

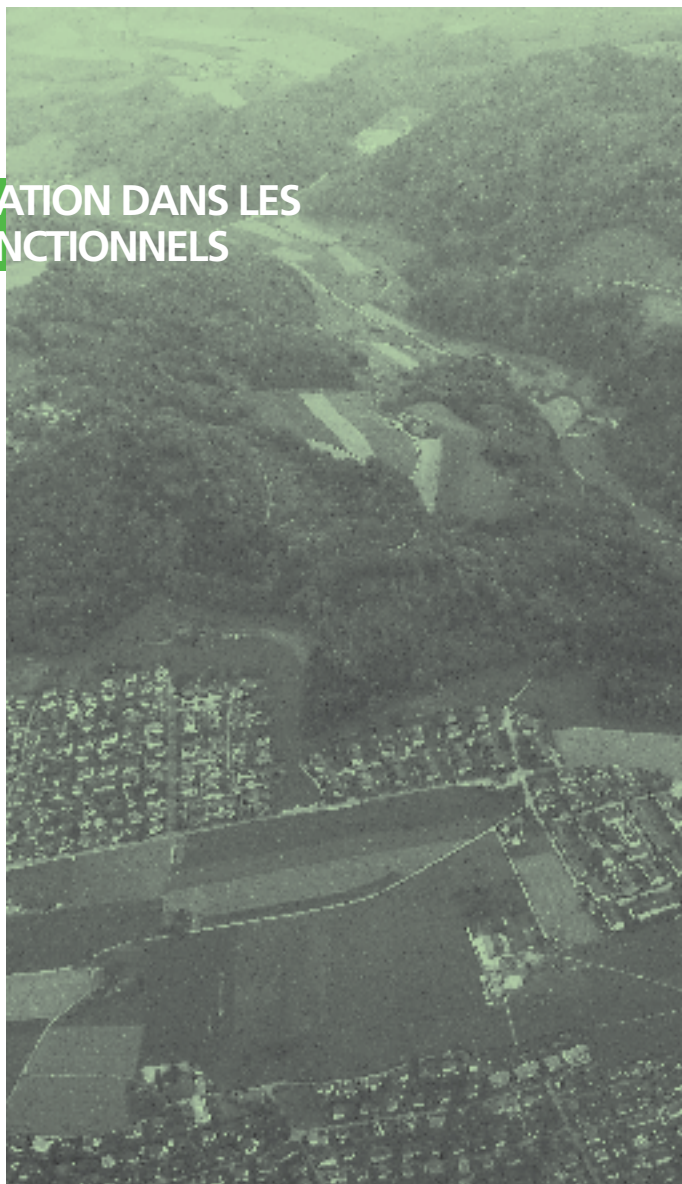
**T&**

**E**

**VLP-ASPAN**



## LA PLANIFICATION DANS LES ESPACES FONCTIONNELS



Territoire &  
Environnement  
Novembre n° 6/12

# La planification dans les espaces fonctionnels

## Développements récents et perspectives juridiques

**Les principes de coordination et de collaboration sont plus que jamais au centre de l'aménagement du territoire compte tenu des défis auxquels les collectivités publiques sont aujourd'hui confrontées. En effet, la Suisse s'urbanise et la mobilité de la population augmente sans cesse. Les activités humaines ont toujours plus d'emprise sur le territoire ou d'effets sur l'environnement. Il n'est aujourd'hui plus possible d'assurer un aménagement du territoire satisfaisant en coordonnant la planification uniquement au sein des espaces politiques traditionnels, lesquels ne coïncident souvent plus avec les espaces fonctionnels actuels. La nécessité d'organiser l'utilisation du sol de manière rationnelle à un niveau intercommunal et intercantonal, voire international, devient toujours plus pressante, si l'on veut ménager l'utilisation du sol et préserver le paysage. C'est d'ailleurs pourquoi le Projet de territoire Suisse retient que le renforcement de la coordination et de la collaboration est un défi central de l'aménagement du territoire.**

Le présent article se propose dès lors de survoler les derniers développements et les perspectives juridiques en matière de planification des espaces fonctionnels. Les contours de cette problématique étant encore très flous et les problèmes qu'elle pose innombrables, il ne prétend cependant nullement à l'exhaustivité, ce d'autant plus que la pratique s'écarte souvent du cadre légal ou n'a simplement pas encore trouvé d'ancrage légal.

### 1. Quelques remarques introductives

Avant de traiter les problèmes que peut poser la planification dans les espaces fonctionnels, il convient d'expliquer rapidement le lien étroit que cette problématique entretient avec la planification régionale (ch. 2.1.) et d'en évoquer le cadre constitutionnel (ch. 2.2.).

#### 1.1 La renaissance de la planification régionale

Depuis longtemps, dans les grands et moyens cantons, les autorités ont compris l'utilité de planifier l'aménagement du territoire à un niveau régional, c'est-à-dire de permettre ou de contraindre un groupe de communes à régler certaines questions de manière concertée. D'une part, on avait déjà pris conscience de l'impossibilité de résoudre les problèmes d'aménagement du territoire au seul niveau communal, compte tenu notamment des ressources financières et humaines parfois limitées de certaines communes. D'autre part, les cantons et les communes ont aussi compris assez tôt l'intérêt qu'il pouvait exister d'assurer une certaine coordination – tant horizontale que verticale – par d'autres canaux que celui de la planification directrice cantonale. Dans les Cantons de Zurich et des Grisons notamment, où la planification régionale a toujours occupé une place centrale en matière d'aménagement du territoire, celle-ci permet d'alléger la planification directrice cantonale tout en servant de base à son élaboration<sup>1</sup>. Le principe de la collaboration régionale et, plus spécialement, de la planification régionale a même été

ancré dans la Constitution grisonne lors de sa dernière révision totale<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, comme nous le verrons, la planification régionale est appelée à répondre à de nombreux défis; elle vit ainsi une véritable renaissance dans de nombreux cantons. La *nécessité* de coordonner la planification au-delà des frontières politiques semble en effet avoir largement supplanté la simple *utilité* de planifier à un niveau supracommunal.

Certes, la délimitation de nombreuses «régions d'aménagement» s'est faite et se fait encore souvent selon des critères historiques, culturels, géographiques ou encore politiques (p. ex. les régions correspondent aux arrondissements ou aux districts). Dès lors, la planification régionale n'est encore que rarement intercantonale ou internationale si l'on excepte quelques projets d'agglomération précurseurs. Et si certaines aires de planification régionale correspondent aux espaces fonctionnels actuels (p. ex. la région d'aménagement de la Haute-Engadine), de nombreuses autres ne couvrent pas ou plus ceux-ci, (p. ex. régions d'aménagement zurichoises)<sup>3</sup>. Dans cette mesure, la problématique de la planification des espaces fonctionnels ne doit pas être totalement confondue avec celle de la planification intercommunale ou de la planification régionale traditionnelle.

Il n'empêche toutefois que la problématique de la planification régionale et celle de la planification dans les espaces fonctionnels sont appelées à s'imbriquer fortement. En effet, les instruments et les mécanismes de planification régionale et de collaboration intercommunale permettent

## Sommaire

1. Quelques remarques introductives	2
1.1 La renaissance de la planification régionale	2
1.2 Le tabou des réformes constitutionnelles	4
2. Coordonner dans les espaces fonctionnels	6
2.1 Un principe juridique reconnu	7
2.2 Les enjeux politiques	8
2.3 Les incitations fédérales et cantonales	10
2.4 Les moyens de contrainte juridique	11
3. La difficulté de définir les espaces fonctionnels	13
3.1 La notion d'«espace fonctionnel»	13
3.2 La délimitation des «espaces fonctionnels»	14
4. Les moyens spéciaux de coordination	16
4.1 Les plateformes de coordination	17
4.2 Les concepts d'aménagement	18
4.3 Les plans directeurs régionaux	19
4.4 Les projets d'agglomération	20
4.5 Les plans d'affectation cantonaux et régionaux	21
5. La gouvernance des espaces fonctionnels	23
5.1 Entre contractualisation et institutionnalisation	23
5.2 La forme juridique de la collaboration	25
5.3 Les compétences de l'organe commun	27
5.4 La participation démocratique	28
6. Conclusion	29

