

Office fédéral du développement territorial  
3003 Berne

[info@are.admin.ch](mailto:info@are.admin.ch)

Approuvé par le comité le 18  
mars 2015

Dr. Barbara Zibell, direction  
geschaefsstelle@f-s-u.ch  
Zurich, le 10 mai 2015

## **Mise en consultation de la deuxième étape de révision de la Loi sur l'aménagement du territoire Prise de position**

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Le 5 décembre 2014, vous avez ouvert la consultation sur la 2<sup>e</sup> étape de la révision de la LAT jusqu'au 15 mai 2015. Au nom de la Fédération suisse des urbanistes, nous nous prononçons volontiers sur ce document de première importance. Réunissant plus de 900 membres individuels et bureaux, La Fédération suisse des urbanistes FSU, est également une société spécialisée de la SIA.

La FSU a largement pu collaborer aux travaux préparatoires en vue de cette 2<sup>e</sup> révision partielle et souhaite en remercier ici les responsables. Elle déplore cependant qu'à titre de Fédération suisse des urbanistes, elle n'ait plus été associée à l'élaboration ultérieure du texte et à la pré-consultation.

### **1. Le besoin de révision est avéré, mais pas sous cette forme et à ce train.**

La FSU est fondamentalement convaincue que la LAT doit être adaptée ou complétée sur des points précis. Le document présenté est toutefois inabouti, surchargé et actuellement prématuré face aux défis territoriaux les plus pressants et les plus importants. Bien que le projet de loi inclue également des éléments pertinents, ses défauts l'emportent. Ces raisons conduisent la FSU à rejeter le projet.

Avec la LAT1, les bases légales pour le futur pilotage du développement territorial suisse ont été posées. Les collectivités, ainsi que les professionnels au sein des services publics et des bureaux d'étude privés sont aujourd'hui pleinement occupés à leur mise en œuvre pour les prochaines années. Dans nos milieux spécialisés, il apparaît que la tâche implique déjà un travail très conséquent. De plus, beaucoup de retombées ne sont pas encore connues et des questions clés, notamment liées à la densification du bâti vers l'intérieur, restent à clarifier. La priorité doit donc être

2/7

donnée à l'application de la LAT1 et il s'agit d'en tirer les enseignements pour les révisions ultérieures de la loi. Or cela nécessite du temps. Dans la forme proposée et au stade actuel, une nouvelle révision ne fera donc que mobiliser inutilement des ressources supplémentaires et ajouter aux incertitudes.

La FSU convient que la protection renforcée des terres agricoles, une meilleure coordination des infrastructures et de l'aménagement, l'obligation de la collaboration supra-frontalière, la planification en sous-sol et la construction hors zone à bâtir doivent être réglementées ou affinées dans la LAT. Néanmoins, il n'y a pas d'urgence. Aux yeux de la FSU, les révisions à venir doivent se limiter à l'essentiel et reposer sur des objectifs et des stratégies clairs, car c'est le seul moyen de leur assurer une large acceptation et des effets concrets – comme l'a montré la LAT1. Sur bien des points, le projet actuel est inabouti, surchargé et conceptuellement vide, ce qui le rend pratiquement impossible à expliciter. La FSU craint donc que, lors des débats parlementaires, cette forme n'ouvre tout grand les portes à d'innombrables „bricolages“ de la LAT, finalement au détriment d'un aménagement territorial maîtrisé. Nous préconisons dès lors de revoir l'ensemble du projet et de le reficeler en **paquets thématiques distincts**. Avant de formuler des articles de loi, il importe cependant d'élaborer des solutions praticables et solides, puis d'en discuter. Les professionnels de la FSU sont volontiers disposés à y apporter leur contribution.

## **2. Les principes de la FSU pour le futur développement de la Loi sur l'aménagement du territoire**

---

Pour la FSU, les principes exposés ci-après revêtent une importance primordiale pour l'évolution de la législation sur l'aménagement territorial.

