

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Band:** - (2014)  
**Heft:** 2043

**Artikel:** Les défis politiques de la mise en œuvre de la LAT révisée : élus et technocrates, propriétaires et locataires au pied du mur  
**Autor:** Rey, Michel  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1012757>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 08.11.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

comme ce fut le cas précédemment.

Toutes ces modifications, qui ont aisément passé la rampe, ne garantissent pas l'adoption sans problème de prochaines révisions, notamment de l'accord de Dublin sur l'asile. Mais avec ces clauses

évolutives, nous sommes au cœur des questions institutionnelles que Bruxelles réclame de régler depuis plus de six ans ([DP 1806](#)) pour faciliter ses relations avec la Suisse ([DP 2007](#)).

Sur les quatre thèmes retenus pour parvenir à un accord

institutionnel, deux au moins font partie intégrante de Schengen-Dublin: la reprise de l'acquis communautaire et la surveillance de l'application des traités. Appliquer ces deux principes aux autres accords bilatéraux permettrait déjà de satisfaire à la moitié des exigences de Bruxelles.

## Les défis politiques de la mise en œuvre de la LAT révisée

Elus et technocrates, propriétaires et locataires au pied du mur

Michel Rey - 27 juin 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/25972>

Maîtriser l'urbanisation et lutter contre la dispersion des constructions sur le territoire, c'est l'objectif central de la loi sur l'aménagement du territoire révisée.

Sa réalisation est de la compétence cantonale. Les nouvelles dispositions demandent aux cantons de dimensionner leurs zones à bâtir en fonction des besoins réels à quinze ans et de donner une priorité à l'urbanisation vers l'intérieur (densification et lutte contre la thésaurisation des terrains constructibles).

Chaque canton doit, dans un délai de cinq ans (art. 38a LAT), définir sa stratégie d'urbanisation dans le cadre de son plan directeur cantonal (PDC). Le nouvel article 8a de la LAT précise les exigences à ce sujet. Il s'agit de définir 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. Le PDC doit aussi indiquer la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti.

### **Le plan directeur cantonal: un instrument ancien à adapter**

Le PDC est un instrument bien connu des cantons depuis l'entrée en vigueur de la LAT en 1979. La Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (Ceat/EPFL) vient de publier une [étude](#) intéressante sur les principales caractéristiques des PDC des cantons romands, de Berne et du Tessin, ainsi que de Zurich, d'Argovie et des Grisons.

L'étude a été menée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT. Mais on y trouve des informations intéressantes dans la perspective de faire du

PDC un instrument de pilotage de l'urbanisation. Au-delà du cadre spécifiquement prévu par la loi, on découvre que les finalités, le contenu et les modalités d'approbation du PDC ne sont pas uniformes dans les différents cantons.

Le PDC doit maintenant intégrer les nouvelles exigences de la LAT révisée, plus contraignantes en matière d'urbanisation. Cette intégration va poser plusieurs défis politiques aux autorités cantonales et communales en charge de l'aménagement.

### **La répartition des compétences entre canton et communes**

Il y a d'abord la répartition des compétences entre le canton et ses communes en matière d'affectation des terrains en zone à bâtir. Elle a des conséquences très directes sur le contenu du PDC.

C'est ainsi que le PDC genevois définit de manière très précise ses zones d'urbanisation, les communes n'ayant aucune compétence en la matière; alors que les plans de Fribourg, Neuchâtel ou du Valais fixent des principes et des grandes orientations, laissant aux communes le soin de les concrétiser dans leur plan d'affectation.

Dans ces derniers cantons, la définition de la nouvelle stratégie d'urbanisation va se doubler d'un débat politique autour des compétences. Or, seul un partenariat politique négocié entre le canton et ses communes peut garantir une maîtrise de l'urbanisation.

### **La répartition spatiale de l'urbanisation**

La répartition spatiale de l'urbanisation constitue un deuxième défi politique pour la stratégie d'urbanisation.

Cette problématique est bien illustrée dans le canton de Neuchâtel (*Cahiers de l'ASPAN-Suisse Occidentale*, 6 juin 2014) avec les enjeux d'urbanisation du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers. Le PDC devra contenir la croissance du premier, espace périurbain offrant par ailleurs les meilleures surfaces agricoles; pas de nouvelles affectations en zones à bâtir, mais développement d'une stratégie de densification et d'habitat groupé ne répondant pas nécessairement aux attentes de la population.

Le Val-de-Travers est, quant à

lui, menacé d'une certaine déprise démographique. Disposant d'importantes réserves de terrains à bâtir, il devra sans doute les réduire, sans nuire à son attractivité pour attirer de nouveaux habitants. On peut facilement anticiper les affrontements politiques autour de cette répartition spatiale des zones à bâtir lors des débats au Grand Conseil neuchâtelois.

