



Législation environnementale et droit de la construction 2024

Prof. Isabelle Romy

3ème cours

Principes de l'aménagement du territoire (AT)

- planification
- types de plans
- types de zones

Exercices



Aménagement du territoire

Le droit de l'aménagement du territoire comprend l'ensemble des règles relatives à la planification de l'utilisation du sol.

L'expression « utilisation du sol » s'entend dans un sens large: elle couvre toutes les activités qui exercent un effet sur l'organisation du territoire et pas seulement l'exploitation des ressources foncières.

Planification et coordination



- Les contraintes territoriales et la raréfaction des ressources sont à l'origine de conflits d'utilisations et d'intérêts
- Il est nécessaire de planifier et de coordonner l'utilisation du sol et de mettre ces différents intérêts en balance

Quelques
chiffres
Source: ARE,
Faits et chiffres
relatifs au
projet de
territoire suisse
(2018)

Suisse: superficie de 41284 km²,
dont:

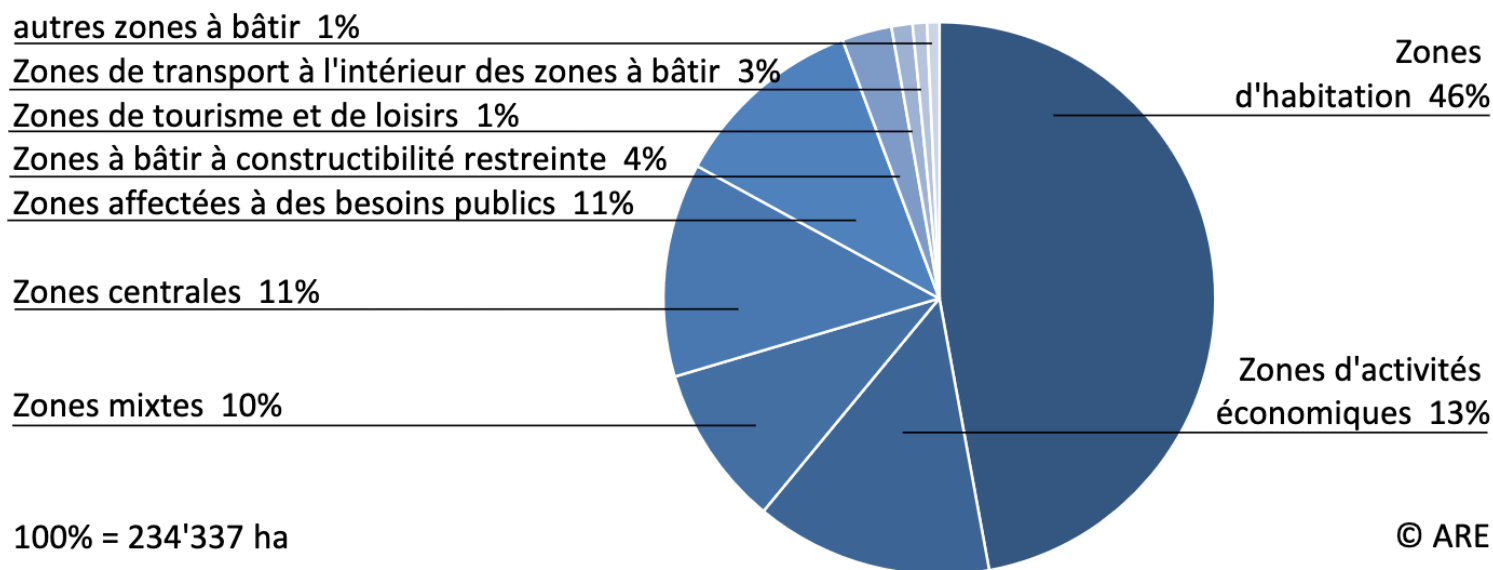
- 33%: Surfaces agricoles et forêts
- 25%: cours d'eau, végétation improductive, rochers, éboulis, glaciers et névés).
- 42%: (18000 km²) réellement utilisables pour l'urbanisation et l'agriculture.

Résultats des statistiques 2022

Surface des zones à bâtir

- La surface des zones à bâtir en Suisse (construites ou non) totalise 234'337 hectares.

Surface des zones à bâtir par affectation principale



Quelques chiffres

Source: ARE, Faits et chiffres relatifs au projet de territoire suisse

- La part des surfaces construites est plus de deux fois plus élevée sur le Plateau qu'en moyenne nationale.
- Env. 63 % des surfaces d'habitat et d'infrastructure se situent dans les zones à bâtir; 37% sont hors zone à bâtir.
- En 2016, env. 12,5% du territoire suisse étaient classés au titre d'aires protégées nationales, régionales ou locales.
- En 2023: les cantons sauvegardent 11% du territoire national en surfaces d'assolement

Les défis

- Croissance démographique et économique et étalement des zones urbanisées
- Accroissement de la mobilité, développement des infrastructures
- Mutations sociales: multiplication des styles de vie et des attentes quant au cadre de vie et de travail
- Utilisation intensive du sol
- Erosion de la biodiversité
- Changement climatique et augmentation de la fréquence des catastrophes naturelles



