



Photo: Vélodrome de Zurich-Oerlikon (source: EspaceSuisse)

## Rapport

### Le traitement des grands projets dans les plans directeurs cantonaux au sens de l'article 8 alinéa 2 LAT

Mandant: Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)

Mandataire: EspaceSuisse  
Damian Jerjen, directeur  
Christa Perregaux DuPasquier, vice-directrice  
Samuel Kissling, responsable juridique

Berne, 21 décembre 2020

# Table des matières

1	Problématique .....	3
2	Doctrine et jurisprudence relatives à l'obligation d'ancrer les grands projets dans les plans directeurs cantonaux .....	4
2.1	Remarques générales concernant l'obligation d'aménager le territoire .....	4
2.2	Réserve d'un ancrage dans le plan directeur .....	5
2.3	Jurisprudence.....	7
2.4	Conclusions.....	10
3	Traitement des grands projets dans les cantons étudiés .....	11
3.1	Remarques générales.....	11
3.2	Manière dont les cantons appréhendent les grands projets en général.....	11
3.2.1	Canton d'Argovie.....	11
3.2.2	Canton de Berne .....	11
3.2.3	Canton de Fribourg .....	12
3.2.4	Canton des Grisons .....	13
3.2.5	Canton du Valais.....	13
3.2.6	Canton de Zoug .....	13
3.2.7	Canton de Zurich.....	14
3.3	Projets spécifiques par domaines .....	14
3.3.1	Grands projets dans le domaine de l'urbanisation.....	15
3.3.2	Grands projets dans les domaines du tourisme, de la détente et des loisirs .....	21
3.3.3	Grands projets dans le domaine des transports .....	25
3.3.4	Grands projets dans les domaines de l'approvisionnement et de l'élimination des déchets..	30
3.3.5	Grands projets dans le domaine du paysage .....	36
3.4	Rôle des plans directeurs régionaux.....	36
3.4.1	Les régions dans le système suisse d'aménagement du territoire .....	36
3.4.2	Les régions d'aménagement dans les cantons étudiés .....	37
3.5	Procédures .....	40
3.5.1	Remarques générales.....	40
3.5.2	Procédures adoptées dans les cantons étudiés .....	42
4	Conclusions.....	47
4.1	Enseignements issus de l'atelier avec les cantons.....	47
4.2	Conclusions et recommandations d'EspaceSuisse .....	48

Les cantons de Fribourg, de Genève, des Grisons, de St-Gall, de Vaud, du Valais, de Zoug et de Zurich ont contribué financièrement à la réalisation de la présente étude. Le suivi technique en a été assuré par la commission planification directrice de la COSAC, sous la direction de Bernhard Künzler.

## 1 Problématique

L'aménagement du territoire est du ressort des cantons. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est une loi-cadre qu'il appartient aux cantons de mettre en œuvre et de concrétiser. Cela s'applique en particulier à la planification directrice. La LAT comporte bien certaines exigences quant au contenu minimal des plans directeurs cantonaux, notamment dans le domaine de l'urbanisation. Pour le reste, cependant, les cantons sont dans une large mesure libres de déterminer quels thèmes ils entendent traiter dans leurs plans directeurs, et avec quel degré d'approfondissement. La LAT s'est longtemps limitée à stipuler que le plan directeur cantonal devait définir «la façon de coordonner les activités [ayant] des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité», ainsi que «l'ordre dans lequel il [était] envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre » (art. 8 al. 1 aLAT). Il s'agit là d'une formulation très ouverte. La LAT ne précisait pas quels projets devaient être inscrits dans les plans directeurs cantonaux, de sorte que les cantons disposaient, à cet égard, d'une importante marge de manœuvre. Le droit fédéral n'exigeait et n'exige encore explicitement un ancrage dans le plan directeur que pour les sites des installations de traitement des déchets (art. 17 de l'ancienne ordonnance sur le traitement des déchets [OTD] et actuellement art. 5 de l'ordonnance sur les déchets [OLED]). Dans la pratique, la coordination des grands projets donnait régulièrement lieu à des débats, et les tribunaux ont eu maintes occasions de se prononcer sur le sujet. Aussi la LAT a-t-elle été complétée, lors de la révision de 2012, par une disposition en vertu de laquelle «les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur» (art. 8 al. 2 LAT).

Cette nouvelle disposition est, elle aussi, formulée de façon très ouverte. Même si le «Complément au guide de la planification directrice» définit certaines exigences, contenus minimaux et critères d'examen<sup>1</sup>, les cantons disposent encore d'une marge d'appréciation considérable. C'est dans ce contexte que la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) a commandé à EspaceSuisse le présent rapport sur la pratique des cantons concernant le traitement des grands projets dans les plans directeurs. Ce rapport doit permettre de mieux comprendre et, partant, de mieux appliquer l'article 8 alinéa 2 LAT. La commission planification directrice de la COSAC a suivi le processus.

Le présent rapport vise à répondre aux deux objectifs suivants:

1. Établir un état de la mise en œuvre de l'article 8 alinéa 2 LAT à travers l'évaluation de la pratique de différents cantons. Il s'agit de mieux comprendre les raisons qui incitent les cantons à intégrer ou non un projet dans leur plan directeur. Il s'agit en particulier:
  - de dresser un aperçu des dispositions des différents plans directeurs en matière de grands projets, ainsi que des pratiques qui en découlent;
  - de recenser les différentes procédures régissant les différents états de la coordination;
  - de montrer de quelle manière la Confédération est, en tant qu'autorité d'approbation, informée des grands projets.
2. Dresser un aperçu de la jurisprudence du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux en lien avec l'article 8 alinéa 2 LAT, en vue d'en tirer des conclusions pour le traitement futur des grands projets dans les plans directeurs.

Il convient de préciser que la présente étude ne porte que sur les grands projets qui sont clairement localisés et délimités, et dont le traitement juridique relève principalement de la compétence des cantons. Le présent rapport se limite donc aux projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement et qui requièrent, en vertu de l'article 8 alinéa 2 LAT, un ancrage dans le plan direc-

---

<sup>1</sup>ARE, Complément au guide de la planification directrice, Berne 2014, p. 30 ss.

teur cantonal. La délimitation de périmètres affectés à des buts ou types d'activités spécifiques n'y est traitée que de manière incidente, par exemple dans le cas des pôles de développement dévolus au logement et aux activités économiques. Quant aux grands projets dont la planification relève de la compétence de la Confédération, notamment les réseaux d'infrastructures autoroutières et ferroviaires, ils sortent du cadre de la présente étude.

Le rapport n'énonce pas de critères universellement applicables pour l'inscription des grands projets dans les plans directeurs. Les contextes cantonaux et les projets eux-mêmes sont en effet trop divers pour cela et une telle liste de critères ou de recommandations ne fait explicitement pas l'objet du mandat.

Les conclusions du rapport ont été approfondies dans le cadre d'un atelier organisé, le 18 septembre 2020, avec la commission planification directrice de la COSAC et la représentante permanente de l'ARE au sein de cette même commission. Le but de cet atelier était d'évaluer les forces et faiblesses des différentes pratiques cantonales, en tenant compte des spécificités – en particulier de la taille et de la diversité – des cantons. Le présent rapport a ensuite été complété en fonction de ces échanges et des enseignements issus de l'atelier.

## **2 Doctrine et jurisprudence relatives à l'obligation d'ancrer les grands projets dans les plans directeurs cantonaux**

### **2.1 Remarques générales concernant l'obligation d'aménager le territoire**

On rappellera brièvement, pour mémoire, que le système suisse d'aménagement du territoire repose sur un certain nombre d'instruments organisés selon une construction pyramidale (*raumplanerischer Stufenbau*)<sup>2</sup> dont les principaux acteurs sont la Confédération, les cantons et les communes. Chacun d'entre eux a ses propres compétences et obligations. Comme tous traitent cependant du même territoire et du même sol, ils sont tenus de collaborer de façon étroite et d'éviter les décisions d'aménagement contradictoires. C'est ce que stipule expressément l'article 2 LAT, en vertu duquel la Confédération, les cantons et les communes doivent, pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, établir des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder. Respecter l'obligation d'aménager n'implique toutefois pas forcément de suivre schématiquement toutes les étapes de l'ordre séquentiel des décisions d'aménagement, mais de déterminer quel est l'échelon de planification pertinent<sup>3</sup>. Il n'existe cependant pas, pour le définir, de règles générales. Selon TSCHANNEN, tout dépendra des questions qui se posent dans le cas d'espèce, des efforts de réglementation et de coordination requis par le projet, du degré de prévisibilité que devra présenter la décision à rendre et de la légitimation démocratique nécessaire. La tâche devra en principe être traitée à l'échelon qui convient le mieux à la situation, c'est-à-dire à celui qui permettra, d'une part, d'édicter les règles et d'assurer la coordination nécessaire et, d'autre part, de garantir le degré de prévisibilité et de légitimation voulu. Il s'agit donc, avant toute chose, de déterminer si le projet concerné peut être adéquatement traité, à titre d'objet spécifique, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire, ou s'il requiert auparavant, du fait de son impact sur le territoire, une pro-

---

<sup>2</sup> TSCHANNEN PIERRE, art. 2 N. 40, in: AEMISEGGER HEINZ / MOOR PIERRE / RUCH ALEXANDER / TSCHANNEN PIERRE (éd.), Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Genève/Zurich/Bâle 2019, ci-après: TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, article XX; GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3<sup>e</sup> éd., Zurich/St-Gall 2017, p. 33.

<sup>3</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 2 N. 46.

cédure de planification (*réserve d'un ancrage dans un plan*; pour le plan directeur, voir ch. 2.2 ci-après)<sup>4</sup>.

## 2.2 Réserve d'un ancrage dans le plan directeur

Tout projet s'inscrivant dans le territoire ne doit pas être ancré dans le plan directeur cantonal. Comme on l'a vu, cependant, certains projets doivent, du fait de leur importance et de leurs incidences sur le territoire, faire l'objet d'une procédure de planification. Si ces incidences dépassent une certaine ampleur, le canton a l'obligation de faire figurer le projet concerné dans son plan directeur. On devrait d'ailleurs parler à ce propos, plutôt que d'«obligation», de la «réserve» d'un ancrage dans le plan directeur<sup>5</sup> – notion qui exprime en effet mieux le fait que certains contenus des plans d'affectation *présupposent une mention expresse dans le plan directeur*. Dans de tels cas, l'obligation d'aménager édictée à l'article 2 LAT doit être remplie à l'échelon du plan directeur avant qu'il ne soit possible de passer à celui du plan d'affectation. De fait, édicter un plan d'affectation spécifique à un grand projet sans que celui-ci ait été préalablement ancré dans le plan directeur cantonal contreviendrait à l'obligation d'aménager<sup>6</sup>. La question de savoir à partir de quand le seuil est franchi doit être tranchée au cas par cas. Il est rare qu'une loi spéciale stipule expressément qu'un projet doit être traité dans le plan directeur cantonal.

C'est cependant le cas pour les sites des décharges. L'article 5 alinéa 2 de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) stipule en effet que les cantons doivent «design[er], dans leurs plans directeurs, les sites des décharges prévus dans leurs plans de gestion des décharges, et délimit[er] les zones d'affectation nécessaires». Un autre cas de figure a par ailleurs été introduit en 2016 dans la LAT, où l'article 8b – entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 – précise que «le plan directeur [doit désigner] les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables»<sup>7</sup>. L'article 10 alinéa 1 phrase 2 de la loi sur l'énergie (LEne) précise que les sites déjà exploités doivent y être inclus et que peuvent être désignés aussi les zones et tronçons de cours d'eau qui doivent en règle générale être préservés<sup>8</sup>. Une inscription dans le plan directeur est aussi exigée à l'article 15 alinéa 5 lettre e LAT (zones à bâtir), à l'article 16a alinéa 3 LAT (zones agricoles spéciales) et à l'article 33 OAT (zones de hameau et de maintien de l'habitat rural) – dispositions qui ne portent cependant pas sur la réalisation de projets concrets, mais sur la délimitation de zones affectées à des buts ou types d'activités spécifiques.

Une obligation *générale* d'ancrer les grands projets dans le plan directeur avant de les traiter dans les plans d'affectation est énoncée à l'article 8 alinéa 2 LAT – sur lequel porte au premier chef la présente étude. En vertu de cette disposition, les projets qui ont «des incidences importantes sur le territoire et

<sup>4</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 2 N. 46.

<sup>5</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 2 N. 47; MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich der Siedlung, p. 41 ss, in: ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE / WALDMANN BERNHARD, Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire: Faire du neuf avec du vieux?, Zurich 2015, p. 23 ss, ci-après: MARTI, Richtplanung.

<sup>6</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 8 N. 25.

<sup>7</sup> À propos de la mise en œuvre de cette disposition, voir JÄGER CHRISTOPH / SCHLÄPPI ANDREA, Obligations d'aménagement résultant de l'art. 10 LEne, avis de droit commandé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne 2020, p. 17 s. Voir aussi TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 8b N. 3.

<sup>8</sup> Le Tribunal fédéral a récemment relevé que la question se posait de savoir si l'article 8b LAT étendait la réserve d'un ancrage dans le plan directeur visée à l'article 8 alinéa 2 LAT et, si oui, dans quelle mesure. Après s'être penchés sur les avis de doctrine, les juges de Mon-Repos sont parvenus à la conclusion que les considérants plaidaient en principe pour qu'une inscription dans le plan directeur soit exigée pour tous les projets d'éoliennes et de centrales hydroélectriques, afin d'assurer que les compromis trouvés au niveau cantonal ne soient pas sapés par l'autorisation de petites installations. En l'espèce, toutefois, la question n'avait pas à être définitivement tranchée, car le rehaussement du barrage litigieux requerrait de toute évidence un ancrage dans le plan directeur; voir l'arrêt du TF 1C\_356/2019 du 4.11.2020 consid. 3.2 (lac de retenue du Grimsel / Guttannen BE) in RJ EspaceSuisse n° 5904.

l'environnement» doivent avoir été prévus dans le plan directeur. Un projet n'est réputé «prévu» dans le plan directeur que s'il y fait l'objet d'une coordination réglée (art. 5 al. 2 let. a LAT). Cela présuppose que des indications fondées soient fournies concernant l'emplacement et l'ampleur des installations – indications qui doivent reposer sur une pesée d'intérêts globale, motivée et, partant, transparente, effectuée au niveau adéquat<sup>9</sup>. Il faut, en d'autres termes, que la coordination spatiale au niveau du plan directeur ait atteint le stade où les procédures de planification et d'autorisation ayant force obligatoire pour tout un chacun peuvent être engagées. L'ampleur et le degré de précision des mesures de coordination nécessaires pourront varier en fonction de la nature des projets, mais elles devront au minimum en rendre plausible la faisabilité juridique<sup>10</sup>. De fait, il contreviendrait à l'ordre séquentiel des décisions d'aménagement de reporter intégralement la pesée des intérêts en présence à une éventuelle procédure de concession<sup>11</sup>.

Selon TSCHANNEN, le plan directeur devrait en principe contenir<sup>12</sup>:

- des indications relatives à l'*emplacement* et à l'*ampleur* de chaque grand projet: il est nécessaire de localiser et dimensionner les grands projets dans le plan directeur, parce que leurs incidences sur le territoire et l'environnement ne peuvent être identifiées et évaluées que sur la base d'indications géographiques concrètes. Il s'agit donc de désigner des emplacements bien définis ou, à tout le moins, d'énoncer des critères permettant de tirer des conclusions directes quant à l'implantation et à l'ampleur des projets. L'évaluation d'alternatives et de variantes fait bien entendu partie intégrante de l'exercice. Les indications relatives à la localisation et aux dimensions de chaque projet doivent être mises en cohérence avec la stratégie cantonale de développement territorial et – dans la mesure où ils sont affectés – avec les autres projets relevant du plan directeur.
- des indications relatives aux *mesures environnementales* à prendre pour chaque grand projet: les grands projets comportent le risque de faire subir des atteintes excessives à l'environnement. La pollution atmosphérique et le bruit générés par le trafic supplémentaire occasionné en sont les exemples les plus courants. Certains projets peuvent aussi porter atteinte à un site construit ou paysager protégé, ou nuire à la flore et à la faune. Le plan directeur doit décrire les impacts prévisibles et les mesures de réduction et de protection appropriées. Dans le cas des grands projets à forte affluence pourront notamment être envisagés un contingentement des trajets, des restrictions en matière de stationnement, ou l'obligation, pour les promoteurs, de participer au financement des transports publics. Le plan de mesures de protection de l'air revêt à cet égard une importance toute particulière.
- dans la mesure où cela se révèle opportun, des dispositions relatives aux grands projets à *l'échelle de l'ensemble du territoire cantonal*, par exemple: des indications relatives au nombre maximal de grands projets souhaité dans telle ou telle catégorie, ainsi qu'à la répartition régionale de ces mêmes projets; des indications relatives au contingent de trajets applicable à tous les grands projets, ainsi qu'aux critères d'attribution de contingents partiels à certains d'entre eux; des indications relatives aux périmètres qui se prêtent de façon privilégiée à l'implantation de certains grands projets ou à ceux qui doivent, au contraire, en être préservés.

---

<sup>9</sup> Arrêt du TF 1C\_356/2019 du 4.11.2020 consid. 3.3 (lac de retenue du Grimsel / Guttannen BE) in RJ EspaceSuisse n° 5904; arrêt du TF 1C\_346/2014 du 26.10.2016 consid. 2.8 (Plaffeien/Plasselb FR) in RJ EspaceSuisse n° 5225; MARTI, Richtplanung, p. 42; ARE, Complément au guide de la planification directrice, Berne 2014, p. 31.

<sup>10</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 8 N. 25.

<sup>11</sup> Arrêt du TF 1C\_356/2019 du 4.11.2020 consid. 3.4 (lac de retenue du Grimsel / Guttannen BE) in RJ EspaceSuisse n° 5904.

<sup>12</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 8 N. 26 ss et références citées.

## 2.3 Jurisprudence

Le Tribunal fédéral et les tribunaux cantonaux ont régulièrement eu à se pencher, par le passé, sur la question de savoir si un projet devait être traité dans le plan directeur cantonal ou s'il pouvait l'être directement dans les plans d'affectation. À cet égard, les juges se sont toujours, eux aussi, référés à la construction pyramidale (*Stufenbau*) selon laquelle est organisé le système suisse: «Avec la planification directrice et d'affectation et les procédures subséquentes d'autorisation de construire et, le cas échéant, d'autorisation exceptionnelle, l'aménagement du territoire forme un tout où chaque partie remplit une fonction spécifique. Les plans directeurs des cantons montrent, dans les grandes lignes, le cours que doit suivre le développement de leur territoire. Les plans d'affectation, eux, régissent l'utilisation admissible du sol pour chaque parcelle en établissant la distinction entre zones à bâtir, zones agricoles et zones à protéger. Enfin, la procédure d'autorisation de construire sert à déterminer si les constructions et installations se conforment à l'organisation territoriale prévue par le plan d'affectation. Le droit fédéral exige par conséquent que soit utilisé, lors de l'accomplissement des tâches d'aménagement du territoire, l'instrument de planification et de décision idoine»<sup>13</sup>.

Le Tribunal fédéral reconnaît aux cantons une grande marge de manœuvre dans la définition du contenu de leur plan directeur<sup>14</sup>. Lorsqu'il s'agit de déterminer s'il est nécessaire qu'un projet fasse l'objet d'une coordination réglée dans le plan directeur, le critère fondamental est celui de l'importance territoriale dudit projet. La question déterminante est de savoir s'il apparaît nécessaire, compte tenu de l'impact considérable du projet, de procéder, au préalable, à une pesée d'intérêts que le processus de la planification directrice est seul à même de garantir<sup>15</sup>.

Dans leurs considérants, les tribunaux se réfèrent la plupart du temps aux arrêts déjà rendus (voir infra, « Casuistique ») – ce qui démontre une fois de plus la difficulté d'énoncer des règles générales. Un examen au cas par cas reste nécessaire. L'article 8 alinéa 2 LAT, entré en vigueur en 2014, n'y change rien, car il ne fait qu'ancrer dans la loi la réserve d'une inscription dans le plan directeur et, partant, que codifier expressément ce que la jurisprudence précisait déjà depuis longtemps<sup>16</sup>. Il ne s'agit pas pour autant là d'une simple formalité, car – comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans un récent arrêt – le plan directeur a, en tant qu'instrument de coordination des projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement (art. 8 al. 2 LAT), un rôle primordial à jouer<sup>17</sup>.

## Casuistique

Les tribunaux ont estimé que les projets suivants devaient avoir été prévus dans le plan directeur cantonal:

- *Centre de formation et de sécurité routière avec circuit automobile* de 3 kilomètres de long projeté sur un site de 25 hectares. Le Tribunal fédéral a considéré que le projet devait, au vu de son ampleur et de l'emplacement retenu, faire l'objet d'une coordination dans le plan directeur cantonal. Les incidences du projet sur l'environnement, la nature et le paysage et l'importante consommation de terres agricoles qu'il impliquait (15 ha de surfaces d'assolement) n'avaient pas fait l'objet d'un examen assez approfondi, et le plan sectoriel des surfaces d'assolement n'avait pas été suffisamment pris en compte. En outre, le projet concernait toute la région, et il

<sup>13</sup> Arrêt du TF 1C\_346/2014 du 26.10.2016 consid. 2.4 (Plaffeien/Plasselb FR).

<sup>14</sup> ATF 140 II 262 consid. 2.3.2 p. 267 (Obergomms VS); arrêt du TF 1C\_346/2014 du 26.10.2016 consid. 2.4 (Plaffeien/Plasselb FR).

<sup>15</sup> ATF 137 II 254 consid. 3.2 p. 257 ss (Vendlincoort JU); arrêt du TF 1C\_346/2014 du 26.10.2016 consid. 2.4 (Plaffeien/Plasselb FR).

<sup>16</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 8 N. 3.

<sup>17</sup> Arrêt du TF 1C\_356/2019 du 4.11.2020 consid. 7 (lac de retenue du Grimsel / Guttannen BE) in RJ EspaceSuisse n° 5904.

