

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung  
Association pour l'aménagement du territoire  
Associazione per la pianificazione del territorio  
Associazioni per la pianificazione del territorio

ey  
nagement local  
ue



Rapport de conformité  
Novembre 2017

# Territoire & Environnement

Les dossiers de développement territorial

Novembre 4/2018

Le rapport d'aménagement  
selon l'article 47 OAT

Garant de procédures de planification transparentes et crédibles

## **Impressum**

### **Territoire & Environnement, EspaceSuisse**

Les dossiers du développement territorial.  
Périodique pour les membres d'EspaceSuisse.  
Territoire & Environnement paraît quatre fois par année,  
en allemand et en français.

### **Édition**

EspaceSuisse  
Verband für Raumplanung  
Association pour l'aménagement du territoire  
Associazione per la pianificazione del territorio  
Associazioni per la pianificazione dal territorio  
Sulgenrain 20  
CH-3007 Berne  
Tél. +41 31 380 76 76  
Web: [www.espacesuisse.ch](http://www.espacesuisse.ch)

### **Rédaction**

Lukas Bühlmann, EspaceSuisse  
Annemarie Straumann, EspaceSuisse

### **Traduction**

Léo Biétry

### **Photos**

EspaceSuisse

### **Photo de couverture**

Extraits d'un rapport d'aménagement.  
Photo: A. Straumann, EspaceSuisse

### **Traitement des images**

Felix Wyss, EspaceSuisse

### **Maquette**

diff. Kommunikation AG, Berne

### **Mise en page**

Ludwig Zeller

### **Impression**

galledia ag, 9442 Berneck

La reproduction des textes et des illustrations est  
autorisée moyennant indication de la source.

# Le rapport d'aménagement selon l'article 47 OAT

## Garant de procédures de planification transparentes et crédibles

Lorsqu'un plan d'affectation est édicté ou adapté, les autorités d'aménagement doivent en rendre compte dans un rapport. La pesée des intérêts en présence constitue le principal objet de ce document. Celui-ci vise à permettre aux autorités d'approbation et au public de bien comprendre comment les intérêts en jeu ont été appréciés et mis en balance. Il est ainsi garant d'une certaine transparence dans les procédures de planification. Par ailleurs, il peut servir d'aide à l'interprétation en cas de recours ultérieur. Il importe donc que tous les acteurs impliqués puissent s'appuyer sur un rapport d'aménagement probant.

Le présent *Territoire & Environnement* décrit les finalités d'un tel rapport et montre comment les cantons et les communes s'acquittent de l'obligation d'en établir un. La méthode de la pesée des intérêts, d'une importance cruciale en aménagement du territoire, fait l'objet d'un chapitre spécifique. Le rapport d'aménagement se révèle être un élément fondamental en vue d'une densification de qualité.



# Sommaire

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Le rapport d'aménagement au sens de l'article 47 OAT</b>	<b>8</b>
2.1	Finalités du rapport d'aménagement	8
2.2	Publicité du rapport d'aménagement	9
2.3	Autorité compétente	9
2.4	Les destinataires du rapport d'aménagement	9
<b>3</b>	<b>Objet du rapport</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>La pesée des intérêts en aménagement du territoire</b>	<b>12</b>
4.1	Le cœur de l'aménagement du territoire	12
4.2	La méthode de la pesée des intérêts	12
4.2.1	Identification des intérêts pertinents	14
4.2.2	Appréciation des intérêts identifiés	14
4.2.3	Mise en balance des intérêts identifiés et appréciés	15
<b>5</b>	<b>Contenu du rapport d'aménagement</b>	<b>17</b>
5.1	Ampleur du rapport d'aménagement	17
5.2	Buts et principes de l'aménagement du territoire	21
5.3	Participation	22
5.4	Prise en compte des planifications de rang supérieur	25
5.5	Prise en compte des autres dispositions du droit fédéral	25
5.6	Réserve interne de terrains constructibles	28
5.7	Autres thèmes potentiellement pertinents	32
<b>6</b>	<b>Instruments comparables</b>	<b>34</b>
6.1	Rapports relatifs aux autres niveaux de planification	34
6.2	Étude d'impact sur l'environnement	35
6.3	Évaluation environnementale stratégique	36
6.4	L'évaluation <i>ex ante</i> comme solution ?	36
<b>7</b>	<b>Un précieux instrument pour un développement de qualité</b>	<b>37</b>

# 1 Introduction

Il incombe à la Confédération, aux cantons et aux communes de coordonner leurs activités à incidences spatiales et de tenir compte, dans ce cadre, d'intérêts multiples et souvent divergents. Aussi l'établissement des plans d'aménagement se caractérise-t-il par la recherche de la meilleure solution possible, c'est-à-dire de celle qui prend le mieux en compte ces divers intérêts.

Cette recherche de solution doit être documentée et les décisions d'aménagement qui en résultent, motivées. Les tiers doivent, eux aussi, pouvoir comprendre la démarche adoptée et les idées qui sous-tendent les plans. Dans le cas des plans d'affectation et des plans d'affectation spéciaux, c'est l'établissement d'un rapport d'aménagement qui le permet. Explicitement exigé à l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), ce rapport doit démontrer que les plans directeurs et les conceptions et plans sectoriels ont été adéqua-

tement pris en compte et que les exigences du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement ont été respectées. Mais surtout, il doit décrire de façon circonstanciée comment la pesée des intérêts en présence a été effectuée, et en motiver les résultats.

Le rapport d'aménagement est un élément important de la planification d'affectation. Il vise à informer les autorités et le public et sert de base lorsque des litiges ultérieurs soulèvent des questions d'interprétation. Dans la pratique, toutefois, les rapports produits ne satisfont pas toujours à ces exigences. Les communes considèrent souvent l'élaboration de ces documents comme une corvée.

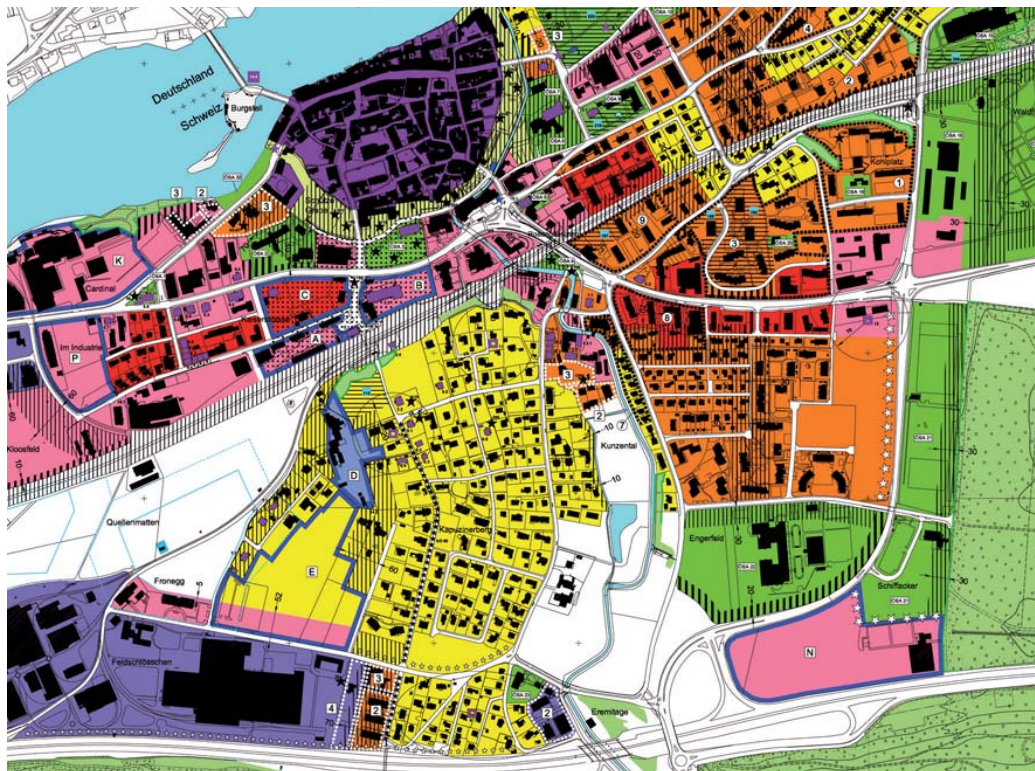
Les pages qui suivent décrivent les finalités du rapport d'aménagement visé à l'article 47 OAT. Elles précisent aussi ce que doit contenir un tel document, et à qui il est destiné. Les explica-

## Les exigences du droit fédéral

### Article 47 OAT

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.



Le rapport d'aménagement qui accompagne tout plan d'affectation permet au public de mieux comprendre les décisions de planification qui ont été prises. Plan: Kantonale Verwaltung Rheinfelden AG

tions fournies se basent avant tout sur la pratique des cantons et les différents guides qu'ils ont édités. Un chapitre est spécifiquement consacré à la méthode de la pesée des intérêts, qui constitue le principal objet du rapport d'aménagement. Mais on se penche aussi sur les autres échelons de planification. À la différence de ce qui prévaut pour l'établissement des plans d'affectation, la planification directrice cantonale et la planification sectorielle fédérale ne sont pas soumises à l'obligation d'établir un rapport<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le présent article se base sur un travail réalisé dans le cadre du cursus MAS 2017-2019 en aménagement du territoire à l'École polytechnique fédérale de Zurich. Ce travail a été suivi par Daniel Kolb, aménagiste du canton d'Argovie.

## 2 Le rapport d'aménagement au sens de l'article 47 OAT

Les résultats d'un processus de planification doivent pouvoir être compris non seulement par les autorités, mais aussi par les tiers. Aussi le processus de prise de décision doit-il être dûment documenté. L'OAT exige de toutes les autorités d'aménagement qu'elles motivent leurs décisions (art. 3 al. 2 OAT). Pour les plans d'affectation généraux et spéciaux, cette obligation de motivation est encore précisée par l'article 47 OAT, qui exige qu'un rapport soit fourni à l'autorité cantonale<sup>2</sup>.

### 2.1 Finalités du rapport d'aménagement

L'ordonnance de 1989 sur l'aménagement du territoire comportait pour la première fois une disposition relative au rapport sur l'aménagement<sup>3</sup>. Le but du législateur était d'obliger les autorités de planification à documenter leur démarche et leurs décisions. Sur la base des expériences faites depuis l'entrée en vigueur, en 1980, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), le Conseil fédéral estimait – sans doute à juste titre – que la pesée des intérêts était souvent traitée, dans la pratique, comme «un exercice d'argumentation libre»<sup>4</sup>. L'obligation d'établir un rapport doit désormais permettre aux tiers de comprendre le résultat des processus de planification. Les autorités sont appelées à faire preuve de transparence dans les réflexions qui sous-tendent l'élaboration de leurs plans. Une absence de motivation fait en effet souvent paraître les décisions d'aménagement opaques et contestables, même si elles ne le sont pas dans les faits<sup>5</sup>. L'établissement d'un rapport écrit permet de mettre en évidence les bases et éléments de contexte déterminants

pour la compréhension des résultats de la planification. Des projets de plans solidement motivés représentent donc la condition préalable à des procédures d'approbation efficaces.

