

**Rapport du Conseil fédéral répondant à la motion 04.3664
du 15 novembre 2004 de la Commission des affaires
juridiques du Conseil des Etats**

**« Meilleure coordination entre la protection de
l'environnement et l'aménagement du territoire »**

Sommaire

1 Situation initiale	3
1.1 Motion 04.3664 – Meilleure coordination entre la protection de l’environnement et l’aménagement du territoire	3
1.1.1 Texte déposé	3
1.1.2 Avis du Conseil fédéral	3
1.1.3 Déroulement des débats	3
1.2 Motion 08.3004 – Meilleure coordination entre l’aménagement du territoire et la protection de l’environnement	3
1.3 Projet ARE/OFEV d’amélioration de la coordination	3
1.4 Loi sur l’aménagement du territoire	4
2 Principes de la coordination entre la protection de l’environnement et l’aménagement du territoire	4
2.1 Définition de la coordination	4
2.2 Instruments de coordination existants	5
2.2.1 Dispositions de fond dans le droit de la protection de l’environnement	5
2.2.2 Dispositions de procédure	7
2.2.2.1 Prescriptions générales	7
2.2.2.2 Rapport de planification selon l’art. 47 OAT	8
2.2.2.3 Coopération lors de l’élaboration des plans directeurs (art. 10, al. 2, LAT)	8
2.2.2.4 Prise en compte des enquêtes concernant l’aménagement du territoire dans le rapport d’impact (art. 9, al. 4, OEIE)	9
2.2.2.5 Entretiens préliminaires concernant les plans directeurs	9
3 Evaluation des instruments de coordination	9
4 Améliorations souhaitées	10
4.1 Législation	10
4.1.1 Clarification de la concertation obligatoire	10
4.1.2 Appréciation des effets dans les plans directeurs	10
4.1.3 Critères de détermination des lieux d’implantation dans le plan directeur	11
4.2 Aides à l’exécution	12
4.2.1 Prévention des accidents majeurs	12
4.2.2 Autres domaines	12
5 Conclusions et suite des travaux	12
5.1 Conclusions	12
5.2 Suite des travaux	13

Rapport

1 Situation initiale

1.1 Motion 04.3664 – Meilleure coordination entre la protection de l’environnement et l’aménagement du territoire

1.1.1 Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé de proposer des mesures exécutives et législatives permettant d’assurer la coordination entre la protection de l’environnement et l’aménagement du territoire. Il convient en outre d’alléger l’étude de l’impact sur l’environnement (EIE) des projets en créant assez tôt, dans le cadre des décisions d’aménagement du territoire, les conditions essentielles pour la réalisation écologique et rapide des projets de construction.

1.1.2 Avis du Conseil fédéral

Dans sa réponse du 16 février 2005, le Conseil fédéral a estimé que l’objet de la motion était justifié. Plus tôt les questions environnementales sont prises en considération dans le cadre de l’aménagement du territoire, mieux il est possible d’éviter les effets nuisibles ou gênants sur l’environnement. Pour pouvoir répondre aux buts et aux principes régissant l’aménagement définis par la loi sur l’aménagement du territoire, il est indispensable de coordonner efficacement la protection de l’environnement et l’aménagement du territoire. Réalisée assez tôt, cette coordination doit en particulier contribuer à alléger la procédure consécutive d’approbation du projet.

1.1.3 Déroulement des débats

La motion a été déposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats le 15 novembre 2004. Le Conseil fédéral a proposé de l’accepter le 16 février 2005. Le Conseil des Etats l’a adoptée le 16 juin 2005 et le Conseil national le 4 octobre 2006. Lors des débats au Conseil des Etats, le rapporteur de la commission a souligné la différence de caractère entre la législation sur l’aménagement du territoire et celle sur l’environnement: alors que le droit de l’aménagement du territoire vise des catégories générales de grandes dimensions, celui de la protection de l’environnement, plus concret, s’applique aux cas particuliers. La commission entend permettre davantage de flexibilité. La réalisation de grands projets doit être facilitée. Le Conseil national a adopté la motion sans discussion.