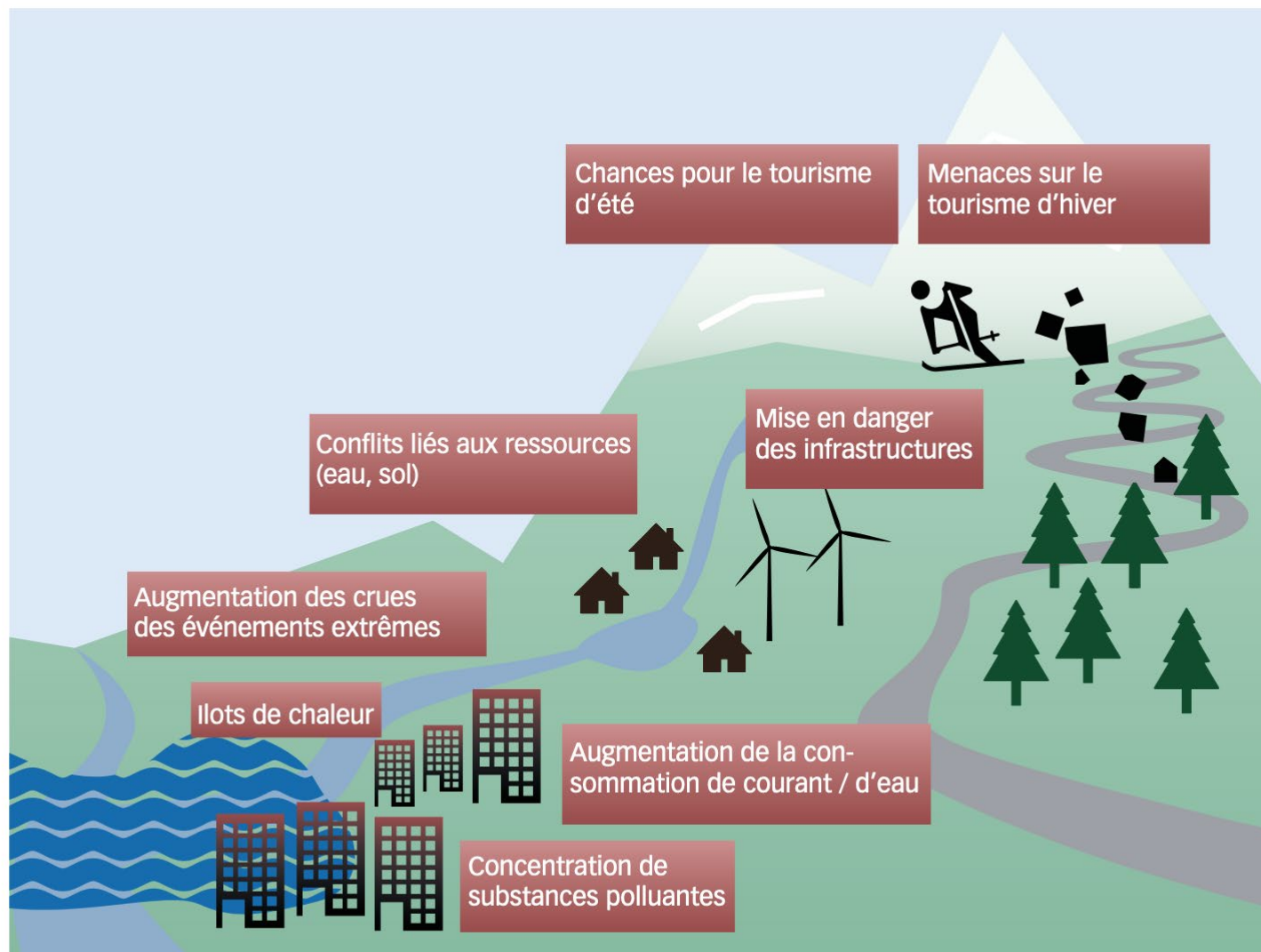
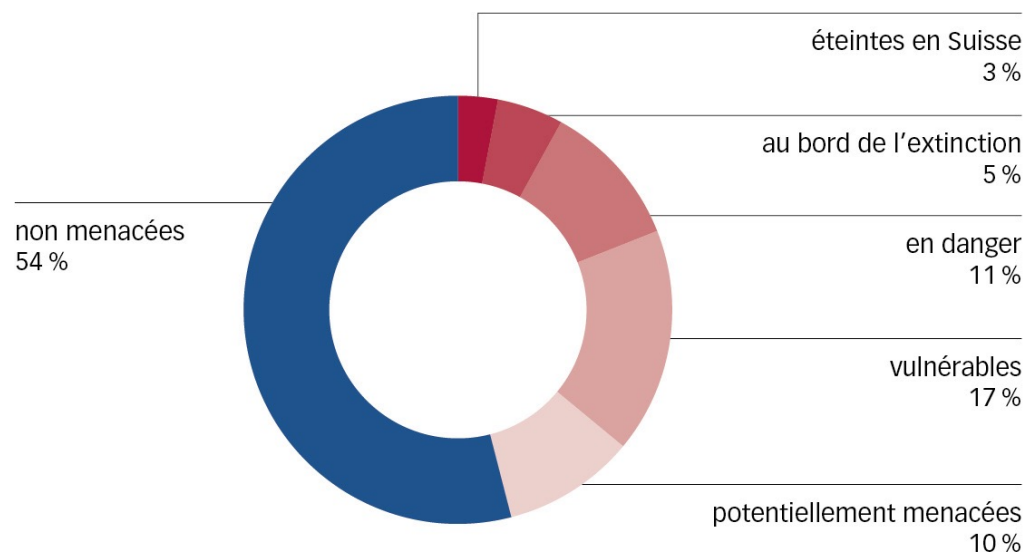


Figure 1: conséquences du changement climatique sur le développement territorial. Illustration ARE d'après Eurac 2011.

