



LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Au cœur de l'aménagement du territoire suisse

Contenu

Pourquoi cette brochure?	5
1. L'aménagement du territoire suisse	6
1.1 Les cantons endossent une fonction de pilotage en matière d'aménagement du territoire	6
1.2 Les planifications de la Confédération, des cantons et des communes sont complémentaires	8
1.3 Une harmonisation du contenu pour un partenariat multilatéral	10
1.4 Le «Projet de territoire Suisse» – un cadre d'orientation	10
2. Au cœur de l'aménagement du territoire, le plan directeur cantonal	11
2.1 Nature et fonction du plan directeur	11
2.1.1 Un instrument de pilotage et de coordination	11
2.1.2 Quels projets doivent figurer dans le plan directeur?	12
2.1.3 Information préalable – Coordination en cours – Coordination réglée	12
2.1.4 Des horizons de planification différents	13
2.1.5 Eléments du plan directeur	13
2.1.6 Le plan directeur préserve la marge d'appréciation et de manœuvre	13
2.1.7 Des indications adaptées à chaque étape de projet	13
2.2 La pesée des intérêts: une tâche primordiale	14
2.2.1 La méthode de la pesée des intérêts	14
2.2.2 Importance de la pesée des intérêts	15
2.2.3 Pesée des intérêts et communication	16
2.3 Effet du plan directeur et voies de droit	16
2.4 Procédure de conciliation	16
2.5 Examen, adaptation et mise à jour du plan directeur	17
3. Des plans directeurs très divers	18
3.1 Importante marge de manœuvre cantonale	18
3.2 Différences quant aux procédures et aux compétences	18
3.3 Différences quant à la forme et au contenu	18
4. Lien avec d'autres planifications	21
4.1 Plan directeur cantonal – Plan sectoriel de la Confédération	21
4.2 Le rôle des inventaires fédéraux	21
4.3 Projets d'agglomération et plans directeurs	21
4.4 Les instruments de planification des régions	22





Pourquoi cette brochure?

Le plan directeur est un instrument central de gestion et de pilotage à la disposition des cantons. Il permet d'orienter le développement territorial par anticipation et de détecter les conflits d'utilisation du sol de façon précoce. La présente brochure met en évidence l'importance du plan directeur et explicite son contenu. Elle a pour vocation d'améliorer la compréhension de cet instrument et des processus associés. Cette brochure est destinée aux autorités de la Confédération, des cantons et des communes, aux collaborateurs de l'administration cantonale et communale ainsi que de l'administration fédérale, mais aussi aux acteurs privés de l'aménagement du territoire.



1. L'aménagement du territoire suisse

1.1 Les cantons endossent une fonction de pilotage en matière d'aménagement du territoire

En 1969 le peuple suisse a approuvé l'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire, destiné à mettre un terme à l'urbanisation incontrôlée des surfaces agricoles et des paysages dignes de protection. L'objectif était par ailleurs de maîtriser l'augmentation des coûts d'infrastructures auxquels les communes se trouvaient confrontées de manière accrue à cause du mitage du territoire. Cet article constitutionnel confie la responsabilité de l'aménagement du territoire aux cantons. La Confédération, quant à elle, est tenue, d'une part, d'édicter une loi fixant les principes de l'aménagement du territoire et, d'autre part, de soutenir et de coordonner les efforts déployés par les cantons en matière d'aménagement du territoire. A cet égard, elle doit veiller à laisser aux autorités des cantons et des communes la marge de manœuvre nécessaire à l'accomplissement des tâches qui leur sont dévolues.

Article 75 Constitution fédérale

Aménagement du territoire

¹ La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

² La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

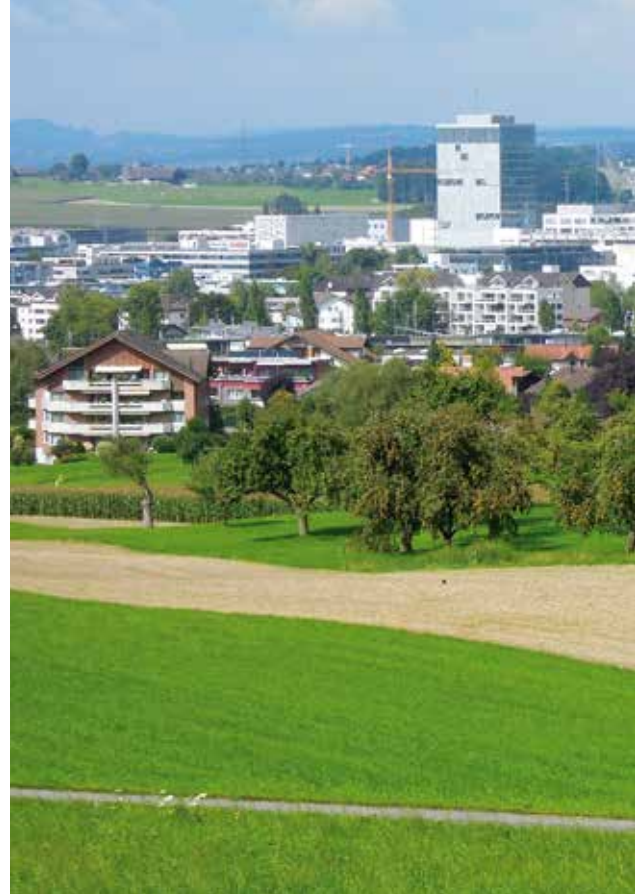
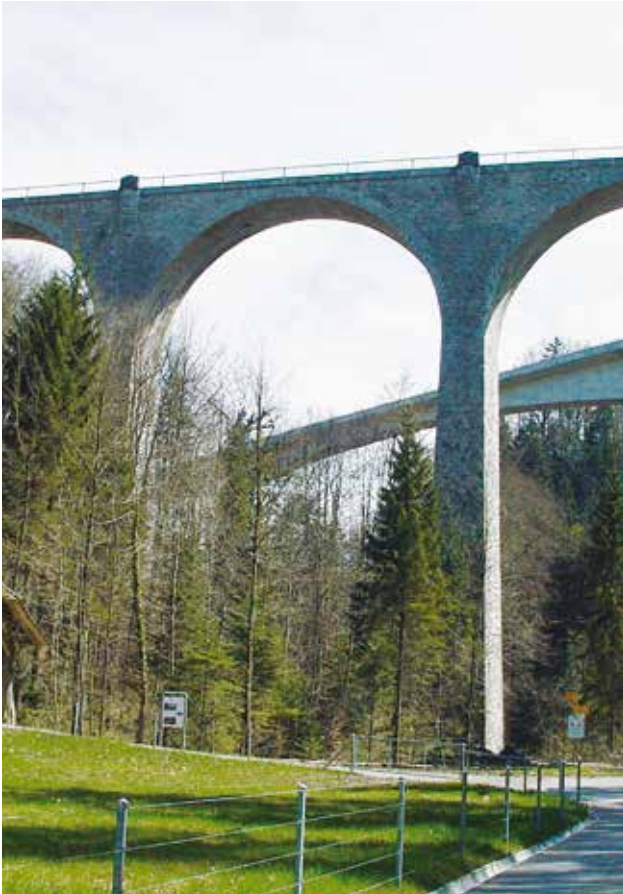
³ Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire.