L'établissement d'un rapport permet de bien comprendre les résultats de la planification.

Un rapport établi avec soin permet d'améliorer la qualité des décisions d'aménagement. Les conflits potentiels sont ainsi traités dès l'échelon du plan d'affectation, et non pas seulement dans le cadre des procédures d'autorisation de construire – ce qui permet d'éviter les litiges judiciaires, d'accélérer les procédures et d'économiser des frais.

---

2 L'établissement d'un rapport d'aménagement est une condition impérative pour l'approbation des plans d'affectation. Voir, entre autres, l'arrêt du TF 1C\_852/2013 du 4.12.2014, consid. 3.1.2, Rolle/Gilly VD, in Recueil de jurisprudence (RJ) EspaceSuisse n° 4747.

3 Cette disposition a été transférée, en 2000, de l'article 26 à l'article 47. Ce transfert n'a toutefois rien changé sur le plan matériel.

4 Voir BANDLI CHRISTOPH/BÜHLMANN LUKAS/NICATI FRANÇOISE/TSCHANNEN PIERRE, Zur neuen Raumplanungsverordnung des Bundes, in: BR/DC 1990, p. 20 ss.

5 MUGGLI RUDOLF, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Rechtsgutachten (avec résumé en français), in: Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage OFEFP / Office fédéral du développement territorial ARE, Umwelt-Materialien / Documents environnement n° 179, Berne 2005, p. 23 (ci-après: MUGGLI, Planungsbericht).



## 2.2 Publicité du rapport d'aménagement

Selon les termes de l'article 47 OAT, le rapport d'aménagement s'adresse (uniquement) à l'autorité chargée d'approuver les plans (voir cependant ch. 2.4). Cela signifie qu'il ne doit pas forcément être mis à l'enquête publique, ni approuvé par le corps électoral. Selon l'avis défendu ici, toutefois, il devrait malgré tout être rendu public. L'autorité chargée d'établir le plan (et donc d'élaborer le rapport) est souvent une autorité dont les décisions sont publiques (parlement ou assemblée communale). S'applique dès lors le principe de la transparence, qui confère à toute personne le droit de consulter des documents officiels sans qu'elle doive se prévaloir d'un intérêt spécifique à le faire (art. 6 de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration [LTrans])<sup>6</sup>. À cela s'ajoute le fait qu'une mise à l'enquête n'est pas complète si elle ne comporte pas une description minimale des effets des nouveaux plans et prescriptions. Il est peu judicieux de ne mettre à l'enquête ou en consultation que les plans ou les dispositions applicables aux zones d'affectation. Pour que le public puisse se prononcer en connaissance de cause sur les plans et règlements et leurs effets, il faut qu'il puisse en comprendre les tenants et aboutissants (voir aussi ch. 5.3).

## 2.3 Autorité compétente

L'OAT stipule que c'est l'autorité qui établit le plan qui est compétente pour l'élaboration du rapport y relatif (art. 47 al. 1 OAT). Il peut s'agir d'une autorité exécutive (comme dans le cas des plans d'affectation cantonaux, ou des plans d'affectation communaux dans les cantons de Fribourg et Soleure); dans la plupart des cantons, toutefois, c'est le législateur (corps électoral, assemblée communale ou parlement) qui adopte les plans généraux d'affectation. Dans ces cantons, aucune motivation ne peut être exigée de l'autorité qui adopte le plan. Dans la

pratique, le rapport d'aménagement est établi par l'autorité de planification, c'est-à-dire par l'administration. Il devrait toutefois être soumis, à l'état de projet, à l'organe chargé de l'adoption du plan – quitte à ce que l'autorité de planification le remanie ou l'adapte encore une fois la décision prise<sup>7</sup>.

Dans les faits, le rapport d'aménagement est en général rédigé par les personnes qui ont élaboré le plan, à savoir les collaborateurs du service de l'aménagement du territoire ou les aménagistes mandatés. Cela se révèle tout à fait judicieux, car ce sont ces personnes qui ont la meilleure vision d'ensemble du contenu du plan et des enjeux y afférents. Il est donc primordial que les auteurs du rapport aient assisté au processus de planification et de prise de décisions.

## 2.4 Les destinataires du rapport d'aménagement

Selon le libellé de l'article 47 OAT, le rapport d'aménagement est destiné à l'«autorité cantonale chargée d'approuver [les] plans». Celle-ci doit pouvoir saisir les réflexions et, surtout, l'appréciation des intérêts en présence qui ont conduit au résultat final. Un rapport d'aménagement rédigé avec soin ne permet pas seulement de vérifier la légalité du plan, mais aussi son opportunité. L'autorité cantonale d'approbation peut ainsi prendre une décision fondée<sup>8</sup>.

6 C'est dans ce sens que se prononce aussi le Conseil fédéral dans ses explications relatives à la révision partielle de l'OAT (ARE, Rapport explicatif relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, Berne 2014, p. 28).

7 MUGGLI, Planungsbericht, p. 27.

8 Comme le relève le Tribunal fédéral: «Il [le rapport de conformité] permet à l'autorité cantonale de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local et d'obtenir des renseignements sur les différents points décisifs» (arrêt du TF 1C\_568/2008 du 6.7.2009, consid. 6, Fribourg FR, in RJ EspaceSuisse n° 4213).

Elle n'est toutefois pas la seule destinataire du rapport d'aménagement<sup>9</sup>.

**Le rapport d'aménagement est destiné à l'autorité cantonale chargée d'approuver les plans, à la population et aux instances de recours.**

Un rapport clair et éloquent représente aussi une base de travail importante pour les autorités de planification communales, qu'il aide en effet à bien comprendre et, partant, à bien mettre en œuvre les objectifs d'aménagement. Il assure aussi la bonne transmission des connaissances nécessaires aux générations de collaborateurs suivantes, et permet de promouvoir et contrôler la qualité des résultats.

Le rapport d'aménagement constitue par ailleurs une base indispensable pour l'information et la participation de la population (voir ch. 5.3).

Et, dans la mesure où il permet de bien saisir comment les intérêts en présence ont été mis en balance, il peut servir d'aide à l'interprétation en cas de litige ultérieur. Il constitue donc aussi un précieux document pour les autorités de recours de tous les échelons, ainsi que pour toutes les parties impliquées dans les procédures de recours<sup>10</sup>.

9 Cet avis est exprimé aussi bien par le Conseil fédéral dans ses explications relatives à la révision partielle de l'OAT (ARE 2014, p. 28) que par le Tribunal fédéral dans son arrêt 1C\_852/2013 du 4.12.2014, consid. 3.1.2, Rolle/Gilly VD, in RJ EspaceSuisse n° 4747. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne se prononce dans le même sens dans son guide: Rapport selon l'article 47 OAT – Guide pour l'élaboration du rapport relatif au plan d'affectation, Berne 2016, p. 5 (ci-après: Canton de Berne, Guide).

10 AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, in: Aemisegger Heinz, Moor Pierre, Ruch Alexander, Tschannen Pierre (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Zurich/Bâle/Genève 2016, N. 51 (ci-après: AUTEUR, Commentaire pratique LAT).

Si le pont fribourgeois de la Poya a été réalisé sans rapport d'aménagement, les études étaient par ailleurs bien documentées.

Photo: J. Poux, EspaceSuisse



### 3 Objet du rapport

Conformément à l'article 47 OAT, un rapport d'aménagement ne doit être établi que pour les plans d'affectation au sens de l'article 14 LAT. Cela comprend tous les plans d'affectation généraux et spéciaux communaux, y compris leurs révisions totales ou partielles. D'après la doctrine dominante, les plans d'affectation cantonaux doivent aussi s'accompagner d'un rapport d'aménagement<sup>11</sup>. Le Tribunal fédéral a toutefois précisé, dans un arrêt de 2009 relatif au pont de la Poya à Fribourg, que l'obligation d'établir un rapport ne concernait que les autorités communales, et non les autorités cantonales<sup>12</sup>. La Haute Cour justifiait sa décision en faisant valoir que, si l'autorité cantonale était à la fois compétente pour élaborer le plan et pour l'approuver, il était absurde qu'elle établisse un rapport d'aménagement à sa propre attention. Le but

d'un tel rapport étant de permettre à l'autorité d'approbation cantonale de se faire une idée des circonstances locales et de la manière dont s'est effectuée la pesée des intérêts en jeu, il se révélait ici superflu d'en établir un<sup>13</sup>. Il convient toutefois de préciser que, comme il s'agissait en l'espèce d'un projet routier, l'absence de rapport d'aménagement était compensée par le fait que le canton avait réalisé une étude d'impact sur l'environnement et mené et documenté une étude de variantes approfondie<sup>14</sup>.

La motivation de ce jugement n'en reste pas moins critiquable. Car, si l'OAT stipule que le rapport d'aménagement s'adresse à l'autorité d'approbation cantonale, celle-ci n'en est pas la seule destinataire. Comme on l'a vu, en effet, ce rapport constitue aussi un document important pour le public et les instances de recours, et il peut rendre de précieux services à l'autorité qui a adopté le plan d'affectation après cette adoption (ch. 2.4).



- 
- 11 MUGGLI, Planungsbericht, p. 26 ; AEMISEGGER/ KISSLING, Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, N. 46.
  - 12 Arrêt du TF 1C\_568/2008 du 6.7.2009, consid. 6, Fribourg FR, in RJ EspaceSuisse n° 4213.
  - 13 Le rapport d'aménagement «permet à l'autorité cantonale de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local et d'obtenir des renseignements sur les différents points décisifs. Or, en l'espèce, l'autorité cantonale était directement chargée d'élaborer le projet et non pas seulement de l'approuver. Le rapport de conformité n'a donc pas de raison d'être dans ce cas. En effet, l'autorité cantonale connaît mieux que quiconque tous les éléments du dossier et les enjeux de l'aménagement cantonal» (arrêt du TF 1C\_568/2008 du 6.7.2009, consid. 6, Fribourg FR, in RJ EspaceSuisse n° 4213).
  - 14 Dans le cas de la route de contournement intercommunale sur laquelle portait l'arrêt 1C\_852/2013 du 4.12.2014, Rolle/Gilly VD, par contre, le Tribunal fédéral a expressément exigé l'établissement d'un rapport au sens de l'article 47 OAT.

## 4 La pesée des intérêts en aménagement du territoire

### 4.1 Le cœur de l'aménagement du territoire

Effectuer un arbitrage entre les divers intérêts en jeu fait partie du quotidien des professionnels de l'aménagement. La pesée des intérêts permet aux autorités d'exercer leur pouvoir d'appréciation en conformité avec la loi et d'exploiter judicieusement leur marge de manœuvre. Les décisions prises n'en sont que plus faciles à comprendre et à contrôler. Aussi la jurisprudence et la doctrine attachent-elles une grande importance à une pesée globale des intérêts en présence<sup>15</sup>. Car «sans pesée d'intérêts, il n'y a pas d'aménagement du territoire ; elle en constitue le cœur»<sup>16</sup>.

«Sans pesée d'intérêts, il n'y a pas d'aménagement du territoire ; elle en constitue le cœur.»

