

# Les outils de la Confédération

Projet de territoire suisse

Projets d'agglomération

Conceptions et Plans sectoriels

LAT révisée et ses conséquences

PAP

Inventaires fédéraux

## De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (1)

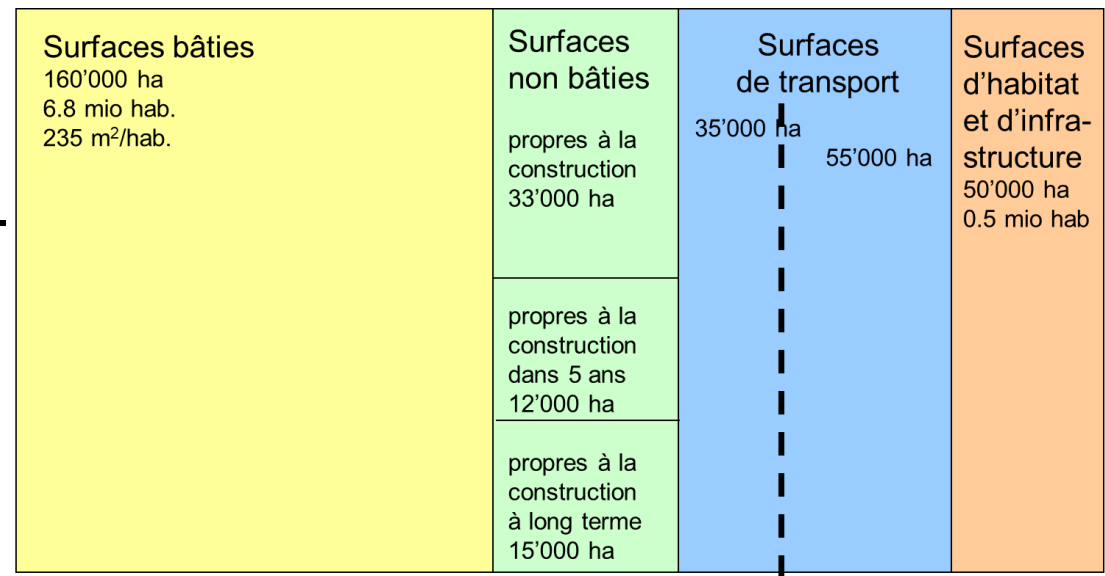
*La situation avant la  
révision de la LAT*



## De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (2)

### Constats (dans les années 2000) (1):

- le développement urbain s'effectue en premier lieu au détriment des terres agricoles les plus précieuses. Une véritable protection des terres cultivables fait défaut.
- on bâtit toutes les deux heures une surface équivalente à celle d'un terrain de football; cela n'est pas seulement dû à la croissance démographique et à l'augmentation du niveau de vie, mais aussi, et surtout, à une utilisation peu judicieuse de la ressource sol!
- les réserves actuelles de zones à bâtir permettent d'accueillir environ 2.5 millions d'habitants. Pourtant de nouveaux terrains y sont constamment ajoutés.



A l'intérieur de la zone à bâtir (255'000 ha)

Hors zone à bâtir (105'000 ha)  
Aménagement et gestion du territoire / 3

Source: ARE. 2005, Rapport 2005 sur le développement territorial

## De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (3)

### Constats (dans les années 2000) (2):

- les zones à bâtir ne sont généralement pas situées aux bons endroits....
- sous la pression de la concurrence fédéraliste et politique, il arrive que les lois et ordonnances adoptées soient mises en œuvre avec beaucoup de retard et qu'elles soient édulcorées par des réglementation dérogatoires.
- les petits cantons et communes sont souvent dépourvus de service d'aménagement de territoire performants; ils sont particulièrement exposés aux intérêts de particuliers.
- deux groupes d'intérêts font pression sur les acteurs politiques pour que de nouveaux terrains agricoles soient rendus constructibles: les propriétaires fonciers parce qu'ils profitent de l'augmentation des prix qui en découlent, et les maîtres d'ouvrage parce que des possibilités d'utilisation supplémentaires leur permettent de réaliser des gains plus importants
- les terrains classés sont souvent imposés à leur valeur cadastrale, inférieure à la valeur vénale; cela favorise la thésaurisation et donc indirectement l'étalement urbain.

