

TRAVAUX DE LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE FRIBOURG

Edités par Peter Gauch

336

RAPHAËL MAHAIM

Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire

Le mitage du territoire à l'épreuve du droit:
utilisation mesurée du sol, urbanisation
et dimensionnement des zones à bâtir

Schulthess § 2014

Table des matières

Bibliographie	XLI
Table des normes citées	LXXXIX
Table des abréviations	XCV
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
L'aménagement du territoire à un tournant	1
La délimitation du sujet et la structure de l'étude	3
Précisions méthodologiques	4
Vœu et aveu	5
PREMIÈRE PARTIE : Le principe de durabilité et le territoire.....	7
§ 1 Introduction	7
§ 2 Repères historiques	9
1. Remarques liminaires.....	9
2. Les origines.....	10
2.1. La police des constructions et la protection contre les dangers naturels.....	10
2.2. Les débuts de la planification.....	11
A. La planification locale.....	11
B. Le refus des zones agricoles.....	13
2.3. L'émergence d'une vision nationale de l'aménagement du territoire.....	14
A. La lente prise de conscience.....	14
1. Les appels de la « communauté scientifique ».....	14
2. Les interventions politiques.....	16
B. Les articles constitutionnels sur le droit foncier.....	17

3.	Le cadre légal fédéral et sa mise en œuvre	19
3.1.	Le long chemin vers la LAT.....	19
A.	L'arrêté fédéral urgent.....	19
B.	La loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971.....	22
C.	L'échec de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 octobre 1974.....	24
D.	La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979.....	25
3.2.	La phase de « consolidation »	27
A.	Sur le plan cantonal	27
B.	Sur le plan fédéral.....	30
4.	Le temps des réformes	35
4.1.	La perspective du développement durable	35
A.	Les liens systémiques entre protection de l'environnement et aménagement du territoire	35
1.	Des bases constitutionnelles distinctes	35
2.	L'indispensable coordination	37
B.	La notion de développement durable	39
4.2.	Le besoin de nouveaux instruments	41
A.	Evolution de l'utilisation du sol	41
B.	L'aménagement du territoire « en crise ».....	43
1.	Les difficultés lancinantes de mise en œuvre.....	43
2.	Vers une révision de la législation fédérale.....	45
5.	Synthèse : du zonage local à la planification globale	46
§ 3	Le principe de durabilité en général	49
1.	Remarques liminaires.....	49
2.	L'émergence d'un concept.....	49
2.1.	Naissance en droit international	49

A.	Les origines	49
B.	Le Sommet de Rio de 1992	51
2.2.	Réception par le droit suisse.....	52
A.	Une longue gestation	52
B.	La Constitution de 1999	54
3.	Terminologie et définition	56
3.1.	Un concept à définir	56
3.2.	Quelques définitions classiques	59
A.	Définition Brundtland.....	59
B.	Modèle des trois cercles	61
C.	Modèle de la « conservation du stock »	63
D.	Durabilité faible et durabilité forte.....	64
3.3.	Dans la Constitution suisse	65
A.	Deux définitions de référence.....	65
B.	Tridimensionnalité « restreinte ».....	68
C.	Durabilité purement écologique	71
D.	La perspective intergénérationnelle en filigrane	72
4.	Contenu normatif	73
4.1.	La perspective intergénérationnelle.....	73
A.	Justice distributive et équité	73
B.	Anthropocentrisme et biocentrisme.....	74
C.	Conservation du « patrimoine commun »	77
D.	Deux éléments à retenir	78
4.2.	La durabilité tridimensionnelle	79
A.	La tridimensionnalité.....	79
B.	...restreinte	80
4.3.	La durabilité écologique.....	81
A.	Un principe de gestion des ressources naturelles	81
B.	Ressources renouvelables.....	83
1.	Stock et surplus.....	83