1 Art. 3 al. 2 Raumplanungsgesetz/GR (KRG/GR; BR 801.100); §13 Planungs- und Baugesetz/ZH (PBG/ZH; OS 700.1).

2 Cf. art. 69 et 72 de la Constitution du Canton des Grisons/GR (Cst./GR; RS 131.226), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

3 Cf. Schenkel/Wehrli/Kübler/Scheuss, Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich Grundlagenbericht, Zürich 2005, p. 6 s.; Conférence tripartite sur les agglomérations CTA (édit.), La voie vers une politique des agglomérations globale. Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations, Études de cas cantonales, Berne 2007, p. 86 s.

d'adapter le périmètre de planification aux enjeux à traiter; ils trouvent ainsi une application nouvelle et toute naturelle s'agissant de la planification dans les espaces fonctionnels, que ces derniers soient intercommunaux, intercantonaux ou internationaux. De même, comme nous le verrons, de nouveaux modèles de coopération et de planification régionale tant légaux (p. ex. la conférence régionale et l'agglomération dans les Cantons de Berne et de Fribourg; cf. encadré p. 6-7) qu'extralégaux (p. ex. concept d'aménagement ou projet d'agglomération) ont été développés spécialement afin d'assurer une meilleure coordination dans les espaces fonctionnels. Pour toutes ces raisons, le présent article, à l'image de nombreux plans directeurs cantonaux d'ailleurs<sup>4</sup>, traitera indifféremment de planification régionale et de planification dans les espaces fonctionnels.

## 1.2 Le tabou des réformes constitutionnelles

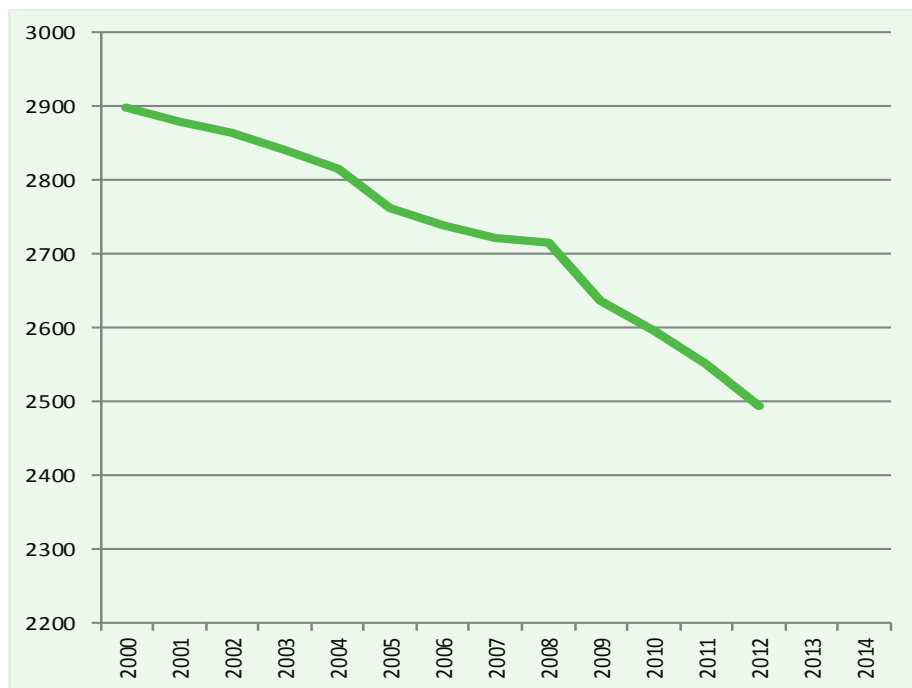
Il faut rappeler qu'à défaut de réformes constitutionnelles profondes, l'aménagement coordonné du territoire ne semble pouvoir passer pour l'heure que par un renforcement des mécanismes et des instruments de collaboration entre les différentes autorités en charge de l'aménagement du territoire<sup>5</sup>.

En effet, le système actuel a été pensé à une époque où la société commençait seulement à s'urbaniser. La répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire est donc fortement décentralisée. Selon l'article 75 de la Constitution fédérale (Cst.), dans le domaine de l'aménagement du territoire, la Confédération ne jouit que d'une compétence limitée aux «principes». Dans ce cadre et comme le prévoyait l'avant-projet de Loi fédérale sur le développement territorial (AP-LD<sup>Ter</sup>), elle peut certes contraindre les cantons à planifier de manière coordonnée les espaces fonctionnels, expliquer le sens de cette obligation, voire fixer quelques règles de bases s'agissant de la coordination in-

tercantonale<sup>6</sup>. Le droit fédéral ne peut cependant fixer le périmètre des espaces fonctionnels et leur planification concrète, ni même déterminer quels mécanismes organisationnels doivent être prévus à cette fin, cela même lorsqu'il s'agit de planifier un espace fonctionnel intercantonal<sup>7</sup>. En outre, la situation n'est pas moins complexe au niveau cantonal; dans la plupart des cantons, les communes jouissent historiquement de larges compétences en matière d'aménagement local et la plupart y sont encore très attachées. Cette autonomie communale est d'ailleurs souvent ancrée dans les constitutions cantonales, tout comme le principe selon lequel le canton ne doit intervenir qu'à titre subsidiaire<sup>8</sup>. Ainsi, d'un point de vue politique et juridique, il est difficile d'attribuer à la Confédération ou aux cantons davantage de compétences en matière d'aménagement. Par conséquent, en l'état, la planification coordonnée des espaces fonctionnels ne peut être simplement solutionnée «par le haut», mais doit en principe faire l'objet de solutions concertées «par le bas».

Il est certain qu'à long terme, les problèmes que pose l'absence de coïncidence entre les espaces politico-administratifs et les espaces fonctionnels devraient conduire à des réformes territoriales. Il est à cet égard réjouissant que de nombreuses fusions de communes aient été déjà menées à bien et soient en cours (cf. encadré p. 5). Au Tessin par exemple, et contrairement à la discussion au niveau fédéral, le thème des agglomérations a englobé la question des fusions de communes<sup>9</sup>. On signalera aussi la récente révision constitutionnelle et législative dans le Canton de Berne – sur laquelle le peuple bernois a été appelé à se prononcer le 23 septembre 2012 – qui met en place des mécanismes incitatifs en matière de fusion de communes (réduction des prestations de péréquation et de subventionnement, etc.) et qui autorise également le Grand Conseil à contraindre les communes à fusionner contre leur gré<sup>10</sup>. Il semble toutefois qu'à l'instar d'une nouvelle répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire, une révolution de

## Effectif des communes en Suisse



la structure territoriale suisse – notamment des fusions de cantons – soit pour l’heure inconcevable, comme en témoigne d’ailleurs la difficulté actuelle de convaincre certaines communes à fusionner.

4 Cf., p. ex., Fiche R2 «Regionale Entwicklungsträger» du plan directeur lucernois (PDCn/LU); Ligne d’action 1.3 «Adapter les périmètres aux enjeux à traiter» du plan directeur cantonal vaudois (PDCn/VD).

5 Michel Rey/Laurent Thévoz, La collaboration intercommunale: facteur décisif du succès de la mise en œuvre des plans régionaux et des schémas d’agglomération, Essai sur la pratique de la gouvernance territoriale en Suisse romande, p. 2 s.

6 Art. 21-24 AP-LDTer et Office fédéral du développement territorial (ARE), Rapport explicatif accompagnant l’avant-projet de Loi fédérale sur le développement territorial (AP-LDTer), Berne 2008, p. 103-105.

7 Cf. art. 5a Cst. et voir, entre autres, Pascal Mahon, in: Jean-François Aubert/Pascal Mahon (édit.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich – Bâle – Genève 2003, N 4-5 ad art. 75 Cst.

8 Pour le principe de subsidiarité, cf., notamment, § 4 al. 2 de la Constitution du Canton de Lucerne (Cst./LU; RS 131.213), art. 26 al. 1 de la Constitution du Canton de Saint-Gall (Cst./SG; RS 131.225) et art. 27 al. 3 de la Constitution du Canton d’Appenzell Rhodes-Extérieures (Cst./AR; RS 131.224.1) et, pour le principe d’autonomie communale en aménagement du territoire, cf., notamment, art. 47 al. 2 de la Constitution du Canton d’Uri (Cst./UR; RS 131.214).