Avec la loi fédérale sur l'aménagement du territoire LAT du 22 juin 1979, la Confédération s'est acquittée de son mandat en matière de législation. Cette loi définit les objectifs et les principes à respecter par les autorités dans le cadre de leurs activités. Le principe de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol (ressource limitée) et de l'occupation rationnelle du territoire revêt à cet égard une importance toute particulière. La loi régit pour l'essentiel les instruments et procédures relevant de l'aménagement du territoire aux trois niveaux : Confédération, cantons et communes. Le plan directeur est l'instrument central (art. 6 et suivants LAT).

Depuis son entrée en vigueur en 1980, la loi sur l'aménagement du territoire a été modifiée à plusieurs reprises, principalement dans le domaine des constructions hors zone à bâtir. Une révision partielle majeure a eu lieu en 2012, en tant que contre-projet indirect à l'Initiative pour le paysage lancée par les associations environnementales, qui visait à stopper l'extension des zones à bâtir.

Cette révision a été approuvée par le peuple souverain (62,9% des voix) et mise en vigueur le 1er mai 2014. Elle se concentre sur le territoire urbanisé. La loi révisée vise à limiter l'extension de la zone à bâtir et à promouvoir le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Il s'agit de mieux mettre à profit les surfaces en friche ou sous-utilisées. Le plan directeur cantonal joue un rôle essentiel dans le cadre de cette évolution.



1.2 Les planifications de la Confédération, des cantons et des communes sont complémentaires

L'aménagement du territoire est une tâche publique. Les principaux acteurs sont la Confédération, les cantons et les communes, chacun ayant des compétences et des devoirs qui lui sont propres. Dans la mesure où ces autorités territoriales s'occupent du même espace et planifient la même surface, elles collaborent étroitement et évitent dans la mesure du possible toute planification contradictoire.

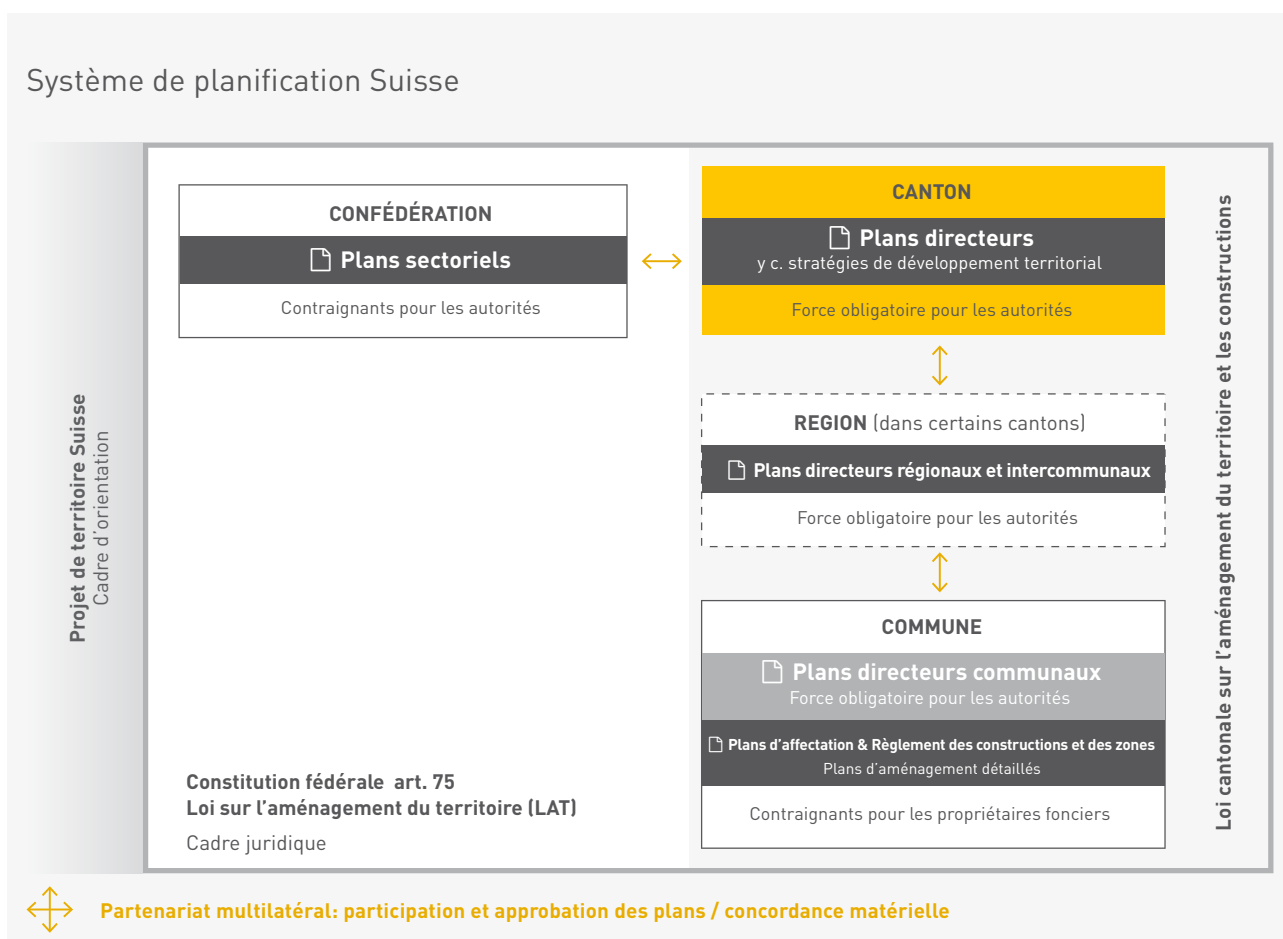
La loi sur l'aménagement du territoire mentionne trois instruments destinés à coordonner les activités à incidence territoriale et à fixer de manière contraignante les utilisations du sol autorisées dans un espace donné:

- > les plans sectoriels de la Confédération
- > les plans directeurs des cantons

- > les plans d'affectation, pour lesquels en général les communes sont compétentes.

Le «Projet de territoire Suisse» a été adopté en 2012 comme cadre d'orientation. Il renferme des stratégies de développement territorial partagées par la Confédération, les cantons et les communes, mais n'est pas contraignant juridiquement (cf. 1.4).

Comme le stipule la Constitution, la Confédération est tenue de coordonner celles de ses tâches qui ont des effets sur l'organisation du territoire (p. ex. installations militaires, routes nationales, chemins de fer ou encore dépôts en couches géologiques profondes). Les infrastructures d'importance nationale, par exemple, doivent être planifiées de manière globale et il y a lieu de les faire concorder avec d'autres intérêts territoriaux. L'instrument de planification concerné est le plan sectoriel qui, – comme son nom l'indique – traite d'un domaine spécifique et ne couvre pas l'ensemble du territoire. Le plan sectoriel





veille à ce que les projets relevant de la compétence de la Confédération soient coordonnés au niveau spatial et cohérents avec les stratégies de développement territorial des cantons.

Plans sectoriels de la Confédération existant à ce jour:

- › Plan sectoriel des transports (route, rail, aéronautique, navigation)
- › Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (futur plan sectoriel des réseaux d'énergie)
- › Plan sectoriel des dépôts en couches géologiques profondes (entreposage de déchets radioactifs)
- › Plan sectoriel militaire (infrastructures de l'armée)
- › Plan sectoriel des surfaces d'assolement (pour garantir les meilleures terres agricoles).

L'instrument de planification et de coordination des cantons est le plan directeur. Il constitue la plaque tournante de la coordination territoriale et la charnière entre Confédération, cantons et communes en matière d'aménagement territorial.

Dans certains cantons, les régions jouent un rôle important. Dans le cadre de plans directeurs régionaux approuvés par le canton, elles précisent les éléments contraignants du plan directeur cantonal et les complètent par des consignes d'action à l'échelle régionale.

A l'exception du canton de Genève, ce sont les communes qui déterminent les utilisations du sol à la parcelle près et de manière contraignante pour les propriétaires fonciers. L'instrument de planification dont elles disposent pour ce faire est le plan d'affectation. Ce dernier est complété par le règlement sur les constructions. Dans la pratique, on parle également de règlement des constructions et des zones. Avec le plan d'affectation les communes fixent le

lieu, le type et l'ampleur des utilisations du sol autorisées sur le territoire communal. Ce faisant, elles respectent les prescriptions légales de la Confédération et du canton, prennent en considération le plan directeur cantonal et intègrent leurs propres stratégies de développement territorial.

Vue sur le canton depuis le plus haut sommet

«La perspective du plan directeur est celle que l'on peut avoir depuis le plus haut sommet du canton. De là, impossible de distinguer la fontaine du village ou ses habitants. Par contre, on perçoit les situations et événements majeurs – espace urbanisé, forêts ou encore le bruit qui monte de la route nationale. A cette distance, il est possible d'avoir une vue d'ensemble des interconnexions et de mettre au point une vision globale par-delà les frontières communales, régionales et cantonales, sur laquelle la prise de décisions pourra s'appuyer.»

Thomas Pfisterer, Einordnung und Gehalt des kantonalen Richtplanes nach Bundesrecht, in: Festschrift für den Aargauischen Juristenverein 1936–1986, Aarau 1986, p. 286

1.3 Une harmonisation du contenu pour un partenariat multilatéral

Il y a interaction entre les trois instruments de planification majeurs de la Confédération, du canton et des communes. Le plan directeur cantonal prend en considération les plans d'affectation des communes et les plans sectoriels de la Confédération. Il formule des consignes d'action pour les plans d'affectation communaux et la Confédération le prend en compte lors de l'élaboration de ses plans sectoriels. Cette interaction entre les différents niveaux de planification (Confédération, cantons, communes) est qualifiée de «principe du contre-courant» (ou «partenariat multilatéral en aménagement du territoire»). Afin de garantir une concordance matérielle, les cantons participent à l'élaboration des plans sectoriels de la Confédération et les communes font de même pour la planification directrice cantonale. A l'inverse, la Confédération vérifie et approuve les plans directeurs cantonaux, tandis que le canton en fait autant avec les plans d'affectation communaux.

1.4 Le «Projet de territoire Suisse» – un cadre d'orientation

Le «Projet de territoire Suisse» contient des stratégies de développement territorial communes aux cantons, aux communes et à la Confédération. Dans trois stratégies concernant l'ensemble du territoire suisse, le Projet de territoire Suisse met en évidence comment les autorités peuvent

- › améliorer cette collaboration,
- › mettre en valeur le milieu bâti et les paysages
- › mieux coordonner le développement territorial, les transports et l'énergie

Ces défis doivent être relevés dans le cadre d'une collaboration transfrontalière sur 12 territoires d'action.

Le Projet de territoire Suisse sert de cadre d'orientation et d'aide à la décision à l'intention des autorités des trois niveaux étatiques, lorsqu'il s'agit de planifier l'urbanisation, le paysage et les infrastructures ou pour toute autre activité ayant des effets sur l'organisation du territoire. Le Projet de territoire Suisse n'est pas contraignant juridiquement.