2.	Détermination des quantités prélevables	85
C.	Ressources non renouvelables	87
1.	Principe de « gestion parcimonieuse »	87
2.	Détermination des quantités prélevables	88
D.	Prise en compte de la tridimensionnalité lors d'un usage conforme à l'art. 73 Cst.	90
5.	Justiciabilité	91
5.1.	Nature juridique des deux définitions retenues	91
5.2.	Les motifs de recours en droit public	93
A.	Sous l'empire de l'OJ	93
B.	Dès l'entrée en vigueur de la LTF	95
5.3.	L'art. 73 Cst. comme motif de recours	99
A.	Etat de la doctrine et de la jurisprudence	99
B.	Appréciation	100
C.	Réponse à deux objections classiques	102
1.	La faible densité normative	102
2.	Absence de droits subjectifs conférés aux particuliers	104
6.	Le contrôle de la durabilité par le juge	107
6.1.	Actes potentiellement soumis au contrôle	108
A.	Actes administratifs	108
B.	Actes normatifs	109
1.	Au niveau fédéral	109
2.	Au niveau cantonal	111
6.2.	Destinataires de la norme	112
6.3.	Champ d'application matériel des deux conceptions retenues	113
A.	Une délimitation nécessaire	113
B.	Durabilité purement écologique	114
1.	Un critère déterminant	114

2.	Illustrations	115
C.	Durabilité tridimensionnelle.....	116
D.	Casuistique	117
7.	Synthèse : les deux facettes de la durabilité.....	118
§ 4	Portée du principe en aménagement du territoire	121
1.	Remarques liminaires.....	121
2.	Le fondement constitutionnel et légal.....	122
2.1.	Une première allusion implicite dans la LAT	122
2.2.	La protection des marais.....	124
2.3.	La Constitution de 1999	125
2.4.	Les révisions législatives subséquentes.....	127
3.	Une nature juridique convergente.....	128
3.1	Un rapprochement favorisé par des caractéristiques communes.....	128
3.2.	Transversalité	129
A.	Le principe de durabilité : rupture méthodologique et transdisciplinarité	129
B.	Aménagement du territoire : au-delà de l'opposition entre intérêts divergents.....	131
1.	Pesées d'intérêts et coordination.....	131
2.	Un objectif central	132
3.3.	Globalité	134
3.4.	Perspective finaliste.....	136
A.	Durabilité et normes finales	136
B.	Les buts et principes de l'aménagement du territoire	137
3.5.	Orientation vers le futur	140
A.	Le modèle classique au service des intérêts du présent	140

B.	Vers une prise en compte des intérêts du futur	141
4.	Les exigences découlant du principe de durabilité	142
4.1.	La gestion de la ressource sol.....	142
A.	Un tournant pour l'aménagement du territoire.....	142
B.	Des objectifs à concrétiser par le législateur, les autorités de planification et le juge.....	144
C.	Le sol comme ressource non renouvelable.....	146
1.	Une ressource primaire aux multiples fonctions .	146
2.	Irréversibilité des usages	147
D.	Détermination de la consommation globale et répartition des unités de ressource.....	149
E.	Seuil admissible d'exploitation de la ressource	150
1.	Applicabilité de l'art. 73 Cst.	150
a.	Le principe.....	150
b.	Limite explicite ou limite diffuse	151
c.	Les cas de figure.....	152
2.	Exigences matérielles de l'art. 73 Cst.	155
a.	En général.....	155
b.	Deux critères d'appréciation.....	156
3.	Illustration à l'aide de cas tirés de la jurisprudence	162
4.	Exigence d'une limite quantitative explicite	167
F.	Distribution spatiale des unités de ressource.....	168
1.	Applicabilité de la durabilité tridimensionnelle ..	168
a.	Le principe.....	168
b.	Les cas de figure.....	170
2.	Les critères à prendre en compte	173
a.	Généralités	173
b.	Aspects environnementaux.....	174
c.	Aspects sociaux	178

d. Aspects économiques	180
4.2. Long terme	182
A. Le principe.....	182
B. En aménagement du territoire	183
1. L’horizon temporel de la LAT	183
2. Un modèle à réinventer	185
4.3. Perspective suprarégionale ou globale	187
A. Le principe.....	187
B. En aménagement du territoire	187
C. La question de l’autonomie communale	190
1. En général.....	190
2. Conflits potentiels avec l’exigence de globalité..	191
a. Dans la pratique.....	191
b. Interprétation restrictive de l’autonomie communale	192
c. Moment du conflit	194
5. Synthèse : une nouvelle lecture du mandat constitutionnel.....	196