1.2 Motion 08.3004 – Meilleure coordination entre l’aménagement du territoire et la protection de l’environnement

La Commission des affaires juridiques du Conseil national a déposé la motion 08.3004 le 14 février 2008. Le Conseil fédéral est ainsi chargé de traiter, immédiatement et en priorité, la motion 04.3664. Le Conseil fédéral a proposé de l’accepter le 7 mars 2008. Le Conseil national l’a adoptée le 13 mars 2008 et le Conseil des Etats le 12 juin 2008.

1.3 Projet ARE/OFEV d’amélioration de la coordination

L’Office fédéral du développement territorial (ARE) et l’Office fédéral de l’environnement (OFEV) ont élaboré un projet commun pour répondre à la motion CAJ-CE. Plusieurs projets partiels ont permis de développer des bases et recom-

mandations pour l'exécution visant à mettre en œuvre l'objectif global de la motion. L'accent a été mis d'une part sur l'amélioration de la coordination entre différents secteurs de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire et d'autre part sur l'optimisation de la procédure de planification pour les grands projets de construction et d'infrastructure.

1.4 Loi sur l'aménagement du territoire

Le projet de révision de la loi sur l'aménagement du territoire offre la possibilité d'améliorer les conditions pour la coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Dans cette optique, il convient de mentionner notamment les objectifs suivants: élargir et préciser les objectifs d'aménagement du territoire, fixer un contenu minimal pour les plans directeurs cantonaux, exiger l'inscription des projets ayant une importance considérable pour le territoire dans le plan directeur, harmoniser la loi avec d'autres textes législatifs fédéraux, notamment la protection de l'environnement.

2 Principes de la coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire

2.1 Définition de la coordination

Par coordination, on entend la concordance entre plusieurs activités et l'amélioration des interactions ou de la corrélation entre plusieurs aspects en vue d'un ou plusieurs objectifs communs. Dans le cas particulier de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, la coordination implique toujours la combinaison de deux domaines politiques équivalents en vue de la définition territoriale d'un projet. La coordination de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement n'est donc pas une question de hiérarchie des normes. Le droit de l'aménagement du territoire ne prime pas sur celui de la protection de l'environnement ni inversement.

Le droit de la protection de l'environnement et celui de l'aménagement du territoire ne poursuivent pas toujours les mêmes objectifs et recourent en outre à des instruments différents:

- Le droit de la protection de l'environnement fixe en général des objectifs de protection qualitatifs ou quantitatifs, tels que la conservation des marais et sites marécageux ou les valeurs limites d'immission destinées à protéger la santé de la population. La définition de ces objectifs repose en grande partie sur des connaissances scientifiques. Le droit environnemental détermine ensuite le type de mesures permettant d'atteindre ces objectifs de protection. L'application consiste enfin à concrétiser ces mesures dans le respect de la législation.
- Le droit de l'aménagement du territoire sert à harmoniser tous les intérêts territoriaux et s'emploie à réaliser une occupation du territoire propre à garantir le développement souhaité de l'ensemble du pays. Pour ce faire, il a recours à une procédure de planification claire et en particulier à la pesée des intérêts entre les différentes prétentions en matière de développement territorial, et ce toujours dans le respect de la législation. Le droit de l'aménagement du territoire vise

donc spécialement à identifier les conflits et à les résoudre selon les procédures définies en vue du développement souhaité.

Du point de vue du Conseil fédéral, une coordination réussie entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement consiste donc à intégrer en temps utile les objectifs et prescriptions applicables en matière de protection de l'environnement à toutes les étapes de la procédure de planification et dans la pesée des intérêts de l'aménagement du territoire. Ce n'est que de cette façon que les étapes de planification successives peuvent reposer sur un cahier des charges cohérent, liant les autorités et donc garantissant la sécurité du droit. Et ce n'est que de cette façon que peut être garantie une application concertée des deux domaines juridiques dans le cadre de décisions ayant un effet sur l'organisation du territoire. Cette définition de la coordination correspond au libellé des exigences de la motion CAJ-CE.