Collaboration partenariale sous la houlette des cantons

En aménagement du territoire, il n'y a ni «haut» ni «bas». Les décisions en matière de planification territoriale sont prises en étroite collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes. On parle alors du principe du contre-courant (ou «partenariat multilatéral en aménagement du territoire»). Le plan directeur cantonal est au cœur de cette collaboration. C'est la Constitution fédérale qui lui attribue ce rôle central, en stipulant que l'aménagement du territoire est une tâche qui incombe aux cantons.



2. Au cœur de l'aménagement du territoire, le plan directeur cantonal

2.1 Nature et fonction du plan directeur

2.1.1 Un instrument de pilotage et de coordination

Le plan directeur est l'instrument central des cantons pour piloter leur développement territorial. Il coordonne les planifications et projets à incidence spatiale dans divers domaines sectoriels et à plusieurs niveaux étatiques. Dans le plan directeur, le canton définit ses intentions de planification et les fait concorder avec les projets de la Confédération et des communes. Ce faisant, il préserve la marge de manœuvre des autorités fédérales et communales en charge de la planification. La LAT révisée, entrée en vigueur en 2014, exige des cantons qu'ils exposent dans le plan directeur quel doit être le développement territorial à l'échelle du canton. Ainsi, le projet de territoire du canton devient partie intégrante du plan directeur et ce dernier joue un rôle important en tant qu'instrument de pilotage politique.

La planification directrice définit et coordonne au niveau spatial les activités ayant des effets sur l'organisation du

territoire. Ce processus commence par un état des lieux dans les domaines suivants: urbanisation, paysage, transport et infrastructures. Ensuite vient la définition d'orientations pour le futur développement spatial (art. 8 al. 1 let. a LAT). Pour désigner leurs orientations de développement les cantons utilisent diverses expressions telles que «projet de développement territorial», «projet de territoire» ou encore «stratégie de développement territorial» (art. 8 LAT). Puis, de ces orientations, les cantons tirent des objectifs et des mesures pour les différents domaines sectoriels.

La planification directrice nécessite une étroite collaboration entre les différents niveaux de planification. Elle requiert l'implication des différents acteurs au niveau de planification qui convient. En d'autres termes, il importe d'associer activement, à chaque étape de planification, les services spécialisés, les cercles de la population, les associations (organisations environnementales, p. ex.) et les autres acteurs concernés (p.ex. l'économie), nécessaires à la coordination spatiale de projets concrets. Cette participation permet de cerner de manière précoce d'éventuels conflits d'utilisation et de les éviter ou, du moins, de les atténuer.

De par la loi, le plan directeur doit par ailleurs formuler des prescriptions en vue de l'élaboration du plan d'affectation en aval. La loi sur l'aménagement du territoire révisée, entrée en vigueur au printemps 2014, exige désormais des précisions sur la gestion du développement de l'urbanisation, la dimension des surfaces affectées à l'urbanisation et la requalification urbaine.

Le plan directeur remplit donc différentes tâches de coordination: il inscrit la planification communale à petite échelle de l'utilisation du sol dans un contexte spatial plus vaste et fait concorder le développement territorial du canton avec les projets d'infrastructures de la Confédération. En outre, il permet de coordonner les projets à incidence territoriale par-delà les frontières cantonales. Pour chaque projet, le plan directeur établit l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre (y compris financiers, le cas échéant).

Le plan directeur ne remplace pas la planification de l'utilisation du sol en aval, précise à la parcelle près et opposable aux tiers. La définition du type d'utilisation du sol et son ampleur, ainsi que la formulation de prescriptions visant une densification de qualité restent du ressort des communes. Certes, le plan directeur limite l'extension des zones à bâtir par les communes, mais il leur laisse une grande liberté d'action à l'intérieur des zones à bâtir.

2.1.2 Quels projets doivent figurer dans le plan directeur?

Le plan directeur ne doit pas mentionner tous les projets ayant des effets sur l'aménagement du territoire. Seuls les projets ayant une incidence importante sur le territoire et l'environnement doivent faire l'objet d'une coordination dans le plan directeur (art. 8 al. 2 LAT). Les critères qualifiant de tels projets peuvent être le fait de consommer une surface importante, de générer des flux de trafic considérables ou encore de nécessiter une forte coordination spatiale ou organisationnelle. Ce dernier critère est rempli dès lors que plusieurs autorités et niveaux de planification participent à un projet. Citons par exemple les centres commerciaux, de grandes installations de loisirs, les sites d'extraction de matériaux et les décharges. La réalisation de tels projets implique une coordination dans le cadre du plan directeur. On parle alors d'«obligation de planifier» ou d'«obligation de figurer dans le plan directeur».

2.1.3 Information préalable – Coordination en cours – Coordination réglée

Selon le degré d'avancement de la coordination spatiale, le plan directeur distingue trois catégories de classification des projets (art. 5 al. 2 OAT): les projets connus uniquement dans les grandes lignes et dont les orientations



doivent encore être précisées, sont mentionnés au titre d'«information préalable». Les projets dont la coordination spatiale est esquissée, mais pour lesquels certaines questions sont encore ouvertes, sont classés sous «coordination en cours». Quant aux projets faisant déjà l'objet d'une concertation suffisamment avancée, ils sont qualifiés de «coordination réglée». Leur réalisation ne nécessite que des planifications de détail regroupant les étapes usuelles (y compris, le cas échéant, une évaluation environnementale). Au stade de l'information préalable et de la coordination en cours, des variantes de mise en œuvre peuvent aussi être exposées.

Après la mise en œuvre d'un projet, lorsqu'une nouvelle route a été construite par exemple, elle ne figure plus dans la planification directrice, mais apparaît sur la carte du plan directeur en tant que «situation initiale».

2.1.4 Des horizons de planification différents

Le plan directeur aborde une vaste palette de thèmes ayant des horizons de planification différents. Les infrastructures de transport p. ex. nécessitent une planification à long terme et les tracés qu'elles impliquent doivent être réservés suffisamment en amont. Pour ces projets, l'horizon temporel peut atteindre 25 ans ou plus. Les indications relatives au dimensionnement des zones à bâtir dans les communes s'en tiennent à l'horizon de planification de 15 ans prescrit par la loi (art. 15 al. 1 LAT). En général, le périmètre d'urbanisation délimité dans les plans directeurs s'inscrit dans un horizon supérieur à 15 ans.