- était insatisfaisant que le sort d'une telle infrastructure se trouve entre les mains d'une seule commune, sans que l'ensemble des communes de la région soient appelées à se prononcer<sup>18</sup>.
- *Rehaussement du barrage du Grimsel*. Deux organisations de protection de la nature ont contesté avec succès, devant le Tribunal fédéral, l'octroi d'une concession pour le rehaussement du barrage en question. La Haute Cour a retenu qu'un tel projet requérait l'adaptation préalable du plan directeur cantonal. Elle a précisé, à cet égard, que le stade de la coordination en cours ne suffisait pas, et que le projet devait faire l'objet d'une coordination réglée<sup>19</sup>.
  - *Parc d'innovation* d'une superficie de 70 hectares projeté sur l'ancien aérodrome militaire de Dübendorf. Le Tribunal fédéral a estimé qu'en vertu de l'article 8 alinéa 2 LAT, l'ancrage du projet dans le plan directeur s'imposait. Les juges ne se sont pas prononcés davantage sur ce point, que personne ne contestait<sup>20</sup>.
  - *Parc éolien* s'étendant sur environ 4 kilomètres et comptant neuf éoliennes d'environ 140 mètres de haut. Les juges de Mon-Repos ont retenu que, du fait de l'étendue du projet, des dimensions des éoliennes, de l'importance des dérogations à la réglementation fondamentale (agriculture et sylviculture), de l'implantation du projet dans un parc naturel régional et de la nécessité de procéder à des défrichements et de réaliser des voies de desserte, le parc éolien projeté devait impérativement figurer dans le plan directeur cantonal – ce que personne ne contestait sur le principe. Il s'agissait en revanche d'examiner si les dispositions ancrées dans le plan directeur étaient, en l'occurrence, suffisantes<sup>21</sup>.
  - *Dépôt ferroviaire* d'une compagnie de chemins de fer régionale (RBS) à Bätterkinden BE. Le Tribunal fédéral a relevé que le projet déploierait incontestablement des effets importants, et que l'article 8 alinéa 2 LAT exigeait dès lors qu'il ait été prévu dans le plan directeur cantonal. En outre, la réalisation du dépôt projeté requérait, en vertu du droit ferroviaire, une procédure d'approbation des plans<sup>22</sup>.
  - *Téléphérique* sur le lac de Zurich. Le tribunal de recours en matière de construction du canton de Zurich a estimé que l'inscription du projet dans le plan directeur régional ne satisfaisait pas aux exigences de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (PBG ZH), et qu'un ancrage dans le plan directeur cantonal était indispensable<sup>23</sup>.
  - Dans des arrêts plus anciens, le Tribunal fédéral a retenu qu'une inscription dans le plan directeur cantonal s'imposait pour la localisation d'une *décharge pour matériaux inertes, résidus stabilisés et matériaux bioactifs* d'une superficie de 21 hectares<sup>24</sup>, ainsi que pour la planification des *usines d'incinération des déchets*<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> ATF 137 II 254 consid. 4 p. 261 ss (Vendlincourt JU) in RJ EspaceSuisse n° 4087 et VLP-ASPAN, Inforum 4/2011 p. 3 ss.

<sup>19</sup> Arrêt du TF 1C\_356/2019 du 4.11.2020 (lac de retenue du Grimsel / Guttannen BE) in RJ EspaceSuisse n° 5904 (destiné à être publié).

<sup>20</sup> Arrêt du TF 1C\_415/2015 du 27.4.2016 consid. 2.4 (Dübendorf ZH) in RJ EspaceSuisse n° 5092. Le Tribunal administratif cantonal a récemment annulé le plan d'affectation cantonal (*Gestaltungsplan Innovationspark Zürich*) édicté par la Direction des travaux publics du canton de Zurich; voir l'arrêt du TA-ZH VB.2018.00760.

<sup>21</sup> Arrêt du TF 1C\_346/2014 du 26.10.2016 (Plaffeien/Plasselb FR) in RJ EspaceSuisse n° 5225. Le Tribunal fédéral a en outre relevé que, si le canton avait bien envisagé plusieurs sites potentiels et défini des critères d'implantation dans le plan directeur, les sites en question n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation suffisante. Il n'avait en particulier pas été démontré que le Schwyberg répondait aux critères édictés. Les juges de Mon-Repos ont également déploré qu'aucune collaboration n'ait eu lieu avec le canton limitrophe de Berne, et que les enjeux de protection du paysage aient été trop peu pris en considération dans la pesée des intérêts.

<sup>22</sup> ATF 146 I 36 consid. 4.2 p. 46 (Bätterkinden BE) in RJ EspaceSuisse n° 5732 et EspaceSuisse, Inforum 1/2020, p. 16 ss. L'auteur de l'article précité se demande à juste titre pourquoi la coordination spatiale du projet avait été effectuée dans le plan directeur cantonal et non dans le plan sectoriel «Infrastructure rail» de la Confédération.

<sup>23</sup> Arrêt du tribunal de recours en matière de construction du canton de Zurich du 13.12.2019 (Zurich ZH).

<sup>24</sup> ATF 121 II 430 consid. 6b p. 434 (Niederhasli ZH) in RJ EspaceSuisse n° 1241.

<sup>25</sup> ATF 126 II 26 consid. 4b p. 35 (Walkringen BE) in RJ EspaceSuisse n° 1924.

Les tribunaux ont en revanche jugé que les projets suivants ne requéraient pas d'ancrage dans le plan directeur cantonal:

- *Petite centrale hydroélectrique* dans une zone de protection du paysage. Le Tribunal fédéral est parvenu à la conclusion que, compte tenu des dimensions modestes du projet, il n'était pas indispensable que celui-ci soit traité dans le plan directeur cantonal, même s'il était prévu dans une zone de protection du paysage d'importance cantonale. Les bases disponibles permettaient de procéder à une pesée globale des intérêts en présence. Il n'était pas nécessaire de désigner pour cela l'emplacement de toutes les petites centrales susceptibles d'être réalisées à l'avenir. La Haute Cour a en outre précisé que le sort des projets de grandes centrales devait être examiné au cas par cas, et qu'il n'y avait pas lieu de se pencher de plus près sur la question dans l'affaire à juger<sup>26</sup>.
- *Centrale thermique d'importance régionale* alimentée en résidus et déchets de bois. Pour le Tribunal fédéral, il n'était pas impératif que la centrale projetée soit traitée dans le plan directeur cantonal. Était au premier chef déterminant le fait que l'installation ne déploierait pas d'incidences importantes sur le territoire et l'environnement. Elle n'occuperait pas une surface très étendue, ne générerait pas de flux de trafic notables et n'aurait pas d'impacts considérables sur l'environnement et le paysage. En outre, la centrale était en premier lieu destinée au district de Küssnacht et à ses 12'579 habitants. Même s'il était prévu que la chaleur produite soit utilisée au-delà des frontières du district, la centrale revêtirait tout au plus une importance régionale, mais pas suprarégionale<sup>27</sup>.
- *Pôle muséal* d'une superficie de 2 hectares au centre-ville de Lausanne. Considérant en particulier la superficie relativement modeste du projet (21'000 m<sup>2</sup>), sa localisation en plein centre-ville, sa bonne desserte par les transports publics et le fait qu'aucun parking public n'était prévu, le Tribunal fédéral a estimé qu'il n'était pas nécessaire que le pôle muséal projeté figure dans le plan directeur. Il n'apparaissait pas que le projet aurait une incidence spatialement fondamentalement différente de ce que prévoyait déjà ce même plan directeur, et les nuisances prévisibles ne demandaient pas à être évaluées à l'échelon cantonal ou régional<sup>28</sup>.
- Transformation d'une centrale à béton en *installation de stabilisation des résidus d'incinération*. Le Tribunal fédéral a relevé que les quantités de matériaux à traiter et le volume de trafic prévisible correspondaient à ceux qui prévalaient déjà dans le cas de l'ancienne centrale à béton. On n'avait pas non plus affaire à des matériaux particulièrement problématiques, qui n'auraient pu être traités que dans un site spécialement identifié dans le cadre d'une procédure de planification. L'installation projetée ne se distinguait donc pas fondamentalement, du point de vue de son importance et de ses incidences sur le territoire, de n'importe quelle usine de production en zone industrielle<sup>29</sup>.
- *Réseau de téléphonie mobile*. Dans le cas d'espèce, la question était de savoir si un réseau de téléphonie mobile remplissait, dans son ensemble, les critères relatifs à l'obligation de planifier au niveau cantonal, et s'il devait, de ce fait, être traité dans le plan directeur cantonal. Le Tribunal fédéral a estimé que ce n'était pas le cas, même si l'édiction de dispositions utiles dans le plan directeur était «souhaitable»<sup>30</sup>.
- Échelon de planification approprié pour une *installation de tri des gravats*. Le Tribunal administratif du canton de Lucerne ne s'est prononcé que sur l'obligation de faire figurer les sites de

<sup>26</sup> ATF 140 II 262 consid. 2.3.4 p. 268 s. (Obergoms VS) in RJ EspaceSuisse n° 4624.

<sup>27</sup> Arrêt du TF 1C\_139/2017 du 6.2.2018 (Küssnacht am Rigi SZ) in RJ EspaceSuisse n° 5457.

<sup>28</sup> Arrêt du TF 1C\_15/2014 du 8.10.2014 consid. 6.2 (Lausanne VD) in RJ EspaceSuisse n° 4718.

<sup>29</sup> ATF 126 II 26 consid. 4b p. 35 (Walkringen BE) in RJ EspaceSuisse n° 1924.

<sup>30</sup> Arrêt du TF 1A.280/2004 du 27.10.2005 consid. 3.4 (Baden AG) in RJ EspaceSuisse n° 3078. Voir aussi l'arrêt du TA-LU V 04 374\_2 du 18.8.2005.

décharges dans le plan directeur énoncée à l'ancien article 17 OTD (aujourd'hui art. 5 OLED). Malgré l'obligation générale d'établir un plan de gestion des déchets, aucune disposition n'imposait d'ancrer les autres installations de traitement des déchets dans le plan directeur cantonal, raison pour laquelle l'installation litigieuse pouvait être autorisée au seul titre des bases juridiques invoquées, sans coordination dans le plan directeur<sup>31</sup>.

- *Éolienne* de 149 mètres de haut non soumise à EIE. L'éolienne projetée devait posséder une puissance nominale de 2 MW. L'exécutif du canton d'Argovie a examiné de façon très circonstanciée les critères en vertu desquels un ancrage du projet dans le plan directeur s'imposait ou non. La question de savoir si une éolienne non assujettie à EIE était soumise à l'obligation de planifier a malheureusement été laissée ouverte dans le cas d'espèce, car l'octroi d'une autorisation (dérogation au titre de l'art. 24 LAT) n'entraîne de toute façon pas en ligne de compte pour des motifs prépondérants de protection du paysage<sup>32</sup>.

## 2.4 Conclusions

Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur cantonal. Aussi TSCHANNEN qualifie-t-il à juste titre de «lacunaires» les plans directeurs qui ne traitent pas de ces projets<sup>33</sup>. Du fait de sa formulation très ouverte, cependant, l'article 8 alinéa 2 LAT offre une grande marge de manœuvre. Il n'existe pas de définition claire de la notion de «projet ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement». Sans doute les amateurs de règles strictes souhaiteraient-ils une liste exhaustive des projets devant être traités dans les plans directeurs, comparable à celle qui figure en annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement pour les projets soumis à EIE. Une telle liste serait toutefois peu pertinente en ce qui concerne le traitement des projets dans les plans directeurs cantonaux. Le fait qu'un projet doive ou non figurer dans le plan directeur dépend en effet d'une multitude de critères, dont beaucoup sont liés aux réalités locales et aux particularités cantonales. Le message relatif à la première étape de révision de la LAT mentionne notamment, à titre d'exemples, les pôles de développement et les zones cantonales à forte concentration d'emplois, les grands projets de carrières et de décharges ainsi que les installations générant un trafic important, comme les centres commerciaux – spécialisés ou non – et les installations de loisirs d'une certaine taille.

C'est toutefois dans le cadre de la pratique des cantons et des tribunaux que devra se définir plus précisément la limite entre les projets devant figurer dans les plans directeurs et ceux qui ne nécessitent pas un tel ancrage<sup>34</sup>. Le Tribunal fédéral a déjà posé quelques balises, même s'il souligne régulièrement, dans des termes généraux, que l'on est en présence d'«incidences importantes sur le territoire et l'environnement» à partir du moment où il apparaît nécessaire de procéder, au préalable, à une pesée d'intérêts que le processus de la planification directrice est seul à même de garantir<sup>35</sup>.

Le «Complément au guide de la planification directrice» publié par la Confédération fournit lui aussi un certain nombre de points de repère<sup>36</sup>. Parmi les aspects susceptibles de requérir l'ancrage d'un projet dans le plan directeur, il mentionne en particulier:

---

<sup>31</sup> Arrêt du TA-LU V 95 29 du 4.10.1996. À l'époque où cet arrêt a été rendu, l'article 8 alinéa 2 LAT n'existait pas encore, raison pour laquelle les juges ne se sont pas prononcés à ce propos.

<sup>32</sup> Décision du Gouvernement argovien n° 2012-000373 du 21.3.2012.

<sup>33</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 8 N. 25.

<sup>34</sup> Du même avis : MARTI, Richtplanung, p. 41.

<sup>35</sup> ATF 140 II 262 consid. 2.3.2 p. 267 (Obergomms VS) in RJ EspaceSuisse n° 4624, JT 2015 I 349 et URP/DEP 2014 351; ATF 137 II 254 consid. 3.2 p. 258 (Vendlincourt JU) in RJ EspaceSuisse n° 4087, Pra 2011 n° 114, RDAF 2012 II 461 et VLP-ASPAN, Inforum 4/2011 p. 3 ss.

<sup>36</sup> ARE, Complément au guide de la planification directrice, Berne 2014, p. 29

- une importante consommation de surfaces,
- la présence d'intérêts divergents quant à l'utilisation du sol,
- l'influence importante du projet sur l'occupation du territoire et l'approvisionnement du canton en biens et en services,
- la génération d'importants flux de trafic,
- des pertes importantes de surfaces agricoles ou de fortes atteintes à l'environnement, à la nature ou au paysage,
- un fort besoin de coordination au niveau cantonal ou supracantonal, que ce soit pour des raisons territoriales, organisationnelles ou politiques.

Ces critères correspondent pour l'essentiel à la jurisprudence du Tribunal fédéral.

### **3 Traitement des grands projets dans les cantons étudiés**

#### **3.1 Remarques générales**

Dans le cadre de la présente étude, sept cantons ont été, en concertation avec la COSAC, retenus en vue d'une analyse approfondie. Il s'agit des cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, des Grisons, du Valais, de Zoug et de Zurich. Le chapitre 3.2 commence par donner un aperçu de la manière dont ces cantons appréhendent les grands projets en général. Le chapitre 3.3 décrit ensuite la manière dont ils traitent certains grands projets spécifiques, classés par domaines thématiques. Comme de nombreux cantons délèguent par ailleurs certaines tâches de planification directrice aux régions, le chapitre 3.4 se penche, lui, sur le rôle des plans directeurs régionaux. Enfin, le chapitre 3.5 apporte quelques éclairages concernant les procédures d'établissement et d'adaptation des plans directeurs en lien avec les grands projets.

#### **3.2 Manière dont les cantons appréhendent les grands projets en général**

##### **3.2.1 Canton d'Argovie**

Dans le canton d'Argovie, les grands projets traités dans le plan directeur sont mentionnés dans les différents chapitres thématiques et figurent sur la carte du plan. Ces projets sont de la même nature que dans les autres cantons. Sont notamment traités les sites destinés aux activités générant un trafic important et aux centres commerciaux de moyenne ampleur, les constructions et installations d'intérêt public, les installations de sport et de loisir situées hors du territoire urbanisé, ou encore les projets relevant des domaines des transports et de l'énergie. L'état de la coordination (coordination réglée, coordination en cours, informations préalables) est dans la plupart des cas précisé. De nombreux projets sont en outre localisés de façon précise sur la carte du plan directeur. Les éléments qui lient les autorités sont les déterminations mises en évidence, dans le texte, par une trame de fond colorée (*Beschlüsse*), ainsi que les projets désignés, dans la légende des cartes thématiques, comme faisant partie intégrante du contenu du plan directeur (*Richtplanaussage*), pour autant qu'ils soient classés dans les catégories «coordination réglée» ou «coordination en cours».

Comme d'autres cantons, celui d'Argovie examine au cas par cas, indépendamment des projets explicitement ou implicitement visés, et en application directe de l'article 8 alinéa 2 LAT, s'il convient, en vertu de la doctrine, de la jurisprudence et de la pratique cantonale, de faire figurer un projet dans le plan directeur.

##### **3.2.2 Canton de Berne**

Le canton de Berne se prononce de façon assez détaillée sur la problématique des grands projets. Il mentionne les «projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement» dès

l'introduction de son plan directeur. Comme dans d'autres cantons, les critères appliqués par le canton de Berne pour déterminer quels sont les projets concernés ne sont en principe pas quantitatifs – quoique les projets générant un trafic important fassent par exemple exception –, mais se fondent sur l'existence d'un intérêt cantonal. Le canton énumère de façon non exhaustive les cas dans lesquels un tel intérêt est en jeu. Il dresse en outre, dans son plan directeur, une liste indicative des catégories de projets qui ont, par nature, des incidences importantes sur le territoire et l'environnement. Le texte précise toutefois que l'importance d'un projet pour le territoire et l'environnement et, partant, la nécessité de l'inscrire dans le plan directeur, doivent être évaluées au cas par cas. On trouve sur le site Internet du canton une liste des grands projets actuellement traités dans le plan directeur<sup>37</sup>.

À l'instar des cantons du Valais et de Fribourg, retenus dans la présente étude, le canton de Berne figure parmi ceux qui traitent les grands projets dans des fiches, appelées ici «fiches de mesures». Celles-ci contiennent des principes d'aménagement et des consignes spécifiques à chaque projet. Elles renseignent aussi sur l'état de la coordination. Les possibilités de localiser géographiquement les contenus du plan directeur varient beaucoup d'un domaine à l'autre. Certaines mesures concernent des sites concrets qui sont désignés, de façon contraignante pour les autorités, dans des cartes thématiques figurant au verso des fiches. D'autres mesures ou objectifs portent sur des axes ou espaces géographiques qui peuvent être tout au plus esquissés. Une troisième catégorie de mesures et d'objectifs énoncent des «règles du jeu» applicables à un domaine précis, ce qui exclut toute représentation cartographique.

### 3.2.3 Canton de Fribourg

Le canton de Fribourg traite lui aussi expressément – et en détail – des grands projets dans son plan directeur. Dans le volet stratégique du plan, il explique répondre au mandat législatif en la matière (art. 8 al. 2 LAT) en inscrivant dans ce même plan les «projets à fort impact sur le territoire et l'environnement». Il précise ensuite dans quels cas de figure des fiches ont été élaborées. Les critères appliqués sont ici la nécessité de procéder à des classements en zone à bâtir ou à des changements d'affectation sur une surface de plus de 3 hectares, la nécessité de créer plus de 1500 places de stationnement, le fait que le projet concerné soit mentionné et cofinancé dans un projet d'agglomération, la nécessité d'une coordination intercantonale ou fédérale, le fait que le projet concerné soit pris en compte dans une étude, un plan sectoriel ou un inventaire cantonal ou fédéral et le fait que le type de projet concerné figure dans la liste indicative dressée dans le guide de l'ARE.

Les grands projets sont coordonnés dans le volet opérationnel du plan directeur. Ce volet est subdivisé en quatre chapitres intitulés respectivement «Urbanisation et transport», «Mobilité», «Espace rural et naturel» et «Environnement». Pour chaque thème sont définis les objectifs et principes applicables, ainsi que les modalités de mise en œuvre qui déterminent la répartition et la coordination des tâches entre cantons, régions, communes et Confédération. À l'instar des cantons de Berne et du Valais, celui de Fribourg travaille à l'aide de fiches – appelées ici «fiches de projet» –, mais chacune d'entre elles est consacrée à un projet spécifique, contrairement à d'autres cantons où les projets sont regroupés par thèmes. De fait, le plan directeur cantonal fribourgeois compte pas moins de 72 fiches relatives à des grands projets. Chacune comporte une carte, une description du projet, une justification de sa localisation, une description des contraintes à prendre en compte et des informations concernant la procédure et la poursuite des travaux. L'état de la coordination y est également indiqué («informations préalables», «coordination en cours» ou «coordination réglée»).

---

<sup>37</sup> Voir [www.be.ch/plandirecteur](http://www.be.ch/plandirecteur) > Explications

### 3.2.4 Canton des Grisons

Le canton des Grisons se prononce sur la problématique des «projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement au sens de l'article 8 alinéa 2 LAT» au chapitre 2 de son plan directeur, consacré à la politique cantonale d'organisation territoriale. Sont ici mentionnés, à titre d'exemples, les projets relevant des domaines de l'urbanisation (pôles de développement «activités» et «logement»; zones d'activités stratégiques), du tourisme (terrains de golf; extension des domaines skiables), des transports (routes nationales et cantonales), de l'énergie (parcs éoliens; lignes à haute tension; centrales hydroélectriques) et du paysage (revitalisations de cours d'eau).

Comme dans la plupart des autres cantons, le plan directeur grison ne fixe pas de limites chiffrées pour déterminer si tel ou tel projet doit y être ancré. Le canton relève que la notion d'«incidences importantes» doit faire l'objet d'une appréciation qualitative, de telles incidences étant par exemple susceptibles d'exister lorsqu'un projet occupe une surface importante, qu'il occasionne de fortes atteintes à l'environnement et à la nature ou qu'il génère d'importants flux de trafic. Les projets concernés requièrent en général d'importants efforts de coordination, d'où la nécessité de les inscrire dans le plan directeur cantonal. Ces projets sont en principe traités dans les différents chapitres thématiques du plan. La section 2.4, elle, aborde la problématique des grands projets de manière générale et définit la marche à suivre pour ceux qui ne trouvent leur place dans aucun chapitre thématique. Il est précisé que, si le plan directeur ne comporte pas de dispositions correspondant au caractère du projet à traiter, c'est le canton qui détermine la démarche de planification à adopter.

### 3.2.5 Canton du Valais

Le canton du Valais précise lui aussi dès l'introduction de son plan directeur que celui-ci localise les «projets ayant des effets importants sur l'organisation du territoire». Comme dans les cantons de Berne et de Fribourg, ces projets sont traités dans des fiches, appelées ici «fiches de coordination». Ils sont classés dans les catégories «coordination réglée», «coordination en cours» ou «information préalable», le canton définissant à cet égard, pour chaque projet, les «conditions à respecter pour la coordination réglée».

