



# Bases légales, potentialités, défis et limites de la participation en aménagement du territoire

Urs Zuppinger 21.01.2016



Participation en aménagement du territoire

## Plan de l'exposé

1. Un peu d'histoire
2. L'art.4 LAT
3. Ecueils à éviter et pratiques à promouvoir

# Une histoire qui débute en 1960

## Auparavant

- Depuis la loi fédérale de **1902** la **forêt** est en Suisse un espace planifié.
- L'**ASPAN** est fondée dans les années **1930** pour promouvoir l'AT.
- Plusieurs villes, ainsi que le canton de Genève connaissent des plans de zones et règlements des constructions **avant la 2<sup>e</sup> guerre mondiale**.
- Sous le régime d'exception de la **2<sup>e</sup> guerre mondiale** le territoire est aménagé nationalement.
- Suite à l'abandon de ce régime, le territoire de la Suisse se transforme **dès 1948** sous l'impact de la croissance économique, de plus en plus **rapidement** et **confusément**.
- Certains cantons légifèrent en matière AT, dans le désordre.
- Le **PSS** revendique **dès 1950** une réforme du droit du sol.
- Le **TCS** obtient la planification d'un réseau routier national **entre 1954 et 1960**, avec un début de mise en œuvre pour l'Expo 64 de Lausanne<sub>3</sub>

## 1960 – 1970, décennie de lancement de la discipline

- L'**institut ORL** (Orts-, Regional- und Landesplanung) est fondé à l'EPFZ, en **1961**.
- L'**AT local et régional** est promu par la Confédération **dès 1965**.
- En **1969** le peuple suisse accepte en votation populaire un article constitutionnel portant conjointement sur
  - la garantie de la propriété privée du sol,
  - l'obligation d'aménager le territoire.

## 1970 – 1980, dix années d'enthousiasme, de contestation et d'inquiétude

- L'AT suscite l'espoir :
  - Les **professionnels** se croient investis d'une mission claire : anticiper l'essor territorial sur 10 et 25 ans afin de le maîtriser !
  - ... et détenteurs d'une méthode infaillible : concevoir des plans d'affectation fondés sur des PDcom et des Pdrég.
  - Une école (non majoritaire) de l'**urbanisme participatif** voit le jour.
- La démarche suscite des **mouvements d'opposition** (essentiellement à Lausanne) :
  - **En 1972**, premier rejet référendaire d'une tour, à Ouchy
  - **Dès 1973**, entrée en scène de Franz Weber (Bretelle de la Peraudettaz)
  - **Dès 1974**, essor du GAU ( c'est que mai 68 a passé par là...)

5

## Suite 1970 – 80

- L'impact ravageur de l'**arrêté fédéral urgent** du 13 mars **1972** choque les **milieux fonciers et fédéralistes**, notamment dans le canton de Vaud.
- Ils se mobilisent contre l'AT et font échouer la première LAT en **1976** (leur slogan: ne laissons-nous pas berner !).
- C'en est fini de l'enthousiasme politique pour l'AT...
- La **LAT finalement adoptée** en **1979** est mince et résolument fédéraliste.
- Toujours vigoureuse quoique modifiée, **elle comporte un art.4 : « Information et participation »...**

6

## 1980 – 2012, années de routine

... marquées par

- le **désenchantement** face à l'AT - devenu un mal nécessaire
- l'essor de la **protection de l'environnement**, politiquement bien plus porteuse.

## 2012-13

Il y a 2, 3 ans, **deux initiatives fédérales** (contre les résidences secondaires et pour la protection du paysage)

- ont redonné du poids à l'AT,
- en lui attribuant des tâches conservatrices majeures.

7

## Que dit l'art. 4 LAT ?

### *Information et participation*

- 1. Les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la présente loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure.*
- 2. Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.*
- 3. Les plans prévus par la présente loi peuvent être consultés.*

### **Mon interprétation :**

Art.4. 1 et Art.4.3 ? - Offrir moins aurait été difficile.

8

Art.4.2 constitue une **innovation véritable**, quoique molle.

C'est un reflet exact de la décennie 1970 – 80 :

- En obtenant le refus de la première LAT le lobby foncier s'est montré fort, prêt à défendre ses prérogatives.
- Des mobilisations citoyennes ont révélé un acteur nouveau, impossible à ignorer (du fait de la démocratie semi-directe), mais dérangeant.

La définition de la portée et des modalités de prise en compte de ce nouvel acteur est attribuée aux cantons, d'où **25 applications différentes**, toujours à faible consistance.

9

## DEUX EXEMPLES :

### Canton de Berne

- La loi impose la participation pour l'adoption des PD et des PA.
- La loi prévoit pour les PA qu'une consultation publique ouverte à tout le monde précède l'enquête publique.

La contestation de plans AT est **rare** dans ce canton. - Un hasard ?

### Canton de Vaud

- Information et participation requises par la loi **uniquement** pour les **plans directeurs**.
- Le libellé de l'article de loi (28 LCAT) est identique et tout aussi peu consistant que celui de l'art.4 LAT.

Bref, les « droits acquis » de la participation sont **inconsistants** dans ce canton. - D'où la nécessité de se battre...

10

# Ecueils à éviter, pratiques à promouvoir

## Mon avis :

- Tenons-nous à notre prise de position de juin 2015 : L'information et la consultation ne suffisent pas, la **concertation** est indispensable !
- Mais prenons en compte que les autorités de ce canton **vivent la concertation comme un déni de leur légitimité**.
- Elles admettent tout au plus *une ouverture contrôlée* mais en cas d'application leur objectif sera le *contrôle de l'ouverture*.

**Comment s'y prennent-elles ?** Voici quelques exemples:

1. en désignant eux-mêmes les représentants de la société civile,
2. en contrebalançant, lors des séances d'échange avec les habitants, la présence de la société civile par une pléthore de représentants des autorités, des services, des propriétaires et des promoteurs,
3. en profitant de la méconnaissance des habitants pour inventer des exigences légales inexistantes,
4. en s'arrogeant la rédaction des comptes rendus de rencontres et <sup>11</sup> en exploitant cette prérogative pour trier les propos.

## Et pour finir **quelques conseils** :

- Reniez les représentants de la société civile désignés par les autorités !
- Mobilisez pour les séances d'échange un maximum de membres authentiques de la société civile, dont notamment les membres de vos associations !
- Demandez en début de séances que les participants se présentent !
- Tentez d'être instruits en matière AT... !
- Vérifiez après chaque séance la portée légale de toute exigence venant des défenseurs des projets !
- Rectifiez le tir le cas échéant après coup !
- Exigez la correction des comptes rendus !
- Tentez d'être à l'initiative en illustrant les revendications et critiques, si possible, par des propositions élaborées !