9 Voir CTA, Études de cas cantonaux (précité note 3), p.47.

10 Art. 101 al. 2 de la Constitution du Canton de Berne (Cst./BE; RSB 101.1) qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

## La conférence régionale dans le Canton de Berne

En 2007, le Canton de Berne s'est attelé à encourager la coopération entre les communes au niveau régional, en conférant des bases contraignantes à la collaboration intercommunale et régionale. Dans ce but, il a créé une nouvelle forme de corporation de droit public, la *conférence régionale* (cf. art. 137 à 143 de la Loi bernoise sur les communes; LCo/BE; RSB 170.11). En clair, chaque commune bernoise doit adhérer à une conférence régionale, laquelle est compétente pour harmoniser, à son échelle, le développement des transports et de l'urbanisation. Pour ce faire, la conférence régionale doit notamment adopter des concepts régionaux (des transport et de l'urbanisation). Les conférences régionales se chargent en outre, le cas échéant, des tâches des conférences culturelles régionales existantes. Enfin, les communes peuvent – si elles le souhaitent – déléguer d'autres tâches aux conférences régionales.

Afin de démocratiser cette nouvelle forme de collaboration intercommunale, le constituant et le législateur bernois ont aménagé de la manière suivante la participation et la représentation de la population au sein des conférences régionales:

- *Droits d'initiative et de référendum* – En fait, il y a non seulement des votations régionales au moment de la création ou de la dissolution de la conférence régionale, mais également à chaque fois qu'une fraction du corps électoral régional ou des communes demande le référendum (par exemple contre la modification du règlement de la conférence régionale) ou qu'une initiative populaire régionale est valablement déposée. Toutes ces votations requièrent l'approbation de la majorité des votants et des communes membres.
- *Élection et composition de l'assemblée régionale* – Chaque commune est représentée à l'assemblée régionale – c'est-à-dire l'organe central des conférences régionales détenant notamment le pouvoir réglementaire – par son président de commune. Afin d'assurer une certaine représentativité des communes, chaque commune jouit d'une voix jusqu'à 1'000 habitants et d'une voix supplémentaire par tranche additionnelle de 3'000 habitants.

## 2. Coordonner dans les espaces fonctionnels

À vrai dire, même si la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire LAT ne traite pas encore expressément de la problématique de la planification dans les espaces fonctionnels, celle-ci n'en est pas moins reconnue depuis longtemps sur le plan juridique, puisqu'elle découle des principes de collaboration, de coordination et de planifica-

tion (cf. 2.1.). L'expérience démontre toutefois que, malgré l'intérêt à planifier de manière coordonnée dans les espaces fonctionnels, de nombreuses collectivités sont tentées de négliger leurs obligations de collaborer et de coordonner (ch. 2.2.). Il convient dès lors de développer des moyens non seulement incitatifs (ch. 2.3.) mais également contraignants (ch. 2.4.) pour favoriser le respect de celles-ci.

## L'agglomération dans le Canton de Fribourg

Avec l'entrée en vigueur en 1997 de sa Loi cantonale sur les agglomérations (LAgg/FR; RSF 140.2.), le Canton de Fribourg a été le premier à proposer un cadre institutionnel *ad hoc* aux problèmes que posait la nécessité de développer la coopération régionale, en particulier dans les agglomérations urbaines. Il existe dans ce canton une nouvelle forme de corporation de droit public, l'*agglomération*. Ainsi, *Agglo Fribourg* – qui a été formée sur cette base par les communes de Fribourg et sa couronne – est censée favoriser la collaboration intercommunale sur des problématiques aussi variées que celles de la mobilité, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la promotion touristique, de la promotion culturelle et de la promotion économique. Quelques cantons romands ont repris ou tenté de reprendre les grandes lignes de ce modèle de collaboration (cf. *infra* ch. 3.2 et 5.2).

D'un point de vue institutionnel, l'agglomération présente de larges similitudes avec les conférences régionales; la population et les communes membres jouissent notamment des droits d'initiative et de référendum. De même l'essentiel des pouvoirs de l'agglomération sont du ressort d'un conseil d'agglomération. Il appartient aux statuts de l'agglomération de déterminer le nombre de représentants auquel a droit chaque commune, laquelle forme obligatoirement une circonscription électorale, étant précisé que chaque commune a deux conseillers d'agglomération au moins et qu'aucune commune ne doit disposer de plus de la moitié des conseillers d'agglomération. Enfin, les membres dudit conseil ne peuvent être élus par scrutin populaire que dans la mesure où les statuts de l'agglomération le prévoiraient, à défaut de quoi ils le sont par le législatif communal.

### 2.1 Un principe juridique reconnu

Pour rappel, selon les articles 2 et 7 LAT, la Confédération, les cantons et les communes doivent établir des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder. Ils doivent également collaborer entre eux lorsque leurs tâches entrent en concurrence. Ils doivent même chercher à collaborer avec les autorités étrangères, lorsque les mesures qu'ils prennent peuvent avoir des effets au-delà des frontières nationales. Par conséquent, l'obligation de planifier les espaces fonctionnels – compris comme des territoires au sein desquels la planification doit être particulièrement coordonnée (cf. *infra* ch. 3.1.) – découle en réalité déjà de l'application cohérente et conséquente des principes de coordination et de collaboration<sup>11</sup>. Par exemple le Tribunal fédéral exige depuis toujours que le dimensionnement des zones à bâtir cor-

responde aux projets de développement régional, ce que rappelle expressément la récente révision de la LAT soumise au vote du peuple en mars 2013<sup>12</sup>.

Dès lors, l'éventuelle inscription dans le droit fédéral d'une réglementation expresse sur la question de la planification des espaces fonctionnels ne constituerait pas une révolution juridique en soi, mais une simple clarification des obligations

11 Cf. dans ce sens, notamment, Regierungsrat des Kantons Aargau, Botschaft zur Teilrevision des Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 19. Januar 1993, du 5 décembre 2007, p. 40 s.

12 Voir notamment ATF 116 la 339, consid. 3b, et TF 1C\_35/2011, consid. 2.6, et, enfin, art. 15 al. 3 nLAT (FF 2012 5531) qui prévoirait notamment que «[l']emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire».

incombant aux autorités de planification. Elle traduirait simplement la nécessité de prendre en compte la réalité des espaces fonctionnels<sup>13</sup>. Cette réalité est d'ailleurs largement reconnue par les droits et les plans directeurs cantonaux puisque la plupart d'entre eux traitent déjà expressément de la nécessité d'accroître la collaboration et la coordination de la planification<sup>14</sup>. Le droit glaronnais, traite même expressément de la problématique de la planification des espaces fonctionnels (cf. encadré p. 12).

Actuellement déjà, la coordination de la planification communale devrait en principe être abordée de manière détaillée dans le rapport de planification (cf. art. 47 OAT) ou, selon les cas, dans le plan directeur communal. Dans certains cantons, les communes voisines ou l'éventuel organisme de planification régionale sont même appelés à contrôler – sous forme de préavis – que les plans d'aménagement soient coordonnés à un niveau intercommunal ou régional<sup>15</sup>.

## 2.2 Les enjeux politiques

En réalité, de nombreux facteurs compliquent la collaboration et la coordination entre les différentes autorités en charge de la planification. On citera la concurrence qui peut exister entre les collectivités, particulièrement communales, en matière d'aménagement du territoire. Le sentiment de concurrence peut même être exacerbé lorsque la région en question connaît une évolution négative des emplois et/ou de la population. On ajoutera à cela l'«esprit de clocher» lors de la mise en œuvre des projets régionaux. Même dans les régions où une collaboration offrirait un gain à chacune des collectivités, la collaboration régionale implique souvent un trop grand nombre d'acteurs, lesquels sont en plus tentés de penser de manière sectorielle ou à court terme compte tenu de la durée de leur mandat politique<sup>16</sup>. Les compétences sont ainsi enchevêtrées et une perception globale de la planification est rendue extrêmement compliquée<sup>17</sup>. Enfin, bien

sûr, la planification dans les espaces fonctionnels peut être perçue comme une forme de tâche nouvelle induisant une charge financière supplémentaire, à laquelle toute collectivité, notamment communale, est tentée de rechigner.