Menaces sur la biodiversité et les milieux naturels



© ARE



Les sources de l'aménagement du territoire

- La LAT (1979)
 - Législation fédérale **cadre** (art. 75 Cst; compétence fédérale concurrente limitée aux principes)
 - 1979: Séparation territoires constructibles et non constructibles
 - 2000: assouplissement régime de la zone agricole
 - 2012: mettre un frein à l'étalement urbain; densifier les aires urbaines; limiter le mitage du sol; «urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti».
 - Projet de révision 2018: constructions hors zone à bâtir
- L'OAT (2000): complète et précise la loi
- Droit cantonal: prescriptions nécessaires à l'application du droit fédéral
- Droit communal: plans et règlements d'affectation

Buts et principes de l'AT

Buts (art. 1 LAT):

- 1) assurer une utilisation mesurée du sol
- 2) coordonner les activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire, et
- 3) réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux du pays

Principes (art. 3 LAT):

- 1) protéger la nature (tous les domaines de la protection de l'environnement au sens large),
- 2) protéger l'homme, son habitat et ses conditions de travail, et
- 3) assurer une implantation rationnelle des ouvrages publics ou d'intérêt public

Activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 1 OAT)

Activités qui modifient l'utilisation du sol ou l'occupation du territoire ou qui visent à les maintenir en l'état. La Confédération, les cantons et les communes exercent de telles activités notamment lorsqu'ils:

- a. établissent ou approuvent des plans directeurs et des plans d'affectation, des conceptions et des plans sectoriels ainsi que les études de base qui les précèdent;
- b. élaborent ou réalisent des projets de construction ou de transformation de bâtiments, d'ouvrages ou d'installations publics ou d'intérêt public ou utilisent de telles constructions ou installations;
- c. accordent des concessions ou des autorisations concernant des constructions et des installations ou touchant d'une autre manière l'utilisation du sol (autorisations de déboiser, droits d'eau, droits de prospection, droits en matière de transports, etc.);
- d. allouent des subventions pour la construction ou l'exploitation de bâtiments, d'ouvrages ou d'installations, servant notamment à la protection des eaux, aux transports, à l'approvisionnement ou à des fins d'habitation, ainsi que pour des améliorations foncières, des corrections de cours d'eau ou des mesures de protection.

Pesée des intérêts en présence (art. 3 OAT)

¹Lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles:

- a. déterminent les intérêts concernés;
- b. apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent;
- c. fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.

² Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision.

Les types de plans

Plans sectoriels

- Infrastructures fédérales
- Compétence fédérale

Plans directeurs

- Grandes lignes de l'AT cantonal
- Compétence cantonale

Plans d'affectation

- Utilisation du sol selon zones
- Compétence cantonale ou communale selon type de projet



Les plans sectoriels fédéraux

Pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération procède à des études de base; elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les fait concorder (art. 13 LAT)

- Transports (rail, route, aviation)
- Dépôts en couches géologiques profondes
- Réseaux d'énergie
- Installations militaires
- Surfaces d'assolement

Les plans sectoriels fédéraux

- La Confédération collabore avec les cantons et leur donne connaissance en temps utile de ses conceptions et plans sectoriels ainsi que de ses projets de construction
- Les cantons coordonnent leur planification directrice avec les plans sectoriels
- La construction et la modification d'installations fédérales sont soumises à une procédure fédérale d'approbation des plans
- La procédure d'approbation des plans supplante les règles cantonales et communales

Plan sectoriel des surfaces d'assolement

08.05.2020

INDICATIONS CONTRAIGNANTES

- 11 La surface totale minimale d'assolement à garantir en Suisse est de 438'460 ha.**
Cette surface totale minimale d'assolement doit être durablement garantie par les cantons.
- 12 Les surfaces cantonales d'assolement ou contingents de SDA (valeurs nettes) pour garantir la surface totale minimale en Suisse atteignent au minimum :**

Canton	Surface en ha	Canton	Surface en ha	Canton	Surface en ha
Berne	82'200	Saint-Gall	12'500	Schwyz	2'500
Vaud	75'800	Schaffhouse	8'900	Appenzell-Ex	790
Zurich	44'400	Genève	8'400	Obwald	420
Argovie	40'000	Bâle-Camp.	9'800	Nidwald	370
Fribourg	35'800	Valais	7'350	Appenzell-Int	330
Thurgovie	30'000	Neuchâtel	6'700	Uri	260
Lucerne	27'500	Grisons	6'300	Bâle-Ville	240
Soleure	16'200	Tessin	3'500	Glaris	200
Jura	15'000	Zoug	3'000		

