

Mars 2005



VLP-ASPAN



L'aménagement du territoire dans les communes

Impressum:

Auteurs :

Rudolf Muggli, avocat, Berne

Céline Fuchs, géographe, Lausanne

Jean-Marc Vallotton, architecte-urbaniste FSU, Lausanne

Traduction : Elisabeth Kopp-Demougeot, Le Grand-Saconnex

Cette brochure a été éditée par l'Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN. Cette association sans but lucratif, active dans le domaine de l'aménagement du territoire, est soutenue notamment par les cantons, les communes ainsi que par les spécialistes de l'aménagement du territoire. Son objectif est de transmettre les informations nécessaires à un aménagement du territoire de qualité.

Vous obtiendrez d'autres renseignements auprès de :

VLP-ASPAN

Seilerstrasse 22

3011 Berne

Tél. : 031 380 76 76

Fax : 031 380 76 77

info@vlp-aspan.ch

www.vlp-aspan.ch

L'Association VLP-ASPAN organise régulièrement des séminaires et des cours de formation continue portant sur tous les thèmes importants de l'aménagement du territoire :

<http://www.vlp-aspan.ch/fr/agenda.php>

Table des matières

L'aménagement communal	4
Particularités du territoire suisse	5
Buts et principes de l'aménagement du territoire	6
Une œuvre commune de la Confédération, des cantons et des communes	7
Tâches prioritaires de l'aménagement communal	8
L'aménagement du territoire dans le canton de Vaud	9
Adresses utiles	9
L'organisation de l'aménagement du territoire dans le canton de Vaud	10
Les instruments de planification cantonaux	11
Les compétences et responsabilités des communes ...	13
Les instruments de planification au niveau communal	14
Procédures de planification communale	16
Comment s'impliquer ?	18
Concepts importants de l'aménagement du territoire	19
Principales sources juridiques de l'aménagement du territoire	22
Si vous souhaitez en savoir plus.....	23

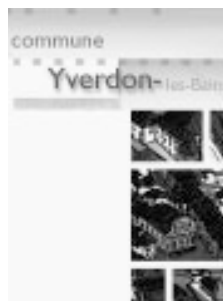
L'aménagement communal

L'aménagement communal veut harmoniser les décisions ponctuelles des autorités et les mesures isolées pour arriver à une action d'ensemble cohérente et ainsi éviter les blocages. C'est une politique qui s'inscrit dans la durée et

- fixe les grandes orientations souhaitées du développement territorial au niveau local : **c'est un projet visionnaire** ;
- traduit les objectifs d'aménagement à travers la mise au point de concepts et de mesures qui ont fait l'objet d'une coordination : **c'est un programme d'action** ;
- permet un regard critique sur la réalité et les incidences des mesures mises en œuvre et, le cas échéant, le réexamen des objectifs d'aménagement : **c'est un processus évolutif**.

L'aménagement local englobe à la fois une représentation des objectifs de développement et un dispositif de mise en œuvre. Les objectifs du développement territorial varient selon les intentions de la population et des autorités et selon la taille, la situation et la structure de chaque commune. Les orientations d'une commune rurale, d'une station touristique, d'un pôle de développement ou encore d'un centre régional n'ont que peu de points communs.

L'aménagement communal constitue un important volet de la politique communale, au même titre que la politique économique et financière ou la politique sociale.



Particularités du territoire suisse

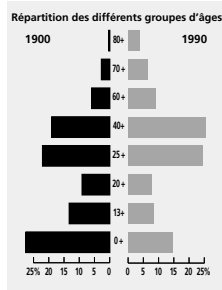
Surfaces exigües

La Suisse ne peut utiliser qu'un tiers des quelque 41'000 km² de sa superficie, les deux autres tiers étant constitués de montagnes, de forêts, de cours d'eau et d'alpages. Elle dispose ainsi par habitant de 2'000 m² – soit le tiers d'un terrain de football – pour les constructions, l'agriculture et les transports. Ces dernières décennies, les surfaces d'habitat et d'infrastructures ainsi que les forêts se sont considérablement étendues, au détriment des surfaces agricoles.



Evolution démographique

Dans cet espace vivent 7,3 millions d'habitants. Dans les zones les plus densément peuplées du Plateau et dans certaines vallées, la densité de la population atteint les valeurs les plus fortes enregistrées en Europe. Si le nombre d'habitants est plus ou moins stable, en revanche, la pyramide des âges se modifie. Le pourcentage de personnes âgées et de petits ménages augmente fortement.