DEUXIÈME PARTIE : Les limites quantitatives à l’extension du territoire bâti..... 199

§ 5	Introduction	199
§ 6	Les fondements	201
1.	Remarques liminaires.....	201
2.	Une réponse à la « finitude » de la ressource sol.....	201
2.1.	Les origines	201
A.	Ressources naturelles : dès le Moyen-Âge.....	201
B.	En aménagement du territoire	202

2.2.	Le principe : éviter la surexploitation.....	206
A.	L'éclairage des sciences économiques.....	206
1.	Rivalité	206
2.	Non-exclusion.....	206
3.	« Tragédie des biens communs » et externalités négatives.....	208
4.	Nécessité d'une régulation	210
5.	La nouvelle économie institutionnelle.....	212
B.	Une concrétisation du principe de durabilité.....	213
3.	Un remède aux carences de mise en œuvre	215
3.1.	Les carences constatées	215
3.2.	Des instruments plus contraignants.....	217
4.	Une prise en compte du long terme	218
5.	Un incitatif à la densification	219
5.1.	La densification comme objectif prioritaire	219
5.2.	Le contingentement comme condition-cadre incitative	222
6.	Synthèse : un instrument incontournable	225
§ 7	La notion de contingent spatial : typologie et définitions	227
1.	Remarques liminaires.....	227
2.	Terminologie.....	227
2.1.	Le terme de « contingent »	227
A.	Droit positif	227
1.	En général.....	227
2.	Résidences secondaires	228
3.	Surfaces d'assolement	229
4.	Lex Koller.....	230
B.	Dans la doctrine.....	230

1.	Maîtrise de l'urbanisation dans une perspective économique.....	230
2.	Un usage sporadique et timide	232
C.	Définition retenue.....	233
2.2.	Le terme de « quota ».....	234
A.	En droit positif et dans la doctrine.....	234
B.	Dans les recherches en politiques publiques	236
C.	Définition retenue.....	236
2.3.	Le terme de « plafonnement ».....	237
3.	Distinctions	237
3.1.	Le contingent spatial comme limite ressourcielle explicite	237
3.2.	Contingent spatial direct vs. contingent spatial médiate	238
A.	Définitions	238
B.	Exemples	239
3.3.	Contingent absolu vs. contingent relatif.....	240
A.	Définitions	240
B.	Exemples	241
3.4.	Contingent maximal vs. contingent minimal	242
A.	Définitions	242
B.	Exemples	242
3.5.	Contingent rétrospectif vs. contingent non rétrospectif	243
A.	Définitions	243
C.	Exemples	243
4.	Forme et nature juridique.....	244
4.1.	Une réalité juridique protéiforme	244
A.	Une mesure « précédant » la planification d'affectation.....	244

B.	Forme juridique : le champ des possibles	246
1.	Rang et niveau étatique	246
2.	Les trois modèles formels de contingents	247
4.2.	Une nature juridique générale et abstraite...	
	prédéterminée	249
A.	Caractère général et abstrait	249
1.	La règle	249
2.	Le cas particulier des contingents cartographiés dans les plans directeurs	249
B.	Prédétermination et pré-pondération	250
1.	Retour à la norme condition ou nouvelle forme de finalité?	250
2.	Illustrations	252
5.	Synthèse : définition générale retenue	253
§ 8	Panorama de lege lata des contingents spatiaux	255
1.	Remarques liminaires.....	255
2.	Zones à bâtir : les cantons en pionniers	255
2.1.	Des contingents introduits <i>incognito</i>	255
A.	Rôle central des plans directeurs cantonaux.....	255
B.	Double avertissement méthodologique	256
2.2.	Les cantons sous la loupe	258
A.	Appenzell Rhodes-Extérieures	258
1.	Un plafonnement par commune... supprimé en 2006	258
2.	Lignes de démarcation et ceintures vertes	260
B.	Appenzell Rhodes-Intérieures	261
C.	Argovie	262
1.	Le territoire constructible délimité par le Grand Conseil.....	262

