

354 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 120.

(**art. 12 LAT**)³⁵⁵. En revanche, aucune voie de droit n'est ouverte contre la décision du Conseil fédéral, qu'il s'agisse d'une approbation pleine ou partielle, ou d'un refus³⁵⁶.

2.2.3. Principes et conditions supplémentaires pour la mise en zone à bâtir découlant de l'art. 15 LAT

2.2.3.1. Introduction

L'**art. 15 LAT** dans sa version antérieure à la révision était assez léger dans sa formulation. Seules deux lettres étaient formulées, qui avaient le (dé)mérite d'être succinctes. Ainsi, les terrains propres à la construction pouvaient être classés en zone à bâtir lorsqu'ils étaient déjà largement bâtis (**lit. a**), qu'ils répondaient aux besoins en terrains constructibles dans les quinze ans et qu'ils seraient équipés dans ce laps de temps (**lit. b**). De ces deux brèves lettres, la jurisprudence et la doctrine ont développé d'autres conditions³⁵⁷, plus ou moins implicites. Un des développements les plus significatifs opérés par la jurisprudence sous l'égide de l'ancien droit était d'admettre qu'une zone à bâtir était surdimensionnée lorsque sa surface excédait ce qui était probablement nécessaire à la construction dans les quinze années à venir, au sens de l'art. 15 lit. b LAT³⁵⁸. Il s'agissait donc non seulement d'empêcher la constitution de zones à bâtir trop vastes, mais également de réduire la surface des dites zones³⁵⁹. Il faut toutefois constater que les zones à bâtir surdimensionnées n'ont pas été réduites conformément à l'**art. 15 LAT** et que, lorsque des mesures ont été prises, il s'agissait principalement de transformer partiellement la zone à bâtir surdimensionnée en zone de réserve³⁶⁰.

L'**art. 15 LAT** en vigueur, d'une lourdeur rédactionnelle diamétralement opposée à celle de son pré-décesseur, comprend maintenant cinq alinéas et tout autant de lettres pour expliquer les conditions admissibles aux nouveaux classements en zone à bâtir. Il est complété par l'**art. 15a LAT**, qui définit ce qu'il faut entendre par disponibilité juridique des terrains constructibles.

Comme l'évoque le MCF, cet article vise à poser des principes à respecter pour qu'un terrain puisse faire partie de la zone à bâtir et définir des conditions plus restrictives pour les nouvelles affectations à la zone à bâtir, afin de freiner la croissance de l'urbanisation³⁶¹. Nous considérons cette dis-

355 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 120-121.

356 WALDMANN/HÄNNI, Art. 11 N. 23.

357 Parmi ces différentes sous-conditions, l'on peut citer la possibilité de prendre en compte les brèches dans la continuité du milieu bâti comme extension de la lettre a (ATF 121 II 417 c.5a.) ou encore la capacité financière d'équiper comme sous-jacente à la lettre b (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 151).

358 ATF 103 Ia 250 c.3a. ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 153.

359 ATF 117 Ia 302 c.4b. ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 153.

360 FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 61.

361 FF 2010 981.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

inction importante, car elle pose les limites de la justiciabilité des droits des particuliers. En effet, les principes sont contraignants uniquement pour les autorités, à la différence des personnes privées³⁶². Ces derniers ne sauraient exiger des mesures spécifiques de planification en se basant sur les principes, mais peuvent se plaindre d'une violation dans le cadre d'une pesée d'intérêts ou dans l'interprétation d'une norme juridique indéterminée³⁶³. Les conditions de l'**art. 15 LAT** sont en revanche justiciables pour les propriétaires fonciers touchés par une modification d'un plan d'affectation³⁶⁴.

Dans les prochains chapitres, nous suivrons donc cette dichotomie entre principes et conditions, de manière à pouvoir apporter un peu plus de clarté dans cette nouvelle disposition.

2.2.3.2. Les principes applicables aux zones à bâtir

I. Les besoins prévisibles pour les quinze ans

Déjà mentionnée comme condition sous l'ancien droit, l'exigence des besoins prévisibles pour les quinze années à venir se dédouble dans le régime en vigueur, pour être également promue au rang de principe à respecter. À cet effet, l'**art. 15 al. 1 LAT** prévoit que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.

Le projet de révision prévoyait que les zones à bâtir ne « *devaient pas excéder ces besoins* »³⁶⁵. Avec l'adjonction cependant de l'**alinéa 2** dans le texte final et l'interprétation littérale et téléologique qu'on pourrait en faire, on peut affirmer que le contenu de cet alinéa ne devrait pas fondamentalement changer de ce qui était prévu dans le projet³⁶⁶. Sa promotion au rang de principe implique tout de même que cet horizon temporel doit être pris en considération à tous les rangs de la planification, notamment du fait que le dimensionnement des zones à bâtir doit être intégré au plan directeur³⁶⁷.

Il convient également de mentionner que le P-LDter prévoyait la suppression de ce délai de quinze ans, parce qu'il risquait de se voir étendu automatiquement³⁶⁸. Pour pallier ce risque, la délimitation des zones à bâtir doit répondre à des exigences plus élevées conformément à l'**alinéa 4**³⁶⁹.

362 ATF 112 Ia 65 c. 4 ; HÄNNI, p. 88 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 3 N. 8.

363 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 57.

364 WALDMANN/HÄNNI, Art. 15 N. 7.

365 FF 2010 981 ; FLÜCKIGER, p. 73.

366 Dans le même sens FLÜCKIGER, p. 73.

367 Cf. Ch.2.2.2.3.

368 FF 2010 981 et *Rapport P-LDter*, p. 58.

369 FF 2010 981. Le MCF se réfère à l'alinéa 3 du projet, qui deviendra par la suite l'alinéa 4.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Nous le verrons plus loin³⁷⁰, ce principe est également repris dans les conditions pour tout nouveau classement d'un terrain en zone à bâtir au sens de l'**art. 15 al. 4 lit. b LAT**, qui reprend le texte de l'art. 15 lit. b aLAT³⁷¹. La révision a donc voulu renforcer cette limitation temporelle de la planification, si chère aux cantons, qui se sentaient certainement trop restreints par le manque d'indication temporelle dans le P-LDter³⁷². Comme nous le verrons plus bas³⁷³, on peut se demander si la (double) mention de ce principe dans l'**art. 15 LAT** était vraiment nécessaire du point de vue de la technique législative.

II. La coordination par-delà les frontières communales

Selon la première partie de la première phrase de l'**art. 15 al. 3 LAT**, l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales. Ainsi, comme le souligne le MCF, « [a]ucun terrain ne pourra être affecté à une zone à bâtir s'il en résulte une zone à bâtir surdimensionnée, que ce soit à l'échelle communale, intercommunale ou cantonale. »³⁷⁴

Ce principe est à mettre en relation avec l'**art. 8a al. 1 lit. a LAT**, qui demande aux cantons de définir la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale³⁷⁵.

Ces exigences ne doivent cependant pas empêcher une commune d'étendre sa zone à bâtir au motif qu'une commune d'un canton voisin n'a pas redimensionné la sienne³⁷⁶. Dans cette optique, un transfert de droits à bâtir entre cantons³⁷⁷, qui ne s'est pas encore présenté dans la pratique, pourrait s'avérer utile pour des projets de niveau intercantonal ou fédéral³⁷⁸.

L'inscription de cette précision dans la loi, déjà préconisée par la doctrine avant la révision³⁷⁹ et renforcée par la jurisprudence³⁸⁰, a été saluée par ces auteurs³⁸¹. Il est cependant légitime de se demander quelle est la réelle valeur ajoutée de cette adjonction à l'**art. 15 LAT** par rapport à ce qui est déjà stipulé dans l'**art. 1 al. 1 LAT**. Nous examinerons ce point plus loin³⁸².

370 Cf. Ch.2.2.3.3.III.

371 FLÜCKIGER, p. 73.

372 FF 2010 981.

373 Cf. Ch.2.4.

374 FF 2010 981.

375 Voir aussi RUCH, *Grundlagen*, p. 7-8, qui qualifie cela de petit changement de paradigme.

376 FF 2010 982.

377 Nous analyserons cette problématique dans la deuxième partie de ce travail. Cf. Ch.4.2.

378 BOVAY, *DC 2016*, p. 136.

379 BERTSCHI, p. 72 ss. ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 38, 117 et 149 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 15 N. 24. Voir aussi JOST, p. 138 ss.

380 TF 1C_15/2013 du 9 août 2013, c.2.1. et 2.3.2.

381 FLÜCKIGER, p. 73.

382 Cf. Ch.2.4.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Il convient de rappeler qu'une telle solution est également prévue par le Projet de Territoire Suisse. Selon ce projet, on ne peut plus simplement se limiter à planifier au niveau communal, mais il faut prendre en compte les interpénétrations économiques, sociales et culturelles s'inscrivant dans des espaces fonctionnels³⁸³. Ainsi, au niveau cantonal, les cantons élaborent avec les villes, les communes, les cantons et les pays voisins, des stratégies de développement pour les territoires d'action ou pour résoudre des problèmes communs d'aménagement³⁸⁴. Au sein d'un espace fonctionnel, les villes et les communes doivent élaborer des stratégies de développement régionales tenant compte de leurs atouts et de leurs faiblesses³⁸⁵. Il apparaît donc sensé, dans la mise en œuvre de la révision et de cette disposition, de s'inspirer de ces lignes directrices.

III. Le respect des buts et des principes de l'aménagement du territoire

L'**art. 15 al. 3 LAT**, en plus de la coordination régionale, prévoit également que l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent respecter les buts et les principes de l'aménagement du territoire. L'**art. 15 LAT** contient, à cet égard, trois intérêts spécifiques ; il faut maintenir les surfaces d'assolement, préserver la nature et le paysage (**al. 3**) et éviter le morcellement des terres cultivables (**al. 4 lit. b**)³⁸⁶. En inscrivant ces principes dans la loi, on espère donc atteindre un des buts qu'on s'est fixé depuis il y a déjà bien longtemps, soit l'utilisation parcimonieuse des terres cultivables³⁸⁷.

Dans le même ordre d'idée, l'**alinéa 2** cristallise expressément dans la loi le principe de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées³⁸⁸. Le MCF rappelle d'ailleurs que ces intérêts mentionnés ne bénéficient pas d'une priorité absolue sur les autres buts et principes de l'aménagement du territoire³⁸⁹. En effet, « *il faut simplement veiller, lors de la délimitation de zones à bâtir, à maintenir le volume minimum de surfaces d'assolement déterminé dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement.* »³⁹⁰ Si cette remarque peut paraître tautologique, les principes et les intérêts qu'ils poursuivent devant toujours faire l'objet d'une pesée d'intérêts³⁹¹, elle a au moins le mérite d'être claire. Il faut également noter que cette disposition ne vise pas seulement les buts et principes découlant de la loi (**art. 1, 3 et 15 al. 1 à 3 LAT**), mais également ceux découlant de la Constitution fédérale (**art. 73 et**

383 *Projet de territoire Suisse*, p. 35.

384 *Projet de territoire Suisse*, p. 40.

385 *Ibid.*

386 FLÜCKIGER, p. 74.

387 GRISEL, p. 693.

388 FLÜCKIGER, p. 69-70.

389 FF 2010 982.

390 FF 2010 982.

391 FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 40 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 3 N. 5.

75 Cst.)³⁹².

Comme pour la question de la coordination intercommunale/intercantonale³⁹³, ce nouvel alinéa de l'**art. 15 LAT** ne semble pas apporter de nouveauté. *Une simple mention dans le catalogue des buts/principes de la loi n'aurait-elle pas eu le même effet ?* Nous tenterons de répondre à cette question plus bas³⁹⁴.

2.2.3.3. Les conditions au classement en zone à bâtir

L'**art. 15 al. 4 LAT** détermine désormais quelles sont les conditions à respecter pour la mise en zone à bâtir d'un terrain³⁹⁵. En lisant cet article, on aurait l'impression que seules cinq conditions sont nécessaires pour le classement en zone à bâtir, vu la liste de cinq éléments dont est composé le texte. L'on verra cependant que certaines conditions supplémentaires sont implicites, voire ressortent d'autres documents officiels annexes.

À titre d'introduction, il convient également de rappeler qu'il paraît difficile de considérer le non-morcellement des terres cultivables (**art. 15 al. 4 lit. c LAT**) comme une condition, malgré la formulation du texte légal. En effet, comme expliqué plus haut³⁹⁶, nous considérons avoir affaire à un principe de l'aménagement du territoire. En tant que fondement de l'aménagement du territoire suisse, le fait de vouloir éviter le morcellement des terres cultivables s'inscrit dans l'optique de préservation du paysage (**art. 3 al. 2 LAT**), de mise à disposition de l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables (**art. 3 al. 2 lit. a LAT**) et d'intégration dans le paysage des constructions prises isolément ou dans leur ensemble (**art. 3 al. 2 lit. b LAT**). D'un point de vue quantitatif, le fait de préserver le paysage se traduit par la conservation d'une large espace paysager libre de bâtiments et d'installations³⁹⁷. Une introduction dans l'**art. 3 al. 2 LAT** ou **16 LAT** aurait été, à notre sens, plus logique, car ces articles traitent spécifiquement des zones agricoles. En le plaçant dans l'article concernant les zones à bâtir, le législateur semble oublier qu'un des buts de la révision est de renforcer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti³⁹⁸. Si le non-morcellement des terres cultivables est certes souhaitable d'un point de vue de la protection du paysage³⁹⁹, il n'en reste pas moins que cela reste une problématique liée principalement aux zones agricoles. De même,

³⁹² FLÜCKIGER, p. 74.

³⁹³ Cf. Ch.2.2.3.2.II.

³⁹⁴ Cf. Ch.2.4.

³⁹⁵ FF 2010 982.

³⁹⁶ Cf. Ch.2.2.3.2.III.

³⁹⁷ TSCHANNEN, Art. 3 N. 48.

³⁹⁸ FF 2010 966.

³⁹⁹ Les partisans de l'initiative pour le paysage souhaitaient d'ailleurs une intégration de la problématique des constructions hors de la zone à bâtir, ce qui va dans ce sens. FF 2010 965.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

l'exigence renforcée de la réalisation de l'équipement dans les quinze ans de l'**art. 15 al. 4 lit. b LAT** et de la mise en œuvre du plan directeur (**art. 15 al. 4 lit. e LAT**) en lien avec l'obligation de définir la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (**art. 8a al. 1 lit. c LAT**) nous semblent suffisamment prendre en compte les problèmes liés à la dispersion des zones constructibles. On relèvera aussi que le projet ne prévoyait pas l'inclusion de cet **art. 15 al. 4 lit. c LAT** dans les conditions pour le classement en zone à bâtir et qu'il s'attendait même à la prise en compte d'un « *certain nombre de territoires à habitat traditionnellement dispersé, dans lesquels la structure urbaine s'est développée de manière organique.* »⁴⁰⁰

Il ne convient donc pas de considérer cette disposition comme condition, mais simplement un principe à prendre à respecter au sens de l'**art. 15 al. 3 LAT**.

I. Le caractère constructible des terrains

Selon l'**art. 15 al. 4 lit. a LAT**, un nouveau terrain peut être classé en zone à bâtir s'il est propre à la construction. Cette condition, déjà présente dans l'ancienne version de la loi, ne devrait pas poser de problème. Dès lors, la jurisprudence et pratique s'y référant pourront être reprises⁴⁰¹.

Nous passerons donc rapidement en revue les différentes propriétés afférentes au caractère constructible des terrains. Le Tribunal fédéral considère qu'un terrain est apte à la construction, lorsque ses caractéristiques satisfont aux exigences déterminant l'utilisation prévue⁴⁰². L'aptitude à la zone à bâtir se détermine donc en fonction des données naturelles, qu'elles soient topographiques ou qu'elles résultent de l'évolution historique de la structure urbanistique⁴⁰³. Les interdictions de construire, l'état de l'équipement technique et la faisabilité d'un point de vue technique jouent également un rôle important à cet égard⁴⁰⁴. De même, l'aptitude est souvent donnée lorsque le terrain est déjà largement bâti⁴⁰⁵. En revanche, ne sont pas décisives les déclarations d'intention que fait un propriétaire à l'égard de son terrain⁴⁰⁶.

II. Les terrains largement bâtis

À la différence de son prédécesseur, le texte révisé de l'**art. 15 LAT** ne comprend plus l'exigence

400 FF 2010 974.

401 FF 2010 982 ; FLÜCKIGER, p. 74.

402 ATF 114 Ia 245, c. 5c ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 65 ; HÄNNI, p. 156 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 143.

403 ATF 114 Ia 245, c. 5c ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 65 ; HÄNNI, p. 156 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 143. Par évolution historique de la structure urbanistique il faut comprendre que, là où l'urbanisation se développe, un terrain est plus « apte » à la construction qu'un terrain isolé (aussi pour des questions d'équipement).

404 FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 67 ss.

405 HÄNNI, p. 157.

406 FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 66.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

des terrains largement bâtis. Le Conseil fédéral justifie son choix en indiquant que l'ancien **art. 15 LAT** « *était surtout destiné à formuler à l'intention des cantons et des communes les prescriptions nécessaires pour la délimitation initiale de zones à bâtir* » et qu'il convient de « *considérer que cette première délimitation a en grande partie déjà eu lieu.* »⁴⁰⁷

Conformément à la jurisprudence rendue sous l'ancien droit, mais toujours valable aujourd'hui, la notion de terrain largement bâti concerne un territoire construit de manière regroupée, y compris les brèches dans la continuité du milieu bâti⁴⁰⁸, pour autant que cette partie d'agglomération soit équipée⁴⁰⁹. Les critères déterminants sont les constructions et les installations déjà existantes⁴¹⁰ et la présence du milieu bâti et non de quelques rares constructions⁴¹¹.

Malgré la volonté du législateur de se passer d'une condition apparemment obsolète, la doctrine la plus récente prône le maintien de cette exigence⁴¹². À notre avis, une telle règle continue toujours de découler des buts de la nouvelle, notamment ceux de créer un milieu bâti compact (**art. 1 al. 2 lit. b LAT**) et de développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (**art. 1 al. 2 lit. a^{bis} LAT**)⁴¹³. Elle est également rendue nécessaire par le fait que certaines communes, 36 ans après l'entrée en vigueur de la LAT, n'ont toujours pas adopté leur premier plan d'affectation post-LAT⁴¹⁴ et qu'il n'est pas exclu que des morceaux de terrain non construits ne soient pas classés en zone à bâtir au milieu de surfaces largement bâties dans les plans d'affectation futurs, rendant l'application de cette condition nécessaire. La priorité est donc certes de développer vers l'intérieur⁴¹⁵, mais cette exigence n'en est pas moins fondamentale, en tout cas pour ces plans de « *première génération* ».

III. Les terrains probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années

Le début de la deuxième lettre de l'**art. 15 al. 4 LAT** reprend telle quelle la condition prévue à l'art. 15 lit. b aLAT. Ainsi, de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir, « *s'ils seront proba-*

407 FF 2010 981. Le MCF indique également que la force obligatoire des plans d'affectation implique que « *les zones à bâtir incluent tout territoire ayant été affecté à une zone à bâtir, en particulier le territoire largement bâti* ».

408 ATF 122 II 455, c.6a. ; HÄNNI, p. 157 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 145.

409 ATF 119 Ib 124, c.4b ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 145.

410 ATF 119 Ib 124, c.4b.

411 HÄNNI, p. 157 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 145-146.

412 FLÜCKIGER, p. 75 ; HÄNNI, p. 157. Ce dernier auteur ne classe cependant pas cette condition comme indépendante, mais plutôt comme une extension du caractère constructible des constructions prévu à l'art. 15 al. 4 lit. a LAT.

413 Dans le même sens, FLÜCKIGER, p. 75.

414 Le plan d'affectation de Montreux adopté 2015 était le premier depuis l'entrée en vigueur de la LAT en 1980. En effet, le dernier plan datait de 1972 (*Montreux sacrifie un quartier potentiel à la LAT*, 24 heures du 17 juin 2015, p. 19). Voir aussi ch.4.3.1.3.

415 La condition des terrains largement bâtis était prioritaire sous l'ancien droit (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 145).

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

blement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années ». Comme nous le mentionnons plus haut⁴¹⁶, il s'agit là sûrement de la condition la plus importante de cette révision, qui a aussi été érigée au rang de principe. Il ne faut cependant pas trop sacraliser ce critère, et cela indépendamment de l'entrée en vigueur du nouveau droit. Cet aspect ne pourra jamais justifier à lui seul l'extension de la zone à bâtir, même si le TCU établit qu'un canton a une zone à bâtir trop restreinte par rapport aux nombres de personnes attendues dans les quinze prochaines années⁴¹⁷.

Cette règle avait pour but de limiter la taille des zones à bâtir qui, après les prévisions trop optimistes de l'après-guerre, se sont révélées surdimensionnées⁴¹⁸.

La manière de calculer les besoins en zones à bâtir constitue la plus grande nouveauté de la nouvelle. Avant, la prévision des besoins en terrains constructibles s'établissait principalement selon la méthode des tendances (« *Trendmethode* », « *metodo delle tendenze* »)⁴¹⁹. Cette dernière mettait en comparaison l'utilisation des terrains à bâtir pratiquée pendant la période de planification précédente, avec les réserves existantes, en admettant par extrapolation et avec quelques facteurs de pondération et correction que le développement pour les quinze années suivantes se déroulerait de la même manière⁴²⁰.

Le nouvel **art. 15**, par la combinaison des **alinéas 1, 4 lit. b** et **5**, tente de remédier au défaut de précision qui régnait avec la méthode des tendances. On pourrait donc désormais mathématiquement et scientifiquement déterminer les besoins en zones à bâtir pour quinze ans à l'aide des directives techniques prévues par l'**art. 15 al. 5 LAT**. La LAT est complétée sur ce point par les **art. 5a** et **30a OAT** qui donnent des indications sur les différents éléments du calcul. À cet égard, il convient de rappeler que les autorités administratives et judiciaires estimaient que le besoin ne pouvait pas se déterminer mathématiquement de manière précise⁴²¹.

Comme longuement traité plus haut⁴²², le dimensionnement des zones à bâtir est déterminé aujourd'hui par le taux cantonal d'utilisation, mettant en relation le nombre de personnes attendues dans les quinze prochaines années (scénario démographique) et le nombre de personnes que le canton pourrait accueillir dans ce même laps de temps (capacité cantonale d'accueil). Ce procédé ne vi-

416 Cf. Ch.2.2.3.2.I.

417 Pour l'ancien droit, voir ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 148-149. Pour le droit en vigueur, voir aussi MAHAIM, p. 466 et FLÜCKIGER, p. 75-76 pour lesquels une utilisation plus économe du sol que ce dont le canton aurait besoin serait admissible, voire recommandée, d'un point de vue constitutionnel, ce malgré le texte de la loi.

418 FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 99 ; WALDMANN/HANNI, Art. 15 N. 27 et 37 ss ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 148.

419 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 149.

420 ATF 116 Ia 339 c.3.b.aa. et ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 149.

421 FLÜCKIGER, p. 75 et FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 100 et références citées.

422 Cf. Ch.2.2.3.2.II.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

sant que la taille des terrains constructibles cantonaux dans leur ensemble, la répartition de ces mêmes zones entre les communes et la taille des zones dans un cas concret restent du ressort du canton et des communes⁴²³.

IV. La mobilisation préalable des réserves d'utilisation au sein des zones à bâtir existantes

Dans le même alinéa (**art. 15 al. 4 lit. b LAT**), il est précisé que les nouvelles zones à bâtir seront possibles « *même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées* ». Ceci est une erreur de traduction qui rend le texte extrêmement difficile à comprendre. En effet, les textes allemands et italiens parlent de mobilisation⁴²⁴ (voire d'exploitation cohérente pour la version italienne⁴²⁵) des « *réserves d'utilisation internes* »⁴²⁶, plutôt que d'épuisement et « *zones à bâtir réservées* ».

On peut déplorer cette erreur pour plusieurs raisons. La première est que le MCF⁴²⁷ et le projet⁴²⁸ prévoyaient les termes de « *réserves d'utilisation* » et « *réserves de zones à bâtir* » en lieu et place de la dénomination actuelle. Le deuxième motif, toujours concernant ces zones à bâtir réservées, est qu'une telle appellation risque de créer une confusion non négligeable, tant pour les lecteurs avisés que pour les novices en la matière. Effectivement, l'**art. 27 LAT** traite des zones réservées. Ces zones sont possibles s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose (**art. 27 al. 1 première phrase LAT**). À l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'élaboration du plan d'affectation (**art. 27 al. 1 deuxième phrase LAT**). La zone réservée sert donc de mesure provisionnelle ayant pour but d'éviter que la planification prévue ne soit mise en danger par des autorisations de construire délivrées à la dernière minute⁴²⁹. On voit donc bien que ces zones ne correspondent pas aux « *zones à bâtir réservées* » de l'**art. 15 LAT**. Dans la législation révisée, il est question de prendre en compte les terrains thésaurisés dans le calcul, de manière à privilégier leur utilisation dans la densification⁴³⁰. Les réserves d'utilisation correspondent

423 DZB, p. 3 et Rapport OAT, p. 11.

424 Version allemande du texte : « *es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt* ».

425 Version italienne du texte : « *sarà prevedibilmente necessario all'edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d'utilizzazione* ».

426 À cet égard, DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 284 parle également de réserves à long terme (dans les zones à bâtir).

427 FF 2010 982-983.

428 FF 2010 993.

429 RUCH, Art. 27 N. 21 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 199.

430 FF 2010 982 ; DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 284. Pour une définition de la thésaurisation, voir Ch.2.2.3.2.VI.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

donc à tous les terrains, déjà construits ou non, sur lesquels les possibilités d'utilisation n'ont pas été épuisées, voire pas totalement⁴³¹. À la simple lecture de la loi, on pourrait être tenté de croire que les cantons doivent désormais prendre en compte ces zones réservées dans leurs calculs, alors qu'elles ne sont légalement pas des zones à bâtir, mais simplement des intentions de planification sans force contraignante⁴³².

Le dernier problème est lié à la formulation de l'alinéa. L'expression « *même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées* » laisse croire qu'un nouveau classement en zone constructible n'est possible qu'après l'épuisement de tout le potentiel de densification⁴³³. Dans le même sens que FLÜCKIGER, nous préférons aussi nous référer aux versions allemande et italienne de la loi, demandant aux cantons une mobilisation conséquente, voire cohérente⁴³⁴, des réserves d'utilisation internes en zones à bâtir, ce second adjectif reflétant mieux, à notre sens, l'esprit de la loi. Le MCF est d'ailleurs conscient de cette difficulté en prévoyant que « *les possibilités d'utilisation ont été épuisées lorsque un tiers à la moitié des réserves auront été utilisées pendant ces quinze ans.* »⁴³⁵ Les DZB concrétisent également cette pensée en rappelant qu'on ne pourra compter une pleine mobilisation seulement d'ici trois périodes de planification, soit 45 ans⁴³⁶.

En tant que concrétisation des buts et principes de l'aménagement du territoire, notamment le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (**art. 1 al. 2 lit. a^{bis} LAT**)⁴³⁷, cette disposition est à saluer. Il faut aussi souligner que, malgré toutes les critiques formulées plus haut⁴³⁸, **l'art. 30a al. 1 OAT** et les DZB exploitent ce potentiel en obligeant les communes voraces en zones à bâtir à revenir à la valeur médiane des communes les plus économes en sol⁴³⁹. Dans la lignée de **l'art. 3 al. 3 lit. a^{bis} LAT**, les directives indiquent que les friches industrielles et autres zones construites inutilisées devront être mises à profit avant de pouvoir classer de nouveaux terrains en zone à bâtir⁴⁴⁰.

Au niveau du contenu, cette condition n'est cependant pas nouvelle. Notre plus haute instance a plu-

431 SIEBER, p. 173.

432 RUCH, Art. 27 N. 23.

433 FLÜCKIGER, p. 77, qui expose d'ailleurs l'argument de manière assez ludique, en comparant cette formulation à la phrase « *Toto peut jouer avec son yoyo même s'il a rempli tout son seau d'eau* ».

434 FLÜCKIGER, p. 77 parle plus élégamment de mobilisation « *suffisante* ».

435 FF 2010 983. Dans le même sens FLÜCKIGER, p. 77 et DUBÉY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 284 qui explique qu'on ne saurait exiger d'une commune qu'elle réaménage du jour au lendemain ces zones à bâtir déjà construites mais non optimisées sous l'angle de la densité.

436 DZB, p. 7.

437 GRIFFEL, p. 43.

438 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.c.

439 *Rapport OAT*, p. 12 ; DZB, p. 5-6.

440 DZB, p. 10 ; FLÜCKIGER, p. 78.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

sieurs fois mentionné que sous l'ancien droit il était déjà possible de prendre en compte les réserves en zones à bâtir dans le calcul des besoins⁴⁴¹, avant de l'imposer dans un arrêt récent⁴⁴². Comme le souligne le TF dans cet arrêt, l'ordonnance prévoyait déjà de déterminer les réserves d'utilisation dans les territoires largement bâtis (**art. 31 al. 3 OAT** et 47 al. 2 aOAT)⁴⁴³.

La densification du tissu bâti et le fait de privilégier le comblement des brèches dans le milieu bâti, si cela est compatible avec les autres principes de l'aménagement du territoire, sont depuis longtemps considérés comme de bons instruments permettant une planification plus judicieuse qu'une planification gourmande en bonnes terres agricoles⁴⁴⁴.

Ces précisions, que ce soit au niveau des buts/principes de l'aménagement du territoire (**art. 1 al. 2** et **art. 3 al. 3 lit. a^{bis} LAT**) ou au niveau des conditions pour la mise en zone à bâtir (**art. 15 al. 4 lit. b LAT**), sont donc les bienvenues, bien qu'elles soient une simple retranscription de la pratique du TF.

V. L'équipement et la construction des terrains à l'échéance de quinze ans

En dernier élément, l'**art. 15 al. 4 lit. b LAT** stipule que les nouvelles surfaces à bâtir devront être équipées et construites à l'échéance de quinze ans. Étant étroitement liées, nous avons décidé de les traiter comme une seule grande condition, subdivisée en deux sous-conditions.

A. L'équipement dans les quinze ans

Le droit en vigueur avant la révision du 15 juin 2012 comprenait déjà cette exigence de l'équipement dans le même horizon temporel (art. 15 lit. b aLAT). La pratique développée à ce sujet peut donc être reprise.

Avec cette condition, la taille de la zone à bâtir devient désormais fonction de l'équipement⁴⁴⁵ et la politique en matière d'équipement continue de jouer un rôle central dans la gestion du sol. Autrement dit, ce qui ne peut être équipé à temps, n'a pas sa place en zone constructible⁴⁴⁶. L'ordonnance précise d'ailleurs à ce sujet, qu'un canton ne doit pas compter au total plus de zones à bâtir équipées

441 ATF 118 Ia 151 c.4d ; ATF 116 Ia 328 c.4b et c ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 100.

442 ATF 136 II 204 c.6.2.2. ; GRIFFEL, p. 43-44 ; FLÜCKIGER, p. 78. Voir aussi BERTSCHI, p. 108 s.

443 ATF 136 II 204 c.6.2.2. Il convient de mentionner que l'art. 47 al. 2 OAT dans sa nouvelle teneur ne change pas fondamentalement de l'ancien texte. Aujourd'hui, il faut prévoir les « mesures nécessaires afin de mobiliser ces réserves », alors qu'avant il fallait « indiquer comment elles seront judicieusement utilisées ».

444 ATF 119 Ia 300 c.3c. ; ATF 113 Ia 266 c.3a. ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 36 ; FLÜCKIGER, p. 79 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 15 N. 23.