## De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (4)

### *Rappel: art. 75 de la Constitution*

1. *La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.*
2. *La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.*
3. *Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire.*

**REACTION:** dépôt de l'Initiative pour le paysage « De l'espace pour l'homme et la nature » (14 août 2008)

**Demande:** « La surface totale des zones à bâtir ne peut être agrandie pendant 20 ans à compter de l'acceptation de l'article 75. Le Conseil fédéral peut accorder des dérogations dans des cas motivés. »

**MORATOIRE SUR LE PROCESUS D'AFFECTATION**

## De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (5)

**REACTION** : le Conseil fédéral met en consultation une nouvelle loi (19 décembre 2008)

### La LDTer: loi sur le développement territorial

Objectifs: refonte totale de la LAT

- *Densification*
- *Obligations de construire*
- *Taxe d'imperméabilisation*
- *Séparation hors zone à bâtir et zones à bâtir plus nette mais plus simple*
- *Planification des espaces fonctionnels (projets d'agglomération)*
- *Plus de compétences pour les autorités fédérales*
- *Plans directeurs cantonaux plus efficaces*



CONTRE-PROJET INDIRECT A  
L'INITIATIVE SUR LE PAYSAGE

## De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (6)

### REACTIONS lors de la consultation

Oppositions massives des partis de droite et des milieux économiques

Arguments des opposants:

- On bafoue le droit de propriété
- Développement trop important des compétences fédérales
- Contraignant pour les agriculteurs
- « Fruit du travail de technocrates »

Défenseurs du projet:

- Milieux proches de la protection de l'environnement
- Milieux proches de l'élevage chevalin et des sports équestres



**REACTION:** le Conseil fédéral laisse tomber le projet de LDTer le 19 septembre 2009

## De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (7)

**REACTION:** le 21 janvier 2010, le Conseil fédéral oppose un contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage en proposant une révision partielle de la LAT de 1980

- Séparation claire entre les zones à bâtir et celles non constructibles
- Création de milieux bâtis compacts
- Meilleure utilisation des friches ou des surfaces sous-utilisées à l'intérieur des zones constructibles existantes
- Indications claires pour les plans directeurs cantonaux:
  - *Préciser la dimension et la répartition des surfaces affectées à la construction*
  - *Pas de projets à incidences importantes sur le territoire et l'environnement s'ils ne sont pas intégrés dans le plan directeur (ex: les ICFF)*
  - *Adaptation du plan directeur cantonal dans les 5 ans qui suivent l'entrée en vigueur du nouveau droit*
  - *Classement en zone à bâtir par compensation par déclassement de surfaces équivalentes jusqu'à l'approbation du plan directeur cantonal*
  - *Conditions plus strictes pour le classement de nouvelles zones à bâtir*
  - *Obligation des cantons à prendre des mesures adéquates afin que les terrains à bâtir soient effectivement utilisés (thésaurisation à éviter)*



## De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (8)

**Mars 2012** : le Conseil national se rallie au compromis qui permettra le retrait de l'initiative pour le paysage.

Avec l'acceptation d'une taxe correspondant à 20% de la plus-value résultant du classement d'un terrain à bâtir, le retrait de l'initiative est assuré.

**15 juin 2012** : l'Assemblée fédérale accepte de modifier la LAT



*GROGNEMENTS.... (la Lex Weber est passée avant...)*

## De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (9)

Et la **Lex Weber** passa....

### **Initiative Weber votée le 11 mars 2012 sur la limitation des résidences secondaires dans les communes**

Ordonnance adoptée par le Conseil fédéral le 22 août:

- définition stricte de la secondaire (une résidence qui n'est pas occupée toute l'année par une personne domiciliée dans la commune)
- entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 (les résidences secondaires existantes au 11 mars 2012 pourront toujours être transformées en résidences secondaires)
- liste des communes (environ 500 qui sont présumées avoir dépassé le quota de 20% de résidences secondaires).

Question: quel sera le sort des résidence secondaires délivrées entre le 11 mars et le 31 décembre 2012 dans les communes listées?

Conséquence: la fondation de Franz Weber a déjà déposé plus de 500 oppositions (au 14.9.2012) contre des autorisations de construire.

Effet dommageable pour les régions alpines: la construction de résidences alpines n'étant plus possible, leurs réserves de zones à bâtir ne pourront donc être plus utilisées dans les années à venir.

## De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (10)

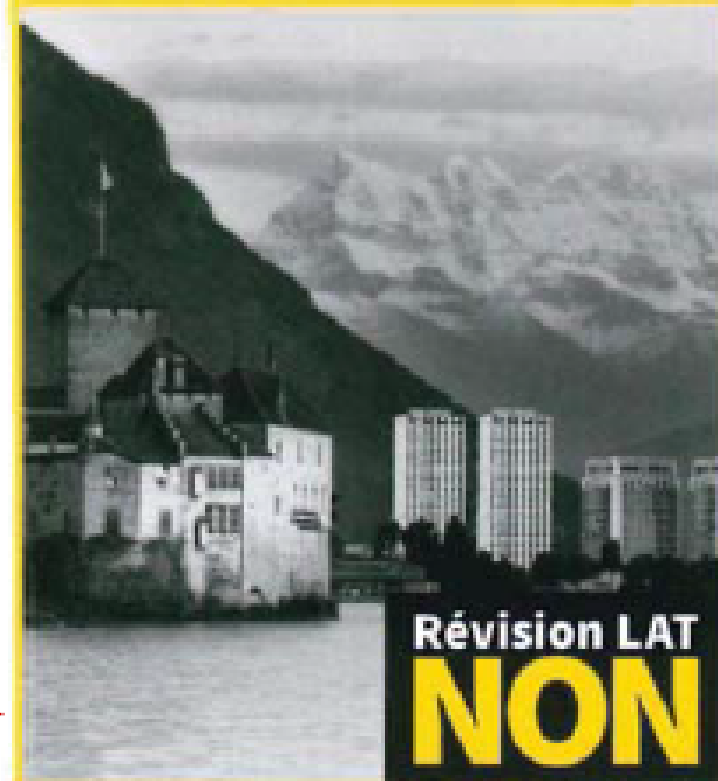
**REACTION:** le référendum lancé par l'Union suisse des arts et métiers, le Valais et les milieux immobiliers aboutit en octobre 2012