Peter Heer, 1996

Il s'agit de procéder à une pesée d'intérêts chaque fois que le droit applicable l'exige expressément ou qu'il laisse la latitude nécessaire pour le faire. En aménagement du territoire, les pesées d'intérêts s'effectuent surtout lors de l'établissement des plans sectoriels, des plans directeurs, des plans d'affectation et des plans d'affectation spéciaux, et ce, à tous les niveaux institutionnels (Confédération, cantons, communes). Elles revêtent une importance toute particulière dans l'élaboration des plans d'affectation communaux. Si plusieurs périmètres sont par exemple susceptibles d'être classés en zone à bâtir ou attribués à une autre zone d'affectation qu'auparavant, il s'agit de détermi-

ner lequel d'entre eux s'y prête le mieux. Dans la procédure d'autorisation de construire, en revanche, il reste peu de marge de manœuvre pour mettre en balance les intérêts en présence – à moins qu'il ne s'agisse d'une autorisation exceptionnelle, auquel cas la pesée d'intérêts revêt une importance cruciale.

La pesée des intérêts en présence constitue le principal objet du rapport dont doivent s'accompagner les plans d'affectation (voir ch. 5.2).

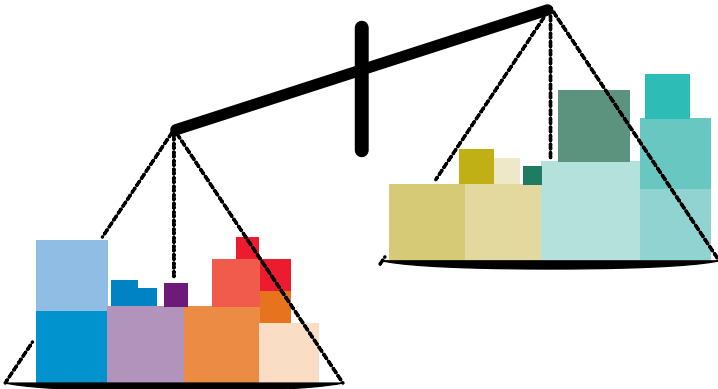
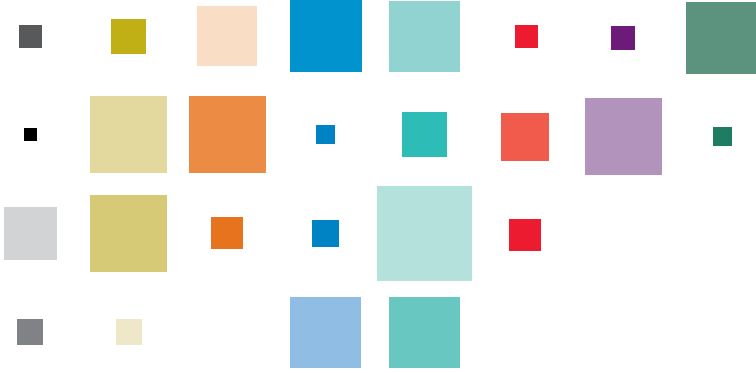
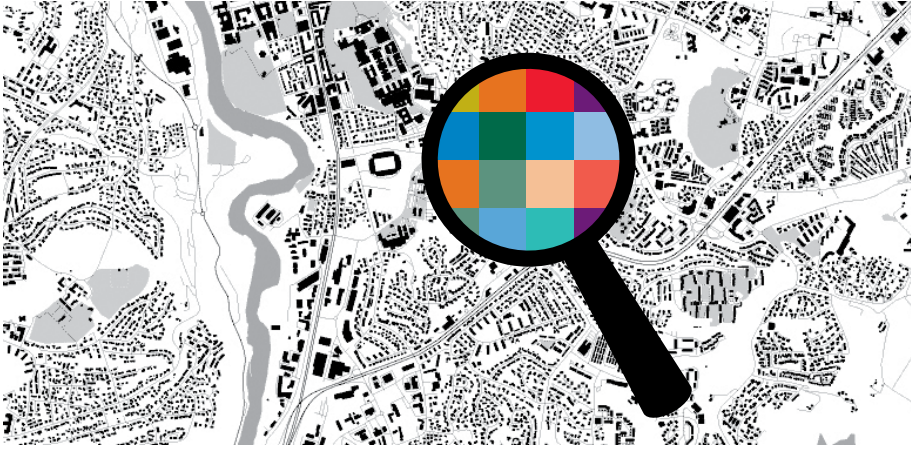
### 4.2 La méthode de la pesée des intérêts

La pesée des intérêts constitue, en matière de planification, une véritable méthode de prise de décision<sup>17</sup>. Il s'agit cependant d'un processus d'appréciation qui ne se réduit pas à une formule mathématique. Le but de la pesée d'intérêts est de trouver, dans chaque cas concret, le meilleur équilibre possible entre les intérêts potentiellement divergents qui sont en jeu. La décision prise sur cette base doit être motivée de façon claire et intelligible.

15 Voir notamment: AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, N. 10 et autres références citées.

16 HEER PETER, Die raumplanungsrechtliche Erfassung von Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet, thèse de doctorat, Zurich 1996, p. 83.

17 Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), La pesée des intérêts en aménagement du territoire, Rapport du groupe de travail, Berne 2017, p. 11 (ci-après: DTAP, Pesée des intérêts).



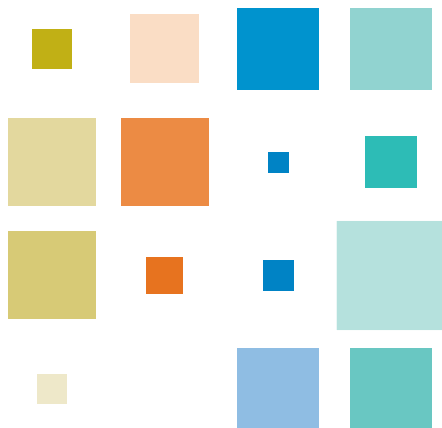
Identifier – apprécier – mettre en balance les intérêts en présence. Schémas: F. Wyss, EspaceSuisse

En vertu de l'article 3 alinéa 1 OAT, la pesée des intérêts s'effectue en trois étapes:

- Identification des intérêts pertinents dans le cas d'espèce
- Appréciation des intérêts identifiés en fonction d'échelles de valeurs reconnues
- Mise en balance des intérêts précédemment identifiés et appréciés<sup>18</sup>.

#### 4.2.1 Identification des intérêts pertinents

Pour pouvoir procéder à un arbitrage, il convient de recenser tous les éléments susceptibles d'influer sur la décision à prendre. Il s'agit donc, dans un premier temps, d'identifier les intérêts pertinents. Pour ce faire, on se référera notamment aux buts et principes d'aménagement énoncés aux articles 1 et 3 LAT – buts et principes en vertu desquels il s'agit par exemple d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée ; de créer un milieu bâti compact; de veiller à ce que les constructions et installations s'intègrent dans le paysage, ou encore de planifier les lieux d'habitation et de travail en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics. Il convient cependant aussi de tenir compte de certains intérêts publics ne relevant pas direc-



Appréciation des intérêts

tement de l'aménagement du territoire (sécurité de l'approvisionnement du pays, finances publiques, etc.) ainsi que des intérêts privés des propriétaires et des investisseurs<sup>19</sup>.

Identifier les intérêts en jeu présuppose d'effectuer une certaine sélection. Il s'agit de déterminer quels sont les intérêts «concernés» (art. 3 al. 1 let. a OAT), c'est-à-dire ceux qui se révèlent pertinents d'un point de vue juridique, factuel et temporel.

#### 4.2.2 Appréciation des intérêts identifiés

Dans un deuxième temps, il convient d'apprécier et pondérer les intérêts identifiés. On se demandera quelle importance revêt chacun de ces intérêts dans le cas d'espèce, et dans quelle mesure il prime ou non les autres. Pour ce faire, on recourra aux échelles de valeurs que le lé-



Identification des intérêts

18 À propos de la pesée des intérêts: TSCHANNEN PIERRE, art. 3, in: Aemisegger Heinz, Moor Pierre, Ruch Alexander, Tschannen Pierre (éd.), Commentaire LAT, Zurich / Bâle / Genève 2010, N. 18 ss. AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, N. 10 ss.  
19 AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, N. 14 s.

gislateur impose lui-même en précisant, dans la loi, que certains intérêts ont plus de poids que d'autres, comme c'est par exemple le cas pour la conservation de la forêt ou la protection des eaux souterraines. Dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation, les dispositions du plan directeur cantonal présentent, elles aussi, une importance de premier plan. Lorsqu'il s'agit de pondérer des enjeux de protection, une grande attention doit être accordée aux inventaires prévus par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (art. 5 LPN) et au plan sectoriel des surfaces d'assolement.

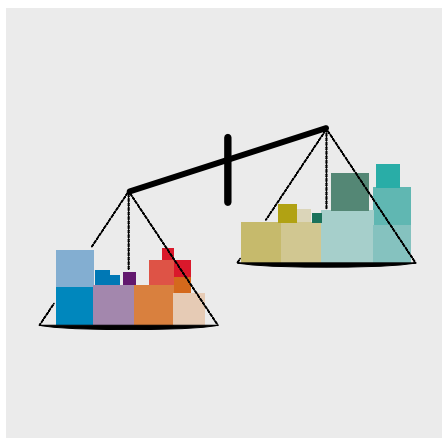
Les stratégies ou conceptions directrices préalablement élaborées peuvent également fournir de précieux points de repère dans l'appréciation des intérêts en présence. En l'absence de bases stratégiques ou de critères légaux, c'est à l'autorité compétente d'apprécier les intérêts contradictoires à l'aune de valeurs ou de principes juridiques généraux (interdiction de l'arbitraire, proportionnalité). À cet égard, il est utile d'évaluer les conséquences potentielles des décisions entrant en ligne de compte: que permettraient ou qu'empêcheraient-elles ? Parmi les critères à prendre en considération figurent

notamment l'effet préjudiciel de la décision, les dommages qu'elle est susceptible d'occasionner, l'économie de la solution et la réversibilité des mesures envisagées<sup>20</sup>.

### 4.2.3 Mise en balance des intérêts identifiés et appréciés

La troisième étape – la plus difficile – consiste à mettre en balance les intérêts précédemment identifiés et pondérés en vue d'une prise de décision fondée. On tiendra ici compte du poids accordé aux divers intérêts en présence lors de leur appréciation. À ce stade, les intérêts que l'on aura considérés comme secondaires ne devront plus forcément être repris dans l'argumentation. Le but est que tous les intérêts pertinents puissent, au final, déployer au mieux leurs effets. Cette étape ne vise toutefois pas le compromis à tout prix. En cas d'incompatibilité, on pourra privilégier tel intérêt par rapport à tel autre, qui sera alors définitivement écarté. Aussi se peut-il, dans ce contexte, que des questions de proportionnalité se posent<sup>21</sup>.

Il convient par ailleurs, avant de prendre une décision définitive, d'examiner quelles sont les alternatives et variantes envisageables. Cet examen constitue, lors de l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation, un élément particulièrement important de la pesée des intérêts, qui peut aider à apprécier les divers intérêts en présence et à les mettre en balance<sup>22</sup>.