Pourtant, la planification dans les espaces fonctionnels présente de nombreux intérêts autres que celui de permettre une utilisation économe du sol:

- Tout d'abord, une planification coordonnée en amont à l'échelle de l'espace fonctionnel permet d'optimiser l'utilité des investissements (p. ex. transports publics) ou, du moins, d'éviter que des dépenses soient réalisées inutilement (p. ex. nécessité de redimensionner les équipements).
- De même, le fait d'avoir élaboré une planification à l'échelle de l'espace fonctionnel offre à un tribunal la possibilité d'apprécier rapidement si un projet est suffisamment coordonné au niveau régional et s'il repose sur une pesée globale d'intérêts. Ainsi, effectuer une bonne planification en amont au niveau des espaces fonctionnels permet d'accélérer la réalisation de projets de détails, notamment en cas de recours<sup>18</sup>.
- Planifier de manière coordonnée dans un espace fonctionnel renforce également la compétitivité des collectivités qui en font partie. Une meilleure coordination des politiques publiques permet en effet d'optimiser les conditions-cadres favorables à l'implantation d'entreprises (p. ex. transports et équipement)<sup>19</sup>. Cet enjeu est particulièrement important pour les grandes agglomérations qui se trouvent dans un rapport de concurrence important avec les autres espaces métropolitains européens et mondiaux. Il l'est bien sûr également à tous les niveaux – national, cantonal ou régional – comme en témoigne le développement de nombreuses zones de développement économique régionales.
- La planification bénéficie ensuite d'une meilleure légitimité si elle est effectuée au niveau de l'espace fonctionnel. Il est en effet juste

que la population ou les collectivités touchées – même indirectement – par une mesure de planification puissent se prononcer sur celle-ci. Il est parfois dérangent que le sort d'un projet de grande envergure (p. ex. une installation génératrice de trafic ou un parc éolien) soit dans les mains d'une seule commune – laquelle peut être relativement petite – et que la population ou les communes de la région, également concernées ou peut-être davantage, ne soient pas appelées à participer à la planification de ce dernier<sup>20</sup>. La question reste bien sûr de développer certains mécanismes participatifs au niveau régional; mais on y reviendra (cf. *infra* ch. 5.4).

- Il faut reconnaître que le besoin de coordination a plutôt tendance à renforcer la position des cantons et de la Confédération. Cependant, procéder à une planification des espaces fonctionnels sur une base volontaire «par le bas» permet parfois d'éviter qu'une mesure d'aménagement soit simplement imposée «par le haut»<sup>21</sup>. Prenons l'exemple des Commissions régionales des transports (*Commissioni regionali dei trasporti*) qui sont aujourd'hui institutionnalisés dans le Canton du Tessin. À l'origine, ces dernières avaient été créées sur une base volontaire par les communes, afin d'élaborer des plans régionaux des transports à une époque où la planification cantonale était insatisfaisante dans ce domaine<sup>22</sup>. Aujourd'hui, la loi prévoit que ces plans, certes sanctionnés par le canton, mais toujours élaborés par les commissions régionales, deviennent partie intégrante du plan cantonal des transports. La planification des espaces fonctionnels peut donc représenter, pour les communes, une nouvelle forme de décentralisation de l'aménagement du territoire par un renforcement du principe de «contre-courant». Les communes peuvent recouvrer une certaine autonomie, même si celle-ci est en quelque sorte exercée collectivement.
- La planification dans les espaces fonctionnels

peut aussi représenter – suivant d'où l'on se place – soit un premier pas vers des réformes territoriales plus profondes, notamment des fusions de communes, soit précisément une alternative à celles-ci. En effet, une planification régionale et, surtout, l'appartenance à un organisme de planification régionale sont des engagements aptes à produire un sentiment d'appartenance à une région, c'est-à-dire le sentiment de partager un destin commun<sup>23</sup>.

13 ARE, Rapport LDTer (précité note 6), p. 38.

14 Cf., par exemple, § 3 de la Constitution du Canton de Bâle-Ville; Art. 6 Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG/GL; GS VII B/1/1); art. 10 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC/FR; RSF 710.1) qui prévoit que les autorités veillent «à collaborer en vue d'une concordance entre les mesures et dispositions qu'elles prennent en application de la loi».

15 Voir Département Bau, Verkehr und Umwelt, Regionale Abstimmung und Begründung kommunaler Nutzungspläne des Kanton Aargau (AG), Empfehlung, Aarau février 2012; art. 11 BauG/AG; art. 36 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC/VD; RSV 700.11).

16 Conférence tripartite sur les agglomérations (édit.), Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne 2004, p. 29.

17 Voir, sur cette question, Rey/Thévoz, Essai (précité note 5), p. 6-12 ; CTA, Collaboration (précité note 16), p. 29 et 33.

18 Cf. sur une question similaire, Gilles Wachsmuth, L'évaluation environnementale stratégique EES, Territoire & Environnement 4/11, p. 14.

19 Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse, Pistes pour une politique métropolitaine suisse, Berne 2010, p. 7-10.

20 Dans ce sens, notamment, voir ATF 137 II 254, consid. 4.3.

21 Voir, p. ex., Baudepartement des Kantons St. Gallen (SG), Bericht und Entwurf zum Planungs- und Baugesetz, du 15 mai 2012, p. 8;

22 Voir, la Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto (RL 7.4.1.3); CTA, Études de cas cantonales (précité note 3), p. 59.

23 Voir, notamment, la fiche 1.03 «Planifications microrégionales» du Plan directeur cantonal jurassien (PDCn/JU). On précisera cependant que lier fusion de communes et planification dans les espaces fonctionnels n'est pas sans danger: d'une part, cela peut créer certaines peurs au niveau communal, lesquelles peuvent constituer un obstacle supplémentaire à la planification dans les espaces fonctionnels (CTA, La voie vers une politique des agglomérations globale, Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations, Berne 2007, p. 20).

À l'inverse, l'option d'une fusion peut ne plus s'imposer parce que la collaboration fonctionne de manière satisfaisante<sup>24</sup>.

- Enfin, planifier dans les espaces fonctionnels permet aussi d'obtenir certaines aides financières fédérales ou cantonales; on y reviendra ci-dessous (cf. ch. 4.4.).

### **Quels sont les intérêts pour les communes de planifier de manière coordonnée au sein des espaces fonctionnels:**

- Améliorer la qualité de la planification
- Améliorer la légitimité de la planification
- Éviter qu'une planification soit à terme imposée «par le haut»
- Faire un premier pas vers une fusion ou développer une alternative à celle-ci
- Optimiser l'utilité des investissements publics
- Éviter des frais inutiles d'infrastructure
- Réduire la durée d'éventuelles procédures judiciaires
- Favoriser les conditions-cadres à l'implantation d'entreprise
- Obtenir des aides financières de la part de la Confédération ou des cantons

## **2.3 Les incitations fédérales et cantonales**

Une politique incitative permet assurément d'atténuer les réticences locales à collaborer, comme en témoigne le succès de l'actuelle Politique fédérale des agglomérations. Pour rappel, au travers de cette politique, la Confédération soutient les projets novateurs émanant des communes et des cantons qui visent à améliorer la collaboration entre autorités au sein des agglomérations (projets-modèles). Elle participe aussi financière-

ment à la réalisation de mesures prévues par des projets d'agglomération<sup>25</sup>. La planification dans les espaces fonctionnels ruraux est quant à elle encouragée de manière plus indirecte au travers d'autres politiques fédérales, comme la politique régionale ou, encore, le soutien apporté à la création de parcs naturels d'importance nationale<sup>26</sup>. On réfléchit actuellement à redéfinir la politique fédérale des agglomérations et la politique régionale afin de mieux les coordonner. Le Conseil fédéral a ainsi chargé l'Office fédéral du développement territorial ARE et le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO d'examiner les possibilités de lier plus étroitement les deux politiques à partir de 2016. Une politique de développement territorial à l'échelle nationale dont les instruments s'appliqueraient indifféremment aux espaces urbains et aux espaces ruraux n'est toutefois pas à l'étude<sup>27</sup>.

Quant aux cantons, ils couvrent souvent une partie des coûts induits par l'élaboration d'une planification concertée à un niveau régional, comme c'est le cas dans le Canton de Berne qui a participé à 75 pourcent des coûts induits par l'élaboration des Conceptions Régionales des Transports et de l'Urbanisation CRTU<sup>28</sup>. Les cantons couvrent parfois même la réalisation des projets qui en résulteraient. On citera le cas du Canton des Grisons qui, afin de favoriser un développement coordonné des infrastructures touristiques, peut participer à la moitié de leurs coûts de rénovation ou de construction, si ces infrastructures répondent à un besoin régional et sont conformes aux concepts de développement régionaux<sup>29</sup>.