50'000 signatures requises, 68'000 attestées

Arguments des référendaires:

- Déséquilibre entre les cantons
- Risque de prêter le patrimoine familial
- Frein à l'autonomie communale et à la souveraineté des cantons
- Adoption de la modification de la LAT par l'Assemblée dans un climat de peur
- Risque de renchérissement des zones à bâtir avec réduction de la capacité concurrentielle des PME

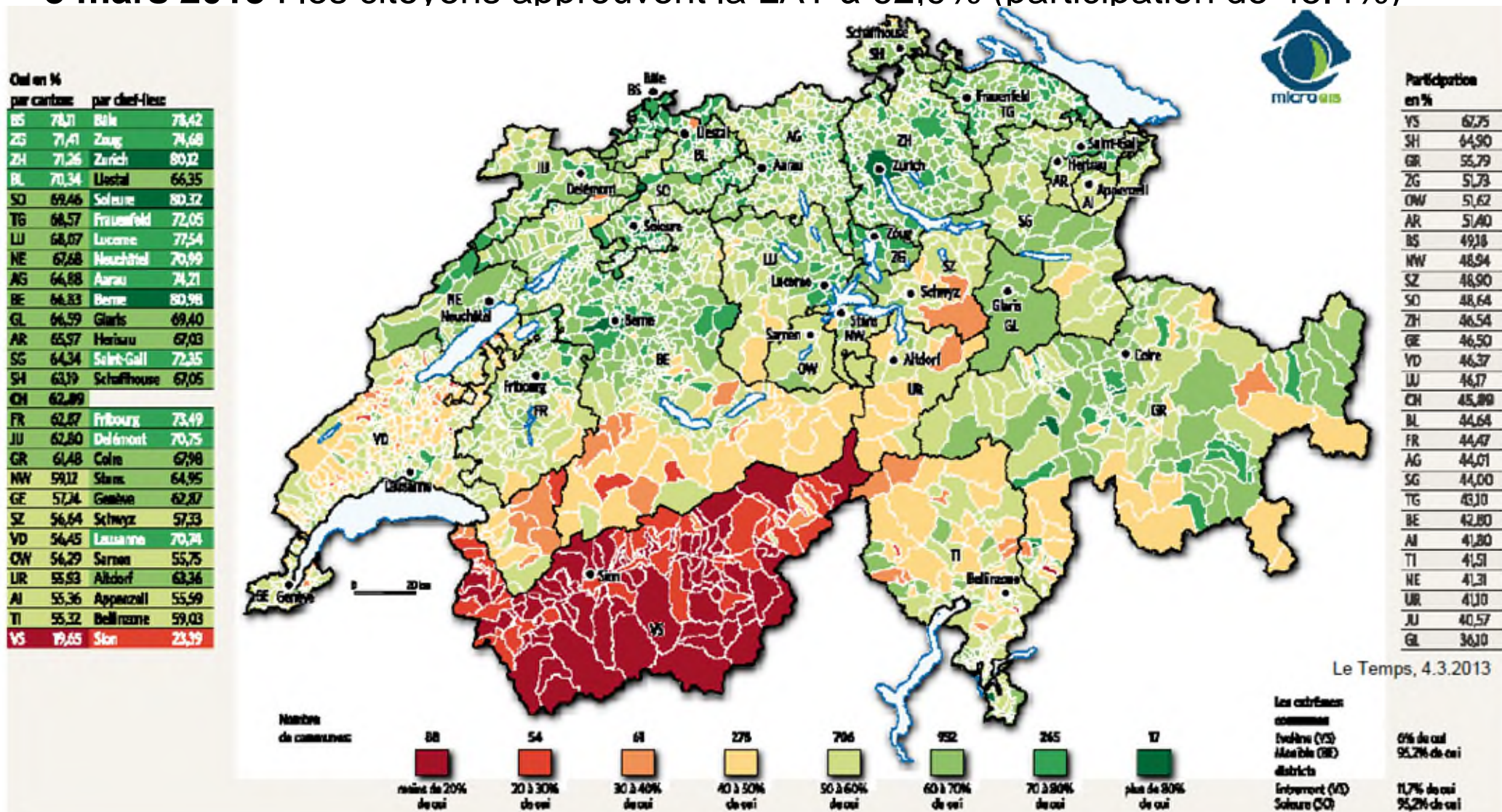
**Pas de diktat de Berne  
sur l'aménagement  
du territoire**



Révision LAT  
**NON**

# De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (11)

3 mars 2013 : les citoyens approuvent la LAT à 62,9% (participation de 45.4%)





# De la LAT de 1980 à sa révision (en passant par la LDTer) (12)

*La situation  
après la  
révision de  
la LAT*

...