Conformément au «Complément au guide de la planification directrice» publié par l'ARE, le canton précise, dans son plan directeur, que les «incidences importantes sur le territoire et l'environnement» peuvent notamment se traduire par une importante consommation de surfaces, par la présence d'intérêts divergents quant à l'utilisation du sol, par l'influence importante du projet sur l'occupation du territoire et l'approvisionnement du canton en biens et en services, par la génération d'importants flux de trafic, par des pertes importantes de surfaces agricoles ou par de fortes atteintes à l'environnement, à la nature ou au paysage. Selon le canton, les seuils fixés pour les projets ayant de telles incidences correspondent en principe à ceux définis pour les installations soumises à EIE.

### 3.2.6 Canton de Zoug

Dans son plan directeur, le canton de Zoug ne se prononce pas explicitement sur les grands projets visés à l'article 8 alinéa 2 LAT. Il faut cependant noter que la version actualisée du plan fait, pour simplifier, l'économie des explications complémentaires, et ne comporte que les éléments contraignants (sur fond bleu). Les grands projets inscrits dans le plan directeur zougais sont de même nature que dans les autres cantons. Dans le rapport d'examen qu'il a rendu dans le cadre de la procédure d'approbation du plan au titre de l'article 38a alinéa 2 LAT, toutefois, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a invité le canton à compléter les dispositions relatives aux installations générant un

trafic important (IGT)<sup>38</sup>. Il s'agit à cet égard de définir des critères pertinents pour déterminer dans quels cas on a affaire à des IGT et à quelles conditions celles-ci peuvent être admises. Le canton a fait savoir qu'il s'acquitterait de ce mandat dans le cadre de sa conception en matière de mobilité, dont l'adoption est prévue en 2021.

Le canton de Zoug examine lui aussi au cas par cas, en application directe de l'article 8 alinéa 2 LAT, s'il convient, en vertu de la doctrine, de la jurisprudence et de la pratique cantonale, de faire figurer un projet dans le plan directeur. Pour ce faire, il se base, entre autres, sur le fait que le projet en question revête, ou non, une importance cantonale.

### 3.2.7 Canton de Zurich

Comme la plupart des cantons étudiés, celui de Zurich précise, dans les premières pages de son plan directeur, que la question de savoir si un projet doit être inscrit dans ce même plan est examinée à l'aune des incidences qu'il exerce sur le territoire et l'environnement et des efforts de coordination qu'il requiert. Un projet est réputé relever du plan directeur s'il remplit au moins un des critères suivants:

- Sur le plan spatial: L'implantation du projet a des incidences considérables sur le développement territorial, en particulier sur l'utilisation du sol, les transports, l'urbanisation ou l'environnement.
- Sur le plan organisationnel: L'implantation du projet affecte d'autres activités à incidences spatiales ou implique la participation de différents acteurs ayant des intérêts divergents.
- Sur le plan politique: L'implantation du projet s'inscrit dans le long terme, mobilise des moyens financiers considérables, a des répercussions difficiles à évaluer ou apparaît, pour d'autres raisons, politiquement controversée.<sup>39</sup>

De fait, le canton de Zurich traite, lui aussi, divers grands projets dans son plan directeur. Il n'énonce toutefois pas d'autres critères y afférents, de tels critères pouvant tout au plus découler de la pratique développée dans les différents domaines sectoriels. Les projets d'importance régionale sont, quant à eux, traités dans les plans directeurs régionaux.

Les projets figurant dans le plan directeur cantonal zurichois ne sont pas classés dans les catégories «informations préalables», «coordination en cours» ou «coordination réglée», le canton partant du principe que, sauf indication contraire, tous les projets inscrits dans le plan ont atteint le stade de la coordination réglée au sens de l'article 15 alinéa 2 OAT.

## 3.3 Projets spécifiques par domaines

Ce chapitre montre comment les cantons appréhendent les projets spécifiques. Ceux-ci sont classés dans les cinq domaines suivants: urbanisation, tourisme, transports, approvisionnement / élimination des déchets et paysage. Il n'est pas possible de dresser ici une liste exhaustive des grands projets traités dans chaque canton – ce qui n'aurait d'ailleurs pas vraiment d'utilité. En revanche, il s'agit d'étudier, dans chaque domaine, un maximum de projets différents, mais représentatifs. Chacun des chapitres suivants s'ouvre par une description succincte du domaine concerné, que complète un tableau synoptique. On notera, à cet égard, que certains projets pourraient être attribués à plusieurs domaines thématiques, et que les cantons les font parfois figurer dans des chapitres différents de leurs plans directeurs respectifs. La structure de ces plans varie d'un canton à l'autre, de telles différences sont inévitables.

<sup>38</sup> ARE, Richtplan Kanton Zug : Prüfungsbericht zur Genehmigung durch den Bundesrat vom 1.5.2019, p. 12.

<sup>39</sup> Plan directeur du canton de Zurich, «Stellenwert des kantonalen Richtplans», p. 2.

### 3.3.1 Grands projets dans le domaine de l'urbanisation

Dans les chapitres des plans directeurs consacrés à l'urbanisation figurent, d'une part, des périmètres d'une certaine étendue, comme les pôles de développement du canton de Berne ou les zones stratégiques d'activités économiques (*strategische Arbeitsplatzgebiete*) du canton des Grisons<sup>40</sup>; d'autre part, les projets spécifiques comme les installations générant un trafic important (IGT) ou les constructions et installations d'intérêt public.

	Argovie	Berne	Fribourg	Grisons	Valais	Zoug	Zurich
Pôles «logement» (périmètres)							
Pôles «activités économiques» (périmètres)							
Installations générant un trafic important (projets spécifiques)							
Aires destinées aux gens du voyage (projets spécifiques)							
Constructions et installations d'intérêt public (projets spécifiques)							

Tableau 1: Le sujet est-il traité dans le plan directeur cantonal?

En **bleu clair**: projets traités par le biais de principes d'aménagement; en **bleu foncé**: projets aussi localisés géographiquement

#### *Pôles de développement / zones d'activités économiques*

Dans la planification directrice, les pôles de développement – qu'ils soient dévolus au logement, aux activités économiques ou à des équipements publics – revêtent une grande importance. Ils devraient en principe être implantés dans des endroits bien centrés et bien desservis, et requièrent une prise en compte rigoureuse des contraintes territoriales et environnementales. Comme mentionné plus haut, il ne s'agit pas là de projets «classiques» au sens de l'article 8 alinéa 2 LAT. Pour les périmètres dévolus aux activités économiques, les cantons se sont vu assigner un mandat spécifique, consistant à introduire un système de gestion des zones d'activités<sup>41</sup>. Cet aspect ne sera pas traité plus avant dans le présent rapport, mais les cantons doivent s'en préoccuper. Tous les cantons sélectionnés ont édicté, dans leur plan directeur, des dispositions relatives aux périmètres stratégiques dévolus au logement ou aux activités économiques.

Dans son plan directeur, le **canton d'Argovie** désigne des pôles de développement économique (ESP) d'importance cantonale et régionale, ainsi que des pôles «logement» (WSP). Comme dans la plupart des autres cantons étudiés, ces différents pôles sont régis par des principes de planification et localisés géographiquement, l'état de la coordination étant lui aussi indiqué pour chacun d'entre eux.

<sup>40</sup> La présente étude porte principalement sur les projets spécifiques, et non sur la délimitation, dans les plans directeurs, de périmètres destinés à des activités particulières. Le présent chapitre traitera cependant aussi, exceptionnellement, des périmètres dévolus aux activités économiques et au logement.

<sup>41</sup> Article 30a alinéa 2 OAT; voir à ce propos DTAP/DETEC, Directives techniques sur les zones à bâtir, Berne 2014, p. 10; ARE, Complément au guide de la planification directrice, Berne 2014, p. 10.

Le **canton de Berne** désigne, dans la fiche de mesures [C\\_04](#) de son plan directeur, des «pôles de développement cantonaux (PDE)» dont il décrit le profil (PDE «services»; PDE «activités»; zones stratégiques d'activités, réservées aux grands projets). Il désigne en outre les sites particulièrement importants, ainsi que ceux où des projets à forte fréquentation sont admis, voire déjà réalisés. L'état de la coordination est indiqué pour chaque PDE. Si les sites concernés sont simplement signalés par des points dans le plan directeur et sur la carte générale y afférente, le système d'information en ligne en indique également les périmètres.

Le **canton de Fribourg** désigne, dans son plan directeur, neuf secteurs stratégiques qu'il décrit dans des fiches et localise sur une carte.

Le plan directeur du **canton des Grisons** désigne, en plus des zones d'activités stratégiques réservées aux entreprises axées sur l'exportation, des zones d'activités qui sont situées soit en milieu urbain et suburbain, soit dans les régions rurales et touristiques, et qui sont principalement destinées aux entreprises industrielles et artisanales et, dans une moindre mesure, si les caractéristiques du site s'y prêtent, aux entreprises de services. Les activités à vocation publique y sont admissibles à certaines conditions. Toutes les zones d'activités recensées sont localisées sur la carte du plan directeur.

Le **canton du Valais** identifie, dans son plan directeur ([C.4](#) «Zones d'activités économiques»), des zones d'activités d'intérêt cantonal (ZAIC), qui sont localisées sur la carte générale du plan. Il s'agit là de sites stratégiques présentant un grand potentiel de développement, dans lesquels les projets peuvent être concrétisés à très brève échéance.

Le **canton de Zoug** délimite, sur la carte de son plan directeur, des zones de centralité (*Zentrumsgebiete*) dans lesquelles il s'agit de renforcer la qualité du bâti et de prendre des mesures visant, par exemple, à améliorer le réseau de mobilité douce, à créer et animer de nouveaux espaces publics ou à aménager l'espace-rue. Le canton désigne par ailleurs des secteurs destinés à être densifiés, ainsi que des secteurs prioritairement destinés aux activités économiques.

Le plan directeur du **canton de Zurich** prévoit lui aussi des zones de centralité (*Zentrumsgebiete*). Celles-ci englobent aussi bien les quartiers qui remplissent déjà la fonction de pôles d'importance cantonale dans les domaines de la formation, de la culture et de l'économie, que les secteurs à fort potentiel de transformation qui devraient aussi, grâce à une reconversion à long terme, assumer une telle fonction<sup>42</sup>.

### *Installations générant un trafic important (IGT)*

Tous les cantons étudiés traitent aussi, dans leurs plans directeurs, des installations générant un trafic important (IGT). Il s'agit là des constructions et installations qui ont, notamment en raison du trafic qu'elles induisent, des incidences importantes sur le territoire et l'environnement et qui doivent, de ce fait, figurer dans le plan directeur cantonal<sup>43</sup>. Entrent en général dans la catégorie des IGT les grands centres commerciaux, les marchés spécialisés et les équipements de loisirs, mais aussi, dans certains cas, les sites concentrant de nombreux emplois. De fait, la notion générique d'IGT recouvre la plupart des grands projets qui doivent, en vertu de l'article 8 alinéa 2 LAT, avoir été prévus dans les plans directeurs. La plupart des cantons définissent des seuils quantitatifs à partir desquels les IGT doivent figurer dans ces mêmes plans.

---

<sup>42</sup> Plan directeur du canton de Zurich, 2.3-1.

<sup>43</sup> OFEV/ARE, Installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le plan directeur cantonal. Recommandations pour la planification, Berne 2006, p. 9.

Le **canton d'Argovie** désigne des sites destinés aux activités générant un trafic important (qu'il s'agisse du transport de personnes ou de marchandises) et aux centres commerciaux de moyenne ampleur (S 3.1) – sites pour lesquels le plan directeur définit les procédures de planification et les exigences applicables.

Les sites qui génèrent plus de 1500 trajets automobiles par jour ou qui comportent plus de 300 places de stationnement ou plus de 3000 m<sup>2</sup> de surface de vente nette sont réputés générer un important volume de transport de personnes. Les nouveaux sites de cette catégorie sont en principe admissibles dans les zones centres (*Kerngebiete*) et les zones de centralité (*Zentrumsgebiete*) des périmètres de développement urbains et des centres ruraux, ainsi que dans les pôles de développement économique (ESP) où la priorité est accordée à de telles activités. Dans les autres secteurs, l'inscription de tels sites dans le plan directeur au titre d'éléments de coordination réglée est requise dès lors que l'une des valeurs seuils susmentionnées est dépassée, mais n'est possible que s'il est démontré que le site en question est adéquat. Ces critères permettent de répondre au développement territorial différencié préconisé dans le projet de territoire cantonal, ainsi qu'aux impératifs de coordination entre urbanisation et transports. Le plan directeur désigne et localise actuellement dix sites générant un important volume de transport de personnes. Il s'agit là de centres d'achats et de centres commerciaux spécialisés. Pour les centres commerciaux de moyenne ampleur et les sites générant un important volume de transport de marchandises, c'est la procédure de plan d'affectation qui est déterminante.

Le **canton de Berne**, qui parle de «projets générant une importante fréquentation (PIF)», établit, en la matière, la distinction entre les sites d'importance cantonale et ceux d'importance régionale. Les premiers sont désignés dans le plan directeur cantonal (B\_01); les seconds, dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Les PIF occasionnant plus de 5000 trajets (trafic journalier moyen [TJM]) ne sont admis que dans les sites d'importance cantonale, ceux générant entre 2000 et 4'999 trajets TJM pouvant être implantés dans des sites d'importance soit cantonale, soit régionale. Les sites d'importance cantonale existants sont recensés dans une liste où figure chaque fois le nombre de trajets maximal autorisé.

Le **canton de Fribourg** traite des «grands générateurs de trafic» dans la fiche T106 de son plan directeur. Entrent dans cette catégorie les projets touristiques et de loisirs et les entreprises occasionnant plus de 2000 trajets motorisés par jour (les poids lourds comptant double). Le canton se limite toutefois à définir, pour ces grands générateurs de trafic, des principes généraux. Les différents projets sont traités dans des fiches spécifiques (p. ex. centres commerciaux, équipements de tourisme et de loisirs, zones d'activités). Est considéré comme «centre commercial à fort impact territorial» tout projet remplissant au minimum un des critères suivants: génération de plus de 2000 trajets motorisés par jour (les poids lourds comptant double); surface de vente supérieure à 3000 m<sup>2</sup> dans un même bâtiment ou une même zone d'affectation; offre de plus de 200 places de stationnement. Des principes de planification sont édictés tant pour les centres commerciaux à fort impact territorial que pour les «autres centres commerciaux».

Le **canton des Grisons** ne traite pas des IGT de façon aussi détaillée que les autres cantons. Il mentionne toutefois expressément les grands centres commerciaux spécialisés tels que magasins de meubles, de décoration, de bricolage et de produits de construction (5.2.4), qui occupent de grandes surfaces et génèrent un trafic motorisé considérable. Implanter de tels équipements dans les centres de localité se révèle souvent impossible ou inopportun. En vertu des principes énoncés dans le plan directeur cantonal, l'emplacement des centres d'achats doit être choisi de manière à ce qu'il influe positivement sur la structure d'approvisionnement préexistante et à ce qu'il contribue à renforcer l'attractivité commerciale et fonctionnelle du centre (centre-ville ou centre de localité). Il convient d'éviter d'implanter les centres d'achats en dehors des centres de localité, par exemple au niveau des sorties ou des bretelles autoroutières, ou aux entrées de localité sans relation avec le centre commer-

çant. Le canton renvoie, pour la désignation des emplacements appropriés, aux plans directeurs régionaux.

Le **canton du Valais** se prononce de façon très détaillée sur les installations générant un trafic important. Dans la fiche [C.7](#) de son plan directeur, il précise que les IGT nécessitent des surfaces importantes pour les constructions et les voies de circulation, présentent une densité d'occupation et une concentration d'activités élevées, engendrent des nuisances environnementales (pollution de l'air, bruit), exercent un impact non négligeable sur le paysage et ont une influence prépondérante sur le développement de l'urbanisation. Le rayon d'attractivité des IGT dépasse les limites communales, voire même cantonales. Le terme d'IGT recouvre notamment les grands centres d'achat, les installations sportives ou de loisirs d'importance cantonale, ainsi que les installations regroupant ces différentes fonctions sous un même toit. Les centres d'achat sont considérés comme des IGT dès lors que leur surface de vente dépasse 2000 m<sup>2</sup>. Les centres de distribution et les marchés de gros accessibles au public sont assimilés à des centres d'achat. Les installations sportives d'importance cantonale comprennent les grands stades et les patinoires (y c. les infrastructures nécessaires à l'accueil des spectateurs et à l'entretien), ainsi que les complexes sportifs (unités de planification ou de construction) qui ont une grande importance économique et un rayon d'attraction cantonal, voire supracantonal. Les installations de loisirs d'importance cantonale comprennent les centres de divertissement (p. ex. cinémas multiplexes, casinos, parcs de loisirs) ou de culture (p. ex. musées, théâtres, salles de concert) qui ont une certaine importance économique et un rayon d'attraction cantonal, voire supracantonal. Sont notamment pris en considération les salles de spectacle de plus de 400 places assises, les musées comportant plus de 7500 m<sup>2</sup> de surfaces d'exposition et les salles polyvalentes pouvant accueillir plus de 1000 personnes. Les grandes entreprises pourvoyeuses d'emplois, les grandes infrastructures touristiques et de sports d'hiver (pistes de ski) et les interfaces de transport (places de gare, parkings-relais, aéroports) qui génèrent aussi un trafic important sont traitées dans d'autres fiches du plan directeur cantonal. Le canton du Valais renonce à localiser les IGT déjà réalisées et classe actuellement trois projets dans la catégorie «information préalable».

Comme déjà mentionné au point 3.2.6, l'ARE a invité le **canton de Zoug** à compléter son plan directeur par des dispositions relatives aux IGT<sup>44</sup>. Au chapitre [S 4.1](#), consacré aux sites destinés aux centres d'achats et aux centres commerciaux spécialisés, le plan directeur zougais stipule que les équipements de ce genre doivent «se concentrer» dans les zones centres ou les secteurs bien servis – ce qui, d'après l'ARE, ne suffit pas pour satisfaire aux exigences de la Confédération.

Le **canton de Zurich** traite des IGT au chapitre «Transports» de son plan directeur. Il y définit ces mêmes IGT comme des objets isolés ou des installations comportant plusieurs bâtiments reliés sur le plan spatial ou de la desserte, qui ont des incidences importantes sur l'organisation du territoire et sur l'environnement et qui génèrent, au moins 100 jours par année, plus de 3000 trajets automobiles (somme des arrivées et des départs) ([4.5](#)). Le canton n'aborde toutefois la problématique des IGT que sous l'angle de la desserte et du stationnement, sans désigner de sites d'implantation concrets.

### *Aires destinées aux gens du voyage*

La plupart des cantons étudiés traitent, dans leurs plans directeurs, des aires de stationnement destinées aux gens du voyage. Comme les incidences des aires de séjour ne dépassent en général pas les

---

<sup>44</sup> Mandat pour une prochaine adaptation du plan directeur: Le canton devra, au plus tard lors de la mise en œuvre de sa conception en matière de mobilité, compléter son plan directeur par une section consacrée aux installations générant un trafic important. Il s'agit à cet égard de définir des critères pertinents pour déterminer dans quels cas on a affaire à des IGT et à quelles conditions celles-ci peuvent être admises.

limites communales, il n'est en principe pas impératif de les faire figurer dans le plan directeur cantonal. De fait, ce sont principalement les aires de transit qui sont – selon leurs dimensions et leur situation – concernées<sup>45</sup>. Les cantons se bornent toutefois souvent à formuler, à ce sujet, des réflexions conceptuelles, sans désigner les différentes aires de stationnement dans leurs cartes ni en assurer la coordination spatiale.

Dans le **canton d'Argovie**, cinq aires de transit et de séjour existantes et une nouvelle aire de transit font l'objet d'une coordination réglée. Sont par ailleurs inscrites dans le plan directeur, à titre d'informations préalables, une nouvelle aire de séjour et une nouvelle aire de transit (S. 4.1).

Le **canton de Berne** désigne les aires de stationnement destinées aux gens du voyage dans la fiche D\_08 de son plan directeur. Huit aires de séjour et de transit sont localisées sur une carte – les aires existantes au titre de «données de base», les nouvelles au titre de «coordination en cours» ou de «coordination réglée». Une aire de transit supplémentaire pour les gens du voyage étrangers devrait être désignée dans le cadre des adaptations apportées au plan directeur en 2020.

Le **canton de Fribourg** met actuellement deux sites à la disposition des gens du voyage. Dans son plan directeur (T126), il s'engage à répondre à la demande formulée par les gens du voyage suisses d'agrandir les terrains mis à leur disposition ou de trouver un autre site propice. Si une nouvelle aire devait être ouverte, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions en assurerait la planification par une modification du plan directeur cantonal et, subsidiairement aux instruments de planification communaux, par l'établissement d'un plan d'affectation cantonal.

Le **canton des Grisons** compte actuellement sept aires de transit et de séjour, dont une est destinée aux gens du voyage étrangers (Domat Ems). La problématique est traitée dans le cadre d'une collaboration directe entre canton et communes d'accueil, ce qui permet de tirer profit des occasions qui se présentent. De fait, le plan directeur cantonal ne se prononce pas sur les aires de stationnement pour gens du voyage. Le prochain rapport quinquennal sur l'état de la mise en œuvre des mesures prises en faveur des gens du voyage et sur les besoins et requêtes exprimés par ceux-ci est sur le point de paraître (début 2021).

Le **canton du Valais** prévoit, sur son territoire, trois aires de stationnement – en l'occurrence trois aires de transit – pour les gens du voyage (C.10). Il énonce pour cela un certain nombre de principes et décrit la marche à suivre. Deux des aires prévues sont inscrites dans le plan directeur à titre d'«information préalable» et la troisième, à titre de «coordination en cours». Le canton définit clairement les conditions à remplir pour qu'une aire de stationnement puisse être classée dans la catégorie «coordination réglée», l'une d'entre elles étant que l'aire en question se situe dans une commune de la plaine du Rhône.

Le plan directeur du **canton de Zoug** impose au canton et aux communes de créer une aire de transit pour les gens du voyage (S 1.7). Celle-ci a, en fait, déjà été réalisée, mais sans avoir encore été localisée dans le plan.