2.	Un régime transitoire en attendant de nouveaux instruments	265
D.	Bâle-Campagne	266
1.	Un plafond de 1 ha par commune en dehors des axes.....	266
2.	Lignes de démarcation et ceintures vertes.....	267
E.	Bâle-Ville	268
1.	L'urbanisation vers l'intérieur comme (unique) objectif.....	268
2.	Le territoire bâti stabilisé et quatre nouveaux secteurs affectés à l'urbanisation.....	270
F.	Berne	272
1.	Des principes directeurs abstraits	272
2.	Un taux « cantonal » de croissance démographique	273
G.	Fribourg.....	274
H.	Genève.....	275
1.	Les particularités institutionnelles et territoriales	275
2.	Des sites spéciaux pour l'extension urbaine.....	277
a.	Le développement en continuité de l'agglomération.....	277
b.	Les autres déclassements mineurs de zone agricole	279
c.	Le nouveau plan directeur « Genève 2030 »	280
I.	Glaris	281
J.	Grisons.....	282
K.	Jura	283
L.	Lucerne.....	284
M.	Neuchâtel.....	286
1.	La surface totale affectée à l'urbanisation.....	286

Table des matières

2.	Les limites spatiales à l'urbanisation.....	288
N.	Nidwald	289
1.	Des critères abstraits.....	289
2.	Lignes de démarcation et ceintures vertes.....	289
O.	Obwald	290
P.	Saint-Gall.....	290
Q.	Schaffouse	291
1.	Deux « catégories » de communes	291
2.	Ceintures vertes	293
R.	Schwyz	294
1.	Des instruments contraignants dans les fiches régionales du plan directeur	294
2.	Secteurs d'extension du bâti et ceintures vertes ..	295
S.	Soleure.....	296
1.	Un quota maximal par commune	296
2.	Les ceintures vertes	298
T.	Tessin.....	299
U.	Thurgovie	300
1.	Les lignes de démarcation	300
2.	Préservation de la surface agricole totale	302
V.	Uri.....	303
W.	Valais.....	304
X.	Vaud	305
1.	Le frein à la croissance hors des centres	305
a.	Le contexte	305
b.	Les mesures du plan directeur cantonal de 2007	306
2.	Le cas particulier du site de Lavaux	308
a.	Le contexte	308
b.	L'initiative « Sauver Lavaux III » et sa validité..	310

c.	Appréciation	312
Y.	Zoug.....	313
1.	Des surfaces spéciales affectées à l'urbanisation	313
a.	Le contexte	313
b.	Le dispositif du plan directeur de 2004	314
2.	Les lignes de démarcation	316
Z.	Zurich	317
1.	Surface totale du territoire destiné à l'urbanisation.....	317
a.	Le cadre légal	317
b.	Le plan directeur.....	318
c.	La mise en œuvre.....	320
d.	La révision du plan directeur en cours	322
2.	Initiative pour les terres cultivables (<i>Kulturlandinitiative</i>)	323
a.	Le texte de l'initiative et la votation.....	323
b.	La concrétisation	325
2.3.	Appréciation et enseignements.....	326
A.	Des contingents spatiaux plus ou moins aboutis	326
1.	Les cantons sans limite quantitative	326
2.	Les cantons avec un modèle de contingentement absolu	327
a.	Les cantons avec un contingentement de niveau cantonal.....	327
b.	Argovie et Soleure : une double limite, cantonale et communale	329
c.	Les deux demi-cantons d'Appenzell : des contingents abrogés	330
d.	Nature de ces instruments.....	330