Mise en balance des intérêts. Schémas: F. Wyss, EspaceSuisse

20 AEMISEGGER/KISLING, Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, N. 16.

21 C'est par exemple le cas lorsque l'on porte atteinte à un objet protégé – cas où il convient toujours de comparer l'utilité de l'intervention avec ce qu'apporterait la réalisation du but de protection.

22 AEMISEGGER/KISLING, Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, N. 17 s.



Dans le cas d'une route de contournement, comme ici à Ardez (commune de Scuol GR), il convient toujours d'examiner les variantes envisageables. Photo: R. Muggli, EspaceSuisse



# 5 Contenu du rapport d'aménagement

## 5.1 Ampleur du rapport d'aménagement

L'article 47 OAT décrit le contenu minimal du rapport à établir (voir encadré p. 6). Celui-ci doit démontrer la conformité des plans d'affectation 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.

L'ampleur du rapport d'aménagement varie en fonction du plan d'affectation concerné. Le rapport doit en principe se limiter à l'essentiel et être adapté à la portée et à l'ampleur de l'étude d'aménagement<sup>23</sup>. L'important est qu'il aborde les enjeux fondamentaux et les points critiques de la planification. Le canevas du document est donné par les exigences de l'article 47 OAT. S'il s'agit cependant de la révision partielle d'un plan d'affectation ou de l'établissement d'un plan d'affectation spécial, on ne traitera que les questions et les thèmes effectivement pertinents. Le but n'est pas d'établir le rapport le plus complet possible, mais de documenter de façon claire les enjeux majeurs et les aspects critiques de l'étude<sup>24</sup>. Si le rapport ne s'exprime toutefois pas sur ces points, il sera alors considéré comme incomplet et sera refusé par l'autorité d'approbation cantonale. On veillera par ailleurs, lors de la rédaction du rapport, à ce que les explications fournies soient compréhensibles<sup>25</sup>. Un tel document ne s'adresse en effet pas qu'à des professionnels, mais aussi aux propriétaires concernés et au public en général<sup>26</sup>. Il doit pouvoir être lu et compris sans efforts excessifs par tout un chacun.

Une structure claire facilitera la lecture du rapport (voir encadré p. 21)<sup>27</sup>. Un résumé en début de document fournira un aperçu bienvenu des enjeux essentiels. Les informations plus spécifiquement destinées aux professionnels pourront être rassemblées dans des annexes.

**Le défi consiste à rendre compte de l'étude d'aménagement de façon claire et concise, sans omettre d'aspects essentiels.**

- 
- 23 EYMANN URS, Art. 1 à 3 et 26 OAT, Planification et coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, Obligation de peser les intérêts en présence, approbation des plans d'affectation, in: VLP-ASPAN, La nouvelle ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1989, Idées et suggestions en vue de son exécution, Berne 1993, p. 28 (ci-après: EYMANN, Rapport d'aménagement). Voir aussi les arrêts du TF 1C\_390/2010 du 17.5.2011, consid. 4, Chevroix VD, in RJ EspaceSuisse n° 4171 ; 1C\_351/2008 du 25.2.2009, consid. 2, Montana VS, in RJ EspaceSuisse n° 4201 et 1C\_251/2007 du 3.3.2008, consid. 3.1, Lens VS, in RJ EspaceSuisse n° 3580.
- 24 Canton de Saint-Gall, Amt für Raumentwicklung, Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV, Eine Arbeitshilfe zur Erstellung des Raumplanungsberichts mit Checklisten, Saint-Gall 2007, p. 3.
- 25 Voir à ce propos: LANGER INGHARD/SCHULZ VON THUN FRIEDEMANN/TAUSCH REINHARD, Sich verständlich ausdrücken, 10<sup>e</sup> édition, Munich 2015.
- 26 Canton d'Argovie, Département Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Raumentwicklung, Planungsberichte nach Art. 47 RPV, Erläuterungen und Checklisten für allgemeine Nutzungspläne und Sondernutzungspläne, Aarau 2011, p. 2.
- 27 «Un plan bien pensé avec une mise en pages attrayante et des illustrations explicites témoigne de la compétence des responsables et instaure un climat de confiance» (Canton de Berne, Guide, p. 9).

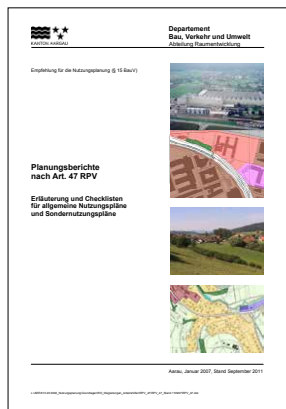
De nombreux cantons ont élaboré, à l'intention des communes, des guides destinés à aider les autorités de planification à établir leurs rapports d'aménagement (voir encadré p. 18-20). On y trouve des indications relatives à la structure et au contenu desdits rapports, ainsi qu'à leur

ampleur et à leur conception graphique. Apportent aussi une aide précieuse les listes de contrôle qu'ont par exemple éditées les cantons d'Argovie, de Berne, de Saint-Gall, de Soleure et de Zurich.

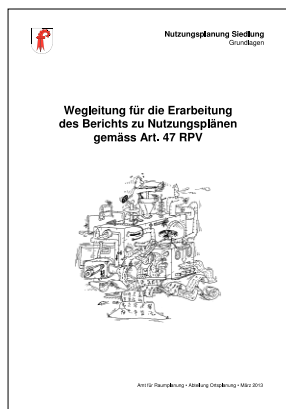
## Guides édités par les cantons

### Sélection

Canton d'Argovie,  
Departement Bau, Verkehr  
und Umwelt, Abteilung  
Raumentwicklung, Planungs-  
berichte nach Art. 47 RPV –  
Erläuterungen und Check-  
listen für allgemeine  
Nutzungspläne und Sonder-  
nutzungspläne, Aarau 2011  
[www.ag.ch/raumentwicklung](http://www.ag.ch/raumentwicklung)  
→ Dokumente → Merkblätter  
und Empfehlungen → Nutzungs-  
planung/Sondernutzungsplanung



Canton de Bâle-Campagne,  
Amt für Raumplanung,  
Wegleitung für die  
Erarbeitung des Berichts zu  
Nutzungsplänen gemäss  
Art. 47 RPV, Liestal 2013  
[www.baselland.ch](http://www.baselland.ch) → Direktionen  
→ Bau- und Umweltschutz-  
direktion → Raumplanung  
→ Publikationen → Verfahren  
kommunale Richt- und  
Nutzungsplanung

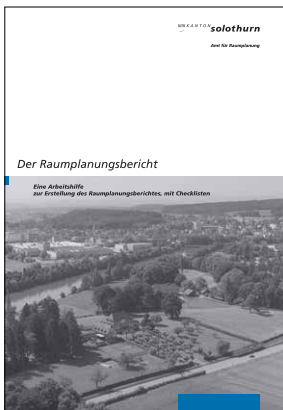




Canton de Berne, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, Rapport selon l'article 47 OAT – Guide pour l'élaboration du rapport relatif au plan d'affectation, Berne 2016  
[www.jgk.be.ch](http://www.jgk.be.ch) → Aménagement du territoire → Guides pour l'aménagement local (GAL) > Rapport sur l'aménagement du territoire



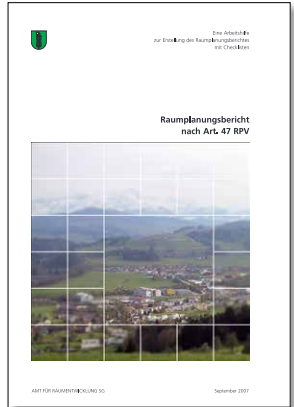
Canton des Grisons, Amt für Raumentwicklung, Arbeitshilfe «Der Planungsbericht», Coire 2018  
[www.gr.ch](http://www.gr.ch) → Institutionen → Verwaltung → Amt für Raumentwicklung → Dienstleistungen → Nutzungsplanung → Wegleitungen



Canton de Saint-Gall, Amt für Raumentwicklung, Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV – Eine Arbeitshilfe zur Erstellung des Raumplanungsberichtes mit Checklisten, Saint-Gall 2007  
[www.sg.ch](http://www.sg.ch) → Themen → Bauen, Raum & Umwelt → Raumentwicklung/Geoinformation → Ortsplanung

Canton de Soleure, Amt für Raumplanung, Der Raumplanungsbericht – Eine Arbeitshilfe zur Erstellung des Raumplanungsberichts, mit Checklisten, Soleure 2013

- [www.so.ch](http://www.so.ch) → Verwaltung
- Amt für Raumplanung
- Nutzungsplanung
- Nutzungspläne



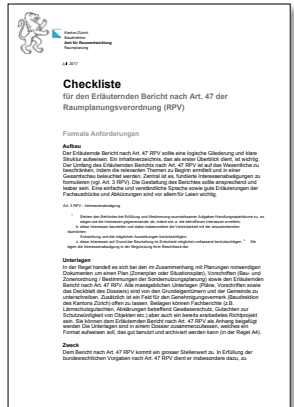
Canton de Vaud, Service du développement territorial, Rédiger un «rapport d'aménagement» (selon article 47 OAT) – Guide-conseil à l'intention des communes et de leurs mandataires, Lausanne 2010

- [www.vd.ch](http://www.vd.ch) → Thèmes
- Territoire et construction
- Aménagement du territoire
- Outils pour aménager le territoire
- Guides et directives



Canton de Zurich, Amt für Raumentwicklung, Checkliste für den Erläuternden Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV), Zurich 2017

- [www.are.zh.ch](http://www.are.zh.ch) → Raumplanung
- Nutzungsplanung
- Mehr zum Thema



État au 18.9.2018

## Le rapport d'aménagement: proposition de structure

Une structure homogène facilite l'établissement et la lecture des rapports d'aménagement. Même si chaque planification présente un contenu, une ampleur et des priorités spécifiques, certains cantons imposent un même plan général pour l'ensemble des rapports. La proposition suivante se base sur les guides des cantons d'Argovie et de Berne.

Résumé (pour les études d'une certaine ampleur)

- 1 Objet de l'étude d'aménagement
- 2 Objectifs
- 3 Mesures
- 4 Conformité aux plans de rang supérieur
- 5 Effets
- 6 Évaluation et appréciation
- 7 Déroulement de l'étude, information et participation

Annexes

Des instructions claires ne suffisent toutefois pas à garantir un bon rapport d'aménagement. Les autorités d'approbation se plaignent régulièrement de rapports incomplets et de pesées d'intérêts déficientes, et les cantons se sont rendu compte qu'il existait, à cet égard, un important potentiel d'amélioration<sup>28</sup>.

### 5.2 Buts et principes de l'aménagement du territoire

Dans leur rapport, les autorités de planification doivent commencer par montrer comment elles ont tenu compte des buts et principes de l'aménagement du territoire. L'alinéa 2 de l'article 47 OAT précise ces exigences de façon non exhaustive (voir ch. 5.6).