1. La 2<sup>e</sup> étape de révision de la Loi sur l'aménagement du territoire doit globalement renforcer la planification territoriale. Cela est essentiel au vu des exigences qui y sont aujourd'hui liées. Du point de vue de la FSU, une telle révision doit, d'une part, prendre en compte l'état actuel de la planification territoriale en Suisse et, d'autre part, inclure des conceptions porteuses d'avenir pour un développement durable du territoire. Ces fondements conceptuels font encore largement défaut en ce qui concerne notamment la construction hors zone à bâtir, la collaboration transfrontalière ou l'exploitation du sous-sol. Avant d'aborder des ajustements législatifs, il est nécessaire d'élaborer des **stratégies** sur lesquelles les révisions pourront s'appuyer.
2. La LAT doit rester une **loi-cadre**. Elle doit contenir l'essentiel et laisser aux responsables de la planification chargés de l'appliquer la marge de manœuvre interprétative indispensable. De manière générale, il faut éviter d'y intégrer des dispositions détaillées (p.ex. les art. 3bis et 3ter sur les principes d'aménagement à appliquer aux transports ou l'art. 9 sur les autres études de base et planifications), des descriptions qui auraient leur place dans d'autres

3/7

lois ou dans le dispositif d'application (p.ex. la définition des espaces fonctionnels à l'art.1 al. 3) ou, encore, des prescriptions auxquelles les instruments de l'aménagement territorial ne peuvent répondre (p.ex. l'art.1 al. 2 f sur la cohésion sociale). Pour que les dispositions retenues déploient une portée à plus long terme (p.ex. principes et contenus minimaux de l'aménagement), leur cible doit en effet demeurer relativement générale. Or le projet de loi est émaillé de trop nombreuses thématiques „à la page“ (p.ex. l'art. 3 al. 3a ter sur le logement pour les ménages à faible revenu). Enfin, une claire articulation de la loi, présentée dans une formulation aisément compréhensible, devrait en baliser l'application.

### **3. Commentaires sur les principaux points de la révision de la loi**

---

Dans le cadre de la révision, la FSU insiste particulièrement sur les points ci-après.

1. L'une des fonctions centrales de la planification territoriale est une **pesée appropriée des intérêts en présence**, car l'exécution de tâches touchant à l'organisation du territoire entraîne invariablement des conflits d'intérêts à tous les niveaux d'intervention. Cette pesée d'intérêts doit autant que possible avoir lieu dans le cadre même de la LAT. Trop de dispositions restrictives et non négociables (disséminées dans diverses lois spéciales et ordonnances) affaiblissent la pondération d'intérêts et rétrécissent l'éventail des solutions. Il faut donc examiner si d'autres lois ou ordonnances doivent être adaptées afin de permettre cette pesée appropriée des intérêts. Ainsi par exemple, les valeurs limites rigides sur le bruit prescrites par la législation sur la protection de l'environnement compliquent le développement durable de l'urbanisation vers l'intérieur et s'opposent souvent à la réalisation de bons projets dans des environnements denses et offrant une mixité d'usages. Dans ce sens, la modification des prescriptions autour des aéroports représente déjà une évolution positive.
2. Les procédures et les **instruments** actuellement en vigueur (conceptions, plans sectoriels, plans directeurs et plans d'affectation) sont performants et simples, les responsabilités univoques et claires: le critère décisif est la manière dont la planification est perçue. Principe d'alternance, volonté d'accorder les instruments et les contenus, ainsi qu'une collaboration souple entre les divers niveaux d'étude impliqués sont d'importants prérequis pour un aménagement territorial réussi. La réattribution de compétences ou l'introduction de nouveaux instruments ne se justifient que là où les expériences acquises montrent qu'un développement durable du territoire ne peut être atteint avec les outils actuels.
3. La révision doit favoriser des **procédures** coordonnées, légères et rapides: les délais doivent être clairement circonscrits.
4. **Le plan directeur cantonal** demeure le principal outil de coordination et de pilotage de la planification territoriale suisse: les contenus légaux minimaux en garantissent le renforcement sur des points primordiaux.
5. Les **conceptions et les plans sectoriels** gagnent en importance: ils doivent être utilisés pour coordonner au niveau fédéral des problématiques de portée nationale.

4/7

Leur élaboration doit être menée dans le cadre d'une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons et, le cas échéant, impliquer également les villes et les communes. L'élaboration du Projet de territoire Suisse peut être citée comme exemple réussi d'une telle coopération. En matière de stratégies nationales, les besoins concernent en priorité les aires métropolitaines et les espaces ruraux.