Enfin, les cantons fournissent en principe également une assistance technique aux communes qui s'engagent sur la voie de la planification des espaces fonctionnels auxquels ils appartiennent. Une telle assistance n'est pas toujours inconditionnelle, ni désintéressée. Le Canton du Jura, par exemple, prête une assistance technique et administrative à l'élaboration d'une planification régionale dès le moment où l'organe régional constitué à cet effet engage une réflexion sur la fusion des communes concernées<sup>30</sup>.

L'assistance des cantons est à vrai dire essentielle; ces derniers sont en effet appelés à jouer un rôle central dans la planification des espaces fonctionnels, notamment en tant qu'initiateurs, coordinateurs et animateurs de celle-ci. L'expérience semble effectivement démontrer qu'un accompagnement politique fort est nécessaire vu les difficultés politiques et techniques inhérentes au développement de la coordination<sup>31</sup>.

## 2.4 Les moyens de contrainte juridique

Le désavantage des mesures incitatives est que celles-ci dépendent des limites budgétaires. En outre, de telles mesures favorisent plutôt le développement de collaborations volontaires, lesquelles peuvent se révéler précaires sur le long terme. Il a ainsi été constaté que les nouvelles formes de collaboration instaurées dans le cadre de projets d'agglomération continuaient à reposer sur des fondations fragiles<sup>32</sup>. La problématique de la planification dans les espaces fonctionnels passe donc obligatoirement par le développement parallèle de mécanismes de coordination contraignants (cf. aussi *infra* ch. 5.1. et 5.2.).

En l'occurrence, il existe plusieurs moyens de contraindre à la coordination et à la collaboration dans les espaces fonctionnels:

- Tout d'abord, l'obligation de planifier de manière coordonnée dans les espaces fonctionnels pourrait, de manière générale, être mieux précisée dans la législation. Cela permettrait notamment d'améliorer la justiciabilité de ce principe. On ancrerait surtout mieux la règle selon laquelle un plan directeur ou un plan d'aménagement ne peut être approuvé s'il n'est pas coordonné avec ceux des collectivités voisines. Le Canton de St-Gall semble suivre cette voie en projetant de rendre obligatoire l'adoption de plans directeurs communaux censés arranger la coordination à long terme de diverses problématiques régionales (urba-

nisation, transport, paysage et énergie). De cette manière, les communes sont contraintes de prendre en compte la planification des collectivités voisines et de collaborer entre elles au risque que leur planification ne soit autrement pas approuvée par le canton<sup>33</sup>. C'est enfin une voie similaire que devrait prendre la 2<sup>e</sup> étape de révision de la LAT en prévoyant que les cantons doivent fixer dans leur plan directeur les espaces, cantonaux et intercantonaux, qui nécessitent une planification commune en matière de développement de l'urbanisation,

- 
- 24 Mirjam Strecker/Daniel Arn, Synthèse de l'échange d'expériences sur les projets-modèles, Développement de la culture de collaboration dans les agglomérations: réflexions sur les expériences des projets-modèles, Berne 2010, p. 5.
  - 25 Cf. Conseil fédéral, Politique des agglomérations de la confédération, Berne 2001. Cf., sur les projets d'agglomération, *infra* ch. 4.4.
  - 26 Sur la question des parcs naturels d'importance nationale, voir Heidi Haag, Parcs naturels d'importance nationale, Territoire & Environnement 1/08.
  - 27 Cf., entre autres, Réponse du Conseil fédéral du 24 août 2011 à l'interpellation de M. Dominique de Buman (11.3718) en lien avec Office fédéral du développement territorial (ARE) et Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Évaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération - Rapport à l'attention du Conseil fédéral, Berne 2011, p. 52 ad Recommandation 8.
  - 28 Cf. art. 7 al. 2 de l'Ordonnance sur le financement de l'aménagement (OFA ; RSB 706.111). Voir, également, dans le Canton d'Argovie, Dekret über die Beiträge an die Raumplanung (SAR 713.510); dans le Canton de Vaud, Décret instituant une aide aux communes établissant des plans directeurs d'aménagement régional (DACPD; RSV 701.441); dans le Canton du Valais, Règlement concernant les mesures d'encouragement en matière d'aménagement du territoire (RS/VS 701.101).
  - 29 Cf. art. 15 Verordnung über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden (BR 932.160).
  - 30 Voir, notamment, Fiche 1.03 «Planifications microrégionales» PDCn/JU.
  - 31 Conférence tripartite sur les agglomérations (édit.), Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne 2004, p. 17; Rey/Thévoz, Essai (précité note 5), p. 16 s.
  - 32 Office fédéral du développement territorial (ARE) et Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération - Rapport à l'attention du Conseil fédéral, Berne 2011, p. 25 s.
  - 33 Baudépartement/SG, Bericht (précité note 22), p. 12, et art. 6 al. 2 de l'avant-projet de Planungs- und Baugesetz (AP-PBG/SG).

de transports, d'énergie et de protection du paysage. De telles règles supposent néanmoins une volonté politique forte d'assurer une planification coordonnée au sein des espaces fonctionnels de la part des cantons et de la Confédération. On peut craindre dans le cas contraire qu'elles aient plus de valeur symbolique que de véritable portée normative.

### **Art. 6 de la Loi sur le développement territorial et les constructions du Canton de Glaris**

<sup>1</sup> *Le canton et les communes sont en charge de l'aménagement du territoire au sens de la présente loi. Ils planifient celles de leurs activités ayant un impact sur le territoire et les coordonnent. Ils s'assurent que celles-ci correspondent au développement territorial souhaité. (...)*

<sup>3</sup> *Lorsque, dans une région, il est nécessaire que deux ou plusieurs collectivités procèdent à un développement territorial concerté (espaces fonctionnels), le canton peut exiger et encourager l'établissement d'une planification commune. (...)*

- Ensuite, les cantons peuvent – et doivent – fixer eux-mêmes dans leurs plans directeurs (ou dans la loi) les principes et même quelquefois les détails, lorsque cela est nécessaire, de la planification des espaces fonctionnels (p. ex. délimiter, au moins grossièrement, les espaces fonctionnels, fixer les principes de développement, etc.; cf. *infra* ch. 3.2. et 4.). De nombreux plans directeurs cantonaux prévoient déjà que certains de leurs concepts ne peuvent être mis en oeuvre que moyennant l'élaboration d'un plan directeur régional<sup>34</sup>. Théoriquement, certains cantons pourraient même

aller plus loin, puisque le droit cantonal leur donne souvent le droit de réviser directement les plans d'affectation communaux et d'adopter des plans d'affectation cantonaux (cf. *infra* ch. 4.5.), voire d'élaborer unilatéralement un projet d'agglomération<sup>35</sup>. Par exemple, dans le Canton de Fribourg, si les communes n'entreprenaient rien d'elles-mêmes ou ne s'entendaient pas, le Conseil d'État fribourgeois pourrait se substituer à la communauté régionale et aux communes pour établir le projet d'agglomération ou une partie de celui-ci<sup>36</sup>. De telles planifications «par le haut» ne peuvent toutefois intervenir qu'en ultime recours, conformément au principe de subsidiarité (cf. également *infra* ch. 4.5.).

- Enfin, une collectivité peut être contrainte d'élaborer de manière concertée avec d'autres autorités une planification propre à un espace donné ou alors être obligée d'adhérer à une organisation régionale chargée d'élaborer une planification commune. De très nombreuses constitutions cantonales prévoient d'ailleurs déjà que le canton peut contraindre les communes à coopérer entre elles<sup>37</sup>. Même si de nombreux cantons misent encore sur un aménagement régional volontaire, l'idée d'exiger des communes l'établissement d'une planification ou d'un concept de développement régional commun – à l'image de ce qui se fait dans les Cantons des Grisons, de Berne et de Zurich – semble faire son chemin, tout en se heurtant encore, il est vrai, à une forte résistance politique. Ces dernières années, même s'ils y ont finalement renoncé, les Cantons de Thurgovie et de Fribourg ont longuement débattu de l'éventuelle obligation pour les communes d'adhérer à un syndicat d'aménagement régional au moins, lequel aurait la charge d'adopter un plan directeur régional obligatoire<sup>38</sup>. On soulignera encore qu'il existe, dans certains cantons, quelques procédures originales permettant de contraindre des communes récalcitrantes à coopérer à un niveau régional (cf. *infra* ch. 3.3.). Dans le Canton

d'Argovie notamment, un plan régional sectoriel peut être imposé à certaines communes refusant de l'approuver, si ce plan – habituellement approuvé par le Conseil d'État – l'est par le Grand Conseil sur requête de la majorité des communes concernées par ledit plan<sup>39</sup>.