2.1.5 Eléments du plan directeur

Conformément à la LAT, le plan directeur contient au moins les éléments suivants:

- › Des représentations conceptuelles et des indications stratégiques du cours que doit suivre le développement territorial du canton (on parle souvent à ce propos de «concept de développement territorial», ou de «projet de territoire», art. 8 al. 1 LAT),
- › un texte, qui décrit les projets ayant des effets sur l'organisation du territoire, qui contient les décisions concernant la coordination du développement territorial, et qui se réfère à la carte,

- › une carte permettant une vue d'ensemble à la fois des contenus du plan directeur susceptibles d'être représentés de manière cartographique et de la situation initiale,
- › des commentaires mettant en évidence le contexte existant et l'avancée de la planification, notamment la collaboration avec les cantons voisins, les communes et la population.

2.1.6 Le plan directeur préserve la marge d'appréciation et de manœuvre

Selon le principe de subsidiarité, les niveaux étatiques supérieurs ne peuvent se réserver que les tâches qui ne pourraient être effectuées de manière efficace à un échelon inférieur. Les questions et problèmes d'aménagement du territoire doivent donc être résolus au niveau étatique le plus bas possible. Autrement dit, la Confédération doit laisser aux cantons la marge d'appréciation et d'action nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches – et les cantons doivent faire de même par rapport aux communes (art. 2 al. 3 LAT). Des ingérences dans l'autonomie de planification des communes doivent être justifiées par des intérêts supracommunaux ou cantonaux. Les tribunaux doivent également veiller, dans leurs jugements, à ce que la marge d'appréciation et d'action des niveaux étatiques concernés soit préservée.

2.1.7 Des indications adaptées à chaque étape de projet

Le plan directeur est un instrument de planification éminemment stratégique, il n'est ni précis à la parcelle près, ni contraignant pour les propriétaires fonciers. Une planification plus détaillée intervient au niveau du plan d'affectation, respectivement du plan d'aménagement détaillé. Certains projets à incidence territoriale doivent donc – de manière appropriée selon les étapes – être évalués à la fois au niveau de la planification directrice et de la planification d'affectation. En d'autres termes, à chaque nouvelle étape, les investigations seront plus détaillées et les indications plus concrètes. C'est au niveau du plan directeur que sont posés les grands jalons stratégiques du développement territorial futur, par exemple en définissant sommairement les emplacements et les tracés de grands projets à incidence territoriale. Plus on apporte de



soin à la planification directrice et à une pesée exhaustive des intérêts en présence, plus on minimise les risques de conflits et de recours lors des procédures ultérieures (planification de l'utilisation du sol, octroi du permis de construire).

2.2 La pesée des intérêts: une tâche primordiale

Aménager le territoire revient à attribuer aux différentes utilisations du sol des emplacements appropriés, compatibles avec les exigences spatiales et environnementales. Dans le plan directeur cantonal, les intérêts des autorités communales, cantonales et fédérales de planification se confrontent, tout comme les différentes politiques sectorielles (agriculture, promotion de l'économie, politique environnementale, p. ex.). C'est pourquoi la pesée des intérêts et l'évaluation des diverses prétentions d'affectation comptent parmi les tâches centrales du plan directeur cantonal.

2.2.1 La méthode de la pesée des intérêts

L'ordonnance sur l'aménagement du territoire aborde la méthode de pesée des intérêts et la subdivise en trois étapes:

1^{re} étape: Détermination des intérêts en présence

Dans un premier temps, il s'agit de déterminer tous les intérêts importants. Pour ce faire, il importe de prendre en considération les buts et principes de la loi sur l'aména-

gement du territoire, mais aussi les indications spatiales formulées dans les plans sectoriels, les plans directeurs et les plans d'affectation. Il convient aussi de prendre en compte d'autres intérêts publics importants à incidence territoriale, comme la protection de l'environnement, les préoccupations de l'économie, la sécurité de l'approvisionnement, sans oublier les intérêts de la population ou ceux des propriétaires fonciers et des investisseurs. Divers processus de participation dans le cadre des plans sectoriels, des plans directeurs et des plans d'affectation (art. 4, LAT) contribuent à déterminer les intérêts en présence.

2^e étape: Evaluation des intérêts

Dans un deuxième temps, il s'agit d'évaluer les intérêts qui auront été cernés et de les présenter de manière transparente pour servir de base de décision. Il y a lieu de se demander quelle valeur attribuer à tel ou tel intérêt dans un cas concret. Les conséquences d'une décision (les risques éventuels, les répercussions sur d'autres cas similaires, la rentabilité d'une mesure ou encore sa réversibilité) sont autant d'aspects à prendre en compte lors de cette étape de la pesée des intérêts. Les prescriptions légales interviennent également dans cette pondération. Ainsi, la forêt, certains objets à protéger (paysages protégés comme les marais) et les surfaces d'assolement jouissent-ils d'une protection plus élevée en vertu de la Constitution, de la loi ou de l'ordonnance. Lors de l'évaluation des intérêts, il convient également d'examiner les alternatives et les variantes possibles.

3^e étape: Pesée des intérêts

La troisième étape – la mise en balance des intérêts en présence – est la plus difficile. Il faudra prendre une décision quant aux intérêts qui auront été déterminés et évalués, établir lesquels prévaudront et comment compenser éventuellement les intérêts qui ne l'auront pas emporté. À relever que cette étape n'implique pas obligatoirement la recherche d'un compromis compensatoire. Au final, face à des intérêts de même valeur, il est possible d'en privilégier un et de renoncer à l'autre.

2.2.2 Importance de la pesée des intérêts

La pesée des intérêts permet aux autorités d'exercer le pouvoir d'appréciation qui leur est conféré par la loi et de faire usage de manière pertinente de leur marge de manœuvre. Les décisions en deviennent plus compréhensibles et vérifiables. Des pesées d'intérêts transparentes et consignées dans un rapport préviennent les décisions arbitraires et résistent mieux à un éventuel contrôle juridictionnel.