Il en sera de même dans les parlements fribourgeois, jurassien, valaisan. Dans ces cantons, la politique d'aménagement a clairement été conçue pour favoriser l'attractivité de leurs régions périphériques. Et les compétences d'aménagement sont largement déléguées aux communes. Il s'agira de prévoir de nouveaux arbitrages politiques, puisque le dimensionnement des zones à bâtir devra se faire non plus sur une base communale, mais régionale.

Un tel débat a déjà lieu au Grand Conseil vaudois, où des députés veulent assouplir des dispositions du PDC limitant les extensions possibles des zones à bâtir des communes rurales.

### **L'urbanisation vers l'intérieur**

Conformément à la LAT révisée, le développement de l'urbanisation doit d'abord s'effectuer vers l'intérieur avec une priorité accordée aux constructions dans les zones à bâtir déjà largement construites. Le PDC doit indiquer les mesures que le

canton envisage pour promouvoir la densification et lutter contre la thésaurisation. Selon l'Office fédéral du développement territorial, une extension des zones à bâtir ne devrait être envisagée que dans un deuxième temps; il soutient même que plus la croissance d'un canton est forte, plus ses objectifs en matière de densification doivent être élevés.

Ambitions légitimes, la densification et la lutte contre la thésaurisation risquent de se heurter à de nombreux obstacles. On doit rappeler que la LAT révisée ne prévoit aucune mesure à leur sujet, laissant aux cantons et aux communes le soin de trouver des solutions dans le cadre du PDC. Celui du canton de Genève contient une carte et des principes de densification de son territoire. Or on connaît les réticences de nombreuses communes genevoises ainsi que de propriétaires opposés à tout projet de densification. Du plan à la réalité, il y a des pas qui peinent à être faits.

Dans les agglomérations urbaines, l'urbanisation vers l'intérieur est tout à fait pertinente et faisable. La volonté politique des autorités communales, la demande de logements en ville, l'intérêt des promoteurs et des propriétaires vont certainement induire des projets de construction.

Dans les communes moins urbaines ou plus rurales, où la pression foncière est moindre, l'urbanisation vers l'intérieur

risque de demeurer un vœu pieux. On voit mal des autorités communales faire pression sur des propriétaires – de surcroît électeurs – pour les obliger à construire. D'autant plus que le respect de la propriété et des droits acquis est un principe difficile à mettre en cause.

Cette problématique de la densification et de la lutte contre la thésaurisation met bien en évidence les limites de l'aménagement du territoire. Ce dernier règle l'affectation du sol, mais il ne peut, en ce qui concerne les zones à bâtir, imposer l'obligation de construire.

La LAT révisée prévoit de nouvelles exigences pour assurer la mobilisation des terrains situés en zones à bâtir. Mais leur efficacité passe par une volonté politique de les introduire dans le PDC et de les faire appliquer. Et là, l'affrontement politique entre partisans du marché libre et

ceux qui préconisent une intervention de l'Etat est garanti.

### **La nécessité d'un débat politique autour d'un projet de territoire**

La maîtrise de l'urbanisation et la lutte contre la dispersion des constructions sont des défis clés de l'aménagement des prochaines années. La LAT révisée introduit de nouvelles exigences légales à leur sujet. Mais encore faut-il qu'une volonté politique se dessine pour les concrétiser dans le cadre du PDC.

Le débat a commencé dans les différents cantons. Il s'assimile bien plus à un souk où des syndics, des promoteurs et des propriétaires fonciers se disputent pour des mètres carrés et des droits à bâtir. Sous l'égide d'aménagistes cantonaux et fédéraux qui tentent de préciser les normes légales.

En limitant le débat à ces aspects de densification et de dimensionnement des zones à bâtir, le danger est grand que l'urbanisation ne soit pas maîtrisée. Le débat ne peut se limiter à des statistiques d'évolution de population, à des chiffres pour calculer les mètres carrés à bâtir, au rappel des droits du propriétaire foncier et aux exigences de la LAT.

La maîtrise de l'urbanisation passe d'abord par l'élaboration d'une véritable stratégie cantonale de développement territorial définissant, à moyen et long terme, les grandes orientations. Les plans directeurs cantonaux en vigueur contiennent des amorces de projet de territoire. Il s'agit de les actualiser et surtout de créer les conditions d'un large débat politique. Sur ce plan, les conseillers d'Etat et les aménagistes en charge de l'aménagement portent une très grande responsabilité.