Forte croissance de la mobilité

La réalisation des infrastructures de transports, même en dehors du tissu densément urbanisé, a permis un accroissement spectaculaire de la mobilité : le volume du trafic routier, par exemple, a quintuplé depuis 1960. Le trafic pendulaire, concentré sur quelques heures de la journée, pose des problèmes d'aménagement du territoire importants. C'est pourtant la mobilité de loisirs, qui à l'heure actuelle déjà représente plus d'un kilomètre/personne sur deux parcouru, qui progresse le plus rapidement. La croissance de la mobilité entraîne l'accroissement des surfaces d'infrastructures, des nuisances sonores et de la pollution atmosphérique. Les conflits d'utilisation conduisent à de dures confrontations politiques et juridiques.



Le paysage et l'environnement menacés

L'intensification de l'utilisation du territoire suisse a pour conséquence d'exercer une forte pression sur le paysage et l'environnement. Les paysages se modifient et la biodiversité est menacée. La Confédération, les cantons et les communes répondent à cette menace par des conceptions d'évolution paysagère, la protection de biotopes et une nouvelle politique agricole.



Buts et principes de l'aménagement du territoire

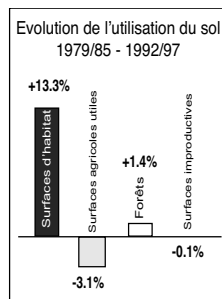
L'objectif de l'aménagement du territoire est de coordonner les multiples besoins d'affectation et de favoriser un développement durable du territoire suisse, tenant compte de manière équilibrée des aspects économiques, écologiques et sociaux.

Les buts et principes d'aménagement ancrés dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire guident les autorités chargées de l'aménagement dans la pesée des intérêts à laquelle elles doivent procéder. Ils forment un ensemble non exhaustif qui n'est pas exempt de contradictions, d'où la nécessité de procéder à un arbitrage minutieux des intérêts en présence dans chaque situation concrète. Un concept directeur communal ou l'étude de variantes peuvent également constituer une aide précieuse.

Compte tenu de l'utilisation du sol très dense, de la multiplicité des besoins d'affectation et des conflits d'intérêts qui en résultent, il importe d'observer deux grands principes d'aménagement : il faut d'une part veiller à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et d'autre part prévoir une occupation rationnelle du territoire (art. 75 de la Constitution fédérale). La stricte séparation des zones constructibles de celles qui ne le sont pas est dans cette optique un instrument fondamental.

Il s'agit notamment de:

- prévoir le développement d'une urbanisation répondant aux besoins de la population et de l'économie et d'en limiter l'extension ;
- ménager le paysage, l'environnement et les ressources naturelles ;
- mettre à disposition les infrastructures nécessaires ;
- déterminer, dans l'intérêt public, les lieux d'implantation des constructions et des installations.



Confédération, cantons et communes agissent ensemble

L'aménagement du territoire est une tâche *publique* du fait qu'il implique l'arbitrage, selon les règles de la démocratie, des multiples intérêts en présence, souvent opposés, et la prise de décisions importantes dans le respect des procédures d'un Etat de droit.

Confédération, cantons et communes ont des attributions propres. Cependant, comme leurs plans concernent le même territoire, une étroite collaboration s'impose afin d'éviter toute incohérence. Conformément au principe de subsidiarité, les grandes orientations ainsi que les objectifs de l'aménagement du territoire – mais également leur transposition dans des instruments d'aménagement – doivent être traduits aux échelons de décision adéquats : les communes se prononcent sur les mesures d'aménagement local, les cantons sur les mesures régionales et cantonales, la Confédération sur les mesures nationales.

La *Confédération* établit, dans les limites de ses attributions, des conceptions et des plans sectoriels définissant les projets d'intérêt national. Ces plans sont contraignants pour les autorités fédérales et constituent une base importante pour l'élaboration de la planification cantonale. La conception Paysage suisse (CPS) et le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) en sont des exemples d'actualité.