445 ATF 115 Ia 350 c.3f.aa. ; ATF 115 Ia 358 c.3f.dd.

446 HÄNNI, p. 160.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

que celles correspondant aux besoins des quinze années suivantes selon le scénario moyen de croissance de l'OFS (**art. 32 al. 2 OAT**). Cette règle nous semble passablement contradictoire avec la possibilité offerte par l'**art. 5a al. 2 OAT** de choisir le scénario haut pour la détermination des besoins en zone à bâtir et difficilement applicable. À cet égard, nous le verrons plus bas⁴⁴⁷, aucun des plans directeurs déjà approuvés par le Conseil fédéral ne traite de la question.

L'équipement est défini de manière générale à l'**art. 19 LAT** et de manière spécifique aux zones d'habitations à l'**art. 4 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)**⁴⁴⁸. Ainsi, un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie ainsi que pour l'évacuation des eaux (**art. 19 al. 1 LAT**). Il s'agit là d'une définition *stricto sensu*, en ce sens que seul l'équipement technique est visé, soit toutes les installations qui permettent qu'un bien-fonds puisse être utilisé selon son affectation et de manière conforme aux prescriptions de construction⁴⁴⁹.

Considéré comme l'affaire des particuliers au début du siècle passé, l'équipement de la zone à bâtir est désormais une obligation de la collectivité (**art. 19 al. 2 LAT** et **5 LCAP**)⁴⁵⁰. Les plans d'équipements prévus à l'**art. 19 al. 2 LAT** constituent, à cet égard, une aide bienvenue dans l'exécution de cette tâche et dans la planification des zones à bâtir⁴⁵¹.

L'obligation d'équiper le milieu bâti ou à bâtir a un certain coût. La loi sur l'aménagement du territoire crée donc une interdépendance entre la dimension de la zone à bâtir et les capacités financières de la commune⁴⁵². En conséquence, si une commune ne peut équiper un terrain nécessaire à la construction dans les quinze années suivantes, faute de moyens suffisants, celui-ci ne doit pas être affecté à la zone à bâtir, même si le besoin peut être prouvé avec le TCU et que les autres conditions sont remplies⁴⁵³.

B. La construction dans les quinze ans

L'obligation d'équiper les surfaces constructibles a été accompagnée d'une obligation de construire

447 Cf. Ch.3.6.2.

448 RS 843.

449 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 317.

450 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 319.

451 HÄNNI, p. 160.

452 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 151.

453 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 151. Nous nous sommes permis d'ajouter le TCU à l'information tirée de ces deux auteurs. En effet, le TCU n'était pas encore en « vigueur » à l'époque de la rédaction, mais leur argument reste néanmoins d'actualité.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

lesdites surfaces. Cette mesure, visant à juguler le phénomène de thésaurisation, implique qu'un « terrain ne doit plus seulement être probablement nécessaire et équipé, mais doit désormais être construit. »⁴⁵⁴ Bien que cette condition fût implicite dans l'ancienne loi (un terrain non construit étant synonyme *a posteriori* de besoin insuffisant), elle est devenue formelle dans le nouveau droit⁴⁵⁵.

Cette obligation de construire ne suffirait cependant pas à elle toute seule à freiner la thésaurisation des zones à bâtir. Elle est donc fortement liée à la disponibilité des terrains⁴⁵⁶, que nous verrons dans la section suivante.

VI. La disponibilité des terrains

A. Définition et mesures envisageables

L'entrée en vigueur de la nouvelle a introduit dans la loi une nouveauté significative, qui consiste à garantir sur le plan juridique la disponibilité des nouveaux terrains à bâtir (**art. 15 al. 4 lit. d LAT**). Pour éviter « de créer des brèches durables dans la zones à bâtir à des emplacements centraux »⁴⁵⁷, la nouvelle réglementation veut encourager les propriétaires fonciers à construire leur terrain (**art. 15 al. 4 lit. b LAT**) en garantissant la disponibilité de ce dernier (**art. 15 al. 4 lit. d LAT**), le cas échéant en adoptant les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains prévu à l'**art. 20 (art. 15a al. 1 LAT)**. Cette nouvelle condition présente une particularité que les autres conditions n'ont pas. Là où les autres exigences afférentes à l'**art. 15 LAT** requièrent une appréciation de la part des autorités de planification sur la possibilité, la nécessité et l'opportunité d'affecter des terrains à la construction, la **lettre d** (en relation avec l'**art. 15a LAT**) demande non seulement une appréciation de la part de l'autorité sur la probabilité d'une construction dans les quinze ans sur les terrains visés, mais également le cas échéant une activité consistant à prendre d'autres mesures que le classement pour augmenter cette probabilité⁴⁵⁸.

Pour mieux comprendre ce concept de « disponibilité » (« *Verfügbarkeit* », « *disponibilità* »), il faut d'abord commencer par expliquer ce qu'il tend à contrer, soit la « thésaurisation » (« *Baulandhortung* », « *tesaurizzazione* »). Cauchemar des planificateurs, ce phénomène désigne couramment la

454 FF 2010 983.

455 FLÜCKIGER, p. 80. Cet auteur rappelle qu'il est compliqué de s'assurer du respect d'une telle condition quinze ans à l'avance.

456 FLÜCKIGER, p. 80.

457 FF 2010 983.

458 DUBEY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 192.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

situation où un propriétaire foncier décide de ne pas, voire pas encore, construire (complètement) son fonds (que ce soit par pure spéculation ou pour autre raison), alors que le plan d'affectation applicable et le marché immobilier lui sont favorables⁴⁵⁹. L'on se concentrera ici sur le cas où le propriétaire n'a pas manifesté (ou pas de manière reconnaissable) la volonté de construire ou de vendre, alors que toutes les conditions de l'**art. 22 LAT** sont réunies, ce qui rend sa volonté comme le seul obstacle à la construction⁴⁶⁰.

Ce refus de construire va à l'encontre de certains buts de la loi, notamment ceux de concentration de l'urbanisation vers l'intérieur et de création d'un tissu bâti compact (**art. 1 al. 2 lit. a^{bis} et b LAT**)⁴⁶¹, c'est pourquoi des mesures plus contraignantes s'imposent que la simple mention à titre de principe.

La notion de « *disponibilité sur le plan juridique* » présente une nouveauté dans le panorama juridique helvétique. Le Conseil fédéral la définit comme l'aptitude des terrains à bâtir à être utilisés conformément à leur affectation⁴⁶². Au sens légal, on peut cependant partir du principe qu'un fonds est disponible, lorsqu'on va y construire, et pas simplement qu'il est possible d'y construire⁴⁶³. À cet égard, DUBÉY définit la « *garantie de disponibilité* » comme l'ensemble des mesures juridiques qui accompagnent le classement d'un fonds en zone à bâtir et qui garantissent dans une mesure raisonnable, et variable selon la situation, que ce fonds sera bâti conformément à son affectation, dans le délai de planification de quinze ans au moins, soit parce que le propriétaire aura la volonté de construire (garantie simple), soit parce qu'il aura l'obligation de construire dans ce délai (garantie qualifiée)⁴⁶⁴.

Le remembrement (**art. 20 LAT**) est cité à titre d'exemple dans les mesures d'amélioration foncière mais il n'est pas le seul. Dans un esprit fédéraliste, le Conseil fédéral a décidé de laisser le choix des mesures aux cantons, qui, pour certains, en connaissaient déjà dans leurs législations, comme les mesures foncières de l'**art. 55 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (VD)**⁴⁶⁵ ou la possibilité de conclure des contrats en droit administratif⁴⁶⁶ conformément à l'**art. 65**

459 DUBÉY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 183.

460 DUBÉY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 183 ; BERTSCHI, p. 109 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 134.

461 DUBÉY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 182.

462 FF 2010 985.

463 DUBÉY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 184-185.

464 DUBÉY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 186-187.

465 RSV-VD 700.11. Il est important de mettre en relation cette possibilité avec le syndicat d'améliorations foncières à péréquation réelle prévu par les art. 19a ss. de la loi vaudoise sur les améliorations foncières (RSV-VD 913.11) qui permet de conduire parallèlement une procédure d'affectation et une procédure de remaniement parcellaire. Cette manière de faire consent aux propriétaires privés de compenser les avantages et inconvénients liés à un tel remaniement. Voir aussi POLTIER, p. 293 s. pour plus d'informations sur le sujet.

466 FF 2010 985.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (GR)⁴⁶⁷, et à § 26^{bis} **Planungs- und Baugesetz Kanton Solothurn** (SO)⁴⁶⁸. La doctrine prônait également certaines mesures pour lutter contre la thésaurisation, comme l'obligation de construire, des mesures d'expropriation, une limitation de la zone à bâtir dans le temps, un pacte d'emption, l'introduction d'un indice minimal d'utilisation ou encore la perception d'une taxe d'incitation⁴⁶⁹. Ces mesures sont censées susciter ou suppléer à la volonté de construire chez les propriétaires fonciers à qui elles reconnaissent la faculté de construire⁴⁷⁰. Pour garantir la disponibilité d'un terrain, il s'agira souvent de trouver un accord contractuel entre le propriétaire et la commune, qui règlera la construction, son financement et les délais⁴⁷¹.

Il faut toutefois noter que le MCF insiste sur le remembrement parcellaire au sens de l'**art. 20 LAT** comme mesure permettant d'atteindre au mieux l'objectif de densification du milieu bâti. Il est vrai que « [l]a prise en considération à un stade des contraintes foncières et la mise en œuvre coordonnée de mesures d'améliorations foncières lors de l'élaboration de plans d'affectation permettent d'améliorer la mise en valeur des zones à bâtir. »⁴⁷² Il faut cependant rappeler que les cantons restent libres d'adopter d'autres stratégies et qu'ils disposent d'une marge de manœuvre à cet égard.

Malgré les termes utilisés dans le texte légal, il ne s'agit pas de garantir que toutes les mesures soient prises pour écarter toute incertitude quant à la construction, mais plutôt d'une garantie supposant un certain pouvoir d'appréciation de l'autorité, amenée à se prononcer de manière favorable ou défavorable sur le pronostic de construction (et non de manière affirmative)⁴⁷³.

B. Le déclassement en particulier

Le déclassement des zones à bâtir en zones agricoles est sûrement l'une des conséquences les plus redoutées des cantons avec la révision de 2012⁴⁷⁴. Il nous paraît opportun de traiter de cette question en lien avec celle de la disponibilité, car elle est citée par le Conseil fédéral comme une des conséquences possibles de l'application de l'**art. 15a al. 2 LAT**⁴⁷⁵. Elle est également prévue de manière implicite par l'**art 5a al. 3 lit. c OAT**, qui demande aux cantons de garantir les surfaces nécessaires au déclassement. La jurisprudence fédérale ne s'est pas encore penchée explicitement sur la ques-

467 BR 801.100.

468 BGS 711.1.

469 FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 138-142 et 145 et références citées.

470 DUBEY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 187.

471 KISSLING, p. 6-7.

472 FF 2010 985.

473 DUBEY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 188.

474 Voir aussi Introduction, note 3.

475 FF 2010 986.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

tion, mais il sera intéressant de voir si elle maintiendra sa distinction entre déclassement (donnant droit à une indemnisation pour expropriation matérielle) et non-classement (ne donnant droit à aucune indemnisation)⁴⁷⁶. La jurisprudence récente rendue sous l'empire du droit transitoire semble cependant pencher pour un déclassement, même si cela n'est pas encore tout à fait clair⁴⁷⁷. En attendant, certains auteurs de doctrine penchent pour une indemnisation, si les conditions de la jurisprudence sont remplies⁴⁷⁸. Ils pensent aussi cependant qu'une limitation peut (voire doit) être prévue dans les cas de thésaurisation, le propriétaire foncier ayant sciemment décidé de ne pas viabiliser son terrain, justifiant ainsi une baisse de l'indemnité⁴⁷⁹.

Ces (potentielles) expropriations matérielles auront un coût, parfois (très) élevé, pour les cantons. Pour pallier ce problème, la doctrine, déjà sous l'ancien droit, recommandait l'utilisation de la plus-value de l'art. 5 al. 1 aLAT, dans le but de se créer des réserves financières⁴⁸⁰. Malgré son effet indirect dans la lutte contre la thésaurisation, l'**art. 5 al. 1^{er} et 2 LAT** prévoit expressément que la contribution spéciale de plus-value est censée couvrir les indemnités allouées pour expropriation matérielle. On pourrait imaginer un effet direct seulement dans le cas où le montant prélevé au titre de compensation de l'avantage résultant du classement en zone à bâtir était exigible dès le jour du classement⁴⁸¹.

Ces mesures peuvent être mises en œuvre de deux manières par les cantons : soit les mesures prises pour favoriser l'utilisation de fonds constructibles conformément à leur affectation se limitent à une incitation à construire (garantie simple de la disponibilité), soit une mesure d'obligation de construire doit être prise, pour assurer que des terrains classés en zone à bâtir soient effectivement construits (garantie qualifiée de la disponibilité)⁴⁸².

La garantie de disponibilité de l'**art. 15 al. 4 lit. d LAT** et **15a LAT** ne concerne que les terrains nouvellement classés en zone à bâtir ou les terrains à nouveau classés en zone à bâtir, faisant par exemple l'objet d'une constructibilité confirmée⁴⁸³ ou accrue⁴⁸⁴, à l'exception des terrains déjà clas-

476 ATF 109 Ib 13 c.4a.

477 ATF 141 II 393 c.3.

478 BRAHIER/PERRITAZ, p. 76 ; HÄNNI, *Rückzonungspflicht*, p. 252.

479 BRAHIER/PERRITAZ, p. 77.

480 FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 144.

481 Le propriétaire se verrait dès lors contraint de rapidement valoriser son terrain pour s'acquitter de sa dette (DUBEY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 201).

482 DUBEY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 189.

483 Par constructibilité confirmée, il faut comprendre un terrain en zone à bâtir, confirmé en zone constructible lors de la révision du plan d'affectation.

484 Par constructibilité accrue, il faut comprendre un terrain en zone à bâtir, confirmé en zone constructible lors de la révision du plan d'affectation, mais avec un indice de densification plus élevé, par exemple.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

sés en zone à bâtir⁴⁸⁵. Pour ces derniers, les cantons n'ont pas d'obligation d'un point de vue du droit fédéral de prendre des mesures favorisant l'utilisation effective de leurs fonds constructibles conformément à leur affectation, mais rien ne les empêche de le faire⁴⁸⁶. Nous recommandons cependant fortement aux cantons d'adopter une telle réglementation, qui leur permettrait de mieux exploiter certains terrains thésaurisés au milieu du tissu bâti et d'ainsi mieux gérer leur urbanisation.

En sus du mandat général de l'**art. 15a al. 1 LAT** de prévoir les mesures nécessaires, l'**art. 15a al. 2 LAT** stipule que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal. Les cantons ont donc désormais une obligation de légiférer en la matière⁴⁸⁷, sans avoir l'obligation de fixer un délai. Il faut voir ici donc une atteinte passablement grave à la garantie de la propriété de l'**art. 26 Cst.**, qui doit respecter les conditions posées par l'**art. 36 Cst.**, soit les conditions de légalité, intérêt public et proportionnalité⁴⁸⁸.

Cette nouvelle condition devrait avoir pour conséquence de limiter fortement les nouvelles mises en zones à bâtir, faisant devenir les nouveaux classements l'exception, plutôt que la règle⁴⁸⁹.

VII. La mise en œuvre du plan directeur

L'**art. 15 al. 4 lit. e LAT** stipule que tout nouveau terrain à bâtir doit permettre de mettre en œuvre le plan directeur. Comme déjà constaté plus haut⁴⁹⁰, la révision de la loi sur l'aménagement du territoire a comme corollaire un certain rapprochement en matière d'urbanisation entre les plans directeurs et d'affectation, rendant légèrement plus floue la distinction entre ces deux instruments. Cette mention rappelle donc la ligne tracée par cette modification légale.

Cette exigence tend cependant à la redondance, dans la mesure où, même sans cette précision, les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités (**art. 9 al. 1 LAT**). Cette règle doit surtout être interprétée sous l'angle du dimensionnement des zones à bâtir. En effet, le plan directeur doit indiquer la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation (**art. 8a al. 1 lit. a LAT**), correspondant aux besoins prévisibles dans les quinze ans (**art. 15 al. 1 et 4 lit. a LAT**). Ainsi, un terrain ne peut être affecté à la zone à bâtir, que s'il respecte le résultat du calcul (le TCU) inscrit dans le

485 DUBEY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 193.

486 DUBEY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 193-194.

487 FF 2010 986. Au vu de l'atteinte que cela peut causer à la garantie de la propriété, il convient d'adopter une loi formelle pour prévoir ce délai.

488 DUBEY, *La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir*, p. 203.

489 KISSLING, p. 8.

490 Cf. Ch.2.2.1.1.I.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

plan directeur⁴⁹¹. Nous illustrerons nos propos avec un exemple ; tant qu'un canton a un TCU supérieur à 100 %, la commune pourra opérer des nouveaux classements (en tout cas en Z^{H/M/C}), sous réserve du respect des autres conditions. Si ce TCU se trouve sous la barre du bon dimensionnement, la commune ne pourra classer qu'à la condition supplémentaire de pouvoir compenser cette surface par un dézonage de même taille, comme nous le verrons dans la prochaine section.

Le double niveau de planification reste toutefois toujours présent, car, selon le Conseil Fédéral, il serait « *excessif d'exiger la mention systématique dans le plan directeur de tout nouveau classement en zone à bâtir.* »⁴⁹² L'introduction des mandats au sens de l'**art. 5a al. 3 OAT** pourrait toutefois nuancer cette affirmation.

VIII. La compensation et la surcompensation en cas de (net) surdimensionnement

À la lecture de la loi et du titre de cette section, le lecteur devra certainement se demander : « *mais où le rédacteur a bien pu voir cette condition qui n'est rédigée à aucun endroit dans la loi/ordonnance ?* » Cette personne a bien raison, celle-ci ne se trouve pas explicitement dans le texte légal. Nous pensons cependant qu'elle découle implicitement de certaines dispositions (très) ouvertes et des principes constitutionnels et légaux afférents à l'aménagement du territoire suisse.

Partons donc du seul (petit) point de rattachement que nous trouvons dans le texte légal. L'**art. 5a al. 4 deuxième phrase OAT** prévoit que si les zones à bâtir sont nettement surdimensionnées, le canton impose les prescriptions nécessaires pour les réduire globalement. Pour rappel, le (net) surdimensionnement se détermine par un TCU inférieur à 100 %, voire 95 %⁴⁹³. Bien qu'on ne puisse considérer cette disposition comme étant directement applicable, elle fournit une base importante venant soutenir la thèse de la (sur)compensation. Elle est doublement complétée par le C-GPD⁴⁹⁴ et le Rapport OAT⁴⁹⁵ qui introduisent la notion de compensation pour les zones à bâtir surdimensionnées et, par extension, de surcompensation pour les surfaces constructibles nettement surdimensionnées⁴⁹⁶. Ainsi, « *[t]out nouveau classement en zone à bâtir dans un canton présentant déjà des zones à bâtir surdimensionnées devra en principe donner lieu à une compensation.* »⁴⁹⁷ Pour les cantons nettement surdimensionnés en territoires constructibles, il y a la « *nécessité de déclasser si-*

491 FLÜCKIGER, p. 80 et 139 ss.

492 FF 2010 983.

493 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.

494 C-GPD, p. 27.

495 Rapport OAT, p. 4.

496 FLÜCKIGER, p. 101.

497 C-GPD, p. 27 et dans une formulation différente mais égale au niveau du contenu, Rapport OAT, p. 4.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

multanément une surface plus grande que la surface nouvellement classée »⁴⁹⁸. Il faut également déterminer comment et dans quels sous-espaces agir afin de réduire les zones à bâtir⁴⁹⁹. Ce mécanisme de surcompensation était d'ailleurs expressément stipulé à l'art. 30b du projet de révision de l'OAT⁵⁰⁰. Le Rapport sur le projet OAT sur l'art. 30b OAT-R mentionnait d'ailleurs que « *[p]lus l'excédent de zones à bâtir d'un canton est important, plus la compensation doit être plus que proportionnelle.* »⁵⁰¹ Bien que l'art. 30b OAT n'ait pas été retenu dans la version finale, les critiques ayant été passablement lourdes à son égard⁵⁰², son contenu ressort toujours de l'**art. 5a al. 4 OAT** qui demande aux cantons nettement surdimensionnés en zones à bâtir de prévoir les mesures dans leur plan directeur pour les réduire globalement. Ainsi, si selon le Rapport OAT actuel tout canton ayant des zones à bâtir surdimensionnées est tenu de compenser les classements en zone à bâtir⁵⁰³, l'exigence de surcompensation est une mesure nécessaire au sens de l'**art. 5a al. 4 OAT** pour réduire globalement les surfaces à bâtir nettement surdimensionnées d'un canton⁵⁰⁴.

Tout comme les DZB⁵⁰⁵, le C-GPD et le Rapport OAT peuvent être considérés comme des ordonnances administratives interprétatives, se basant sur le même type de délégation⁵⁰⁶, bien que cette dernière ne soit pas nécessaire pour fonder l'ordonnance⁵⁰⁷. En effet, ces ordonnances émanent de l'autorité supérieure⁵⁰⁸ et ont pour destinataires les agents chargés de l'exécution d'une tâche publique⁵⁰⁹. Vu qu'elles ne créent toutefois rien de nouveau d'un point de vue juridique⁵¹⁰, on ne peut simplement se baser sur ces documents pour déterminer si cette condition de (sur)compensation est inhérente à la loi. Il en va de même l'**art. 5a al. 4 OAT** qu'elles explicitent, car, nous l'avons vu dans le précédent paragraphe, il demande simplement aux cantons d'imposer aux communes les mesures pour réduire globalement les zones à bâtir nettement surdimensionnées, sans qu'on puisse en dé-

498 C-GPD, p. 28.

499 C-GPD, p. 27.

500 Rapport P-OAT, p. 11. Cet article a malheureusement été enlevé du texte final de l'ordonnance. Nous pensons cependant qu'il vaut toujours comme outil permettant d'interpréter l'art. 5a al. 4 OAT.

501 Rapport P-OAT, p. 11.

502 Rapport résultats consultation, p. 19.

503 Rapport OAT, p. 9.

504 Dans le même sens, MARTI, p. 39-40, qui parmi les différentes mesures liste la surcompensation pour le classement urgent en zone à bâtir d'importance cantonale (« *Sicherung der Überkompensation bei dringenden Einzonungen von kantonaler Bedeutung* »).

505 Cf. Ch.2.2.2.3.II.C.

506 Le C-GPD se base lui sur la délégation de l'art. 8 OAT, C-GPD, p. 3. En revanche, le Rapport OAT a pour base une délégation qu'on qualifiera de mixte, étant donné qu'il fait la conjonction entre les DZB et le C-GPD, soit les art. 15 al. 5 LAT et 8 OAT, Rapport OAT, p. 2.

507 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 426.

508 Ainsi, par exemple, la Confédération, au travers de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), édicte le Guide à la planification directrice (Art. 8 OAT). Pour la règle générale, voir MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 425.

509 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 421. Ici, les cantons sont chargés de l'exécution de la loi (art. 36 al. 1 LAT).

510 ATF 128 I 167 c.4.3. ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 423.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

duire une applicabilité directe.

Pour y arriver, il faut plutôt procéder par interprétation de la loi et de ses principes et, comme le fait le TF, s'appuyer sur un pluralisme pragmatique et choisir l'alternative la plus conforme à la Constitution⁵¹¹. Le point de départ de la réflexion se fera donc autour des **art. 15 al. 2 LAT** et **15 al. 4 lit. e LAT**.

Nous avons vu plus haut que l'**art. 15 al. 2 LAT**, qui prévoit que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites, devait être considéré comme un principe plutôt qu'une condition inhérente à tout nouveau classement en territoire constructible⁵¹². Ce principe reprend une jurisprudence et une pratique développées sous l'ancien droit, prévoyant que des surfaces à bâtir surdimensionnées étaient illégales et non seulement inopportunes⁵¹³. D'un point de vue littéral, cette disposition ne nous indique pas grand-chose sur la portée de cette réduction, ni sur la manière de l'atteindre. On sait simplement qu'à l'horizon de quinze ans, les surfaces constructibles devront diminuer leur emprise sur le sol. Par exemple, un canton ou une commune⁵¹⁴ avec une zone à bâtir de 100 ha, alors que celle-ci devrait être de 75 ha, devra ramener sa surface constructible à ce deuxième chiffre. On peut donc en déduire qu'une interprétation de la lettre de la loi serait en accord avec une exigence de surcompensation, celle-ci permettant *de facto* une réduction de la zone à bâtir. En effet, si un canton ou une commune possède une zone à bâtir surdimensionnée globale, opérer un dézonage plus que proportionnel pour tout nouveau classement diminue la zone à bâtir du canton. Par exemple, si le même canton décide de classer 10 ha en zone à bâtir, mais en décline simultanément 25, il aura effectivement réduit sa surface à bâtir.

Une interprétation téléologique reviendrait d'ailleurs au même résultat, car nous le savons maintenant bien, les buts de la LAT prônent l'orientation du développement urbain vers l'intérieur du milieu bâti et la création d'un milieu bâti compact (**art. 1 al. 2 lit. a^{bis} et b LAT**). Ces objectifs visent à créer une urbanisation compacte, jugée comme étant une contribution forte à une utilisation mesurée du sol⁵¹⁵. En effet, si l'on demande aux cantons de déclasser plus de terrains en zone agricole qu'ils n'en classent en zone à bâtir, il est logique de privilégier le dézonage des terrains « *mal placés* »

511 ATF 142 IV 137 c.6.2.

512 Cf. Ch.2.2.3.2.III.

513 ATF 141 II 393 c.2. ; ATF 140 II 25 c.4.3. ; ATF 136 II 204 c.7. ; FLÜCKIGER, p. 69 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 56 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 15 N. 37.

514 L'art. 15 al. 2 LAT ne s'applique pas uniquement au niveau cantonal dans le cadre du TCU, mais de manière générale aussi aux communes qui sont surdimensionnées individuellement (même si le canton ne l'est pas), conformément à la jurisprudence rendue sous l'ancien droit (ATF 117 Ia 302 c.4b.). Si l'exemple peut s'appliquer aux cantons et communes, il convient de garder à l'esprit qu'il s'agit de deux niveaux de réflexion différents.

515 FF 2010 974.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

d'un point de vue urbanistique (mal desservis en transports publics ou mal équipés, par rapport aux surfaces se trouvant au milieu du tissu bâti).

Toujours sous l'angle littéral, l'**art. 15 al. 2 LAT** ne semble pas s'opposer à une exigence de compensation (simple), sans que cela n'empêche un canton de prendre des mesures complémentaires pour réduire sa zone à bâtir à un autre moment (sans forcément le faire à chaque mise en zone à bâtir)⁵¹⁶. D'un point de vue téléologique, on peut cependant se demander si une telle exigence permet vraiment d'atteindre l'objectif prévu par la loi, soit la diminution des surfaces à bâtir surdimensionnées. Elle ne permet certes pas aux cantons d'aggraver le problème, mais elle paraît trop légère, surtout si on prend en considération le fait que l'ordonnance leur permet de prendre un scénario démographique plus élevé que prévu (**art. 5a al. 2 OAT**) et de retarder encore l'échéance des déclassements (entendu ici comme dézonage)⁵¹⁷. Nous parlons à dessein de déclasser, parce que la doctrine a démontré que malgré toutes les mesures que l'on pouvait prendre à titre d'« *alternatives au dézonage* », notamment la création de zones à affectation différée⁵¹⁸, la temporisation⁵¹⁹, ou encore la bourse des terrains à bâtir⁵²⁰, le déclasser était la seule solution pour réduire la zone à bâtir⁵²¹. C'est également ce que sous-entend l'OAT lorsqu'elle parle de garantir les surfaces prévues pour le déclasser (**art. 5a al. 3 lit. c OAT**). Comme le souligne FLÜCKIGER, une obligation de compensation seulement pour les cantons à la limite inférieure du surdimensionnement (autour des 99%) et une obligation de surcompensation pour le reste aurait été plus logique du point de vue du principe de la proportionnalité et plus en accord avec les objectifs de la révision⁵²². Malgré ces arguments, nous pensons tout de même que, même du point de vue téléologique, cette condition de compensation pour les cantons « *simplement* » surdimensionnés doit être conservée comme socle minimal. Cette thèse est d'ailleurs également soutenue par le TF, qui, dans sa jurisprudence récente rendue en application du droit transitoire, a précisé qu'il « *est prévisible qu'à brève échéance, les autorités cantonales et communales devront entreprendre de nombreux déclassements, opération manifestement plus coûteuse et plus délicate à opposer aux propriétaires qu'un non-classement. Ainsi, en application du nouvel art. 15 al. 2 LAT, tout nouveau classement accroîtra très vraisemblablement cette problématique, rendant nécessaire un déclasser supplémentaire d'une surface équiva-*

516 Dans le même sens, MAHAIM, p. 492. D'un autre avis, FLÜCKIGER, p. 101.

517 FLÜCKIGER, p. 101-102. L'incertitude entre déclasser et non-classement décrite plus haut reste d'actualité. Cf. Ch.2.2.3.3.VI.B.

518 BRAHIER/PERRITAZ, p. 63.

519 BRAHIER/PERRITAZ, p. 64.

520 BRAHIER/PERRITAZ, p. 64. Voir aussi BOVAY, p. 136 ss.

521 BRAHIER/PERRITAZ, p. 79 ; HÄNNI, *Rückzonungspflicht*, p. 247-248.

522 FLÜCKIGER, p. 101.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

lente. »⁵²³

Sous l'angle systématique, la compensation et la surcompensation se justifient également, car l'exigence de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées a été placée dans l'**art. 15 LAT**, normalement prévu pour les conditions du classement en surface constructible. Elle est également à mettre en lien avec l'**art. 15 al. 4 lit. e LAT**, imposant aux nouvelles zones à bâtir de mettre en œuvre le plan directeur. En effet, ce dernier doit contenir la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation (**art. 8a al. 1 lit. a LAT**), calculée conformément au procédé (=TCU) mis en place par les DZB (**art. 15 al. 5 LAT**). Ainsi, si un canton a un territoire à bâtir (nettement) surdimensionné, la seule possibilité d'affecter une nouvelle surface en zone constructible, tout en respectant le calcul inscrit dans le plan directeur, est au minimum de déclasser simultanément un terrain en zone agricole de même grandeur, voire plus grand.

Historiquement, il convient également de rappeler que cette règle était déjà prévue par le projet d'ordonnance à son art. 30b et que d'autres législations fonctionnant sur le même principe prévoient déjà une obligation de compensation, comme la loi sur les forêts (**art. 7 LFo**)⁵²⁴. À cet égard, le rapport OAT de 2013 mentionnait également qu'en « *l'absence d'une certaine pression, il y a toutefois fort à craindre que les déclassements nécessaires ne soient pas menés à terme.* »⁵²⁵ Cette exigence de compensation était également soutenue par un auteur de doctrine⁵²⁶.

D'un point de vue constitutionnel, nous arrivons également au même résultat. Il est maintenant reconnu que le principe de durabilité (**art. 73 Cst.**) s'applique en aménagement du territoire⁵²⁷. Pour rappel, on parle de « *développement durable* » (ou de principe de durabilité), lorsque l'utilisation des ressources permet de satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité des générations futures de couvrir elles aussi leurs propres besoins⁵²⁸. L'**art. 73 Cst.** traite de la durabilité écologique (par opposition à la durabilité tridimensionnelle⁵²⁹), soit de la préservation d'une ressource naturelle⁵³⁰. Appliqué à l'aménagement du territoire, l'**art. 73 Cst.** va permettre de déterminer la quantité globale de consommation de sol admissible, ou, autrement dit, combien de ressources naturelles peuvent être utilisées sans les épuiser⁵³¹. Le principe de durabilité vient donc

523 ATF 141 II 393 c.3.

524 MAHAIM, p. 484.

525 *Rapport P-OAT*, p. 11.