- Au plan national, il est difficile de mettre en œuvre des moyens de collaboration et de coordination contraignants; en effet, la Confédération n'a pas la compétence de contraindre de manière directe un canton à coordonner sa planification avec celle des autres cantons<sup>40</sup>. Partant, il convient d'accorder une place importante aux moyens incitatifs en matière de planification des espaces fonctionnels inter-cantonaux, à l'instar de ce qui prévaut *a fortiori* en matière de planification des espaces fonctionnels transnationaux.

### Comment améliorer la planification dans les espaces fonctionnels?

Mesures contraignantes:

- Précision des principes de coordination et de collaboration et refus d'approbation de la planification (plan directeur ou d'affectation)
- Planification «par le haut»
- Obligation d'adhérer à un organisme régional et/ou d'adopter une planification régionale

Mesures incitatives:

- Assistance technique et administrative par les cantons
- Subventionnement des coûts de planification
- Subventionnement de mesures et projets concrets coordonnés au niveau régional

## 3. La difficulté de définir les espaces fonctionnels

Il faut malgré tout reconnaître que la problématique de la planification dans les espaces fonctionnels ne pourra jamais être réglée strictement par le droit, tant il est vrai qu'il est difficile – voire impossible – de régler précisément la notion d'«espaces fonctionnels» (ch. 3.1.). À cela s'ajoute que les autorités politiques – cantonales mais également communales – jouissent, la plupart du temps, d'une certaine liberté lorsqu'elles délimitent un espace fonctionnel ou en fixent le périmètre institutionnel (ch. 3.2.)<sup>41</sup>.

### 3.1 La notion d'«espace fonctionnel»

Si des notions telles que celle de région de même que celle d'agglomération ont déjà reçu des défini-

34 Rapport sur l'aménagement du territoire du Canton de Fribourg, Fribourg 2008, p. 95.

35 Art. 14 BauG/AG.

36 Art. 27 al. 2 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC/FR; RSF 710.1). Une disposition similaire existe en droit bernois pour les Conceptions régionales des Transports et de l'Urbanisation (cf. art. 98a LC/BE).

37 P. ex. art. 103 de la Constitution du Canton d'Appenzell (Rh.-Ext.; Cst./AR; RS 131.224.1; art. 92 de la Constitution du Canton de Neuchâtel (Cst./NE; 131.233); art. 155 al. 3 de la Constitution du Canton de Vaud (Cst./VD; RS 131.231); § 71 de la Constitution du Canton de Lucerne (Cst./LU; RS 131.213).

38 Voir, entre autres, Regierungsrat des Kantons Thurgau (TG), Botschaft zur Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 16. August 1995, Frauenfeld 2010, p. 5; Bulletin officiel du Grand Conseil (FR), BGC octobre 2008 (FR), p. 1733-1736.

39 Art. 12a BauG/AG; cf. également *infra* ch. 3.2.

40 Certes, l'art. 48a Cst. autoriserait la Confédération à forcer un canton à adhérer à une convention portant sur la gestion des déchets, l'épuration des eaux usées ou les transports d'agglomération. Il faudrait cependant au préalable qu'une convention ait été conclue entre deux cantons.

41 Voir sur la question, notamment, Bernard Dafflon/Steve Perritaz, De la définition de l'agglomération à la délimitation de son périmètre, *Éléments de réflexion pour une démarche de référence*, Fribourg 2000, p. 3.

nitions précises en matière d'aménagement du territoire<sup>42</sup>, la notion d' «espace fonctionnel» se révèle assurément plus compliquée à définir. Aucun législateur cantonal ne s'y est d'ailleurs encore risqué, à l'exception du Canton de Glaris (cf. encadré p. 14)<sup>43</sup>. L'avant-projet de Loi fédérale sur le développement territorial (AP-LD<sup>Ter</sup>) retenait laconiquement qu'un espace fonctionnel était simplement un territoire «dont le développement nécessite une action commune de plusieurs collectivités».

### **Art. 5 de l'Ordonnance sur les constructions du Canton de Glaris**

*<sup>1</sup> Un espace fonctionnel est un territoire qui s'étend au-delà des frontières communales ou cantonales et qui se détermine en fonction de son accessibilité générale, des liens existant entre ses habitants, de leurs modes de vie et des activités qui s'y déploient.*

*<sup>2</sup> Un espace fonctionnel peut notamment être un espace économique, une agglomération, un espace rural ou une région touristique.*

*<sup>3</sup> De manière générale, l'espace fonctionnel se détermine en fonction du problème à résoudre et des collectivités concernées.*

*<sup>4</sup> Lorsque l'intérêt cantonal l'exige, le département compétent procède lui-même à la délimitation de l'espace fonctionnel en concertation avec les communes concernées.*

tique, puisque la notion d'espace fonctionnel inclut non seulement des espaces urbains, mais également d'autres types d'espaces fonctionnels, tels que certains espaces fonctionnels ruraux et touristiques, qui se laissent difficilement catégoriser. À cela s'ajoute qu'un territoire peut appartenir à plusieurs espaces fonctionnels, par exemple l'un urbain et l'autre rural, et qu'il existe parfois un enchevêtrement important entre les agglomérations et les régions rurales qui les entourent, comme en témoigne par exemple le projet d'agglomération de Frauenfeld qui intègre de nombreuses communes rurales<sup>45</sup>.

Il faut par conséquent retenir, de manière pragmatique, qu'un espace fonctionnel est un territoire au sein duquel la planification doit être coordonnée dans un ou plusieurs domaines compte tenu, notamment et prioritairement, de l'interdépendance des diverses collectivités qui la composent en matière de développement de l'urbanisation et des transports, d'approvisionnement en énergie ou de protection du paysage. Il appartient finalement plus aux autorités responsables de l'aménagement du territoire – particulièrement cantonales – qu'au législateur de préciser la notion d' «espace fonctionnel». Celles-là jouissent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation et peuvent se fonder sur des critères tant socioéconomiques (flux de pendulaires, présence d'une ville centre, etc.) que géographiques (continuité du bâti, frontières naturelles, etc.) ou culturels (langue parlée, équipements sportifs et culturels partagés etc.). Elles peuvent évidemment intégrer à leurs réflexions certains enjeux politiques (p. ex. faisabilité et acceptation politiques d'un projet, volonté de créer un espace polycentrique, etc.)<sup>46</sup>.

## **3.2 La délimitation des «espaces fonctionnels»**

Il est vrai que tenter de définir précisément les espaces fonctionnels – à l'image de la définition analytique de l'agglomération donnée par l'Office fédéral de la statistique OFS<sup>44</sup> – est probléma-

Vu ce qui précède, il est essentiellement du ressort de la planification directrice cantonale de délimiter concrètement les espaces fonctionnels.

Une telle délimitation «de haut en bas» répond en quelque sorte à un certain pragmatisme et au rôle d'arbitre que doit assumer le canton en matière de planification dans les espaces fonctionnels. Ce dernier l'assume déjà régulièrement dans le cadre de l'élaboration des projets d'agglomération<sup>47</sup>. La délimitation précise et exacte du périmètre des espaces fonctionnels peut le cas échéant être laissée à l'appréciation des communes et notamment être corrigée si le périmètre de l'espace fonctionnel en question était délimité autrement par un plan directeur régional ou un concept d'aménagement régional conformément au principe de contre-courant<sup>48</sup>.

Actuellement déjà, la plupart des plans directeurs s'attachent à délimiter les espaces fonctionnels principaux ou, du moins, les centres régionaux autour desquels devraient s'articuler la planification, en vue notamment d'assurer un développement rationnel de l'urbanisation et des transports. Ainsi, une éventuelle obligation pour les cantons de délimiter dans leurs plans directeurs les espaces fonctionnels principaux existant sur leur territoire (urbanisation, transports, énergie et paysage) ne constituerait pas une révolution.