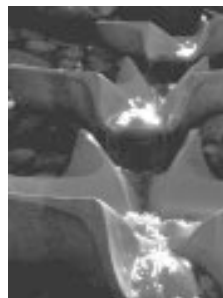
Dans leur plan directeur cantonal, les *cantons* fixent les grandes lignes du développement qu'ils souhaitent. Ils indiquent leurs objectifs pour le développement de l'urbanisation, l'entretien du paysage, les infrastructures et les équipements publics destinés à la sécurité, la formation, la culture, etc. Chaque canton définit ainsi ses objectifs et sa marge de manœuvre vis-à-vis des autorités inférieures et vis-à-vis de l'économie et de la population.

Il appartient en général aux *communes* de traduire ces objectifs par des mesures contraignantes pour les propriétaires fonciers. La commune définit les options de son aménagement communal et délimite notamment ses zones à bâtir, et ce dans les limites des grandes orientations fédérales et cantonales. Elle agit alors sous la surveillance du canton. La commune est la première interlocutrice à laquelle on peut s'adresser pour tout problème ou question. Elle sert de relais entre la population, les investisseurs et les services compétents.



Tâches prioritaires de l'aménagement communal

Sur la base d'une conception du développement communal (p.ex. concept directeur) et dans les limites des contraintes imposées (buts et principes de l'aménagement du territoire, plan directeur cantonal), les responsables de la planification locale coordonnent, dans l'espace à disposition, les différentes affectations demandées par la population et l'économie ou pour la protection de l'environnement. Il s'agit dans la mesure du possible d'éviter les conflits. Outre la délimitation des zones, il importe également d'intégrer cette planification aux plans de financement et d'investissement et de la coordonner avec les autres tâches communales. L'aménagement est un volet très important de la politique communale. Il exige une adaptation constante aux nouvelles tâches et aux mutations de la société, de l'économie et de l'environnement.



Il est à l'heure actuelle primordial de:

- canaliser le développement de l'urbanisation le long des axes des transports publics ;
- rénover les quartiers d'habitation (développement à l'intérieur du milieu bâti) en veillant à rehausser leur qualité de vie ;
- restructurer les zones d'activités en assouplissant les règlements afin d'autoriser les nouvelles affectations, notamment le logement, la détente et les loisirs ;
- mettre en valeur les centres des communes pour qu'ils redeviennent des lieux de rencontre et qu'ils accueillent des commerces; soigner les espaces publics ;
- imaginer un développement paysager permettant la cohabitation du paysage, de l'agriculture, de la nature et des activités de détente ;
- maîtriser la mobilité toujours croissante en atténuant les conséquences négatives ;
- assurer une protection contre le bruit le long des routes et des voies ferrées ;
- prévoir des stratégies d'amélioration de la qualité de l'air, notamment pour ce qui est du chauffage et de la circulation routière ;
- proposer des solutions judicieuses et rentables au niveau de l'offre de services publics dans les domaines de la formation, de la culture, de la prévoyance, de la sécurité, etc.

Ces objectifs, et bien d'autres également, spécifiques à chaque commune, doivent être coordonnés dans le cadre d'un processus de planification locale. Des priorités devront cependant être établies pour utiliser au mieux les ressources financières limitées des communes.

L'aménagement du territoire dans le canton de Vaud

Adresses utiles

L'administration communale est la source d'information de proximité (service de l'urbanisme, syndic). Elle oriente les habitants vers les offices compétents pour répondre à leurs questions et informe sur les projets en cours. Elle a en sa possession les documents d'urbanisme qui touchent au territoire communal et régional.

L'administration cantonale dispose de compétences particulièrement utiles. C'est elle qui élabore le plan directeur cantonal. Elle conseille les communes et les particuliers, contrôle la conformité des documents d'urbanisme. Elle a notamment de nombreux guides et documents qui peuvent se révéler d'une aide précieuse. C'est elle également qui coordonne des projets complexes et/ou d'importance régionale.

- Service cantonal de l'aménagement du territoire SAT
Av. de l'Université 3
1014 Lausanne
Tél. : 021 316 74 11
Fax : 021 316 74 48
info.sat@vd.ch
www.dire.vd.ch/sat/

D'autres contacts :

- ASPAN-SO (Groupe de la Suisse occidentale)
Grand-Rue 38
1260 Nyon
Tél. : 022 346 83 55
Fax : 022 346 83 56
info@aspan-so.ch
www.aspan-so.ch
- Association suisse pour l'aménagement national
VLP-ASPAN
Seilerstrasse 22
3011 Berne
(prestations de conseil, information et documentation)
Tél. : 031 380 76 76
Fax : 031 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch
- Fédération suisse des urbanistes FSU
Vadianstrasse 37
Postfach
9001 St. Gallen
Tél. : 071 222 52 52
Fax : 071 222 26 09
info@f-s-u.ch
www.f-s-u.ch
- Thierry Chanard (Président section romande)
28, rue de Bourg, 1003 Lausanne
Tél. : 021 310 01 40
- Peter Giezendanner (Membre du comité)
Rue des Crêtes 19, 1018 Lausanne
Tél. : 021 626 23 56
Mobile : 079 279 78 69