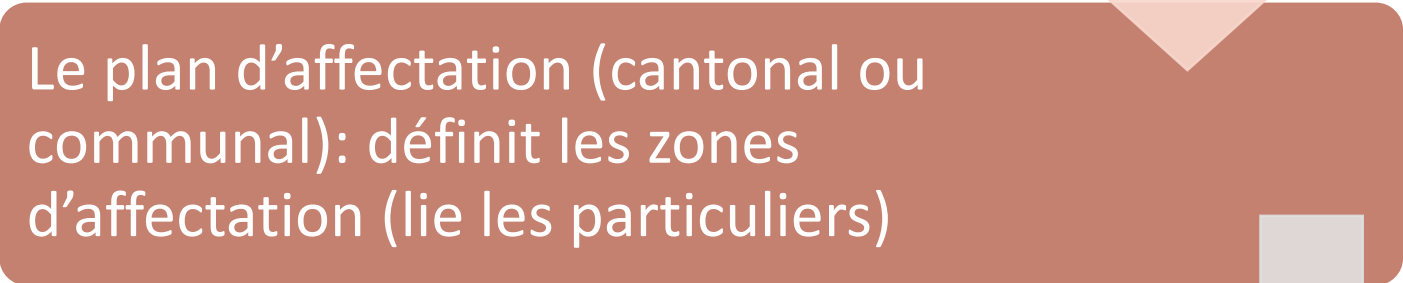
Les contingents doivent être respectés. Les surfaces doivent être garanties à long terme à l'intérieur du territoire suisse.

Les trois étapes de l'AT en vue de l'approbation d'un projet

Le plan directeur cantonal (lie les autorités)



Le plan d'affectation (cantonal ou communal): définit les zones d'affectation (lie les particuliers)



L'autorisation de construire (conforme à la zone ou hors zone à bâtir)

Le plan directeur cantonal

- **Principal instrument de planification aux mains des cantons:**
 - Coordonne les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (développement de l'urbanisation, des transports et des infrastructures, protection de la nature et du paysage, planification des grands projets)
 - Stratégie cantonale de développement territorial: orientation future de la planification et de la collaboration avec les communes, la Confédération ainsi que les cantons et pays voisins
 - Horizon de 20 à 25 ans pour les objectifs d'aménagement et les mesures à prendre pour l'ensemble du territoire cantonal
- **Forme:**
 - Carte et texte (fiche par thème traité)





Le plan directeur cantonal

- Compétence et procédure: déterminées par les cantons
- Le Conseil fédéral approuve les plans directeurs (art. 11 LAT)
- Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins mais pas pour les administrés
- Contenu: art. 8 et 8a LAT (révision LAT 1 de 2012)
- Contenu: art. 8c et 8d LAT (révision LAT 2 du 29 septembre 2023)

Le plan directeur cantonal

Art. 8 LAT Contenu minimal des plans directeurs

¹ Tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins:

- a. le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire;
- b. la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité;
- c. une liste de priorités et les moyens à mettre en oeuvre.

² Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur.

Le plan directeur cantonal

Art. 8a Contenu du plan directeur **dans le domaine de l'urbanisation** (2014)

¹ Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment:

- a. la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale;
- b. la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain;
- c. la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti;
- d. la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15;
- e. la manière de renforcer la requalification urbaine

Le plan directeur cantonal

- Les zones à bâtir ne doivent désormais répondre qu'aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.
- Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites, ce qui permet de regagner des surfaces dédiées à l'agriculture.
- La détermination de la taille des zones à bâtir se fait sur la base de la croissance prévue en matière de population et de places de travail.
- Lorsque les zones à bâtir présentent des capacités importantes, il y a lieu de procéder à des déclassements.
- Inversement, si l'utilisation attendue est élevée et les capacités des zones à bâtir épuisées, il est possible de procéder à des classements en zone à bâtir.
- Les cantons avaient jusqu'au 1er mai 2019 pour adapter leurs plans directeurs à la LAT révisée.