# La LAT révisée (LAT 1) (1)

Entrée en vigueur le **1<sup>er</sup> mai 2014**, la révision de la LAT et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) détermine une nouvelle philosophie du développement territorial.

Avec la **densification** pour mot d'ordre, il s'agit notamment de regrouper les habitats de manière à **préserver le paysage**.

Un certain nombre de cantons et de communes possèdent **trop de réserves de zones à bâtir** par rapport à leurs besoins.

Les bâtiments sont parfois fortement dispersés à travers les localités. Les villes et les villages doivent se développer prioritairement **vers l'intérieur**, notamment en densifiant les constructions, en comblant les brèches dans le milieu bâti ou encore en menant des reconversions de friches industrielles.

La révision de la LAT vise à enrayer ce genre de phénomènes qui accentuent le mitage du territoire. Cette modification du droit fédéral est axée sur la **maîtrise de l'urbanisation**. Elle précise les buts et principes de l'aménagement du territoire aux fins de mieux **protéger les terres cultivables**.

*La LAT révisée oblige chaque canton à mettre en œuvre **5 chantiers**:*

## La LAT révisée (LAT 1) (2)

### Chantier 1: **Adaptation du plan directeur**

Dans la mise en œuvre de la révision, les cantons sont des acteurs de premier ordre. Chacun d'entre eux devra présenter, dans son plan directeur, les mesures qui favorisent le développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

Chaque canton devra également assurer que les zones à bâtir n'excèdent pas les besoins prévisibles des quinze prochaines années.

Chaque plan directeur cantonal doit être adapté et soumis à l'approbation du Conseil fédéral dans un délai de cinq ans (date butoir : 1<sup>er</sup> mai 2019).

Au 31 janvier 2018, le canton de Vaud était le 11<sup>ème</sup> canton à obtenir l'approbation du Conseil fédéral.

***Remarque:** les besoins sont calculés sur la base des «Directives techniques sur les zones à bâtir» élaborées par la Confédération et les cantons ainsi que sur la base des scénarios de l'OFS. Chaque canton est libre d'opter pour le scénario qui lui semble le mieux convenir. De manière générale, chaque canton envisage avec retenue d'éventuelles extensions du milieu bâti (malgré la forte croissance).*

## La LAT révisée (LAT 1) (3)

### Chantier 2 : **Application des dispositions moratoires**

Jusqu'à l'approbation par le Conseil fédéral des nouveaux plans directeurs cantonaux, les zones à bâtir sont soumises à un moratoire: si une commune veut étendre sa zone à bâtir, elle doit proposer simultanément le dézonage d'une surface équivalente. Des exceptions sont toutefois possibles pour des projets de construction publique et jugés urgents par les cantons (la construction d'un hôpital, par exemple).

Situation au 31.12.21: gel maintenu dans les cantons de Glaris et du Tessin, gel levé pour Zurich au 1<sup>er</sup> janvier 21

2022: tous les cantons ont adapté leurs plans directeurs.



## La LAT révisée (LAT 1) (4)

### Chantier 3: **Prélèvement de la plus-value liée à l'affectation**

Enfin, en cas de classements de terrains en zone à bâtir, le canton a l'obligation de prélever une taxe d'au moins 20% de la plus-value pour compenser, en priorité, les déclassements.

### Chantier 4: **Obligation de construire**

Un autre instrument important introduit par la LAT est la garantie de la disponibilité des terrains, soit le principe d'obligation de construire, l'objectif étant de **lutter contre la thésaurisation** des terrains constructibles. Il appartient au canton de définir dans sa loi les mesures à prendre.

Parmi elles: le droit d'emption légal permet aux collectivités publiques d'acquérir, à certaines conditions et dans un délai fixé par la loi, des terrains non construits et de les valoriser ou la mise en place d'une taxe incitative.

Est introduit également dans la LAT le principe de la coordination entre les aspects fonciers et l'aménagement du territoire, principe devant permettre de faire fi des contraintes foncières.

## La LAT révisée (LAT 1) (5)

### **Chantier 5: Système de gestion des zones d'activités (SGZA)**

Conformément à la LAT, le dimensionnement des zones à bâtir nécessite la mise en place d'un système de gestion des zones d'activités voué à assurer une utilisation rationnelle de celles-ci. Il incombe à chaque canton d'introduire dans son plan directeur cantonal un système de gestion qui se présente comme une condition préalable à la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques.