Le **canton de Zurich** stipule, dans son plan directeur, que la pérennité des quatre aires de séjour et des huit aires de transit aménagées dans le canton doit être assurée par des mesures d'aménagement, et qu'une aire de séjour et cinq aires de transit supplémentaires doivent être désignées (2.5). Ces travaux sont en cours.

---

<sup>45</sup> Voir aussi ATF 129 II 321, où le Tribunal fédéral rappelle, en lien avec les aires de stationnement destinées aux gens du voyage, que les projets dont les dimensions ou les incidences sur la planification locale ou l'environnement sont importantes, doivent être prévus dans les plans d'aménagement (plans d'affectation et, le cas échéant, plan directeur cantonal).

### *Constructions et installations d'intérêt public*

Le plan directeur du **canton d'Argovie** mentionne, à titre de constructions et installations d'intérêt public, les écoles supérieures, les hôpitaux, les bâtiments des entreprises de service public, les installations de sport et loisir et les bâtiments de l'administration. Ne sont inscrits dans le plan directeur que les projets de construction qui requièrent une coordination spatiale ou qui doivent, en vertu d'une disposition légale, faire l'objet d'une coordination réglée. Les constructions et installations existantes revêtent le statut de données de base et ne sont pas mentionnées dans le plan. Y figurent en revanche, au titre de coordination réglée, les nouvelles constructions et extensions destinées aux hautes écoles spécialisées, aux écoles professionnelles et aux écoles du secondaire II, à un stade et à une grande salle de sport, ainsi qu'à l'Institut Paul Scherrer. S'y ajoutent deux projets recensés à titre d'informations préalables.

Le **canton de Berne** traite des constructions et installations publiques dans des fiches de mesures spécifiques. Ainsi le périmètre des campus des hautes écoles est-il par exemple délimité dans des cartes (C\_26). D'autres fiches sont consacrées au «Switzerland Innovation Park» de Bienne (C\_24), au développement de l'Université de Berne (avec la localisation de ses différents pôles en ville de Berne; C\_16), ainsi qu'à la création des conditions spatiales de mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire (C\_25).

Le **canton de Fribourg** regroupe, dans la catégorie «infrastructures publiques d'importance cantonale», les infrastructures hospitalières, les infrastructures d'enseignement du degré secondaire II, les infrastructures de la formation tertiaire et les bâtiments de l'administration cantonale (T118). Il désigne également les infrastructures publiques d'importance régionale et locale. Le plan directeur prévoit que le canton se dote d'un plan sectoriel cantonal pour identifier les besoins en infrastructures publiques d'importance cantonale et pour planifier les zones d'intérêt public nécessaires pour les 15 à 20 prochaines années, en les localisant sur le territoire. Afin de répondre aux exigences de la Confédération, toute infrastructure publique doit être implantée à l'intérieur du territoire urbanisable défini dans le plan directeur cantonal<sup>46</sup>. Le canton renvoie par ailleurs aux autres chapitres du plan directeur, les infrastructures publiques relevant du domaine du tourisme et des loisirs étant par exemple traitées dans la rubrique «Implantation d'équipements de tourisme et de loisirs».

Dans le **canton des Grisons**, les régions établissent, dans le cadre de leur projet de territoire régional, un concept d'implantation des équipements publics supracommunaux (formation, sport, santé, etc.) destiné à aider les communes à évaluer leurs besoins en zones d'utilité publique. Intégrés aux plans directeurs régionaux, ces concepts d'implantation doivent tenir compte de la structure polycentrique définie dans le plan directeur cantonal.

Le **canton du Valais** désigne par la notion d'«installations d'intérêt public» les infrastructures publiques nécessaires au bon fonctionnement de la vie socio-économique d'une commune, d'un ensemble de communes ou d'une région (C.8). Il s'agit notamment des centres administratifs (p. ex. postes, banques), des commerces de moins de 2000 m<sup>2</sup> de surface de vente, des centres scolaires, des centres hospitaliers et structures de soins de longue durée (p. ex. centres médico-sociaux, établissements médico-sociaux, foyers de jour), des infrastructures sportives et culturelles d'importance communale ou régionale, ainsi que des centres de requérants d'asile. Par le terme d'installations d'intérêt public sont donc principalement désignées les entreprises et infrastructures garantissant une

---

<sup>46</sup> Le canton justifie cette manière de procéder comme suit: «Dans le cas contraire, le plan directeur cantonal devrait chaque fois être adapté par le biais d'une procédure de longue durée et qui mobilise beaucoup de ressources. Afin d'éviter que les communes, les régions et le canton se retrouvent potentiellement bloqués dans la planification et la réalisation des infrastructures publiques nécessaires, l'élaboration d'un plan sectoriel s'avère être la solution la plus indiquée. [...] Si le plan sectoriel démontrait le besoin de planifier des zones au-delà du territoire urbanisable, le plan directeur cantonal pourrait être adapté en une fois afin d'en tenir compte.»

offre de prestations minimales, en particulier dans les petites communes. La fiche correspondante ne comporte pas de prescriptions spécifiques. Pour ce qui est des projets nécessitant une coordination dans le plan directeur, elle renvoie aux autres fiches concernées (IGT, interfaces de transport, aires de stationnement pour gens du voyage, zones d'activités économiques, etc.).

Dans le plan directeur du **canton de Zoug** figurent – en plus des principes de planification édictés – divers projets publics d'importance supracommunale, qui sont classés tantôt dans la catégorie «information préalable», tantôt dans la catégorie «coordination réglée». Il s'agit notamment de bâtiments hospitaliers et administratifs, d'écoles du secondaire II et de hautes écoles spécialisées (S 9.2).

Le **canton de Zurich** consacre un chapitre spécifique de son plan directeur aux constructions et installations d'intérêt public (chapitre 6). Il précise que les nouvelles constructions, extensions, relocalisations, transformations, suppressions et évaluations de sites prévues dans les domaines de la formation et de la recherche, de la santé, de la culture, du sport, des foires et congrès et des autres services publics doivent figurer comme projets dans le texte et la carte du plan directeur, pour autant qu'elles soient d'importance cantonale, qu'elles aient des incidences importantes sur l'organisation du territoire et l'environnement, ou qu'elles requièrent une coordination avec d'autres projets faisant l'objet d'une coordination réglée. Les projets sont classés en fonction de leur échéance de réalisation: ceux à court terme sont censés être réalisés dans un délai de 10 ans, ceux à moyen terme, dans un délai de 10 à 20 ans et ceux à long terme, dans un délai de 20 à 30 ans ou plus. Par ailleurs, des études d'aménagement transversales doivent être élaborées (p. ex. sous forme de masterplans) pour les secteurs qui possèdent un potentiel urbanistique particulier, qui requièrent d'importants efforts de coordination et de gestion et qui présentent une grande densité de constructions et installation publiques d'importance cantonale. Les périmètres correspondants sont délimités dans la carte du plan directeur. Il existe, au sein de chaque périmètre, une certaine marge de manœuvre en matière de conception des projets. Si les éléments-clés des études d'aménagement sont repris dans le plan directeur, il n'est pas nécessaire d'y faire figurer les projets spécifiques.

### 3.3.2 Grands projets dans les domaines du tourisme, de la détente et des loisirs

Tourisme, détente et loisirs sont des domaines dans lesquels de nombreux projets doivent être coordonnés en amont dans les plans directeur cantonaux en raison de leurs importantes incidences sur le territoire et l'environnement. On mentionnera notamment les stations touristiques, les domaines skiables et leurs infrastructures<sup>47</sup>, les terrains de golf, les grands centres sportifs<sup>48</sup> et les autres équipements de loisirs à forte affluence et de grande étendue. Comme il n'est pas possible d'analyser ici en détail tous les grands projets concernés, on examinera d'abord comment les cantons retenus les appréhendent en général, puis on s'intéressera, à titre d'exemple, à la problématique spécifique des terrains de golf. On notera du reste que certaines installations évoquées dans ce chapitre pourraient aussi être traitées dans d'autres sections du présent rapport (p. ex. dans celles consacrées aux constructions et installations d'intérêt public, aux installations générant un trafic important ou au paysage), ou qu'elles figurent, dans certains cantons, dans d'autres chapitres du plan directeur.

---

<sup>47</sup> Voir à ce propos l'article 11 alinéa 1 lettre d de l'ordonnance sur les installations à câbles (OICa), qui exige que la demande d'approbation des plans soit accompagnée d'un «rapport attestant que le projet a été coordonné avec l'aménagement du territoire, notamment quant à sa conformité avec les plans directeurs et les plans d'affectation». Cela suggère que les installations à câbles doivent avoir été prévues dans le plan directeur.

<sup>48</sup> Voir à ce propos la Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN), qui enjoint les cantons de tenir compte de manière appropriée, dans le cadre de leur planification directrice, des intérêts du sport dans des sites naturels et paysagers adaptés aux activités sportives.

	Argovie	Berne	Fribourg	Grisons	Valais	Zoug	Zurich
Zones de détente							
Domaines skiabiles							
Stations touristiques							
Terrains de golf							
Installations sportives diverses							

Tableau 2: Le sujet est-il traité dans le plan directeur cantonal?

En **bleu clair**: projets traités par le biais de principes d'aménagement; en **bleu foncé**: projets aussi localisés géographiquement

### Différents grands projets dans les domaines du tourisme, de la détente et des loisirs

Le **canton d'Argovie** édicte des principes et consignes de planification pour les installations de sport et de loisir situées hors du territoire urbanisé (L 2.7). Il relève par exemple que les terrains de golf ont des incidences spatiales particulièrement importantes, parce qu'ils occupent souvent de vastes surfaces et qu'ils sont, par nature, aménagés dans des sites attractifs sur le plan paysager. Le plan directeur recense, à titre de données de base, les installations de sport et de loisir existantes, en précisant que celles-ci ne nécessitent pas de déterminations supplémentaires. Un ancrage dans le plan directeur est requis pour les projets d'installations fixes suivants: les nouveaux terrains de golf à neuf trous ou davantage, l'extension des terrains de golf existants pour en faire des terrains à neuf trous ou davantage, les nouveaux circuits de course ou d'entraînement pour sports motorisés situés hors du réseau routier ainsi que les nouvelles installations de sport et de loisir générant d'importants flux de transport de personnes ou nécessitant des surfaces importantes. Toutes les autres installations peuvent être traitées dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation communaux.

Le **canton de Berne** précise, dans l'introduction de son plan directeur, que «l'importance considérable du tourisme pour l'économie bernoise et la nécessité de coordonner les installations qu'il requiert avec les intérêts de protection de la nature et du paysage représentent un défi de taille dans le domaine de l'aménagement du territoire»<sup>49</sup>. Le canton énonce les principes applicables au développement touristique, définit les exigences applicables aux programmes régionaux de développement touristique et désigne des zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente importantes pour le canton (C\_23). Le plan directeur cantonal recense actuellement 22 zones de ce type, que ce soit à titre de coordination réglée ou de coordination en cours. Il charge par ailleurs les régions ou les conférences régionales de coordonner, dans leurs propres plans directeurs, les projets qui ont des répercussions supracommunales (p. ex. les itinéraires VTT) ou un rayonnement régional (p. ex. les installations pour VTT ou les pistes de luge d'été), en tenant compte de la stratégie de développement touristique établie par le canton. Les sites destinés aux centres de villégiature ne sont pas désignés dans le plan directeur cantonal, le canton se limitant à préciser que ces centres doivent être conformes aux programmes régionaux de développement touristique (besoins/dimensions, complément judicieux à l'offre touristique) et doivent impérativement figurer au titre d'éléments de coordination réglée dans les plans directeurs régionaux.

<sup>49</sup> Plan directeur du canton de Berne, Introduction, p. 4.

Le **canton de Fribourg** désigne, dans son plan directeur, des pôles touristiques cantonaux et régionaux dans lesquels peuvent être implantés les équipements touristiques et de loisirs d'importance cantonale ou régionale (T110). Des fiches de projet indiquant l'état de la coordination sont notamment consacrées au parc VTT Hapfere (P0501), à l'extension des domaines skiables, sentiers VTT et Via Ferrata de Moléson-sur-Gruyères (P0502), à l'extension du Papilliorama (P0512), à des extensions de domaines skiables et à d'autres infrastructures.

Le **canton des Grisons** consacre un chapitre spécifique de son plan directeur au tourisme (chapitre 4). Il définit des périmètres destinés aux activités récréatives intensives, à l'intérieur desquels il est en principe possible de réaliser des infrastructures de transport touristiques. Le canton stipule en outre que les équipements touristiques doivent être implantés, au sein de ces périmètres, dans des sites clairement délimités et bien desservis (à proximité des stations aval ou amont des infrastructures de transport touristiques, ou à proximité des restaurants de montagne). Ces sites figurent, à titre de données de base ou de coordination réglée, sur une carte du plan directeur. Ce dernier comporte par ailleurs une liste d'objets où sont aussi mentionnés les périmètres de détente intensifs d'importance régionale. Les périmètres d'importance locale ne figurent en revanche pas dans le plan directeur. Le canton traite aussi des «installations de loisir spéciales» telles que terrains de golf, campings, établissements de bains et autres parcs thématiques (4.4). Du fait de leurs effets sur le territoire (superficie, intensité de l'utilisation du sol, physionomie du paysage, transports) et sur l'environnement (sols, flore et faune, bruit et pollution atmosphérique), ces installations sont potentiellement sources de conflits avec l'agriculture, la forêt, la protection de la nature et du paysage, les espaces vitaux pour le gibier, les eaux superficielles ou d'autres types d'activités récréatives. La planification des installations de loisir spéciales relève néanmoins, en premier lieu, de la compétence des régions et des communes, même si la collaboration entre associations régionales et canton gagnera aussi en importance dans ce domaine. Les principes énoncés dans le plan directeur cantonal ne font que définir le cadre applicable aux conceptions et dispositions régionales.

En tant que canton touristique, le **canton du Valais** consacre un chapitre spécifique à la thématique «Tourisme et loisirs» (chapitre B). Celui-ci comporte des fiches traitant, entre autres, de l'hébergement touristique (B.2), des domaines skiables (B.4) et des terrains de golf (B.5). Le canton y définit les exigences à remplir pour qu'un projet puisse être classé dans la catégorie «coordination réglée». Dans les fiches de coordination «Camping» (B.3) et «Mobilité douce de loisirs» (B.6), il énonce un certain nombre de principes généraux et d'instructions quant à la marche à suivre. Les grands projets d'hébergement touristique dont l'emprise est supérieure à 10'000 m<sup>2</sup> et qui nécessitent un rapport d'impact au sens de l'OEIE doivent être classés dans la catégorie «coordination réglée» avant que les procédures subséquentes de plan d'affectation et d'autorisation de construire puissent être engagées. À cet effet, il doit être prouvé que le projet remplit certaines conditions et critères de localisation (B.2). Il en va de même pour les projets d'extension et de liaison de domaines skiables ayant des effets importants sur l'organisation du territoire et l'environnement (B.4).

Le plan directeur du **canton de Zoug** désigne des pôles «détente» d'importance cantonale (L 11.1), où sont censées se concentrer les nouvelles constructions et installations destinées aux activités récréatives, sportives et de loisir. Les activités intensives y sont toutefois expressément déclarées indésirables. Le plan directeur recense actuellement douze pôles de ce type, les projets relevant des catégories «informations préalables» et «coordination en cours» n'y étant pas inscrits. Le canton ne se prononce pas sur la thématique du tourisme.

Le **canton de Zurich** désigne lui aussi, sur la carte de son plan directeur, des périmètres de détente d'importance cantonale, au sein desquels il convient, dans le cadre de la pesée des intérêts en présence, d'accorder aux activités récréatives un poids particulier. Lorsque ces activités nécessitent la réalisation de nouvelles constructions et installations, le fait que celles-ci soient situées dans un péri-

mètre de détente d'importance cantonale constitue un argument de poids lorsqu'il s'agit d'examiner si leur destination est imposée par leur destination. Un tableau recense les périmètres de détente qui concernent plusieurs communes ou régions, et qui doivent être coordonnés avec d'autres objets d'importance cantonale ou nationale (3.5-2). Ces périmètres peuvent être concrétisés dans le cadre de conceptions ou de planifications cantonales. Le canton définit des critères pour l'évaluation des sites d'implantation des installations de détente qui ont des incidences particulièrement importantes sur le paysage (terrains de golf, centres équestres, terrains de football, aires de camping, etc.). À quelques exceptions près, toutefois, le plan directeur cantonal ne comporte pas d'indications relatives à des projets concrets.

### *Terrains de golf*

Dans le plan directeur du **canton d'Argovie**, les terrains de golf sont considérés comme des installations de sport et loisir fixes ayant des incidences spatiales particulièrement importantes, parce qu'ils occupent souvent de vastes surfaces et qu'ils sont, par nature, aménagés dans des sites attractifs sur le plan paysager. Les nouveaux terrains de golf à neuf trous ou davantage et l'extensions des terrains de golf existants pour en faire des terrains à neuf trous ou davantage doivent faire l'objet d'une coordination réglée dans le plan directeur (L 2.7). Actuellement, trois terrains à neuf trous et un terrain à 18 trous sont recensés à titre de données de base dans le canton. D'éventuels nouveaux projets seraient traités conformément aux critères susmentionnés, mais le plan directeur cantonal n'en recense aucun pour l'instant.

Le **canton de Berne** consacre une fiche spécifique aux terrains de golf à neuf trous ou davantage (A\_04). Ceux-ci ne sont certes pas localisés sur des cartes, mais le canton définit les exigences matérielles et procédurales auxquelles doivent répondre les projets.

À l'instar des autres cantons, le **canton de Fribourg** ne limite pas le nombre de golfs susceptibles d'être réalisés sur le territoire cantonal, mais il précise, dans son plan directeur, que toute demande d'aménagement d'un terrain de golf doit s'accompagner d'une étude démontrant qu'il existe une demande effective, compte tenu des équipements existants ou en voie de réalisation dans le canton, ainsi que dans les régions limitrophes des cantons voisins (T112).

Le **canton des Grisons** traite les terrains de golf comme des «installations de loisir spéciales» (voir rubrique précédente), caractérisées par l'étendue des surfaces qu'elles occupent et leur impact important sur le territoire. Ces installations sont coordonnées dans les plans directeurs régionaux.

Le **canton du Valais** consacre aux terrains de golf une fiche de coordination spécifique (B.5), qui vise à assurer une répartition équilibrée des golfs à 9 et 18 trous au sein du canton. Les projets ayant des effets importants sur l'organisation du territoire sont classés dans la catégorie «coordination réglée» lorsqu'ils remplissent les conditions énoncées dans la fiche. Actuellement, deux projets de golfs sont inscrits dans le plan directeur à titre d'information préalable.

Le plan directeur du **canton de Zoug** ne comporte aucune indication concernant les terrains de golf. Un projet de golf a été récemment retiré du plan, et les installations existantes n'y figurent pas.

Dans le **canton de Zurich**, les terrains de golf et autres installations de détente telles que centres équestres, terrains de polo, écoles de dressage canin et tremplins de saut à ski sont la plupart du temps coordonnés dans les plans directeurs régionaux<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Comme le plan directeur régional est, dans le canton de Zurich, sujet à référendum, il est déjà arrivé qu'un terrain de golf inscrit dans un tel plan fasse l'objet d'un scrutin populaire.

### 3.3.3 Grands projets dans le domaine des transports

La planification des transports constitue un élément essentiel de la planification territoriale, car transports et urbanisation sont en interaction constante. La principale caractéristique des projets requérant un ancrage dans les plans directeurs réside dans leurs incidences sur le territoire et l'environnement. Le trafic revêt, à cet égard, une importance de premier plan, et il n'est pas étonnant que les infrastructures de mobilité d'une certaine importance soient en principe traitées dans les plans directeurs cantonaux. Le présent chapitre n'abordera toutefois pas plus en détail les grands projets qui relèvent des plans sectoriels de la Confédération, comme c'est notamment le cas des réseaux autoroutier et ferroviaire.

Tous les cantons étudiés consacrent à la thématique des transports un chapitre spécifique de leur plan directeur. Ils prévoient l'établissement d'une conception des transports ou de la mobilité, dans laquelle ils traitent de la coordination entre urbanisation et transports. Le principe du contre-courant veut par ailleurs que les plans directeurs cantonaux soient mis en cohérence avec les projets d'agglomération.

	Argovie	Berne	Fribourg	Grisons	Valais	Zoug	Zurich
Projets routiers cantonaux							
Lignes et arrêts de chemins de fer, de tram et de bus	Arrêts de bus exceptés	Bus et trams traités seulement partiellement			Trams et bus exceptés		
Infrastructures de mobilité douce	Réseaux de chemins cyclables, pédestres et de randonnée	Itinéraires cyclables	Plan sectoriel pour le trafic cycliste	Réseaux de chemins cyclables et de randonnée, plan sectoriel vélo		Réseaux de chemins cyclables et de randonnée	
Aires de transbordement de marchandises							
Infrastructures destinées à la navigation							
Infrastructures destinées à l'aviation civile							
Installations à câbles							

Tableau 3: Le sujet est-il traité dans le plan directeur cantonal?

En **bleu clair**: projets traités par le biais de principes d'aménagement; en **bleu foncé**: projets aussi localisés géographiquement

#### Réseaux routiers

À l'échelon fédéral, la partie Infrastructure route (SIN) du plan sectoriel des transports traite des projets en cours de planification ou d'étude dans le domaine des routes nationales. Ces projets sont repris dans les plans directeurs cantonaux, où les cantons définissent par ailleurs, en complément, leur

propre réseau routier. Les conceptions – régionales ou cantonales – en matière de transports et les projets d'agglomération revêtent, à cet égard, une importance de premier plan.