3.	Les cantons avec un modèle mixte ou un modèle de contingentement relatif	331
4.	Des contingents de compétence communale ou régionale ?	333
B.	Lignes de démarcation et ceintures vertes.....	334
C.	Modèles originaux liés à la zone agricole	335
3.	Exemples connexes en droit fédéral.....	336
3.1.	Remarques liminaires	336
3.2.	La conservation de l'aire forestière.....	337
A.	Les sources	337
B.	Le mécanisme de protection.....	338
1.	La notion de forêt	338
a.	Le caractère dynamique.....	338
b.	Les limites statiques comme exception	339
2.	L'interdiction des défrichements.....	340
3.	Les dérogations.....	341
a.	Les conditions en général	341
b.	Les compensations en particulier	342
3.3.	La protection des marais.....	344
A.	Les sources	344
B.	Le mécanisme de protection.....	347
1.	Les particularités de l'art. 78 al. 5 Cst.....	347
2.	La mise en œuvre.....	348
C.	Les autres instruments de la LPN.....	349
3.4.	Les surfaces d'assolement.....	351
A.	Les sources	351
B.	Le mécanisme de protection.....	353
1.	La mise en œuvre dans les cantons.....	353
2.	La portée relative de la protection	353
a.	Marge de manœuvre et pesées d'intérêts.....	353

b. Réexamen des quotas cantonaux	355
3.5. Le domaine public naturel.....	356
A. Les sources	356
B. Le régime domanial.....	357
1. La notion de domaine public	357
2. Le domaine public naturel comme espace inconstructible ?	359
4. Synthèse : la planification directrice et quatre régimes particuliers comme exemples.....	362
§ 9 Constitutionnalité	365
1. Remarques liminaires.....	365
2. La garantie de la propriété	366
2.1. Eléments classiques de définition	366
A. Le lien consubstantiel historique avec l'aménagement du territoire	366
B. L'art. 26 Cst.....	368
C. La CEDH.....	369
D. Les trois facettes de la propriété.....	370
1. Pluralité de fonctions.....	370
2. Garantie de l'institution (<i>Institutsgarantie</i>).....	370
a. Notion	370
b. Jurisprudence	371
3. Garantie individuelle (<i>Bestandesgarantie</i>).....	372
a. Notion	372
b. Protection de la situation acquise	373
4. Garantie de la valeur (<i>Wertgarantie</i>).....	374
a. Notion	374
b. Expropriation formelle et matérielle	374
c. Les conditions de l'expropriation matérielle.....	375

2.2.	Une institution juridique maléable et évolutive	377
A.	Nature particulière du droit de propriété	377
B.	Théorie de la concrétisation vs. théorie de la restriction	379
1.	Notions	379
2.	La doctrine	380
3.	La jurisprudence du Tribunal fédéral	381
4.	Portée de la distinction	385
5.	Synthèse provisoire	387
C.	Concrétisation par l'art. 75 Cst. et les planifications ultérieures	388
1.	Une concrétisation « unique » selon le Tribunal fédéral	388
2.	Une concrétisation « multiple et perpétuelle » en réalité	388
D.	Concrétisation par l'art. 73 Cst. et le droit ressourciel	392
1.	Au-delà de l'anthropocentrisme	392
2.	Vers une nouvelle conception de la propriété foncière	393
2.3.	Le contingentement spatial face à la garantie de l'institution	395
A.	En général	395
B.	Incompatibilité avec le « caractère dynamique » de l'aménagement du territoire ?	397
1.	Les données du problème	397
2.	Appréciation critique	398
2.4.	Le contingentement spatial face à la garantie individuelle	400
A.	L'analyse à l'aune de l'art. 36 Cst.	400

B.	Légalité.....	402
1.	Notion.....	402
a.	L’art. 5 alinéa 1 Cst.	402
b.	La réserve de la loi	402
c.	Digression : le plan comme base légale ?.....	405
d.	La suprématie de la loi	408
2.	Portée en l’espèce.....	409
a.	Sous l’angle de la réserve de la loi	409
b.	Sous l’angle de la suprématie de la loi	413
C.	Intérêt public.....	414
1.	Notion.....	414
2.	Portée en l’espèce.....	416
a.	L’intérêt public à la préservation de la ressource sol	416
b.	L’exigence de l’intérêt public <i>actuel</i>	417
D.	Proportionnalité.....	419
1.	Notion.....	419
2.	Portée en l’espèce.....	420
E.	Respect de l’essence du droit	421
F.	Portée réduite de l’art. 36 Cst. en matière foncière ?	422
1.	Caractère particulier du droit de propriété foncière	422
2.	Importance du principe de la légalité	424
2.5.	Le contingentement spatial face à la garantie de la valeur	425
3.	Les autres libertés.....	426
3.1.	Un rôle secondaire.....	426
3.2.	La liberté économique	427
A.	Notion.....	427