526 MAHAIM, p. 484 ss et p. 587.

527 MAHAIM, p. 122 ss ; FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 30 ss.

528 MAHON, Art. 73 N. 4.

529 Pour la différence entre les deux notions, voir MAHAIM, p. 113 ss.

530 MAHAIM, p. 114.

531 MAHAIM, p. 168.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

renforcer l'exigence d'utilisation mesurée du sol prévue par la LAT (**art. 1 al. 1**)⁵³² et, *in extenso*, consolider la nécessité de réduire les zones à bâtir surdimensionnées⁵³³, prévue aujourd'hui à l'**art. 15 al. 2**. Par conséquent, les obligations de compenser tout terrain à bâtir en cas de surdimensionnement et de surcompenser en cas de net surdimensionnement découlent également d'une interprétation conforme à la Constitution de l'**art. 15 al. 2 LAT**.

Pour renforcer encore notre point de vue, nous attirons l'attention de notre lecteur sur la pratique de l'ARE qui considère cette condition de compensation comme étant applicable en cas de surdimensionnement. De manière quelque peu surprenante, elle base cependant son argumentation sur l'**art. 30a OAT**⁵³⁴. De même, cette exigence est rappelée dans le plan directeur lucernois, qui, de tous les plans directeurs déjà approuvés par le Conseil fédéral, a le TCU le plus proche de la limite (100,4 %) ⁵³⁵. Ainsi, si le canton n'a plus de réserves en zone à bâtir (impliquant un surdimensionnement), une affectation en zone à bâtir n'est admissible qu'à la condition expresse qu'une surface au moins équivalente soit affectée à la zone agricole⁵³⁶. De plus, la littérature récente confirme aussi l'existence de ces prérequis en matière de zone à bâtir⁵³⁷.

Qui parle de compensation, doit également traiter du moment où celle-ci intervient. Par conséquent, il s'agit de déterminer si tout classement en zone constructible doit être opéré de manière simultanée (c'est-à-dire en même temps que la modification du plan d'affectation), voire préalable, ou si celle-ci peut également intervenir ultérieurement. Le principe veut que cette compensation ait lieu de manière simultanée, mais une compensation ultérieure serait envisageable en cas de mesures d'aménagement adéquates, visant à garantir la réalisation de ce déclassement⁵³⁸. Sur ce point, le principe est le même que celui prévu par le droit transitoire⁵³⁹.

Au même titre que les autres conditions de l'**art. 15 LAT**⁵⁴⁰, la (sur)compensation est justiciable et peut être invoquée par un particulier touché dans ses droits par la modification d'un plan d'affectation. Ainsi, si le TCU montre qu'un canton est nettement surdimensionné, un propriétaire privé

532 MAHAIM, p. 196-197.

533 FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 32 et références citées.

534 *BE-Prüfungsbericht*, p. 23. Nous peinons à comprendre ce raisonnement, car cela ne ressort ni expressément de l'ordonnance, ni des documents annexes.

535 Cf. Ch.3.5.2.

536 *LU-PDC*, S1-7, p. 83.

537 Pour la condition de la compensation simple voir MARTI, p. 39 ; DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 276 et FLÜCKIGER, p. 99. Pour la condition de la surcompensation voir MARTI, p. 39-40 (qui la mentionne comme une des différentes conséquences de l'art. 5a al. 4 OAT) ; DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 277 et FLÜCKIGER, p. 99-100.

538 MAHAIM, p. 488 ; *Rapport P-OAT*, p. 11.

539 Cf. Ch.2.3.

540 WALDMANN/HÄNNI, Art. 15 N. 7.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

pourra s'opposer à un plan d'affectation qui vise à créer une zone à bâtir à côté de sa parcelle, si ce même plan ne prévoit pas de plus grands déclassements que les classements, ou si d'autres dézonages n'ont pas été effectués ailleurs dans le canton.

En guise de conclusion de cette section, nous tenons à rappeler que cette condition s'applique à toute nouvelle zone à bâtir. Cependant, vu que le TCU ne comprend que trois types de zones à bâtir, elle nous paraît difficilement applicable aux autres zones, notamment à celles d'activités économiques. Effectivement, elle ne vaut qu'en cas de (net) surdimensionnement résultant du TCU (soit uniquement dans les $Z^{H/M/C}$). Pour les autres zones, elle est plus difficile à mettre en œuvre, étant donné qu'elles sont dimensionnées en fonction de la méthode des tendances⁵⁴¹. Si conformément à cette méthode, ces zones sont surdimensionnées, cette condition entrerait en jeu. Nous peinons toutefois à déterminer dans quelles proportions cette compensation serait nécessaire. Par exemple, si le TCU indique que les $Z^{H/M/C}$ sont correctement dimensionnées, mais que, selon la méthode des tendances, les autres zones sont « *nettement* » surdimensionnées⁵⁴², le déclassement plus que proportionnel pour tout nouveau classement nous paraît difficilement réalisable⁵⁴³, vu qu'aucune indication quantitative n'est requise pour ces surfaces. À cet égard, il convient de mentionner que le mécanisme prévu par le canton de Lucerne s'applique également aux zones de places de travail⁵⁴⁴.

2.3. Droit transitoire

La révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 15 juin 2012 est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014⁵⁴⁵. Cette date est non seulement déterminante pour l'application des nouvelles dispositions analysées ci-dessus, mais constitue également le point de départ pour la mise à niveau des plans directeurs et des législations cantonales. Ainsi, l'**art. 38a al. 1 LAT** prévoit que les cantons adaptent leurs plans directeurs aux **art. 8 et 8a al. 1 LAT**, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012.

Le régime prévu durant cette période est assez strict. Selon l'**art. 38a al. 2 LAT**, tant que les modifications du plan directeur n'ont pas été approuvées par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné. Ce moratoire va dans le même sens que l'initiative sur le paysage, à la différence qu'il n'est « *que* » de cinq ans, et non de vingt ans

541 Cf. Ch.2.2.2.3.II.A.

542 Pour autant qu'une telle qualification soit possible pour les autres zones à bâtir.

543 Une exigence de compensation simple serait, en revanche, envisageable.

544 LU-PDC, S1-6 et S1-7, p. 82-83.

545 RO 2014 899.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

comme initialement prévu⁵⁴⁶. Il s'agit là de vouloir empêcher que les cantons repoussent de manière indéterminée l'exécution des nouvelles dispositions de la loi⁵⁴⁷.

Pour respecter ce moratoire, tout nouveau classement en zone à bâtir doit faire l'objet d'une compensation⁵⁴⁸, c'est-à-dire qu'une surface au moins équivalente a subi un déclassement dans le canton depuis l'entrée en vigueur de cette disposition ou est déclassée par la même décision (**art. 52a al. 2 lit. a OAT**). Cette condition de compensation simultanée est centrale dans l'application du droit transitoire⁵⁴⁹. Une mise en zone à bâtir ne peut donc pas intervenir si le déclassement prévu n'a pas effectivement lieu⁵⁵⁰.

Pour le classement en surface à bâtir pendant le moratoire de cinq ans, il est permis de déroger à la condition de la simultanéité, si l'une des deux conditions suivantes est remplie :

- des zones affectées à des besoins publics dans lesquelles le canton planifie des infrastructures qui sont d'une très grande importance et présentent un caractère urgent sont créées (**art. 52a al. 2 lit. b OAT**) ; ou
- d'autres zones d'importance cantonale sont créées pour répondre à une nécessité urgente et, au moment de l'approbation au sens de l'**art. 26 LAT**, des mesures de planification déterminent et sécurisent la surface qui doit être déclassée ; l'obligation de déclassement tombe si le plan directeur approuvé le rend superflu (**art. 52a al. 2 lit. c OAT**).

Avant d'analyser plus en profondeur ces deux alternatives, il est judicieux d'indiquer que, comme sous-entendu au précédent paragraphe, ces dérogations ne permettent pas de se passer de l'exigence de déclassement équivalent. Le TF est d'ailleurs très clair à cet égard : « *quelle que soit l'urgence du projet, il faut dans tous les cas déclasser des surfaces équivalentes au classement, cas échéant de façon un peu différée.* »⁵⁵¹ La possibilité offerte par le Rapport OAT et le texte légal d'admettre, à défaut de compensation immédiate, qu'un canton puisse prendre des mesures visant à déterminer et

546 FF 2010 987.

547 HÄNNI, p. 144-145.

548 GRIFFEL, p. 44-45.

549 FF 2010 966 ; TF 1C_562/2015 du 26 mai 2016 c.2.1. Pour la question de la simultanéité, voir aussi Ch.2.2.3.3.VIII.

550 *Rapport OAT*, p. 30.

551 TF 1C_562/2015 du 26 mai 2016 c.2.2.2. Sur ce point, voir également MARTI, p. 40, qui écrivait qu'un canton pouvait se passer de toute exigence de compensation pour les cas urgents (« *wenn gleichzeitig eine Kompensation erfolgte oder – bei dringend notwendigen Einzonungen – allenfalls auch mit einer blossen planungsrechtlichen Sicherung bei der Kompensationsfläche, bei wichtigen und dringlichen kantonalen Infrastrukturen auch ohne* ». Voir également *Rapport OAT*, p. 30, qui laissait la possibilité aux cantons de renoncer à la compensation pour les cas prévus par l'art. 52a al. 2 lit. b OAT.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

à sécuriser la surface qui doit être déclassée⁵⁵² semble donc être en accord avec cette jurisprudence fédérale.

L'**art. 52a al. 2 lit. b et c OAT** introduit deux exceptions au mode opératoire prévu par l'**art. 38a al. 2 LAT** (en lien avec l'**art. 52a al. 2 lit. a OAT**), visant toutes deux la réalisation de projets urgents⁵⁵³. Cette condition de l'urgence est à réaliser indépendamment de celle de l'importance. En effet, si un projet est nécessaire pour l'économie d'un canton, cela ne signifie pas qu'il est urgent⁵⁵⁴.

L'exception de la **lettre b** vise les cas qu'on ne saurait reporter, par exemple la création d'une zone pour un hôpital cantonal planifié et nécessaire de toute urgence⁵⁵⁵, ou d'autres constructions ou installations publiques, telles qu'une prison⁵⁵⁶.

Pour la **lettre c**, soit les autres zones d'importance cantonale répondant à une nécessité urgente, l'interprétation se fait sous l'angle de la **lettre b a contrario**⁵⁵⁷. Il s'agit notamment des pôles de développement désignés comme ayant une importance cantonale dans le plan directeur approuvé par le Conseil fédéral⁵⁵⁸. Si l'on s'en tient à une stricte lecture du texte de l'ordonnance, serait concerné par une telle clause tout projet situé dans un pôle de développement, mais non planifié par le canton et affecté à des besoins publics⁵⁵⁹. Ce procédé ne peut cependant être appliqué tel quel. Il s'agit plutôt de prévoir un examen concret visant à déterminer l'importance particulière des intérêts en présence⁵⁶⁰.

La grande différence entre la compensation prévue pendant le régime de droit transitoire et celle applicable en tout temps conformément à l'**art. 15 al. 2 LAT** est que la première vise tous les cantons, indépendamment de leur (sur)dimensionnement, jusqu'à l'approbation du plan directeur par le Conseil fédéral⁵⁶¹. Une fois approuvé, seuls les cantons surdimensionnés, voire nettement surdimensionnés, se verront obligés de prévoir un mécanisme de compensation complémentaire, respectivement surcompensation.

552 *Rapport OAT*, p. 30.

553 TF 1C_562/2015 du 26 mai 2016 c.2.2.1.

554 TF 1C_562/2015 du 26 mai 2016 c.3. Ainsi, faute d'urgence, un projet prévoyant la création de 450 emplois dans un lieu sujets à pénurie de terrains ne peut déroger à la condition de compensation. Voir également Chapitre équivalent dans la partie sur le canton de Vaud.

555 *Rapport OAT*, p. 30.

556 TF 1C_562/2015 du 26 mai 2016 c.2.2.3. ; PERREGAUX DUPASQUIER, p. 7.

557 TF 1C_562/2015 du 26 mai 2016 c.2.2.3.

558 *Rapport OAT*, p. 30.

559 TF 1C_562/2015 du 26 mai 2016 c.2.2.3.

560 *Ibid.*

561 Dans ce sens, *Rapport OAT*, p. 31 qui rappelle que ce système peut s'appliquer même aux cantons pour lesquels il sera établi qu'ils peuvent, conformément à l'art. 15 LAT, « *procéder à un classement en zone à bâtir sans déclasserment compensatoire* ».

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Dans les arrêts récents du Tribunal fédéral, la question de l'application de l'**art. 38a al. 2 LAT** a souvent posé des problèmes. Selon l'**art. 52a al. 1 OAT**, si, à l'entrée en vigueur de la modification du 2 avril 2014, un recours contre la décision rendue par l'autorité cantonale sur l'approbation d'un classement conformément à l'**art. 26 LAT** est en suspens, l'**art. 38a al. 2 LAT** ne s'applique pas à ce classement si le recours n'induit ni un réexamen ni une correction matérielle partielle de la décision d'approbation, ou s'il a été déposé de façon téméraire. Sur cette question, deux opinions différentes s'étaient dessinées. La première est celle de l'ARE, qui indiquait qu'un classement n'était soumis au moratoire de l'**art. 38a al. 2 LAT**, que si la décision d'approbation devait être corrigée, en tout ou partie, ou que l'affaire devait, pour d'autres motifs, être renvoyée à l'autorité cantonale pour une nouvelle décision⁵⁶². La seconde était défendue par PERREGAUX DUPASQUIER, qui soutenait une application en parallèle de l'ancien et du nouvel **art. 15 LAT**⁵⁶³. Si un classement est conforme aux deux droits, c'est-à-dire qu'il n'induit ni un réexamen ni une correction matérielle, le système de compensation de l'**art. 38a al. 2** ne s'applique pas, l'**art. 15 LAT** étant suffisant à cet égard⁵⁶⁴. Le TF a cependant opté pour une troisième alternative, à notre sens plus en harmonie avec la lettre et l'esprit de la loi. Il a reconnu à l'**art. 38a al. 2 LAT** un intérêt public majeur (la non-augmentation des zones à bâtir en vigueur pendant le délai transitoire) justifiant une application immédiate des nouvelles dispositions, que celles-ci concernent le fond ou qu'elles soient transitoires, y compris aux causes pendantes devant la dernière instance cantonale de recours⁵⁶⁵.

Si, pendant le délai de cinq ans, le plan directeur cantonal n'est pas modifié ou approuvé par le Conseil fédéral, le système de sanction prévu par l'**art. 38a al. 3 LAT** se mettra alors en place⁵⁶⁶. Le non-respect de l'**art. 38a al. 1 LAT** aura donc pour conséquence l'impossibilité de créer une nouvelle zone à bâtir dans le canton, tant que le Conseil fédéral n'aura pas donné son approbation concernant le plan directeur (**art. 38a al. 3 LAT**). Si le moratoire des zones à bâtir de cinq ans prévu par le droit transitoire est plus clément que le texte de l'initiative pour le paysage⁵⁶⁷, la pénalité infligée aux cantons trop lents dans l'adaptation de leur plan directeur est, en revanche, bien plus sévère. En effet, un canton se trouvant dans une telle situation ne pourrait même plus (sur)compenser un classement en territoire constructible, devant alors se contenter de garder sa surface et le place-

562 *Rapport OAT*, p. 29.

563 PERREGAUX DUPASQUIER, p. 5-6.

564 Le TF souligne toutefois qu'une telle interprétation impliquerait une application à deux vitesses du nouveau droit de l'aménagement du territoire. Le nouveau droit du fond s'appliquerait d'emblée, alors que le droit transitoire ne s'appliquerait qu'à certaines conditions (ATF 141 II 393 c.2.2.).

565 ATF 141 II 393 c.3. ; TF 1C_197/2015 du 2 février 2016 c.2.4. ; TF 1C_365/2015 du 9 décembre 2015 c.4.3.1.

566 GRIFFEL, p. 44 ; MARTI, p. 40.

567 FF 2010 987. L'initiative prévoyait un gel des zones à bâtir pendant 20 ans.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

ment actuels desdites zones⁵⁶⁸. Il se retrouverait dans une situation de blocage presque total, où « *seuls* » des déclassements seraient envisageables⁵⁶⁹.

Pour pouvoir éviter cet handicap supplémentaire, les cantons devront adapter leurs plans directeurs aux **art. 8** et **8a al. 1 LAT** (**art. 38a al. 1 LAT**). Pour remplir ces conditions, il sera suffisant de se focaliser sur l'urbanisation (stratégie cantonale de développement territorial, délimitation du territoire, besoins et localisation des projets ayant un effet important sur le territoire et l'environnement, etc.), sans qu'une révision complète du plan directeur soit nécessaire⁵⁷⁰. Par souci de clarté, le Conseil fédéral indiquera, lors de l'approbation, que le canton n'est plus soumis au régime de l'**art. 38a al. 2 LAT**⁵⁷¹, de même qu'il notifiera au canton que la sanction de l'**alinéa 3** s'applique, s'il venait à ne pas mettre à niveau son plan directeur dans les temps⁵⁷². Il sera intéressant de déterminer à quel point un juge peut être lié par cette décision. Il faut rappeler que la décision d'approbation du Conseil fédéral est définitive⁵⁷³, mais qu'elle peut faire l'objet d'un contrôle incident dans le cadre d'un recours contre un plan d'affectation⁵⁷⁴. Pour des raisons de sécurité juridique, nous prôtons un caractère contraignant de cette décision (et de cette indication sur le moratoire), sous réserve d'une violation crasse des nouvelles dispositions, tel qu'un dépassement disproportionné du scénario haut.

Pour finir, il convient de mentionner que certains auteurs ont déjà assez largement critiqué l'absence d'un système similaire après le délai transitoire, dans le but d'assurer la réduction effective des zones à bâtir⁵⁷⁵, sans que cela ne reste qu'un souhait « *naïf* » du législateur⁵⁷⁶. Pour les problèmes liés à la mise en œuvre, nous renvoyons notre lecteur au chapitre traitant de la question⁵⁷⁷.

2.4. Critique du texte légal

De tout temps, la législation suisse a connu des critiques quant à sa rédaction ou son élaboration. Il est vrai que le Parlement s'est souvent compliqué la vie en nous offrant, par exemple, un **art. 13 al. 1 lit. b LPP**⁵⁷⁸ qui indique l'âge de la retraite à 62 ans pour les femmes avec sa note de bas de page

568 FF 2010 987 ; MAHAIM, p. 615.

569 La loi interdit certes la création de nouvelles constructibles, mais elle n'empêche cependant pas aux cantons de réduire la surface totale de la zone à bâtir. Une telle interprétation irait d'ailleurs à l'encontre de la nouvelle.

570 C-GPD, p. 6 ; FF 2010 987 ; MARTI, p. 45.

571 Rapport OAT, p. 29.

572 FF 2010 987.

573 WALDMANN/HÄNNI, Art. 11 N. 23.

574 ATF 113 Ib 299 c.2b ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 11 N. 24.

575 GRIFFEL, p. 45. Dans le même sens, DUBEY, *dimensionnement zone à bâtir*, p. 292 et FLÜCKIGER, p. 88-89 sur les problèmes de contournement de la loi.

576 GRIFFEL, p. 44.

577 Cf Ch.2.2.2.3.II.B.d.

578 Loi sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40).

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

qui signale cependant que l'âge de la retraite est de 64 ans pour les femmes, ou encore en oubliant même d'insérer un article dans une loi, comme c'est le cas pour l'**art. 108 CP**⁵⁷⁹. À cet égard, on parle de « *qualité légistique* » lorsque la réponse à une question précise se trouve assez facilement au bon rang normatif, avec une densité correcte, et qu'elle est compréhensible, sans contradiction et praticable⁵⁸⁰.

La révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 15 juin 2012 n'a également pas échappé aux feux de la critique. La remarque la plus importante se réfère au texte de l'**art. 30a OAT**, jugé « *cryptique* »⁵⁸¹, « *difficilement compréhensible* »⁵⁸² voire « *incompréhensible* »⁵⁸³. Nous nous demandons effectivement pourquoi le Conseil fédéral a choisi d'introduire les notions de « *surface maximale de zone à bâtir utilisée par habitant et par emploi en équivalent plein-temps* » et de « *valeur atteinte par la moitié des entités territoriales comparables* » dans l'ordonnance et dans le même alinéa, sans donner d'explications plus précises sur la portée de ces termes. Si l'on reprend la définition du paragraphe précédent, on constate que même en admettant que l'ordonnance constituerait le bon rang législatif, cet article semble trop chargé sous l'angle de la densité normative et qu'il est difficilement compréhensible et praticable. Pour en faciliter la compréhension, nous proposons la version suivante de l'**art. 30a OAT** :

« ¹ *Pour calculer leurs besoins prévisibles dans les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales au sens de l'art. 15, al. 1 LAT, les cantons déterminent la surface maximale de zone à bâtir utilisée par habitant et par emploi en équivalent plein-temps.*

² *Cette valeur met en rapport la surface actuelle des zones mentionnées à l'al. 1 avec la population résidente dans ces zones. Elle correspond à la valeur obtenue pour les communes du canton.*

³ *Si, pour une commune, cette valeur est supérieure à la valeur médiane atteinte par les autres communes suisses comparables, le calcul du besoin doit utiliser cette valeur médiane.*

⁴ *La délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle.*

⁵ *Le DETEC et les cantons sont compétents pour l'élaboration des directives prévues à l'art. 15, al. 5, LAT. »*

579 Code pénal suisse (RS 311). Heureusement, la note de bas de page vient sauver les meubles en indiquant qu'il s'agit là d'une « *technique législative* » !

580 MÜLLER/UHLMANN, p. 50.

581 RAUSCH p. 113.

582 GRIFFEL, p. 46.

583 FLÜCKIGER, p. 82-83.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

La formulation de l'**art. 15 LAT** semble, en revanche, avoir posé moins de problèmes de compréhension parmi les auteurs de doctrine, si ce n'est quelques remarques concernant la naïveté du législateur quant à la réalisation des objectifs de la révision⁵⁸⁴. L'**art. 15 LAT** n'en est pas pour autant clair.

Selon l'**art. 22 al. 4 de la loi sur l'Assemblée fédérale** (LParl)⁵⁸⁵, les règles de droit sont des dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Beaucoup de règles de droit administratif continuent à se conformer à cette structure classique de la logique conditionnelle (un administré devient créancier ou débiteur s'il remplit les conditions de la norme, par exemple)⁵⁸⁶. Cependant, les règles de droit administratif adoptent de plus en plus la logique de l'action, posant des objectifs à poursuivre (dispositions-programmes) ou donnant à l'administration des lignes générales (dispositions directrices)⁵⁸⁷. Sous l'ancien droit, il était difficile de déterminer si l'art. 15 aLAT remplissait uniquement la première fonction, car elle contenait certes les différents critères applicables pour la mise en zone à bâtir⁵⁸⁸, mais la jurisprudence en avait déduit plusieurs principes, repris aujourd'hui dans la législation⁵⁸⁹. Le nouvel **article 15 LAT** vient donc clarifier la situation en juxtaposant à la fois les principes et les conditions applicables à la mise en zone à bâtir, ce qui lui confère à la fois la qualité de disposition conditionnelle et de disposition-programme. Nous nous permettons donc de laisser la question ouverte pour le régime antérieur.

Nous l'avons déjà souligné plusieurs fois lors de cette étude, nous pensons que l'adjonction des principes dans cet article n'était pas nécessaire sous l'angle de l'opportunité⁵⁹⁰. En effet, la loi sur l'aménagement du territoire contenant déjà des dispositions consacrées aux buts (**art. 1 LAT**) et aux principes (**art. 3 LAT**), il nous semble peu heureux d'avoir surchargé inutilement l'**art. 15 LAT**, alors que ces deux premiers articles se prêtaient parfaitement à cette tâche.

Selon nous, il était également possible d'envisager une autre solution, qui se rapproche un peu de ce qui était prévu par le P-LDTER. Ainsi, il aurait été parfaitement concevable de diviser l'**art. 15 LAT** en deux, comme le fait le P-LDTER avec les principes d'équipement à son art. 41, qui se voient séparés de la planification, de l'équipement des propriétaires fonciers et du financement des installations.

584 GRIFFEL, p. 4.

585 RS 171.10.

586 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 62.

587 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 62-63.

588 FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15 N. 2 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 15 N. 1.

589 MAHAIM, p. 604.

590 Cf.2.2.3.2. Nous faisons, à cet égard, des critiques dans les trois sous-chapitres.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

On aurait donc pu prévoir un article 15 LAT d'introduction sur les principes régissant la zone à bâtir et un art. 15^{bis} se concentrant sur les conditions applicables à cette même zone. Pour mettre un peu d'ordre dans cet article « *fourre-tout* » et changer un vocabulaire portant à confusion, nous proposons donc la lecture suivante de l'**art. 15 LAT** :

« Art. 15 Zones à bâtir – Principes

¹ *Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.*

² *Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.*

³ *L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut éviter de morceler les terres cultivables, maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage.*

Art. 15^{bis} Zones à bâtir – Conditions au classement

¹ *De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies :*

- a ils sont propres à la construction ;*
- b ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même en cas de mobilisation suffisante des réserves internes d'utilisation ;*
- c ils seront équipés et construits à l'échéance des quinze ans ;*
- d leur disponibilité est garantie sur le plan juridique ;*
- e ils sont compensés par un classement égal en zone agricole, en cas de surdimensionnement des zones à bâtir du canton, et surcompensés en cas de net surdimensionnement ;*
- f ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur.*

² *La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins. »*

Bien que la modification ne soit pas conséquente, nous pensons qu'une telle lecture faciliterait la compréhension de la loi et permettrait plus facilement d'atteindre les objectifs posés par la révision.

2.5. Conclusion intermédiaire

Comme nous l'avons vu au cours de cette première partie, la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire semble poser plus de questions aux autorités chargées de son application que de réponses. Cela doit principalement être dû à la formulation peu claire de la loi (ch.2.4.) et à sa rapide élaboration pour éviter les effets de l'initiative sur le paysage (ch.1.3.). Parmi ces questions, l'une des plus décisives sera celle de l'attitude adoptée par le Conseil fédéral lors de l'approbation des plans directeurs (ch.2.2.2.3.II.B.d.). Les différents travaux de doctrine sur le sujet ont montré les limites du nouveau système, notamment sur les questions de choix de scénarios démographiques (ch.2.2.2.3.II.B.a.) et de zones utilisées (ch.2.2.2.3.II.A.). L'approbation des plans directeurs permettra effectivement, dans une certaine mesure, de déterminer si les nouvelles dispositions seront appliquées avec rigueur ou, au contraire, avec une certaine souplesse.

Une autre difficulté découle également de la cohabitation de plusieurs ordonnances administratives (directives, complément au guide, rapport explicatif) avec les différents textes légaux. Plusieurs points importants sont explicités pour la première fois dans ces documents, comme, par exemple, l'exigence de compensation en cas de surdimensionnement (ch.2.2.3.3.VIII.). Ce procédé laisse perplexe quant à sa constitutionnalité et sa légalité (ch.2.2.2.3.C.).

Si la nouvelle laisse à désirer sur plusieurs points, elle introduit également des nouveautés qui sont bienvenues. Ainsi, on ne peut que saluer le fait que les cantons doivent inscrire dans leur plan directeur la taille des zones à bâtir (ch.2.2.2.3.), qu'ils doivent prévoir des mandats à l'intention des autorités de planification inférieures pour respecter l'**art. 15 LAT** (ch.2.2.2.3.) et que toute nouvelle zone à bâtir doive désormais être disponible sur le plan juridique (ch.2.2.3.3.VI.).

Au vu de ces différents points, il paraît donc compliqué de donner une réponse claire et précise à la première question que nous posons en introduction, à savoir si nous avons affaire à un véritable tournant dans l'aménagement du territoire suisse. Nous pouvons cependant affirmer qu'il y a bel et bien un changement, et que son ampleur dépendra beaucoup (et surtout) de la mise en œuvre de la part des cantons. Par conséquent, nous rejoignons RUCH⁵⁹¹, lorsqu'il dit que les nouveautés constituent un « *petit* » changement de paradigme.

591 RUCH, *Grundlagen*, p. 7-8.

Deuxième partie : La mise en œuvre dans les cantons ; thèmes choisis

Comme le titre l'indique, dans cette deuxième partie nous mettrons l'accent sur la mise en œuvre de la loi par les cantons. Les questions et les cantons étant nombreux, nous avons décidé, dans un premier temps, de nous concentrer brièvement sur les cantons ayant déjà fait approuver leur plan directeur et, dans un deuxième temps, sur les divers problèmes que rencontre le canton de Vaud dans la mise en œuvre de la loi.

3. Les plans cantonaux déjà approuvés

À l'heure où nous écrivons⁵⁹², seuls cinq cantons ont fait approuver leur plan directeur et ont pu sortir du moratoire imposé par le droit transitoire. Ainsi, les cantons de Zurich, Bâle et Genève furent les premiers « *bons élèves* », en adaptant correctement leurs plans directeurs aux exigences de la nouvelle LAT le 29 avril 2015⁵⁹³, soit environ un an après son entrée en vigueur. Ils furent ensuite suivis par les cantons de Berne et Lucerne qui obtinrent leur sésame respectivement le 4 mai 2016⁵⁹⁴ et le 22 juin 2016⁵⁹⁵.

Pour ces cantons, nous allons principalement voir quels sont les choix qui ont été faits en matière de scénarios démographiques et quels sont les mandats (**art. 5a al. 3 OAT**) formulés pour garantir l'application de l'**art. 15 LAT**.

3.1. Zurich

3.1.1. Le double TCU

Avec la révision de la LAT, le canton de Zurich a non seulement revu son plan directeur en matière d'urbanisation, mais a également profité de l'occasion pour y apporter quelques nouveautés.

Ainsi, le plan directeur zurichois prévoit désormais un « *Concept de planification territoriale* » (« *Raumplanungsordnungskonzept* »), visant la coordination des activités à incidence spatiale⁵⁹⁶ et la définition d'une vue d'ensemble du territoire futur du canton⁵⁹⁷. Il a pour thème des questions de

592 Le 27 octobre 2016.

593 <http://www.aren.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=57047> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

594 <http://www.aren.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=61582> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

595 <http://www.aren.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=62324> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

596 PETER, p. 13.

597 Z-PDC, Pt.1.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

principe concernant le développement territorial et il détermine des espaces d'actions concrets⁵⁹⁸.

Parmi les autres nouveautés, le plan directeur a également modifié les chapitres sur l'agriculture (en lien avec les surfaces d'assolement)⁵⁹⁹ et sur les constructions et installations publiques⁶⁰⁰.

Le chapitre sur l'urbanisation est cependant au centre de cette adaptation du plan. On constate que la population résidente zurichoise a augmenté de 20 % entre 1995 et 2002 et que le territoire d'urbanisation comprend environ 17 % de la surface totale du canton⁶⁰¹. Pour contrôler l'évolution de la zone à bâtir, le gouvernement zurichois a tracé plusieurs objectifs à accomplir dans les 25 prochaines années. La planification cantonale vise donc l'utilisation durable du sol, le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, le renforcement des centres et des gares, l'augmentation de la qualité de l'urbanisation et la consolidation de l'industrie⁶⁰².

Concernant les chiffres et les choix faits, le canton de Zurich a décidé d'amputer son territoire d'urbanisation (qui inclus également les zones à protéger) de 118 ha (environ 0,4 %), pour arriver à une surface totale de 29'917 ha⁶⁰³. Il faut cependant noter qu'avec la suppression du territoire anciennement destiné à l'évolution des zones à bâtir (mais pas classé en zone agricole), la surface agricole s'est agrandie de 348 ha⁶⁰⁴. Bien que les autorités zurichoises s'étaient déjà conformées à l'exigence d'indiquer la taille du territoire d'urbanisation avant la révision de 2014⁶⁰⁵, il est fort appréciable d'avoir fait un effort supplémentaire pour se conformer à l'**art. 15 al. 2 LAT**. Ce territoire et son extension ont également été clairement délimités dans le plan directeur, comme le demande la variante A du C-GPD⁶⁰⁶.