L'article 1 LAT énonce les buts généraux sur lesquels doit être axé l'aménagement du territoire. L'article 3 LAT formule les principes destinés à diriger l'action des autorités en vue de réaliser ces buts. Il n'est toutefois pas possible d'établir une distinction claire entre les premiers et les seconds. Les deux dispositions contiennent des échelles de valeurs et des points de repère dont les autorités de planification et d'approbation doivent tenir compte. Aussi parle-t-on en général dans un même élan des «buts et principes de l'aménagement du territoire»<sup>29</sup>. Ces buts et principes étant en partie contradictoires, il convient de procéder à des arbitrages entre les uns et les autres.

Comme on l'a vu, la pesée des intérêts en présence constitue un élément essentiel de tout rapport d'aménagement, raison pour laquelle

28 DTAP, Pesée des intérêts, p. 13 ss.

29 GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3<sup>e</sup> édition, Zurich/Saint-Gall 2017, p. 21 ; AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, N. 29.

de nombreux cantons s'expriment en détail sur le sujet dans leurs guides. Le canton de Bâle-Campagne propose par exemple aux autorités – en plus des explications qu'il fournit concernant la méthode à appliquer pour apprécier les intérêts en jeu – un tableau facilitant cette même appréciation<sup>30</sup>.

D'autres cantons stipulent expressément quels buts et principes doivent être impérativement pris en compte. Ainsi le canton de Berne exige-t-il par exemple que le rapport décrive «la contribution apportée à l'urbanisation interne dans le respect de la qualité de l'habitat et des espaces ouverts» et qu'il montre «que les équipements d'intérêt public sont prévus en suffisance»<sup>31</sup>. Un aspect central de la pesée des intérêts est la coordination entre urbanisation et transports. Si l'étude fait apparaître des conflits, il convient d'y réagir. S'il se révèle par exemple que l'exploitation pleine et entière des possibilités de construire dans une zone donnée entraînerait une surcharge du réseau de desserte, le rapport d'aménagement doit mentionner quelles sont les mesures prévues pour éviter ces désagréments<sup>32</sup>. Il s'agit également de tenir compte des enjeux de protection du paysage et, en particulier, des surfaces d'assolement<sup>33</sup>. Si de telles surfaces sont touchées par un projet de classement en zone à bâtir, le rapport d'aménagement doit démontrer que les exigences de l'article 30 OAT sont remplies. En vertu de cette disposition, «des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton estime également important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir [à ces surfaces] et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances» (art. 30 al. 1<sup>bis</sup> OAT).

Les buts et principes d'aménagement énoncés dans la LAT servent à la fois de guides et d'échelle de valeurs pour la pesée des intérêts

en présence. Une pesée globale des intérêts en jeu ne s'arrête toutefois pas là. Elle tient compte de tous les aspects et intérêts essentiels qui sont ancrés dans le droit fédéral et cantonal (législation spéciale comprise) ou qui découlent, dans les faits, des évolutions économiques et sociales. Il va sans dire que les droits constitutionnels (comme la garantie de la propriété ou la liberté de commerce) doivent aussi être pris en considération.

«Lors de l'établissement des plans d'affectation, les autorités d'aménagement doivent tenir compte de façon optimale des buts et principes définis dans le droit fédéral et cantonal. Elles doivent prendre en considération tous les intérêts publics et privés en jeu et les mettre en balance dans le cas d'espèce [...]»

(ATF 119 la 362 consid. 5a p. 372)

### 5.3 Participation

Ainsi que le stipule expressément l'article 4 LAT, la population doit être informée des planifications prévues et doit pouvoir participer adéquatement à leur établissement. Une bonne implication de la population locale permet elle aussi d'améliorer la pesée des intérêts en présence.

30 Canton de Bâle-Campagne, Amt für Raumplanung, Wegleitung für die Erarbeitung des Berichts zu Nutzungsplänen gemäss Art. 47 RPV, Liestal 2013, p. 10 (ci-après: Canton de Bâle-Campagne, Wegleitung).

31 Canton de Berne, Guide, p. 12.

32 Arrêts du TF 1C\_251/2007 du 3.3.2008, consid. 3.1, Lens VS, in RJ EspaceSuisse n° 3580 et 1A.281/2005 du 21.7.2006, Lens VS, in RJ EspaceSuisse n° 3212.

33 Arrêt du TF 1C\_852/2013 du 4.12.2014, consid. 4.2, Rolle/Gilly VD, in RJ EspaceSuisse n° 4747.

La pratique montre en effet que les autorités de planification ne sont en mesure d'identifier et d'intégrer dans le processus d'arbitrage qu'une partie des intérêts pertinents. Il importe donc qu'un maximum de personnes soient informées et puissent participer le plus en amont possible. Le résultat de la planification en profitera aussi. En impliquant assez tôt population, propriétaires, associations économiques et organisations à but idéal, on évitera des litiges ultérieurs. Les résultats de la participation doivent être décrits dans le rapport d'aménagement. Celui-ci doit montrer quels étaient les souhaits concrets du public, comment ses objections et suggestions ont été prises en compte ou pourquoi elles ne l'ont pas été. Si les autorités vont, en matière

de participation, au-delà du minimum imposé par la LAT (mise à l'enquête publique du projet de plan et invitation à s'exprimer à ce sujet), la démarche adoptée devrait également être décrite dans le rapport d'aménagement (séances d'information ou de consultation, etc.).

Le rapport d'aménagement est la plupart du temps établi à un stade où la population a déjà été impliquée. Il peut toutefois se révéler judicieux de le rédiger plus tôt. Dans ce cas de figure, le document ne peut certes pas être aussi complet et détaillé que le rapport final, mais il devrait déjà contenir les principaux éléments de contexte, les réflexions qui sous-tendent l'étude, ainsi que la pesée globale des intérêts



La participation est un aspect essentiel du processus de planification. Elle doit donc être décrite dans le rapport d'aménagement. Photo: M. Ramseyer, EspaceSuisse

en présence. Le canton de Bâle-Campagne prévoit par exemple une telle démarche (voir encadré ci-dessous). Il suggère aux communes de réfléchir, dès le début et pendant les études, à la manière de rendre compte des différentes étapes de planification dans le rapport d'aménagement – l'idée étant que le même matériel puisse ensuite aussi être utilisé pour la participation et d'éventuelles votations<sup>34</sup>. Le canton recommande d'élaborer trois versions du rapport à trois stades du processus. La première d'entre

elles est expressément destinée à être utilisée pour l'information et la participation de la population, ainsi que comme base pour l'examen cantonal préalable<sup>35</sup>.

34 Canton de Bâle-Campagne, Wegleitung, p. 4. D'autres cantons recommandent une démarche similaire, notamment celui des Grisons (Canton des Grisons, Amt für Raumentwicklung, Arbeitshilfe «Der Planungsbericht», Coire 2018, p. 4).

35 Canton de Bâle-Campagne, Wegleitung, p. 9.

## De l'intérêt d'élaborer le rapport d'aménagement dès les premières phases d'études

Articulation entre phases de planification et rapport d'aménagement, telle que préconisée par le canton de Bâle-Campagne:

Phases de planification	Rapport d'aménagement		
	Résumé	Partie principale	Annexes
	Version « populaire » (pour la population)	Rapport détaillé (pour les autorités d'approbation, les autorités communales, les membres de la commission d'urbanisme et les propriétaires concernés)	Compléments techniques (pour les autorités d'approbation et les professionnels)
1 Description du contexte	<b>Première Version</b>		
2 Définition des objectifs et des contraintes	Description des phases de planification 1 à 3 (utile pour l'information et la participation de la population ainsi que comme rapport d'aménagement bien étayé pour l'examen cantonal préalable)		
3 Pesée des intérêts, élaboration des prescriptions relatives aux zones			
4 Information et participation de la population	<b>Deuxième version</b>		
5 Examen préalable	Première version complétée par la description des phases de planification 4 à 6 (il en résulte une bonne base pour l'adoption par l'assemblée communale ou le parlement communal)		
6 Mise au net			
7 Adoption par l'assemblée communale ou le parlement	<b>Troisième version (définitive)</b>		
8 Mise à l'enquête publique	Deuxième version complétée par la description des phases de planification 7 à 9 (il en résulte un rapport d'aménagement complet pour les autorités d'approbation cantonales au sens de l'art. 47 OAT)		
9 Traitement des oppositions			
10 Procédure d'approbation			

Source: Canton de Bâle-Campagne, Wegleitung, p. 9.



S'il est établi assez tôt, le rapport d'aménagement peut, en tant que base et moyen d'information, contribuer à améliorer qualitativement le processus de participation. Il n'est toutefois pas garant du succès de la participation. La question est aussi de savoir si les autorités entendent présenter à la population des décisions déjà prises, ou si elles préfèrent impliquer

### S'il est établi assez tôt, le rapport d'aménagement peut contribuer à améliorer qualitativement le processus de participation.

celle-ci dans la recherche de solutions. Cette dernière option est souvent retenue dans les processus qui précèdent l'établissement du plan d'affectation proprement dit (élaboration de conceptions directrices, stratégies et autres masterplans), mais le rapport d'aménagement au sens de l'article 47 OAT n'intervient pas encore à ce niveau.

#### 5.4 Prise en compte des planifications de rang supérieur

Les projets de plans d'affectation doivent être coordonnés avec les études d'aménagement de rang supérieur. L'OAT mentionne explicitement les conceptions et plans sectoriels de la Confédération et le plan directeur cantonal (art. 47 al. 1 OAT). De nombreux cantons énoncent en effet, dans leur plan directeur, des exigences spécifiques concernant la délimitation de nouvelles zones à bâtir ou la réaffectation de terrains d'une zone à une autre.

L'énumération de l'OAT n'est cependant pas exhaustive. Il s'agit avant tout de décrire clairement le contexte de l'étude, en tenant compte de tous les documents de planification existants. Cela comprend, en plus des conceptions et plans sectoriels de la Confédération et des

plans directeurs cantonaux, d'autres bases cantonales telles que stratégies ou plans d'affectation. D'éventuelles planifications régionales ou supralocales comme les projets d'agglomération de la Confédération, doivent aussi être prises en considération. Il en va de même des études d'aménagement communales (plans d'affectation généraux et spéciaux, plans directeurs, conceptions directrices, etc.).

La plupart des cantons exigent que ces bases soient succinctement décrites au début du rapport d'aménagement. La présentation du contexte devra par ailleurs comprendre un exposé des motifs de la révision entreprise. Elle pourra en outre déjà comporter une description des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral (voir ch. 5.5).

#### 5.5 Prise en compte des autres dispositions du droit fédéral

Il ne s'agit pas seulement de tenir compte du droit de l'aménagement du territoire, mais aussi des autres dispositions déterminantes du droit fédéral. Selon la nature et l'objet du plan concerné, il conviendra par exemple de traiter des enjeux liés à la protection contre le bruit, à la protection de l'air, à la protection des eaux, aux infrastructures de la Confédération, à la protection de la nature et du patrimoine, à l'agriculture ou encore à la forêt<sup>36</sup>. L'article 47 OAT mentionne expressément la «législation sur la protection de l'environnement»<sup>37</sup>. Or, selon l'avis défendu ici, cette notion ne vise pas seulement la loi fédérale

36 Pour une vue d'ensemble des questions dont peut devoir traiter un rapport d'aménagement, voir par exemple: Canton de Zurich, Amt für Raumentwicklung, Checkliste für den Erläuternden Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung RPV, Zurich 2017, p. 6 ss (ci-après: Canton de Zurich, Checkliste).