# La LAT révisée (LAT 1) (6)

Adopté le 17.04.2018 (sous référendum)

## 5 chantiers LAT



**Nécessité d'adapter les bases légales cantonales**



**Vaud:**  
**entrée en vigueur de la**  
**révision de la LATC et**  
**du RLAT le 1<sup>er</sup>**  
**septembre 2018**

**LOI** **700.11**  
**modifiant celle du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions**

du 17 avril 2018

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

*Article premier*

<sup>1</sup> La loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) est modifiée comme suit :

**TITRE I** **PRINCIPES GÉNÉRAUX**

**Art. 1** **Buts**

<sup>1</sup> La loi a pour but d'organiser l'aménagement du territoire cantonal ainsi que l'utilisation judicieuse et mesurée du sol, dans le respect du principe de subsidiarité, conformément aux buts et principes des articles 1 et 3 de la loi fédérale

**La révision LATC a permis d'effectuer un toilettage:**

- Simplifier les outils et les procédures d'aménagement du territoire
- Epurer le texte de la loi
- Autonomiser, responsabiliser les communes

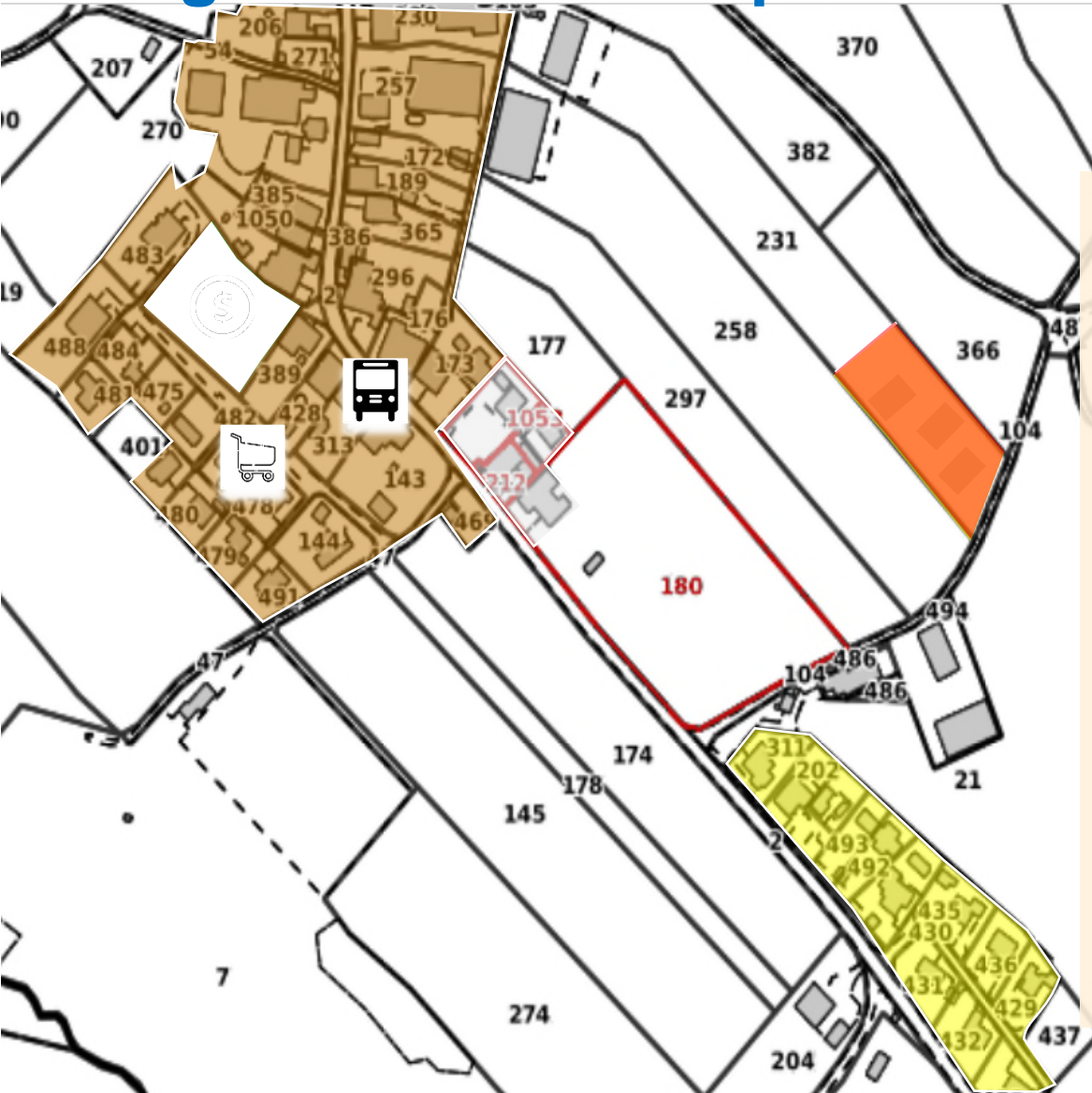
# La garantie de la disponibilité des terrains (1)

Si des terrains à bâtir sont disponibles en suffisance, une grande partie de ceux-ci sont:

- soit mal situés (équipés ou non),
- soit thésaurisés.