En 2012, la dimension totale des zones à bâtir construites avoisinait les 25'700 ha, soit le 89,9 % de la surface totale affectée en zone à bâtir⁶⁰⁷. Pour le calcul des besoins en zones à bâtir prévus par les DZB, le canton de Zürich a décidé d'inclure uniquement les $Z^{H/M/C}$, comme prévu par l'**art. 30a al. 1**

598 PETER, p. 13.

599 PETER, p. 20-21.

600 PETER, p. 22-23.

601 Z-PDC, Pt.2.1.1.

602 Z-PDC, Pt.2.1.1. lettres a) à e).

603 Z-Erläuterungen, Pt.3.2. Tableau 1.

604 Z-Erläuterungen, Pt.3.2. Tableau 2. Nous avons opéré de la manière suivante pour arriver à ce résultat. Nous avons d'abord pris les 201 ha précédemment classés en territoire destiné à l'évolution des zones à bâtir (« *Bauentwicklungsbereich* ») et désormais affectés à la zone agricole. Nous avons ensuite additionné ce chiffre aux 392 ha classés en zone agricole, qui faisaient partie du territoire d'urbanisation avant la révision de 2014, avant de soustraire les 245 ha qui appartenaient à la surface agricole et qui sont maintenant du territoire d'urbanisation. Le calcul est donc $201 + 392 - 245 = 348$. Nous aurions pu également prendre en considération les 91 ha « *déclassés* » des petites urbanisations, mais il n'est pas très clair s'ils ont été affectés ou non à la zone agricole.

605 Z-Prüfungsbericht, p. 15.

606 Z-Prüfungsbericht, p. 15-16.

607 Z-Erläuterungen, Pt.4.1.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

OAT, à l'exclusion des zones de travail, car ces dernières ne se laissent pas déterminer par des critères quantitatifs⁶⁰⁸. Concernant le développement démographique, le plan directeur zurichois se base sur le scénario « *haut* » de l'OFS (soit une augmentation de la population de 17,2 %). Le rapport explicatif fait également la comparaison avec le scénario cantonal, qui se trouve entre les scénarios « *moyen* » et « *haut* » de l'OFS, prévoyant un accroissement de la population « *seulement* » de 13,1 %⁶⁰⁹. Avec le scénario haut de l'OFS, on arrive à un TCU de 105,6 % et, avec le scénario cantonal, le TCU s'élève à 101,9 %⁶¹⁰. Dans les deux cas, le résultat permet donc au canton de Zurich d'avoir une certaine marge de manœuvre dans l'établissement de nouveaux classements en zone à bâtir⁶¹¹.

À la lecture de ces documents et du précédent paragraphe, on pourrait croire que cette juxtaposition avait simplement pour but d'appuyer le choix fait pour le scénario haut. *De facto*, ce n'est pourtant pas le cas. En effet, lors d'un entretien téléphonique avec un juriste de l'Office pour le développement territorial zurichois (« *Amt für Raumentwicklung* »), il nous a été expliqué que le canton a choisi dans les faits de ne prendre en compte que le scénario cantonal, celui-ci étant plus précis. Le calcul avec le scénario de l'OFS devait simplement permettre au canton de se conformer aux exigences de la nouvelle LAT⁶¹².

Bien que les autorités zurichoises aient décidé de ne pas se baser sur le scénario moyen de l'OFS (soit celui que nous considérons le plus en accord avec le texte légal⁶¹³), nous trouvons que la solution adoptée respecte la marge laissée aux cantons et qu'elle est correctement prouvée. Nous nous permettons cependant une petite critique quant à la forme. On peut certes comprendre l'**art. 5a al. 2 OAT** comme prévoyant la prise en considération soit du scénario moyen, soit du scénario haut de l'OFS, sans possibilité d'entre-deux. Cependant, comme expliqué plus haut⁶¹⁴, si un canton veut diverger du scénario moyen, il peut le faire, mais il doit en apporter la preuve. Or, le canton de Zurich a démontré que ses prévisions étaient plus précises que celles de l'OFS. La seule mention du scénario cantonal aurait été suffisante, à nos yeux, et sûrement plus claire.

608 *Z-Erläuterungen*, Pt.6.1. Pour des critiques à cet égard, nous renvoyons au Ch.2.2.2.3.II.A.

609 *Z-Erläuterungen*, Pt.4.2.

610 *Z-Erläuterungen*, Pt.5.2. ; *Z-Prüfungsbericht*, p. 16-17.

611 *Z-Erläuterungen*, Pt.5.1. ; *Z-Prüfungsbericht*, p. 16.

612 Conversation téléphonique du 15 septembre 2016 avec MICHAEL STEINER de l'Office pour le développement territorial zurichois (« *Amt für Raumentwicklung* »). Nous le remercions vivement pour l'aide apportée à la compréhension de ces documents.

613 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.a.

614 Cf. Ch.2.2.2.3.II.C.

3.1.2. La question des mandats dans le canton de Zurich

Après avoir déterminé la dimension totale des zones à bâtir, le canton doit donner les mandats permettant la mise en œuvre de l'**art. 15 LAT**, conformément aux **art. 8a al. 1 lit. d LAT** et **5a al. 3 OAT**.

À cet égard, la documentation annexe au plan directeur indique que, pour respecter l'obligation de vérifier périodiquement la dimension et l'emplacement des zones à bâtir de l'**art. 5a al. 3 lit. a OAT**, les plans directeurs et les plans d'affectation seront adaptés plus rapidement et régulièrement en fonction des nouvelles connaissances⁶¹⁵. Ce mandat est, pour le moins, très général et passablement abstrait. Il est vrai que même avec un TCU de 101,9 %, le canton de Zurich n'est pas très proche de la limite du surdimensionnement. Une indication sur les mesures à prendre en cas d'atteinte de la limite (zones à déclasser en premier par exemple) aurait été, selon nous, bienvenue. Il semble également manquer les critères applicables aux nouveaux classements en zone à bâtir. L'ARE part toutefois du principe qu'ils sont présents, car le plan directeur demande d'analyser des caractéristiques telles que la centralité, le raccordement aux voies d'accès, le potentiel de développement interne ou encore la qualité du sol⁶¹⁶.

En ce qui concerne la construction et la densification de manière efficace et en économisant le sol (**art. 5a al. 3 lit. b OAT**), le plan directeur paraît être plus explicite. Ainsi, il demande aux communes d'édicter les modalités dans leurs plans d'affectation, permettant une utilisation durable du sol de même qu'un habitat de qualité⁶¹⁷. Elles doivent également promouvoir un développement vers l'intérieur, le comblement des brèches dans le tissu bâti et l'utilisation appropriée des bâtiments existants⁶¹⁸. Pour atteindre de tels objectifs, il faut mettre à contribution le potentiel de densification se trouvant dans les zones déjà bâties et réaffecter certaines zones dans des endroits bien desservis dans le but d'augmenter la densité dans les zones à bâtir existantes⁶¹⁹.

Par conséquent, malgré la possibilité offerte par le TCU d'avoir de nouvelles mises en zone à bâtir, les nouveaux classements devraient quand même constituer l'exception et faire l'objet d'une pesée d'intérêts globale⁶²⁰.

Pour les deux derniers mandats prévus à l'**art. 5a al. 3 OAT**, il est difficile d'en trouver trace dans le

615 *Z-Erläuterungen*, Pt.7.3.

616 *Z-Prüfungsbericht*, p. 17.

617 *Z-PDC*, Pt.2.1.2.c.

618 *Ibid.*

619 *Z-PDC*, Pt.2.2.3.c.

620 *Z-Prüfungsbericht*, p. 17.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

plan directeur. La réduction du territoire d'urbanisation pourrait aller dans le sens de la garantie des surfaces prévues au déclassement, mais il ne s'agit pas réellement d'un mandat, ce d'autant plus que le canton n'en a pas besoin pour le moment.

Pour finir, nous pensons que le plan directeur cantonal zurichois respecte largement la nouvelle LAT, nonobstant les quelques petites imperfections que nous avons soulevées, et que beaucoup de cantons pourraient s'inspirer de ce plan. On peut même dire que cela était déjà le cas avant la révision fédérale, car le plan directeur zurichois délimitait déjà intégralement et à l'hectare près la surface totale de ses zones à bâtir, laissant une marge de manœuvre résiduelle et très encadrée pour les communes⁶²¹.

3.2. Bâle-Ville

3.2.1. Les nouveaux classements en zone à bâtir : défi ou réelle possibilité pour le canton de Bâle-Ville ?

En comparaison intercantonale, le canton de Bâle-Ville connaît l'une des situations les plus atypiques au niveau territorial. On dénote une diminution constante de la population depuis 1960 avec, en parallèle une croissance régulière de l'agglomération bâloise⁶²² et des réserves en zones à bâtir très minces (3 % du total)⁶²³. Déjà depuis le plan directeur de 2009, considéré comme un modèle du genre par la Confédération, le canton avait pour objectif principal de ramener l'urbanisation vers l'intérieur⁶²⁴.

Le territoire d'urbanisation était déjà délimité dans le plan directeur de 1985, et les élargissements étaient exclus dans celui de 2009, sauf dans des secteurs bien délimités⁶²⁵. Ainsi, même avant l'entrée en vigueur de la nouvelle, le canton de Bâle-Ville avait déjà prévu de répartir son territoire d'urbanisation de manière stricte, comme le demande la variante A présentée dans le C-GPD, que nous avons examinée plus haut⁶²⁶. Le plan directeur bâlois permet donc de respecter les exigences de l'**art. 8a al. 1 lit. a LAT**⁶²⁷.

À la lecture du rapport d'examen, on découvre que le TCU calculé pour le canton de Bâle-Ville est

621 MAHAIM, p. 327.

622 Dans le cadre de cette étude, l'adjectif « bâlois » sera utilisé pour tout ce qui se réfère au canton de Bâle-Ville.

623 MAHAIM, p. 268 ; *BS-Erläuterungsbericht*, p. 2.

624 MAHAIM, p. 269-270.

625 MAHAIM, p. 270-271.

626 Cf. Ch.2.2.2.3.I.B.c.

627 *BS-Prüfungsbericht*, p.15-16.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

de 108,5 %, arrondi à 109 %⁶²⁸. Comme pour le canton de Zurich, ce calcul se base sur un scénario qui se trouve à mi-chemin entre les scénarios moyen et haut de l'OFS. En effet, selon le scénario haut, l'augmentation de la population aurait été autour des 10,3 %⁶²⁹, donnant un TCU d'une valeur de 115,7 %⁶³⁰. Avec le scénario moyen de l'OFS, le TCU s'élevait à 103,3 %⁶³¹. Le choix s'est donc porté sur des instruments statistiques cantonaux, qui, aux yeux des autorités, paraissaient plus à même de calculer les besoins en zone à bâtir. Il nous a également été confié que ce chiffre n'avait qu'une portée symbolique pour le canton, car vu la rareté du terrain, aller chercher de nouvelles zones à bâtir n'avait pas un très grand intérêt pour les autorités de planification⁶³². Il faut également mentionner que malgré le scénario choisi, le plan directeur a comme but de limiter l'augmentation de la population à 200'000 personnes d'ici 2030⁶³³.

À l'instar du canton de Zurich⁶³⁴, le plan directeur bâlois présentait déjà avant son adaptation une limitation absolue de son territoire d'urbanisation, avec une expansion urbaine admissible uniquement dans des secteurs réservés⁶³⁵. Il n'est donc pas surprenant que Bâle-Ville ait passé l'examen sans trop de problème.

3.2.2. La question des mandats dans le canton de Bâle-Ville

L'un des fils conducteurs de la planification directrice bâloise est le renforcement de la densification vers l'intérieur de l'agglomération trinationale de la ville de Bâle⁶³⁶. À cet égard, il a été décidé de prendre des mesures concernant les territoires de développement, l'extension de certains sites, la mobilisation des réserves d'utilisation et la densification verticale⁶³⁷.

Pour ce faire, le plan directeur bâlois prend plusieurs angles d'attaque, détaillés aux chapitres S1 à S5.4⁶³⁸. Nous allons cependant analyser de plus près deux points que nous considérons être des mandats permettant des constructions efficaces et économes en sol au sens de l'**art. 5a al. 3 lit. b OAT**. Il s'agit des mesures visant une densification en hauteur et celles ayant pour but de valoriser

628 *BS-Prüfungsbericht*, p.17.

629 *BS-Prüfungsbericht*, p.17.

630 *BS-Berechnung und Auslastung*, p. 5.

631 *Ibid.*

632 Conversation téléphonique du 19 septembre 2016 avec BETTINA RAHUEL du Département des constructions et des transports du canton de Bâle-Ville (« *Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt* »). Nous la remercions pour sa disponibilité et pour nous avoir aidé à nous procurer les documents nécessaires à la compréhension du plan directeur bâlois.

633 *BS-PDC*, ST 4, p. 16.

634 Cf. Ch.3.1.2.

635 MAHAIM, p. 327-328.

636 *BS-PDC*, S1.1, p. 35.

637 *BS-Erläuterungsbericht*, p. 3.

638 *BS-PDC*, S1 – S5.4., p. 29-111.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

le centre-ville.

La fiche S1.4. du plan traite de la densification verticale (« *vertikale Verdichtung* »). Par ce procédé, on cherche non seulement à exploiter le potentiel de nouveaux immeubles à grande hauteur, mais également à élargir l'offre en habitations et emplois dans des régions où cela se justifie⁶³⁹. Pour y parvenir, il faut prévoir une augmentation de la densité des structures existantes, mais uniquement dans les endroits adéquats, desservis de manière appropriée en équipements routiers et sur la base d'une procédure permettant de garantir la sécurité⁶⁴⁰.

Pour la question des gratte-ciels, il faut se référer à la fiche S1.5. intitulée « *Hochhäuser* ». On y apprend qu'un bâtiment est considéré comme un gratte-ciel lorsqu'il dépasse les 25 mètres de hauteur et qu'il faudra intégrer cette définition dans la loi, qui est lacunaire à ce sujet⁶⁴¹. Ces constructions en hauteur sont nécessaires pour optimiser l'emplacement de certaines industries pharmaceutiques internationales et ont une certaine attractivité en matière de logements⁶⁴². La mise en place de cette stratégie va impliquer de prendre en compte l'ombre causée pour les habitations voisines (avec la règle des deux heures d'ombre⁶⁴³), leur positionnement, le rattachement à un réseau de transports publics, les bâtiments historiques, les nouvelles solutions en matière de technologie et les espaces verts⁶⁴⁴.

Comme l'introduit la fiche S4.3 sur la mise en valeur de l'intérieur de la ville (« *Innenstadtaufwertung* »), le centre-ville bâlois est la carte de visite du canton⁶⁴⁵. Pour résister à la concurrence montante des agglomérations de périphérie, il faut renforcer l'éventail de fonctions du centre-ville, la puissance financière de la ville, son caractère international et promouvoir une mobilité adaptée⁶⁴⁶. Ce discours s'applique également aux centres des communes de Riehen et Bettingen, mais à échelle réduite⁶⁴⁷. Le plan directeur demande donc d'assurer les logements et de garantir un mélange de commerces, gastronomie et d'espaces culturels pour continuer d'attirer les personnes. La mobilité douce (marche, vélos) doit également être promue⁶⁴⁸.

Le plan directeur prévoit aussi un mécanisme qu'on pourrait rattacher à l'**art. 5a al. 3 lit. c OAT**

639 *BS-PDC*, S1.4, p. 57.

640 *BS-PDC*, S1.4, p. 58.

641 *BS-PDC*, S1.5, p. 59.

642 *Ibid.*

643 Les bâtiments doivent être positionnés de manière à n'occasionner que deux heures d'ombre (calculée en fonction d'une position du soleil moyenne) sur les logements voisins (*BS-PDC*, S1.5, p. 60).

644 *BS-PDC*, S1.5, p. 61.

645 *BS-PDC*, S4.3, p. 84.

646 *BS-PDC*, S4.3, p. 84-85.

647 *BS-PDC*, S4.3, p. 85.

648 *BS-PDC*, S4.3, p. 86.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

concernant la garantie des surfaces nécessaires au déclassement. Lorsqu'une surface d'assolement doit être mise à contribution et être classée en zone à bâtir, elle doit être compensée, dans la mesure du possible, par un déclassement de même taille. Il ne faut également en aucun cas descendre en dessous du volume minimal de surfaces d'assolement⁶⁴⁹. Nous pensons que même si le rattachement à la lettre ci-dessus peut être discuté, la qualité de mandat au sens de l'**art. 5a al. 3 OAT** en général pourrait lui être conférée, car, comme nous l'avons constaté plus haut⁶⁵⁰, la liste des mandats permettant de mettre en œuvre l'**art. 15 LAT** n'est pas exhaustive. Le silence du plan directeur sur les moyens d'exécution laisse cependant la question ouverte.

Pour conclure ce bref aperçu de la région rhénane, nous pouvons sans autres dire qu'il s'agit d'un plan directeur de qualité et qu'il remplit les conditions imposées par le nouveau droit fédéral. Cela est très certainement dû à la situation démographique, qui impose au canton d'accueillir énormément de gens en peu de place, laissant peu de marge de manœuvre aux autorités en matière de planification territoriale. Un défi intéressant sera celui de se tenir à l'objectif des 200'000 habitants supplémentaires et de conserver le plus possible le territoire non-bâti.

3.3. Genève

3.3.1. Un dimensionnement un peu (trop) flou

La population genevoise ne cesse d'augmenter et, depuis plusieurs années, l'offre en logements est déficitaire⁶⁵¹. Pour essayer de contrecarrer ce phénomène, le canton de Genève a décidé de prendre deux angles d'attaque ; d'une part, il poursuit le projet d'agglomération franco-valdo-genevois⁶⁵² et, d'autre part, il a revu en entier son plan directeur en matière d'urbanisation⁶⁵³.

Nous l'avons constaté plus haut⁶⁵⁴, le canton de Genève a vu le moratoire imposé par l'**art. 38a LAT** tomber avec l'approbation de son plan directeur⁶⁵⁵. Cette approbation, comme celles des différents autres cantons, comporte des réserves et des mandats pour des prochaines adaptations⁶⁵⁶. Une particularité peut cependant être dénotée, qu'on ne retrouve pas dans les décisions d'approbation des can-

649 *BS-PDC*, S1.1, p. 37. La compensation doit, à cet égard, intervenir dans deux régions déterminées, soit celle de l'évolution périphérique au sud de la ville de Bâle et dans la commune de Riehen.

650 Cf. Ch.2.2.2.3.I.D.

651 MAHAIM, p. 276.

652 MAHAIM, p. 275.

653 *GE-Rapport d'examen*, p. 13-14.

654 Cf. Ch.3.

655 FF 2015 3243.

656 FF 2015 3241 ss.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

tons de Zurich et Bâle-Ville, mais qui est présente dans celle du canton de Berne⁶⁵⁷ et, dans une moindre mesure, dans celle du canton de Lucerne⁶⁵⁸ ; l'approbation porte des réserves importantes sur la fixation du territoire d'urbanisation et sur le dimensionnement des zones à bâtir⁶⁵⁹.

Le territoire d'urbanisation de Genève est déterminé dans neuf fiches (A01, A02, A03, A04, A05, A06, A07, A08 et A17) du plan directeur. Ses limites et son extension sont fixées plus ou moins précisément dans le plan, comme le veut la variante A du C-GPD⁶⁶⁰. Sur la forme, le plan respecte donc les exigences fédérales⁶⁶¹, comme il le faisait d'ailleurs déjà avant la révision de la LAT⁶⁶². La conclusion n'est pas la même lorsqu'on parle du contenu. Il est tout d'abord demandé aux autorités genevoises de définir les modalités d'extension du territoire d'urbanisation, afin de prioriser l'utilisation des potentiels existants dans la zone à bâtir légalisée, et d'impérativement intégrer ces futures extensions dans la partie contraignante du schéma directeur cantonal sous une forme appropriée⁶⁶³.

Selon le plan directeur, les zones agricoles peuvent se voir diminuer de 525 ha à l'horizon 2030, et les zones à bâtir se verraient donc gonflées d'autant de terrains⁶⁶⁴. Ce résultat est jugé trop généreux par l'ARE⁶⁶⁵. En effet, le taux cantonal d'utilisation calculé conformément aux DZB se monte à 104 %. Cela peut permettre au canton d'opérer de nouveaux classements dans les Z^{H/M/C} à hauteur de 262 ha⁶⁶⁶. Certes, ces zones ne représentent que le 85 % du total des zones à bâtir (à proportion égale, l'agrandissement serait de 446 ha)⁶⁶⁷, mais nous comprenons l'ARE sur la disproportion des chiffres proposés par Genève, qui frôlent le double de l'extension possible. Il sera donc nécessaire de réduire cette emprise sur la zone agricole⁶⁶⁸.

Quelques critiques ont également été soulevées concernant l'emprise des nouveaux classements sur les surfaces d'assolement. Dans son examen, la Confédération a considéré comme contraignant un programme de législation (édicte après le plan directeur) visant à limiter à 186,5 ha l'emprise sur la zone agricole d'ici à 2023, dont 114 ha sur les surfaces d'assolement, réduisant ainsi la marge de

657 Cf. Ch.3.4.

658 Cf. Ch.3.5.

659 FF 2015 3241 et 3242, en particulier les points 2, 3, 4 et 9. Il est toutefois erroné de penser que les plans directeurs bâlois et zurichoises ne contiennent pas des réserves. Elles ne se réfèrent cependant pas explicitement ou de manière aussi précise aux thèmes évoqués.

660 *GE-Rapport d'examen*, p. 21-22.

661 *GE-Rapport d'examen*, p. 22.

662 MAHAIM, p. 327-328.

663 *GE-Rapport d'examen*, p. 24.

664 *GE-PDC*, A05, p. 76 et *GE-Rapport d'examen*, p. 23.

665 *GE-Rapport d'examen*, p. 23.

666 *GE-Rapport d'examen*, p. 26.

667 *Ibid.*

668 *Ibid.*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

manœuvre du canton⁶⁶⁹. Ce programme a d'ailleurs permis l'approbation des extensions urbaines, mais seulement sur quelques territoires bien définis⁶⁷⁰. Par conséquent, la Confédération requiert du canton de Genève l'inscription de ce programme dans le plan directeur et, dans l'intervalle, elle oblige le canton à notifier toutes les décisions empiétant sur la zone agricole, conformément à l'**art. 46 al. 2 OAT**⁶⁷¹. Cette dernière réserve appelle quelques remarques.

La première a trait à la portée juridique de cette obligation de notification. Le Rapport OAT n'est pas très bavard sur la question, indiquant qu'il s'agit seulement de limiter la charge de travail des cantons, des communes et de la Confédération en cas de divergences⁶⁷². Nous pensons que cela doit être mis en relation avec l'**art. 30 OAT** sur la garantie des surfaces d'assolement et plus particulièrement l'**alinéa 3**. Ce dernier prévoit que le Conseil fédéral peut délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire (**art. 37 LAT**) aux fins de garantir des surfaces d'assolement situées dans des zones à bâtir. Par ce procédé, l'ARE pourrait imposer une sorte de moratoire de fait dans les régions non encore approuvées (celles non listées à la page 29 du rapport⁶⁷³), en classant des zones d'affectation de caractère temporaire pour tout projet visant à toucher les surfaces agricoles et d'assolement. Pour les régions déjà approuvées, et toujours dans le respect des surfaces d'assolement, l'ARE ne devrait pas mettre son veto, de même que pour les projets datant de l'ancien plan directeur⁶⁷⁴. Il faut malgré tout noter que, pour l'instant, aucune notification n'est arrivée à l'ARE et qu'il faudra donc attendre quelques temps pour avoir un avis définitif sur la question⁶⁷⁵.

La deuxième observation se rapporte à l'extension du territoire d'urbanisation inscrite dans le plan directeur, qui, nous l'avons constaté plus haut, s'élève à 525 ha. Pour sa part, l'ARE a calculé une extension de 262 ha dans les zones déterminantes pour le TCU, qui représentent 85 % de l'ensemble des zones à bâtir du canton, soit bien en dessous des chiffres présentés. Il est certes vrai que l'accroissement autorisé par l'ARE de l'urbanisation sur la zone agricole d'ici à 2023 est de 186,5 ha, mais il n'y a pas de certitude pour 2030. Nous nous demandons s'il n'aurait pas été plus judicieux de fixer directement l'augmentation admissible des $Z^{HM/C}$ à 262 ha et de demander au canton de réduire

669 *GE-Rapport d'examen*, p. 28-29.

670 *GE-Rapport d'examen*, p. 29-30.

671 *GE-Rapport d'examen*, p. 30.

672 *Rapport OAT*, p. 28.

673 Le rapport d'examen n'est pas très exhaustif sur cette liste. On sait simplement qu'elle se base sur le programme de législature priorisant les planifications aux horizons 2018 et 2023. Cette liste correspond donc aux projets empiétant sur les zones agricoles et les surfaces d'assolement inscrits dans le programme de législature (*GE-Rapport d'examen*, p. 23, 28-29).

674 Conversation téléphonique du 27 septembre 2016 avec LAURENT MAERTEN de l'Office fédéral du développement territorial. Nous lui sommes extrêmement reconnaissant pour toutes les informations fournies et pour la conversation très enrichissante qui s'en est suivie. Toutes les informations de ce paragraphe sont tirées de cette discussion.

675 *Ibid.*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

le reste, ou pour le moins, de justifier une telle augmentation. En effet, si de tels chiffres sont surprenants de prime abord, ils peuvent ne pas être excessifs, si le canton justifie de manière détaillée cette augmentation. Comme nous l'expliquons sommairement plus haut⁶⁷⁶, et comme l'a correctement démontré FLÜCKIGER⁶⁷⁷, en ne choisissant que trois types de zones dans le TCU, les autorités fédérales prenaient le risque de voir les cantons utiliser cette possibilité pour tenter de contourner ces directives. À notre sens, l'ARE a bien joué son rôle de garde-fou en demandant au canton de Genève de réduire le chiffre présenté. Cependant, si l'extension des zones hors TCU dépasse les 15 % et que le canton la justifie par la « *méthode des tendances* », par exemple, ou par d'autres stratégies, on voit mal comment la Confédération pourrait refuser l'approbation.

En guise de dernière remarque, nous parlerons des problèmes rencontrés par le canton dans le calcul du TCU et des nombreuses critiques apportées à la méthode prévue par les DZB, qui se recouvrent en partie avec ce que nous écrivons dans la première partie de cette étude. Dans son rapport explicatif, le canton se plaint du fait que la méthodologie ne prend pas en compte la problématique du desserrement (problème de la décohabitation), du taux de vacance, de la prise en considération conjointe des habitants et emplois (alors que pour certains cantons, comme celui de Genève, la croissance des emplois est bien supérieure) et du défaut d'inclusion des zones protégées, telles que les secteurs soumis à la loi sur les protections des rives du lac⁶⁷⁸. Nous rejoignons la critique sur le premier et le dernier point. Il est vrai que cette méthode part du principe que le potentiel doit être utilisé pour un nouvel habitant ou emploi et que dans certaines zones protégées il y a un potentiel qui ne peut être utilisé, réduisant ainsi la capacité d'accueil du canton. En revanche, nous peinons à voir en quoi le canton ne pourrait pas prendre une évolution plus importante pour les emplois que pour les habitants. En effet, l'**art. 5a al. 2 OAT** permet explicitement de choisir un scénario plus haut pour les emplois, si les deux conditions cumulatives sont remplies.

La typologie utilisée par les DZB faisait également l'objet des critiques cantonales. Les autorités reprochaient surtout à l'ARE de s'être trompé dans le classement de certaines zones et d'avoir pris à titre de zones d'utilité publique, les surfaces occupées par des équipements publics (hôpitaux, écoles, etc.), ce qui a augmenté à tort le potentiel de développement genevois⁶⁷⁹. Le rapport explicatif indique aussi que le canton de Genève proposera en 2015 une nouvelle estimation du dimensionnement de la zone à bâtir qui tiendra compte des spécificités cantonales⁶⁸⁰. Il nous a été confié que

676 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.d.

677 FLÜCKIGER, p. 160-170.

678 GE-Rapport explicatif, p. 32-33.

679 GE-Rapport explicatif, p. 33.

680 GE-Rapport explicatif, p. 34.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

le nouveau calcul sera effectué sur la base du scénario cantonal de croissance de population (aussi appelé scénario de l'OCStat), en lieu et place du scénario haut de l'OFS (qui a servi de base au TCU actuel). Le nouveau TCU genevois devrait permettre de soustraire les voiries (qui sont zonées dans le canton) et les secteurs de protection du calcul de la capacité cantonale d'accueil, de même que les équipements et le domaine public, qui, contrairement aux autres cantons, n'ont pas de zones d'affectation spécifiques⁶⁸¹. Il est difficile de se prononcer sans avoir certains chiffres sous les yeux⁶⁸², mais nous nous permettons de souligner que les valeurs médianes ont très certainement été influencées par ces spécificités. Il serait intéressant de voir à quel point ces « *avantages* » se compensent avec les « *désavantages* » liés au calcul de la capacité cantonale.

Si l'ARE a déterminé le TCU à la place du canton, c'est justement parce que ces particularités posaient d'énormes problèmes dans la procédure d'approbation du plan directeur. En effet, du moment que dans tous les cas le taux était supérieur à 100 %, le canton et l'ARE se sont mis d'accord pour fixer un taux qui respectait les exigences des DZB. Il serait néanmoins erroné de croire que les cantons peuvent déléguer cette tâche aux autorités fédérales. C'est pourquoi Genève doit tout de même mettre à jour son TCU, pour toutes les raisons que l'on vient d'exposer au-dessus⁶⁸³.

3.3.2. La question des mandats dans le canton de Genève

Le canton de Genève présente la particularité d'être le seul canton en Suisse à s'occuper en même temps de la planification directrice et d'affectation⁶⁸⁴. Pour la question des mandats, cela implique qu'il est à la fois émetteur et destinataire. Les communes sont également concernées par ces mandats, mais de manière secondaire. Comme nous l'avons fait pour les précédents cantons, nous allons analyser des fiches déterminées et voir si elles permettent au canton de se conformer à l'**art. 5a al. 3 OAT**.

Le plan directeur genevois a, entre autres, pour objectif la densification de la couronne urbaine. Cela passe par la densification des secteurs déjà bâtis, la réalisation de quartiers denses, la forte augmentation du parc de logements, le développement de la mixité sociale, la création de quartiers durables et la diminution des atteintes à l'environnement et à l'agriculture induites par l'étalement ur-

681 Conversation téléphonique et courriel à l'auteur du 22 septembre 2016 de la part de PRISCA FAURE du Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie de la République et canton de Genève. Nous la remercions vivement pour les documents et les informations fournis, pour l'aide apportée à leur compréhension et pour la disponibilité pour répondre à nos questions.

682 Même avec ces données, nous sommes certains qu'elles sont difficilement compréhensibles.

683 Conversation téléphonique du 27 septembre 2016 avec LAURENT MAERTEN, qui nous indique, à cet égard, que le prochain TCU genevois devrait probablement graviter autour des 110 %.

684 MAHAIM, p. 275.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

bain⁶⁸⁵. Parmi les mesures de mise en œuvre, on peut citer la promotion des améliorations foncières, la réalisation d'acquisitions foncières en faisant usage de droits de préemption et l'encouragement des propriétaires à réaliser des plans localisés de quartier⁶⁸⁶. À cet égard, le plan directeur formule des mandats de planification demandant au canton d'adopter les plans nécessaires et de mettre les structures de mise en œuvre nécessaires à la réalisation de ces objectifs⁶⁸⁷. Dans ce procédé, les communes ont l'obligation de collaborer avec les autorités cantonales dans l'élaboration des plans et d'inscrire les potentiels à bâtir dans les plans directeurs communaux⁶⁸⁸.