6. La **planification supra-frontalière dans des espaces fonctionnels** est nécessaire et doit être encouragée: la concertation au-delà des frontières en place est à l'ordre du jour et elle se pratique déjà de diverses manières. Les dispositifs légaux minimaux et les principes associés doivent demeurer circonscrits, afin de ne pas handicaper les formes de coopération déjà établies et de permettre la prise en compte des particularités du fédéralisme.
7. Par le biais de conceptions et de modèles pilotes, la Confédération peut **promouvoir des processus**. Les résultats enrichiront les instruments et les procédures existants. Les pouvoirs décisionnels et de mise en œuvre doivent respecter l'actuelle répartition des compétences.
8. La réglementation relative aux **constructions hors zone à bâtir** doit être simplifiée au plan national et formulée de manière plus restrictive: en raison des divers intérêts particuliers pris compte au cours des années, un grand nombre d'exceptions ont été introduites dans la LAT jusqu'à en devenir le chapitre le plus étoffé, ce qui ne correspond pas aux critères d'une loi-cadre. De plus, l'objectif déclaré de restreindre la construction hors des zones à bâtir au strict minimum nécessaire n'a pas été atteint.
9. La LAT a pour vocation de **régler les principaux aspects de l'aménagement du territoire**: avec l'introduction de différents niveaux de détail et de priorité, la LAT perd toujours plus de sa proportionnalité. Or, une loi-cadre ne saurait être le reflet d'une somme de particularismes. Il est à cet égard inquiétant de constater que le projet inclut à la fois des règles sur les abris et clôtures pour la détention d'animaux hors zone à bâtir ou des prescriptions pour éviter que des règlements de construction ne freinent les rénovations énergétiques, tandis que des objectifs essentiels pour un aménagement territorial efficace n'ont toujours pas trouvé d'ancrage législatif. C'est pourquoi la panoplie d'instruments déclinée en conceptions / plans sectoriels / plans directeurs / plans d'affectation devrait devenir une évidence contraignante à tous les niveaux de planification (canton, région, commune).

#### **4. Articulation thématique des commentaires et recommandations de révision**

Bien que la FSU rejette le projet pris dans sa globalité, ses positions sur des arguments et des articles précis sont détaillées ci-après dans la perspective d'une refonte constructive.

##### **4.1 Stratégie de développement territorial suisse**

Élaboré sur une base tripartite, le «Projet de territoire Suisse» constitue un cadre de référence important pour la planification. Son ancrage à l'art. 5a est expressément salué.

5/7

Recommandation:

Le changement de nom (stratégie de développement territorial) devrait par contre être évité.

#### **4.2 Espaces fonctionnels et autres planifications communes**

La planification transfrontalière dans les espaces fonctionnels est nécessaire et doit être soutenue. La coopération supra-frontalière est aujourd'hui un impératif auquel cantons, régions et communes répondent déjà de multiples manières.

La forme sous laquelle cette thématique est maintenant intégrée au projet de loi soulève en revanche nombre de questions. Les espaces fonctionnels ne sont pas un objectif d'aménagement (pourquoi, selon l'art.1 al. 2 c bis, un développement territorial ordonné devrait-il alors précisément être assuré dans de tels espaces?), mais ils constituent une aide méthodologique pour élaborer des bases d'aménagement concertées, dans un espace spécifiquement défini. La fixation d'espaces fonctionnels ne doit et ne peut pas être réglée: leur définition intra-cantonale est déjà possible aujourd'hui et celle de périmètres supra-cantonaux se heurte à des limites de compétences.

Recommandation:

Toutes les dispositions concernant les espaces fonctionnels doivent être supprimées. De manière générale, il conviendrait d'examiner si des dispositions à ce sujet sont juridiquement utiles et justifiables.

#### **4.3 Pesée des intérêts**

L'ancrage de la pesée d'intérêts à l'art 2b est expressément salué. Une pondération d'intérêts n'a toutefois de sens que s'il existe aussi des marges de manœuvre. Or, vu le nombre croissant de plans et de règlements sectoriels entraînant des exigences absolues, les options se resserrent de plus en plus.

#### **4.4 Plans directeurs et contenus minimaux**

L'élargissement des contenus minimaux dans les domaines de l'agriculture et des transports, de même que sur l'énergie, les sources d'approvisionnement et l'élimination des déchets (art. 8b à 8e) est trop détaillé en comparaison de ceux s'appliquant à l'urbanisation. Le fait que l'art. 9 al.1 considère les inventaires fédéraux selon l'art. 5 LPN comme aussi contraignants que les plans sectoriels est une entrave supplémentaire à une pesée d'intérêts (p.ex. ISOS opposé à la densification du tissu intérieur). Enfin, l'énumération de bases réglementaires à l'art. 9, al. 2 n'a pas sa place dans une loi-cadre.

Recommandation:

Viser la simplification et reprendre les dispositions de détail dans l'OAT.

Recommandation:

Supprimer l'art. 9.

6/7

#### **4.5 Conceptions et plans sectoriels**

L'ordre actuel des compétences et des obligations tel que défini aux art. 22 et 23 OAT doit être maintenu.