Cette coordination est encore souvent insuffisante et doit donc être améliorée, comme le montre le nombre considérable de décisions judiciaires dénonçant un manque de coordination, ainsi que plusieurs publications spécialisées.

2.2 Instruments de coordination existants

2.2.1 Dispositions de fond dans le droit de la protection de l'environnement

À l'heure actuelle, les imbrications entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement sont déjà multiples. Le législateur a ainsi prévu, dans certains domaines environnementaux, la prise en compte des besoins concrets en matière de développement territorial au moyen d'instruments de planification, soit en renvoyant aux instruments d'aménagement du territoire, notamment aux plans directeurs cantonaux et aux plans d'affectation communaux, soit en proposant de nouveaux instruments. Voici quelques exemples:

- **Lutte contre le bruit:** La mise en zones à bâtir de nouveaux secteurs et la viabilisation des zones à bâtir existantes doivent respecter les valeurs de planification pour le bruit (art. 24 LPE¹); les permis de construire de nouveaux bâtiments affectés à une utilisation sensible au bruit ne peuvent être accordés que si les valeurs limites d'immission sont respectées. Les valeurs limites sont fixées en fonction du type d'utilisation de la zone prévu par le droit de l'aménagement du territoire (degrés de sensibilité, art. 43 OPB²).
- **Protection de l'air:** Les plans de mesures de protection de l'air des cantons (art. 44a LPE) comprennent notamment des mesures dont la mise en œuvre requiert des instruments de planification. Une aide à l'exécution publiée en 2006 par l'Office fédéral de l'environnement et celui du développement territorial indique ainsi comment les installations générant un trafic important peuvent être intégrées dans le plan directeur cantonal et propose des critères pour définir les emplacements qui sont appropriés et ceux qui le sont moins. Les recommandations présentent également les modèles qui ont permis aux cantons de fixer le potentiel d'utilisation des installations et contribuent ainsi à déterminer

¹ Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, RS 814.01

² Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit, RS 814.41

dans le plan directeur cantonal les lieux d'implantation appropriés pour les installations générant un trafic important.

- **Gestion des déchets:** Selon la planification de la gestion des déchets prévue par les art. 31 ss LPE, les cantons définissent notamment leurs besoins en installations d'élimination des déchets. La planification de la gestion des déchets inclut aussi les zones d'apport et les stratégies de transport, éléments qui se répercutent sur le territoire. Les cantons sont également tenus de faire figurer les sites prévus pour les installations de traitement des déchets dans leurs plans directeurs (art. 17 OTD³) et de veiller à ce que les zones d'affectation nécessaires soient réservées.
- **Protection de la nature et du paysage:** Les ordonnances d'exécution de la LPN⁴ pour la protection des biotopes comprennent toujours une disposition explicite selon laquelle les cantons doivent veiller à la coordination entre l'aménagement du territoire et la protection des biotopes en conformant les plans et les prescriptions qui régissent le mode d'utilisation du sol au sens de la législation en matière d'aménagement du territoire aux exigences de la protection des biotopes. Dans le domaine des parcs d'importance nationale, l'ordonnance⁵ prévoit plusieurs dispositions de coordination visant à assurer la garantie territoriale et à harmoniser les activités ayant un effet sur l'organisation du territoire en lien avec les parcs d'importance nationale. Le parc doit notamment être inscrit au plan directeur (art. 27 OParcs).
- **Chasse:** L'ordonnance sur les districts francs fédéraux⁶ dispose expressément que les districts francs doivent être pris en considération lors de l'élaboration de plans directeurs et de plans d'affectation. Une disposition de coordination explicite visant à protéger les oiseaux d'eau et les migrateurs prévoit en outre que les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs délimitées par la Confédération doivent être prises en considération par les cantons lors de l'élaboration de plans directeurs et de plans d'affectation⁷.
- **Protection des forêts:** La loi sur les forêts⁸ consacre toute une section à la coordination avec l'aménagement du territoire (art. 11 ss). Elle dispose notamment que l'insertion de forêts dans une zone à bâtir est subordonnée à une autorisation de défricher ou que les limites des forêts doivent figurer dans les plans d'affectation. La loi régit aussi la coordination entre les permis de construire et les autorisations de défricher.
- **Dangers naturels:** La protection contre les dangers naturels inclut aussi l'obligation de tenir compte de la situation en matière de risques dans les plans directeurs et dans les plans d'affectation. La protection territoriale contre les

³ Ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets, RS 814.600

⁴ Ordonnance du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451

⁵ Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale, RS 451.36 (OParcs)

⁶ Ordonnance du 30 septembre 1991 sur les districts francs fédéraux, RS 922.31

⁷ Ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, RS 922.32

⁸ Loi du 4 octobre 1991 sur les forêts, RS 921.0

dangers naturels est favorisée par l'établissement de cartes des dangers⁹ contenant des indications sur les risques naturels existant dans une zone précise. Elles servent de base aux autorités lors de l'élaboration des plans d'affectation.

- **Eaux:** En vue de la protection des eaux, les cantons sont tenus, aux termes de la LEaux¹⁰, de délimiter des zones de protection autour des captages d'eaux souterraines qui sont d'intérêt public. Ils délimitent en outre les périmètres importants pour l'exploitation future des nappes souterraines. La législation prévoit des mesures particulières pour la protection des eaux dans les secteurs, zones et périmètres de protection des eaux souterraines. Si la protection des eaux requiert la collaboration de plusieurs communes, par exemple parce que leurs eaux usées sont évacuées dans la même rivière, les cantons doivent veiller à l'établissement d'un plan régional d'évacuation des eaux. Celui-ci doit contenir notamment des consignes sur l'emplacement et les zones d'apport des stations centrales d'épuration des eaux usées. En ce qui concerne la planification de l'évacuation des eaux, les cantons sont tenus d'établir un plan général définissant notamment les périmètres à l'intérieur desquels les réseaux d'égouts publics doivent être construits, les zones dans lesquelles les eaux non polluées doivent être évacuées par infiltration et celles dans lesquelles elles doivent être déversées dans des eaux superficielles. Conformément au droit de la protection des eaux, les cantons doivent tenir compte des instruments de planification de l'évacuation des eaux et des mesures d'organisation du territoire relatives aux eaux lors de l'élaboration des plans directeurs et des plans d'affectation.
- **Rayonnement de la téléphonie mobile:** Même dans le domaine très technique du rayonnement des antennes de téléphonie mobile, le Tribunal fédéral exige désormais une planification territoriale des emplacements et donc une coordination entre les domaines des télécommunications ainsi que de la protection contre le rayonnement non ionisant – régis par la Confédération –, d'une part, et ceux de la protection des sites et du paysage – régis par les cantons –, d'autre part.

2.2.2 Dispositions de procédure

2.2.2.1 Prescriptions générales

Comme l'aménagement du territoire a pour mission d'axer spécialement toutes les tâches de l'Etat qui ont un impact spatial sur l'objectif du développement durable de l'ensemble du pays, il constitue lui-même un instrument de coordination. Il a essentiellement recours à la pesée des intérêts (art. 1 et 3 LAT¹¹, art. 2, 3 et 47 OAT¹²), qui doit être exposée dans la motivation des décisions d'aménagement du territoire. La pesée ouverte à tous les intérêts liés au territoire – et pas seulement à ceux mentionnés aux art. 1 et 3 LAT – permet de tenir compte, au cas par cas, de tous les points de vue importants, selon la marge de manœuvre offerte par la législation. La

⁹ Ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau, RS 721.100.1, et ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts, RS 921.01.

¹⁰ Loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, RS 814.20

¹¹ Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, RS 700

¹² Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, RS 700.1

Constitution prescrivant une utilisation mesurée du sol, la pesée des intérêts doit notamment accorder à la protection quantitative du sol la valeur qui convient.