La dissémination de zones à bâtir déconnectées des territoires urbanisés et l'absence de volonté des propriétaires à construire a contribué ainsi au phénomène du mitage du territoire.

# La garantie de la disponibilité des terrains (2)



- Déséquilibre offre/demande
- Des terrains pertinents restent non bâtis
- Développement vers l'extérieur au lieu de développement vers l'intérieur



**Mitage**  
**Città diffusa**  
**Zersiedlung**

**La solution: faire correspondre faculté et volonté de construire**

## La garantie de la disponibilité des terrains (3)

La problématique de la **thésaurisation** était connue déjà bien avant l'entrée de la LAT le 1<sup>er</sup> mai 2014.

La thésauration est générée par des propriétaires qui **ne manifestent pas la volonté de construire** un terrain (ni de le vendre) dans un avenir prévisible alors qu'il ne dépend plus que d'eux d'y construire.

Les raisons de la thésauration sont multiples:

- construction imaginée dans une lointaine perspective (retraite),
- terrains prévus pour les enfants,
- maintien de la vue,
- autres raisons affectives (terrain du grand-père décédé, par exemple),
- pas d'accord familial dans le cadre d'un héritage,
- spéculation,
- etc.

**Rappel: le principe de la garantie constitutionnelle de la propriété foncière**

## La garantie de la disponibilité des terrains (4)

La thésaurisation des biens-fonds de la part des propriétaires empêche toute concrétisation de l'affectation conforme à la zone durant plusieurs décennies. Cette situation crée le paradoxe suivant: alors qu'elles disposent pourtant de réserves importantes en terrains à bâtir, certaines communes se voient confrontées à une **pénurie de terrains constructibles et disponibles**, sans pour autant pouvoir en délimiter de nouveau.

La thésaurisation de terrains cause à ce niveau un problème considérable. C'est la raison pour laquelle de nombreux cantons ont introduit depuis longtemps déjà dans leurs lois sur les constructions et l'aménagement, des mesures visant à endiguer ce problème (cf. cantons de Neuchâtel).

Un moyen possible pour lutter contre la thésaurisation réside dans l'instauration d'une obligation de construire qui consiste à introduire une réglementation légale ou contractuelle incitant les propriétaires de bien-fonds constructibles, mais non encore construits à procéder à l'affectation prévue.

# La garantie de la disponibilité des terrains (5)

## Canton de Neuchâtel

### Art. 86 LCAT – Expropriation formelle (en vigueur depuis 1991)

<sup>1</sup> S'il est impossible ou difficile à l'excès d'exécuter les plans communaux d'affectation des zones dans leur contenu essentiel et si ces plans ne peuvent pas non plus être réalisés par d'autres moyens, la commune peut exproprier des biens-fonds ou des droits sur ces biens-fonds.

<sup>2</sup> Après avoir mis en demeure la commune d'entreprendre la procédure d'expropriation, le canton peut l'exercer à sa place



# La garantie de la disponibilité des terrains (6)

## La nouvelle exigence légale

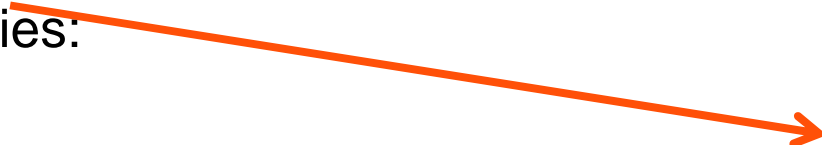
### Art. 15 LAT - Zones à bâtir

<sup>4</sup> De **nouveaux terrains** peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies:

(...)