37 La question du volet environnemental du rapport d'aménagement a été traitée de façon approfondie par Rudolf Muggli (MUGGLI, Planungsbericht).



sur la protection de l'environnement (LPE) et ses ordonnances d'application, mais doit être comprise dans un sens plus large.

Dans ce contexte, il est souvent fait référence aux différences entre droit de l'aménagement du territoire et droit de la protection de l'environnement<sup>38</sup>. D'un côté, il s'agirait de démontrer, dans le rapport d'aménagement, que les règles du droit fédéral de l'environnement sont respectées (valeurs limites d'immission, distances aux forêts, espace réservé aux eaux, etc.) tandis que, de l'autre, le droit cantonal de l'aménagement du territoire laisserait, par rapport à la plupart des questions de planification, une marge de manœuvre considérable quant à la manière d'atteindre les objectifs visés, aux méthodes à appliquer et aux instruments d'aménagement à utiliser. Cette distinction se révèle toutefois ré-

ductrice<sup>39</sup>. Il existe en effet, au-delà des normes rigides, de nombreuses règles de droit qui appellent une pesée d'intérêts et admettent, de ce fait, des solutions différenciées (protection des sites construits, exceptions prévues par la législation sur la protection contre le bruit, etc.). Le grand principe qui régit la protection de l'environnement est le principe de prévention, en vertu duquel les actions potentiellement nuisibles ou incommodes doivent être limi-

---

38 MUGGLI, Planungsbericht, p. 19.

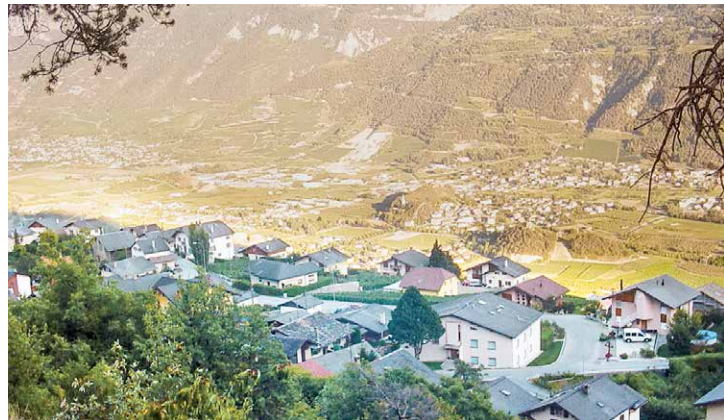
39 Voir aussi MUGGLI, Planungsbericht, p. 19. Le fait que le droit de l'environnement présente, par rapport à celui de l'aménagement du territoire, un statut constitutionnel fondamentalement différent et qu'il offre par conséquent moins de marge de manœuvre est souvent perçu – à tort – par les autorités de planification comme une entrave à leurs possibilités d'action et de recherche de solutions créatives.



À gauche – Le rapport d'aménagement doit aussi traiter des éventuels enjeux de protection des eaux. Ici la Dünnern, qui traverse le village soleurois de Balsthal.

Photo: J. Poux, EspaceSuisse

En bas – Le rapport d'aménagement établi par la commune valaisanne de Lens ne comportait pas de pronostics de bruit. Il a fallu procéder après coup aux éclaircissements nécessaires. Photo: Chkifetz27, www.wikipedia.ch



tées en amont. L'impact environnemental d'une opération d'urbanisme est en principe évalué au stade du projet concret. Les autorités doivent néanmoins se pencher, dès l'établissement des

**Les autorités doivent se pencher, dès l'établissement des plans d'affectation, sur les impacts potentiels de ces plans sur l'environnement.**

plans d'affectation, sur les effets potentiels de ces plans sur l'environnement – même si c'est encore de façon limitée<sup>40</sup>. La protection contre le bruit constitue, à cet égard, un aspect important. Le rapport d'aménagement devra décrire les éventuelles sources de bruit et indiquer comment celles-ci seront traitées<sup>41</sup>. Ainsi le Tribunal

fédéral a-t-il reproché à la commune valaisanne de Lens de n'avoir pas établi de pronostics de bruit dans le cadre d'une modification de plan d'affectation – pronostics qui auraient permis d'évaluer l'augmentation prévisible du trafic sous l'angle du droit de l'environnement<sup>42</sup>. De nombreux cantons traitent, dans leurs guides, de la manière de tenir compte des enjeux environnementaux dans les rapports d'aménagement.

On ne devra pas confondre l'obligation d'établir un rapport d'aménagement au sens de l'article 47 OAT avec celle d'effectuer une étude

40 EYMANN, Rapport d'aménagement, p. 26.

41 Voir Canton de Zurich, Checkliste, p. 6.

42 Arrêt du TF 1A.281/2005 du 21.7.2006, consid. 1.3 et 1.4, Lens VS, in RJ EspaceSuisse n° 3212.

d'impact sur l'environnement (EIE). Dans le rapport d'impact sur l'environnement, le requérant doit montrer en détail comment les exigences du droit de la protection de l'environnement ont été prises en compte (voir ch. 6.2). Le site d'implantation du projet est alors déjà défini, et il ne s'agit plus d'étudier des variantes. Quant à l'instrument de l'évaluation environnementale stratégique (EES), il permet d'examiner de façon plus globale les aspects environnementaux dans les procédures de planification en cours (voir ch. 6.3).

Outre les problématiques environnementales, les enjeux de protection des monuments historiques et des sites construits interviennent, eux aussi, toujours plus souvent dans les pesées d'intérêts. Ainsi l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) revêt-il une grande importance en matière de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Y sont en effet recensés de nombreux centres de localités qui incarnent, avec leur environnement immédiat, l'identité locale. Entre l'enjeu de sauvegarder ces centres historiques et celui de densifier le milieu bâti, les conflits sont souvent inévitables. Plus la pression qui s'exerce sur ces sites dignes de protection est forte, plus le potentiel de conflits augmente. Cela vaut d'ailleurs aussi pour d'autres inventaires, notamment pour l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP). Dans de tels cas, une pesée globale des intérêts en présence se révèle particulièrement cruciale<sup>43</sup>.

## 5.6 Réserves internes de terrains constructibles

En plus des exigences générales de l'alinéa 1, l'alinéa 2 de l'article 47 OAT énumère une série d'aspects sur lesquels le rapport d'aménagement doit s'exprimer. En se référant implicitement au principe d'une utilisation mesurée du

sol, le Conseil fédéral exige de l'autorité de planification qu'elle expose «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».

Ce complément figurait déjà, en substance, dans l'article 26 de l'OAT de 1989<sup>44</sup>, mais il a été formulé de façon plus précise lors de la révision partielle de 2012 (LAT 1). Ainsi la notion de «territoires déjà largement bâtis» a-t-elle été remplacée par celle de «zones à bâtir existantes», ce qui, selon l'avis défendu ici, n'implique aucun changement sur le fond. Le fait qu'un terrain soit rattaché au territoire largement bâti constituait en effet, sous l'ancien droit, un critère pour la délimitation des zones à bâtir au titre de l'article 15 LAT – critère devenu obsolète aujourd'hui<sup>45</sup>.

Sur le plan matériel, cependant, les communes restent tenues de renseigner sur les réserves disponibles dans les zones à bâtir existantes. Le rapport d'aménagement revêt, à cet égard, une importance primordiale, car seule une bonne vision d'ensemble de ces réserves permettra à l'autorité cantonale de déterminer si l'étendue des zones à bâtir est, ou non, conforme au droit.

43 Voir à ce propos: VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS), Berne 2018, p. 37 ss (version française prévue pour début 2019).

44 Teneur initiale de l'alinéa 2: «Elle présente en particulier les réserves subsistant dans les territoires déjà largement bâtis et indique comment elles seront judicieusement utilisées.»

45 L'ancien article 15 LAT visait encore à imposer les exigences nécessaires aux cantons et aux communes qui délimitaient pour la première fois leurs zones à bâtir. Cela étant désormais en grande partie chose faite, ce critère n'a plus de raison d'être. Voir le message du 20.1.2010 relatif à une révision partielle de la LAT, p. 981.

La LAT révisée exige, pour que de nouveaux terrains puissent être classés, que «toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées [aient] été épuisées» (art. 15 al. 4 let. b LAT). Cela requiert des calculs transparents concernant les densités actuelles et les objectifs de densité futurs. Le rapport d'aménagement permet au canton d'influer sur le développement des communes et de vérifier, par exemple, que les objectifs de densité fixés seront bien atteints. De fait, le rapport répond aussi à certains enjeux de controlling, y compris en ce qui concerne les exigences du plan directeur cantonal.

L'ancienne version de l'article 47 alinéa 2 OAT comportait, jusqu'à la révision partielle de 2012, une référence générale au principe d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol. Désormais, il y est question des mesures nécessaires pour mobiliser les réserves disponibles. Dans le cadre de la révision précitée, en effet, la LAT a été enrichie d'un nouvel article 15a, qui oblige les cantons à prendre les mesures nécessaires pour que la disponibilité des terrains constructibles soit assurée et que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation. Les cantons sont en outre tenus, si l'intérêt public le justifie, d'imposer un délai à la construction et de prévoir des mesures en cas d'inexécution. Le but est de garantir une offre suffisante de terrains à bâtir utilisables et d'éliminer les obstacles qui s'y opposent<sup>46</sup>.

Le choix des mesures à prendre est laissé aux cantons<sup>47</sup>. La loi mentionne expressément le remembrement de terrains et l'obligation de construire. Il existe cependant bien d'autres mesures envisageables, comme des classements limités dans le temps, une imposition de la valeur vénale des terrains non construits ou un taux progressif en matière de taxation de la plus-value. Quant aux sanctions, elles pourront par exemple consister à exercer un droit d'empêchement ou d'expropriation, ou à déclasser les ter-

rains non construits. La perception d'une taxe d'incitation pourra également constituer une mesure viable. De nombreux cantons se sont déjà dotés des instruments nécessaires<sup>48</sup>. Sans doute d'autres mesures s'y ajouteront-elles encore, car lutter contre la thésaurisation requiert des solutions créatives.

**Le rapport d'aménagement doit décrire les réserves de terrains disponibles dans les zones à bâtir. Seule une bonne vision d'ensemble de ces réserves permettra au canton de déterminer si l'étendue des zones à bâtir est conforme au droit.**

Le rapport d'aménagement doit décrire comment les mesures prévues sont appliquées dans le cadre de la modification de plan concernée. Ici encore, la fonction de controlling qu'assume ce document apparaît clairement. Les autorités cantonales ne sauraient en effet se contenter de mettre à la disposition des communes, par le biais du droit cantonal, les instruments nécessaires pour assurer la disponibilité des terrains constructibles: encore faut-il que ces instruments soient utilisés dans les faits. Le rapport d'aménagement permet aux communes (ou au canton) de montrer que c'est bien le cas, et comment.

46 AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Article 15a, N. 5 ss.

47 Ceux-ci sont toutefois tenus de prévoir au minimum, dans leur législation, une obligation de construire ainsi que d'éventuels délais et sanctions. Voir AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Article 15a, N. 54 ss.