Certains regretteront cependant que la délimitation des espaces fonctionnels par le plan directeur n'ait, à l'heure actuelle, pas forcément d'implications institutionnelles<sup>49</sup>. En effet, les communes restent en principe largement libres de choisir à quel organisme de planification régionale elles veulent appartenir, et cela même lorsque le droit cantonal impose l'appartenance à un tel organisme<sup>50</sup>. Dans certains cantons, la cohérence d'une «région d'aménagement» est tout au plus assurée par la règle selon laquelle la délimitation de la région doit reposer sur des critères objectifs (p. ex. présence d'une commune-centre, liens économiques, intérêts urbanistiques, etc.)<sup>51</sup>. Il est pourtant possible d'imaginer, comme dans le Canton de Fribourg, des procédures originales qui permettent de délimiter le périmètre d'une corporation de droit public – en l'occurrence l'agglomération (cf. *supra* encadré) – selon une logique à la fois «de bas en haut» et «de haut en bas»:

concrètement, sur demande d'un dixième des citoyens de deux communes ou des deux conseils communaux, le Conseil d'État fribourgeois fixe un périmètre provisoire pour l'agglomération, les communes ne pouvant alors y déroger que si l'assemblée constitutive – formée de représentants des communes – le décide à la majorité des deux tiers ou qu'en refusant purement et simplement la constitution de l'agglomération<sup>52</sup>.

42 ATF 103 la 176, consid. 3a: «En droit suisse de l'aménagement du territoire, la notion de «région» désigne un groupe de communes qui forment un ensemble géographique et économique et qui entendent résoudre ensemble une partie des tâches qui leur incombent.»

43 Art. 5 Bauverdnung (BauV/GL; GS VII B/1/1).

44 Cf. OFS (édit.), Les niveaux géographiques en Suisse, réalisé par Martin Schuler/Pierre Dessemontet/Dominique Joye, Neuchâtel 2005.

45 Berz Hafner/Partner AG/CEAT, Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural, Berne 2009, spécialement p. 41.

46 Cf., entre autres, Département des institutions et des relations extérieures de l'État de Vaud (DIRE), Guide pour la planification intercommunale et régionale, Lausanne 2005, p. 8; CTA, Collaboration (précité note 31), p. 58 s.

47 Voir, sur le rôle d'arbitre du canton, CTA, Collaboration (précité note 31), p. 25 et 64.

48 Pour un exemple similaire portant sur la délimitation des Handlungsräume (territoires d'action) dans le plan directeur zurichois, voir Regierungsrat des Kantons Zürich (ZH), Richtplan, Erläuterungsbericht zu den Einwendungen, Zurich 2012, p. 15 et 24; pour un exemple de définition du «périmètre des centres», dans le Canton de Vaud, voir Service du développement territorial, Méthode pour délimiter le périmètre des centres, Lausanne 2011.

49 Alain Griffel, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht - Entwicklungen 2008, Berne 2009, p. 23 s.

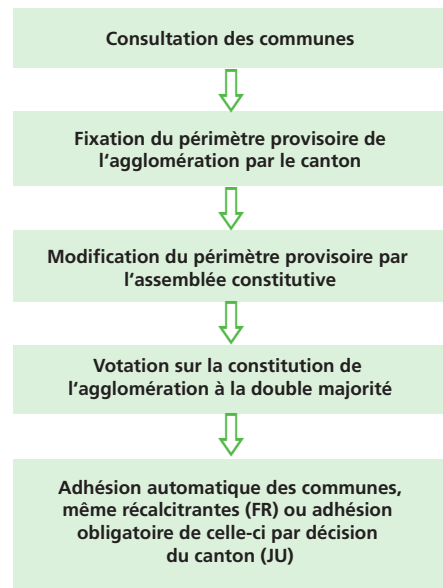
50 Cf., notamment, art. 3 al. 2 de la Loi concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LALAT/VS; RS/VS 701.1); voir, également, OFS, Niveaux géographiques (précité note 44).

51 Cf. art. 75b de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT/JU; RSJU 701.1) et Message du Gouvernement jurassien concernant la modification de la LCAT, Journal des Débats no 11, p. 497; voir aussi 24 LATeC/FR. Dans ces cantons, le Gouvernement, respectivement le Conseil d'État pourrait ainsi refuser d'approuver la constitution d'un syndicat d'aménagement régional si son périmètre n'est pas approprié.

52 Cf. art. 3 et 7 LAgg/FR. Le Gouvernement jurassien peut contraindre une commune récalcitrante à adhérer au syndicat d'agglomération (cf. art. 135a et 135d de la Loi sur les communes; RSJU 190.11).

Le canton du Jura connaît aussi une réglementation similaire en ce qui concerne la constitution de syndicat d'agglomération.

### **Délimitation du périmètre de l'agglomération et du syndicat d'agglomération dans les cantons de Fribourg et du Jura:**



En fait, jusqu'à présent, seul le canton de Berne a franchi le pas de fixer lui-même dans une ordonnance – après avoir consulté les communes – le périmètre des éventuelles conférences régionales (cf. sur celles-ci encadré p. 6)<sup>53</sup>. Le Canton des Grisons va cependant suivre prochainement son exemple alors qu'il s'était jusqu'à présent toujours refusé à fixer le périmètre des syndicats régionaux d'aménagement<sup>54</sup>. Le 23 septembre 2012, le peuple a en effet accepté le principe constitutionnel selon lequel le territoire cantonal doit être délimité en onze nouvelles corporations de droit public, les régions. Ces organisations régionales reprendraient les compétences actuellement dévolues aux districts judiciaires et aux syndicats régionaux d'aménagement. L'un des objectifs avancés est notamment celui de faire

mieux coïncider le périmètre de la planification régionale avec celui des espaces fonctionnels et d'empêcher que certaines petites communes ne forment de petits syndicats d'aménagement régionaux qui ne correspondraient à aucune réalité fonctionnelle.

## **4. Les moyens spéciaux de coordination**

Le plan directeur cantonal a la spécificité de représenter une plateforme de coordination entre tous les échelons institutionnels et tous les domaines d'activités à incidences spatiales. Il joue ainsi et doit jouer, comme nous l'avons déjà vu, un rôle central en matière de planification des espaces fonctionnels<sup>55</sup>. Il lui appartient en principe de délimiter les espaces fonctionnels existant sur son territoire (cf. *supra* ch. 3.2.) et, le cas échéant, d'en fixer les principes d'aménagement (cf. *supra* ch. 2.4.).

Le plan directeur cantonal ne peut toutefois fixer en détail la planification des espaces fonctionnels; d'une part, il doit se limiter à l'essentiel et, d'autre part, respecter l'autonomie communale en matière d'aménagement. Il ne peut de surcroît régler unilatéralement la planification des espaces fonctionnels intercantonaux. De ce fait, la planification dans les espaces fonctionnels suppose le renforcement d'autres mécanismes et instruments de coordination, tels que les plateformes de coordination et d'information (ch. 4.1.), les plans directeurs régionaux (ch. 4.2.), les concepts régionaux (ch. 4.3.), les programmes et projets d'agglomération (ch. 4.4.) et les plans d'affectation cantonaux et intercommunaux (ch. 4.5.).

## 4.1 Les plateformes de coordination

La pratique a démontré que la coordination de la planification au sein des espaces fonctionnels est largement facilitée par la mise en place de plateformes d'information et d'échange propre à un espace fonctionnel donné. De telles plateformes permettent, sans imposer de collaboration forcée ou de planification contraignante, d'instaurer une collaboration plus étroite entre les acteurs politiques d'un espace fonctionnel et, le cas échéant, de favoriser l'élaboration de projet d'aménagement commun. Il semblerait en effet que cette forme d'institutionnalisation de la discussion facilite les contacts, contribue à instaurer la confiance et favorise l'émergence de visions communes<sup>56</sup>. Au niveau national, la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA – regroupant depuis 2001 la Conférence des gouvernements cantonaux, l'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses et la Confédération – a fait aujourd'hui preuve d'utilité, notamment en formulant des recommandations et des modèles de gouvernance en matière de collaboration dans les agglomérations<sup>57</sup>.

La LAT devrait ainsi bientôt prévoir que les cantons doivent au moins instituer une telle plateforme – ou bien sûr un autre organisme aux compétences plus étendues – pour chaque espace fonctionnel intercantonal. À nouveau, une telle règle ne représenterait pas une révolution dans la mesure où la majorité des formes actuelles de collaboration transcantonale et transnationale prennent déjà la forme de plateformes de coordination.