Dans le chapitre de son plan directeur consacré au réseau des routes cantonales, le **canton d'Argovie** liste en détail les projets relevant des catégories «coordination réglée», «coordination en cours» et «informations préalables» (M 2.2). Le chapitre M 1.1 décrit à quoi correspondent, pour les projets relevant du domaine des transports, les différents stades de coordination. La catégorie *coordination réglée* comporte les projets qui ont fait l'objet d'une coordination spatiale, et que le législatif cantonal donne – ou a déjà donné – le mandat de réaliser. La catégorie *coordination en cours* comporte les réservations de tracés qui n'ont pas encore fait l'objet d'une coordination spatiale définitive. En cas de conflits, ces réservations peuvent, sur la base d'une pesée des intérêts en présence, être garanties de façon contraignante pour les tiers au moyen d'une mesure de planification (zone réservée, plan d'affectation cantonal ou communal). Enfin, les projets dont les effets sur le territoire restent largement indéterminés sont classés par l'exécutif cantonal dans la catégorie *informations préalables*. En cas de conflit avec d'autres activités projetées, c'est ce même exécutif qui décide s'il entend développer le projet – en recourant au besoin à l'instrument de la zone réservée – jusqu'au stade de la coordination en cours et le présenter pour adoption au législatif, ou s'il estime préférable de ne plus faire figurer le projet dans le plan directeur. Ces remarques concernent tous les projets traités dans le chapitre «Mobilité» (et donc aussi ceux qui relèvent des domaines abordés dans les sections suivantes).

Dans la fiche de mesures B\_07 de son plan directeur, consacrée au plan du réseau routier cantonal, le **canton de Berne** fournit des indications détaillées concernant la marche à suivre, ainsi que des tableaux relatifs aux adaptations du réseau routier et aux projets stratégiques (avec mention de l'état actuel de la coordination).

Dans le **canton de Fribourg**, le réseau des routes cantonales est hiérarchisé en deux niveaux: celui des axes prioritaires et celui des axes secondaires. Tous visent à compléter le réseau national pour le trafic de transit et le trafic origine-destination d'importance cantonale, ainsi que pour le trafic cycliste. Quant aux routes communales et aux routes privées affectées à l'usage commun, elles ont pour fonction d'assurer la desserte fine des communes (T202). Le plan directeur comporte par ailleurs différentes fiches consacrées à des projets routiers spécifiques (notamment P0405, P0406, P0407, P0408, P0409, P0708). Une fiche séparée traite en outre, à titre d'information préalable, des «projets de routes de contournement à étudier» (P0404).

Le **canton des Grisons** a complètement remanié et mis en consultation le chapitre de son plan directeur consacré aux transports. Il est désormais proposé de classer par ordre de priorité les objectifs de la politique cantonale en matière de construction routière. L'accent a été mis sur les moyens d'assurer l'exploitation, l'entretien et l'optimisation du réseau routier. Les contournements de localités et autres grands projets seront réalisés en dernier recours. Le canton liste par ailleurs, en indiquant chaque fois l'état actuel de leur coordination, l'ensemble des projets de construction, d'extension et de réfection des routes principales et de liaison (et des routes nationales) qui se révèlent nécessaires. Il indique en outre, sur la carte du plan directeur et sur une carte de détail, les éléments géographiquement localisées qui relèvent des infrastructures routières.

Le **canton du Valais** établit la distinction entre le réseau des routes nationales, le réseau dit complémentaire et le réseau cantonal (D.4). Le réseau complémentaire, propriété du canton, assure la desserte de base des régions touristiques et périphériques. Le réseau cantonal (routes principales et secondaires, de plaine ou de montagne) a pour but premier de desservir l'ensemble des communes valaisannes. Le plan directeur cantonal identifie les projets de routes des réseaux complémentaire et cantonal, en indiquant pour chacun l'état actuel de la coordination.

Comme mentionné plus haut, le **canton de Zoug** est en train d'élaborer une nouvelle conception en matière de mobilité (adoption prévue en 2021). En ce qui concerne le trafic routier, le canton indique quels sont les projets qui présentent un intérêt cantonal. Ceux-ci sont inscrits dans le plan directeur au titre de coordination réglée ou de coordination en cours (V 3). Les mesures d'accompagnement figurent également dans le plan. En outre, l'exécutif cantonal soumet périodiquement au législatif une liste de priorités actualisée pour les projets de construction mentionnés dans le plan directeur dans les domaines du trafic routier, des transports publics et du trafic cycliste (V 12).

Le plan directeur du **canton de Zurich** traite des routes à haut débit et des routes principales (4.2). Alors que, pour les premières, le principal objectif consiste à assurer une gestion du trafic aussi sûre et fluide que possible, il s'agit, pour les secondes, d'entreprendre les travaux d'aménagement nécessaires pour améliorer la qualité urbaine, dans la mesure où la charge de trafic le permet. Les projets d'extension et de transformation concrets figurent, avec l'échéance de réalisation envisagée (court, moyen ou long terme), dans une liste et sur une carte. Pour les nouvelles infrastructures, seuls sont déterminés la situation géographique générale et l'horizon de réalisation prévus. Afin de réserver préventivement les tracés nécessaires, le canton a inscrit dans son plan directeur plus de projets routiers qu'il n'en pourra réaliser pendant les 25 ans de validité du plan. La définition concrète des tracés et la conception constructive des ouvrages relèvent de la phase de projet au sens de la législation sur les routes. Les déclassements de tronçons routiers qu'implique la réalisation des nouvelles infrastructures sont désignés sur la carte, dans la mesure où il peuvent déjà être localisés. Les routes qui servent à desservir – au titre de l'équipement général – des constructions et installations d'intérêt cantonal figurent également dans le plan directeur. Les routes de liaison sont en revanche désignées dans les plans directeurs régionaux.

### *Transports publics*

Le **canton d'Argovie** traite de manière détaillée des projets ferroviaires relevant du trafic local et du trafic grandes lignes, qu'il localise en indiquant l'état actuel de leur coordination (M 3; voir aussi rubrique précédente). Le réseau des lignes de bus figure également dans le plan directeur cantonal, mais les différentes installations n'y sont pas toutes localisées.

Le **canton de Berne** désigne les infrastructures de transports publics à développer ou transformer dans la fiche B\_04 de son plan directeur, en indiquant chaque fois l'état de la coordination.

Le **canton de Fribourg** consacre aux projets ferroviaires une fiche où sont exceptionnellement regroupés et listés – avec mention de l'état actuel de la coordination – les différents projets de développement et de transformation (P0401). Certains projets ferroviaires font par ailleurs l'objet de fiches spécifiques. Le canton planifie et adapte en outre de façon régulière le réseau et l'offre des bus régionaux (3<sup>e</sup> niveau) dans le cadre d'études régionales menées en collaboration avec les régions et les entreprises de transport concernées. À la différence des agglomérations, qui sont constituées en communautés régionales de transport, les régions n'ont pas de tâches de planification en matière de transports publics. Les parkings-relais des gares sont traités dans la fiche consacrée à la mobilité combinée (T203).

Dans le nouveau chapitre de son plan directeur consacré aux transports publics (en consultation), le **canton des Grisons** abolit la subdivision qu'il avait précédemment adoptée entre les sous-chapitres «Infrastructure» et «Offre», au motif que tout ouvrage d'infrastructure contribue par définition à l'offre. Les infrastructures de transports publics figurent de façon détaillée dans une liste, dans la carte du plan directeur et dans une carte spécifique. Il s'agit notamment des élargissements de chaussée, des

nouvelles stations ferroviaires et des nouvelles lignes de bus concernés par le seul projet d'agglomération du canton. L'état actuel de la coordination est mentionnée pour chaque projet.

Dans le **canton du Valais**, les transports publics font l'objet de la fiche de coordination [D.1](#), tandis que les projets d'interfaces d'échanges modaux – en général des gares d'une certaine importance – sont localisés dans la fiche [D.2](#). Les réseaux et projets ferroviaires sont, eux, spécifiquement traités dans la fiche [D.3](#), et les infrastructures de transports publics par câble dans la fiche [D.6](#). Les différentes installations existantes et projetées sont chaque fois mentionnées avec l'état actuel de la coordination. À noter que les infrastructures utilisées pour la pratique du ski répétitif à l'intérieur des domaines skiables sont abordées dans la fiche de coordination «Domaines skiables» ([B.4](#)).

Le **canton de Zoug** intègre dans son plan directeur tous les projets qui revêtent un intérêt cantonal (ou national). Ces projets concernent le trafic ferroviaire national et international ([V 4](#)), le trafic ferroviaire régional ([V 5](#)) et le transport par bus ([V 6](#)). Les différents projets sont inscrits à titre de coordination réglée ou en cours et figurent dans la liste de priorités mentionnée plus haut.

Le **canton de Zurich** désigne dans son plan directeur «tous les projets d'infrastructure qui paraissent aujourd'hui nécessaires au sein du réseau ferroviaire» ([4.3](#)). Y figurent aussi les arrêts destinés au trafic par cars concessionné, ainsi que les corridors nécessaires pour intégrer le canton au trafic ferroviaire international. Concrètement, une cinquantaine de projets de transports publics sont mentionnés dans le texte et désignés sur la carte du plan directeur cantonal, avec indication de leur horizon de réalisation respectif. Les lignes de tram et de bus et leurs arrêts relèvent, eux, des plans directeurs régionaux.

### *Mobilité douce*

Le **canton d'Argovie** traite de la mobilité cycliste et piétonne ([M 4.1](#)) et du réseau des chemins de randonnée pédestre ([M 4.2](#)). Tant le réseau cantonal des pistes cyclables que celui des chemins de randonnée sont recensés, dans le plan directeur, comme projets faisant l'objet d'une coordination réglée.

Dans le **canton de Berne**, le Conseil-exécutif édicte un plan sectoriel pour le trafic cycliste. Le plan directeur cantonal définit les conditions générales et les compétences relatives à sa mise en œuvre. Les itinéraires cyclables correspondants sont désignés, dans le plan directeur, avec indication de l'état actuel de la coordination ([B\\_12](#)).

Le **canton de Fribourg** traite de la mobilité douce dans plusieurs chapitres de son plan directeur ([T204](#) «Réseau cyclable», [T205](#) «Cyclotourisme», [T206](#) «Vélo tout terrain», [T207](#) «Chemins pour piétons» et [T208](#) «Chemins de randonnée pédestre»). Lui aussi dispose, pour la planification cantonale du réseau cyclable, d'un plan sectoriel vélo. Il confie en revanche la planification des chemins piétons aux communes et aux régions et agglomérations.

Dans son projet de nouveau chapitre «Transports», le **canton des Grisons** a complètement remanié le sous-chapitre consacré à la mobilité douce, dont il a d'ailleurs aussi changé le titre<sup>51</sup>. Une distinction est désormais établie entre déplacements quotidiens et déplacements de loisir (p. ex. VTT et randonnée pédestre). Le canton définit les réseaux cantonaux des pistes cyclables et des chemins de randonnée. Il appartient aux régions d'affiner au besoin le réseau cyclable dans leurs conceptions de développement territorial et des transports et dans leurs propres plans directeurs, conformément au plan

---

<sup>51</sup> La notion de «Langsamverkehr» – abandonnée au profit de «Fuss- und Veloverkehr» – n' était en effet plus considérée comme pertinente, car, en milieu urbain, il peut être plus rapide, aux heures de pointe, de se déplacer en vélo qu' en voiture.

sectoriel cantonal vélo. Il leur incombe en outre de désigner le réseau supracommunal des chemins de randonnée dans leurs projets de territoire, de l'intégrer dans leurs plans directeurs et de le coordonner entre elles. Le canton n'ayant pas estimé nécessaire d'édicter des dispositions liant les autorités pour les autres moyens de locomotion doux (canoë, ski de fond, patins inline, etc.), il a décidé, dans un souci de concision, de ne pas les intégrer dans le sous-chapitre en question.

Le **canton du Valais** établit la distinction entre la mobilité douce quotidienne (MDQ) et la mobilité douce de loisirs (MDL). Dans la fiche consacrée à la MDQ (D.5), il observe que, dans la plaine du Rhône, les réseaux d'itinéraires cyclables sont encore lacunaires, raison pour laquelle il entend continuer de planifier et de réaliser des réseaux de MDQ, notamment au sein des agglomérations. La MDL est traitée dans le chapitre consacré au tourisme et aux loisirs (B.6). Les deux fiches (D.5 et B.6) contiennent des principes de coordination et des instructions relatives à la marche à suivre par le canton et les communes, mais sans mentionner de projets concrets.

Le **canton de Zoug** définit, au stade de la coordination réglée, les éléments existants et projetés du réseau des itinéraires cyclables (V 9) et du réseau cantonal des chemins de randonnée pédestre (V 10) dans des cartes spécifiques.

Dans le **canton de Zurich**, la mobilité douce relève en premier lieu des plans directeurs régionaux, dans lesquels les chemins cyclables, piétons, équestres et de randonnée pédestre doivent en effet être désignés en intégrant les voies de communication historiques (voir § 30 al. 4 let. d PBG ZH). Dans chaque plan directeur régional est ainsi défini un réseau de chemins piétons et cyclables coordonné à l'échelle supracommunale, qui intègre – outre les voies de communication historiques précitées – les chemins adaptés aux personnes en fauteuil roulant. Ne figurent dans la carte du plan directeur cantonal que les itinéraires piétons et cyclables d'importance intercantonale et cantonale (4.4).

### *Transport de marchandises*

Le transport de marchandises occasionne lui aussi d'importantes nuisances. Il convient en outre de tenir compte des impératifs de prévention des accidents majeurs lors de l'acheminement, du transbordement et du stockage des matières dangereuses.

Dans son plan directeur, le **canton d'Argovie** désigne de façon contraignante l'emplacement des projets relevant du domaine du transport de marchandises (sur rail et sur route), pour lesquels il indique chaque fois l'état de la coordination et édicte des consignes de planification (M 6.1).

Si le **canton de Berne** ne recense aucun projet lié au transport de marchandises dans son plan directeur, il a récemment ordonné l'établissement d'une conception intermodale en matière de logistique. Il décidera, sur cette base, s'il est utile de consacrer une fiche de mesures à des projets concrets.

Dans la fiche concernée de son plan directeur (T209), le **canton de Fribourg** se fixe comme objectif de garantir un réseau de transport de marchandises attractif et performant sur la route et sur le rail. La fiche P0403 traite quant à elle, à titre de grand projet spécifique, d'un centre de logistique.

Dans le plan directeur actuel du **canton des Grisons**, le transport de marchandises est traité dans le chapitre consacré aux infrastructures de transports publics (voir supra). Dans le projet mis en consultation, la thématique fait l'objet d'un chapitre spécifique. Les centres de transbordement liés au rail (voie étroite-voie normale, rail-route) figurent – avec l'état actuel de la coordination – dans la liste des objets relevant des infrastructures de transports publics, ainsi que sur la carte du plan directeur. À l'heure actuelle, il n'existe pas, dans les Grisons, de véritables centres ou sites logistiques.

Le **canton du Valais** entend encourager le regroupement des pôles de transbordement de marchandises rail-route hors des centres des villes et des villages, afin de pouvoir proposer des installations

modernes et performantes à proximité des infrastructures autoroutières et ferroviaires existantes, en évitant les nuisances excessives pour les habitants des quartiers résidentiels et pour l’environnement (D.7). Aussi souhaite-t-il, en plus de l’interface déjà en service à Viège, réaliser une nouvelle interface à Monthey (coordination réglée), et en planifier une troisième entre Sierre et Martigny (information préalable).

Dans le plan directeur du **canton de Zoug** figurent les sites destinés aux plates-formes de transbordement d’intérêt national ou cantonal. Deux projets font actuellement l’objet d’une coordination réglée (V 7.4).

Dans le **canton de Zurich**, le plan directeur recense les sites destinés aux installations de transbordement des marchandises et des matériaux d’excavation (4.6). Une distinction est établie entre installations existantes et prévues. Ne figurent dans le plan directeur ni les installations provisoires destinées au transbordement des matériaux d’excavation, qui sont régies dans le cadre des plans d’affectation spéciaux établis pour les gravières et les décharges, ni les installations temporaires destinées au transport des matériaux d’excavation issus des gros chantiers. Les sites destinés, à titre complémentaire, au transbordement des marchandises transportées par le rail ou par bateau, doivent être désignés dans les plans directeurs régionaux.

Les domaines de l’*aviation civile*, de la *navigation* et des *transports par câble*<sup>52</sup> ne seront pas abordés plus en détail dans le présent rapport, car les cantons retenus sont concernés de façon très variable par les projets qui en relèvent. Ces derniers figurent néanmoins dans le tableau 3.

3.3.4 Grands projets dans les domaines de l’approvisionnement et de l’élimination des déchets  
 Les installations de production d’énergie, éléments d’équipement et d’infrastructure, sites d’extraction de matériaux et décharges d’une certaine ampleur ont des incidences importantes sur le territoire et l’environnement. Les cantons sont donc tenus de traiter les projets correspondants dans leurs plans directeurs, certains y consacrant d’ailleurs un chapitre spécifique. Les notions d’approvisionnement et d’élimination des déchets recouvrent notamment, dans le présent contexte, l’approvisionnement en eau potable, l’évacuation et le traitement des eaux usées, la collecte, le transport, le traitement et le stockage des déchets, l’approvisionnement en énergie – y compris l’élimination des substances issues des processus de transformation – et l’offre de services de télécommunication.

	Argovie	Berne	Fribourg	Grisons	Valais	Zoug	Zurich
Centrales hydroélectriques							
Éoliennes							
Centrales thermiques							
Lignes de transport d’électricité							
Installations solaires							

<sup>52</sup> À ce propos, voir aussi n.b.p. 47.

Captages d'eau							
Stations d'épuration des eaux usées							
Usines de traitement des déchets							
Décharges							
Sites d'extraction de matériaux							

Tableau 4: Le sujet est-il traité dans le plan directeur cantonal?

En **bleu clair**: projets traités par le biais de principes d'aménagement; en **bleu foncé**: projets aussi localisés géographiquement

### Installations de production d'énergie

Les grandes installations de production d'énergie telles que centrales hydroélectriques, parcs éoliens ou centrales thermiques représentent la plupart du temps des grands projets au sens de l'article 8 alinéa 2 LAT, et c'est aussi le cas des dépôts de combustibles, des raffineries, des lignes à haute tension et des réseaux de canalisations. Le 1<sup>er</sup> janvier 2018 sont entrés en vigueur l'article 8b LAT et l'article 10 de la loi sur l'énergie (LEne), en vertu desquels les cantons doivent veiller à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne. L'article 10 alinéa 1 phrase 2 LEne précise qu'ils doivent y inclure les sites déjà exploités et peuvent aussi désigner les zones et tronçons de cours d'eau qui doivent en règle générale être préservés<sup>53</sup>.

Le plan directeur du **canton d'Argovie** traite en détail des installations de production d'énergie. Il fournit une vue d'ensemble des centrales hydroélectriques existantes et localise les centrales projetées en indiquant chaque fois l'état de leur coordination (E 1.2). En matière d'éoliennes, le plan directeur édicte des principes et des consignes de planification et désigne de façon contraignante – en les localisant sur la carte thématique correspondante – les périmètres qui se prêtent à l'implantation de telles installations (E 1.3). Les installations géothermiques ne font l'objet que de principes de planification (E 1.4). Quant aux lignes à haute tension à réaliser ou à développer, elles sont localisées avec mention de l'état actuel de leur coordination (E 2.1).

Le **canton de Berne** traite, dans son plan directeur, des sites des futures installations de production d'énergie d'importance cantonale et conformes à la stratégie énergétique cantonale de 2006 (C\_18). Les projets correspondants sont localisés sur une carte et l'état de la coordination est indiqué pour chacun. Il s'agit notamment du rehaussement d'un barrage, d'une galerie de centrale hydroélectrique, d'une centrale de pompage-turbinage et d'une centrale au fil de l'eau. En matière d'énergie éolienne, le canton a dans un premier temps désigné des territoires se prêtant potentiellement à l'implantation d'éoliennes, et défini les principes et critères applicables lors de la poursuite des travaux. Les régions ou conférences régionales ont jusqu'à fin 2020 pour examiner en détail ces territoires et élaborer, sur cette base, un plan directeur éolien. Les périmètres d'implantation d'éoliennes figurant dans ces plans directeurs régionaux seront ensuite intégrés dans le plan directeur cantonal, où ils auront force contraignante pour les projets concrets (C\_21).

<sup>53</sup> À propos du rapport entre les articles 8 alinéa 2 et 8b LAT, voir les développements figurant dans l'arrêt du TF 1C\_356/2019 du 4.11.2020 consid. 3.2 (lac de retenue du Grimsel / Guttannen BE) in RJ EspaceSuisse n° 5904, et résumés à la n.b.p. 8.

Le **canton de Fribourg** traite de la problématique énergétique dans différents chapitres de son plan directeur (T119 «Réseaux d'énergie», T120 «Énergie hydraulique», T121 «Énergie éolienne», T122 «Énergie géothermique», T123 «Énergie solaire, bois et autre biomasse»). Le canton établit la distinction entre une petite et une grande installation hydraulique. Un projet de centrale hydroélectrique est traité à titre de coordination réglée dans une fiche spécifique (P0304). Les demandes pour des mini-centrales non raccordées au réseau électrique (p. ex. alpages) sont évaluées au cas par cas. L'énergie éolienne fait l'objet de développements très détaillés et les différents sites éoliens sont désignés dans des fiches de projet spécifiques (P0305 à P0311). Dans le chapitre consacré à l'énergie géothermique, le canton énonce des principes de planification pour les sondes géothermiques de faible profondeur (sondes verticales jusqu'à 500 m), pour la géothermie de moyenne profondeur (jusqu'à 3000 m) et pour la géothermie de grande profondeur (à partir de 3000 m). Un projet de géothermie profonde dans l'agglomération de Fribourg est décrit à titre d'information préalable dans la fiche P0303. Parmi les autres grands projets énergétiques traités dans les fiches de projet figure, à titre de coordination réglée, un «centre de biomasse et parc énergétique» (P0301).

Le plan directeur du **canton des Grisons** assure la coordination des grandes installations de production d'électricité et de chaleur. Sont réputées telles les installations qui exploitent des ressources renouvelables locales, produisent plus d'énergie que n'en consomme la région concernée, contribuent dans une mesure décisive à assurer l'approvisionnement énergétique du canton et exercent un impact considérable sur le territoire et/ou des atteintes irréversibles à l'environnement naturel. Les projets concernés (en particulier les centrales hydroélectriques) sont recensés dans une liste (7.2.2). En ce qui concerne les éoliennes, le canton a édité un guide qui comporte, en plus d'une planification dite «négative», des exigences supplémentaires pour une planification des éoliennes conforme aux études de base de la Confédération et du canton, ainsi que des recommandations pour la mise en œuvre des projets aux différents échelons de planification. Si un site envisagé pour l'implantation d'éoliennes remplit les exigences susmentionnées, sa délimitation s'effectue de façon coordonnée, dans le sens d'une planification positive, dans le plan directeur cantonal et le plan directeur régional concerné. Dans le plan directeur cantonal figure actuellement, à titre de donnée de base, une installation-pilote conçue pour une durée de 25 ans (7.2.4). Les lignes de transport d'électricité sont également localisées dans le plan (7.2.3).