Si on prend encore les mesures présentes dans les autres fiches, notamment sur l'intensification du renouvellement urbain (A01) ou encore sur la favorisation de l'utilisation diversifiée des zones villas (A04), on peut dire que le canton satisfait aux exigences de l'**art. 5a al. 3 lit. b OAT**.

Le canton étant en situation de bon dimensionnement, il n'aurait pas besoin de garantir des surfaces pour des déclassements (**art. 5a al. 3 lit. c OAT**). Malgré cela, le rapport d'examen indique que la disponibilité des surfaces potentiellement nécessaires pour des déclassements est garantie⁶⁸⁹.

Le plan directeur ne fait pas état d'un contrôle périodique du dimensionnement de la zone à bâtir. Cependant, vu que le canton avait déjà prévu de revoir son TCU⁶⁹⁰, nous pensons qu'il prendra à ce moment les mesures nécessaires à cet égard.

3.4. Berne

3.4.1. Le dimensionnement du canton de Berne ou la problématique de la méthode choisie

Dans la version de 2002 de son plan directeur, le canton de Berne prévoyait déjà une méthodologie très précise pour le calcul des besoins en terrains à bâtir, même si la formule exacte ne figurait pas dans le texte du plan⁶⁹¹. La mesure A_01 propose toujours aujourd'hui une méthode pour déterminer les besoins en terrains à bâtir destinés au logement pour les quinze prochaines années, les classe-

685 *GE-PDC*, A02, p. 55.

686 *GE-PDC*, A02, p. 56.

687 *Ibid.*

688 *GE-PDC*, A02, p. 56. Les potentiels à bâtir se situent entre 8'000 et 9'500 logements et entre 280'000 et 340'000 m² de surfaces d'activités (*GE-PDC*, A02, p. 58).

689 *GE-Rapport d'examen*, p. 27. Selon ce rapport, seuls quatre déclassements de zones à bâtir existantes sont prévus dans le plan directeur 2030. Faute d'indications plus précises, il nous est difficile de savoir à quelles informations du plan il se réfère et, surtout, comment ces déclassements sont garantis.

690 Avant même de soumettre son plan directeur au Conseil fédéral, le canton avait déjà décidé de revoir son dimensionnement (*GE-Rapport explicatif*, p. 34).

691 MAHAIM, p. 273.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

ments en zone à bâtir et changements d'affectation⁶⁹². Les besoins théoriques sont calculés en application des DZB⁶⁹³. De ce résultat, il faut déduire les réserves en terrains à bâtir non construites et, pour les communes n'atteignant pas la valeur de référence conformément à l'**art. 30a al. 1 OAT**, il faut en outre réduire les réserves en zone à bâtir construites d'un tiers⁶⁹⁴.

Pour calculer la dimension des $Z^{H/M/C}$, les autorités bernoises se sont basées sur le scénario haut de l'OFS⁶⁹⁵. En revanche, elles ont décidé d'utiliser certaines données différentes par rapport à ce que prévoient les DZB. Ainsi, il a été considéré que la migration se faisait dans les mêmes proportions à l'intérieur et à l'extérieur des $Z^{H/M/C}$, et que la population décroissait hors des zones à bâtir⁶⁹⁶. La différence résulte donc du fait que le calcul des DZB implique l'application du scénario de la même manière à tout le canton, alors que la « méthode » bernoise fait une différenciation au niveau communal⁶⁹⁷.

Selon la « méthode de l'ARE » et avec le scénario haut (soit une augmentation de 9 % de la population et des emplois), le TCU bernois se monte à 100,8 %⁶⁹⁸. Suivant le calcul fait par le canton de Berne, le TCU s'élevait à 102,6 %⁶⁹⁹. En analysant les chiffres présentés par le canton, on remarque que la différence se fait au niveau des prévisions démographiques. En effet, dans le premier cas, le nombre de personnes attendues dans les quinze prochaines années est de 1'162'286 et de 1'178'019 dans le second⁷⁰⁰. Les chiffres communaux montrent également que cet écart est justifié par une prise en considération séparée de l'évolution de la population et des emplois⁷⁰¹. Par exemple, l'ARE prévoit en 2029, un total 194'625 habitants et emplois pour la ville de Berne et 77'990 pour la ville de Bienne, alors que le canton estime qu'elles seront respectivement à 205'762 (63'118 emplois et 142'644 habitants) et 78'842 (20'684 emplois et 58'158 habitants)⁷⁰². À l'instar du canton de Genève⁷⁰³, les autorités bernoises ont également voulu montrer leur désaccord avec la manière de procéder prévue par les DZB. Ce choix n'a pas fait changer d'avis l'ARE et le Conseil fédéral, qui n'ont accepté la modification du plan directeur qu'à hauteur du TCU de 100,8 %, soit celui de la « mé-

692 BE-PDC, Mesure A_01, p. 1.

693 BE-PDC, Mesure A_01, p. 2 ; BE-Prüfungsbericht, p. 25. Les termes utilisés sont toutefois différents, mais le calcul reste le même dans la forme.

694 BE-PDC, Mesure A_01, p. 1.

695 BE-Erläuterungsbericht, p. 8.

696 Ibid.

697 BE-Erläuterungsbericht, p. 9.

698 BE-Prüfungsbericht, p. 22.

699 BE-Erläuterungsbericht, p. 9.

700 BE-Berechnung. Dans les deux cas, la capacité cantonale est de 1'152'992.

701 Dans la méthode de l'ARE, ces deux chiffres ne sont pas séparés.

702 BE-Berechnung.

703 Cf. Ch.3.3.1.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

thode de l'ARE »⁷⁰⁴.

Avant de continuer dans l'analyse, certaines thématiques méritent d'être traitées en lien avec cette « *interprétation* »⁷⁰⁵ du TCU de la part de Berne. Nous l'avons vu pour Zurich⁷⁰⁶ et Bâle-Ville⁷⁰⁷ (et bientôt aussi pour Genève), les cantons ont tendance à faire d'avantage confiance à leurs offices cantonaux de statistiques qu'à l'OFS. L'éloignement des données de l'OFS (ou une autre « *interprétation* » de celles-ci) de la part du canton n'était donc pas dénué de sens et était même légitime. De plus, nous pensons que le traitement séparé des emplois et habitants (comme le prône aussi Genève⁷⁰⁸) correspond mieux à la détermination des besoins prévisibles de la zone à bâtir au sens de l'**art. 15 al. 1 et 4 LAT**. Toutefois, le droit actuel ne distingue pas ces deux éléments dans le choix du scénario. En outre, l'**art. 5a al. 2 OAT** stipule que si les prévisions dépassent le scénario haut, elles ne sont prises en considération que si l'une des deux conditions est remplie. Nous écartons directement la **lettre b**, qui concerne uniquement les emplois, car la différence entre le calcul opéré par le canton et le calcul fédéral n'est pas simplement justifiée par un plus grand pourcentage d'emplois, mais également par un pourcentage plus élevé d'habitants⁷⁰⁹. La seule possibilité est celle offerte par la **lettre a**, soit la confirmation du développement plus élevé que le scénario haut. Nous ne trouvons toutefois aucune trace d'une telle argumentation dans les documents que nous avons à disposition. La simple mention de cette possibilité ne veut pas dire que la condition est remplie, mais nous sommes de l'avis que l'ARE aurait pu, voire dû examiner la question de plus près.

L'extension du territoire d'urbanisation affecté aux Z^{H/M/C} d'ici à 2029 représente 525 ha dans le plan directeur, soit le 62,5 % de l'accroissement total (de 840 ha)⁷¹⁰. Cette augmentation de 525 ha est considérée comme excessive par la Confédération⁷¹¹, mais a tout de même été acceptée avec une réserve. Ainsi, pour pouvoir s'étendre sur le territoire défini, le canton doit respecter le quota minimum de surfaces d'assolement (qui laisse une marge de manœuvre de 499 ha) et le TCU doit être maintenu au-dessus de 100 %⁷¹².

704 FF 2016 6522 ; *BE-Prüfungsbericht*, p. 22.

705 Ce terme est utilisé par l'ARE dans son rapport d'examen pour qualifier le procédé du canton (« *unterschiedliche Auslegungen der TRB* »). *BE-Prüfungsbericht*, p. 22.

706 Cf. Ch.3.1.1.

707 Cf. Ch.3.2.1.

708 Cf. Ch.3.3.1.

709 *BE-Berechnung*. Selon les calculs que nous avons faits en fonction des données qui nous ont été fournies par BERNHARD KÜNZLER de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne (que nous remercions vivement à cet égard), le taux de croissance pour les emplois dans le canton est de 10,2 % et de 10,5 % pour les habitants.

710 *BE-PDC*, Stratégie A3, p. 11.

711 *BE-Prüfungsbericht*, p. 23.

712 *BE-Prüfungsbericht*, p. 24.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Concernant sa répartition dans le plan directeur, Berne a fait un choix (radicalement) opposé à ceux des cantons déjà analysés jusqu'ici. En effet, nous avons pu constater que les trois premiers cantons ont opté pour une délimitation cartographique des différents territoires d'urbanisation et de leurs évolutions futures⁷¹³, tel n'est pas le cas du canton de Berne. Les autorités bernoises ont décidé de représenter quantitativement le territoire d'urbanisation cantonal (soit la variante C présentée dans les C-GPD) dans le plan directeur et de mélanger détermination quantitative et représentation par des symboles (variante B), pour l'évolution des pôles d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement⁷¹⁴. Nous le verrons dans la section suivante, l'extension de l'urbanisation devrait être délimitée sur une carte⁷¹⁵. Aucune mention n'est cependant faite sur un éventuel changement de variante du plan. Il faut donc partir du principe que nous aurons affaire à une simple mise à jour du plan directeur (**art. 11 al. 3 OAT**⁷¹⁶), qui restera en tout cas dans le cadre de la variante B pour les logements.

Bien que l'ARE accepte ce choix, nous restons sur nos positions concernant le caractère inadapté de cette variante C⁷¹⁷. Cela vaut d'autant plus pour un canton qui se trouve à la limite du surdimensionnement comme celui de Berne. Nous comprenons qu'avec l'introduction de cette possibilité dans le C-GPD, le but était de laisser une certaine marge de manœuvre aux cantons dans le cadre d'une révision qui est difficile à mettre en œuvre. Une obligation de se reposer au minimum sur la variante B nous paraît toutefois mieux à même de garantir le respect du dimensionnement et la transparence de l'action de l'État.

3.4.2. La question des mandats dans le canton de Berne

Dans les stratégies du plan directeur bernois, il est prévu que « *l'extension des surfaces affectées à l'urbanisation, et dès lors le respect de la valeur limite, doit faire l'objet d'une surveillance, afin qu'il soit le cas échéant possible de vérifier son pilotage.* »⁷¹⁸ De plus, l'évolution de la superficie des zones à bâtir fera l'objet d'un suivi et les données fondamentales seront périodiquement mises à jour⁷¹⁹. Si ce contrôle périodique est bienvenu sous l'angle des mandats permettant le respect de l'**art. 15 LAT**, l'ARE dénote un certain flou autour de l'étendue de la surveillance et du nombre de

713 Cf. Ch.3.1.1. ; Ch.3.2.1. ; Ch.3.3.1.

714 BE-Prüfungsbericht, p. 17.

715 Cf. Ch.3.4.2.

716 Pour une définition de la mise à jour du plan directeur au sens de l'art. 11 al. 3 OAT, voir note 768.

717 Cf. Ch.2.2.2.3.I.B.c.

718 BE-PDC, Stratégie A23, p. 9.

719 BE-PDC, Stratégie A33, p. 13.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

périodes nécessaires à l'actualisation de ces données⁷²⁰. On apprend toutefois que les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (« *Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept* ») devraient être révisées en 2016 pour déterminer cartographiquement l'extension de l'urbanisation et ensuite la vérifier tous les quatre ans⁷²¹.

En ce qui concerne la densification et la construction en économisant le sol (**art. 5a al. 2 lit. b OAT**), le plan directeur instaure une valeur à atteindre pour les communes n'étant pas assez denses, soit « *la densité des utilisateurs du territoire* » par type d'espace défini⁷²². Il s'agit d'une valeur de référence constituant la médiane des densités des utilisateurs du territoires d'un type d'espace défini dans les Z^{H/M/C} de toutes les communes du canton⁷²³. Bien que cela ressemble fortement au facteur de consommation individuel de sol maximal⁷²⁴, deux différences peuvent être soulevées : les chiffres bernois se limitent à l'aspect cantonal et aux zones construites. Les communes ont donc le mandat d'inscrire le potentiel de densification dans leurs plans d'affectation et de prendre les mesures pour l'activer⁷²⁵. Bien que le canton ne le mentionne pas expressément, en parlant d'« *activation* », il semble se référer à l'**art. 15a LAT** concernant la disponibilité. Dans son rapport d'examen, l'ARE a considéré que le canton pouvait faire un pas supplémentaire pour garantir ce potentiel de manière durable et lui a ordonné de le contrôler tous les quatre ans pour toutes les communes (même pour celles au-dessus de la médiane)⁷²⁶.

En plus de cette valeur médiane, tout nouveau classement en zone à bâtir ou changement d'affectation est désormais subordonné au respect de l'indice brut d'utilisation du sol au-dessus du sol (IBUSds) dans le type d'espace en question. Cet IBUSds est imposé par la réglementation fondamentale et on ne peut y déroger que dans des zones de protection⁷²⁷. En relation avec la mesure A_08, qui fixe précisément les pôles d'urbanisation cantonale consacrés au logement⁷²⁸, l'ARE s'est félicité avec le canton pour les mesures prises visant la concentration du bâti.⁷²⁹ Nous sommes également d'avis que les mesures prises par le canton pour rendre plus denses les zones à bâtir sont conformes au nouveau régime juridique.

720 BE-Prüfungsbericht, p. 19.

721 Ibid.

722 BE-PDC, Mesure A_01, p. 2.

723 BE-Prüfungsbericht, p. 15.

724 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.c.

725 BE-Prüfungsbericht, p. 15.

726 Ibid.

727 BE-PDC, Mesure A_01, p. 2.

728 BE-PDC, Mesure A_08.

729 BE-Prüfungsbericht, p. 15-16.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Le TCU bernois se trouve légèrement au-dessus des 100 %, ce qui signifie qu'il est bien dimensionné. Dans l'absolu, il n'aurait donc pas besoin de prévoir des déclassements. Cependant, étant très proche de la limite, il doit tout entreprendre pour garantir que son dimensionnement reste supérieur à 100 % et prévoir des compensations dans le cas où il descendrait sous cette limite, conformément à l'**art. 15 al. 1 LAT** en relation avec l'**art. 30a OAT**⁷³⁰. À cet égard, le plan directeur ne donne que peu d'indications. Il mentionne que, lors de la révision des plans d'aménagement locaux, les communes déterminent les mesures qu'elles entendent prendre pour mobiliser leurs réserves ou, si les terrains en question sont situés dans un endroit peu favorable, les remplacer par d'autres plus appropriés⁷³¹. Il est également question de déclassement lors de toute nouvelle mise en zone à bâtir de surface d'assolement (système de la compensation)⁷³².

Malgré tout, ces mécanismes pèchent en précision, notamment quant aux régions principalement touchées et aux mesures concrètes à prendre pour assurer les surfaces à déclasser. De plus, le canton semble déléguer la détermination même du mandat aux communes, ce qui ne paraît pas admissible aux vues du texte de l'ordonnance. En effet, l'**art. 5a al. 3 phrase introductive OAT** stipule que « *[d]ans son plan directeur, le canton donne les mandats permettant : ...* ». Le Rapport OAT indique que ces mandats peuvent s'adresser aux cantons, régions et communes, sans mentionner si une telle délégation est possible⁷³³. Si l'on complète cet article par la **lettre d**, on remarque que le canton doit recourir à temps, mais au plus tard cinq ans après la définition des mesures d'aménagement, à l'exécution par substitution si la commune concernée n'a pris aucune décision de mise en œuvre. Il paraît assez difficilement concevable qu'un canton puisse exécuter en lieu et place de la commune des mesures qu'il lui a demandé de définir et prendre. Selon nous, une « *délégation* » de ces mandats n'est donc pas possible, et le canton ne satisfait pas aux exigences de l'**art. 5a al. 3 lit. c OAT**.

Pour les communes peu denses, ou avec des zones à bâtir surdimensionnées, il faut donc partir du principe que seule l'obligation de prendre en compte des potentiels de densification plus élevés (IBUSds) est applicable. Le plan directeur prend certes des mesures pour les nouveaux classements ou les changements d'affectation, avec notamment une obligation de compensation régionale pour les pôles de développement de l'habitat dépassant les besoins⁷³⁴, mais aucune autre mesure concrète ne semble être prise pour réduire le surdimensionnement de certains territoires. Ainsi, si une com-

730 BE-Prüfungsbericht, p. 23.

731 BE-PDC, Stratégie A34, p. 13.

732 BE-PDC, Mesure A_06, p. 1-2.

733 Rapport OAT, p. 7.

734 BE-PDC, Mesure A_01, p. 1.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

mune ne prend pas de son propre gré l'initiative de réduire ses surfaces constructibles, le *statu quo* semble possible dans le canton. L'élaboration de nouvelles conceptions régionales viendra peut-être apporter les éléments nécessaires pour pallier ce manque de précision.

3.5. Lucerne

3.5.1. L'utilisation d'un outil plus complet pour le dimensionnement des zones à bâtir des communes ?

À l'instar de Zurich⁷³⁵ et de Bâle⁷³⁶, le canton de Lucerne a préféré faire confiance à ses organismes de statistiques dans le choix du scénario démographique pour calculer son TCU, plutôt que les alternatives proposées par l'OFS⁷³⁷. Ce scénario cantonal moyen se situe légèrement au-dessus du scénario moyen fédéral et sensiblement en-dessous du scénario haut de l'OFS⁷³⁸. L'application de cette donnée statistique à la méthode des DZB donne comme résultat un TCU lucernois gravitant autour des 100,4 %⁷³⁹. Dans ces Z^{H/M/C}, le canton de Lucerne est donc correctement dimensionné, mais dispose de la plus faible marge de manœuvre des cantons approuvés jusqu'ici. À cet égard, le plan directeur instaure des critères assez stricts pour permettre les nouveaux classements en zone à bâtir, notamment le respect de la densité et l'utilisation prioritaire des réserves en zone à bâtir⁷⁴⁰.

Concernant son territoire d'urbanisation et l'extension de celui-ci, les autorités lucernoises ont suivies leurs homologues bernoises en optant pour une représentation quantitative de l'évolution de la superficie dédiée à l'urbanisation (Variante C du C-GPD)⁷⁴¹. Ainsi, la surface affectée aux zones à bâtir devrait passer de 10'467 ha en 2014 à 12'000 ha en 2035, grâce à l'utilisation de 4, 6 et 8 % des réserves en zones à bâtir (le pourcentage varie en fonction du type de communes)⁷⁴². Nous ne reviendrons pas sur le caractère peu opportun de cette variante⁷⁴³, mais il faut cependant souligner le caractère peu précis, voire presque arbitraire, des chiffres présentés dans ce plan directeur. Ce manque de précision est toutefois compensé par les bons critères prévus pour les mises en zone à bâtir et par l'outil lucernois d'analyse des zones à bâtir (« *Luzern Bauzonen-Analyse-Tool* », LU-

735 Cf. Ch.3.1.1.

736 Cf. Ch.3.2.1.

737 LU-Prüfungsbericht, p. 22.

738 LU-Erläuterungsbericht, p. 3. Nous remercions MIKE SIEGRIST de l'office de l'économie et du territoire du canton de Lucerne (« *Raum und Wirtschaft* ») pour la fourniture des documents qui ont permis de rédiger cette section.

739 LU-Erläuterungsbericht, p. 5 ; LU-Prüfungsbericht, p. 22.

740 LU-PDC, S1-6, p. 82 s.

741 LU-Prüfungsbericht, p. 18.

742 LU-PDC, S1, p. 75, 77 et 78.

743 Voir aussi Ch.2.2.2.3.I.B.c. et Ch.3.4.1.

BAT)⁷⁴⁴.

Introduit en 2012, le LUBAT permet de calculer la dimension des zones à bâtir d'une commune d'une manière précise et plus proche de la pratique locale⁷⁴⁵. Il sert non seulement à déterminer les besoins communaux en $Z^{H/M/C}$, comme le veulent les DZB, mais également ceux des autres zones à bâtir⁷⁴⁶. Cet instrument met en relation la capacité en habitants du plan de zones en vigueur et celle du projet de plan de zones avec une carte recensant les zones à bâtir non construites et leur potentiel de densification⁷⁴⁷. Il est assez difficile de se prononcer sur la qualité et l'efficacité d'un tel outil sans avoir pu le tester, mais il nous semble que ce système donne une meilleure vue du dimensionnement d'une commune. Cela est principalement lié au fait que cette méthode ne s'arrête pas à trois zones, mais prend en compte l'ensemble des zones à bâtir.

3.5.2. La question des mandats dans le canton de Lucerne

Pour garantir le respect du dimensionnement des zones à bâtir, le canton de Lucerne a pris plusieurs mesures particulières. Pour tout nouveau classement, il faut respecter des critères assez stricts, notamment l'utilisation prioritaire des réserves en zone à bâtir⁷⁴⁸. Une condition particulière, qui rejoint la thèse que nous soutenons plus haut⁷⁴⁹, est l'exigence de compensation lorsque les autres critères ne sont pas remplis⁷⁵⁰. Il est précisé que la compensation peut intervenir même à l'intercommunal, du moment que le territoire déclassé est de surface au moins égale⁷⁵¹. De manière implicite, le canton donne mandat aux communes de contrôler régulièrement le volume total des zones à bâtir, et en cas d'épuisement des réserves, de compenser tout classement pour garder un dimensionnement correct, conformément aux besoins calculés à l'aide du LUBAT. Les communes ont également le mandat explicite de contrôler leurs réserves en zones à bâtir d'ici à 2023⁷⁵² et de déterminer les zones à bâtir surdimensionnées jusqu'en 2019⁷⁵³.

Dans son plan directeur, le canton promet une urbanisation compacte et dense des communes. Elles doivent, entre autres, indiquer le potentiel de développement vers l'intérieur, faciliter et soutenir la réaffectation, la densification, la revalorisation et le renouvellement des quartiers existants

744 LU-Prüfungsbericht, p. 19.

745 LU-Erläuterungsbericht, p. 3 et 5.

746 LU-PDC, S1-5, p. 81.

747 Benutzerhandbuch-LUBAT, p. 10-14.

748 LU-PDC, S1-6, p. 82 s.

749 Cf. Ch.2.2.3.3.VIII.

750 LU-PDC, S1-7, p. 83.

751 Ibid.

752 LU-PDC, S1-8, p. 83-84.

753 LU-PDC, S1-9, p. 84. Aucune indication n'est donnée sur une éventuelle sanction en cas de non-respect de ce délai.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

avec les dispositions correspondantes dans les règlements sur les constructions⁷⁵⁴. Dans le même sens, le canton et les communes élaborent et promeuvent un réseau de développement vers l'intérieur⁷⁵⁵. Nous trouvons que ces mesures pèchent quelque peu en précision, mais elles constituent néanmoins une bonne base pour des futurs mandats au sens de l'**art. 5a al. 3 lit. b OAT**.

Bien que le TCU lucernois soit au-dessus des 100 % et qu'il n'oblige pas le canton à effectuer des déclassements, les autorités cantonales ont sagement requis de leurs communes qu'elles analysent leurs réserves en zones à bâtir et qu'elles déclassent le cas échéant. Ainsi, un dézonage devrait intervenir lorsqu'une surface n'a connu aucune évolution pendant dix ans ou plus et sans aucun signe de volonté allant dans ce sens de la part du propriétaire, que cette surface se trouve dans un endroit mal équipé et qu'elle ne peut être utilisée conformément à son affectation⁷⁵⁶. Cependant, le plan directeur ne donne aucune indication sur une éventuelle exécution par substitution de la part du canton (**art. 5a al. 3 lit. d OAT**), en cas d'inexécution de la part des communes.

Dans le même ordre d'idée, le plan directeur requiert des autorités cantonales qu'elles développent une stratégie pour le déclassement, voire le réarrangement des zones à bâtir surdimensionnées ou mal situées du point de vue de l'aménagement du territoire. Le contenu minimal de la stratégie comprend l'indication des communes avec une trop grande capacité en surfaces constructibles et celles avec une capacité restreinte, l'identification des zones à bâtir et des réserves qui sont en périphérie des grands centres et qui ne sont pas bien desservies en transports publics, et la détermination des mesures de planification à prendre (déclassement, réarrangement, maintien)⁷⁵⁷. La législation lucernoise permet également d'assurer le dézonage de ces parcelles en donnant l'opportunité aux communes (et au canton si nécessaire), de délimiter des « zones réservées » (« *Planungszonen* ») conformément aux **§ 81 ss Planungs- und Baugesetz**⁷⁵⁸, si les communes et les surfaces en question ne sont pas encore définies de manière précise dans le plan directeur. Nous rejoignons tout de même l'ARE lorsqu'il félicite le canton pour les mandats pris en vue de réduire les zones à bâtir surdimensionnées et mal placées⁷⁵⁹. Ainsi, selon nous, le canton de Lucerne respecte le mandat de l'**art. 5a al. 3 lit. c OAT**. En effet, si l'on peut argumenter sur la précision de ces mandats, il faut rappeler que le TCU lucernois se trouve au-dessus de la barre des 100 % et, par conséquent, qu'il n'a pas la nécessité légale de réduire sa zone à bâtir.

754 LU-PDC, S2-3, p. 87.

755 LU-PDC, S2-4, p. 88.

756 LU-PDC, S1-8, p. 83-84.

757 LU-PDC, S1-9, p. 85.

758 SRL 735 ; LU-Prüfungsbericht, p. 23.

759 LU-Prüfungsbericht, p. 23.

3.6. Appréciation critique

Ce petit tour d'horizon des plans directeurs déjà approuvés par le Conseil fédéral nous permet de tirer quelques conclusions sur la pratique que semble développer l'ARE dans la mise en œuvre de la révision légale.

3.6.1. La pratique peu claire de l'ARE en matière de dimensionnement

Nous allons d'abord traiter de la question du dimensionnement des zones à bâtir. La méthode et les choix proposés par les DZB ont posé de nombreux problèmes dans la mise en œuvre par les cantons. Le premier problème réside souvent dans le choix du scénario démographique. Tous les cantons, à l'exception du canton de Genève⁷⁶⁰, ont décidé de se baser sur les prévisions faites par leur office cantonal de la statistique. Bien que trois d'entre eux gravitent entre les alternatives « moyenne » et « haute » de l'OFS, seul le canton de Lucerne se rapproche réellement du scénario moyen recommandé par le C-GPD et les DZB⁷⁶¹. Le canton de Berne a même réussi à dépasser les prévisions démographiques les plus élevées de l'Office fédéral de la statistique, avant de se faire remettre à l'ordre par l'ARE, qui lui a imposé le scénario haut. Nous l'expliquons plus haut, nous pensons que toute dérogation supérieure au scénario moyen devrait être justifiée⁷⁶². L'**art. 5a al. 2 OAT** le prévoit d'ailleurs même expressément pour la prise en compte du scénario « ultra-haut ». Nous peinons donc à comprendre pourquoi l'ARE n'a pas opéré un examen plus approfondi de la question, du moins pour le cas bernois. On remarque également que l'**art. 32 al. 2 OAT**, demandant aux cantons de ne pas avoir plus de zones à bâtir équipées que ce qui correspond aux besoins selon le scénario moyen de l'OFS⁷⁶³, n'a pas vraiment été analysé lors des procédures d'approbation. L'ARE a simplement signalé au canton de Berne que ses zones à bâtir approuvées⁷⁶⁴ ne pouvaient être équipées qu'à concurrence du scénario moyen de l'OFS, conformément à l'**art. 32 al. 2 OAT**⁷⁶⁵. Une petite explication sur la manière de conjuguer ces deux dispositions contradictoires aurait été la bienvenue.

En ce qui concerne les prévisions en matière d'évolution de la population, il convient de mentionner que les données ont été actualisées au début de l'année 2016, à la différence des capacités cantonales, qui seront mises à jour prochainement⁷⁶⁶. Il sera intéressant de voir la pratique des tribunaux

⁷⁶⁰ Le TCU devrait toutefois être adapté en fonction des chiffres de l'Office cantonal de la statistique. Cf. Ch.3.3.1.

⁷⁶¹ Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.a.

⁷⁶² Cf. Ch.2.2.2.3.II.C.

⁷⁶³ Voir aussi Ch.2.2.2.3.II.B.a., en particulier note 303.

⁷⁶⁴ Avec le scénario haut, cf. Ch.3.4.1.

⁷⁶⁵ *BE-Prüfungsbericht*, p. 24.

⁷⁶⁶ Conversation téléphonique du 27 septembre 2016 avec LAURENT MAERTEN.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

au regard des fluctuations des TCU. Prenons l'exemple d'un canton qui inscrit un taux de 100,2 % en 2016 et qui voit son taux passer à 98,5 % en 2020 avec les nouvelles données. Un recours est dirigé contre l'adaptation d'un plan d'affectation avant la publication des nouveaux chiffres et le tribunal en prend connaissance avant de rendre son jugement. *Un recours dirigé contre un nouveau classement en zone à bâtir aurait-il des chances de succès ? L'application de l'art. 15 al. 1 et al. 4 lit. a LAT prévaut-elle sur la stabilité des plans ?* Nous sommes de l'avis que la stabilité des plans devrait primer dans ce cas. Effectivement, le contenu du plan directeur a force obligatoire pour les autorités, conformément à l'**art. 9 al. 1 LAT**⁷⁶⁷. Il devrait s'agir juridiquement d'un changement de circonstances impliquant une adaptation formelle du plan directeur (**art. 9 al. 2 LAT**), et non une simple mise à jour (**art. 11 al. 3 OAT**)⁷⁶⁸. Une telle hypothèse reste cependant très improbable, dans la mesure où les cantons doivent prévoir des mesures pour construire de manière plus dense et garantir les déclassements nécessaires (**art. 5a al. 3 lit. b et c OAT**).

Ensuite, cela ne ressort pas expressément des documents mis à disposition, mais la plupart des cantons ont choisi de profiter de l'opportunité offerte par les DZB⁷⁶⁹ et le MCF⁷⁷⁰ pour atteindre la valeur référence sur trois périodes de planification⁷⁷¹, ce qui a pour conséquence de biaiser la vision globale du dimensionnement des cantons.

Nous notons également que la majorité des cantons se plaint de la méthode de calcul instaurée par les DZB⁷⁷², notamment sur certains points que nous soulevons plus haut⁷⁷³. À cet égard, il est assez intéressant de constater que l'exemple lucernois démontre qu'un outil plus complet, visant toutes les zones, aurait été concevable.

En outre, il est intéressant de constater que les cantons les plus proches de la limite, soit Berne et Lucerne, ont opté pour une représentation numérique de l'extension de leur territoire d'urbanisation. Ainsi, pour élargir une marge de manœuvre passablement restreinte par un TCU à la limite, ces cantons ont inscrit un chiffre dans leur plan directeur (variante C), qui est plus facilement modifiable et

767 TSCHANNEN, Art. 9 N. 12.

768 TSCHANNEN, Art. 9 N. 42. Ainsi, s'il s'agit d'une simple concrétisation du processus de coordination prévu par le plan directeur, sans que cela sorte du cadre fixé par celui-ci et sans que l'orientation prévue dans le plan ne soit abandonnée, les modifications du plan en découlant ne sont juridiquement qu'une mise à jour au sens de l'art. 11 al. 3 OAT. Le passage du TCU du bon dimensionnement au surdimensionnement n'entre donc pas dans cette définition, car il ne s'agit pas d'une simple concrétisation du processus de coordination, et son orientation pourrait se voir modifiée.