B.	Portée en l'espèce	428
1.	Les effets économiques inhérents à l'aménagement du territoire	428
2.	Le « véritable objectif » de la mesure	429
4.	L'égalité de traitement	430
4.1.	Notion	430
A.	Les multiples facettes de l'égalité	430
1.	Egalité « dans » et « devant » la loi	430
2.	L'égalité comme principe constitutionnel et comme droit fondamental	431
B.	Contenu normatif	431
1.	Egalité dans la loi	431
2.	Egalité devant la loi	433
4.2.	Portée en l'espèce	434
A.	Egalité devant la loi : portée réduite en matière foncière	434
1.	La jurisprudence du Tribunal fédéral	434
2.	Appréciation critique	435
B.	Les contingents spatiaux et l'égalité dans la loi	436
C.	Prise en compte de responsabilités différenciées ? ..	438
1.	Les « inégalités historiques » inhérentes aux méthodes de gel de l'existant	438
a.	Les données du problème	438
b.	Une objection de nature « politique »	439
2.	Une compétence du législateur	441
5.	L'autonomie communale	443
5.1.	Notion	443
A.	En général	443
B.	En aménagement du territoire	444
5.2.	Portée en l'espèce	445

6.	Synthèse : les conditions de la conformité au cadre constitutionnel.....	446
§ 10	La détermination de la quotité	449
1.	Remarques liminaires.....	449
2.	La fixation initiale de la quotité.....	450
2.1.	Notion.....	450
2.2.	Le principe démocratique.....	450
A.	Importance des garanties démocratiques.....	450
B.	Le problème de l'inaction du législateur.....	451
2.3.	Les méthodes.....	453
A.	La difficulté d'établir une typologie des méthodes..	453
B.	Le « gel de l'existant ».....	453
1.	La notion et la date déterminante.....	453
2.	Les concepts voisins.....	454
C.	Le recours à des critères négatifs.....	455
D.	Le recours à des critères positifs.....	455
1.	La notion.....	455
2.	Les critères démographiques.....	456
3.	D'autres critères?.....	458
3.	Le réexamen ultérieur de la quotité.....	458
3.1.	La perspective du long terme.....	458
A.	Les exigences constitutionnelles et la conception classique.....	458
B.	La préservation des ressources à l'aune du principe de durabilité.....	459
3.2.	Le rythme du réexamen.....	460
A.	Distinction entre le niveau fédéral et le niveau cantonal.....	460
B.	Stabilité vs. besoin d'adaptation.....	461

1.	Pour les plans directeurs	461
2.	Pour les actes normatifs	463
3.3.	Les limites matérielles au réexamen	465
A.	En général	465
B.	Quotité plus restrictive	465
C.	Quotité moins restrictive	466
1.	Une question cruciale sur le long terme	466
2.	Les cas de figure	467
4.	La suppression du contingent	469
5.	Synthèse : la stabilité sur le long terme	470
§ 11	La mise en œuvre	473
1.	Remarques liminaires	473
2.	L'allocation des ressources spatiales	473
2.1.	Applicabilité de la durabilité tridimensionnelle	473
2.2.	La différenciation spatiale	474
2.3.	Les cinq critères de spatialisation	475
A.	La compacité	475
B.	La centralité	477
C.	La multipolarité	478
D.	L'axialité	478
E.	L'accessibilité en transports publics	479
3.	Les mécanismes de transfert ou d'échange	481
3.1.	Généralités	481
A.	Le corollaire des mesures de contingentement	481
B.	Un prérequis indispensable : l'existence d'unités de ressource encore disponibles	482
C.	Deux types de mécanismes de transfert ou d'échange	483
3.2.	Les mécanismes de compensation réelle	484