L'organisation de l'aménagement du territoire dans le canton de Vaud

L'aménagement du territoire dans le canton de Vaud se répartit selon trois niveaux de planification : cantonal, régional et communal. Une distinction se fait entre les plans directeurs et les plans d'affectation. Les documents de planification directrice permettent aux autorités politiques de se coordonner entre elles, mais ils ne lient pas les propriétaires fonciers. Au contraire, le plan d'affectation est un document juridiquement contraignant pour tous et qui fixe, pour un territoire donné, la manière dont le sol peut être utilisé ainsi que l'implantation et la grandeur des constructions autorisées.

	Plan directeur	Plan d'affectation
Canton	Plan directeur cantonal	Plan d'affectation cantonal (PAC)
<i>Adoption</i>	Conseil d'Etat	
<i>Approbation</i>	Conseil fédéral	Département
Région	Plan directeur régional	
<i>Adoption</i>	Conseils communaux de toutes les communes concernées	
<i>Approbation</i>	Conseil d'Etat	
Commune	Plan directeur communal	Plan général d'affectation / règlement général d'affectation
<i>Adoption</i>	Conseil communal	Conseil communal
<i>Approbation</i>	Conseil d'Etat	Département

Les instruments de planification cantonaux

La loi cantonale

Le canton de Vaud dispose d'un cadre juridique relativement élaboré. La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et son règlement d'application (RATC) constituent les textes de base. La LATC fixe et précise les conditions et les procédures relatives aux différents instruments de l'aménagement du territoire : plan partiel d'affectation (PPA), plan de quartier (PQ), plan directeur localisé (PDL), plan directeur communal (PDCoM), etc. ainsi que les différents types de zones, définissant notamment des zones spécifiques, telles que la zone intermédiaire ou la zone spéciale en territoire agricole. Ces nombreux instruments sont à disposition des communes pour gérer au mieux leur territoire dans le cadre défini par le législateur cantonal.

Parmi les textes de loi cantonaux qui jouent également un rôle en matière d'aménagement du territoire, on peut notamment citer la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) et la loi sur les routes (LRou). De nombreuses lois cantonales concrétisent des lois fédérales. Mentionnons par exemple le Règlement d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (RVLPE), la loi sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) ou encore la loi forestière (LVLFo).

Le plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal (PDCant) permet de définir les grandes lignes du développement souhaitable et souhaité pour l'aménagement du territoire cantonal. Les différents domaines ayant une incidence sur le développement territorial, tels que la structure de l'urbanisation, le réseau des transports publics, l'environnement et le paysage, y sont traités.

Le plan directeur cantonal constitue un instrument de consultation et de coordination. Il sert de référence pour l'élaboration des plans régionaux et communaux.

L'actuel plan directeur, datant de 1987, est en cours de révision. Le Conseil d'Etat a notamment décidé de renforcer la coordination intercommunale pour tout projet de développement local. Le projet de plan directeur sera soumis à consultation de juillet à octobre 2005.



Pour les projets répondant à un objectif ou à un intérêt cantonal, le canton de Vaud peut établir des plans d'affectation cantonaux. Afin de coordonner les activités économiques, des pôles de développement ont aussi été définis. Ces secteurs stratégiques permettent d'orienter le développement économique du canton.

Le plan directeur régional

Plusieurs communes peuvent se regrouper pour réaliser leur plan directeur régional. Ce plan détermine et coordonne des objectifs dépassant le cadre communal. Il garantit une cohérence entre les intérêts des communes et une coordination entre les différents plans directeurs communaux.

Le plan directeur régional n'est pas obligatoire. Il offre cependant la possibilité de traiter des problématiques impliquant des réflexions intercommunales, tels que les réseaux de circulation, de transports, la conservation du paysage et des milieux naturels. Les communes peuvent se concerter et s'organiser pour répondre aux besoins en matière de loisirs (salle sportive, salle de spectacles, etc.) et infrastructures techniques (gestion des déchets, traitement des eaux usées).