d. Leur disponibilité est garantie sur le plan juridique

**y.c. confirmation de zone à bâtir (ATF 1C\_636/2015)**

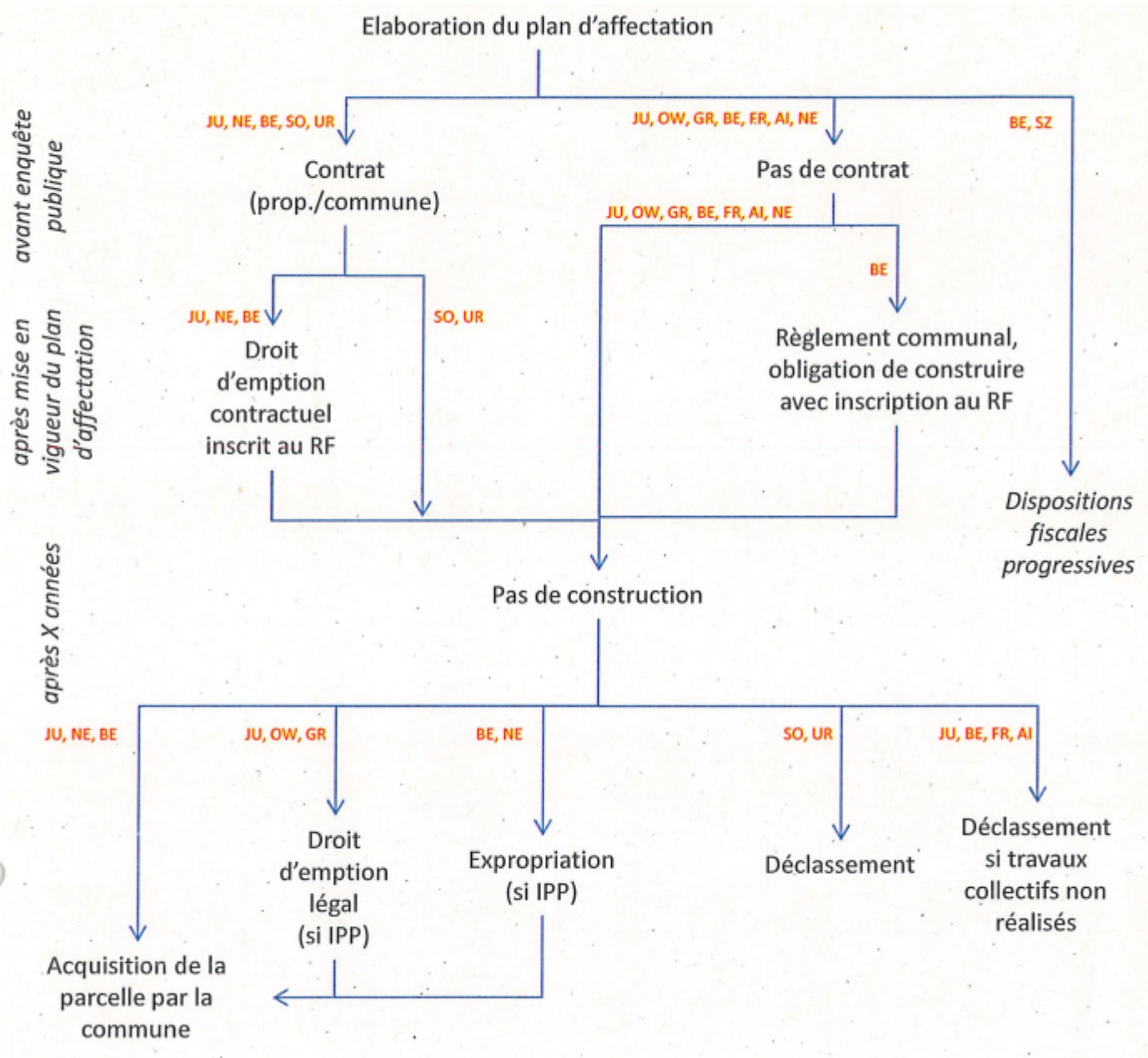


### Art. 15a LAT - Disponibilité des terrains constructibles

<sup>1</sup> Les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant **des mesures d'améliorations foncières** telles que le remembrement de terrains (art. 20).

<sup>2</sup> Le droit cantonal prévoit 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.

# La garantie de la disponibilité des terrains (7)



**Dispositions  
cantonales de  
l'art. 15, al. 4,  
let. d LAT**

# L'application de la LAT depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014 (1)

Le canton de Vaud et l'ARE croisent le fer...

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a émis une directive permettant une compensation différée (et non simultanée) des surfaces affectées en zones à bâtir de projet d'importance cantonale.

Octobre 2014: Approbation préalable par le Canton d'un plan d'affectation (extension de la zone industrielle d'Orbe)

**Recours** de l'ARE contre le dézonage des terres agricoles recensées comme SDA et violation de l'art. 38a LAT (pas d'augmentation de la surface totale des ZAB légalisées jusqu'à ce que le PDCn soit adopté)

**Colère** du Canton de Vaud:

- extension conforme au PDCn: ce projet fait partie des projets stratégiques visant à favoriser le développement urbain dans les centres régionaux
- engagement du canton à compenser d'ici fin 2017 ce déclassement par la mise en zone agricole des nouveaux terrains.

Les autorités vaudoises se sentent flouées: la conseillère fédérale Mme Leuthard avait en effet déclaré qu'empêcher la réalisation de projets de développement irait à l'encontre d'un bon aménagement.

## Et la LAT 2 ? (1)

LAT 2 = révision LAT 2<sup>ème</sup> étape

**Fin 2014:** le Conseil fédéral propose un nouveau paquet de révision de l'aménagement du territoire (LAT 2) présentée comme complémentaire à la LAT 1.