Les règles de procédure générales ne manquent pas non plus d'instruments de coordination ayant fait leurs preuves dans la pratique:

- Pour les plans sectoriels, les plans directeurs et les plans d'affectation, il s'agit de l'obligation générale, formulée dans le droit de l'aménagement du territoire, de prendre en compte comme il se doit des aspects de la protection de l'environnement (art. 1 et 3 LAT, art. 2 et 3 OAT). Cette obligation n'est toutefois pas toujours appliquée de manière satisfaisante dans les plans sectoriels et directeurs et elle ne figure pas explicitement dans la législation pour ces instruments.
- Pour les plans d'affectation, en revanche, il est explicitement mentionné que les résultats de la prise en considération de la législation sur la protection de l'environnement doivent faire l'objet d'un rapport (art. 47 OAT). En outre, pour toutes les procédures d'affectation nécessitant d'autres décisions (notamment des autorisations liées à la législation sur la protection de l'environnement), l'OAT prévoit des règles de coordination sur la forme et sur le fond (art. 25a LAT).

Pour les procédures d'approbation de projets – qu'il s'agisse de procédures en octroi de permis de construire, d'établissement des plans ou de concession –, l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE¹³) exige une mise en concordance argumentée des normes juridiques de la construction, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. En outre, l'EIE ne débute pas seulement avec le projet détaillé mais dès que les travaux de l'autorité compétente peuvent commencer et une EIE exhaustive être effectuée (art. 5, al. 3, OEIE), ce qui peut entraîner la réalisation d'une EIE en plusieurs étapes au cours desquelles le projet fait l'objet d'un examen aussi approfondi que la décision l'exige.

2.2.2.2 Rapport de planification selon l'art. 47 OAT

Un rapport demandant l'amélioration du rapport de planification selon l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire a déjà été publié en 2005. Selon l'art. 47 OAT, l'autorité qui établit les plans d'affectation doit fournir à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans un rapport démontrant notamment comment les exigences découlant de la législation sur la protection de l'environnement ont été prises en compte.

2.2.2.3 Coopération lors de l'élaboration des plans directeurs (art. 10, al. 2, LAT)

L'art. 10, al. 2, de la loi sur l'aménagement du territoire a été complété dans le cadre de l'initiative parlementaire 02.436 « Simplification de l'examen d'impact sur l'environnement et prévention d'abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations ». Les cantons sont désormais tenus de définir la coopération des organisations de protection de l'environnement ayant qualité pour recourir lors de l'élaboration des plans directeurs. Ces organisations peuvent ainsi faire activement part de leurs préoccupations lors de l'élaboration des plans directeurs et

¹³ Ordonnance du 19 octobre 1988 sur l'étude de l'impact sur l'environnement, RS 814.011

émettre rapidement d'éventuelles réserves quant à l'emplacement d'installations portant atteinte à l'environnement.

2.2.2.4 Prise en compte des enquêtes concernant l'aménagement du territoire dans le rapport d'impact sur l'environnement (art. 9, al. 4, OEIE)

Les enquêtes environnementales effectuées lors des procédures d'aménagement du territoire doivent être prises en compte lors de la planification d'installations soumises à l'EIE. Le rapport d'impact doit indiquer explicitement comment les enquêtes environnementales ont été prises en compte.

2.2.2.5 Entretiens préliminaires concernant les plans directeurs

Selon l'art. 11 LAT, les plans directeurs cantonaux doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Dès la phase d'élaboration des plans, les offices fédéraux, dont l'OFEV, peuvent faire part de leurs préoccupations lors des entretiens préliminaires avec les services cantonaux de planification ainsi que dans le cadre de l'examen préalable facultatif des plans par l'ARE.

3 Evaluation des instruments de coordination

De par sa conception, le droit de l'aménagement du territoire se prête bien à la coordination avec le droit de la protection de l'environnement. Les instruments mentionnés plus haut (ch. 2.2) montrent en outre que le législateur ne s'est pas contenté d'édicter des prescriptions prévoyant une coordination efficace. Il a fait de même dans des prescriptions particulières du droit environnemental. Outre le code de procédure environnemental – on peut citer ici les dispositions relatives à l'EIE –, il a également édicté des prescriptions visant une concertation réciproque efficace entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Ces prescriptions diffèrent selon le domaine et indiquent clairement la façon dont chaque domaine environnemental a besoin d'être coordonné avec l'aménagement du territoire.