Les compétences et responsabilités des communes

Les communes jouent un rôle central en matière d'aménagement du territoire.

- L'administration communale assure le lien entre les utilisateurs du territoire et les autorités cantonales, régionales ou communales. Les communes répondent aux besoins de la population en terme de logements, de secteurs d'activités, de zones de détente. Le territoire cantonal se compose d'une mosaïque de communes. Ce qui se décide au niveau communal a donc une incidence sur le visage de toute une région et même du canton. De même, les décisions prises à l'échelon cantonal affecteront régions et communes.
- Toute planification relative au territoire communal, même si elle concerne des terrains privés, doit être présentée par les autorités communales auprès du canton. Les habitants ont l'occasion de donner leur avis sur la planification par le biais d'enquêtes et consultations publiques et par l'intermédiaire des autorités législatives (conseil communal ou conseil général).
- Les communes doivent tenir compte, dans leur planification, des objectifs définis par le canton ainsi que des contraintes environnementales, comme le plan de protection des eaux, le degré de sensibilité au bruit. Elles disposent cependant d'une grande liberté pour définir les périmètres des zones dans le cadre de leur plan général d'affectation.
- Les communes doivent justifier le développement de leurs zones constructibles en terme de besoin et d'équipement (application des articles 15 et 19 LAT). Instaurée parallèlement à la zone agricole, la zone intermédiaire est une affectation particulière du canton de Vaud. Inconstructible, elle constitue une réserve de développement différée dans le temps. Par une procédure prévue par la LATC (PPA, PQ), cette zone peut en tout ou partie être affectée aux constructions, cas échéant, en coordination avec une procédure d'amélioration foncière. Le principe d'un échelonnement de l'occupation du sol n'a cependant pas toujours été respecté. Certaines communes disposent aujourd'hui de zones à bâtir surdimensionnées, tandis que des zones intermédiaires ont été construites.



Les instruments de planification au niveau communal

Les communes jouent un rôle prépondérant dans l'aménagement du territoire. Elles disposent de nombreux instruments afin de gérer leur territoire, tout en assurant une utilisation durable des terrains.

Le plan général d'affectation (PGA) et plan partiel d'affectation (PPA)

Le plan général d'affectation, tel qu'il est défini à l'art. 47 LATC, complété par un règlement (RPGA), fixe les zones et les règles applicables à celles-ci pour l'ensemble du territoire d'une, éventuellement plusieurs, communes. Le PGA distingue les zones à bâtir des zones de non-bâtir. PGA et RPGA indiquent pour chaque zone au minimum les règles relatives à son usage, son degré de sensibilité au bruit, son coefficient d'utilisation du sol. Ils peuvent de plus fixer des règles se rapportant à la typologie des constructions, la hauteur des bâtiments, etc. Le plan d'affectation fixe aussi les modes d'utilisation pour les zones inconstructibles (zones de loisirs, milieu naturel, zones d'utilité publique, etc.). PGA et RPGA peuvent également contenir des dispositions relatives aux paysages ou aux rives des cours d'eau méritant protection. On trouve parfois des éléments concernant les mesures destinées à encourager une utilisation rationnelle de l'énergie ou encore qui portent sur la création et la préservation d'espaces verts.

En résumé, on peut dire que le plan général d'affectation constitue l'élément de base pour la planification territoriale de la commune. Il définit pour les besoins prévisibles à l'horizon d'une quinzaine d'années les périmètres et l'affectation des territoires communaux. Quant au plan partiel d'affectation (PPA), il se distingue du PGA par le fait qu'il ne couvre qu'une partie du territoire communal.

Plan de quartier (PQ)

Cet instrument permet de modifier, préciser la destination d'un secteur donné en redéfinissant les périmètres et l'affectation des zones et en fixant des règles d'urbanisme (implantation et gabarit des bâtiments, etc.), mieux adaptées au contexte actuel. Le PQ se compose d'un plan, accompagné d'un règlement. Ceux-ci doivent respecter le plan directeur communal (voir ci-après). Il est de plus indispensable que les propriétaires soient consultés lors de l'élaboration d'un plan de quartier.