Le **canton du Valais** aborde, dans son plan directeur, les installations de production d'énergie hydroélectriques, solaires et éoliennes. La fiche de coordination consacrée à la production hydroélectrique (E.4) recense les projets de centrales de plus de 3 MW et énonce les conditions auxquelles ceux-ci doivent répondre pour être classés dans la catégorie «coordination réglée». Il en va de même pour les grandes installations solaires isolées (E.5) et les installations éoliennes (E.6).

Le plan directeur du **canton de Zoug** se prononce sur les projets énergétiques en édictant des principes de planification généraux et en localisant certains d'entre eux (E 15). En matière d'énergie éolienne, le canton déclare ne soutenir aucun projet de grande éolienne ou de parc comptant trois éoliennes ou plus. Les petites éoliennes (hauteur totale < 25 mètres) ne requièrent pas d'inscription dans le plan directeur. En ce qui concerne le réseau de gaz, seules les conduites principales doivent faire l'objet d'une coordination réglée dans le plan directeur; le réseau relevant de l'équipement de détail n'a pas besoin d'y figurer. Les centrales géothermiques, elles, doivent être inscrites dans le plan directeur à titre d'éléments de coordination réglée. Sont par ailleurs localisés, dans le plan directeur, les lignes de transport d'électricité existantes, ainsi que deux projets de lignes inscrits à titre d'information préalable. Un corridor a en outre été réservé pour la mise en terre d'une ligne aérienne de 380 kV et pour la réalisation des ouvrages nécessaires.

Dans son plan directeur, le **canton de Zurich** recense les installations existantes et projetées qui contribuent à assurer un approvisionnement énergétique optimal ou qui doivent être coordonnées avec le

développement de l'urbanisation et du paysage (5.4). Y figurent ainsi les centrales, sous-stations et lignes à haute (50-220 kV) et très haute tension (> 220 kV) existantes ou projetées. S'agissant des lignes à haute et très haute tension prévues, seule la situation générale des projets est déterminée. Le plan directeur recense par ailleurs un projet de conduite de transport de gaz, ainsi que les usines d'incinération des déchets, stations d'épuration des eaux usées et autres installations susceptibles de générer plus de 10'000 MWh de chaleur résiduelle ou d'énergie environnementale par année. Y figurent également les centrales thermiques et les conduites principales des réseaux de chauffage à distance. Les spécifications spatiales relatives aux installations d'approvisionnement en chaleur sont édictées dans le cadre des instruments de planification régionaux et communaux. Sont enfin recensés, dans le plan directeur cantonal, les parcs de citernes verticales d'une capacité de plus de 5000 m<sup>3</sup>.

### *Captages et autres infrastructures d'approvisionnement en eau*

Le **canton d'Argovie** consacre d'autres chapitres de son plan directeur aux enjeux d'approvisionnement: «Eaux souterraines et approvisionnement en eau» (V 1.1), «Télécommunications» (V 3.1) et «Évacuation des eaux urbaines et épuration des eaux usées» (A 1.1). Aucun captage d'eau n'y est en revanche recensé, contrairement à ce qui prévaut dans d'autres cantons.

Outre les fiches de mesures consacrées aux sites d'extraction, aux installations de traitement des déchets et aux installations de production d'énergie, le **canton de Berne** s'est doté d'une fiche portant sur les captages d'eau d'importance suprarégionale ou régionale (C\_19). Les captages – existants et prévus – qui sont indispensables pour l'alimentation du canton en eau potable à long terme sont inscrits et localisés dans le plan directeur. Les captages non contestés sont traités au titre d'éléments de coordination réglée, ceux qui suscitent des conflits encore non résolus, au titre d'éléments de coordination en cours, et les captages futurs, au titre d'informations préalables.

Le plan directeur du **canton de Fribourg** comporte, dans le chapitre «Environnement», des fiches consacrées à l'évacuation et à l'épuration des eaux (T404), aux eaux souterraines (T405) et à l'alimentation en eau potable (T406). Les projets traités dans les fiches de projet concernent le regroupement de l'épuration des eaux sur certaines STEP (P0210 et P0211). Le canton édicte par ailleurs un plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau), mais ces dernières ne font l'objet d'aucune fiche de projet.

Dans le **canton des Grisons**, l'approvisionnement en eau et l'épuration des eaux usées relèvent de la compétence des communes. Le canton soutient celles-ci – ou les syndicats au sein desquels elles se regroupent – dans l'accomplissement de leurs tâches. Par ailleurs, le canton établit un atlas de l'approvisionnement en eau et édicte, à l'intention des communes, des directives portant sur les moyens d'assurer l'approvisionnement en eau potable en cas de pénurie.

Le plan directeur du **canton du Valais** comporte une fiche de coordination consacrée à l'approvisionnement et à la protection des eaux potables (E.2). Cette fiche définit un certain nombre de principes de coordination et assigne au canton et aux communes les tâches qui leur incombent, mais les projets concrets ne sont pas localisés.

Le plan directeur du **canton de Zoug** ne comporte, hormis les projets déjà mentionnés, pas d'autres dispositions concernant les infrastructures d'approvisionnement en eau (p. ex. stations d'épuration des eaux usées ou captages d'eau potable).

Le **canton de Zurich** fait figurer sur la carte de son plan directeur les captages et autres infrastructures d'approvisionnement en eau existants et projetés (5.2). À l'exception des installations susceptibles de générer plus de 10'000 MWh de chaleur résiduelle ou d'énergie environnementale par année,

les infrastructures servant à l'évacuation des eaux urbaines et à l'épuration des eaux usées ne sont pas recensées dans le plan directeur, car elles sont planifiées à l'échelon régional.

### *Élimination des déchets*

L'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) exige des cantons qu'ils établissent un plan de gestion des déchets et qu'ils le réexaminent régulièrement (art. 4 OLED). Ce plan est destiné à fournir les bases et à définir les mesures nécessaires pour assurer une gestion ciblée des déchets sur le territoire cantonal. Il doit notamment déterminer «les besoins en installations pour l'élimination des déchets urbains et d'autres déchets dont l'élimination est confiée aux cantons», ainsi que «les besoins en volume de stockage définitif et les sites des décharges (plan de gestion des décharges)». L'art. 5 OLED stipule en outre que les sites des décharges prévus dans les plans de gestion des décharges doivent être désignés dans les plans directeurs cantonaux, de sorte que la réserve d'un ancrage dans les plans directeurs découle ici explicitement de la législation spéciale en matière de déchets.

Le **canton d'Argovie** consacre un chapitre de son plan directeur aux installations de traitement des déchets et aux décharges (A 2.1). Les sites de décharges sont mentionnés dans la partie contraignante du texte (liste des projets de décharges avec désignation du site et état de la coordination) et localisés à l'aide d'un symbole sur la carte générale du plan.

Le plan directeur du **canton de Berne** comporte une fiche de mesures portant sur les installations de traitement des déchets d'importance cantonale (C\_15). Y sont recensées et localisées, avec indication de l'état actuel de la coordination, les usines d'incinération des ordures ménagères, les décharges bioactives, les décharges pour résidus stabilisés et les décharges contrôlées pour matériaux inertes.

Le plan directeur du **canton de Fribourg** énonce les principes de planification et les critères d'implantation applicables aux décharges pour matériaux d'excavation non pollués et pour matériaux inertes, aux centres collecteurs de déchets animaux et aux déchèteries communales et intercommunales (T413). Les décharges, usines d'incinération et centres collecteurs de déchets animaux sont localisés sur une carte, les décharges pour matériaux inertes étant par ailleurs coordonnées dans des fiches de projet spécifiques (P0202 à P0209).

Le plan directeur du **canton des Grisons** recense les installations de traitement des déchets «importantes», telles que décharges pour matériaux inertes, résidus stabilisés et matériaux bioactifs, usines d'incinération des déchets et points de transbordement des déchets urbains. Les sites concernés figurent dans une liste qui indique l'état de leur coordination, ainsi que dans la carte générale du plan et dans une carte thématique (7.4).

Le **canton du Valais** traite des décharges dans la fiche E.9 de son plan directeur. En plus de définir les principes de coordination applicables et la marche à suivre, cette fiche localise les «décharges potentielles» sur une carte et mentionne, pour chacune, l'état actuel de la coordination.

Le **canton de Zoug** renvoie au plan de gestion des déchets et désigne, dans son plan directeur, les sites des installations de traitement des déchets qui ont des incidences sur le territoire. Les décharges pour matériaux inertes y font en outre l'objet d'une coordination réglée (E 3). Une décharge est inscrite dans le plan à titre de coordination en cours, car elle doit encore être coordonnée avec le plan sectoriel AlpTransit. Sont par ailleurs localisés, sur la carte du plan directeur, deux sites destinés à des plates-formes de transbordement et de traitement des déchets de chantier minéraux (E 4).

Le **canton de Zurich** fait figurer, sur la carte de son plan directeur, les usines d'incinération des déchets existantes et les décharges existantes et projetées (5.7). La désignation d'un site de décharge

dans le plan directeur cantonal ou dans un plan directeur régional est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour l'établissement d'un plan d'affectation spécial (*Gestaltungsplan*; voir § 44a PBG ZH). Les installations de compostage et de méthanisation ne sont par exemple pas inscrites dans le plan directeur, car elles sont planifiées à l'échelon régional.

### *Sites d'extraction de matériaux*

L'approvisionnement des cantons en roches et en terres et l'extraction de ces matériaux mettent en jeu de multiples intérêts et constituent sans conteste une thématique à traiter dans les plans directeurs. Aussi tous les cantons étudiés se prononcent-ils sur leurs sites d'extraction.

Le **canton d'Argovie** consacre un chapitre de son plan directeur à l'extraction de matériaux (V 2.1). Les sites d'extraction sont mentionnés dans la partie contraignante du texte (liste des projets d'extraction avec désignation du site et état de la coordination) et localisés à l'aide d'un symbole sur la carte générale du plan.

Le **canton de Berne** le fait dans la fiche de mesures consacrée aux sites d'extraction nécessitant une coordination à un niveau supérieur (C\_14), où il est précisé que seuls les projets d'extraction touchant des intérêts de la Confédération ou des cantons voisins sont inscrits dans le plan directeur cantonal. Les différents projets recensés le sont à titre de données de base, de coordination en cours ou de coordination réglée.

Le **canton de Fribourg** dispose d'un plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), dans lequel il désigne les secteurs prioritaires pour les gravières, définit les critères de choix des sites et précise les aspects de procédure. Dans le plan directeur cantonal, la fiche T414 comporte une carte des «secteurs potentiels pour l'exploitation des matériaux». Aucun projet ne fait en revanche l'objet d'une fiche spécifique.

Le **canton des Grisons** recense dans son plan directeur les projets d'extraction dont le volume dépasse 100'000 m<sup>3</sup> et ceux qui sont situés à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux et qui portent sensiblement atteinte à des intérêts fédéraux (7.3). Ces projets figurent dans une liste qui indique l'état de leur coordination, ainsi que dans la carte générale du plan et dans une carte thématique. Les autres projets sont – à partir d'une certaine taille – coordonnés dans les plans directeurs régionaux. S'agissant des valeurs seuils, le canton stipule que les projets dont le volume total est inférieur à 20'000 m<sup>3</sup> et que les prélèvements effectués dans les cours d'eau qui restent inférieurs à 2000 m<sup>3</sup> par année n'ont en principe pas à être traités à l'échelon régional, les régions restant cependant libres de recenser d'autres projets si ceux-ci se révèlent importants pour leur approvisionnement.

En matière d'approvisionnement en matériaux pierreux et terreux, le **canton du Valais** s'appuie sur la planification cantonale en matière de sites d'extraction. La fiche de coordination E.8 de son plan directeur localise les sites d'extraction potentiels et en indique l'état de coordination actuel.

Dans le **canton de Zoug**, les projets d'extraction figurent dans la carte et le texte du plan directeur à titre d'éléments de coordination réglée (E 11). Un site d'extraction y est inscrit au titre de coordination en cours. Selon la marche à suivre définie pour ce site, il appartient au canton de procéder à sa délimitation définitive en collaboration avec la commune et les propriétaires fonciers concernés, et d'informer le canton de Zurich et la Confédération des opérations.

Le **canton de Zurich** fait figurer, dans la carte de son plan directeur, les périmètres d'extraction de matériaux existants et projetés (5.3), à l'exception de ceux où sont extraits moins de 100'000 m<sup>3</sup> de matériaux par année. Un plan d'affectation détaillé (*Gestaltungsplan*) ne peut être établi que si le péri-

mètre concerné a été inscrit dans le plan directeur cantonal ou dans un plan directeur régional (§ 44a PBG ZH).

### 3.3.5 Grands projets dans le domaine du paysage

Avec les enjeux d'urbanisation, de transports, d'approvisionnement et d'élimination des déchets, le paysage fait partie des thématiques auxquelles la plupart des cantons consacrent un chapitre spécifique de leur plan directeur. Dans le cadre de la présente étude, il est apparu que pratiquement tous les grands projets traités dans ce volet pourraient aussi l'être dans un autre. Dans son guide, l'ARE regroupe d'ailleurs dans une même rubrique paysage, tourisme et loisirs, et mentionne ici, à titre d'exemples, les parcs, les terrains de golf et autres installations de loisirs fortement consommatrices de surfaces, les complexes touristiques, les grands ports de plaisance, les stades de football, grands centres sportifs et autres installations de loisirs générant un trafic important, ainsi que les zones de tourisme intensif (création, liaison ou agrandissement de domaines skiables)<sup>54</sup>.

Parmi les projets que la plupart des cantons recensent dans le chapitre « paysage » de leur plan directeur figurent notamment les parcs naturels régionaux et autres zones de protection du paysage. Il s'agit dans la plupart des cas de la désignation des périmètres correspondants, raison pour laquelle les projets concernés ne seront pas abordés plus en détail ici. Certains cantons prévoient par ailleurs la revitalisation, voire la correction de certains cours d'eau. Les travaux de correction sont ceux qui sont les plus susceptibles de représenter des grands projets au sens de l'article 8 alinéa 2 LAT. Ainsi le canton du Valais consacre-t-il par exemple une fiche de son plan directeur à la troisième correction du Rhône (A.12) – fiche où sont définis principes de coordination et marche à suivre. Enfin, les travaux de protection contre les crues d'une certaine ampleur sont, eux aussi, traités à titre de projets spécifiques dans les plans directeurs cantonaux.

## 3.4 Rôle des plans directeurs régionaux

Certains cantons – notamment ceux d'une certaine étendue, comme Berne, les Grisons ou Zurich – connaissent des régions d'aménagement ou d'autres formes institutionnalisées de planification régionale. Les organismes correspondants disposent en général de leurs propres instruments de planification, où ils traitent, entre autres, des grands projets qui les concernent. Les paragraphes qui suivent se penchent de plus près sur les plans directeurs régionaux adoptés dans les cantons de Fribourg, des Grisons et de Zurich, sur les conférences régionales et les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) mises en place dans le canton de Berne, ainsi que sur les plans sectoriels régionaux établis dans le canton d'Argovie. Ces instruments reposent sur différentes bases légales, et leur caractère contraignant, leur procédure d'établissement et les autorités compétentes pour les adopter et les approuver varient d'un cas à l'autre.

### 3.4.1 Les régions dans le système suisse d'aménagement du territoire

Le système suisse d'aménagement du territoire repose sur les trois échelons que sont la Confédération, les cantons et les communes. C'est précisément pour cela que l'article 8 alinéa 2 LAT se réfère aux plans directeurs cantonaux. Or, comme on l'a vu, les régions assument, dans certains cantons, une fonction importante dans la mise en œuvre des contenus du plan directeur cantonal qui les concernent. Dans son guide, l'ARE relève certes qu'«il n'est pas possible de déléguer l'application des

---

<sup>54</sup> ARE, Complément au guide de la planification directrice, Berne 2014, p. 33.

exigences de la LAT révisée aux plans directeurs régionaux»<sup>55</sup>. Il précise toutefois que certaines tâches spécifiques de mise en œuvre peuvent être confiées aux plans directeurs régionaux si les conditions suivantes sont remplies:

- Le canton formule un mandat clair, ainsi que des exigences matérielles – et, si nécessaire, spatiales – contraignantes et précises.
- Le canton dispose déjà ou se dote, par le biais d'une adaptation de sa loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, de la compétence d'approuver les plans directeurs régionaux et de les adapter directement.
- Lorsqu'il existe un besoin de coordination suprarégionale ou qu'il est nécessaire de procéder à une coordination avec les cantons voisins ou avec la Confédération, les contenus correspondants sont intégrés au plan directeur cantonal dans le cadre d'une adaptation de ce dernier.

S'agissant des projets visés à l'article 8 alinéa 2 LAT, il convient d'observer les éventuelles dispositions de la législation spéciale relatives au traitement de ces mêmes projets dans le plan directeur cantonal, ainsi que les recommandations de la Confédération. Les cantons doivent dans tous les cas définir dans leurs plans directeurs les principes et critères applicables aux différents types de projets<sup>56</sup>.

L'élaboration des études d'aménagement et la coordination spatiale peuvent certes se faire à l'échelon régional, mais s'il est nécessaire d'assurer une coordination avec la Confédération ou avec les cantons voisins, ou que les incidences prévisibles d'un projet laissent penser que celui-ci tombe sous le coup de l'article 8 alinéa 2 LAT, le projet en question doit être simultanément inscrit dans le plan directeur cantonal<sup>57</sup>. On tiendra compte du fait que les plans directeurs régionaux doivent la plupart du temps être approuvés par l'autorité cantonale compétente (et uniquement par celle-ci) – ce qui leur confère force obligatoire pour les autorités cantonales, mais pas pour les autorités fédérales.

#### 3.4.2 Les régions d'aménagement dans les cantons étudiés

Dans le **canton d'Argovie**, les associations de planification régionale élaborent les études de base régionales utiles pour l'établissement des plans cantonaux et communaux et veillent à ce que les communes coordonnent leurs travaux de planification au sein de chaque région. Ce faisant, elles tiennent compte des études de base et des plans communaux des régions voisines. Elles peuvent en outre conseiller et soutenir les communes dans l'accomplissement de leurs tâches. Les communes ont la possibilité de leur déléguer certaines tâches, notamment dans la mise en œuvre du développement territorial, de la protection de l'environnement, de la protection de la nature et du patrimoine, de l'équipement, de l'approvisionnement et de l'élimination des déchets.

Les associations de planification régionale défendent le point de vue supracommunal auprès du canton et assurent, en collaboration avec ce dernier, la mise en œuvre du plan directeur cantonal au niveau régional. Elles intègrent les intérêts régionaux dans leurs propres plans, les mettent en œuvre et participent activement à l'exécution de différents mandats formulés dans le plan directeur cantonal. Pour ce faire, elles peuvent élaborer des programmes de développement et des plans sectoriels régionaux. Le canton le justifie en faisant valoir que, si la coordination des études d'aménagement est en principe assurée par le plan directeur cantonal, le fait d'intégrer à ce dernier des études sectorielles partielles aussi nombreuses que détaillées le chargerait inutilement. Aussi la loi cantonale sur les constructions permet-elles aux communes de se servir des plans sectoriels régionaux comme instruments de coordination, ces plans liant les autorités dès lors qu'ils ont été approuvés par l'exécutif can-

<sup>55</sup> ARE, Complément au guide de la planification directrice, Berne 2014, p. 7.

<sup>56</sup> ARE, Complément au guide de la planification directrice, Berne 2014, p. 7.

<sup>57</sup> Dans ce cas de figure, le plan directeur régional et ses études de base peuvent en quelque sorte faire office de rapport d'aménagement en vue de l'inscription du projet dans le plan directeur cantonal.

tonal<sup>58</sup>. Ainsi, même si le canton d'Argovie ne prévoit pas de plans directeurs régionaux à proprement parler, la planification régionale contribue dans une mesure décisive, à travers les tâches de coordination intercommunale qu'elle assume, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la planification directrice cantonale.

Dans le **canton de Berne** ont été mises en place des conférences régionales. Dans l'introduction de son plan directeur, le canton relève que les conférences régionales et les régions d'aménagement sont ses principales partenaires pour la mise en œuvre concrète des mesures régionales, et il se déclare favorable à un renforcement de la coopération dans l'accomplissement des tâches communes ou semblables. Les conférences régionales sont des collectivités de droit communal dotées de la personnalité juridique. Elles sont notamment compétentes, conformément à la législation spéciale, pour la planification directrice régionale, la planification régionale coordonnée des transports et de l'urbanisation et leur mise en cohérence mutuelle, pour la promotion de la culture à l'échelle régionale, ainsi que pour les tâches régionales relevant de la politique régionale. La création d'une conférence régionale requiert l'adhésion de la majorité des communes et de la majorité du corps électoral de la région concernée. L'instrument d'aménagement des conférences régionales est la conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU). Les CRTU servent à harmoniser le développement des transports et de l'urbanisation au niveau régional, et ce, à moyen et long terme. Les régions où aucune conférence régionale n'a encore été mise en place doivent, elles aussi, établir une CRTU dans les périmètres prédéfinis, de sorte que cet instrument s'applique sur l'ensemble du territoire cantonal.

Le canton pose des exigences contraignantes concernant les projets régionaux qui doivent être intégrés dans le plan directeur cantonal. Entrent en ligne de compte les projets d'une ou de plusieurs régions qui «apportent une contribution essentielle, du point de vue matériel ou de la politique d'organisation du territoire, à la réalisation des objectifs *cantonaux* de développement territorial», qui «apportent une contribution essentielle, du point de vue matériel ou de la politique d'organisation du territoire, à la réalisation des objectifs *régionaux* de développement territorial, mais que la ou les régions ne parviennent pas à faire progresser seules», ou qui «ont besoin d'un soutien particulier du canton dans le processus d'aménagement, [ou] d'une coordination [et] de l'engagement contraignant de services fédéraux» (F31). Les mesures prévues dans les domaines de l'urbanisation, du paysage, du tourisme et des transports constituent le cœur des CRTU. Les grands projets qui y sont coordonnés sont principalement les installations générant un trafic important (IGT) et les infrastructures destinées aux transports publics, au trafic individuel motorisé et à la mobilité douce.