Les pesées d'intérêts effectuées dans le cadre de la planification directrice revêtent une importance toute particulière, puisqu'il s'agit de poser suffisamment tôt des jalons importants, comme le fait de choisir des emplacements et des tracés adaptés. Si les priorités ont été mal établies en raison d'une pesée des intérêts insuffisante, il sera très difficile, voire impossible, de les corriger par la suite.

Les indications contenues dans le plan directeur ne doivent pas faire l'objet d'une étude formelle d'impact sur l'environnement EIE, même lorsqu'il s'agit de projets ayant des répercussions considérables sur l'environnement. Ce n'est que dans le cadre de la procédure d'autorisation ou de l'établissement d'un plan d'affectation de détail qu'il sera vérifié, à l'aide d'une EIE, si un projet de construction respecte le droit de l'environnement. Il importe toutefois d'examiner les préoccupations environnementales – tout comme celles de l'économie et de la société – dans le cadre d'une pesée globale des intérêts.

Pesée des intérêts adaptée à chaque étape de la planification

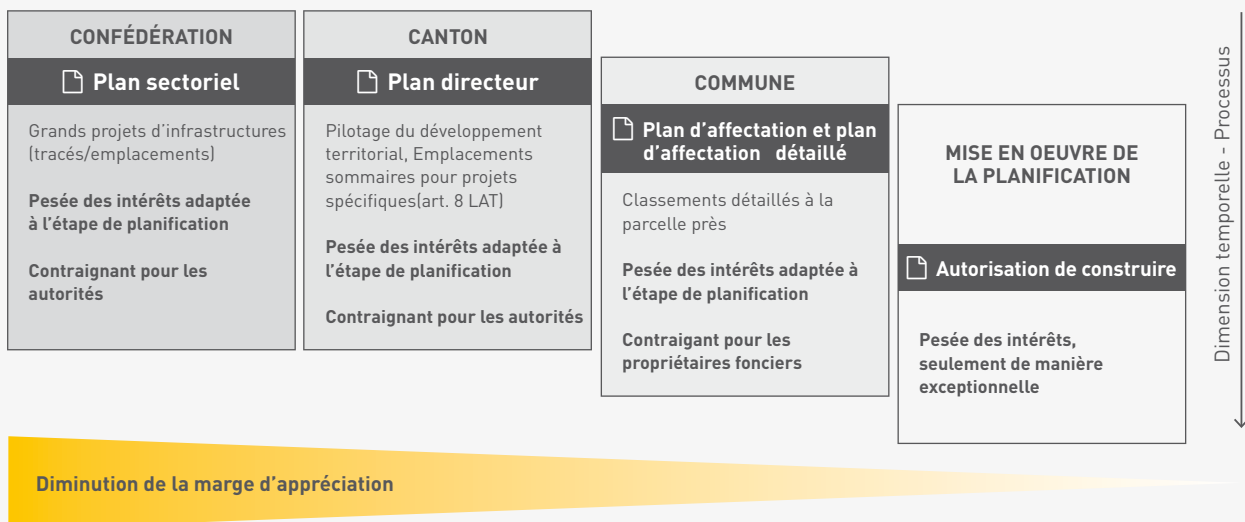


Illustration: La pesée des intérêts permet aux autorités d'exercer le pouvoir d'appréciation qui leur est conféré par la loi et de mettre à profit leur marge de manœuvre de manière pertinente.

2.2.3 Pesée des intérêts et communication

L'ordonnance sur l'aménagement du territoire exige que la pesée des intérêts en présence soit motivée (art. 3 al. 2 OAT). Il en va de même en ce qui concerne la planification directrice, même si l'ordonnance n'exige pas de rapport officiel – comme elle le fait pour les plans d'affectation (art. 47 OAT). Une pesée des intérêts claire, documentée et rendue publique augmente l'acceptation des décisions et facilite le travail des autorités d'approbation et de recours.

2.3 Effet du plan directeur et voies de droit

Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT). Pour le canton, le plan directeur entre en vigueur avec la décision prise par l'organe compétent en la matière (Conseil d'Etat, Parlement). Le plan directeur doit être approuvé par la Confédération. Ce faisant, il devient contraignant également pour les cantons voisins et la Confédération.

Les destinataires du plan directeur sont les autorités de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que les collectivités publiques et privées en charge de tâches à incidence spatiale. Tous doivent tenir compte du plan directeur dans celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire.

Du fait qu'il n'a force obligatoire que pour les autorités, les possibilités de recours contre le plan directeur sont fortement restreintes. Les communes peuvent s'opposer à un plan directeur s'il remet en cause leur autonomie de planification (recours pour atteinte à l'autonomie communale). Les privés, en revanche, ne sont pas habilités à contester un plan directeur. Ils peuvent uniquement exiger que ce dernier soit examiné dans le cadre d'un recours contre les plans d'affectation (on parle alors d'examen préalable ou accessoire des plans directeurs). Cela se justifie par le fait que des propriétaires fonciers peuvent être concernés indirectement par les plans directeurs – par le biais des plans d'affectation.

2.4 Procédure de conciliation

Lorsque les cantons ne s'entendent pas entre eux ou avec la Confédération sur la coordination de leurs activités à incidence territoriale, il leur est loisible de demander l'application de la procédure de conciliation (art. 7 al. 2, avec renvoi à l'article 12 LAT). Il peut s'agir notamment de questions relatives à l'emplacement ou au tracé d'un projet d'infrastructures de compétence fédérale (routes nationales, chemins de fer, aéroports, etc.). Pour que s'applique la procédure de conciliation, il faut que les deux parties ne soient pas parvenues à trouver une solution à l'amiable, malgré une recherche de solution active et constructive. La conciliation est également possible lorsque la Confédération ne peut approuver tout ou partie d'un plan directeur.

La procédure de conciliation n'est pas une procédure de recours, mais bien une procédure de médiation. L'accent est mis sur la résolution – d'un commun accord – des conflits opposant la Confédération et les cantons. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, c'est le Conseil fédéral qui statue et décide d'adapter soit le plan sectoriel, soit le plan directeur.





2.5 Examen, adaptation et mise à jour du plan directeur

La planification directrice est un processus évolutif. Lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs feront l'objet des adaptations nécessaires (art. 9 al. 2 LAT). Conformément à la LAT, les plans directeurs doivent être soumis tous les dix ans à un réexamen intégral. En règle générale, les cantons adoptent un rythme plus rapide pour le contrôle périodique du plan directeur. Par ailleurs, les cantons doivent renseigner la Confédération au moins tous les quatre ans sur l'état de la planification directrice (art. 9 al. 1 OAT).