Le plan directeur communal (PDCoM)

Chaque commune de plus de 1000 habitants est tenue de réaliser un plan directeur communal. C'est un instrument d'intention et de coordination. Il permet aux communes de se déterminer sur des objectifs d'aménagement de leur territoire, en tenant compte des options prises au niveau cantonal et régional. Il fixe notamment les principes directeurs en matière d'utilisation du sol, d'espaces publics, de réseaux de communication, d'infrastructures techniques, d'activités de loisirs, de sites et paysages.

Le plan directeur communal sert de base au plan général d'affectation. Il peut aussi servir de référence pour engager la révision du PGA. Le PDCoM est complété par un programme de mesures, de compétence municipale, permettant de concrétiser les principes directeurs définis.

Le plan directeur localisé (PDL)

Le plan directeur localisé, à l'instar du PDCoM, est un instrument d'intention et de coordination. Il permet à une municipalité d'élaborer des principes d'aménagement sur un secteur considéré comme « à enjeux ». Il prend en compte les options cantonales, régionales et communales, tout en intégrant la réalité foncière du secteur étudié. Il fixe de manière concrète les objectifs et principes d'aménagement sur les espaces publics, les constructions et les aménagements extérieurs. Tout comme le plan directeur communal, il est accompagné d'un programme de mesures dont la concrétisation est de la compétence de la municipalité. Cela peut déboucher sur une modification du PGA, l'élaboration d'un PPA ou d'un PQCM.

Le plan de quartier de compétence municipale (PQCM)

La réalisation d'un PQCM est subordonnée à celle d'un plan directeur localisé. Il s'agit d'un plan de mise en œuvre permettant à une municipalité de coordonner l'exécution de projets interdépendants. Il ne remet pas en cause l'affectation existante.

Ce plan est élaboré à l'échelle du 1/500 et fixe les détails de l'aménagement à l'intérieur du périmètre : implantation, aménagements extérieurs, accès, stationnement, arborisation, etc. Ce plan, comme son intitulé le précise, n'est pas soumis à l'adoption du Conseil Communal ni à l'approbation du Conseil d'Etat.



Procédures de planification communale

Ce tableau de synthèse indique les étapes principales de procédure des différents instruments de planification au niveau communal.

	PGA PPA
Elaboration	
<input type="checkbox"/> Municipalité	X
<input type="checkbox"/> Bureaux spécialisés (urbanistes) et groupes d'étude pluridisciplinaires (architectes, géomètres, biologistes, économistes, etc.)	
Participation / Concertation	
<input type="checkbox"/> Acteurs locaux, propriétaires	X
<input type="checkbox"/> Organisations régionales	X
<input type="checkbox"/> Organisations environnementales	X
<input type="checkbox"/> Communes voisines	X
Consultation	
<input type="checkbox"/> Enquête publique	X
<input type="checkbox"/> Consultation publique	
Adoption	
<input type="checkbox"/> Conseil communal ou Conseil général	X
Approbation	
<input type="checkbox"/> Département	X
<input type="checkbox"/> Conseil d'Etat	
Voies de recours	
<input type="checkbox"/> Tribunal administratif	X
Mise en œuvre	
<input type="checkbox"/> Municipalité	X

Pourquoi les procédures ne pourraient-elles pas être plus simples ? De nombreuses communes et initiateurs de projets se posent cette question. La planification et l'aménagement du territoire impliquent beaucoup d'enjeux ; les décisions présent aujourd'hui vont avoir des répercussions à long terme sur toute l'organisation d'une commune, d'une région.

	PQ	PDCom	PDL	PQCM
	X	X	X	X
	X	X	X	X
	X	X	X	X
	X	X	X	
	(X)	X	(X)	
	X			X
		X	X	
	X	X	X	
	X			
		X	X	
	X			X
	X	X	X	X

Il est indispensable, pour cette raison, de procéder à une réflexion approfondie, tout en garantissant la protection du droit. Une planification rapide et efficace est importante, mais elle ne doit pas être l'objectif principal.

Comment s'impliquer?

Pour qu'une planification locale porte ses fruits, il est judicieux, durant le processus d'élaboration, de recueillir et d'intégrer les souhaits et les avis de la population, des associations, des partis, etc. Il est important par ailleurs de tenir compte non seulement des intérêts publics significatifs, mais aussi des préoccupations des propriétaires fonciers et de l'économie.

Lorsqu'une commission d'aménagement est instituée, ses membres ont la possibilité de participer directement à la planification. Le point de vue des groupements d'intérêt et des particuliers peut ainsi être directement présenté, dans la mesure où leurs représentants s'en font les ambassadeurs.