A.	Notion.....	484
B.	Au stade de la planification d'affectation	487
1.	Procédure de révision du plan général ou spécial	487
a.	Les cas de figure.....	487
b.	Exigence de simultanéité.....	488
2.	Exemples dans la jurisprudence ?.....	489
3.	L'initiative du transfert.....	491
4.	Les conditions.....	492
5.	Planification d'affectation « supracommunale »? 495	
C.	A une plus large échelle	497
1.	Les données du problème	497
2.	Des ébauches de solutions dans la planification directrice	498
D.	Les limites de l'instrument	500
3.3.	Les mécanismes d'échange fondés sur une logique de marché.....	501
A.	Les fondements économiques	501
B.	Les origines en aménagement du territoire : le droit américain.....	503
C.	Droit suisse : les certificats à bâtir de lege ferenda ..	505
1.	Quelques rares recherches et propositions en doctrine.....	505
2.	Typologie et dispositif envisagé.....	506
3.	Les multiples questions ouvertes.....	508
D.	Les limites de l'instrument	508
1.	Quant à l'acceptabilité politique.....	508
2.	Quant à la faisabilité.....	509
3.	Quant à la durabilité sociale	511
4.	Le régime des exceptions.....	512
5.	Synthèse : le besoin de nouveaux instruments.....	513

§ 12	La participation de la population et le contrôle	
	juridictionnel	515
1.	Remarques liminaires.....	515
2.	Contingents spatiaux et garanties démocratiques	516
2.1.	Aménagement du territoire et autolimitation	516
2.2.	Contingents spatiaux sous la forme d'actes normatifs ..	517
A.	La participation ordinaire	517
1.	Notion de participation ordinaire.....	517
2.	Le principe de la légalité : orientation anthropocentrique et conservatoire.....	518
B.	La participation extraordinaire	520
1.	Notion de participation extraordinaire.....	520
2.	Les initiatives en matière d'aménagement du territoire	521
3.	Exemples	523
4.	Autres moyens extraordinaires	524
2.3.	Contingents spatiaux dans le plan directeur.....	524
A.	Inapplicabilité du principe de la légalité ?.....	524
1.	Les données du problème	524
2.	Principe démocratique et réserve du plan.....	525
B.	L'art. 4 LAT comme palliatif.....	528
1.	Les fondements.....	528
2.	Contenu normatif.....	529
3.	Le cas particulier des communes et des organisations à but idéal (art. 10 al. 2 LAT).....	530
C.	Une évolution vers « moins » de démocratie ?	531
D.	Examen critique du système de la nLAT	533
3.	Contingents spatiaux et contrôle juridictionnel	534
3.1.	Les buts du contrôle juridictionnel.....	534
A.	La multitude des moyens de surveillance.....	534

B.	Le juge comme garant des intérêts privés et publics.....	535
C.	Contrôle abstrait et contrôle concret	537
3.2.	Le contrôle abstrait : la contestation des contingents pour eux-mêmes	538
A.	Contingents spatiaux sous la forme d'actes normatifs.....	538
1.	Actes attaquables	538
a.	Les voies de droit cantonales.....	538
b.	Les voies de droit fédéral	539
2.	Qualité pour recourir	540
a.	L'intérêt « virtuel » à l'annulation de l'acte attaqué.....	540
b.	Recours « ordinaire » et recours « spéciaux ».....	541
c.	Les cas de figure.....	542
3.	Les motifs de recours.....	545
4.	Le pouvoir d'examen.....	547
B.	Contingents spatiaux dans le plan directeur	548
1.	Voies de droit cantonales.....	548
2.	Voie de droit fédérale	548
3.3.	Le contrôle concret : la contestation de l'application des contingents et leur examen préjudiciel.....	550
A.	La contestation des plans d'affectation	550
1.	L'importance de la planification d'affectation	550
2.	Les voies de droit cantonales.....	551
3.	La voie de droit fédérale.....	553
B.	Qualité pour recourir	553
1.	Le recours ordinaire.....	553
a.	L'intérêt personnel et actuel	553
b.	Les cas de figure	554