Etat d'avancement de la mise en oeuvre

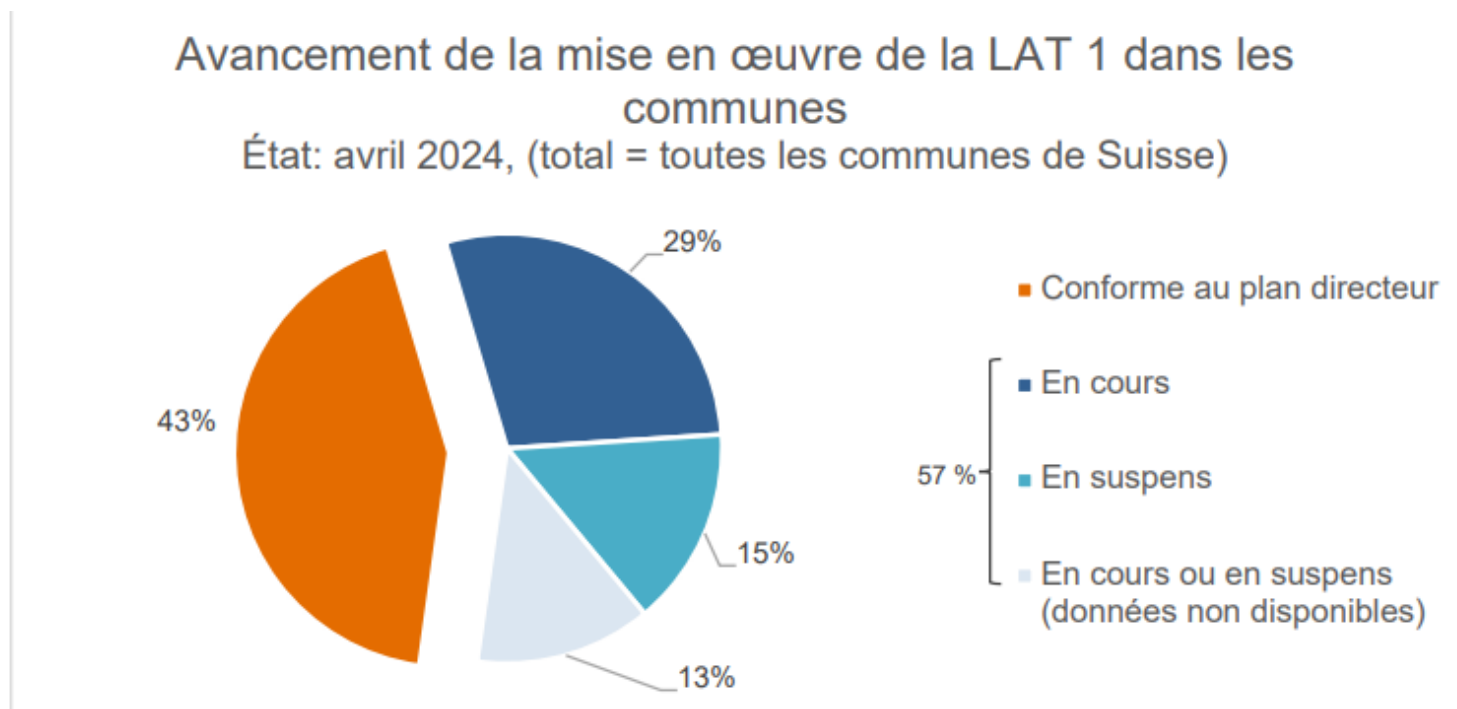


Illustration 1 : Avancement de la mise en œuvre de la LAT 1 dans les communes. Représentation basée sur les informations des cantons en avril 2024. Le total se réfère à l'état de communes au 1^{er} janvier 2022 (2148 communes). Source : ARE.

Le plan
directeur
cantonal

Art. 8b Contenu du plan directeur
dans le domaine de l'énergie
(2018)

Le plan directeur désigne les
zones et les tronçons de cours
d'eau qui se prêtent à l'utilisation
d'énergies renouvelables.

Notice explicative sur l'énergie éolienne

Mise en œuvre de la loi révisée sur l'énergie
dans les plans directeurs cantonaux

17 août 2022

Extrait des bases légales les plus importantes

Loi fédérale sur l'énergie (LEne)

Article 10 Plans directeurs des cantons et plans d'affectation

¹ Les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne (art. 8b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire). Ils y incluent les sites déjà exploités et peuvent aussi désigner les zones et tronçons de cours d'eau qui doivent en règle générale être préservés.

² Si nécessaire, ils veillent à ce que des plans d'affectation soient établis ou que les plans d'affectation existants soient adaptés.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

Article 8 Contenu minimal des plans directeurs

¹ ...