769 DZB, p. 7.

770 FF 2010 983.

771 Conversation téléphonique du 27 septembre 2016 avec LAURENT MAERTEN.

772 Nous tenons à rappeler cependant que ces directives sont le fruit d'un travail de collaboration entre la Confédération et les cantons (DZB, p. 2).

773 Cf. Ch.2.2.2.3.II.A.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

offre plus de marge de manœuvre qu'une délimitation graphique (variante A ou B)⁷⁷⁴.

Pour terminer, nous sommes dubitatifs quant à l'approbation du dimensionnement du canton de Genève. Pour être approuvé, le plan directeur devait indiquer la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation (**art. 8a al. 1 LAT**). Le canton avait ainsi prévu une augmentation de 525 ha jusqu'en 2030, ce qui a été jugé excessif par l'ARE. Seules ont été approuvées des extensions mordant sur la zone agricole, dans une liste bien définie, à l'horizon 2023⁷⁷⁵. À l'instant, il reste donc un vide de planification qui s'étend sur sept ans. Nous sommes certains que les autorités vont rapidement se conformer aux exigences posées par la Confédération⁷⁷⁶, mais cette manière de faire laisse planer quelques doutes juridiques. Imaginons que ce procédé soit réitéré avec un autre canton, et que celui-ci ne se conforme pas aux réserves émises par l'ARE. *Cela signifie-t-il qu'au-delà de cette date et en dehors des zones prévues, aucune extension n'est possible ? À partir de ce moment-là, le canton devra-t-il naviguer à vue, sous le contrôle des autorités fédérales ? Qu'advient-il des territoires qui ne sont pas mentionnés dans la liste des extensions, indépendamment de l'échéance donnée au canton ?* Nous sommes assez empruntés pour répondre à ces questions, tant celles-ci sont complexes et reposent sur un scénario catastrophe. Nous pensons tout de même qu'une telle approbation n'aurait pas dû être accordée, du moins pas avant d'avoir résolu toutes les questions liées au dimensionnement. Le risque est également que cela fasse « *jurisprudence* » et que d'autres cantons utilisent cet argument pour ne plus être soumis au moratoire de l'**art. 38a LAT**, sans remplir totalement les exigences du nouveau droit.

3.6.2. Des mandats quasiment inexistant

Au cours des précédents chapitres, nous avons tenté d'extraire les différents mandats des plans directeurs déjà approuvés. Si nous avons trouvé certaines bases convaincantes pour le respect de l'**art. 5a al. 3 OAT**, il est nécessaire de souligner qu'aucun plan ne s'y réfère réellement. Ainsi, les cantons de Bâle-Ville et Lucerne sont les plus convaincants au niveau de la précision et de la force contraignante. Cela est très certainement dû au fait que le premier n'a plus beaucoup de marge de manœuvre en horizontal, l'obligeant ainsi à exploiter son potentiel en vertical, et que le second se trouve proche de la limite du surdimensionnement.

Il nous paraît donc légitime de se demander si cette disposition a vraiment un certain effet ou si à

⁷⁷⁴ Cf. Ch.2.2.2.3.I.B.c.

⁷⁷⁵ Cf. Ch.3.3.1.

⁷⁷⁶ Cela devrait arriver dans le courant de 2016 ou 2017, selon la conversation téléphonique du 27 septembre 2016 avec LAURENT MAERTEN.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

peine deux ans après son entrée en vigueur, il faut déjà la considérer comme lettre morte. Il nous a été confié que l'ARE s'était principalement concentré sur l'application correcte du TCU, notamment sur le résultat (bien dimensionné, surdimensionné ou nettement surdimensionné), et que l'accent n'avait pas été mis sur ces mandats, considérant que la mise en œuvre pour les cantons était déjà suffisamment compliquée⁷⁷⁷.

Nous avons donc espoir que lors des prochaines adaptations des plans directeurs, l'ARE donnera enfin vie à cette disposition et analysera les mesures prises par les cantons à cet égard. De même, il faut souligner le bon dimensionnement de tous les cantons que nous avons analysés. Nous pensons qu'une plus grande considération sera apportée par les cantons qui auront un TCU inférieur à 100 %. Il sera surtout intéressant de voir la pratique de l'ARE en la matière. En attendant, il faudra se contenter de cette situation juridique quelque peu insatisfaisante.

4. Les irréductibles vaudois

Nous sommes deux ans après l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Tous les cantons doivent désormais se plier aux exigences fédérales... Tous ? Non ! Car un canton peuplé d'irréductibles vaudois résiste encore et toujours à la mise en œuvre de la loi. Et la vie n'est pas facile pour les autorités fédérales qui s'occupent de garantir le respect de la LAT, OAT et le Rapport OAT...⁷⁷⁸

Il est vrai que, du moins pendant cette période transitoire, les rapports entre le canton de Vaud et l'ARE ne sont pas des plus idylliques. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la révision de la LAT et de son régime transitoire, la Confédération a déjà recouru contre cinq plans d'affectation vaudois (concernant les communes de Orbe, Cheseaux-sur-Lausanne, Coppet, Montreux et Moudon)⁷⁷⁹ et a obtenu ce qu'elle voulait à tout autant de reprises⁷⁸⁰.

Nous nous intéresserons donc en premier lieu aux questions liées au dimensionnement du canton de Vaud, notamment aux mesures prises dans le nouveau plan directeur vaudois. En second lieu, nous

⁷⁷⁷ Conversation téléphonique du 27 septembre 2016 avec LAURENT MAERTEN.

⁷⁷⁸ Le lecteur aura très certainement reconnu le paragraphe introductif de toutes les bandes dessinées d'Astérix, que nous avons pris la liberté d'adapter à la situation du canton de Vaud en matière d'aménagement du territoire. Nous le rendons attentif au fait qu'il s'agit d'un petit trait humoristique pour débiter ce chapitre et qu'il ne faut pas le prendre à la lettre. Ainsi, l'original est formulé de la manière suivante : « *Nous sommes en 50 avant Jésus-Christ. Toute la Gaule est occupée par les Romains... Toute ? Non ! Car un village peuplé d'irréductibles Gaulois résiste encore et toujours à l'envahisseur. Et la vie n'est pas facile pour les garnisons de légionnaires romains des camps retranchés de Babaorum, Aquarium, Laudanum et Petitbonum...* » UDERZO ALBERT, *Astérix – Le ciel lui tombe sur la tête*, Paris 2015, p. 2.

⁷⁷⁹ *Le développement de Moudon freiné par Berne*, 24 heures du 26 février 2016, p. 24.

⁷⁸⁰ Conversation téléphonique du 27 septembre 2016 avec LAURENT MAERTEN.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

traiterons de la nouvelle problématique des transferts de droits à bâtir. Pour terminer, nous regarderons de plus près les difficultés rencontrées par les autorités vaudoises dans le respect des exigences posées par le droit transitoire.

4.1. Le dimensionnement dans le canton de Vaud

4.1.1. Le TCU vaudois ; un calcul aux limites de la méthode fédérale ?

Avec la révision de son plan directeur en 2008, le canton de Vaud s'était doté d'un cadre juridique pour lutter contre l'étalement urbain, avec deux mesures phares (A11 et A12) visant à concentrer le développement de l'urbanisation dans les « centres »⁷⁸¹. L'objectif d'avoir trois habitants sur quatre dans les centres s'est révélé être un échec, car l'expansion s'est poursuivie hors des centres et la proportion actuelle est de deux habitants sur trois dans les centres⁷⁸². Depuis 2014 et l'entrée en vigueur de la révision de la LAT, les autorités vaudoises ont travaillé sur la quatrième adaptation du plan directeur (VD-PDCn), qui devrait être mise en vigueur dans le courant de l'année 2017⁷⁸³.

Selon les calculs opérés par le SDT, le TCU vaudois devrait s'élever à 103,3 %, ce qui signifie que le canton est bien dimensionné et peut augmenter sa zone à bâtir de 488 ha⁷⁸⁴. Sa surface actuelle en zones d'habitations et mixtes (typologie vaudoise correspondante aux Z^{H/M/C} fédérales⁷⁸⁵), soit 14'894 ha, est donc légèrement en-dessous des capacités nécessaires à l'établissement des 940'000 habitants prévus en 2030⁷⁸⁶. Pour obtenir ce dernier chiffre, les autorités vaudoises ont fait confiance à leur organe chargé de la statistique (Statistique Vaud, STATVD), plutôt qu'à l'OFS⁷⁸⁷. Ainsi, en choisissant le scénario haut proposé par STATVD, le canton a tablé sur une croissance de 185'000 habitants à l'horizon 2030⁷⁸⁸. Selon le rapport explicatif, ces chiffres semblent se trouver entre les scénarios moyen et haut de l'OFS⁷⁸⁹. Au vu de la pratique récente que nous avons analysée plus haut⁷⁹⁰, ce

781 MAHAIM, p. 305.

782 *Vaud choisit d'enclencher le grand braquet pour sa croissance*, 24 heures des 6-7 février 2016, p. 12.

783 *VD-Rapport explicatif*, p. 4-5.

784 *VD-Rapport explicatif*, p. 17. À cet égard, le rapport qualifie le canton de « sous-dimensionné ». Nous trouvons que « bien dimensionné » est plus approprié, surtout lorsque l'on sait que le canton a choisi un scénario démographique « haut ».

785 *VD-Rapport explicatif*, p. 16-17.

786 *VD-Rapport explicatif*, p. 17.

787 *VD-Rapport explicatif*, p. 13.

788 *Communiqué de presse du Conseil d'État du canton de Vaud du 7 octobre 2016*, Lausanne 2016 ; *Vaud choisit d'enclencher le grand braquet pour sa croissance*, 24 heures des 6-7 février, p. 12. Le rapport explicatif sur l'avant-projet de VD-PDCn indiquait cependant une augmentation de 182'000 habitants pour arriver au même résultat (*VD-Rapport explicatif*, p. 13).

789 *VD-Rapport explicatif*, p. 13. Il se trouve toutefois bien plus proche du scénario haut, comme le montre le schéma du rapport sur l'aménagement (*VD-Rapport sur l'aménagement*, p. 7).

790 Cf. Ch.3.1.1., Ch.3.2.1., Ch.3.5.1.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

procédé devrait être accepté par l'ARE.

Une particularité mérite d'être relevée. Nonobstant le TCU positif (la capacité d'accueil n'est pas assez grande par rapport au nombre de personnes attendues dans les quinze prochaines années), le canton de Vaud possède un « *potentiel d'accueil* »⁷⁹¹ qui dépasse les besoins d'environ 183'000 habitants et emplois⁷⁹². Cette information nous interpelle quelque peu.

Dans la section y dédiée⁷⁹³, nous rappelons que la capacité cantonale comprend les zones à bâtir construites et libres de toute construction⁷⁹⁴. Autrement dit, elle comprend également les réserves en zones à bâtir. Cette capacité se réfère certes uniquement aux $Z^{H/M/C}$, mais celles-ci correspondent tout de même à 70 % des zones du canton de Vaud, pour 86 % des habitants et 50 % des emplois⁷⁹⁵. Pour cette tranche, le canton est donc « *sous-dimensionné* », car son TCU dépasse les 100 %. En lisant le rapport sur l'aménagement du territoire 2015, on apprend également que 77 % des communes disposent de réserves en $Z^{H/M/C}$ surdimensionnées⁷⁹⁶ et que 54 % des réserves se trouvent hors centres⁷⁹⁷. Nous avons donc quelques difficultés à comprendre comment le TCU vaudois indique que le canton est déficitaire en $Z^{H/M/C}$, alors que le canton, toutes zones confondues, dénote un potentiel d'accueil excédentaire en zone à bâtir. Il est d'autant plus rappelé que la stratégie de gestion des zones d'habitation et mixtes ($Z^{H/M/C}$ fédérales) doit prévoir des mesures qui permettent de cadrer la priorisation des projets et la « *réduction des réserves* »⁷⁹⁸. Il nous paraît assez paradoxal d'admettre que le canton doit augmenter sa capacité d'accueil pour accueillir les habitants prévus dans les $Z^{H/M/C}$ à l'horizon 2030, alors que dans sa globalité, il est nécessaire de réduire les zones à bâtir. Il est probable que dans le calcul du TCU, seul un tiers des réserves ait été pris en considération, conformément à la possibilité offerte aux cantons de ramener leurs communes à la valeur médiane sur trois périodes de planification⁷⁹⁹. Cette hypothèse semble toutefois peu probable, car ce tiers est censé déjà avoir été pris en considération dans le calcul de la capacité d'accueil du canton de Vaud⁸⁰⁰. Une autre explication pourrait peut-être venir des choix faits dans la fixation de la capa-

791 Il s'agit de la capacité des réserves en zones à bâtir, du potentiel de densification et des projets de planification à l'horizon 2030 (VD-Rapport explicatif, p. 15-16).

792 VD-Rapport explicatif, p. 17.

793 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.b.

794 DZB, p. 7 et Rapport OAT, p. 4.

795 VD-Rapport explicatif, p. 17.

796 VD-Rapport sur l'aménagement, p. 19-20. À cet égard, il est intéressant de constater que le rapport explicatif fait état de 65 % de communes surdimensionnées (VD-Rapport explicatif, p. 17).

797 VD-Rapport sur l'aménagement, p. 22.

798 Ibid.

799 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.c. Voir en particulier note 315.

800 VD-Rapport sur l'aménagement, p. 21 ; VD-Rapport explicatif, p. 16. Le tiers du potentiel de densification se monte à 30'000 habitants pour la période 2015-2030.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

cité d'accueil du canton. Il est possible que la majorité de ces réserves en surplus aient été considérée comme en-dehors des $Z^{H/M/C}$, les excluant *de facto* et *de jure* du calcul du TCU. Si tel est réellement le cas⁸⁰¹, cette manière de faire montrerait toutes les limites de la méthode fédérale. Effectivement, nous l'écrivons dans la première partie de notre étude⁸⁰², le TCU ne couvrant que trois zones sur neuf, il est douteux qu'il puisse respecter l'**art. 15 LAT**. De même, la possibilité laissée aux cantons de choisir le scénario haut, sans imposer le moyen, semble dépasser le cadre des besoins prévisibles au sens de l'**art. 15 al. 1 et 4 lit. a LAT**⁸⁰³. Imaginons maintenant quel aurait été le TCU vaudois si la totalité des zones avait été prise en considération et s'il s'était vu imposer le scénario moyen. Sachant que le potentiel d'accueil à réduire est d'environ 183'000 habitants (pour toutes les zones) et emplois pour une croissance haute de 185'000 habitants et emplois, ce potentiel d'accueil à réduire devrait graviter autour des 218'000 habitants et emplois, si l'augmentation de la population se basait sur un chiffre moyen de 150'000 habitants et emplois d'ici à 2030⁸⁰⁴. Nous n'avons pas tous les détails du calcul, mais nous pensons que, dans un tel cas, le TCU vaudois serait bien plus bas que celui actuel et peut-être même inférieur à 100 %. Il convient également de rappeler que, selon les projections faites par l'ARE en 2014, le canton de Vaud aurait été nettement surdimensionné s'il avait choisi le scénario moyen de l'OFS⁸⁰⁵.

La méthode qu'utilise le canton pour son bilan des réserves est également contestée dans le canton, car trop « *objective* » (contrairement à l'habitude qu'avaient les autorités de négocier même les données de base), alors qu'elle peut avoir des effets pervers et empêcher la densification des centres des localités⁸⁰⁶. Les communes déjà surdimensionnées pourraient être tentées de s'étendre sur les réserves et de repousser l'exploitation du potentiel de densification d'une quinzaine d'années⁸⁰⁷.

Malgré tout cela, on apprend que les autorités vaudoises ont décidé de se baser sur une augmentation démographique encore plus élevée (193'000 habitants et emplois, contre les 185'000 de l'avant-

801 Si on s'en tient aux chiffres présentés par le rapport d'aménagement du territoire, environ deux tiers des réserves (68 % des parcelles libres et 60 % des parcelles partiellement bâties) se trouvent en zone de faible ou très faible densité (VD-Rapport sur l'aménagement, p. 22). Cela constitue un fort indice pour affirmer que les excédents ne se trouvent pas dans les $Z^{H/M/C}$.

802 Cf. Ch.2.2.2.3.II.A.

803 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.a.

804 Vaud choisit d'enclencher le grand braquet pour sa croissance, 24 heures des 6-7 février, p. 12. Nous obtenons ce dernier chiffre en nous basant sur les chiffres de STATVD qui donnait, pour un scénario moyen, un total de 905'300 habitants et pour un scénario haut un total de 940'400 habitants. Si le scénario haut de 940'400 équivaut à 185'400 habitants supplémentaires, 905'300 correspond à 150'300 habitants supplémentaires (que nous arrondissons à 150'000).

805 OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, *Taux cantonal d'utilisation des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales : Calcul théorique de la Confédération pour la période 2012-2027*, Berne 2014, p. 125.

806 « Berne nous demande d'être plus directifs », Le Temps du 7 juin 2016, p. 9.

807 *Ibid.*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

projet), qui correspond au scénario haut de l'OFS, pour permettre à tous les villages de se développer, ne serait-ce qu'un peu⁸⁰⁸. Un autre changement est également à noter ; l'année de référence n'est plus 2008, mais 2014, pour répondre aux nombreuses critiques sur le sujet⁸⁰⁹.

Nous déplorons ce revirement politique, qui, selon nous, ne respecte pas la logique de la LAT, et ce nonobstant les paroles de l'exécutif vaudois⁸¹⁰. En augmentant l'évolution prévue de la population, on prend le risque de dépasser les besoins prévisibles en zones à bâtir au sens de l'**art. 15 al. 1 et 4 lit. a LAT**. On perd également de vue que l'augmentation du TCU et l'extension de la zone à bâtir ne sont pas forcément synonymes de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (**art. 1 al. 2 lit. a^{bis} LAT**) et la création d'un milieu bâti compact (**art. 1 al. 2 lit. b LAT**), deux des objectifs phares de la révision. Au contraire, un développement villageois est possible même avec un TCU plus faible. En effet, une commune sans possibilité d'extension, ou avec des possibilités très faibles, peut décider de réduire ses réserves en zone à bâtir mal placées pour densifier son milieu bâti et regrouper ses habitations et commerces, ce qui impliquerait un développement effectif de la commune. De plus, en agissant de la sorte, on diminue le nombre des communes avec des surfaces constructibles surdimensionnées et, par conséquent, la nécessité de les réduire contrairement à l'exigence expresse de l'**art. 15 al. 2 LAT**.

Pour finir, le canton de Vaud a choisi de définir son territoire d'urbanisation de manière strictement quantitative, conformément à la variante C du C-GPD⁸¹¹. Des indications sont données sur la répartition entre zones d'habitations et mixtes, zones d'activités et zones d'utilité publique, de sport et de loisirs⁸¹². Dans le projet de VD-PDCn, on apprend que l'extension du territoire d'urbanisation est limitée à 850 ha d'ici 2040, soit une augmentation de 780 ha dans les périmètres compacts d'agglomération et les périmètres de centres cantonaux, de 240 ha dans les centres régionaux, de 30 ha dans les centres locaux et de 10 ha dans les localités à densifier ainsi qu'une diminution de 210 ha dans les villages et quartiers hors centre⁸¹³. On dénote cependant un certain flou sur la répartition de ces extensions, ce que nous regrettons fortement. Si la représentation quantitative est admissible du point de vue du C-GPD, ce dernier demande tout de même aux cantons de répartir ce chiffre entre

808 <http://www.24heures.ch/vaud-regions/Tous-les-villages-pourront-se-developper/story/19463799> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

809 <http://www.24heures.ch/vaud-regions/Tous-les-villages-pourront-se-developper/story/19463799> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

810 <http://www.24heures.ch/vaud-regions/Tous-les-villages-pourront-se-developper/story/19463799> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016). Le gouvernement du canton sous-entend que permettre aux villages d'élargir leur zone à bâtir est synonyme de développement et que cela reste dans la logique de la LAT.

811 *VD-Rapport explicatif*, p. 25.

812 *Ibid.*

813 *VD-PDCn*, Ligne d'action A1, p. 46.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

les types d'espaces, régions etc., exigence découlant également directement de l'**art. 8a al. 1 LAT**⁸¹⁴. On aurait donc pu attendre des autorités vaudoises qu'elles indiquent quelle extension est à prévoir et ce dans quels périmètres compacts d'agglomération (Lausannoise par exemple), dans quels centres régionaux etc. Nous pensons donc que le VD-PDCn n'est pas conforme au droit fédéral sur ce point, car il manque de précision dans la répartition du territoire d'urbanisation à venir.

4.1.2. La question des mandats dans le canton de Vaud

Comme pour tous les plans directeurs déjà approuvés par le Conseil fédéral, nous tenterons de tracer les contours des (possibles) mandats au sens de l'**art. 5a al. 3 OAT** prévus par le canton de Vaud.

Le VD-PDCn demande aux communes d'évaluer la nécessité de redimensionner leurs zones à bâtir en vérifiant l'adéquation entre leur capacité d'accueil en habitants et la croissance démographique projetée pour les 15 et 25 prochaines années⁸¹⁵. Les communes devant opérer des redimensionnement sont priées de réviser leurs plans d'affectation et de les soumettre pour approbation au canton au plus tard le 30 juin 2021⁸¹⁶. Bien qu'il y ait une limite temporelle aux plans d'affectation des communes et que ces dernières doivent les adapter d'ici à 2021, il est difficile de parler de mandat permettant de vérifier périodiquement la dimension et l'emplacement des zones à bâtir au sens de l' **art. 5a al. 3 lit. a OAT**.

Pour les mandats permettant de construire et densifier de manière efficace et en économisant le sol les zones à bâtir existantes ou nouvellement créées (**art. 5a al. 3 lit. b OAT**), la mesure A11 devrait fournir le socle minimal sur lequel travailler. Nous l'avons mentionné dans la section précédente⁸¹⁷, cette mesure jouait un rôle fondamental pour lutter contre l'étalement urbain dans l'adaptation de 2008. On soulignera également qu'avant même d'être modifiée en vue d'une mise en conformité avec le nouveau droit fédéral, notre Haute Cour en avait déjà affirmé l'adéquation avec l'objectif de créer un milieu bâti compact (**art. 1 al. 2 lit. b LAT**)⁸¹⁸. La mesure étant désormais en voie de modification, nous n'entrerons pas dans les détails sur sa conformité avec le nouveau régime juridique. Nous tenons malgré tout à mentionner que cet avis n'était pas totalement partagé par MAHAIM, qui voyait dans ces mesures (A11 et A12) une limite quantitative relative ne s'appliquant qu'aux périmètres hors centres et, par conséquent, des risques de collisions entre durabilité écologique et dura-

814 C-GPD, p. 22.

815 VD-PDCn, Mesure A11, p. 52.

816 VD-PDCn, Mesure A11, p. 52.

817 Cf. Ch.4.1.1.

818 TF 1C_113/2014 du 3 septembre 2014 c.4.2.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

bilité tridimensionnelle⁸¹⁹. À cet égard, on peut constater que la mesure A12 a été abrogée et ne fait pas partie du projet de VD-PDCn soumis au Grand Conseil vaudois pour adoption⁸²⁰. Cela étant dit, nous pensons que les remarques faites par MAHAIM continuent à s'appliquer à la nouvelle mesure A11, qui instaure encore des limitations quantitatives relatives, à la différence qu'elles sont cette fois-ci valables pour tous les types d'espace du projet de territoire cantonal⁸²¹.

Pour en revenir à la question de la densification, la mesure A11 du VD-PDCn demande assez sommairement aux communes de densifier le territoire urbanisé, de mettre en valeur les réserves et les friches, notamment par la densification, et de respecter la densité des nouvelles zones d'habitations et mixtes représentée par un nombre d'habitants et d'emplois à l'hectare et un IUS (indice d'utilisation du sol⁸²²) minimum pour chaque type d'espace⁸²³. Une indication supplémentaire est donnée pour les localités à densifier, qui sont des périmètres particuliers de certains villages hors centres, caractérisés par une excellente desserte en transports publics (au moins deux trains à l'heure vers un centre cantonal ou une centralité de niveau cantonal en agglomération)⁸²⁴. Dans les différents documents accompagnant cette mesure qui sont mis à la disposition des communes (lignes directrices, fiches techniques), on trouve également quelques informations complémentaires sur la manière d'atteindre cette densification. Ainsi, on parle de potentiel de densification, lorsqu'un terrain est bâti avec des bâtiments qui ne peuvent recevoir de constructions supplémentaires, mais sur lesquels une densification est possible⁸²⁵. Cela peut s'exercer par la démolition/reconstruction, la transformation de locaux existants, notamment l'utilisation des combles ou d'un étage supplémentaire ou encore la réaffectation à des fins de logement de locaux existants (par ex : grange, auberge, bureau postal, etc)⁸²⁶. Les réserves de densification ne doivent cependant être examinées et confirmées que si elles correspondent à un réel potentiel⁸²⁷.

Malgré un degré de précision qui pourrait être plus élevé, nous pensons que ces explications satisfont aux exigences de l'**art. 5a al. 3 lit. b OAT**, étant rappelé que ces dernières sont les moins

819 MAHAIM, p. 332-333.

820 VD-PDCn, Ligne d'action A1, p. 47.

821 VD-PDCn, Mesure A11, p. 48.

822 Cet acronyme n'est explicité à aucun endroit dans le VD-PDCn. Nous en inférons donc qu'il s'agit de l'indice d'utilisation du sol, aussi utilisé dans les fiches techniques (VD-Fiche technique 14 « Cas particuliers : réserves dans les terrains partiellement bâtis et potentiels de densification », N. 2).

823 VD-PDCn, Mesure A11, p. 49.

824 VD-PDCn, Mesure A11, p. 51.

825 VD-Fiche technique 14 « Cas particuliers : réserves dans les terrains partiellement bâtis et potentiels de densification », N. 1.

826 *Ibid.*

827 VD-Lignes directrices, p. 15.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

strictes de tous les mandats⁸²⁸. Une telle affirmation dépend néanmoins de l'incorporation ou non de ces documents dans le plan directeur. En effet, le texte de l'ordonnance demande clairement aux cantons d'inclure les mandats dans leur plan directeur, ce qui n'est formellement pas le cas des fiches techniques et des lignes directrices. Matériellement, un rattachement au VD-PDCn paraît également peu probable, étant donné que les fiches techniques constituent simplement une « aide » à l'application du redimensionnement des zones à bâtir⁸²⁹ et que la procédure proposée par les lignes directrices n'est pas obligatoire pour les communes, qui restent libres de choisir la procédure qui les amènera à être en conformité avec la LAT⁸³⁰. À notre sens, ces actes sont à mi-chemin entre les instructions et les recommandations et doivent, en conséquence, être considérés comme des ordonnances administratives⁸³¹, permettant de déterminer le contenu de l'activité administrative là où l'autorité dispose à l'intérieur de la norme d'une certaine liberté (ordonnance administrative interprétative)⁸³². Vu qu'elles prennent également la forme de recommandations⁸³³, l'effet obligatoire de ces lignes directrices et fiches techniques est donc passablement faible, car elles permettent aux communes de s'en écarter si elles le désirent⁸³⁴.

La conformité de ces deux premiers mandats à l'**art. 5a al. 3 OAT** reste une question ouverte qui devra être résolue par la pratique, si celle-ci se développe un jour⁸³⁵. En revanche, le VD-PDCn introduit une obligation de redimensionnement pour les communes, qui s'apparente fortement au mandat de l'**art. 5a al. 3 lit. c OAT** permettant de garantir par des mesures d'aménagement les surfaces prévues pour le déclassement, mais qui semble aller plus loin. Pour cela, il convient de garder à l'esprit que la liste des mandats de l'**art. 5a al. 3 OAT** n'est pas exhaustive et que, selon les circonstances, d'autres mandats peuvent s'avérer nécessaires et être formulés par application directe de l'**art. 8a al. 1 lit. d LAT** (manière d'assurer la conformité à l'**art. 15 LAT**)⁸³⁶.

Le VD-PDCn requiert des communes qu'elles vérifient l'adéquation entre leur capacité d'accueil en habitants et la croissance démographique projetée dans les limites de la mesure A11 et de l'**art. 15**

828 Cf. Ch.2.2.2.3.I.D.

829 <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/lat-revisee/redimensionnement-des-zones-a-batir/fiches-techniques/> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

830 *VD-Lignes directrices*, p. 9.

831 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 421.

832 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 423-424.

833 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 412.

834 *VD-Lignes directrices*, p. 9. Pour les fiches techniques, il s'agit simplement d'une « aide » à l'application du redimensionnement.

835 Comme on l'a vu plus haut, l'ARE n'a pour l'instant pas traité de la question dans ses examens des plans directeurs. Cf. Ch.3.6.2.

836 *Rapport OAT*, p. 7. Voir aussi Ch.2.2.2.3.I.D.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

LAT⁸³⁷. Pour celles qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir, elles sont priées de réviser leurs plans d'affectation et de le soumettre à l'approbation du canton au plus tard le 30 juin 2021⁸³⁸.

Comme mentionné dans les précédents paragraphes, cette obligation est accompagnée de lignes directrices et de fiches techniques mises à disposition par le canton pour les aider dans cette tâche. Ces documents proposent aux communes une procédure en trois étapes pour redéfinir leurs zones à bâtir⁸³⁹ :

- Adoption d'une vision à quinze ans pour l'aménagement du territoire communal ;
- Exécution des dézonages les plus évidents, généralement à l'extérieur du territoire urbanisé ;
- Traitement du potentiel à l'intérieur du territoire urbanisé.

Pour la première étape, il s'agira surtout de définir le territoire urbanisé de la commune, de développer sa vision à quinze ans, ainsi qu'une stratégie de redimensionnement des zones à bâtir⁸⁴⁰. Pour délimiter le territoire urbanisé, il faut, entre autres, inclure les constructions distantes en principe de moins de 50 mètres les unes des autres, n'englober en principe que les constructions destinées à l'habitation, aux activités économiques et à des besoins publics, exclure en principe, en bordure du périmètre, les terrains inaptes à la construction et ne prendre en compte que les groupes de bâtiments de dix habitations permanentes au moins (ou plus petit en fonction de l'équipement)⁸⁴¹.

Dans la deuxième phase de la procédure, la priorité sera mise sur l'examen et le reclassement des zones à bâtir situées hors des périmètres des centres et des territoires urbanisés⁸⁴². On commencera par les terrains situés dans des zones naturelles ou des zones de protection, ou qui empiètent sur les lisières de forêt, avant d'examiner au cas par cas la meilleure solution (déclassement, zones à constructibilité restreinte, etc.) pour certaines zones partiellement bâties, telles que les zones de villas excentrées et les zones destinées aux résidences secondaires qui ne sont plus conformes au cadre légal fédéral⁸⁴³. La modification du plan d'affectation communal doit porter en tout cas sur ces zones, mais peut aussi concerner les zones excédentaires à l'intérieur du territoire urbanisé, et sera complétée par un rapport d'aménagement, conformément à l'**art. 47 OAT**⁸⁴⁴.

837 VD-PDCn, Mesure A11, p. 52.

838 VD-PDCn, Mesure A11, p. 48 et 52.

839 VD-Lignes directrices, p. 10.

840 VD-Lignes directrices, p. 11.

841 VD-Fiche technique 8 « Délimiter le territoire urbanisé », N. 3. Des exemples cartographiques sont également présentés.