Dans le volet stratégique de son plan directeur (chap. 6), le **canton de Fribourg** précise que les régions ont la possibilité d'accomplir certaines tâches ou de réaliser certaines études à l'échelle de leur territoire. Sont mentionnés, parmi les thématiques potentiellement concernées, la densification, les pôles touristiques, l'implantation d'équipements de tourisme et de loisirs, le cyclotourisme, les activités équestres, les ports de plaisance et amarrages de bateaux, la mobilité combinée, les réseaux cyclables, les chemins pour piétons, le transport individuel motorisé, les surfaces d'assèchement ou l'alimentation en eau potable.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LA-TeC) exige expressément des régions qu'elles établissent des plans directeurs régionaux. Celles-ci peuvent y affiner, dans certains domaines, les indications contenues dans le plan directeur cantonal, les dispositions prises par les régions pouvant, à leur tour, conduire à des adaptations de ce même plan directeur cantonal. Les plans directeurs régionaux doivent traiter, au minimum, de l'urbanisation et des zones d'activités, de la mobilité, de l'environnement et, le cas échéant, des rives des lacs. Les

---

<sup>58</sup> Canton d'Argovie, Gesetz über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (Baugesetz, BauG) du 19 janvier 1993 ; modification du 10 mars 2009.

régions peuvent en outre proposer l'établissement de nouvelles fiches pour des projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement, pour autant que ceux-ci répondent aux exigences définies dans le plan directeur cantonal (voir supra, ch. 3.2.3).

Dans le **canton des Grisons**, la planification directrice à l'échelon régional fait partie intégrante de la politique cantonale d'organisation du territoire. Le canton précise d'ailleurs, dans son plan directeur, que la forte implication des régions dans le système de planification grison représente une spécificité au niveau suisse<sup>59</sup>. Le plan directeur cantonal est en effet concrétisé – lorsque c'est licite – par la planification directrice régionale et par les plans d'affectation. Les plans directeurs régionaux fournissent des éléments importants pour le plan directeur cantonal. Une inscription dans les plans directeurs régionaux est requise par la loi pour diverses autorisations, concessions et décisions d'approbation des plans. Les plans directeurs régionaux traitent en particulier des thèmes suivants: délimitation du territoire affecté à l'urbanisation, zones d'activités d'importance régionale, domaines skiables et infrastructures de transport touristiques, zones de protection du paysage, paysages ruraux caractérisés par des modes d'exploitation et des constructions traditionnelles, extraction et stockage de matériaux, décharges, sites destinés aux centres commerciaux, hébergement touristique hors du territoire urbanisé, équipements sportifs, terrains de golf, campings d'une certaine étendue, zones de tranquillité et zones interdites en hiver (protection de la faune), stands de tir et sites destinés à l'implantation d'éoliennes.

Les procédures nécessaires ont été étroitement coordonnées entre elles. Selon l'élément qui donne lieu à des travaux de planification directrice, ce sont soit les régions qui s'adressent au canton, soit le canton qui sollicite les régions. Des conventions portant spécifiquement sur les problèmes à traiter permettent une définition concertée des contenus, de la marche à suivre, des procédures et du calendrier. Ainsi les projets à incidences spatiales qui requièrent une inscription dans le plan directeur cantonal et dans les plans directeurs régionaux sont-ils traités et mis à l'enquête publique dans le cadre d'une procédure coordonnée. Toutes les adaptations du plan directeur cantonal qui lient les autorités doivent être soumises à la Confédération pour approbation. Procédure, compétences et financement sont régis dans la loi cantonale sur l'aménagement du territoire.

Le **canton du Valais** ne connaît pas de régions d'aménagement institutionnalisées, mais il prévoit l'instrument du «plan directeur intercommunal». Si une mesure d'aménagement (projet, plan d'aménagement) est susceptible d'avoir des incidences importantes sur le territoire de plusieurs communes, celles-ci doivent en principe élaborer un tel plan (art. 20 LcAT). Les plans directeurs intercommunaux définissent le développement spatial souhaité et assurent la coordination des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Ils traitent au minimum de l'urbanisation, de la mobilité et de l'environnement. La mise en œuvre des projets d'agglomération, la réalisation de nouvelles installations de remontées mécaniques et la coordination supracommunale des zones à bâtir (zones d'habitation et zones d'activités) requièrent l'établissement de tels plans.

Le **canton de Zoug** ne connaît pas d'échelon intermédiaire entre canton et communes, et donc pas de régions d'aménagement ou d'instruments de planification régionaux. Compte tenu de sa petite taille, ce ne serait en effet pas judicieux.

Les communes du **canton de Zurich** sont regroupées au sein de 11 associations de planification. Celles-ci sont responsables de l'élaboration des plans directeurs régionaux, qui sont adoptés – après avoir été soumis à l'examen préalable du Service cantonal du développement territorial – par l'assemblée des délégués concernée, puis approuvés par l'exécutif cantonal sur proposition de la Direction cantonale des travaux publics. La décision de l'assemblée des délégués peut être contestée par référendum. Le gouvernement peut, si nécessaire, s'écarter des propositions émises par les ré-

---

<sup>59</sup> Plan directeur du canton des Grisons, chapitre 1.3.2 «Verbundaufgabe von Kanton und Regionen».

gions et adapter les plans directeurs régionaux. La décision de l'exécutif cantonal est définitive. Cela permet d'éviter d'éventuelles contradictions avec les dispositions de rang supérieur du plan directeur cantonal. La structure des plans directeurs régionaux reprend dans une large mesure celle du plan directeur cantonal. Les prescriptions de ce dernier y sont traduites de façon différenciée, en fonction des besoins des différentes régions. Sont par exemple désignés, dans le domaine de l'urbanisation, des zones d'activités à forte concentration d'emplois ou des secteurs à forte ou faible densité; dans le volet «paysage», des corridors de mise en réseau écologique et, dans le domaine des transports, le réseau des chemins piétons et de randonnée pédestre. Les grands projets sont recensés et coordonnés à l'échelon régional lorsqu'ils présentent une importance régionale. C'est en principe le cas lorsqu'ils requièrent une coordination supracommunale ou que le canton charge expressément les régions d'assurer la coordination nécessaire (comme il le fait par exemple pour les décharges destinées aux matériaux d'excavation).

### 3.5 Procédures

La présente étude ne s'intéresse pas seulement à la question de savoir *quels* projets doivent être ancrés dans les plans directeurs cantonaux, mais aussi à celles de savoir *comment* ils doivent l'être, et comment les cantons les traitent une fois qu'ils l'ont été. Il s'agit donc maintenant d'examiner la procédure qu'un grand projet doit suivre jusqu'à ce qu'il fasse l'objet d'une coordination réglée dans le plan directeur cantonal.

#### 3.5.1 Remarques générales

La planification directrice est un processus continu. 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 d'aménagement, les plans directeurs doivent faire l'objet des adaptations nécessaires (art. 9 al. 2 LAT). Il s'agit, à cet égard, d'une transformation du contenu du plan, que ce soit en modifiant ou supprimant certaines indications existantes ou en en introduisant de nouvelles<sup>60</sup>. La LAT établit la distinction entre deux catégories de modifications du plan directeur:

- l'*adaptation* de parties du plan;
- le *remaniement* du plan dans le cadre du réexamen intégral qui a lieu tous les dix ans.

Les modifications mineures, de peu de conséquence du point de vue juridique, peuvent être apportées au plan dans le cadre d'une *mise à jour* ne requérant pas d'adaptation formelle. Relève par exemple d'une simple mise à jour, dans la plupart des cantons, le passage d'un projet concrétisé du statut de «coordination réglée» à celui de «donnée de base»<sup>61</sup>. De manière générale, on peut retenir que l'on a affaire à une mise à jour du plan directeur lorsque certains de ses éléments sont modifiés «dans les limites des conditions fixées par celui-ci» (art. 11 al. 3 OAT), sans que les modifications en question ne s'écartent de l'«orientation» définie dans le plan (art. 5 al. 1 OAT)<sup>62</sup>. Si les cantons procèdent à une telle mise à jour, il suffit qu'ils le communiquent à l'Office fédéral du développement territorial (art. 11 al. 3 OAT).

L'inscription d'un nouveau projet dans le plan directeur cantonal implique en général une adaptation formelle du plan. L'état de la coordination revêt une importance primordiale. En principe, la planifica-

---

<sup>60</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 9 N. 36.

<sup>61</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 9 N. 38 et références citées.

<sup>62</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 9 N. 37.

tion directrice – et, partant, chaque projet – passe par les trois stades de l'information préalable, de la coordination en cours et de la coordination réglée. Conformément à l'article 5 alinéa 2 OAT, les *informations préalables* portent sur les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire qui peuvent avoir des répercussions importantes sur l'utilisation du sol mais ne sont pas définies de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu (let. c); relèvent de la *coordination en cours* les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire qui ne sont pas encore coordonnées, ainsi que les dispositions qu'il convient de prendre pour parvenir à le faire en temps utile (let. b); enfin, les éléments relevant de la *coordination réglée* montrent comment les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont coordonnées (let. a).

Il n'est cependant pas toujours judicieux ou nécessaire qu'un projet passe rigoureusement par les trois stades de coordination successifs. Il s'agit d'examiner, dans chaque cas, l'état de coordination spatiale que le projet a atteint au moment où il est inscrit dans le plan directeur. Dans la pratique, les cantons sautent souvent les étapes de l'information préalable et/ou de la coordination en cours. Dans le cas des projets urgents, en particulier, la coordination spatiale est poussée assez loin pour que le projet puisse être directement intégré dans la catégorie «coordination réglée».

En principe, le traitement matériel d'un objet ne peut se poursuivre qu'après que le plan a été formellement adapté et approuvé par la Confédération (voir art. 11 al. 1 OAT). La question de savoir si le passage du stade de l'information préalable à celui de la coordination en cours représente une adaptation du plan ou une simple mise à jour, doit être tranchée au cas par cas<sup>63</sup>. Lorsqu'un grand projet passe en revanche au stade de la coordination réglée, certaines des questions qui se posaient encore au stade de la coordination en cours sont en général clarifiées. Un tel passage doit être traité comme une adaptation du plan, à moins qu'il s'agisse uniquement de contrôler des étapes du processus qui ont été clairement déterminées dans le cadre de la coordination en cours<sup>64</sup>. Il faut dès lors que le plan soit approuvé par la Confédération et, partant, qu'une procédure de participation publique ait eu lieu (voir infra). Les adaptations qui suscitent des oppositions requièrent l'approbation du Conseil fédéral (voir art. 11 al. 1 OAT), celles qui n'en suscitent aucune, l'approbation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC; art. 11 al. 2 OAT).

TSCHANNEN préconise d'exploiter au maximum les possibilités de mise à jour et de limiter au strict minimum les adaptations formelles du plan directeur. Le risque d'user et d'abuser de la lourde procédure formelle d'adaptation serait en effet, selon lui, que les autorités s'orientent de moins en moins, dans la pratique, en fonction du plan directeur<sup>65</sup>. De nombreux cantons agissent conformément à cette préconisation en traitant par exemple le passage d'un stade de coordination à l'autre comme une simple mise à jour du plan. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue les conséquences que cela entraîne

---

<sup>63</sup> À ce propos, voir aussi ATF 146 I 36 consid. 2.4 p. 42 (Bätterkinden BE) in RJ EspaceSuisse n° 5732. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a considéré que le passage de l'information préalable à la coordination en cours devait faire l'objet d'une adaptation à approuver par le Conseil fédéral, «parce que sont régulièrement effectuées, à ce stade de la procédure, des clarifications et réflexions approfondies en matière de coordination, ainsi qu'une part essentielle de la pondération des intérêts en présence». Les participants à l'atelier ont remis ce point de vue en question. Voir aussi TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 9 N. 38 et références citées.

<sup>64</sup> Dans l'ATF 146 I 36 consid. 2.4 p. 42 (Bätterkinden BE) in RJ EspaceSuisse n° 5732, le Tribunal fédéral a retenu que le passage du stade de la coordination en cours à celui de la coordination réglée ne requerrait pas l'approbation de la Confédération si l'orientation définie dans le plan directeur n'était pas abandonnée, mais seulement approfondie. Dans le cadre de l'atelier, cet arrêt a été examiné et considéré comme n'étant applicable dans la pratique que si les étapes à accomplir pour parvenir à une coordination réglée sont clairement définies dans le cadre de la coordination en cours, et si leur mise en œuvre peut être contrôlée au moyen d'une «check-list» – ce qui, selon les participants, n'est que rarement le cas. En même temps, le Tribunal fédéral a relevé, dans l'arrêt 1C\_356/2019 du 4.11.2020 consid. 3.2 (lac de retenue du Grimsel / Guttannen BE) in RJ EspaceSuisse n° 5904, que la mise à jour d'un élément de coordination en cours ne saurait suffire, pour passer au stade de la coordination réglée, si des intérêts de protection et d'utilisation d'importance nationale s'opposent, parce que les conflits survenant entre des intérêts relevant de la Confédération doivent être appréciés en concertation avec les services fédéraux concernés.

<sup>65</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 9 N. 38.

pour les procédures de participation et de mise à l'enquête publique (voir infra), qui sont en effet souvent raccourcies, voire tout à fait abandonnées, dans le cas d'une mise à jour.

Les cantons doivent réfléchir à la manière d'organiser la participation. La population, les communes, les organisations environnementales et les autres organismes qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire doivent être adéquatement associés au processus d'adaptation des plans directeurs (art. 4 al. 2 et art. 10 al. 2 LAT). En effet, l'information et la participation doivent être assurées non seulement lors de l'établissement des plans, mais aussi lors de leur adaptation et de leur remaniement intégral<sup>66</sup>. Une restriction des possibilités de participation et de coopération n'est admissible qu'en cas d'adaptation mineure<sup>67</sup>.

Il est judicieux de ne pas coordonner chaque projet dans le cadre d'une procédure séparée. Cette coordination devrait en principe s'effectuer – ne serait-ce que pour garantir la vue d'ensemble nécessaire – dans le cadre d'adaptations ordinaires, éventuellement périodiques (révision totale ou cycles d'adaptations intermédiaires périodiques), du plan directeur. La problématique des grands projets a cependant ceci de particulier que de nouveaux projets peuvent émerger à des intervalles très variables, ce qui rend difficile de les planifier à l'avance. Aussi certains projets spécifiques sont-ils tout à fait susceptibles de donner lieu à une adaptation du plan directeur<sup>68</sup>. Conformément à l'article 10 LAT, c'est aux cantons qu'il appartient de régler cette question, ainsi d'ailleurs que d'autres questions de procédure spécifiques<sup>69</sup>.

### 3.5.2 Procédures adoptées dans les cantons étudiés

Au sujet de la procédure générale d'adaptation du plan directeur en vigueur dans les différents cantons, on pourra consulter la vue d'ensemble établie par la COSAC et EspaceSuisse sous le titre «Procédures de décision sur les plans directeurs cantonaux». Ce document, dont la dernière actualisation remonte à 2016/2017, peut être téléchargé sur les sites Internet de la [COSAC](#) et d'[EspaceSuisse](#).

Le **canton d'Argovie** reprend – comme beaucoup d'autres – les trois catégories de modification des plans directeurs prévues par la LAT et l'OAT, à savoir: remaniement, adaptation et mise à jour. Lors du *réexamen intégral et de l'éventuel remaniement* qui doivent avoir lieu tous les dix ans, l'ensemble du contenu du plan directeur est reconsidéré et, au besoin, modifié suivant la même procédure que lors de son établissement. Les *adaptations* du plan directeur comprennent les modifications apportées au projet de territoire cantonal, aux principes et consignes de planification, aux localisations géographiques, ainsi qu'au classement de telles localisations dans les catégories «coordination réglée» ou «coordination en cours». Les adaptations représentent le principal instrument dont le législatif cantonal dispose pour influencer sur les projets à incidences spatiales dans le canton. Elles requièrent toujours un examen global, une procédure de consultation et de participation et une décision du législatif cantonal. La procédure d'adaptation doit en principe être menée de façon accélérée, avec un délai de consultation d'un mois. Les procédures de consultation et de participation sont fusionnées. Les adaptations sont la plupart du temps proposées par l'exécutif ou – par le biais d'interventions parlementaires – par

<sup>66</sup> DFJP/OFAT, Le plan directeur cantonal – Guide de la planification directrice, Berne 1997, p. 14.

<sup>67</sup> TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT, art. 9 N. 47.

<sup>68</sup> Pour un point de vue plus restrictif, voir MARTI, Richtplanung, p. 47.

<sup>69</sup> MARTI, Richtplanung, p. 48: Il n'est pas nécessaire de réaliser une *étude d'impact environnemental formelle*, d'autant qu'une telle étude doit en principe être effectuée, pour les projets soumis à l'obligation de planifier, dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation (spéciaux) – même s'il s'agit déjà, à ce stade, des caractéristiques concrètes des projets, et non plus de l'examen des sites alternatifs potentiels. Si le législateur fédéral n'a pas souhaité imposer la réalisation d'une véritable étude d'impact – traitant aussi des questions de localisation – pour les projets devant être inscrit dans les plans directeurs (étude appelée, dans ce contexte, évaluation environnementale stratégique [EES]), rien n'empêche bien sûr les cantons d'ancrer une telle étude *dans leur propre législation*, comme l'a notamment fait celui de Genève.

le législatif cantonal, mais les demandes peuvent aussi émaner des communes, des associations de planification régionale, des services fédéraux, des cantons voisins (via leur exécutif), des organisations disposant du droit de recours ou des personnes physiques et morales. Il n'existe pas d'intervalles fixes pour les adaptations du plan directeur. Les conditions d'entrée en matière sur de telles adaptations peuvent être restreintes dans l'intérêt de la stabilité du plan et, partant, de la sécurité du droit et des investissements. De telles restrictions sont à définir dans les chapitres concernés du plan, la seule qui l'ait été jusqu'à présent figurant au chapitre S 1.2<sup>70</sup>. Les *mises à jour* du plan directeur, elles, sont effectuées en cas de modifications d'importance minime. Elles relèvent de la compétence de l'exécutif cantonal. Constituent par exemple des mises à jour le recensement de nouveaux projets à titre d'informations préalables ou la radiation de projets qui ont été réalisés ou sont devenus caducs du fait de décisions de rang supérieur.

Dans le **canton de Berne**, la partie du plan directeur consacrée aux mesures est réexaminée tous les deux ans. Les actualisations nécessaires sont définies en fonction des résultats du controlling. Les fiches de mesures ne peuvent être modifiées ou créées entre deux que dans les cas urgents et d'importance majeure.

Comme mentionné plus haut (ch. 3.2.2), le canton de Berne dispose d'une liste indicative des grands projets traités dans son plan directeur. Si un nouveau projet survient et qu'aucune fiche de mesures spécifique n'y est encore consacrée, ou que le projet en question n'entre dans le cadre d'aucune fiche de mesures thématique existante, il s'agit de créer une telle fiche par le biais d'une adaptation ordinaire du plan directeur. Les propositions portant sur l'intégration de nouveaux contenus dans le plan directeur peuvent émaner aussi bien de l'administration cantonale (services spécialisés ou directions) que des régions (conférences régionales ou régions d'aménagement). La sélection s'opère en fonction des incidences de ces contenus sur l'organisation du territoire et de leur importance pour le canton (voir ch. 3.2.2). La décision de compléter les fiches de mesures incombe au Conseil-exécutif, sur proposition de la Direction de l'intérieur et de la justice. Elle intervient en général à l'occasion du controlling bisannuel des objectifs de prestations. L'inscription de nouveaux contenus dans le plan directeur est dans tous les cas soumise à une procédure de participation (3 mois).

Il n'existe pas de consignes formelles concernant la procédure de coordination. Celle-ci doit répondre aux besoins et avoir lieu au niveau adéquat. Elle incombe en tous les cas à l'organisme responsable de la mesure ou du projet concerné. Lors de l'intégration de nouveaux contenus dans le plan directeur, l'état de la coordination est déterminé au cas par cas. La mise à jour du plan comprend l'actualisation de mesures sans modification du contenu (suppression de la mention des étapes déjà réalisées à la rubrique «Démarche», améliorations de nature rédactionnelle, etc.) ou un changement de catégorie dans la procédure de coordination (passage du stade de l'information préalable à celui de la coordination en cours ou de la coordination réglée, ou passage du stade de la coordination en cours à celui de la coordination réglée). De tels changements peuvent être arrêtés par la Direction de l'intérieur et de la justice, sans procédure de participation. Il convient en principe de déterminer au cas par cas – à la lumière de la situation concrète et des consignes et prescriptions correspondantes – si le changement constitue une simple mise à jour, ou s'il s'agit d'une adaptation soumise à la procédure de participation et à l'approbation de la Confédération.

Le **canton de Fribourg** établit la distinction entre trois types de modifications du plan directeur: les modifications majeures, les modifications mineures et les modifications apportées aux fiches de projet. Une modification est réputée majeure lorsqu'elle concerne la partie juridiquement contraignante du plan directeur et qu'elle a des conséquences pour les autorités communales, régionales et fédérales.

---

<sup>70</sup> Il n'est possible de procéder à des adaptations du territoire affecté à l'urbanisation que dans le cadre d'un réexamen intégral du plan directeur, en général au plus tôt après dix ans, ou si les circonstances se sont sensiblement modifiées.

Les modifications majeures sont soumises à la même procédure que le plan directeur lui-même: elles sont mises en consultation publique pendant deux mois – trois mois pour les communes – avant d'être adoptées par le Conseil d'État, puis approuvées par le Conseil fédéral. Les mises à jour de la partie «Rapport explicatif» sont des modifications mineures. Elles ne sont pas soumises à la consultation publique. Elles sont adoptées par le Conseil d'État, puis annoncées aux autorités fédérales et communales. En vertu du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions, les modifications du plan directeur visant à créer ou modifier une fiche relative à un projet ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement font l'objet d'une consultation publique pendant un délai d'un mois (art. 14a ReLATEC). Pendant ce délai, les communes et les instances régionales concernées par le projet, les communes limitrophes et les milieux intéressés peuvent adresser à la direction compétente, par écrit, des observations et des propositions motivées. Seules les nouvelles fiches de projet font l'objet d'un rapport présenté à titre consultatif au Grand Conseil. Si l'élaboration d'une nouvelle fiche de projet implique une modification des objectifs ou des principes fixés dans le plan directeur cantonal, elle suit la procédure ordinaire applicable aux modifications majeures.