**Mai 2015:** les cantons, unanimes, rejettent ce nouveau paquet de révision.

### Les griefs:

- hors zones à bâtir: accroissement de la complexité alors que les cantons attendaient une simplification et davantage de cohérence.
- dispositions sur les transports et l'énergie qui peuvent prendre place ailleurs.
- l'intrusion de la Confédération dans les compétences cantonales (estimée déjà comme «limite» par les cantons dans la LAT 1).
- avoir du temps pour la mise en œuvre de la première mouture de la LAT.

**Résultat:** le Conseil fédéral retire le projet considéré comme mal ficelé.

## Et la LAT 2 ? (2)

### Focus sur les **constructions hors zones à bâtir**:

- Les dispositions qui régissent aujourd'hui la construction hors zone à bâtir sont complexes et touffues. Depuis l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, de nombreuses dispositions dérogatoires y ont été introduites, et le catalogue des utilisations réputées conformes à l'affectation de la zone agricole s'est étendu (595'000 bâtiments, soit 19% du parc immobilier est situé en dehors de la zone à bâtir, 37% des infrastructures et habitats (en surface) sont situés en dehors de la zone à bâtir).

**Résultat:** affaiblissement du principe de séparation entre les zones à bâtir et celles qui ne le sont pas, par les nombreuses dispositions dérogatoires introduites au fil du temps.

Le Conseil fédéral a tenté à plusieurs reprises de refondre la réglementation relative aux constructions hors zone à bâtir, mais sans succès.

En **octobre 2018**, le Conseil fédéral présente un projet de révision avec pour objectif de **stabiliser** le nombre de constructions et installations érigées hors zone à bâtir, afin de préserver les terres agricoles et le paysage. Ce projet vise à compléter et réorganiser les dispositions relatives à la construction hors zone à bâtir.

## Et la LAT 2 ? (3)

L'idée est de conférer aux cantons une plus grande marge de manœuvre pour mieux tenir compte des spécificités régionales et cantonales à condition que les autorisations soient assorties de **mesures dites de compensation et d'amélioration**.



*Les nouvelles utilisations devront ainsi être compensées par la démolition de constructions et installations déjà existantes*

La proposition du Conseil fédéral n'a pas rallié la majorité au Conseil national en **juillet 2019**.

D'autre part, la multiplication des constructions hors de la zone à bâtir suscite le mécontentement de la population. Plusieurs initiatives populaires ont été lancées sur ce sujet : « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti » (dite initiative contre le mitage) / (refusée le 10 février 2019 à 63.7%). Et plus récemment, « Contre le bétonnage de notre paysage (dite initiative paysage) » dont la récolte des signatures aboutit **16 octobre 2020**.

## Et la LAT 2 ? (4)

En **octobre 2020**, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-E) décide d'entrer en matière. La nécessité incontestable de prendre des mesures dans le domaine des constructions hors de la zone à bâtir a été reconnue à l'unanimité. Cette dernière juge toutefois le projet du Conseil fédéral trop compliqué et prévoit de le simplifier.

En **avril 2021**, la Commission a révisé la proposition du Conseil fédéral et décide de l'opposer à l'initiative populaire fédérale «Contre le bétonnage de notre paysage (Initiative paysage)».

Le **12 mai 2021**, le Conseil fédéral annonce finalement qu'il ne proposera pas son propre contre-projet indirect, car le projet de la CEATE-E sur la LAT2, qui intègre les principales revendications de l'initiative, est suffisant. Ce projet est soumis à consultation jusqu'au 13 septembre 2021.

Après la consultation, la CEATE-E retravaille la révision partielle de la LAT2, qui est adoptée le **11 mai 2022**.

## Et la LAT 2 ? (5)

Le 29 septembre 2023, le Conseil National et le Conseil des Etats adoptent la LAT 2 constituant le contre-projet indirect à l'initiative paysage.

Le 19 octobre 2023, le comité d'initiative décide de retirer conditionnellement son texte (sous réserve qu'aucun référendum ne soit lancé contre la loi) étant donné que le contre-projet reprend les objectifs principaux de l'initiative, notamment la stabilisation de l'utilisation du sol à l'extérieur des zones à bâtir (Initiative Paysage, 2023). Le délai référendaire courrait jusqu'au 8 mars 2024.

La LAT révisée et son ordonnance devraient entrer en vigueur en juillet 2025.



Les cantons auront un délai jusqu'en juin 2030 pour adapter leur plan directeur selon l'article 8d. « *Contenu du plan directeur relatif à l'objectif de stabilisation en territoire non constructible* ».



## Et la LAT 2 ? (6)

### Modifications proposées dans la LAT (extrait):

Art. 1 al. 2 LAT :

- a. **stabilisation** du nombre de bâtiments hors zone à bâtir
  - b. **stabilisation** de l'imperméabilisation du sol dans les zones agricoles
- 
- Exceptions: bâtiments protégés, agriculture et tourisme, estivages, installations de production et de transport et d'énergie, installations de transport cantonales et fédérales.
  - Prime à la démolition (ressources issues du fonds de la plus-value et Confédération, sinon caisse cantonale, art. 5aLAT).