842 VD-Lignes directrices, p. 12.

843 Ibid.

844 VD-Fiche technique 9 « Dézoner hors des centres et des territoires urbanisés », N. 2. Des exemples cartogra-

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

Le dernier échelon de la procédure vise à traiter les réserves qui dépassent les besoins de développement à quinze ans à l'intérieur des périmètres des centres et des territoires urbanisés avant toute extension ou modification de la zone à bâtir communale⁸⁴⁵. Les réserves peuvent être de diverses natures : terrains libres de toute construction ou partiellement bâtis mais disposant de droits inexploités, par exemple⁸⁴⁶. Pour redimensionner ces zones, plusieurs modifications sont possibles, comme l'affectation en zone agricole (**art. 16 LAT**), en zone protégée (**art. 17 LAT**), en un autre type de zones (**art. 18 LAT**), le changement du type de zones à bâtir (**art. 15 LAT**) ou encore le passage en zone intermédiaire (**art. 51 LATC**, utilisé lorsque des besoins sont pressentis dans un horizon compris entre 15 et 25 ans), sachant que la fiche technique considère que seuls les trois premiers types de zones énumérées sont des zones de non-bâtir⁸⁴⁷.

Tous les détails fournis par les lignes directrices et les fiches techniques apporteraient un degré de précision assez élevé au mandat lié au redimensionnement inscrit dans le VD-PDCn, si elles faisaient partie de ce dernier. Cependant, nous l'avons vu plus haut, une telle inclusion n'est formellement et matériellement pas avérée. Indépendamment de ces approfondissements, le VD-PDCn contient tout de même le mandat aux communes de mettre en conformité leurs plans d'affectation, et notamment de les redimensionner d'ici à 2021⁸⁴⁸. Il contient également des principes d'aménagement (interdiction de délivrer un permis de construire sans redimensionnement, réaffectation des réserves excédant les besoins, etc.), qui décrivent aussi ce mandat⁸⁴⁹.

À propos de cette obligation, le VD-PDCn contient une possibilité de « *sanction* ». Ainsi, si une commune ne fait pas approuver son plan d'affectation d'ici au 30 juin 2021, le département en charge de l'aménagement du territoire pourra agir par substitution⁸⁵⁰. Sans le mentionner, le canton se réfère à l'**art. 5a al. 3 lit. d OAT**, qui demande aux cantons de recourir, au plus tard cinq ans après la définition des mesures d'aménagement, à l'exécution par substitution si la commune concernée n'a pris aucune décision de mise en œuvre.

À cela s'ajoutent les mécanismes prévus par la LATC et rappelés dans les documents annexes. À cet

phiques sont également présentés au N. 4.

845 *VD-Lignes directrices*, p. 13.

846 *VD-Fiche technique 13 « Redimensionner à l'intérieur des centres et des territoires urbanisés : la révision du PGA »*, N. 1.

847 *VD-Fiche technique 13 « Redimensionner à l'intérieur des centres et des territoires urbanisés : la révision du PGA »*, N. 2. L'art. 51 al. 2 LATC indique cependant que les zones intermédiaires sont inconstructibles.

848 *VD-PDCn*, Mesure A11, p. 48 et 52.

849 *VD-PDCn*, Mesure A11, p. 50.

850 *VD-PDCn*, Mesure A11, p. 51. Il n'est pas indiqué ce qu'il faut entendre par action par substitution. Nous pensons qu'il faille comprendre ce mécanisme comme permettant au département d'édicter lui-même un plan d'affectation cantonal à la place de la commune, et d'opérer aux redimensionnements souhaités.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

égard, les lignes directrices mentionnent que le canton ne serait pas en droit d'approuver un plan d'affectation d'une commune ne procédant pas à la réduction de ses réserves excédentaires de zones à bâtir, car cela serait contraire à la LAT et au plan directeur⁸⁵¹. Concernant les nouvelles constructions non souhaitées, le canton peut invoquer l'**art. 134 LATC**, précisant que « *le département peut s'opposer à la délivrance d'un permis de construire s'il s'agit d'une zone manifestement trop étendue, ne répondant pas aux critères des articles 48 et 51 LATC.* »⁸⁵² Dans les faits, le canton s'est déjà opposé plusieurs fois à la délivrance de permis de construire depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale⁸⁵³.

La réglementation vaudoise permet donc au canton de garantir le respect de ce mandat de redimensionnement, ce que nous saluons. Il faudra toutefois garder un œil sur la pratique du département en charge de l'aménagement du territoire, qui sera importante dans cette optique.

4.2. Les transferts de droits à bâtir

4.2.1. Généralités fédérales et vaudoises

Face à un mécanisme de droit transitoire qui impose aux cantons de ne pas augmenter la surface totale des zones à bâtir légalisées (**art. 38a al. 2 LAT**), et, par conséquent, une obligation de compensation pour tout nouveau classement en zone à bâtir (**art. 52a al. 2 lit. a OAT**), certains propriétaires et communes vaudois ont décidé d'aller chercher eux-mêmes des surfaces à déclasser dans d'autres communes. Un des premiers cas à pouvoir être cité est celui de la commune de Vufflens-la-Ville. Un groupe de propriétaires a été obligé d'aller chercher lui-même les 12'000 m² nécessaires à déclasser pour pouvoir finaliser son projet d'habitations permettant d'accueillir environ 100 habitants⁸⁵⁴. Un échange de droits à bâtir a également fait l'objet de discussions entre les communes de Chavannes-près-Renens et de Veytaux pour la création d'un centre commercial sur le territoire de la première⁸⁵⁵. Nous allons donc nous intéresser aux conséquences juridiques de ces échanges.

Il sied de distinguer les transferts convenus entre communes de ceux qui se font à l'intérieur des communes. Ces derniers ne posent pas les mêmes problèmes puisqu'ils se font à l'occasion de la révision du plan d'affectation, limité par l'aire maximale de sa zone à bâtir en fonction des besoins dé-

851 VD-Lignes directrices, p. 19.

852 VD-Fiche technique 12 « Éviter les nouvelles constructions non souhaitées – les articles 77 et 134 LATC », N. 3.

853 Durant les six premiers mois de l'année 2016, le canton s'est opposé à 65 reprises contre des permis de construire (« *Berne nous demande d'être plus directifs* », Le Temps du 7 juin 2016, p. 9).

854 *Des privés cherchent à troquer des droits à bâtir*, 24 heures du 13 février 2015, p. 17.

855 *Chavannes reçoit l'aide de Veytaux pour relancer Aligro City*, 24 heures du 2 mars 2016, p. 19. Dans cet article, on apprend que le Parlement de la commune de Veytaux a accepté cet échange.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

montrés pour les quinze prochaines années⁸⁵⁶.

La planification territoriale étant une tâche publique incombant à la collectivité⁸⁵⁷, un échange de zones ne peut intervenir uniquement entre privés, mais doit passer également par les autorités. Ce procédé, aussi appelé système consensuel de déclassement/reclassement de terrains⁸⁵⁸, peut, voire doit impliquer un accord préalable entre les propriétaires des terrains, mais doit passer par les collectivités, de sorte que deux conventions (chacun des propriétaires avec sa commune respective) sont conclues en parallèle⁸⁵⁹. On pourrait également imaginer une relation tripartite d'un côté, entre le propriétaire du terrain à déclasser, sa commune et le promoteur immobilier d'une autre commune visant le déclassement, et un accord entre le promoteur et la commune où le terrain doit être classé en zone à bâtir⁸⁶⁰.

La transaction visant au classement ou déclassement d'une zone à bâtir dans une commune prend la forme d'un contrat de droit administratif (convention portant sur l'exécution d'une tâche publique ou dont l'objet est régi par le droit public), qu'on appelle plus communément « *contrat de planification* »⁸⁶¹. Un tel procédé est admis par une grande partie des réglementations cantonales, que ce soit expressément ou sous d'autres formes qui lui sont liées, telles que pour la garantie de la disponibilité du sol, le droit d'emption en faveur de la commune ou encore le déclassement automatique⁸⁶². La jurisprudence a toutefois montré quelques réticences dans l'admissibilité du contrat en droit de l'aménagement du territoire, bien qu'elle ait confirmé l'intérêt pour une telle construction juridique⁸⁶³.

Parmi les critères à respecter, il est important que le déclassement intervienne avant ou au plus tard au moment du classement⁸⁶⁴. Bien que les contrats soient soumis à la condition suspensive et résolutoire du caractère définitif et exécutoire du classement et déclassement, un recours contre l'un ou l'autre des accords doit être déposé de manière indépendante, car il s'agit de deux objets différents du point de vue de l'aménagement du territoire⁸⁶⁵. Un recours victorieux contre l'un des deux contrats aura donc pour conséquence de faire également tomber l'autre contrat.

L'aspect financier sera sûrement l'un des plus difficiles à mettre en œuvre. Il est d'abord nécessaire

856 BOVAY, *DC 2016*, p. 136.

857 ADANK, p. 19.

858 ADANK, p. 9.

859 BRAHIER/PERRITAZ, p. 64.

860 ADANK, p. 9-10.

861 ADANK, p. 67-68.

862 ADANK, p. 69. Pour plus d'informations sur la nature des différentes mesures, voir ADANK, p. 69 ss.

863 ADANK, p. 74. Pour un exposé de la jurisprudence de la période antérieure à la révision de 2012, voir aussi ADANK, p. 75 ss.

864 BOVAY, *DC 2016*, p. 138 ; *VD-Lignes directrices*, p. 17.

865 *Ibid.*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

de déterminer si le déclassement pourrait induire une demande en expropriation matérielle des propriétaires concernés⁸⁶⁶. Ce montant (ou une partie en tout cas) sera inclus dans le montant que paieront les propriétaires en quête de zones à bâtir. Nous pensons cependant qu'une transaction serait possible pour un prix supérieur à celui de l'expropriation, voire même possible en cas d'exclusion de l'indemnité pour expropriation. En effet, indépendamment de tout transfert de droits à bâtir, un propriétaire foncier peut vendre son terrain, qu'il soit à bâtir ou agricole, pour le prix qu'il le souhaite, sous réserve des dispositions concernant les exploitations et immeubles agricoles de la loi fédérale sur le droit foncier rural⁸⁶⁷. On peut donc imaginer que les propriétaires arrangent une contrepartie financière pour le transfert, même si on constate que la personne concernée par le dézonage n'aurait de toute façon pas eu de compensation économique pour expropriation matérielle.

De l'autre côté, le classement va augmenter la valeur du terrain, ce qui entraînera la perception d'une taxe de plus-value au sens de l'**art. 5 al. 1^{bis} LAT**. Bien que le projet de révision de la LATC prévoit la perception de la contribution par le canton⁸⁶⁸, une clause de perception de plus-value serait envisageable dans le contrat de planification entre les particuliers et la commune concernée⁸⁶⁹. En effet, ces accords sont conclus pour permettre la réalisation d'un projet, ce qui déclencherait la perception de la taxe du côté du classement en zone à bâtir. Si le montant est supérieur à celui de l'expropriation matérielle, il y a lieu de considérer cette transaction comme une vente, déclenchant de la même manière la perception de la taxe, mais du côté du terrain déclassé⁸⁷⁰. Cette taxe influencera le « *prix* » payé pour l'échange, c'est pourquoi les parties peuvent s'arranger pour « *inclure* » ce montant dans la transaction. Ainsi, si un échange de droits à bâtir fait une plus-value de 100, les propriétaires peuvent s'arranger pour reporter tout ou partie de la taxe, par exemple de 20, sur le propriétaire bénéficiant du classement en zone à bâtir. Il faudra toutefois prévoir de reverser cette plus-value au canton.

En plus des exigences mentionnées, il nous paraît judicieux de rappeler que ce processus ne peut être utilisé pour contourner les conditions de l'**art. 15 al. 4 LAT**. Dans ses lignes directrices, le canton de Vaud indique que les procédures doivent respecter le droit fédéral et cantonal, et qu'une commune ne peut dépasser son potentiel d'habitants admis par le plan directeur ou empiéter sur les sur-

866 *Ibid.*

867 RS 211.412.11.

868 *LATC-Projet*, Art. 66, p. 68 s.

869 ADANK, p. 10-11 ; BOVAY, *DC 2016*, p. 138. Ce dernier auteur indique que cela devrait rendre la transaction moins intéressante.

870 Nous semble aller dans le même sens, POLTIER, p. 270-271.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

faces d'assolement⁸⁷¹. Dans un tel cas, le canton ne devrait pas approuver le nouveau classement et les conventions seraient donc nulles.

L'admissibilité de cette structure juridique est controversée dans la doctrine. Certains auteurs critiquent ce système, car il permet à des communes déjà surdimensionnées d'éviter un dézonage inévitable en temps normal⁸⁷². En plus, le terme « *droit à bâtir* » n'est plus approprié, en raison du surdimensionnement qui empêche la construction (le terrain ne remplissant plus les conditions légales)⁸⁷³. Une autre opinion dans la littérature prône la conformité d'un tel accord avec le nouveau droit, si les exigences de l'**art. 15 LAT** sont respectées⁸⁷⁴. Cet avis est suivi par le canton de Vaud qui, dans ses documents d'aide au redimensionnement, encadre dans les grandes lignes la pratique qu'il entend instaurer en lien avec ces échanges⁸⁷⁵.

Il est vrai que le fait d'aller chercher des communes prêtes à réduire leurs zones à bâtir qu'elles auraient déjà dû réduire par le passé peut paraître injuste du point de vue des collectivités qui ont réussi à garder un dimensionnement acceptable de leur surface constructible et qui, sous le régime de droit transitoire, par exemple, se voient obligées de troquer quelques hectares supplémentaires pour accueillir les nouveaux arrivants. Une interdiction stricte serait toutefois exagérée à notre sens. Les communes gardent une certaine indépendance dans leur planification, ce qui inclut la possibilité de s'arranger avec leurs habitants pour la planification du territoire, pour autant que cela respecte la LAT et le droit cantonal d'exécution. De plus, permettre aux autorités communales de s'arranger entre elles ne signifie pas que le dézonage n'interviendra pas, car les cantons doivent s'assurer que les communes surdimensionnées en zones à bâtir les réduisent. Nous pensons également que les propriétaires concernés par le déclassement accepteront plus facilement cette mesure, car ils se voient intégrés au processus et possiblement rémunérés. Un échange bien encadré et en accord avec les exigences du droit fédéral, surtout celles de l'**art. 15 LAT**, serait donc, à notre sens, admissible.

4.2.2. La situation pendant le droit transitoire

Nous l'avons remarqué dans la première partie⁸⁷⁶, les **art. 38a al. 2 LAT** et **52a al. 2 OAT** imposent aux cantons de ne pas augmenter leur surface totale de zones à bâtir légalisées et de procéder par compensation pour tout nouveau classement jusqu'à l'approbation du plan directeur par le Conseil

871 *VD-Lignes directrices*, p. 17.

872 BRAHIER/PERRITAZ, p. 64, qui parlent, à cet égard, de « *bourse* » des terrains à bâtir ; ADANK, p. 10 questionne également l'admissibilité d'un tel échange de terrains.

873 BRAHIER/PERRITAZ, p. 64.

874 BOVAY, *DC 2016*, p. 137-138.

875 *VD-Lignes directrices*, p. 17.

876 Cf. Ch.2.3.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

fédéral, au plus tard jusqu'à cinq ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle. La question des transferts de droits à bâtir a donc beaucoup d'importance pour tous les cantons se trouvant encore dans ce régime transitoire, comme le canton de Vaud. À cet égard, les autorités vaudoises voient en ce mécanisme d'échange de zones une problématique strictement liée au droit transitoire⁸⁷⁷, bien que nous ne voyons pas ce qui justifie une telle restriction⁸⁷⁸.

En parallèle au délai de cinq ans prévu par l'**art. 38a al. 1 LAT** pour l'adaptation des plans directeurs, un autre délai quinquennal court depuis l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012. Il s'agit de l'échéance fixée par l'**art. 38a al. 4 OAT** visant l'établissement d'une compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs résultant des exigences de l'**art. 5 LAT**. Cet alinéa est complété par l'**art. 38a al. 5 LAT**, qui interdit aux cantons de créer de nouvelles zones à bâtir à l'échéance des cinq ans. Si l'on s'en tient au texte légal, la seule sanction prévue interviendra après la période transitoire. Pendant celle-ci, les propriétaires et communes des cantons n'ayant pas adopté le système de l'**art. 5 LAT** ne sont pas obligés, à notre avis, d'inclure cette taxe de plus-value dans leurs négociations, car ni le droit fédéral, ni le droit cantonal ne le leur demande⁸⁷⁹. Ainsi, dans le canton de Vaud, tant que le projet de LATC-révisé, en particulier les art. 62 ss. P-LATC⁸⁸⁰, n'entrera pas en force, les propriétaires fonciers et les communes n'auront pas à prendre des mesures pour garantir la perception de cette taxe.

Dans l'hypothèse improbable d'une approbation du VD-PDCn postérieure à l'adoption des nouvelles dispositions sur la plus-value et d'une période de droit transitoire toujours en cours, les négociations devraient alors prendre en compte cette taxe de plus-value (devenue exigence cantonale et fédérale), car cela influencera le prix.

4.2.3. La situation postérieure au droit transitoire

Dans cette section, nous partons du principe que l'approbation du plan directeur est intervenue dans les temps, faisant tomber le régime de l'**art. 38a al. 2 LAT**. Pour un canton ayant un TCU inférieur à 100 %, cela implique une obligation de compensation pour toutes les nouvelles mises en zone constructible, voire une exigence de surcompensation, si le taux se trouve sous la barre des 95 %⁸⁸¹.

877 Les lignes directrices sont claires sur le sujet. Les échanges de droits à bâtir sont possibles « [j]usqu'à l'adoption par la Confédération de la 4^e adaptation du Plan directeur cantonal » (VD-Lignes directrices, p. 17).

878 Comme l'indique le titre de la section suivante, nous sommes de l'avis qu'un tel échange est également possible pendant de le droit transitoire. Cf. Ch.4.2.3.

879 BOVAY, *DC 2016*, p. 138 semble, en revanche, affirmer que cette taxe s'appliquerait déjà pendant la période transitoire. En effet, il ne différencie pas la situation découlant de l'art. 38a al. 4 LAT et celle après les cinq ans de délai.

880 *LATC-Projet*, Art. 63 ss., p. 68 s.

881 Cf. Ch.2.2.3.3.VIII.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

La possibilité de faire des échanges aurait donc encore du sens et serait même utile.

Pour le canton de Vaud, le TCU devrait dépasser les 100 %⁸⁸², ce qui implique que ses communes ne seront pas soumises à l'obligation de (sur)compensation. Un transfert de droits à bâtir ne se justifierait donc plus autant qu'en régime transitoire, même s'il resterait toujours hypothétiquement possible. On pourrait imaginer des cas d'application, notamment pour coordonner la planification au niveau régional ou si le canton décide de revoir à la baisse sa politique d'étalement urbain. Ce mécanisme continue de garder son utilité, même au-delà de l'approbation du plan directeur par le Confédération.

On l'a vu⁸⁸³, le canton de Vaud ne semble pas avoir l'intention de vouloir étendre cette pratique au-delà du droit transitoire⁸⁸⁴. Cela serait cependant utile pour les nombreuses communes vaudoises qui doivent réduire leurs zones à bâtir.

4.3. Droit transitoire dans le canton de Vaud – Thèmes choisis

Comme mentionné plus haut⁸⁸⁵, certaines communes vaudoises sont en froid avec le nouveau droit fédéral de l'aménagement du territoire et déplorent l'incertitude qui règne pendant la période prévue par l'**art. 38a al. 2 LAT**. À cet égard, il est surprenant de constater que des municipalités auraient incité les propriétaires fonciers à réaliser leur bien-fonds avant que l'obligation de dézoner n'intervienne⁸⁸⁶.

Plusieurs thématiques en lien avec le droit transitoire dans le canton de Vaud pourraient être traitées. Par souci de brièveté, nous avons décidé de nous intéresser à trois problématiques qui ont passablement occupé les tribunaux et les autorités de planification ces derniers temps. Dans l'ordre, nous analyserons donc quelques cas de jurisprudence en relation avec l'interprétation de l'**art. 52a al. 2 OAT**, l'affaire du plan d'affectation de la commune de Montreux et la question des zones réservées.

4.3.1. L'art. 52a al. 2 OAT ; une interprétation vaudoise ?

Nous le savons désormais⁸⁸⁷, le droit transitoire impose aux cantons de ne pas augmenter leur surface constructible (**art. 38a al. 2 LAT**). Un nouveau classement en zone à bâtir n'est possible qu'en cas de déclassement antérieur ou simultané, ou si l'une des deux autres exceptions est remplie (**art.**

882 Cf. Ch.4.1.1.

883 Cf. Ch.4.2.2.

884 *VD-Lignes directrices*, p. 17.

885 Cf. Ch.4.

886 *Se dépêcher de construire avant les restrictions, mais en silence*, 24 heures des 17-18 octobre 2015, p. 11.

887 Cf. Ch.2.3.

52a al. 2 OAT).

L'application de cet **art. 52a al. 2 OAT** a fait l'objet de nombreuses querelles juridiques entre les autorités vaudoises et l'ARE. Nous pensons qu'une étude jurisprudentielle se justifie à cet égard.

Avant cela, une particularité mérite d'être soulevée et analysée. Peu après l'entrée en vigueur de la révision de la LAT, le Conseil d'État vaudois a édicté une directive d'application de l'**art. 52a OAT**. Au même titre que les lignes directrices ou les fiches techniques d'aide au redimensionnement des zones à bâtir, il s'agit d'une ordonnance administrative interprétative⁸⁸⁸. Cette directive vise donc à fournir aux communes l'interprétation cantonale de ladite disposition.

Selon cette directive, les projets répondant à des besoins publics (**art. 52a al. 2 lit. b OAT**) sont admissibles durant la période transitoire, si l'infrastructure revêt une très grande importance pour le canton et qu'elle présente un caractère d'urgence, notamment si la construction doit avoir lieu sans retard pour faire face à ce besoin⁸⁸⁹. Si ces conditions sont remplies, aucune compensation n'est exigée⁸⁹⁰. Sur ces points, la directive reprend largement les explications fournies par le Rapport OAT⁸⁹¹.

Pour faciliter la compréhension de la **lettre c**, le Conseil d'État donne des exemples de zones d'importance cantonale. Sont considérées comme telles des zones se trouvant dans : des projets d'agglomérations reconnus par le canton (mesures R11 à R15 du VD-PDCn), des centres cantonaux ou régionaux (mesure B11 du VD-PDCn), des pôles de développement économique (mesure D11 du VD-PDCn) et des sites stratégiques de développement (mesure B31 du VD-PDCn)⁸⁹². Bien que les mesures B11⁸⁹³ et D11⁸⁹⁴ devraient être quelque peu remaniées par la quatrième adaptation du plan directeur, l'effort d'exemplification de la part des autorités vaudoises pour simplifier la compréhension de l'**art. 52a al. 2 lit. c OAT** mérite d'être souligné.

Ces exemples ne sont cependant pas suffisants à eux-seuls pour justifier l'application de cet article. En effet, il est également exigé que ces zones répondent à une nécessité urgente et que des mesures de planification visant à la compensation de ces zones par des déclassements d'ampleur équivalente soient prises⁸⁹⁵. À propos de ces mesures, la directive indique que le Département du territoire et de l'environnement devait établir une liste des communes affectées par la mesure A12 du plan directeur

888 Cf. Ch.4.1.2.

889 *VD-Directive 52a OAT*, p. 4.

890 *Ibid.*

891 *Rapport OAT*, p. 30. Voir aussi Ch.2.3.

892 *VD-Directive 52a OAT*, p. 4.

893 *VD-PDCn*, Mesure B11, p. 111 ss.

894 *VD-PDCn*, Mesure D11, p. 212 ss.

895 *VD-Directive 52a OAT*, p. 4-5.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

et des surfaces à dézoner par commune⁸⁹⁶. Pour rappel, cette mesure vise le redimensionnement des zones à bâtir des communes hors centres ayant des réserves au moins deux fois supérieures aux besoins pour les quinze années à venir⁸⁹⁷. La prochaine version du VD-PDCn devrait toutefois abroger cette mesure⁸⁹⁸.

4.3.1.1. L'affaire d'Orbe (arrêt TF 1C_562/2015 du 25 mai 2016) ; confondre vitesse et précipitation ?

« *Nous avons été lâchés, alors que nous sommes en plein boom économique et démographique* »⁸⁹⁹ ; telle était la réaction de l'exécutif vaudois au lendemain du verdict du Tribunal fédéral cassant la décision d'étendre la zone industrielle d'Orbe sur des terres agricoles.

Ce litige opposait la commune d'Orbe et le Département cantonal du territoire et de l'environnement du canton de Vaud (représenté par le SDT) à l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Il concernait la révision d'un plan partiel d'affectation impliquant un empiètement des zones d'activités artisanales et industrielles sur la zone agricole de 42'000 m², qui se trouve dans le site stratégique Orbe-Sud défini dans le cadre de la politique des pôles de développement. Le Conseil communal d'Orbe, ainsi que le Département, avaient tous deux approuvé cette extension, précisant que la commune était entièrement exemptée de son obligation de déclasser des zones à bâtir en compensation de l'extension prévue, conformément à l'**art. 52a al. 2 lit. c OAT**. L'ARE a recouru contre cette décision auprès de la CDAP et, après avoir été déboutée, auprès du TF.

Juridiquement, il était question de déterminer ce qu'il fallait entendre par « *autres zones d'importance cantonale créées pour répondre à une nécessité urgente* » au sens de l'article susmentionné⁹⁰⁰. Au vu de la section précédente⁹⁰¹ et des considérants de l'arrêt⁹⁰², il semble s'agir de zones se trouvant dans des pôles de développement (mesure D11 du VD-PDCn). Opérant une interprétation assez stricte du texte légal, le TF mentionne que le critère de la zone d'importance cantonale ne peut découler de sa seule présence dans un pôle de développement, mais qu'il faut également que le projet soit d'intérêt cantonal⁹⁰³. Sans se prononcer définitivement, les juges de Mon-Repos paraissaient dénier la qualité d'importance cantonale au projet en question, bien qu'il créait 450 emplois, dans une

896 *VD-Directive 52a OAT*, p. 5.

897 MAHAIM, p. 307.

898 *VD-PDCn*, Ligne d'action A1, p. 47.

899 « *Nous avons été lâchés, alors que nous sommes en plein boom* », 24 heures du 27 mai 2016, p. 19.

900 TF 1C_562/2015 du 25 mai 2016, c.2.2.3 et c.3.

901 Cf. Ch.4.3.1.

902 TF 1C_562/2015 du 25 mai 2016, c.3.

903 *Ibid.*

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

région où l'entreprise agro-alimentaire concernée est déjà active et qui fait face à une pénurie de terrains⁹⁰⁴. Selon nous, ces circonstances permettraient d'admettre la réalisation de l'exigence d'importance cantonale du projet, même si cela n'aurait rien changé au résultat du recours.

En revanche, la question de l'urgence, seule condition de l'**art. 52a al. 2 lit. b et c OAT** permettant de déroger à l'obligation de compensation simultanée prévue par l'**art. 52a al. 2 lit. a OAT**⁹⁰⁵, a été décisive pour l'issue de l'affaire. En effet, « *la condition de l'urgence suppose que l'affectation en zone à bâtir soit nécessaire à la réalisation de projets ne souffrant aucun délai.* »⁹⁰⁶ À cet égard, la création d'emplois, bien que répondant à un intérêt public général, ne suffisait pas à qualifier le projet d'urgent, étant donné qu'elle ne découlait pas de circonstances particulières. De plus, seule une partie de la nouvelle zone constructible était concernée, laissant une grande partie libre de tout projet⁹⁰⁷. Le recours de l'ARE a donc été admis⁹⁰⁸.

La position adoptée par notre Haute Cour dans cet arrêt est convaincante. Le régime voulu par les **art. 38a al. 2 LAT** et **52a al. 2 OAT** est très clair ; la surface constructible ne peut augmenter tant que le plan directeur cantonal n'est pas approuvé et tout nouveau classement doit être accompagné d'un déclassement simultané. Seul le caractère urgent d'un projet important permet de déroger à l'exigence de simultanéité du dézonage, mais il ne doit être admis que de manière restrictive.

Vu que le projet répond à un besoin de la région et que le VD-PDCn devrait bientôt être approuvé, nous ne voyons pas de motif qui empêcherait sa mise en zone à bâtir lorsque le canton ne sera plus soumis au moratoire de ses zones à bâtir. Un examen des conditions supplémentaires posées par l'**art. 15 LAT** nous semble cependant nécessaire, étant donné que la question des besoins n'est pas le seul critère permettant de classer un terrain en zone constructible⁹⁰⁹.

En conclusion, on peut dire que cet arrêt pose de bonnes bases en matière de droit transitoire et qu'à l'avenir, le canton de Vaud devra éviter de confondre vitesse et précipitation⁹¹⁰.

4.3.1.2. L'affaire de Coppet (arrêt CDAP AC.2015.0011 du 18 mars 2016)

Comme pour le litige opposant la commune d'Orbe et la canton de Vaud à la Confédération, cette

904 *Ibid.*

905 TF 1C_526/2015 du 25 mai 2016, c.2.2.2.

906 TF 1C_526/2015 du 25 mai 2016, c.3.

907 *Ibid.*

908 TF 1C_526/2015 du 25 mai 2016, c.4.

909 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 148-149. Voir aussi Ch.2.2.3.3.III.

910 De manière similaire, le TF demande aux autorités vaudoises d'éviter de « *confondre nécessité et urgence* » (TF 1C_526/2015 du 25 mai 2016, c.3.).

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

affaire naît également d'un désaccord entre les autorités vaudoises et coppétanes d'un côté, et les autorités fédérales de l'autre, sur l'application de l'**art. 52a al. 2 lit. a OAT**.

Le litige portait sur l'acceptation de la commune de Coppet et sur l'approbation successive du DTE d'un plan partiel d'affectation visant notamment la création de logements à loyer modique pour des personnes n'ayant comme unique ressource que l'AVS ou l'AI, l'extension des infrastructures de l'établissement scolaire et la construction d'un parking collectif souterrain. Le recours de l'ARE portait sur la manière de calculer la compensation entre les terrains nouvellement affectés à la zone à bâtir et les surfaces affectées à la zone agricole. Selon les déterminations du DTE, les classements en zones à bâtir (5'890 m²) étaient largement couverts par les déclassements (10'343 m²), laissant même un excédent de 4'453 m² pour des compensations futures.

En droit, il était décisif de déterminer ce qu'il fallait entendre par « *classement en zones à bâtir nécessitant un déclassement* » au sens de l'**art. 52a al. 2 lit. a OAT**. Parmi les surfaces concernées, il y avait une parcelle devant accueillir la construction d'un parking souterrain. Le canton et la commune estimaient que cette zone constructible, d'une superficie approximative de 9'000 m², ne pouvait être qualifiée à proprement parler de « *nouvelle zone à bâtir* », étant donné qu'elle se situait sous une zone inconstructible de site construit protégé à vocation paysagère. Par conséquent, la superposition d'une zone constructible avec une zone non constructible ne nécessitait aucune compensation⁹¹¹. Cela n'est pas l'avis du tribunal. Bien qu'on puisse considérer la partie Nord de la nouvelle zone de site construit protégé comme de la zone à protéger au sens de l'**art. 17 LAT**, un parking souterrain de cette ampleur « *constitue une infrastructure propre à la zone à bâtir, tant par sa fonction que ses effets sur l'environnement.* »⁹¹² De plus, conformément à l'**art. 48 LATC**, la superposition de diverses zones ne pouvait intervenir qu'entre deux zones à bâtir⁹¹³. Cette zone à bâtir de 9'000 m² aurait donc dû être compensée au sens des **art. 38a LAT** et **52a al. 2 lit. a OAT**⁹¹⁴.

Une possibilité de compensation devait être garantie par la partie Sud-Est de la zone de site construit protégée (censée être inconstructible), qui remplace la zone ancienne ville⁹¹⁵. Les juges

911 CDAP AC.2015.0011 du 18 mars 2016, c. 4e.

912 *Ibid.*

913 CDAP AC.2015.0011 du 18 mars 2016, c. 4e. Par superposition, il faut comprendre ici une zone sur une autre, comme dans le cas d'un jardin sur un parking souterrain. Dans le projet de révision de la LATC, cet article devrait être abandonné (voir *LATC-Projet*, Art. 28, p. 62). Nous pensons cependant que cette possibilité de superposition devrait rester une problématique liée à la zone à bâtir, si ce projet est adopté, mais la question reste ouverte.