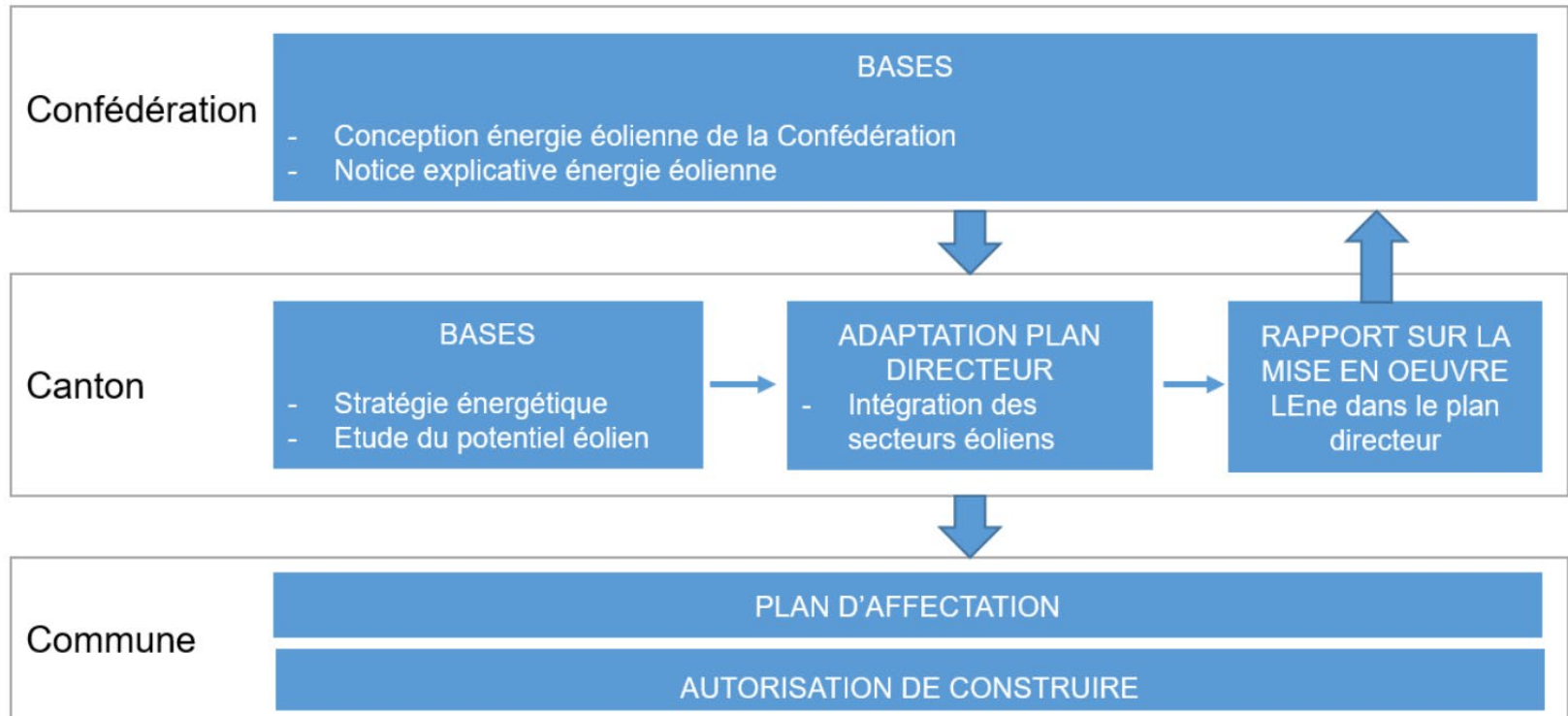
² Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur.

Article 8b Contenu du plan directeur dans le domaine de l'énergie

Le plan directeur désigne les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables.

! Modification Lene
selon Loi fédérale
relative à un
approvisionnement en
électricité sûr reposant
sur des énergies
renouvelables du 19
septembre 2023
accepté en votation
populaire en juin 2024!

Annexe – Processus de planification en matière d'énergie éolienne



Révision LAT2: entrée en vigueur en 2025

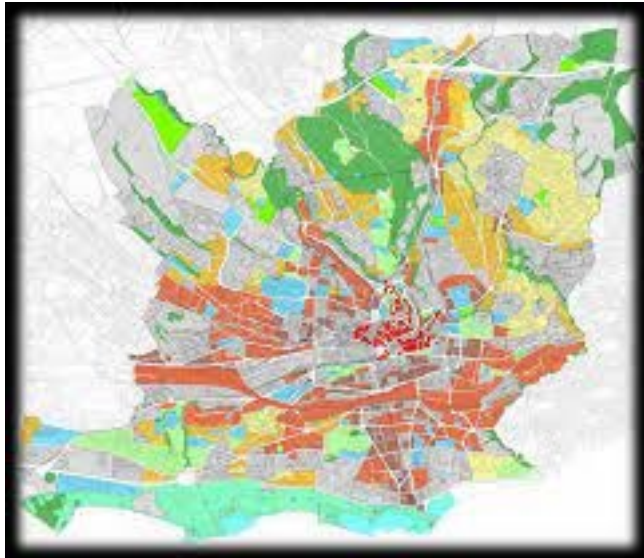
- LAT2: nouvelles règles à la construction hors de la zone à bâtir
- Nouveau contenu obligatoire du plan directeur cantonal aux art. 8c(méthode territoriale) et 8d LAT (objectifs de stabilisation) pour constructions hors des zones à bâtir
- Révision de l'OAT en cours

Le plan directeur cantonal

Art. 9 Force obligatoire et adaptation

- ¹ Les plans directeurs ont force obligatoire **pour les autorités**.
- ² Lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs feront l'objet des **adaptations** nécessaires.
- ³ Les plans directeurs seront **réexaminés intégralement** tous les dix ans et, au besoin, remaniés

Le plan d'affectation (plan de zones)