Toutefois, dans la pratique, les effets des instruments restent insuffisants. Le Conseil fédéral y trouve trois raisons majeures:

- Les éléments de base concernant les effets environnementaux de l'établissement des plans sur lesquels s'appuient des projets concrets sont souvent trop peu recensés et, surtout, ne sont pas assez documentés. Ainsi, au stade du plan directeur, on ne peut pratiquement pas évaluer les conflits potentiels d'un emplacement avec le droit environnemental qui pourraient entraîner par la suite le rejet d'un projet. Et ce pour plusieurs raisons: d'abord, les projets concrets pour un emplacement donné ne sont souvent pas encore connus lors de l'établissement des plans directeurs. Ensuite, le droit environnemental ne formule pas beaucoup d'exigences concrètes concernant les étapes de planification supérieures. Enfin, même lorsque les projets sont connus, les éléments de base disponibles ne sont souvent pas assez pris en compte.
- La pesée des intérêts dans le cadre d'une procédure d'aménagement du territoire est une tâche complexe qui exige des autorités de planification une compétence méthodologique élevée. En outre, le résultat de la pesée des intérêts ne peut être contrôlé judiciairement au stade du plan directeur. La coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire ne peut

donc guère être contrôlée avant la mise en œuvre du plan directeur dans les plans d'affectation.

- Les interactions entre le droit de l'aménagement du territoire et celui de la protection de l'environnement peuvent être très complexes pour certains plans ou projets concrets. En ce qui concerne les plans d'affectation, l'application des différentes règles est du ressort des autorités locales qui ne connaissent souvent pas les nombreuses dispositions applicables, en particulier par manque d'expérience.

4 Améliorations souhaitées

S'appuyant sur un rapport d'experts¹⁴ auquel ont collaboré plusieurs personnalités des milieux juridiques et des cantons, l'ARE et l'OFEV prévoient de soumettre des propositions concrètes concernant des lois et des ordonnances ou d'élaborer des aides à l'exécution pour préciser et clarifier la coordination des différents domaines environnementaux avec le droit de l'aménagement du territoire.

4.1 Législation

4.1.1 Clarification de la concertation obligatoire

La concertation réciproque pour faire concorder les aspects de l'aménagement du territoire avec ceux de la protection de l'environnement est certes une tâche déjà expressément prévue par le législateur. Toutefois, le Conseil fédéral est convaincu qu'elle pourrait être améliorée si la concertation obligatoire était clarifiée dans les actes législatifs correspondants. Il ne faudrait néanmoins pas qu'une nouvelle disposition légale obscurcisse les instruments de coordination existants. Il convient donc d'introduire une obligation globale de concertation dans les prescriptions générales du droit environnemental et en particulier dans la loi sur la protection de l'environnement. Une disposition adéquate pourrait préciser que les mesures ayant un impact spatial doivent, selon le droit environnemental, être prises en compte en temps utile et au niveau approprié dans l'élaboration des plans d'aménagement. En ce qui concerne le droit de l'aménagement du territoire, il conviendrait d'explicitier les renvois à la protection de l'environnement dans la description de l'obligation d'aménager le territoire. Cela permettrait de préciser qu'il ne s'agit pas seulement d'élaborer les plans territoriaux nécessaires, mais qu'il faut aussi les harmoniser avec les autres plans spécifiques, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement. Il serait également possible de fixer dans le contenu minimum des plans directeurs cantonaux des exigences plus précises concernant la concertation avec la protection de l'environnement.

4.1.2 Appréciation des effets dans les plans directeurs

L'évaluation environnementale stratégique (EES) et l'évaluation de la durabilité (EDD) sont des procédures formelles d'évaluation des plans. L'EES – en vigueur dans l'UE depuis 2001 sous forme de directive – comprend l'obligation d'établir un rapport environnemental, la consultation du public et des services chargés de l'environnement ainsi que la recherche d'alternatives raisonnables. La procédure

¹⁴ Rudolf Muggli, Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung: Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung, expertise à l'attention de l'Office fédéral de l'environnement, décembre 2007

formelle permet d'identifier les préoccupations environnementales au plan stratégique et de garantir la qualité de la protection de l'environnement. De même, la procédure d'autorisation du projet ultérieure peut ainsi être allégée. L'EDD, pour sa part, évalue les conséquences sociales, écologiques et économiques, révèle les conflits d'objectifs, permet une pesée complète des intérêts et recherche rapidement des optimisations.