Des adaptations mineures, juridiquement peu importantes, peuvent être actualisées dans le cadre d'une «mise à jour» – sans adaptation formelle du plan directeur. Est considéré par exemple comme une mise à jour le passage d'un projet du statut de «coordination réglée» à celui de «situation initiale» à la suite de sa mise en œuvre.

L'évolution des plans directeurs implique une observation du territoire, respectivement un monitoring, qui compare le développement territorial visé et le développement territorial effectif. Il est alors possible de réagir à des lacunes ou à des déficits en matière de développement territorial en adaptant le plan directeur.

Articulation pour une coordination à tous les niveaux étatiques

Le plan directeur est l'articulation qui permet aux trois niveaux étatiques de coordonner et d'harmoniser l'ensemble des planifications et projets à incidence territoriale, et ce, pour une période d'au moins 15 ans. Le canton assume la direction du processus de concertation. Dans le plan directeur, il définit ses projets de développement et les coordonne avec ceux de la Confédération et des communes. Dans son texte et sur sa carte, le plan directeur met en évidence les projets gourmands en surfaces, qui génèrent un fort trafic ou qui nécessitent un haut degré de coordination. La tâche principale de la planification directrice est la pesée des intérêts. Plus les intérêts en présence seront cernés et pondérés avec soin, plus le risque de conflits et de recours ultérieurs s'en trouvera diminué. Une fois établi et adopté, le plan directeur a force obligatoire pour toutes les autorités. Tous les dix ans, il doit être réexaminé intégralement et, le cas échéant, adapté. Un «controlling» du plan directeur est à même de fournir une base importante à cet effet.

3. Des plans directeurs très divers

3.1 Importante marge de manœuvre cantonale

L'aménagement du territoire incombe principalement aux cantons. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire est une loi-cadre que les cantons sont tenus de mettre en œuvre et de concrétiser. A cet égard, ils doivent respecter les buts et principes de la LAT, certaines prescriptions de fond relatives aux zones à bâtir, agricoles et à protéger, toute la palette des instruments d'aménagement du territoire et certaines règles de procédure. Pour le reste, ils peuvent organiser l'aménagement du territoire et le domaine de la construction de manière largement autonome ; cela vaut tout particulièrement pour les plans directeurs. Il en résulte que les plans directeurs diffèrent fortement d'un canton à l'autre. Cette diversité suscite une émulation d'idées entre cantons, grâce à laquelle les plans directeurs ne cessent de s'améliorer.

3.2 Différences quant aux procédures et aux compétences

La LAT ne contient que peu de prescriptions concernant les procédures et les compétences en matière de planification directrice. Elle exige que les cantons collaborent avec les autorités fédérales et celles des cantons voisins (art. 7 al. 1 LAT). La population, les communes et les organisations de protection de l'environnement ayant qualité pour recourir doivent, par ailleurs, être informées du contenu et du déroulement de la planification directrice, et doivent pouvoir participer de manière appropriée aux prises de décisions (art. 4 et 10 al. 2 LAT).

L'autorité qui édicte le plan directeur varie d'un canton à l'autre. Dans certains cantons c'est le gouvernement (exécutif), dans d'autres le parlement. Il existe également des formes mixtes: décisions stratégiques prises par le parlement, décisions opérationnelles prises par le gouvernement.

L'information et la participation de la population impliquent que le plan directeur soit rendu public avant son adoption, et que la population puisse se prononcer à son

sujet. Cela peut se faire notamment par le biais de mention dans des organes publics de publication (Feuille officielle), d'information dans les médias, sur Internet ou par d'autres formes de communication.

Le projet finalisé sur la base de la participation doit être arrêté par l'autorité cantonale compétente, puis approuvé par le Conseil fédéral. Lors de cette approbation, il est vérifié si le plan directeur est conforme au droit de l'aménagement du territoire et au droit fédéral en général, et s'il tient compte de manière adéquate des tâches à incidence spatiale de la Confédération et des cantons voisins. Le plan directeur devient contraignant pour le canton dès l'édiction de l'acte législatif par l'autorité cantonale compétente. Pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins, il ne le devient qu'avec l'approbation par le Conseil fédéral.

3.3 Différences quant à la forme et au contenu

Les différences de compétences, d'ancrage dans les processus politiques et administratifs et de conception de la planification se traduisent par une grande hétérogénéité dans la forme et le contenu des plans directeurs. Dans certains cantons, le plan directeur est avant tout un instrument de coordination de l'aménagement du territoire. Dans d'autres, il est utilisé comme instrument de pilotage politique du développement territorial, parfois même lié au programme de législature et à la planification des finances.

Les cantons ont tous leurs particularités territoriales. La forme et le contenu des plans directeurs varient en fonction de ces spécificités.

Les diversités cantonales s'expriment également dans la façon de traiter les thématiques. Certes, la LAT exige des contenus minimaux – notamment dans les secteurs de l'urbanisation, du paysage, des transports et des infrastructures. Mais les cantons sont libres de déterminer les thèmes qu'ils abordent dans le plan directeur et de fixer le degré de détail à fournir. Souvent, ce choix est

fonction de la taille du canton: un projet, qui revêt une importance cantonale dans un petit canton, peut n'avoir qu'une importance régionale dans un grand canton et être traité, par conséquent, dans des instruments régionaux. En outre, les cantons ne sont pas tous concernés de manière identique par les mêmes thèmes. Dans un petit canton du Plateau, la production d'énergie et ses répercussions sur l'organisation du territoire n'aura pas la même importance que dans des grands cantons de montagne (Grisons, Valais). D'un autre côté, dans le canton de Zoug la question des logements à loyer ou à prix modérés étant pertinente, ce thème a trouvé place dans le plan directeur.

Les cartes des plans directeurs varient elles aussi. En règle générale, leur échelle est au 1:50'000; dans les petits cantons, elle passe à 1:25'000, dans les grands à 1:100'000. Les représentations cartographiques diffèrent elles aussi. Elles se sont quelque peu harmonisées au fil des révisions des plans directeurs – ce qui facilite une concertation supracantonale des questions de planification directrice.