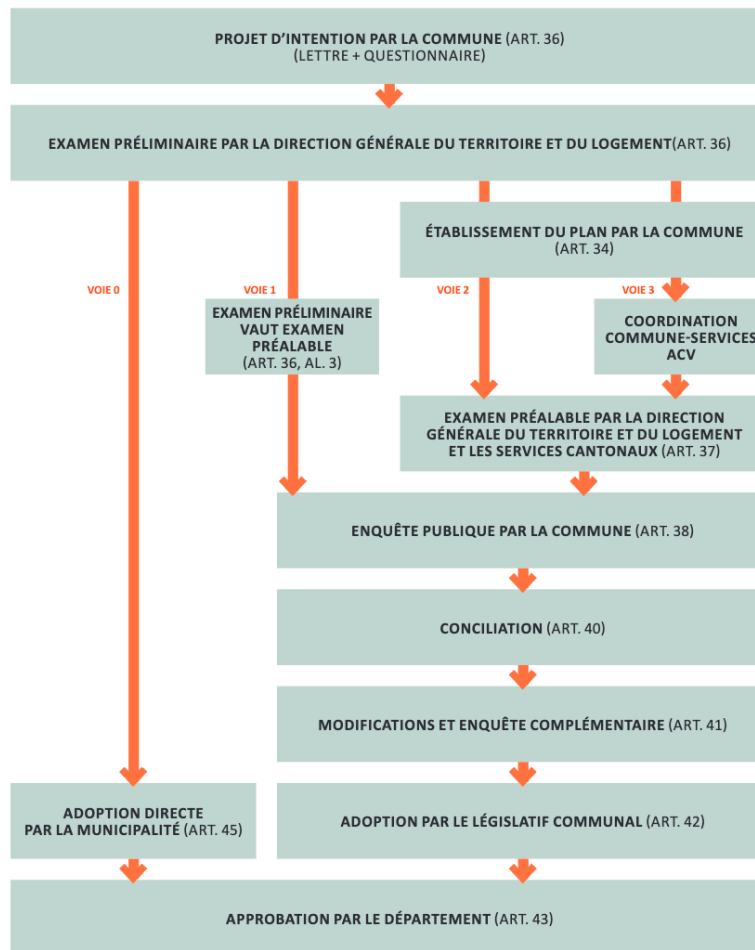


- Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 LAT)
- Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger
- Les cantons règlent la compétence et la procédure d'adoption (art. 25 LAT); **information du public (art. 4 LAT)**
- Une autorité cantonale approuve les plans d'affectation et leurs adaptations. Elle examine s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral (art. 26 LAT)
- Ils ont force obligatoire pour chacun (= pour les propriétaires et les autorités) (art. 21 LAT); **droit de recours des propriétaires affectés**
- Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation doivent être adaptés
- Rapport art. 47 OAT

Art. 47 OAT Rapport à l'intention de l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans

¹ L'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26, al. 1, LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4, al. 2, LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

² Elle expose en particulier quelles réserves d'affectation subsistent dans les zones à bâtir existantes, quelles mesures sont nécessaires afin de mobiliser ces réserves ou d'obtenir sur ces surfaces un bâti conforme à l'affectation de la zone et dans quel ordre ces mesures seront prises.



La garantie de la propriété

- Art. 26 Cst: garantie de la propriété
- AT peut porter atteinte aux droits de propriété (chaque zone est régie par des normes qui prescrivent de manière impérative les genres de construction admises; autre impact lorsqu'un bien-fonds de la zone à bâtir)
- Les restrictions doivent répondre aux conditions de l'art. 36 Cst et de l'art. 5 Cst
- Si atteintes graves: indemnités d'expropriation matérielle

Les différents types de zones

La définition des différents types de zones **est déterminante** en matière d'autorisation de construire:

Il n'est possible de construire ou d'exécuter un projet dans une zone que s'il est compatible avec l'affectation de cette zone

Trois exemples:

1. Transformation de vergers (situés en zone agricole) en prairies extensives et création d'étangs et construction d'un réseau de drainage
2. Aménagement d'un terrain de golf à la campagne
3. Transformation d'une usine désaffectée au centre ville en centre culturel

Les différents types de zones

- A quelles conditions ces projets peuvent-ils être réalisés?
 - Quelles questions soulèvent-ils?
1. Transformation de vergers (situés en zone agricole) en prairies extensives et création d'étangs et construction d'un réseau de drainage = modifications importantes du sol: il faut une autorisation; laquelle?
 2. Aménagement d'un terrain de golf à la campagne: non conforme à la zone agricole: il faut une zone d'affectation spéciale; rapport 47 OAT
 3. Transformation d'une usine désaffectée au centre-ville en centre culturel: vérifier règlement de zone et activités autorisées.

Les différents types de zones

- Quelles questions soulèvent-ils?
 - Que peut-on construire?
(AT + police des constructions)
 - Où peut-on construire?
(AT, plans d'affectation)
 - A quelles conditions?
(Conformité à la zone, protection de l'environnement au sens large)

Les différents types de zones

A. Les zones à bâtir (art. 15 LAT; droit cantonal)

- Terrains propres à la construction
- déjà largement bâtis
- ou probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et qui seront équipés dans ce laps de temps.

Exemples :

- zones d'habitation, industrielle, artisanale, commerciale, zone destinée aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délasserment.