48 On en trouvera un aperçu sous: [www.espacesuisse.ch](http://www.espacesuisse.ch) > Aménagement du territoire > Moyens et règles pour développer vers l'intérieur > Disponibilité des zones à bâtir ou lutte contre la thésaurisation.

---

## Principaux thèmes à traiter dans un rapport d'aménagement

Il est impossible de dresser une liste exhaustive des aspects susceptibles d'être traités dans un rapport d'aménagement. Aussi de nombreux cantons fournissent-ils aux communes des listes de contrôle adaptées. Il existe néanmoins des thèmes qui se révèlent pertinents dans pratiquement toutes les études d'aménagement, et qu'il convient dès lors d'aborder dans le rapport y relatif.

### Développement vers l'intérieur

Le rapport doit montrer dans quelle mesure la planification concernée contribue à orienter l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et à assurer une utilisation mesurée du sol. Il convient à cet égard d'accorder toute l'attention voulue à la qualité de l'habitat et aux espaces non bâtis. La notion de qualité n'englobe cependant pas que la qualité esthétique des constructions et installations et des espaces extérieurs, mais aussi des aspects comme l'ambiance du quartier, l'accessibilité aux personnes handicapées, la sécurité, les équipements et services disponibles, les nuisances, etc.

### Mobilisation des réserves internes

L'article 47 alinéa 2 OAT exige expressément de l'autorité de planification qu'elle expose 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.

### Coordination entre urbanisation et transports

Il s'agit de montrer que les activités prévues (habitat, activités économiques, approvisionnement, etc.) sont mises en cohérence avec les équipements et services existants et projetés (commerces, écoles, emplois, services médi-

caux, etc.) ainsi qu'avec les réseaux de transport, en particulier de transports publics. Cela implique des réflexions sur la répartition des déplacements entre les différents modes de transport (répartition modale).

### Protection de la nature et du patrimoine

L'exigence de développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti constitue un défi pour la sauvegarde des sites construits et des monuments historiques. L'ISOS recense de nombreux centres de localités et leurs abords immédiats. Le rapport d'aménagement doit montrer comment ce patrimoine culturel sera traité.





Dans leurs rapports d'aménagement, les communes doivent montrer quelle est l'ampleur des réserves disponibles dans les zones à bâtir. Les brèches dans le milieu bâti, comme ici à Herbetswil SO, doivent être comblées.

Foto: J. Poux, EspaceSuisse

### Impacts économiques

Toute mesure d'aménagement induit des coûts qui doivent être pris en charge par les pouvoirs publics et/ou des investisseurs privés (les collectivités publiques étant souvent confrontées à des coûts discontinus). Il est donc important que ces impacts économiques soient cernés dans le rapport d'aménagement. Il en va de la possibilité même de mettre en œuvre le plan édicté ou adapté.

### Impacts sociaux

Les projets d'aménagement peuvent contribuer à renforcer ou, au contraire, à atténuer les inégalités sociales. Il convient notamment de prévenir autant que possible les phénomènes de gentrification et de ségrégation sociale.

### Autres enjeux spécifiques au site

De nombreux autres aspects – bruit, qualité de l'air, énergie, protection de la nature et du paysage, etc. – sont susceptibles de revêtir un poids plus ou moins important dans la pesée des intérêts. Cette liste, non exhaustive, devra être complétée ou réduite en fonction du site et du projet de plan concerné.

## 5.7 Autres thèmes potentiellement pertinents

L'OAT mentionne une série de thèmes susceptibles d'être traités dans les rapports d'aménagement. Cette énumération n'est bien sûr pas exhaustive. Selon la planification concernée, d'autres aspects s'y ajouteront, tandis que certains pourront être laissés de côté. Dans la pratique, la plupart des cantons complètent cette liste, souvent sous la forme de listes de contrôle détaillées (voir encadrés p. 18-20 et 30-31). Tandis que le canton de Zurich accorde par exemple beaucoup d'importance à la qualité urbaine et aux espaces extérieurs<sup>49</sup>, le canton de Berne

exige que soient exposées les mesures prises pour faire face à des impacts sociaux comme la gentrification et la ségrégation sociale<sup>50</sup>. Les répercussions économiques de la planification doivent également être abordées<sup>51</sup>.

Avec la dernière révision partielle de la LAT, la problématique du prélèvement de la plus-value a – comme celle de la mobilisation des réserves internes – gagné en importance. Ainsi le canton de Berne attend-il que les avantages significatifs résultant des mesures de planification soient mentionnés dans le rapport d'aménagement<sup>52</sup>. Ce dernier pourra par ailleurs être complété par des annexes rassemblant les documents



Dans les opérations de densification, les espaces extérieurs revêtent une importance majeure. Dans le quartier de Feldbreite, à Emmen LU, un vaste espace rappelant l'ancienne cité ouvrière permet de compenser l'augmentation de la densité bâtie.

Photo: R. Rieder, EspaceSuisse



qui, tout en étant utiles pour l'argumentation ou la démonstration, n'ont pas leur place dans le rapport proprement dit (calcul des réserves de terrains à bâtir et des densités minimales, expertises en matière de bruit ou de transport, rapport de participation, rapport d'examen préalable, rapport d'impact sur l'environnement, etc.). Ces documents sont en général destinés aux professionnels et aux autorités d'approbation.

---

49 Canton de Zurich, Checkliste, p. 4.

50 Canton de Berne, Guide, p. 12.

51 Canton de Zurich, Checkliste, p. 4 s.; Canton de Berne, Guide, p. 12.

52 Canton de Berne, Guide, p. 12.



Les mesures de modération du trafic – comme ici dans le quartier bernois de la Länggasse – accroissent certes la qualité urbaine, mais peuvent aussi entraîner une hausse des loyers. Les autorités d'aménagement doivent se préoccuper de telles incidences. Photo: D. Steiner, EspaceSuisse



## 6 Instruments comparables

### 6.1 Rapports relatifs aux autres niveaux de planification

Comme on l'a vu, l'OAT exige des autorités qu'elles motivent leurs pesées d'intérêts (art. 3 al. 2 OAT). Cela concerne tous les niveaux de planification, même si l'ordonnance n'exige pas toujours formellement – à la différence de ce qui prévaut pour l'établissement des plans d'affectation – que ces mêmes pesées d'intérêts fassent l'objet d'un rapport. Ce qui vaut pour l'aménagement communal s'applique en effet aussi aux autres niveaux de planification: une pesée d'intérêts clairement documentée et communiquée augmente les chances que les décisions prises soient bien acceptées, tout en facilitant le travail des autorités d'approbation et de recours<sup>53</sup>.

Un compte rendu des réflexions faites s'impose donc aussi pour les conceptions et plans sectoriels de la Confédération. En vertu de l'article 16 OAT, le service fédéral compétent doit renseigner sur l'objet et le déroulement de la planification, sur les résultats de la collaboration et des procédures de consultation et de participation, ainsi que sur la façon dont il a été tenu compte des divers intérêts en présence. Cette disposition diffère certes quelque peu de l'article 47 OAT, dans la mesure où elle ne stipule par exemple pas que le droit fédéral et les autres études d'aménagement doivent avoir été pris en considération. Cela ne change cependant rien au fait que les conceptions et plans sectoriels de la Confédération doivent, eux aussi, se conformer au droit fédéral. Et si l'exigence de mettre en balance les intérêts en présence ne ressort pas de la même manière du libellé des deux articles, elle en découle néanmoins sur le fond<sup>54</sup>. Aucune disposition n'exige en revanche expressément que les planifications de

la Confédération fassent l'objet d'un rapport comparable à celui prévu à l'article 47 OAT.

S'agissant des plans directeurs cantonaux, l'article 7 OAT impose aux cantons de renseigner «sur le déroulement des travaux d'établissement du plan directeur, en particulier sur l'information et la participation de la population et sur la collaboration avec les communes, les régions, les cantons voisins, les régions limitrophes des pays voisins et les services fédéraux qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire», ainsi que «sur les relations entre les domaines sectoriels, les projets individuels et les études de base». Si cette disposition paraît au premier abord un peu maigre<sup>55</sup>, il n'en demeure pas moins que le «rapport explicatif» (traduction peu judicieuse du terme allemand «Erläuterungen» dans la version française de l'ordonnance) revêt une grande importance dans la planification directrice. Il est en effet intégré au plan directeur, dont il constitue un élément essentiel. Or, même si les révisions

---

53 À ce propos, voir: PFISTERER THOMAS, Beiträge des Richtplans für die Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung, rapport non publié établi à l'intention d'un groupe de travail constitué dans le cadre de la deuxième étape de révision de la LAT, Aarau/Baden 2011, p. 40 ss (ci-après: PFISTERER, Koordination Umweltschutz-Raumplanung).

54 MUGGLI, Planungsbericht, p. 35. L'article 47 OAT ne fait certes pas expressément mention – à la différence de l'article 16 OAT – de la pesée des intérêts en présence, mais un arbitrage minutieux entre les divers intérêts en jeu constitue le principal objet des rapports relatifs aux plans d'affectation (voir ch. 4).

55 L'indigence de cette disposition a d'ailleurs été critiquée dans la doctrine: «Eu égard à l'importance majeure de la planification directrice cantonale pour l'aménagement du territoire en Suisse, on ne saurait considérer cela comme suffisant. Un véritable rapport d'aménagement apparaît – ne serait-ce que pour les propres besoins des autorités – indispensable dès lors qu'il s'agit de le comprendre et de l'appliquer correctement à tous les échelons institutionnels» (MUGGLI, Planungsbericht, p. 36).

de plans directeurs font, dans la pratique, l'objet d'une sorte de rapport d'aménagement qui documente la pesée des intérêts en présence et fournit informations de base, calculs et cartes de détail, l'établissement d'un rapport complet n'est pas une condition pour l'approbation des plans directeurs.

Ont par ailleurs été introduites dans la LAT, lors de la révision partielle de 2012, de nouvelles dispositions visant à ce que le plan directeur cantonal puisse assumer pleinement son rôle clé d'instrument stratégique de gestion de l'urbanisation<sup>56</sup>. La Confédération y précise, à titre de contenu minimal imposé par le droit fédéral, sur quels aspects les cantons doivent se prononcer en la matière<sup>57</sup>. Ces prescriptions de contenu permettent à la Confédération d'apprécier les mesures prévues par les cantons et de demander des adaptations lorsque ces mesures ne répondent pas aux exigences. Les mesures en question ne sont du reste pas seulement contrôlées lorsque les plans directeurs sont révisés. Les cantons doivent en effet renseigner la Confédération au moins tous les quatre ans sur l'état de la planification directrice (art. 9 al. 1 OAT). Ce controlling permet d'établir comment les dispositions déterminantes des plans directeurs sont mises en œuvre, si les études de base ont changé et si les plans requièrent des adaptations.

En ce qui concerne l'établissement d'autres plans comme, par exemple, les plans directeurs régionaux et communaux, de nombreux cantons ont précisé dans leur législation comment il convient d'en rendre compte. Ainsi le canton de Berne impose-t-il par exemple aux communes de joindre à leurs plans directeurs des rapports techniques donnant notamment des indications sur les études de base déterminantes et sur les buts poursuivis en matière d'aménagement (art. 111 OC-BE). Il s'agit aussi, à cet égard, de renseigner sur l'information et la participation de la population.