Chaque plan directeur est différent

Il y a autant de plans directeurs différents que de cantons. La loi sur l'aménagement du territoire comporte peu de règles en ce qui concerne la procédure d'établissement, les compétences et le contenu de ces instruments. Elle impose de collaborer avec la Confédération et les cantons voisins et d'impliquer les communes, la population et les organisations environnementales ayant qualité pour recourir. Pour ce qui est du contenu, le plan directeur doit impérativement donner des indications sur le développement de l'urbanisation, le paysage, les transports et les infrastructures. Pour le reste, les cantons sont libres de décider quels thèmes ils souhaitent traiter dans le cadre du plan directeur.





4. Lien avec d'autres planifications

4.1 Plan directeur cantonal – Plan sectoriel de la Confédération

Lorsque la Confédération a des projets d'infrastructures, l'autorité compétente en la matière (p.ex. l'Office fédéral des transports pour le plan sectoriel Rail) et l'Office fédéral du développement territorial impliquent les cantons dans les travaux de planification le plus tôt possible et sur une base partenariale, le but étant d'identifier et de traiter suffisamment tôt les conflits éventuels. La collaboration avec les cantons va bien au-delà de la simple participation prescrite par la LAT pour la population: conformément au partenariat multilatéral en aménagement du territoire (principe de vaste communicant), la Confédération est tenue de coordonner avec soin ses projets avec la planification directrice cantonale. Elle se doit de prendre en considération les intérêts cantonaux, dans la mesure où ces derniers n'empêchent pas la réalisation des projets fédéraux ou ne la compliquent pas sensiblement. De leur côté, les cantons doivent tenir compte des effets des projets fédéraux sur l'organisation du territoire.

La LAT vise à éviter autant que possible les contradictions entre plans sectoriels, plans directeurs et plans d'affectation. C'est pourquoi les plans directeurs doivent correspondre matériellement aux plans sectoriels adoptés par le Conseil fédéral. En cas de contradiction entre le plan directeur cantonal et le plan sectoriel, il importe de les adapter. Pour des projets à fort potentiel conflictuel, il est judicieux de coordonner l'adaptation des plans autant du point de vue temporel que du contenu. La concertation entre le plan sectoriel et le plan directeur cantonal – au sujet de l'Aéroport de Zurich – constitue un bon exemple de coordination réussie.

4.2 Le rôle des inventaires fédéraux

Les objectifs de protection des inventaires fédéraux (Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance IFP; Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse ISOS; Inventaire des voies de communication historiques IVS) sont autant d'indications sur les intérêts défendus par la Confédération et, à ce titre, servent de base à la planification directrice. Ils doivent être intégrés aux plans directeurs cantonaux dans le cadre des pesées d'intérêts. Il ne s'agit pas de faire référence au périmètre et aux différents objets à protéger sur la carte du plan directeur ou dans son texte, mais il devrait ressortir du plan directeur comment le canton entend concrétiser et mettre en œuvre les objectifs de protection de la Confédération – tout en prenant en considération l'autonomie de planification des communes.

4.3 Projets d'agglomération et plans directeurs

La Confédération finance certains projets d'infrastructures de transport dans le cadre de projets d'agglomération. Ces derniers ont pour but de coordonner l'évolution de l'urbanisation et des transports dans les communes d'agglomération d'un espace transfrontalier. Les projets d'agglomération obéissent eux aussi au principe du contre-courant. Autrement dit, lors de l'élaboration des projets d'agglomération, il importe de tenir compte des impératifs du plan directeur cantonal (ou des plans directeurs cantonaux, en cas de projets supracantonaux). A l'inverse, les objectifs généraux des projets d'agglomération sont intégrés dans les plans directeurs cantonaux, ce qui leur confère force obligatoire pour les autorités.

4.4 Les instruments de planification des régions

Les grands cantons (Zurich, Berne, Grisons, Vaud, Argovie) sont subdivisés en régions de planification, ou connaissent d'autres formes et instances institutionnalisées de planification régionale. En général, ces entités disposent de leurs propres instruments régionaux de planification. Citons, à cet égard, les plans directeurs régionaux des cantons de Zurich, des Grisons et de Vaud, les Conférences régionales dans le canton de Berne avec les concepts régionaux d'urbanisation et de réseaux de transport, ou encore les plans sectoriels régionaux dans le canton d'Argovie. Ces instruments de planification reposent sur diverses bases légales; il en résulte une grande diversité en termes de procédure, de compétences et de force obligatoire. Toutefois, comme pour tous les instruments de planification cités dans le présent document, il convient de respecter le partenariat multilatéral (principe du contre-courant) en aménagement du territoire.

Objectif: des planifications qui ne se contredisent pas

La LAT vise la cohérence entre plans sectoriels, plans directeurs et plans d'affectation. Le contenu des plans directeurs doit donc correspondre à celui des plans sectoriels de la Confédération. L'harmonisation que cela implique se fait dans le cadre du processus de plan directeur cantonal et lors de la planification sectorielle. Les objectifs de protection des inventaires fédéraux sont intégrés aux plans directeurs uniquement sous une forme non spécifique, par le biais de la pesée des intérêts. Quant aux projets d'agglomération de la Confédération et aux instruments de planification des régions, le principe du contre-courant exige qu'ils soient pris en considération par les deux parties.

Impressum

Commanditaire

Conférence suisse des
aménagistes cantonaux COSAC

Maison des cantons

Speichergasse 6

Case postale

3001 Berne

T 031 320 16 90

F 031 320 16 98

info@kpk-cosac.ch

www.kpk-cosac.ch

Mandataire

Association suisse pour

l'aménagement national VLP-ASPAN

Sulgenrain 20

3007 Berne

T 031 380 76 70

F 031 380 76 77

info@vlp-aspan.ch

www.vlp-aspan.ch

Mars 2016



KPK COSAC COPC

Conférence suisse des
aménagistes cantonaux COSAC

Maison des cantons

Speichergasse 6

Case postale

3001 Berne

T 031 320 16 90

F 031 320 16 98

info@kpk-cosac.ch

www.kpk-cosac.ch