Tenant compte des éléments méthodiques de l'EES et de l'EDD, l'ARE et l'OFEV ont développé, pour les plans directeurs cantonaux, une méthode globale d'appréciation des effets dont le contenu se limite à l'essentiel mais qui garantit, lors de l'examen des effets environnementaux, l'identification des aspects à clarifier au stade du plan directeur et contribue ainsi à l'allègement de l'EIE consécutive. L'appréciation des effets permet, d'une part, une évaluation globale des effets des plans directeurs sur l'environnement, l'économie et la société et, d'autre part, l'évaluation concrète de projets importants ou conflictuels, notamment les installations générant un trafic important ou les terrains de golf. On veillera particulièrement à ce que les effets environnementaux soient définis d'une manière suffisamment précise pour permettre, dans les plans directeurs, des décisions préliminaires appropriées qui déploieront un effet préjudiciel considérable lors de la procédure d'autorisation des projets ultérieure et allégeront donc la procédure d'EIE. Il est ainsi possible de trouver les emplacements les mieux appropriés pour les grands projets ayant un impact territorial. De manière générale, la sécurité augmente pour les plans ultérieurs. La méthode développée par l'ARE et l'OFEV sera prochainement testée dans la pratique et devra encore être optimisée.

Il n'est pas encore déterminé à quel niveau – loi ou ordonnance – il sera nécessaire d'agir. Cela dépend surtout des exigences concrètes auxquelles l'appréciation des effets devra répondre.

4.1.3 Critères de détermination des lieux d'implantation dans le plan directeur

Au cours des procédures d'octroi du permis de construire, de nombreux conflits surgissent parce que des projets ayant des effets considérables sur le territoire et l'environnement sont planifiés sans concertation préalable suffisante avec l'aménagement du territoire. On ne sait donc pas si une installation peut être réalisée au lieu prévu du point de vue du droit environnemental. Si l'on veut mieux intégrer la protection de l'environnement dans le déroulement de la planification, le plan directeur cantonal joue un rôle-clé. Il permet en effet de coordonner et de déterminer à grande échelle les lieux d'implantation de projets ayant des effets sur l'environnement. Les projets ayant des effets considérables doivent donc être traités dans le plan directeur. Il est essentiel de ne déterminer le lieu d'implantation qu'après avoir défini au niveau approprié les conséquences des projets pour l'environnement et conclu que rien, en principe, ne s'oppose à la réalisation du projet en cet endroit.

L'Office fédéral du développement territorial et celui de l'environnement ont élaboré, dans le cadre d'un projet commun, des critères à respecter pour déterminer le lieu d'implantation de quatre types d'installations (carrières et décharges, installations de transport touristiques et zones de détente touristiques, routes principales et installations générant un trafic important [p. ex. centres commerciaux]). Des indications quantitatives ou qualitatives permettent en outre de savoir quand le lieu d'implantation de ces types d'installations doit être fixé dans le plan directeur. Des

critères pour d'autres types d'installations concernées par le plan directeur seront élaborés par la suite.

Il sera indiqué par voie d'ordonnance que les conditions pour fixer des lieux d'implantation dans le plan directeur doivent être précisées dans une aide à l'exécution ou dans les directives techniques pour l'établissement des plans directeurs (art. 8 OAT).