Tab. 2: Description des affectations principales

Code	Nom	Description
11	Zones d'habitation	Zones réservées en priorité à la construction de logements. La plupart du temps, les activités qui ne génèrent pas de nuisances y sont aussi admises, si leur(s) bâtiment(s) s'intègrent dans la typologie du bâti de la zone.
12	Zones d'activités économiques	Zones réservées aux entreprises tertiaires, artisanales et industrielles.
13	Zones mixtes	Zones mixtes pouvant généralement abriter des logements et des entreprises qui ne génèrent pas ou peu de nuisances.
14	Zones centrales	Zones qui revêtent la fonction de centre d'une localité et qui peuvent comporter divers types d'affectations, notamment l'habitation, les activités économiques, les installations publiques, la consommation, ainsi que des zones désignant des sites construits qui se distinguent par une unité de style, comme les localités typiques à protéger.
15	Zones affectées à des besoins publics	Zones réservées à la construction d'installations servant à l'exécution d'une tâche publique ou d'intérêt public, ainsi que d'installations sportives et de loisirs telles que terrains de football, piscines et bains publics ou stades d'athlétisme, et de leurs bâtiments.
16	Zones à bâtir à constructibilité restreinte	Zones comprenant des surfaces situées à l'intérieur des zones à bâtir qui doivent rester libres de constructions, à l'exception des bâtiments et installations nécessaires à l'entretien de la zone ou à la réalisation de son but (par exemple «zones vertes» à l'intérieur des zones à bâtir).
17	Zones de tourisme et de loisirs	Zones regroupant les constructions et autres installations des secteurs de l'hôtellerie et d'autres formes d'hébergement ainsi que de la restauration, mais également les zones de cure abritant des maisons de repos, ainsi que les zones de camping réservées à l'installation de caravanes, de mobile homes et de tentes.
18	Zones de transport à l'intérieur des zones à bâtir	Zones recouvrant les zones de circulation, les zones ferroviaires et les zones d'aviation à l'intérieur des zones à bâtir.
19	autres zones à bâtir	Zones à bâtir spéciales et autres surfaces à l'intérieur des zones à bâtir qui ne peuvent pas être attribuées aux affectations principales 11 à 18.

Les différents types de zones

Révision 2012: redimensionnement des zones à bâtir:

- les cantons compensent, par le prélèvement d'une taxe, les plus-values qui résultent de simples mesures d'aménagement
- En cas de mise en zone à bâtir, l'art. 5 LAT requiert le prélèvement d'une taxe sur la plus-value de 20% au minimum.

Les différents types de zones

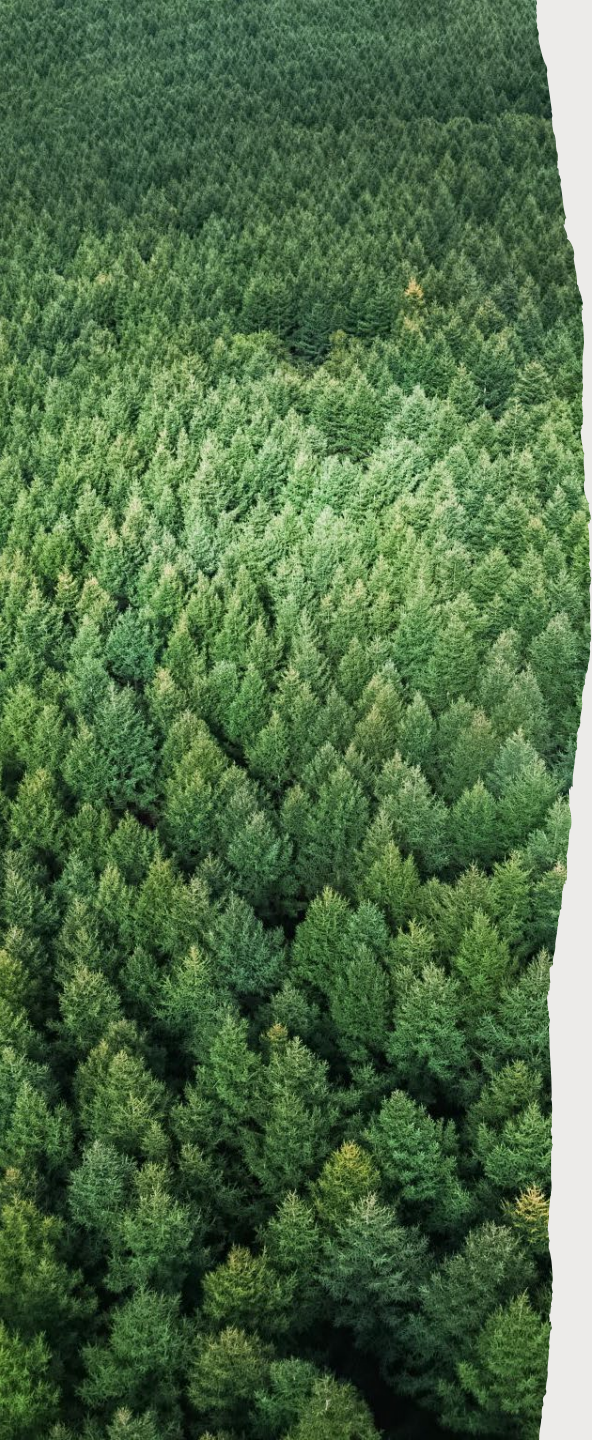
B. Les zones agricoles (art. 16 à 16b LAT)

- 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 ;
- terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture.

Les différents types de zones

C. Les zones à protéger (art. 17 LAT)

- 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
- les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés.



Les différents types de zones

D. Les zones réservées (art. 27 LAT)

E. Les aires forestières

Sont délimitées par la législation sur les forêts, qui est seule applicable (cf. art. 18 al. 3 LAT).

F. Les autres zones

L'article 18 LAT permet aux cantons d'établir d'autres zones d'affectation.