

SCHWEIZERISCHER JURISTENVEREIN  
SOCIÉTÉ SUISSE DES JURISTES  
SOCIETÀ SVIZZERA DEI GIURISTI

---

Congrès de la Société Suisse des Juristes 2008, Neuchâtel  
Schweizerischer Juristentag 2008, Neuenburg

## Unification ou harmonisation du droit de l'aménagement du territoire et des constructions ?

### Vers la cohérence et la qualité du développement territorial

BENOIT BOVAY

Pour utiliser une image, on peut comparer le droit suisse de l'aménagement du territoire et des constructions à une toile d'araignée. Au centre, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 contient des principes et objectifs (art. 1 et 3 LAT), des instruments (plan directeur, plan d'affectation, permis de construire), des règles plus en moins détaillées (règles très générales d'équipement pour les constructions, règles très précises pour les constructions hors des zones à bâtir), des exigences quant aux autorités et aux voies de droit (opposition et recours en matière de plan d'affectation, droit de recours des communes). Tout autour, dans les cantons et communes du pays, s'y ajoutent des lois et règlements édictant des normes supplémentaires concernant ces instruments, reprenant certains objectifs, détaillant le droit matériel des constructions, définissant les modalités des procédures d'élaboration des plans et d'octroi des permis de construire. La toile s'étend au territoire suisse et relie ces instruments et réglementations, d'une façon qui devrait être cohérente. C'est un ensemble dynamique : même s'il n'est pas nécessaire de reconstruire la toile chaque jour, il faut constamment l'adapter à ce qui change, la compléter, créer de nouvelles intersections ou ramifications. La faible densité normative de la loi fédérale est inversement proportionnelle à la force que doit avoir cette structure. Une toile d'araignée paraît fragile, mais est étonnamment souple, solide et extensible au besoin.

Après avoir décrit l'évolution du droit fédéral de l'aménagement du territoire, allant des cantons à la Confédération, puis inversement, et comparé les différents droits cantonaux romands de l'aménagement du territoire, le rapport présente les enjeux actuels : l'aménagement durable destiné à respecter le principe constitutionnel international du développement durable, l'interaction entre la mobilité et la densification, les problèmes spécifiques aux agglomérations ignorées dans le droit actuel, les contraintes de la protection du territoire rural et du paysage, les nécessités d'assurer la qualité et l'esthétique où les projets et constructions méritent bien plus que la banalité, le casse-tête de la lutte contre la thésaurisation des terrains à bâtir empêchant de mieux utiliser les zones à bâtir légalisées.

Les autorités fédérales préparent une nouvelle loi sur le développement territorial qui, sans bouleverser les institutions qui fonctionnent correctement, va néanmoins rééquilibrer une loi qui n'est plus adaptée à l'évolution considérable des trois dernières décennies. Très attendue, cette loi est précédée ou accompagnée par différents axes de réflexion organisés par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) : le Projet de territoire suisse qui associe les différentes collectivités à une réflexion générale sur les thèmes et objectifs de l'aménagement du territoire, les expertises sur le développement durable et la mobilité, les projets d'agglomération.

Le thème traité par le rapport est d'actualité, car il sera indispensable de se demander si la loi fédérale ne doit pas être un lieu d'unification dans certains domaines, ou un moteur d'harmonisation dans d'autres. A ce propos, le rapport souligne les multiples interventions politiques s'étant succédées ces dernières années au niveau fédéral, qui ont déjà permis d'aboutir à un concordat intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), non encore entré en vigueur faute d'adhésion de six cantons. Cet accord se réfère aux normes professionnelles élaborées par la Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA), l'Association "Normes en matière d'aménagement du territoire" et la Haute école de Rapperswil (IRAP), qui sont bienvenues en matière de droit formel ou matériel de l'aménagement du territoire et des constructions.

Si ce rapport ne prône pas une centralisation du droit de l'aménagement du territoire, qui nécessiterait une modification constitutionnelle, il considère que la nouvelle loi fédérale doit prévoir des règles supplémentaires pour une meilleure unification du droit de l'aménagement du territoire et des constructions. C'est le cas des voies de droit : un bon fonctionnement de celles-ci et une protection juridique correcte des administrés leur permettront de faire valoir leurs droits en temps utile, et assureront une plus grande effectivité des instruments de l'aménagement du territoire qui auront suivi une telle procédure. Plutôt que mettre des obstacles au droit de recours, il faut le garantir largement, à l'instar de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral qui a supprimé les exceptions dans ce domaine. Des modifications devraient être prévues pour les plans directeurs et le recours des associations.

De manière générale, il convient de renforcer la planification directrice à tous les échelons (fédéral, cantonal, régional et communal), d'assurer une meilleure utilisation des zones à bâtir dans les plans d'affectation tant par la densification là où les circonstances s'y prêtent, qu'en levant les obstacles à la construction dus à la thésaurisation des terrains à bâtir par des contributions de plus-value ou aux restrictions de droit privé (servitudes, limites de propriété mal placées), par des procédures de remembrement. Les problèmes d'équipement des terrains doivent être mieux traités dans le droit de l'aménagement du territoire. Les règles trop détaillées concernant les constructions hors zone devraient figurer dans une loi à part pour alléger la loi fédérale qui doit se concentrer sur les principes. En matière de permis de construire, la loi est trop lacunaire et certaines exigences supplémentaires méritent d'y trouver place (durée de l'enquête publique et modes de publicité uniforme), pour assurer une participation plus équivalente des citoyens que ne le permet la trop grande diversité des normes cantonales actuelles. Le rapport aboutit à quinze propositions qui doivent permettre de faire évoluer le droit fédéral de l'aménagement du territoire vers une plus grande cohérence et une meilleure qualité.