Les exigences minimales de participation de la population sont assurées lors de la mise à l'enquête publique des plans durant les 30 jours prescrits par la loi. Toute personne peut, dans ce délai, s'exprimer sur la planification, présenter des propositions et formuler des objections. Certaines modifications peuvent même, dans une mesure limitée, être présentées au législatif communal. Néanmoins, afin d'éviter les « rafistolages », il importe de prévoir une intégration harmonieuse de ces changements à l'ensemble. Enfin, les citoyennes et citoyens ont encore la possibilité de demander une révision totale ou partielle des plans de zones ou de quartier au moyen d'une initiative.

Dans un certain sens, les personnes concernées ont encore la possibilité d'exercer leur influence en utilisant les voies de droit. Il ne s'agit plus alors de faire un choix parmi plusieurs variantes de planification, mais de se protéger contre des violations du droit. Ces procédures constituent essentiellement une protection contre des décisions arbitraires ou permettent de clarifier des problèmes d'interprétation.



La participation des différents acteurs est essentielle à l'aboutissement d'une procédure de planification au niveau communal.

Concepts importants de l'aménagement du territoire

Autonomie communale

Les communes disposent d'une certaine autonomie dans les domaines où le droit cantonal leur laisse une marge d'appréciation importante. Selon la plupart des législations cantonales, les cantons confèrent aux communes la compétence des décisions relatives à l'aménagement local.

Autorisation de construire

La réalisation de constructions et d'installations nécessite l'obtention d'une autorisation de construire. Les autorités peuvent ainsi mettre en œuvre les indications figurant dans les plans d'affectation et les règlements de construction. Lors de l'examen des demandes, les autorités responsables des autorisations de construire doivent appliquer non seulement le droit des constructions et de l'aménagement du territoire, mais également diverses dispositions du domaine de la protection de l'environnement, de la protection de la nature et du paysage, de la protection des eaux et d'autres domaines. Une autorisation de construire peut, selon les circonstances, constituer une décision complexe.

Economie et aménagement du territoire

Les attentes de l'économie par rapport à l'aménagement du territoire sont multiples et diffèrent selon le domaine concerné. L'agriculture n'a pas les mêmes attentes que le secteur de la construction. De manière générale toutefois, pour orienter sa planification d'entreprise, l'économie obéit à des règles privilégiant la vision à court terme. Comme l'aménagement du territoire est axé sur une pesée des intérêts en présence en vue d'une organisation durable de l'espace, il est nécessaire de rechercher un équilibre entre les besoins de l'économie, de la population et de l'environnement. Le résultat est donc le plus souvent le reflet d'un compromis.

Equipement

L'équipement comprend les installations d'infrastructures permettant la construction d'un bien-fonds, c'est-à-dire les routes, les chemins, les transports publics, les conduites d'eau, les canalisations d'égouts et les conduites d'énergie.

Plan d'affectation

Le plan d'affectation détermine clairement le mode d'utilisation du sol dans des périmètres d'un seul tenant et a force obligatoire pour chacun(e). Le plan de zones est le plus répandu de ces plans d'affectation-cadres qui désignent les zones d'affectation de base. Dans certaines parties ou pour des objets particuliers, des plans d'affectation de détail (plan de quartier, d'équipement, etc.) peuvent être établis pour fixer de façon plus précise l'affectation et les équipements.

Plan directeur

Un plan directeur définit le développement souhaité à moyen et long terme. Il coordonne les objectifs d'aménagement et a force obligatoire pour les autorités. Il existe des plans directeurs aux niveaux cantonal, régional et communal.

Procédures en matière d'aménagement du territoire

Les règles de procédure garantissent la conformité au droit des procédures administratives vis-à-vis de toutes les personnes concernées et le respect des droits constitutionnels de la population.

Protection de l'environnement et aménagement du territoire

Par le principe de l'utilisation mesurée du sol et l'obligation de respecter les objectifs de la protection de l'environnement dans les planifications, l'aménagement du territoire est un instrument efficace de protection préventive de l'environnement. Les plans au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire mettent en évidence l'impact des objectifs du développement territorial sur l'environnement et la mesure dans laquelle ces incidences respectent la législation sur l'environnement.

Pesée des intérêts

Les besoins en matière d'affectation du sol sont multiples, mais aussi légitimes. Il est impossible de répondre à ces demandes au même moment et au même emplacement. Les décisions d'aménagement se prennent par conséquent au terme d'une pesée complète de tous les intérêts en présence.