914 CDAP AC.2015.0011 du 18 mars 2016, c. 4e.

915 CDAP AC.2015.0011 du 18 mars 2016, c. 4f. Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que le considérant 4f n'existe pas explicitement dans l'arrêt. Toutefois, cela nous paraît être une erreur de rédaction, car le considérant 4 suit l'ordre alphabétique jusqu'à la lettre e, avant de répéter cette lettre e et revenir à la lettre d (trois pages plus loin) pour passer finalement au considérant 5. Ainsi, nous estimons que le second e aurait dû être un f et que le second d

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

cantonaux rappellent qu'une zone à bâtir peut aussi comprendre des mesures de protection au sens de l'**art. 17 LAT**⁹¹⁶. Dans le cas d'espèce, le règlement du plan partiel d'affectation permettait expressément une augmentation de 20 % de la surface bâtie, l'implantation de constructions nouvelles à l'intérieur du périmètre d'évolution et la possibilité de transformer ou démolir et reconstruire certaines constructions. Malgré l'intention de vouloir modifier l'affectation de la zone, le potentiel de construction et les caractéristiques concrètes de la partie bâtie rendaient la zone constructible au sens du droit fédéral, ce qui implique qu'elle ne pouvait pas servir de compensation pour les classements en zones à bâtir⁹¹⁷. Il en découlait un déficit en zone non-constructible d'environ 9'000 m² et, par conséquent, une violation du droit fédéral transitoire⁹¹⁸. Le recours de l'ARE a été admis.

Nous trouvons ce jugement satisfaisant. Au travers des considérants, le tribunal vaudois a insisté sur l'importance de la distinction entre le territoire bâti et non-bâti. À notre sens, il renforce même la portée de l'**art. 38a al. 2 LAT**, car il ne suffit pas de s'arrêter au classement de la zone pour déterminer si celle-ci est réellement constructible ou non. Il est également nécessaire d'examiner les circonstances concrètes du terrain pour déterminer son caractère de zone à bâtir. Ainsi, il ne suffit pas « d'enterrer » les zones ou de les faire passer en zone à constructibilité restreinte pour les rendre inconstructibles. Cela devrait aussi valoir, à notre sens, pour la période postérieure au droit transitoire et pour l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées, qui incombera à de nombreuses communes dans le canton de Vaud.

4.3.1.3. La révision du plan général d'affectation de Montreux – les problèmes d'un plan de première génération

Le plan général d'affectation de la commune de Montreux devait être le précurseur des plans vaudois dans la mise en œuvre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Ce PGA avait d'ailleurs amputé de 70'000 m² la zone à bâtir montreuusienne pour se conformer à la LAT⁹¹⁹. Qualifié « d'exemplaire » par le canton, il n'a pas passé la rampe de l'examen de la Confédération, qui a déposé un recours à la CDAP contre son adoption⁹²⁰.

Le problème soulevé par l'ARE a trait à la validité des zones à bâtir de la commune de Montreux. En effet, son PGA datant de 1972, se pose de la question de la conformité à la LAT. Pour com-

était en réalité un g.

916 *Ibid.*

917 *Ibid.*

918 CDAP AC.2015.0011 du 18 mars 2016, c. 4g.

919 *Montreux sacrifie un quartier potentiel à la LAT*, 24 heures du 17 juin 2015, p. 19.

920 *La Confédération ne veut pas du PGA « exemplaire » de Montreux*, 24 heures du 9 septembre 2015, p. 19.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

prendre l'argument de l'autorité fédérale, et les conséquences que cela peut avoir, il faut s'intéresser à d'autres dispositions finales, soit les **art. 35** et **36 LAT**.

L'**art. 35 al. 1 lit. b LAT** demande aux cantons de veiller à ce que « *les plans d'affectation soient établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.* » Cette entrée en vigueur étant intervenue le 1^{er} janvier 1980, le défaut de mise en œuvre communale au 1^{er} janvier 1988 avait pour conséquence de faire perdre la validité de plan d'affectation de Montreux et, en particulier de la délimitation de la zone à bâtir, réglée par l'**art. 36 al. 3 LAT**⁹²¹.

Conformément à cet **art. 36 al. 3 LAT**, aussi longtemps que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, à moins que le canton n'en dispose autrement. Une parcelle hors de la partie largement bâtie de l'agglomération est donc réputée inconstructible et une autorisation de construire ne peut être délivrée qu'en respectant les conditions de l'**art. 24 LAT** sur les constructions hors de la zone à bâtir⁹²². Il s'agit donc d'une norme de substitution fédérale qui permet la séparation entre le territoire constructible et non constructible, considérée comme une tâche constitutionnelle fondamentale en matière d'aménagement du territoire⁹²³. Le droit cantonal peut également prévoir une délimitation de la zone à bâtir, qui s'appliquerait à la place du régime fédéral de substitution⁹²⁴.

L'application de l'**art. 36 al. 3 LAT**, ou du droit cantonal, a toutefois une conséquence très importante, qui s'est avérée décisive dans le cas du PGA montreusien ; même si elles respectent matériellement la LAT, les zones à bâtir provisoires ne peuvent pas être considérées comme des zones à bâtir au sens de la LAT, parce qu'elles n'ont pas été adoptées dans le cadre d'une procédure suffisamment démocratique (**art. 4 al. 2 LAT**) et par l'autorité compétente en matière de planification⁹²⁵. Étant donné que l'**art. 52a al. 2 lit. a OAT** requiert des cantons le déclassement d'une surface au moins équivalente pour tout nouveau classement en zone à bâtir, la délimitation des zones constructibles lors de l'adoption d'un premier PGA post-LAT en 2015 doit être considérée comme apportant de nouveaux classements en zones à bâtir, du moins pour la partie se trouvant en dehors de l'agglomération qui est déjà largement bâtie⁹²⁶. Autrement dit, avant cette date, l'ensemble du territoire de la commune de Montreux se trouvant hors du milieu bâti faisait office de territoire non constructible

921 RUCH, Art. 35 N. 7 ; HÄNNI, p. 151 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 35 N. 5-6.

922 ATF 120 Ib 76, c.4a. ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 126.

923 RUCH, Art. 36 N. 24 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 36 N. 19.

924 RUCH, Art. 36 N. 25.

925 WALDMANN/HÄNNI, Art. 36 N. 22.

926 Une telle hypothèse se base sur la conformité de telles zones à la LAT, ce que nous trouvons douteux.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

au sens du droit fédéral. Ainsi, une parcelle constructible selon l'ancien PGA de Montreux, qui se trouvait hors de l'agglomération largement bâtie avant le premier PGA post-LAT et qui a été confirmée avec l'adoption de ce plan en 2015, doit être considérée comme un nouveau classement, nécessitant une compensation au sens de l'**art. 52a al. 2 OAT**.

Cette situation ne concerne pas uniquement Montreux, mais aussi une dizaine d'autres communes dans le canton de Vaud⁹²⁷. Bien que les répercussions sur la planification de la commune et du canton soient fortes, nous pensons qu'elles se justifient sous l'angle juridique, ce d'autant plus que la commune avait largement le temps d'adapter son PGA de 1972 depuis l'entrée en vigueur de la LAT. Les autres collectivités devant adopter leur premier plan d'affectation post-LAT pourront toutefois le faire sans obligation de compensation, une fois que le plan directeur vaudois sera approuvé et que le canton ne sera plus soumis au régime du droit transitoire⁹²⁸.

À titre indicatif, on relèvera que la commune de Montreux, le canton de Vaud et la Confédération sont parvenus à un accord prévoyant le non-classement de bon nombre de zones de verdure, considérées jusque-là comme constructibles, sans qu'il soit nécessaire de continuer la procédure devant les autorités judiciaires vaudoises⁹²⁹.

4.3.2. La zone réservée comme *modus operandi* de prédilection et les autres instruments vaudois à disposition

Avec la révision de la LAT, beaucoup de communes vaudoises se retrouvent dans des situations difficiles à gérer en matière de planification territoriale. Outre les problèmes que nous avons soulevés pour les cas d'Orbe, Coppet et Montreux, la plupart des communes vaudoises se retrouvent dans une situation de surdimensionnement⁹³⁰. Ainsi, en plus des problèmes de compensation à gérer pour tout nouveau classement durant le droit transitoire, ces communes doivent faire attention à ne pas « *aggraver* » la situation pendant cette période⁹³¹, pour pouvoir garantir la réduction des zones à bâtir qui leur sera demandée une fois le plan directeur approuvé par le Conseil fédéral.

Parmi les mesures possibles, la plus avancée reste le dézonage direct de zones à bâtir, comme déjà

927 *La Confédération ne veut pas du PGA « exemplaire » de Montreux*, 24 heures du 9 septembre 2015, p. 19.

928 À cet égard, il sera intéressant de voir la pratique qui se développera dans les autres cantons qui auront, même après la fin du droit transitoire, une obligation de compensation, car ils sont (nettement) surdimensionnés.

929 *Montreux a revu son PGA en accord avec Berne*, 24 heures des 3-4 septembre 2016, p. 14.

930 Cf. Ch.4.1.1.

931 Par « *aggraver* », il faut comprendre le fait de permettre aux propriétaires fonciers de construire sur un terrain vierge, plutôt mal placé ou mal équipé, rendant le futur déclassement compliqué et sujet à une possible indemnisation pour expropriation matérielle.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

pratiqué par la commune de Valbroye⁹³². D'autres villages ont opté pour une mesure encore plus forte, mais provisoire, qui consiste à « *geler* » les constructions en inscrivant leurs zones à bâtir en zone réservée au sens de l'**art. 27 LAT** ou de l'**art. 46 LATC**. Ainsi, par prudence, les Municipalités de Tévenon⁹³³ et de Founex⁹³⁴ ont décidé de bloquer toutes les constructions sur leur territoire en application de ces articles.

La zone réservée (« *Planungszone* », « *Zona di pianificazione* »), à ne pas confondre avec la zone de réserve de l'**art. 18 al 2 LAT**⁹³⁵, a pour but de suspendre la constructibilité des secteurs sur lesquels des plans doivent être révisés, modifiés ou élaborés⁹³⁶. Il s'agit de garantir provisoirement la planification telle qu'elle a été envisagée en écartant tout ce qui pourrait y faire obstacle (portée uniquement négative)⁹³⁷. Malgré son caractère temporaire, la zone réservée est contraignante pour les particuliers et semble même être sur un pied d'égalité avec la planification d'affectation pour le TF⁹³⁸, ce qui est contesté par une partie de la doctrine, qui lui préfère le caractère de décision administrative⁹³⁹. Elle constitue même une atteinte à la garantie de la propriété au sens de l'**art. 26 Cst.**, qui ne peut être justifiée que si les exigences de l'**art. 36 Cst.** sont remplies⁹⁴⁰. À cet égard, les fiches techniques d'aide à l'application du redimensionnement des zones à bâtir donnent un exemple d'intérêt public prépondérant (volonté sérieuse d'aménager et admissibilité du projet) et rappellent qu'une telle zone n'est possible que si les buts et les principes régissant l'aménagement du territoire l'exigent⁹⁴¹.

Pour pouvoir délimiter des zones réservées, il faut respecter les trois conditions de l'**art. 27 LAT**. Premièrement, l'utilisation de cette zone n'est possible que pour garantir le déroulement correct de l'élaboration et de l'adoption du plan d'affectation et de ses règlements⁹⁴². Par « *plan d'affectation* », il faut comprendre tous les actes qui le constituent, que ce soit le premier plan ou sa modification ultérieure⁹⁴³. Ainsi, lorsqu'une zone réservée est délimitée, il faut pouvoir prouver que les circonstances se sont sensiblement modifiées et qu'une adaptation du plan est nécessaire (**art. 21 al. 2**

932 BLIND/PERREGAUX DUPASQUIER, p. 10 ; *Sentiment d'impuissance face au dézonage massif*, 24 heures du 11 décembre 2015, p. 21.

933 BLIND/PERREGAUX DUPASQUIER, p. 10 ; *En pionnière, Tévenon met le holà à son bétonnage*, 24 heures des 10-11 octobre 2015, p. 14.

934 *Bloquer pour mieux contrôler*, La Côte du 12 octobre 2016, p. 5.

935 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 199.

936 *VD-Fiche technique 10 « Définir des zones réservées »*, N. 1.

937 HÄNNI, p. 241 ; RUCH, Art. 27 N. 21 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 5.

938 ATF 105 Ia 108 c.2 ; voir aussi WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 9.

939 RUCH, Art. 27 N. 22 et références citées.

940 HÄNNI, p. 243 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 10 ss ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 200 s.

941 *VD-Fiche technique 10 « Définir des zones réservées »*, N. 2.

942 WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 19.

943 RUCH, Art. 27 N. 35 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 19.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

LAT)⁹⁴⁴. Vu la récente révision de la LAT et l'obligation d'adaptation des plans directeurs, on peut dire que cette condition est remplie pour les communes qui souhaiteraient se servir de cet outil en attendant l'approbation du plan directeur cantonal.

Deuxièmement, une zone réservée n'est possible que pour des territoires exactement délimités⁹⁴⁵. Cet instrument ne permet donc pas aux autorités de déterminer plus de surfaces de réserves dans l'espace que ce qui est nécessaire à la réalisation de la planification d'affectation⁹⁴⁶. En conséquence, le périmètre d'une zone réservée peut se définir de deux façons différentes⁹⁴⁷. Dans un premier cas de figure, la collectivité décide de cibler les secteurs d'urbanisation ou les portions du territoire communal qui seront touchés par la zone (périmètre ciblé)⁹⁴⁸. Une telle solution est par exemple envisageable « *sur l'ensemble des terrains non bâtis et partiellement bâtis qui, si rien n'est entrepris, sont susceptibles de modifier considérablement l'état des réserves à bâtir.* »⁹⁴⁹ Cette solution a été retenue par le Conseil communal de Founex, qui devrait classer en zone réservée l'ensemble des parcelles à bâtir du village, à l'exception des zones d'utilité publique, comme les écoles ou la salle communale⁹⁵⁰. Dans une seconde alternative, il est possible de faire passer l'ensemble des zones à bâtir du territoire communal en zones réservées, indépendamment du statut du bâti (périmètre global)⁹⁵¹. Par exemple, une commune peut opter pour un tel procédé lorsqu'elle est dans l'attente de l'établissement de sa vision communale sur le dimensionnement de la zone à bâtir⁹⁵². La Municipalité de Tévenon s'est inspirée de cette manière de faire pour son territoire. En effet, elle ne s'est pas arrêtée à la zone à bâtir dans la définition de la zone réservée, mais l'a appliquée à l'entier des parcelles communales⁹⁵³. Nous avons quelques doutes concernant la proportionnalité d'une telle mesure, notamment sous le volet de la nécessité⁹⁵⁴. Elle a toutefois été admise par la doctrine⁹⁵⁵ et par le Tribunal cantonal⁹⁵⁶.

Troisièmement, une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus, avec une possibilité de prolongation, si celle-ci est prévue par le droit cantonal (**art. 27 al. 2 LAT**). Cette restriction

944 HÄNNI, p. 241 s. ; RUCH, Art. 27 N. 36 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 24.

945 RUCH, Art. 27 N. 31 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 21.

946 WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 21.

947 VD-Fiche technique 10 « Définir des zones réservées », N. 3.

948 Ibid.

949 Ibid.

950 Bloquer pour mieux contrôler, La Côte du 12 octobre 2016, p. 5.

951 VD-Fiche technique 10 « Définir des zones réservées », N. 3.

952 Ibid.

953 BLIND/PERREGAUX DUPASQUIER, p. 10 ; *En pionnière, Tévenon met le holà à son bétonnage*, 24 heures des 10-11 octobre 2015, p. 14.

954 Nous nous demandons si une zone réservée limitée à la zone à bâtir n'aurait pas été suffisante à cet égard.

955 BLIND/PERREGAUX DUPASQUIER, p. 10.

956 CDAP AC.2015.0326 du 7 juin 2016, c.3.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

temporelle est une expression du principe de proportionnalité de l'**art. 36 al. 3 Cst.**, indiquant jusqu'à quand une restriction à la garantie de la propriété est admissible⁹⁵⁷. Concernant la prolongation des cinq ans, les cantons ne sont pas habilités à élargir de manière générale la durée de la zone réservée. Le législatif cantonal a la faculté d'instaurer un allongement de la période au cas par cas⁹⁵⁸. Le canton de Vaud a fait usage de cette compétence en adoptant l'**art. 46 LATC**, qui permet de prolonger la zone réservée de trois ans au maximum lorsque la sauvegarde des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire l'exige. Dans les cas des communes de Tévenon et Founex, une telle extension ne semble pas nécessaire, étant donné que le VD-PDCn devrait être approuvé dans le courant de l'année 2017⁹⁵⁹ et lever l'incertitude qui règne autour des mesures à prendre⁹⁶⁰.

La délimitation d'une zone réservée permet donc l'interdiction de toute construction nouvelle, l'autorisation de celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement, l'interdiction des constructions déjà autorisées, mais qui sont contraires au but d'aménagement du territoire, et, de surcroît, toute transformation⁹⁶¹. Pour cette dernière interdiction (celle des constructions déjà autorisées), l'**art. 27 al. 1 LAT** déploie un effet anticipé négatif envers les propriétaires qui avaient opéré des démarches antérieures à la mesure⁹⁶². On parle d'effet anticipé négatif, car la planification envisagée (pour laquelle on a utilisé la zone réservée), mais non encore adoptée, aura pour conséquence de stopper la construction d'un projet conforme et autorisé par le plan en vigueur.

Dans la réglementation vaudoise, cette conséquence ressort également des **art. 77 et 79 LATC**, qui sont étroitement liés aux **art. 27 LAT** et **46 LATC**, car il s'agit aussi de mesures provisionnelles avec les mêmes effets⁹⁶³. L'**art. 77 LATC** est d'ailleurs considéré comme une alternative permettant d'éviter de péjorer la situation existante durant la procédure d'adoption des plans d'affectation équivalente à la zone réservée⁹⁶⁴. Ainsi, si un plan ou règlement n'est pas encore soumis à l'enquête publique, la Municipalité peut refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et règlements présents, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement envisagé (**art. 77 al. 1 LATC**). Cet article laisse une grande latitude de jugement aux communes désirant appliquer cette disposition, leur permettant de refuser un permis conforme à la planification actuelle ou alors de le délivrer, bien que

957 HÄNNI, p. 243 s. ; RUCH, Art. 27 N. 55 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 22.

958 RUCH, Art. 27 N. 57 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 23.

959 Cf. Ch.4.1.1.

960 *Bloquer pour mieux contrôler*, La Côte du 12 octobre 2016, p. 5.

961 ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT p. 201 s.

962 RUCH, Art. 27 N. 45 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 25.

963 CDAP AC.2015.0326 du 7 juin 2016, c.3.

964 *VD-Lignes directrices*, p. 16.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

le projet serait contraire à la réglementation future envisagée⁹⁶⁵. Un tel pouvoir d'appréciation quant à la mesure à prendre n'est, en revanche, pas possible lorsque le plan ou règlement a été soumis à l'enquête publique. En effet, l'**art. 79 LATC**, disposition impérative, impose d'office aux Municipalités de refuser toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet⁹⁶⁶. Étant donné que la législation vaudoise soumet l'adoption d'une zone réservée à la même procédure que l'adoption d'une autre zone d'un plan d'affectation, l'**art. 79 LATC** s'applique également pendant la mise à l'enquête d'un plan délimitant une zone réservée⁹⁶⁷. Pour le canton de Vaud, on peut donc dire que l'effet anticipé négatif est expressément inscrit dans la loi et même étendu, car il vaut même avant l'adoption formelle de la mesure⁹⁶⁸. Cet article a été correctement appliqué par la commune de Tévenon dans le cadre d'un permis de construire déposé deux jours avant la mise en enquête du plan prévoyant la zone réservée⁹⁶⁹. L'**art. 27 LAT**, accompagné des dispositions vaudoises, nous paraît donc être un bon instrument pendant le droit transitoire pour garantir l'application correcte de l'**art. 15 LAT**.

Il convient de mentionner qu'au-delà de sa durée de validité et sans nouvelle affectation pendant ce délai, l'affectation du sol en vigueur au moment de l'introduction de la zone réservée est rétablie automatiquement⁹⁷⁰. De même, une voie de recours est ouverte contre tout plan d'affectation (**art. 33 al. 2 LAT**)⁹⁷¹, ce qui permet aux propriétaires privés de faire valoir leurs droits contre une zone réservée. Cependant, au vu des motifs exposés, les chances d'obtenir gain de cause contre la mise en place d'une telle zone nous paraissent assez maigres en période transitoire.

À titre indicatif, on évoquera que la commune de St-Prex réfléchit aussi à utiliser la zone réservée en attendant le plan directeur cantonal⁹⁷². À l'inverse, d'autres villages semblent refuser de freiner leur étalement urbain, malgré les objectifs de la révision et l'obligation de réduction de la zone à bâtir qui menace de nombreuses communes⁹⁷³. À cet égard, il est surprenant de voir qu'un groupe d'habitants de Bougy-Villars ont, de leur propre initiative, demandé à leur Municipalité de geler les zones à bâtir jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau plan directeur, pour pouvoir respecter ses obli-

965 CDAP AC.2015.0326 du 7 juin 2016, c.2b.

966 *Ibid.*

967 CDAP AC.2015.0326 du 7 juin 2016, c.3.

968 L'effet anticipé négatif ne vaut sinon que depuis l'entrée en vigueur de la zone réservée (RUCH, ART. 27 N. 45 ; WALDMANN/HÄNNI, Art. 27 N. 25). Une telle extension nous paraît conforme à la liberté laissée aux cantons par l'art. 25 LAT, qui demande aux cantons de régler la procédure pour les plans d'affectation.

969 CDAP AC.2015.0326 du 7 juin 2016, c.3.

970 VD-Fiche technique 10 « Définir des zones réservées », N. 2.

971 HÄNNI, p. 243.

972 St-Prex : « l'enfer de la LAT », La Côte du 5 septembre 2016, p. 3.

973 Yvonand refuse de mettre un frein au bétonnage, 24 heures du 7 octobre 2015, p. 22. Ces communes risquent cependant de voir le canton recourir contre les nouvelles autorisations de construire.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

gations de redimensionnement⁹⁷⁴. Le courage de ces citoyens dans leur prise de position contre leur commune mérite donc d'être salué.

⁹⁷⁴ *Permis de construire critiqués*, La Côte du 19 octobre 2016, p. 7

Conclusion :

En titre, nous nous demandons si le nouvel **article 15 LAT** constitue un projet « *surdimensionné* ». Dans l'introduction, nous avons étendu cette interrogation à une question plus générale, soit celle de savoir si avec la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 15 juin 2012 nous avons affaire à un tournant dans l'histoire suisse du développement territorial. Pour ce faire, nous avons opéré une étude des conséquences juridiques des **art. 8a, 15, 15a et 38a LAT**, car ils sont tous étroitement liés entre eux, avant de voir les possibilités de mise en œuvre dans les cantons, notamment les cantons avec un plan directeur déjà approuvé par le Conseil fédéral.

Après avoir analysé tous ces points, une réponse claire nous paraît compliquée, tant la problématique amène plus de questions qu'elle n'apporte de solutions. En effet, les prémisses de la modification légale laissaient présager un droit de l'aménagement strict en matière d'urbanisation et une marge de manœuvre plus restreinte pour les autorités cantonales dans l'application des dispositions fédérales. On pouvait le déduire des conditions de classement en zone à bâtir étoffées⁹⁷⁵, du lien consolidé entre la planification directrice et d'affectation⁹⁷⁶ et surtout de l'élaboration de directives sur la manière de calculer le besoin en surfaces constructibles⁹⁷⁷. À cet égard, parmi les effets escomptés, le Conseil fédéral pensait que les mesures proposées allaient « *conduire à déclasser davantage de zones à bâtir inadéquates [...] et à ne classer en zone à bâtir que les terrains adéquats* », ce qui implique également « *une plus grande densité de l'urbanisation* »⁹⁷⁸. Si l'on ne peut exclure de telles conséquences, certains choix opérés par la suite ont toutefois passablement réduit la portée de la réglementation juridique initiale.

Le taux cantonal d'utilisation est l'objet de cette révision qui nous paraît le plus controversé. Sous l'ancien droit fédéral, la méthode qui semblait prévaloir était celle dite des « *tendances* », malgré ses défauts, notamment son caractère assez flou⁹⁷⁹. Le TCU, en tant que nouvelle méthode fédérale obligatoire, se veut donc plus fiable et en accord avec l'exigence légale demandant aux cantons de planifier leurs zones à bâtir de manière à répondre aux besoins prévisibles dans les quinze années suivantes (**art. 15 al. 1 LAT**)⁹⁸⁰. Cependant, plusieurs choix opérés par le Conseil fédéral et les auteurs des Directives techniques sur les zones à bâtir laissent perplexes quant à leur conformité au mandat

975 FF 2010 966.

976 *Ibid.*

977 FF 2010 971.

978 FF 2010 967.

979 Cf. Ch.2.2.2.3.II. (voir note 242) et Ch.2.2.3.3.III.

980 Cf. Ch.2.2.2.3.II.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

légal⁹⁸¹. À cet égard, la décision de n'appliquer le TCU qu'à trois types de zones à bâtir sur neuf constitue certainement l'élément le plus troublant de l'**art. 30a OAT** et des DZB⁹⁸². En effet, l'**art. 15 LAT** et l'introduction des DZB, se réfèrent à la zone à bâtir dans son ensemble, sans distinction entre les différents types de zones⁹⁸³. Ainsi, le champ d'application restreint du TCU paraît peu opportun et sa conformité au texte de la loi semble douteuse.

Parmi les autres faiblesses de cette méthode de calcul, on constate que les cantons sont libres de choisir un accroissement de la population et des emplois supérieur au scénario d'évolution démographique « moyen » de l'OFS, alors que ce dernier est le plus « prévisible » au sens de l'**art. 15 al. 1 et 4 lit. a LAT**⁹⁸⁴. On remarque aussi que le calcul de la valeur médiane cantonale se base sur une typologie de communes qui ne semble pas totalement en accord avec la révision⁹⁸⁵.

Le TCU a donc le mérite d'essayer d'apporter un peu d'ordre dans un domaine où, sous l'ancien droit, régnait le laissez-faire. Cette méthode semble cependant s'être quelque peu perdue dans le technocratisme et le compromis, rendant cet instrument difficilement compréhensible et incomplet.

Nonobstant les quelques manquements liés au TCU, la révision a apporté certaines nouveautés non négligeables. Effectivement, les plans directeurs s'en voient revalorisés et mis au centre de la planification territoriale en matière d'urbanisation⁹⁸⁶ et les nouveaux classements en zone à bâtir sont dorénavant soumis à des conditions et principes plus étayés⁹⁸⁷. À cet égard, l'**art. 15 LAT** retranscrit principalement la jurisprudence du TF développée sous l'ancien droit, tout en y ajoutant quelques nouveautés, notamment l'exigence de disponibilité⁹⁸⁸. De plus, il semble désormais avéré que les cantons en situation de (net) surdimensionnement devront prendre des mesures de (sur)compensation pour toute nouvelle mise en zone à bâtir⁹⁸⁹. Il nous paraît important de souligner que ce mécanisme est aussi prévu dans le régime de droit transitoire, bien que de manière différente, et que les mesures prévues par l'**art. 38a LAT** sont sûrement les plus strictes et les plus sévères que le droit de l'aménagement du territoire suisse ait connues⁹⁹⁰.

Il est encore trop tôt pour faire un bilan de la mise en œuvre cantonale. On peut cependant déjà tirer

981 Cf. Ch.2.2.2.3.II.C.

982 Cf. Ch.2.2.2.3.II.A.

983 DZB, p. 3. Voir aussi Ch.2.2.2.3.II.A.

984 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.a.

985 Cf. Ch.2.2.2.3.II.B.c.

986 Cf. Ch.2.2.2.2. et Ch.2.2.2.3.

987 Cf. Ch.2.2.3.

988 Cf. Ch.2.2.3.3.VI.

989 Cf. Ch.2.2.3.3.VIII.

990 Cf. Ch.2.3.

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

quelques conclusions des cantons que nous avons déjà analysés (Zurich, Bâle-Ville, Genève, Berne, Lucerne et Vaud).

Premièrement, plus les cantons ont un TCU proche de la barre des 100 %, plus ils ont tendance à recourir à un scénario élevé leur permettant une plus grande marge de manœuvre, sans toutefois que cela soit examiné par les autorités fédérales⁹⁹¹. Le TCU fait d'ailleurs l'objet de critiques et d'interprétations de la part de certains cantons, notamment sur la prise en considération conjointe de l'évolution du nombre d'habitants et d'emplois, et sur les types de zones à bâtir inclus dans le calcul⁹⁹². Le cas du canton de Lucerne et de son LUBAT montre aussi qu'une solution plus complète aurait pu être envisageable, même au niveau fédéral⁹⁹³.

Deuxièmement, il apparaît que les cantons ont « oublié » les mandats de l'**art. 5a al. 3 OAT**⁹⁹⁴. On peut certes déduire certains éléments se rapprochant des exigences de l'ordonnance, notamment dans le canton de Vaud⁹⁹⁵, mais aucun renvoi formel n'est opéré par les plans directeurs. Au demeurant, l'ARE ne semble pas porter attention à leur formulation, ce qui est insatisfaisant.

Troisièmement, et cela concerne le canton de Vaud particulièrement, des solutions ont été trouvées pour garantir la mise en œuvre des plans directeurs (transferts de droits à bâtir⁹⁹⁶, zone réservée⁹⁹⁷), ce qui montre que les communes prennent au sérieux cette nouvelle.

À notre sens, la révision du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire apporte de bonnes bases pour freiner l'étalement urbain et préserver le paysage. Certains choix laissent certes à désirer, mais nous pensons que ces petits « incidents de parcours » devraient être comblés dans un futur de quinze à vingt ans, notamment pour la prise en compte de toutes les zones à bâtir dans le calcul du TCU. À titre d'information, on notera qu'une nouvelle initiative visant à stopper le mitage du territoire a été déposée récemment⁹⁹⁸. L'obligation de compensation qu'elle impose aux cantons, indépendamment de leur dimensionnement, nous paraît toutefois aller trop loin et manquer de proportionnalité. À cet égard, un travail sur la réglementation existante nous paraît plus sensé et cohérent avec les objectifs de l'initiative.

991 Cf. Ch.3.4.1. et Ch.4.1.1.

992 Cf. Ch.3.3.1. et Ch.3.4.1.

993 Cf. Ch.3.5.1.

994 Cf. Ch.3.6.2.

995 Cf. Ch.4.1.2.

996 Cf. Ch.4.2.2.

997 Cf. Ch.4.3.2.

998 <https://stop-mitage.ch/depot-de-linitiative-contre-le-mitage/> (page consultée pour la dernière fois le 26 octobre 2016).

Le nouvel article 15 LAT : un projet surdimensionné ?

En conclusion, nous sommes de l'avis que le nouvel **article 15 LAT** constitue un tournant dans le droit suisse de l'aménagement du territoire, dont l'intensité se déterminera au fil des années qui suivront sa mise en œuvre (on pourrait au mieux parler d'un « *petit* » changement de paradigme). Une telle révision était nécessaire pour atteindre une utilisation plus mesurée et durable du sol. De plus, les moyens à disposition des autorités cantonales permettent une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la révision. Les cantons et leurs communes peuvent donc se rassurer ; malgré les premières impressions, l'**art. 15 LAT** n'est pas un projet « *surdimensionné* ».