Le **canton des Grisons** établit la distinction entre remaniement, adaptation et mise à jour du plan directeur cantonal. Lors d'un remaniement, l'ensemble du contenu du plan est réexaminé. Une adaptation du plan a lieu lorsque:

- de nouvelles thématiques sont intégrées dans le plan directeur;
- des modifications législatives nécessitent d'adapter des chapitres existants du plan;
- il s'agit, au sein des thématiques déjà traitées, soit d'inscrire de nouveaux projets dans le plan, soit d'adapter ceux qui y figurent déjà;
- il s'agit de modifier les objectifs et principes énoncés, de remanier les instructions édictées ou d'adapter ces dernières aux changements de circonstances.

Une adaptation des contenus liant les autorités requiert une procédure de mise à l'enquête publique, une décision de l'exécutif cantonal et l'approbation de la Confédération.

Les modifications d'importance mineure sont qualifiées de mises à jour. Elles correspondent dans une large mesure au développement esquissé dans le plan directeur et sont du ressort du département cantonal compétent. Si elles portent sur des contenus contraignants (mis en évidence sur une trame de fond colorée), les autorités concernées – communes, régions, services administratifs, Confédération – doivent être consultées.

L'intégration de projets localisés à titre d'informations préalables, de coordination en cours ou de coordination réglée s'effectue après consultation des acteurs concernés et après décision de l'exécutif cantonal et approbation de la Confédération. Le canton précise que, s'il s'agit d'inscrire un nouveau projet dans le plan directeur, les intéressés doivent clarifier en amont, avec le Service cantonal du développement territorial, si le projet en question a des «incidences importantes» au sens de l'article 8 alinéa 2 LAT. Pour pouvoir évaluer les projets dans le cadre des procédures prévues à cet effet, il faut au minimum que des études renseignent sur leur faisabilité technique, spatiale, juridique (droit de l'environnement) et financière. Un avant-projet peut constituer une base appropriée pour de telles études. Il convient en outre de solliciter l'accord de la commune d'implantation.

Le **canton du Valais** établit la distinction entre «modification» et «gestion» du plan directeur cantonal. Les modifications du plan concernent les cas suivants: introduction d'une nouvelle fiche, suppression d'une fiche ou adaptation de la partie contraignante d'une fiche. Les *modifications du plan directeur* sont soumises à la même procédure que l'élaboration et l'adoption du plan (art. 7 et 8 LcAT). Cela implique notamment que les projets de modification doivent être mis à l'enquête publique dans chaque commune. Durant l'enquête publique, chacun peut faire valoir ses observations par écrit à la commune

concernée. Le délai échu, chaque commune transmet au Conseil d'État sa prise de position sur les observations déposées. Les associations de communes, les autres organismes qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire et les organisations ayant qualité pour recourir peuvent, durant l'enquête publique, faire valoir leurs observations auprès du Conseil d'État. Les fiches de coordination faisant l'objet d'une modification sont enfin soumises pour approbation à la Confédération, conformément à l'article 11 alinéas 1 et 2 LAT. Toute autorité compétente ou instance intéressée peut proposer des modifications du plan directeur cantonal, preuve devant toutefois être apportée de la nécessité d'une telle modification. La commission du Grand Conseil traitant des questions d'aménagement du territoire peut décider de soumettre directement les modifications arrêtées par le Conseil d'État à l'approbation du Conseil fédéral.

La *gestion du plan directeur* s'effectue par le biais d'une adaptation des fiches après que les différents intérêts en présence ont été, dans le cadre fixé par les directives, coordonnées avec les instances concernées. La gestion du plan concerne les cas suivants: adaptation de la partie non contraignante d'une fiche, introduction d'un nouveau projet dans le plan directeur, passage d'un projet d'un stade de coordination à un autre. Le passage d'un projet en catégorie «coordination réglée» nécessite une mise à l'enquête publique, au cours de laquelle la population peut également faire part de ses observations. Les projets arrêtés par le Conseil d'État sont ensuite transmis pour approbation à la Confédération.

Le plan directeur du **canton de Zoug** ne se prononce pas explicitement sur les questions de procédure. À l'heure actuelle, le plan directeur est adapté lorsque le besoin s'en fait sentir. Le canton prévoit toutefois d'introduire, à l'avenir, des adaptations périodiques (une au semestre d'été et une au semestre d'hiver). Les propositions d'intégrer de nouveaux grands projets peuvent émaner d'acteurs ou institutions politiques, de services spécialisés, d'organisations ou de tiers. Les fiches de projets établies par le Service cantonal du territoire et des transports sont présentées à l'exécutif cantonal, puis mises à l'enquête publique pendant 60 jours. Après avoir été remaniées par le Service du territoire et adoptées par l'exécutif cantonal, les adaptations du plan directeur sont transmises au législatif cantonal. Le projet passe d'abord en commission d'aménagement du territoire, puis en plénum. Il n'y a qu'une lecture au parlement, et pas de possibilité de référendum. L'exécutif cantonal peut, à titre exceptionnel, adopter les «petites modifications sans incidences spatiales importantes» (§ 3 PBG ZG), notion qui est interprétée de façon restrictive. Le plan directeur du canton de Zoug étant très détaillé, les critères à remplir pour qu'un projet y soit inscrit sont assez peu sévères. Les mises à jour relèvent de la compétence de la Direction cantonale des travaux publics, plus précisément du Service du territoire et des transports. Elles portent sur le classement de certains éléments du plan dans la catégorie «données de base» (projets routiers réalisés, arrêts de tram mis en service, chemins de randonnée ou pistes cyclables ponctuellement adaptés, etc.).

Le plan directeur du **canton de Zurich** est réexaminé et, au besoin, adapté une fois par année. La procédure fait cependant l'objet d'une révision prévoyant que les adaptations se fassent, à l'avenir, à des intervalles de deux ans. Il ne sera dérogé à cette règle que dans des cas exceptionnels. La procédure d'adaptation du plan directeur se déroule comme suit. Au départ, toutes les directions cantonales sont invitées à faire part des besoins d'adaptation qu'elles identifient dans leurs domaines respectifs. Si un nouveau projet se présente, il convient d'examiner s'il doit impérativement figurer dans le plan directeur (voir ch. 3.2.7) et s'il est suffisamment avancé pour y être inscrit (pour mémoire: le canton de Zurich ne connaît pas les catégories «informations préalables» et «coordination en cours»). Après consultation des services cantonaux, la fiche relative au projet est remaniée, puis mise simultanément en consultation et à l'enquête publique pendant une période d'environ trois mois. Après avoir été mises au net et adoptées par l'exécutif cantonal, les adaptations du plan directeur sont transmises au législatif cantonal, où le projet – qu'il s'agisse de mises à jour, d'adaptations proprement dites ou de l'inscription de nouveaux éléments – passe en commission. Les seules modifications sur lesquelles le

législatif cantonal ne doit pas se prononcer sur celles qui consistent à faire passer les projets de la catégorie «projeté» à la catégorie «existant» – «donnée de base» dans d'autres cantons – une fois qu'ils ont été réalisés. À l'issue des délibérations de la commission, les adaptations du plan directeur sont adoptées en plénum, puis soumises pour approbation au Conseil fédéral.

	<b>Autorité instigatrice</b>	<b>Procédure d'inscription dans le plan directeur</b>	<b>Procédure de modification de l'état de la coordination</b>	<b>Autorité cantonale compétente</b>	<b>Enquête publique / participation</b>	<b>Envoi pour approbation à la Confédération</b>
<b>Argovie</b>	Exécutif cantonal, législatif cantonal, communes, associations de planification régionale ou services fédéraux	Mise à jour (inscription à titre d'information préalable)	Adaptation	Législatif cantonal (exécutif cantonal en cas de mise à jour, de modifications mineures ou de suppressions)	Consultation et participation simultanées en cas d'adaptation (en général 3 mois)	Adaptation
<b>Berne</b>	Services cantonaux / directions ou régions	Adaptation (intégration d'un nouveau projet ou d'une nouvelle fiche de mesures)	Mise à jour	Conseil-exécutif; modification de l'état de la coordination par la DIJ	Première inscription toujours soumise à participation (3 mois); en cas de mise à jour, examen au cas par cas	Adaptation; mise à jour (seulement si cette dernière doit lier la Confédération ou les cantons voisins)
<b>Fribourg</b>		Procédure spécifique pour l'intégration d'une nouvelle fiche de projet; rapport au Grand Conseil pour information Procédure d'adaptation s'il est nécessaire de modifier les buts et principes du plan directeur	Procédure spécifique pour la modification d'une fiche de projet (même procédure que pour l'intégration d'une telle fiche)	Conseil d'État	Consultation publique (1 mois)	Intégration et modification des fiches de projet
<b>Grisons</b>	Acteurs concernés / communes / régions / canton	Adaptation; mise à jour en cas d'inscription à titre d'information préalable	Adaptation; mise à jour uniquement en cas de classement dans la catégorie «donnée de base»	Exécutif cantonal; département cantonal en cas de mise à jour Législatif cantonal uniquement pour la stratégie de développement territorial	Consultation des acteurs concernés	Adaptation
<b>Valais</b> <sup>71</sup>	Commune(s) concernée(s)	Gestion (mise à jour)	Gestion (mise à jour)	Conseil d'État	Mise en consultation auprès des communes et des organisations environnementales, mise à l'enquête publique (30 jours)	Adaptation, gestion (mise à jour)

<sup>71</sup> La procédure ne s'applique qu'aux projets pour lesquels il existe déjà une fiche de coordination. S'il s'agit d'inscrire dans le plan directeur un projet pour lequel il n'existe encore aucune fiche, une adaptation du plan est requise.

<b>Zoug</b>	Communes; directions cantonales	Adaptation	Adaptation; mise à jour seulement en cas de passage dans la catégorie «donnée de base»	Législatif cantonal; Service cantonal du territoire et des transports en cas de mise à jour	Mise à l'enquête publique (60 jours)	
<b>Zurich</b>	Directions cantonales, communes	Adaptation	Pas d'état de la coordination	Législatif cantonal; exécutif cantonal en cas de passage dans la catégorie «donnée de base»	Consultation et mise à l'enquête publique simultanées (3 mois)	Adaptation

Tableau 5: Procédures relatives à l'inscription et au traitement des grands projets dans les plans directeurs cantonaux

## 4 Conclusions

### 4.1 Enseignements issus de l'atelier avec les cantons

Les premières conclusions issues de l'étude ont été discutées dans le cadre d'un atelier avec la commission planification directrice de la COSAC et la représentante permanente de l'ARE au sein de cette même commission. L'accent a été mis, non pas sur les grands projets non contestés, mais plutôt sur les «cas limites». Les résultats de l'atelier ont ensuite été résumés dans une synthèse séparée. Les questions abordées dans le cadre de l'atelier ont en effet donné lieu à d'importants compléments. Ainsi les participants se sont-ils par exemple dans une large mesure accordés sur le fait que les projets conformes à l'affectation de la zone n'ont en principe pas à être traités dans les plans directeurs cantonaux au titre de l'article 8 alinéa 2 LAT. Si un grand projet est donc réalisé conformément à l'affectation d'une zone préexistante, ou que cette dernière ne doit pour cela subir qu'une modification ou une extension mineure, on peut partir du principe que tous les éclaircissements nécessaires concernant les incidences du projet sur le territoire et l'environnement ont déjà été apportés à l'échelon du plan d'affectation. Un ancrage dans le plan directeur cantonal n'est donc, du point de vue des cantons, pas requis – point de vue que partage d'ailleurs le Tribunal fédéral (voir l'arrêt relatif à une installation de stabilisation des résidus d'incinération mentionné au ch. 2.3)<sup>72</sup>. A également été débattue la question de savoir s'il convient d'inscrire les projets temporaires dans le plan directeur. Il ressort de la discussion qu'un tel ancrage (p. ex. pour les grandes manifestations) peut se révéler opportun si la manifestation en question est destinée à se répéter périodiquement, qu'elle présente une certaine ampleur et qu'elle requiert des constructions mobilières maintenues en place d'une édition à l'autre. Il a par ailleurs été relevé que, si les intérêts de la Confédération ou des cantons voisins sont en jeu, une inscription dans le plan directeur constitue souvent la seule possibilité d'assurer la coordination nécessaire avec ceux-ci. Les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent être traités dans le plan directeur; une inscription dans un autre instrument (p. ex. un plan sectoriel cantonal ou un plan directeur régional) ne suffit pas, en particulier parce qu'elle ne permet pas de répondre aux exigences applicables en matière de coordination (notamment avec la Confédération). Là encore, les participants se sont dans une très large mesure ralliés à ce point de vue. Les procédures liées au traitement des grands projets dans les plans directeurs ont, elles aussi, fait l'objet d'une discussion approfondie. L'avis a prévalu que le classement des projets dans la catégorie «coordination

<sup>72</sup> Était ici déterminant le fait que le projet (conforme à l'affectation de la zone) ne se distinguait pas fondamentalement, du point de vue de son importance et de ses incidences sur le territoire, de n'importe quelle usine de production en zone industrielle, voir ATF 126 II 26 consid. 4b p. 35 (Walkringen BE) in RJ EspaceSuisse n° 1924.

réglée» devait en principe être approuvé par la Confédération, tandis que leur classement dans les catégories «information préalable» ou «coordination en cours» ne devait être soumis pour approbation à la Confédération que de manière facultative – pour autant qu’il ne suscite aucune contestation. Au final, les résultats lient les autorités de tous les échelons politico-administratifs, même si la Confédération ne fait qu’en prendre connaissance.

## 4.2 Conclusions et recommandations d’EspaceSuisse

Au cours des dernières années, l’instrument du plan directeur cantonal a beaucoup gagné en importance et il jouit désormais d’une attention accrue. L’aménagement du territoire a cependant toujours été du ressort des cantons, qui sont libres d’opter pour les solutions qui leur conviennent. Cela s’est clairement manifesté dans l’élaboration du présent rapport relatif au traitement des grands projets dans les plans directeurs: les différences observables, entre les cantons, en termes de compétences, d’inscription des projets dans les processus politiques et technico-administratifs et de manière de concevoir la planification donnent tout naturellement lieu à des différences dans la forme et le contenu des plans directeurs. La loi fédérale sur l’aménagement du territoire exige bien sûr certains contenus minimaux, mais, pour le reste, les cantons sont libres de décider des thématiques qu’ils entendent traiter – et avec quel degré d’approfondissement – dans leurs plans directeurs. C’est aussi le cas pour les grands projets visés à l’article 8 alinéa 2 LAT. Cette disposition stipule certes que les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l’environnement doivent avoir été prévus dans les plans directeurs cantonaux, mais elle ne se prononce pas en détail sur la limite à partir de laquelle un tel ancrage est requis. Comme on l’a vu dans les conclusions du chapitre 2 (ch. 2.4), tant la doctrine que la jurisprudence soulignent, dans des termes généraux, que l’on est en présence d’«incidences importantes sur le territoire et l’environnement» à partir du moment où il apparaît nécessaire de procéder, au préalable, à une pesée d’intérêts que le processus de la planification directrice est seul à même de garantir<sup>73</sup>.

Des différences semblent déjà apparaître, au premier abord, dans la manière dont les cantons appréhendent la problématique des grands projets en général. Alors que certains se réfèrent expressément à l’article 8 alinéa 2 LAT, entré en vigueur en 2014 seulement, d’autres ne le mentionnent même pas. Cela ne porte toutefois pas vraiment à conséquence. L’analyse des sept plans directeurs retenus montre qu’il n’existe pas de grands écarts en ce qui concerne l’inscription des grands projets dans les plans. D’une part, certains grands projets (comme par exemple les parcs éoliens) sont considérés, dans pratiquement tous les cantons, comme nécessitant un ancrage dans le plan directeur. La jurisprudence du Tribunal fédéral et les directives que la Confédération a édictées sur cette base y contribuent certainement pour beaucoup, car de nombreux cantons s’appuient sur ces critères pour déterminer si un grand projet doit être ancré dans le plan directeur cantonal. D’autre part, il existe des cas limites dont le traitement varie d’un canton à l’autre. Le potentiel de conflits représente ici l’un des principaux motifs en vertu desquels l’inscription des projets dans le plan directeur s’impose. Les différences qui s’observent dans le traitement des projets sont par ailleurs souvent liées à la taille des cantons. Il se peut en effet qu’un projet revêtant une importance cantonale dans un petit canton ne présente qu’une importance régionale dans un grand, et qu’il y soit donc traité dans un plan régional. Ainsi le canton des Grisons délègue-t-il par exemple la planification de nombreux grands projets aux régions. Par ailleurs, les cantons ne sont pas tous concernés de la même manière par certaines thématiques. Les incidences spatiales de la production énergétique ou du tourisme revêtent par exemple une tout autre importance dans les grands cantons de montagne que sont les Grisons et le Valais que

---

<sup>73</sup> ATF 140 II 262 consid. 2.3.2 p. 267 (Obergomms VS) in RJ EspaceSuisse n° 4624; ATF 137 II 254 consid. 3.2 p. 258 (Vendincourt JU) in RJ EspaceSuisse n° 4087 et VLP-ASPAN, Inforum 4/2011 p. 3 ss.

dans un petit canton du Plateau comme Zoug – d’où un traitement différent des projets concernés dans les plans directeurs.

D’autres différences s’observent au niveau des procédures, mais elles concernent moins la question spécifique du traitement des grands projets que les procédures applicables aux plans directeurs en général. Ces différences sont mises en évidence dans la vue d’ensemble – déjà mentionnée plus haut – établie par la COSAC et EspaceSuisse<sup>74</sup>. Dans certains cantons, l’inscription d’un projet dans le plan directeur est soumise à une procédure simplifiée, mais, dans la plupart d’entre eux, cette inscription s’effectue dans le cadre d’une adaptation ordinaire du plan directeur. Presque tous les cantons indiquent, dans leurs plans directeurs, l’état de la coordination des grands projets. Fait ici exception le canton de Zurich, qui n’intègre en effet dans son plan directeur que les projets ayant atteint le stade de la coordination réglée. Les différents cantons gèrent aussi différemment le passage d’un stade de coordination à l’autre. Il en va de même de la question de savoir quand une procédure de participation doit avoir lieu, ainsi que celle de la durée d’une telle procédure, qui varie entre un et trois mois.

En tant que telle, la réserve d’un ancrage dans le plan directeur énoncée à l’article 8 alinéa 2 LAT n’est pas une nouveauté. Les grands projets devaient en effet déjà figurer dans les plans directeurs avant l’introduction de cette disposition. Celle-ci a toutefois eu pour effet d’inciter les cantons à se pencher de plus près sur le sujet. Il ne s’agit pas là d’une simple formalité, car le plan directeur a, en tant qu’instrument de coordination des projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l’environnement, un rôle primordial à jouer<sup>75</sup>. L’analyse des plans directeurs cantonaux et de la jurisprudence du Tribunal fédéral et l’examen de certaines questions spécifiques dans le cadre de l’atelier ont permis de clarifier beaucoup de choses. Et si certains points demandent encore des approfondissements, il faut bien voir que tous ne peuvent se voir apporter de réponses univoques et définitives. Comme on l’a vu, en effet, il existe d’importantes différences entre cantons. Il n’est ni utile ni possible de dresser des listes de critères ou de projets exhaustives. Le fait qu’un projet doive être ou non inscrit dans le plan directeur cantonal dépend d’une multitude de paramètres. Il importe que les cantons exploitent la marge de manœuvre que leur laisse le droit en vigueur et qu’ils développent une pratique cohérente en matière de traitement des grands projets. Les défis sont nombreux. Les frontières communales et cantonales historiques n’ont par exemple plus la même portée qu’autrefois, de sorte qu’une coordination intercantonale est devenue primordiale. De ce fait, il y a désormais lieu d’ancrer dans les plans directeurs des projets qui ne l’auraient peut-être pas été auparavant. De l’avis unanime des participants à l’atelier, il vaut mieux, en cas de doute, inscrire un projet dans le plan directeur que d’y renoncer – surtout si ce projet suscite des oppositions ou des conflits. Il est par ailleurs recommandé, en cas d’ambiguïtés, de solliciter assez tôt l’avis de l’ARE, afin d’éviter les blocages ultérieurs. D’autres questions concernent la réalisation des projets. Coordonner ceux-ci en amont permet de prévenir les conflits. Quant au problème de la longue durée des procédures, on pourra y remédier – dans la mesure du possible – en menant ces dernières en parallèle<sup>76</sup>.

Le présent rapport vise à montrer comment les cantons appréhendent la réserve d’un ancrage des grands projets dans les plans directeurs et à permettre de mieux comprendre et appliquer l’article 8 alinéa 2 LAT. L’étude a révélé la complexité de la thématique (diversité des projets et des procédures). La tentative de dresser un aperçu structuré des manières de faire adoptées par les cantons a par ailleurs mis en évidence qu’une certaine latitude est nécessaire, dans la pratique, pour examiner les si-

---

<sup>74</sup> COSAC/EspaceSuisse, Procédures de décision sur les plans directeurs cantonaux (actualisé pour la dernière fois en 2016/2017), consultable sur les sites Internet de la [COSAC](#) et d’[EspaceSuisse](#).

<sup>75</sup> Arrêt du TF 1C\_356/2019 du 4.11.2020 consid. 7 (lac de retenue du Grimsel / Guttannen BE) in RJ EspaceSuisse n° 5904.

<sup>76</sup> Voir à ce propos le schéma très parlant de l’OFEV concernant la planification des projets d’installations à câbles: OFEV/OFT, Environnement et aménagement du territoire dans les projets d’installations à câbles – Aide à l’exécution à l’intention des autorités, des entreprises de remontées mécaniques et des spécialistes de l’environnement, Berne 2013, fig. 1, p. 12.

tuations au cas par cas. Enfin, il s'est avéré que le processus de concertation et de co-création avec les membres de la commission planification directrice de la COSAC, dans le cadre de ce mandat, était tout aussi important que les résultats eux-mêmes. Les discussions qui ont menées et les conclusions qui en ont été tirées sont utiles et aideront les cantons à consolider leur propre pratique en matière de traitement des grands projets.