#### **4.6 Planification en sous-sol**

L'intégration à la LAT de dispositions concernant le sous-sol est expressément saluée. L'introduction de cette dimension dans le principe d'aménagement formulé à l'art. 3 al. 5, de même que la possibilité d'indications relatives au sous-sol dans la planification directrice (cf. art. 8e) sont judicieuses. Ces dispositions s'avèrent toutefois peu concrètes et la FSU déplore l'absence de stratégie nationale dans ce domaine, avec sa traduction dans l'OAT.

Recommandation:

Formuler plus concrètement ce principe d'aménagement en fonction de ses objectifs. L'intégrer comme contenu minimal aux plans directeurs. Il s'agira de clarifier quels aspects doivent respectivement être réglés par la Confédération et par les cantons.

#### **4.7 Surfaces d'assolement**

La protection des terres cultivables est fondamentalement saluée. Nous considérons comme judicieux que la LAT réglemente les surfaces d'assolement pour mieux assurer cette protection. Dans ce contexte, il est important que tous les cantons se basent sur des critères unifiés pour déterminer lesdites surfaces selon l'art. 13a al. 2 et qu'ils procèdent de même pour la vérification et l'adaptation concomitante du plan sectoriel, qui doit prendre en compte les développements socio-économiques pronostiqués au niveau cantonal (évolution de la population). La réglementation des principes devant présider au zonage (art. 13b al. 2) est également saluée. La FSU soutient en outre la proposition de variante car les bilans cantonaux des SDA ne doivent pas faire les frais de grands projets d'infrastructures d'intérêt prépondérant (développements ferroviaires p.ex.).

#### **4.8 Constructions hors zone à bâtir**

La réglementation des constructions hors zone à bâtir est compliquée. Faute d'un concept clair dans le cadre de la LAT et de déclinaisons correspondantes aux divers niveaux réglementaires, des mesures propres à stopper l'étalement urbain ne peuvent être assurées. Comme souligné, l'objectif d'une réglementation simplifiée et compréhensible n'est pas atteint. Le contenu a certes été réorganisé, mais nullement simplifié et clarifié. Le projet de loi continue à détailler une multitude de points et d'intérêts particuliers qui n'ont pas leur place sous cette forme dans une loi-cadre. Il faut à cet égard saluer le fait que le Conseil fédéral s'appuiera sur les résultats de la consultation pour décider des dispositions qu'il convient d'intégrer dans le projet de loi et de celles à régler par voie d'ordonnance (Commentaires p. 22).

7/7

Recommandation:

Réexaminer les art.23a à f en profondeur. Ne pas régler de détails dans la LAT (les art. 23d à f sont hors propos à ce niveau).

#### **4.9 Contributions fédérales et projets-modèles**

L'ancrage de contributions à des projets-modèles à l'art. 29a est expressément salué. Les projets-modèles déjà lancés et cofinancés par la Confédération par le passé ont beaucoup contribué au développement d'une planification territoriale moderne et efficace. Cet instrument mérite d'être maintenu.

#### **4.10 Dispositions transitoires**

Pour l'évaluation et l'appréciation de plans directeurs cantonaux, l'ARE devrait pouvoir imposer des bases d'étude communes dans des espaces fonctionnels. La fixation de calendriers et l'élaboration de telles bases par la Confédération violent toutefois la répartition des compétences. L'aménagement est fondamentalement une compétence cantonale. D'une part, son pilotage par la Confédération contrevient à ce principe et, d'autre part, les cantons s'engagent aujourd'hui déjà pour une planification supra-frontalière. Cette responsabilité doit rester celle des cantons. Plutôt que d'entériner des articles de loi peu opérants, la Confédération et les cantons doivent d'abord se mettre d'accord sur les problématiques qui doivent effectivement être abordées dans un cadre transfrontalier, sur la façon dont les travaux doivent se dérouler et sur les dispositions légales qui peuvent appuyer ceux-ci.

Recommandation:

Supprimer l'art. 38b.

#### **4.11 Aménagement et protection de l'environnement**

La nouvelle réglementation sur l'appréciation des incidences à l'art. 10bis (nouveau) LEP est appropriée, si celle-ci peut ainsi être intégrée à la planification sans impliquer une procédure supplémentaire. L'examen anticipé de solutions d'aménagement alternatives permet dans bien des cas de raccourcir les procédures.

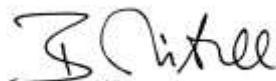
---

Nous vous remercions d'avoir pu exposer notre position et vous prions de bien vouloir considérer nos recommandations.

Avec nos meilleures salutations



Frank Argast  
Président FSU



Dr. Barbara Zibell  
Direction FSU