Territoire, aménagement du territoire et politique d'organisation du territoire

Dans le contexte de l'aménagement, le territoire est à considérer comme le milieu vital que se partagent les êtres humains. Le terme générique d'aménagement du territoire englobe tous les plans d'aménagement des collectivités publiques, qui constituent un moyen d'assurer une bonne gestion de ce milieu vital et d'orienter le développement territorial. La politique d'organisation du territoire fait référence au projet de réguler

et coordonner tous les problèmes liés à la gestion de notre milieu vital. En conséquence, la politique d'organisation du territoire englobe les politiques des transports et de l'environnement, mais aussi certains aspects des politiques des finances et de l'économie.

Utilisation mesurée du sol

L'article 75 de la Constitution fédérale demande de veiller à une occupation rationnelle du territoire et une utilisation judicieuse du sol. Pour cela, il convient de concentrer et de bien articuler les activités qui modifient le sol, par exemple les constructions ou les installations de transports. Une telle planification permet de tenir compte de la rareté du sol, qui est un bien non renouvelable. Elle laisse des possibilités de développement et de décision aux générations futures.

Zone agricole

La zone agricole comprend les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture ainsi que les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (par exemple surfaces de compensation écologique). Il est possible de désigner des zones spéciales pour l'agriculture intensive (surfaces importantes de production non tributaire du sol).

Zones à bâtir

Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis, ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Le principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles est un élément fondamental en matière d'aménagement du territoire.

Zones à protéger

Les zones à protéger sont des zones d'affectation où les utilisations admises sont précisément définies en fonction des buts poursuivis. Il peut s'agir, par exemple, de paysages remarquables, de réserves naturelles, de zones de protection des eaux, de sites de valeur, d'ensemble de bâtiments, etc.

Zones non constructibles

Les terrains situés en dehors des zones à bâtir sont des territoires non constructibles. Il s'agit notamment des zones agricoles, des zones protégées, des zones de loisirs, des zones intermédiaires, etc.

Principales sources juridiques de l'aménagement du territoire

- Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst)
La Constitution pose les principes les plus importants et répartit les compétences entre la Confédération et les cantons.
- Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)
La LAT contient les buts et principes de l'aménagement du territoire, les instruments de planification et les règles centrales de procédure.
- Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)
L'OAT concrétise de nombreuses dispositions de la LAT. Elle contient par exemple des prescriptions détaillées relatives aux constructions hors zone à bâtir.
- Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)
La LPE ainsi que ses nombreuses ordonnances règlent notamment la protection contre le bruit, la pollution de l'air, le rayonnement et les substances et organismes dangereux.
- Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux)
La LEaux contient des règles détaillées relatives à la protection des eaux superficielles et souterraines.
- Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)
La LPN pose, dans les limites des compétences de la Confédération, des principes pour la protection de la nature, du paysage et du patrimoine bâti.
- Loi fédérale sur les forêts (LFo)
La LFo régit l'utilisation de ces surfaces protégées sur tout le territoire que sont les forêts.
- Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Vaud (LATC)
La Confédération n'a en matière d'aménagement du territoire qu'une compétence limitée aux principes. Ce sont les cantons qui concrétisent les orientations données par le législateur fédéral. Le Canton de Vaud l'a fait en édictant la LATC, complétée par le Règlement d'application de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (RATC).
- Loi sur la juridiction et la procédure administratives du canton de Vaud (LJPA)
Elle contient les règles relatives à la procédure administrative, applicable en matière d'aménagement du territoire.

Si vous souhaitez en savoir plus...

Sur le site de l'Association suisse pour l'aménagement national VLP – ASPAN se trouve, à côté de nombreux autres documents, une vaste liste d'ouvrages spécialisés, de directives et autres check-lists pour toutes les questions relatives à l'aménagement du territoire: www.vlp-aspan.ch

Les services cantonaux de l'aménagement du territoire disposent de nombreux mémentos, lignes directrices, règlements-types et exemples qui peuvent également fournir une aide précieuse et qui tiennent compte des spécificités cantonales.

Le droit fédéral et cantonal peut être consulté sur Internet :

Confédération : www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html

Canton de Vaud : www.rsv.vd.ch

Le Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire apporte des explications détaillées sur les dispositions de la LAT : Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich 1999, ISBN 3 7255 3837 9