2.	Les droits de recours spéciaux.....	556
a.	Les droits de recours des autorités.....	556
b.	Les organisations à but idéal	561
C.	Motifs de recours.....	565
1.	En général.....	565
2.	Deux types de vices invocables.....	565
3.	Mauvaise application du contingent.....	566
a.	La conformité des plans d'affectation selon la perspective classique	566
b.	La prédétermination des mesures de contingentement	567
2.	Vice inhérent au contingent (contrôle incident) ..	568
D.	Pouvoir d'examen.....	569
4.	Synthèse : L'importance du contrôle démocratique et juridictionnel	570
§ 13	Le dispositif de la nLAT	573
1.	Remarques liminaires.....	573
2.	La genèse et les travaux préparatoires	574
2.1.	L'initiative pour le paysage comme déclencheur	574
2.2.	De la LDTer à la nLAT	575
2.3.	Les travaux parlementaires.....	577
3.	Contenu normatif	579
3.1.	La « dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation »	579
A.	Une mesure de contingentement spatial	579
B.	Terminologie	579
C.	L'exigence de quantification.....	581
1.	Le principe.....	581
2.	Les méthodes	582

a.	Méthode numérique.....	582
b.	Méthode cartographique.....	583
c.	Méthodes fondées sur l'approximation ?	584
3.	Synthèse : trois informations quantitatives incontournables.....	585
4.	Exemples dans la pratique antérieure à la nLAT.	586
5.	Le cas particulier des cantons avec des zones à bâtir surdimensionnées	587
D.	La détermination de la quotité.....	588
1.	La fixation initiale de la quotité.....	588
a.	L'art. 15 LAT comme base de calcul... ..	588
b.	... à interpréter de manière souple.....	589
2.	Interdiction du réexamen de la quotité	591
a.	Le principe	591
b.	Des exceptions ?	592
3.2.	La « répartition dans le canton » des surfaces affectées à l'urbanisation et la « manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale »	594
A.	L'exigence de différenciation spatiale à large échelle.....	594
B.	Analyse statique et dynamique.....	595
C.	L'importance des instruments régionaux de planification	596
4.	La mise en œuvre	596
4.1.	Le contrôle de conformité des plans directeurs.....	596
A.	L'importance du contrôle	596
B.	Le contrôle « abstrait »	597
1.	L'approbation par le Conseil fédéral	597
a.	Le régime général de l'art. 11 LAT.....	597
b.	Les changements induits par la nLAT.....	598

Table des matières

2.	Voies de droit	600
a.	Cantonales	600
b.	Fédérales	600
C.	Le contrôle « concret »	600
1.	La contestation des plans d'affectation	600
2.	Le contrôle incident des plans directeurs	601
4.2.	La concrétisation dans les plans d'affectation.....	602
A.	Les conditions applicables aux mises en zone	602
1.	Le respect du contingent (article 15 al. 4 lit. e nLAT).....	602
a.	Condition nécessaire.....	602
b.	... mais pas suffisante.....	603
2.	Les autres critères de l'art. 15 nLAT	603
a.	La définition plus restrictive de la zone à bâtir ...	603
b.	Les nouveaux critères	604
B.	Le calcul des besoins	606
1.	Historique	606
2.	Importance de la méthode	607
3.	La méthode en bref.....	608
4.	Portée normative des directives techniques.....	611
4.3.	Le régime transitoire (article 38a nLAT)	613
A.	Le moratoire de 5 ans dès l'entrée en vigueur de la nLAT	613
1.	Deux paliers.....	613
2.	La période transitoire précédant l'entrée en vigueur de la nLAT.....	616
B.	L'importance des mesures de compensation réelle ..	616
5.	Synthèse : une amorce de changement de paradigme.....	617

CONCLUSION	619
Synthèse générale	619
Enseignements particuliers	621
1. Vers un nouveau droit de l'urbanisation	621
2. Questions pour la théorie du droit.....	622
Prospective	625
Index	629