## 6.2 Étude d'impact sur l'environnement

Comme son nom l'indique, une étude d'impact sur l'environnement (EIE) sert à cerner les effets prévisibles d'un projet sur l'environnement et à déterminer si ce même projet est conforme au droit de la protection de l'environnement et, en particulier, au principe de prévention. À la différence du rapport d'aménagement visé à l'article 47 OAT, une EIE ne doit être produite que pour les projets de construction susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement et, le cas échéant, pour certains plans d'affectation spéciaux (art. 10a ss LPE). L'annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE) cite – avec les valeurs seuils correspondantes – près de 70 types d'installations relevant des domaines des transports, de l'énergie, des infrastructures militaires, du sport, du tourisme, des loisirs, etc.<sup>58</sup>.

Une EIE ne peut porter que sur un projet concret. Les plans (généraux) d'aménagement, les actes normatifs et les stratégies d'action ne sont pas soumis à ce type de processus. L'EIE n'intervient donc qu'à un stade où les décisions stratégiques ont déjà été prises, où le site d'implantation ou le tracé de l'infrastructure projetée ont déjà été arrêtés, et où il ne reste donc plus qu'une marge de manœuvre limitée pour la recherche d'alternatives<sup>59</sup>.

Les résultats de l'EIE sont consignés dans un rapport d'impact sur l'environnement (RIE)<sup>60</sup>. Celui-ci est établi par les requérants ou en étroite collaboration avec eux. Les conclusions

56 AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Article 15, N. 21.

57 Voir ARE, Complément au guide de la planification directrice, Berne 2014.

58 Sont par exemple soumis à EIE les lignes de chemin de fer, les aéroports ou les centres commerciaux dont la surface de vente est supérieure à 7500 m<sup>2</sup>.

59 Voir MUGGLI, Planungsbericht, p. 82.

60 Pour des explications détaillées à ce sujet, voir: OFEV, Manuel EIE, Directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement, Berne 2009.

du rapport sont reprises, souvent sous la forme de conditions et de charges, dans l'autorisation de construire ou la décision d'approbation. Si un projet requiert à la fois l'établissement d'un rapport d'aménagement au sens de l'article 47 OAT et d'un RIE, les aspects traités dans le second n'ont pas à être repris dans le premier. Il importe toutefois que les conclusions du RIE soient mises en perspective dans le rapport d'aménagement.

### 6.3 Évaluation environnementale stratégique

À la différence de l'EIE ordinaire, qui porte sur un projet concret, l'évaluation environnementale stratégique (EES)<sup>61</sup> porte sur l'impact environnemental prévisible d'une planification en cours<sup>62</sup>. Si les analyses sont dès lors moins poussées dans une EES que dans une EIE, leur champ est en revanche plus large. Après que l'UE a édicté, dès 2001, une directive relative à l'EES, tous les pays voisins de la Suisse ont ancré cet instrument dans leur législation<sup>63</sup>. La Suisse n'a par contre pas encore introduit l'EES au niveau fédéral<sup>64</sup>.

En ce qui concerne les aspects environnementaux, le rapport d'aménagement au sens de l'article 47 OAT constitue lui aussi une sorte d'EIE relative à un plan. L'EES pourrait à l'avenir remplir la même fonction pour les plans sectoriels et les plans directeurs que le rapport d'aménagement pour les plans d'affectation. Il faudrait toutefois pour cela que les investigations s'étendent à d'autres problématiques que l'environnement (voir ch. 6.4).

### 6.4 L'évaluation *ex ante* comme solution ?

Cette idée, le législateur avait déjà cherché à la mettre en œuvre en 2008 en prévoyant, dans son projet de nouvelle loi sur le développement territorial, un article consacré au contrôle et à

l'évaluation (art. 9 P-LDter). Il s'agissait d'obliger les autorités à analyser suffisamment tôt les effets probables de leurs planifications sur l'environnement, l'économie et la société, ainsi qu'à prendre au besoin les mesures propres à les améliorer (art. 9 al. 2 P-LDter). Une telle évaluation était censée introduire à tous les niveaux de planification l'établissement d'un rapport comparable à celui qui avait fait ses preuves au niveau des plans d'affectation.

La LDter ne parvint toutefois pas à rallier de majorité politique et les travaux furent interrompus. L'idée d'une évaluation *ex ante* de l'impact des plans d'aménagement fut néanmoins reprise dans le premier projet de deuxième étape de révision de la LAT<sup>65</sup>. Mais ce projet ne remporta pas non plus une adhésion suffisante. De nombreux cantons le rejetèrent lors de la mise en consultation, notamment parce qu'il leur était soumis à un moment où la mise en œuvre de la première étape de révision de la LAT mobilisait toutes leurs ressources. Aussi le Conseil fédéral décida-t-il de focaliser les travaux sur les problématiques par rapport auxquelles les besoins de révision étaient les plus manifestes, à savoir la construction hors de la zone à bâtir, la planification en sous-sol et l'aménagement du territoire dans les espaces fonctionnels. De fait, l'évaluation des effets des plans d'aménagement a été, une nouvelle fois, reléguée à l'arrière-plan.

---

61 Voir à ce propos: WACHSMUTH GILLES, L'évaluation environnementale stratégique EES, in: VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 4/2011 (ci-après: WACHSMUTH, EES).

62 MUGGLI, Planungsbericht, p. 82.

63 Voir INFRAS (sur mandat de l'OFEV), L'évaluation environnementale stratégique (EES): expériences en Suisse et dans les pays voisins, Zurich/Hanovre 2014.

64 Le canton de Genève a toutefois créé, en 2002, une base juridique pour l'EES, et a déjà fait usage de cet instrument à différentes échelles de planification directrice. Voir WACHSMUTH, EES, p. 2 s.

65 PFISTERER, Koordination Umweltschutz-Raumplanung, p. 40 ss.

## 7 Un précieux instrument pour un développement de qualité

La dernière révision partielle de la LAT a introduit un changement de paradigme : à l'extension continue des zones à bâtir doit désormais succéder un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Aménager le territoire est dès lors devenu plus exigeant pour les cantons et, surtout, pour les communes. Celles-ci doivent exploiter les potentiels disponibles dans les zones à bâtir existantes et augmenter la densité bâtie aux endroits qui s'y prêtent, tout en améliorant la qualité du milieu bâti.

La tâche est ardue, et il n'existe pas de solutions toutes faites. Il s'agit de rechercher, pour chaque site, la solution qui prend le mieux en compte les intérêts publics et privés en jeu, en minimisant l'atteinte portée aux intérêts opposés<sup>66</sup>. La clé d'un développement vers l'intérieur couronné de succès réside donc dans une pesée minutieuse des intérêts en présence, qui présuppose elle-même un examen rigoureux des alternatives et variantes envisageables. Pourtant, il ressort souvent des procédures de recours que les décisions d'aménagement et autorisations contestées reposaient sur une pesée d'intérêts déficiente<sup>67</sup>. Il peut y avoir de nombreuses raisons à cela : établissement incomplet des faits, identification lacunaire des intérêts pertinents, critères d'appréciation peu clairs, arbitrage incompréhensible, examen inexistant des alternatives envisageables, voire absence totale de méthode<sup>68</sup>.

Une démarche structurée se révèle donc indispensable. Elle sera garante d'une certaine objectivité et d'une bonne vision d'ensemble, et accroîtra en fin de compte la légitimité des décisions d'aménagement. Aussi des voix

s'élèvent-elles régulièrement pour réclamer une concrétisation des différentes étapes de la pesée d'intérêts dans la législation, voire l'introduction, dans cette dernière, d'une marche à suivre détaillée<sup>69</sup>.

En exposant les réflexions qui sous-tendent la planification, le rapport d'aménagement lui sert en quelque sorte de « vitrine ».

Il est par ailleurs primordial de bien documenter le processus de prise de décision. C'est ici que le rapport d'aménagement au sens de l'article 47 OAT entre en jeu. Avec les nouveaux objectifs de la LAT révisée, les exigences auxquelles doit répondre ce document ont augmenté. Celui-ci est en effet appelé à jouer un rôle essentiel en matière de développement vers l'intérieur. En exposant les réflexions qui sous-tendent la planification, le rapport d'aménagement lui sert en quelque sorte de « vitrine »<sup>70</sup>. S'il est établi de manière transparente et intelligible, les mesures

66 Il arrive cependant que les circonstances concrètes imposent d'opter pour « la moins mauvaise des solutions » (MUGGLI, Planungsbericht, p. 24).

67 Voir p. ex. l'arrêt du TF 1C\_346/2014 du 26.10.2016, Schwyberg FR, in RJ EspaceSuisse n° 5225, ou les arrêts du TF 1C\_108/2014 et 1C\_110/2014 du 23.9.2014, Weiningen ZH, in RJ EspaceSuisse n° 4692.

68 AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, N. 22 ss ; DTAP, Pesée des intérêts, p. 12.

69 DTAP, Pesée des intérêts, p. 24.

70 Voir EYMANN, Rapport d'aménagement, p. 23.

d'aménagement proposées seront mieux acceptées par le public autant que par les autorités d'approbation.

Il en va de même des instances de recours. En matière de pesée d'intérêts, les tribunaux s'imposent une certaine retenue. Leur tâche se limite en principe à vérifier que tous les intérêts en jeu ont été dûment identifiés et appréciés, et que les implications potentielles de la décision ont été prises en compte<sup>71</sup>. Les juges s'intéressent donc moins au résultat de la planification qu'à la manière dont on y est parvenu. Un rapport d'aménagement clair permet dès lors d'accélérer les procédures de recours.

Comme on le voit, le rapport d'aménagement constitue, pour les autorités de planification, un précieux instrument. Il leur permet d'exposer comment elles ont pris leurs décisions, de promouvoir un développement vers l'intérieur de qualité et d'en contrôler la mise en œuvre. À elles d'en tirer parti. Quant aux cantons, il leur appartient de réclamer aux communes des rapports d'aménagement établis avec soin et rigueur.

---

71 AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, N. 23.

---

## Auteur



### **Samuel Kissling**, MLaw

Samuel Kissling est collaborateur scientifique au Secrétariat d'EspaceSuisse à Berne. Il conseille les cantons, villes et communes ainsi que les aménagistes et autres professionnels confrontés à des questions relevant du droit de l'aménagement du territoire, de la construction et de la protection de l'environnement. Il a participé à la rédaction du Commentaire pratique de la LAT, il écrit des articles pour les publications *Inforum* et *Territoire & Environnement* et il donne des exposés dans le cadre des cours et journées de formation continue proposés par EspaceSuisse.

La présente publication se base sur un travail réalisé dans le cadre du cursus MAS 2017-2019 en aménagement du territoire à l'École polytechnique fédérale de Zurich. Ce travail a été suivi par Daniel Kolb, aménagiste du canton d'Argovie.

EspaceSuisse

Sulgenrain 20 3007 Berne +41 31 380 76 76 [info@espacesuisse.ch](mailto:info@espacesuisse.ch) [www.espacesuisse.ch](http://www.espacesuisse.ch)