4.2 Aides à l'exécution

4.2.1 Prévention des accidents majeurs

L'art. 10 LPE sur la protection contre les catastrophes ainsi que l'ordonnance sur les accidents majeurs¹⁵ qui en découle visent à protéger la population et l'environnement contre les dommages dus à des accidents impliquant des marchandises dangereuses (accidents majeurs). En ce qui concerne les risques lors de la production, du stockage et du transport de ces marchandises, l'ordonnance sur les accidents majeurs s'adresse principalement aux détenteurs des installations correspondantes, qui sont tenus de prendre toutes les mesures de sécurité appropriées pour réduire les risques. Il est évident que l'aménagement du territoire peut contribuer à réduire ces risques, parallèlement à des mesures spécifiques aux installations, comme le sous-entend l'art. 3, al. 3, let. b, LAT. L'aménagement doit également participer à la sécurité à long terme de l'exploitation d'installations et d'axes de transport à risque d'intérêt public. L'Office fédéral du développement territorial, celui des transports et celui de l'environnement ont donc élaboré un guide de planification indiquant comment intégrer la prévention des accidents majeurs dans l'aménagement du territoire. Dans un premier temps, le guide se concentre sur les risques le long des lignes de chemin de fer à risque, c'est-à-dire celles où le volume de marchandises dangereuses transportées est important. Dans un deuxième temps, il est prévu de prendre aussi en considération les risques qui concernent les conduites et les installations fixes.

4.2.2 Autres domaines

Des efforts pour la coordination concrète entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire sont notamment nécessaires dans les domaines de la protection des espèces, de la protection contre les crues, de la lutte contre le bruit et de la protection du sol. En ce qui concerne la protection contre les crues, il s'agit de mieux harmoniser le développement urbain et les besoins d'espace des eaux, tout en veillant à préserver les surfaces de production nécessaires à l'agriculture.

5 Conclusions et suite des travaux

5.1 Conclusions

L'analyse montre que les instructions de coordination sont déjà inscrites dans de nombreuses prescriptions du droit de l'aménagement du territoire et de celui de la protection de l'environnement, dans une formulation soit générale, soit ciblée sur des besoins sectoriels de coordination. Dans la pratique, malgré ces instruments, la coordination n'est toutefois pas encore satisfaisante. Cela s'explique d'un côté par le

¹⁵ Ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs, RS 814.012

manque de clarté des exigences du droit environnemental en matière de planification, en particulier pour les plans directeurs et les plans d'affectation, et d'un autre côté par des lacunes dans la pesée des intérêts. Il manque en outre des procédures formelles garantissant une coordination suffisante et transparente entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire dans les instruments de planification existants à l'échelon supérieur.

Le Conseil fédéral est donc d'avis que des améliorations sont nécessaires dans la législation, en plus des travaux de coordination internes à l'administration. Il convient en priorité de préciser – par voie d'ordonnance – les instructions de coordination des différents domaines environnementaux avec l'aménagement du territoire. Par ailleurs, il serait souhaitable que la concertation obligatoire entre protection de l'environnement et aménagement du territoire soit expressément prescrite par une loi et donc renforcée, pour préciser que les mesures ayant un impact territorial doivent, selon le droit environnemental, être prises en compte en temps utile et au niveau approprié dans l'élaboration des plans d'aménagement. Il serait en outre judicieux que l'appréciation formelle des effets en cours de processus puisse être intégrée dans les procédures existantes. Pour tous ces travaux, il convient néanmoins de prendre en compte le projet de révision de la loi sur l'aménagement du territoire.

5.2 Suite des travaux

- En ce qui concerne les lois (LPE et LAT), il sera proposé d'une part des règles générales de concertation et d'autre part des dispositions concernant une appréciation des effets en cours de processus accordant à la ressource « sol » la valeur qui convient, en tenant compte du projet de révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral élaborera les propositions nécessaires.
- Les ordonnances concernant les différents domaines environnementaux doivent être examinées systématiquement. Le Conseil fédéral apportera, sur proposition du DETEC, les modifications nécessaires aux ordonnances pour améliorer la coordination entre le droit de la protection de l'environnement et celui de l'aménagement du territoire.
- Pour faciliter la mise en œuvre de la concertation et l'harmoniser autant que possible, les offices fédéraux concernés, en particulier l'ARE et l'OFEV, actualiseront les aides à l'exécution qui en ont besoin ou en proposeront de nouvelles aux cantons.