Par exemple, la Conférence métropolitaine de Zurich, qui réunit au sein d'une association pas moins de huit cantons et plus de deux cents communes, permet aujourd'hui déjà d'améliorer la collaboration en facilitant l'échange d'informations au sein de l'espace métropolitain zurichois et de dégager des perspectives de développement commun<sup>58</sup>. On citera également la plateforme intercantonale de coopération PASO

(*Plattform Aargau-Solothurn*) qui réunit les Cantons de Soleure et d'Argovie, les trois villes d'Olten, Aarau et Zofingue ainsi que les syndicats régionaux d'aménagement dans la région. Cette collaboration a permis l'émergence de nombreux projets. On pensera surtout à l'élaboration de projets d'agglomération communs aux trois villes précitées, alors même qu'elles pourraient à première vue paraître en concurrence. On citera également d'autres mesures assez diverses tendant à favoriser l'émergence d'une identité commune: création de la marque *AareLand* et d'un site Internet, la revalorisation et mise en réseau des espaces bordés par l'Aare et la Wigger sous forme d'un parc d'agglomération et la mise en place d'une zone tarifaire commune pour les transports publics, etc.<sup>59</sup>. Sur le plan transnational, l'association de droit français *Eurodistrict Tri-nationale de Bâle* ETB est quant à elle censée développer les idées stratégiques de développement au sein de l'agglomération bâloise. L'ETB est également un appel politique lancé en faveur d'une forme plus intensive de collaboration transfrontalière<sup>60</sup>. Selon le Projet de territoire Suisse, ces trois organisations, en particulier, devraient être développées progressivement en vue de renfor-

53 Voir Ordonnance sur les conférences régionales (OCR/BE; RSB 170.211). On précisera cependant que les communes-membres peuvent tout de même se constituer librement en sous-conférences au sein de la conférence régionale (art. 143 de la Loi sur les communes, LCo/BE; RSB 170.11).

54 Voir notamment le nouvel art. 68 Cst./GR; Regierung des Kantons Graubünden, *Teilrevision der Kantonverfassung (Gebietsreform)*, in: *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat*, Heft Nr. 18/2011-2012, p. 1963 ss, p. 1983; *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Totalrevision der Kantonverfassung*, Heft 10/2001-2002, p. 479 et suivantes, spécialement p. 529.

55 Voir, sur cette question, Heidi Haag, *Coordonner urbanisation et transports*, *Territoire & Environnement*, 4/08, p. 11 s.

56 CTA, *Études de cas cantonales* (précité note 3), p. 77.

57 Cf. le site internet de la CTA, [www.tak.cta.ch](http://www.tak.cta.ch), et les nombreuses publications qui y sont consultables.

58 Cf. [www.metropolitanraum-zuerich.ch](http://www.metropolitanraum-zuerich.ch).

59 Cf. [www.aareland.ch](http://www.aareland.ch).

60 Cf. [www.eurodistrictbasel.eu](http://www.eurodistrictbasel.eu).

cer la collaboration au sein de ces espaces fonctionnels<sup>61</sup>.

Enfin, les plateformes de coordination peuvent également être appelées à jouer un rôle important au plan cantonal. C'est notamment le cas des syndicats de planification régionale auxquels appartiennent les communes du Canton d'Argovie. Ceux-là assurent une fonction de relais entre canton et communes. Leurs tâches consistent par ailleurs à informer les communes qui désirent réviser leur planification de l'état de celles des autres communes de la région. Les syndicats procèdent enfin à un examen préalable des projets de planification communale afin d'assurer une coordination régionale le plus tôt possible, de même qu'ils assistent les communes désireuses d'élaborer un plan régional sectoriel<sup>62</sup>.

## 4.2 Les concepts d'aménagement

Alors que l'adoption d'un plan directeur régional est en principe soumise à un certain nombre de contraintes (p. ex. nécessité d'une base légale correspondante dans le droit cantonal, obligation de se grouper en association de communes, procédure d'information et d'approbation cantonale, etc.), d'autres instruments de planification ont été développés et ont tendance à se multiplier dans la pratique, tels que ceux de concept ou conception d'aménagement, de charte de développement, de schéma directeur et autres stratégies régionales. Au niveau national, l'exemple actuel est bien sûr le Projet de territoire Suisse, qui a été élaboré par la Confédération, les cantons, les communes et les villes et qui est censé fixer des objectifs et des stratégies pour le développement territorial futur de notre pays.

Ces instruments représentent simplement le résultat formalisé d'une discussion de principe entre les différentes collectivités concernées sur l'orientation que doit prendre la politique d'aménagement du territoire au sein d'un territoire donné. Ils déclinent en quelque sorte les choix stratégiques qui doivent permettre de coordon-

ner les diverses planifications sur un ou plusieurs thèmes donnés. Leurs fonctions et leurs utilités sont très diverses. Ainsi, dans le canton de Zurich, les concepts d'aménagement régionaux remplissent au moins trois fonctions. Ils servent d'étude de base en vue de la révision des plans directeurs régionaux et de l'élaboration des projets d'agglomération. Enfin, ils précisent le concept d'aménagement cantonal et servent donc également d'études de base en vue de l'élaboration du plan directeur cantonal<sup>63</sup>.

Ne représentant que des bases de travail, ces concepts d'aménagement ne jouissent certes d'aucune force obligatoire, à moins qu'ils ne soient intégrés au plan directeur cantonal ou, comme le prévoira peut-être le droit lucernois, qu'ils soient déclarés contraignants par l'organisme régional (en principe un syndicat intercommunal)<sup>64</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'en tant qu'outil de coordination et base d'argumentation, les autorités doivent tout de même en tenir compte<sup>65</sup>; elles ne peuvent pratiquement s'en écarter qu'en démontrant que la planification esquissée n'est pas ou n'est plus opportune. À vrai dire, l'essentiel est surtout que le développement d'instruments tels que les concepts d'aménagement ou les stratégies de développement régional contraint les collectivités à analyser leurs rôles et à se positionner, une telle prise de conscience étant une avancée en soi.

Enfin, l'avantage de ces instruments de planifications est qu'ils sont très flexibles, tant au niveau de la forme que de la procédure d'adoption, ce qui les rend spécialement intéressants comme instruments de planification intercantonale ou internationale. Le concept d'aménagement pourrait ainsi devenir un instrument important en matière d'aménagement des espaces fonctionnels. C'est d'ailleurs ce à quoi semble tendre le Canton de Lucerne; afin de flexibiliser les instruments de planification régionale, celui-ci projette actuellement d'ancrer expressément dans la loi l'idée selon laquelle les concepts d'aménagement représentent un instrument central de la planification des espaces fonctionnels régionaux,

tout en prévoyant de supprimer l'obligation, pour les organismes de planification régionale, d'adopter un plan directeur régional (cf. encadré p. 19)<sup>66</sup>.

### 4.3 Les plans directeurs régionaux

Malgré le développement des instruments de planification régionale extralégaux, le plan directeur régional semble trouver un souffle nouveau comme instrument principal de la planification dans les espaces fonctionnels, du moins au ni-

veau intracantonal. Plusieurs cantons ont d'ailleurs introduit ou renforcé – ou prévoient de le faire – cet instrument de planification dans leur législation<sup>67</sup>. La réintroduction de la planification directrice régionale est d'ailleurs l'une des innovations centrales de la récente révision du droit thurgovien<sup>68</sup>. Comme déjà évoqué, il est toutefois vrai que la plupart des cantons misent encore largement sur le principe de la planification régionale volontaire, contrairement aux Cantons de Berne, des Grisons et de Zurich qui contraignent les communes à collaborer en vue de l'adoption d'un plan directeur régional commun. La question d'une planification directrice régionale obligatoire est toutefois régulièrement proposée dans de nombreux cantons (cf. *supra* ch. 2.4). Compte tenu de la multiplication des espaces fonctionnels et de leurs éventuelles superpositions, l'idée d'élaborer des plans directeurs cou-

#### **§3 de l'avant-projet de Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du Canton de Lucerne**

<sup>1</sup> *L'aménagement local incombe aux communes.*

<sup>2</sup> *Les organismes régionaux de développement coordonnent au niveau régional les activités des communes qui ont un impact sur le territoire conformément au plan directeur cantonal et, au besoin, au moyen de plans et de concepts d'aménagement. En accord avec les communes et le canton, d'autres tâches peuvent leur être confiées. Le Conseil d'Etat règle par ordonnance la question de l'éventuelle force obligatoire des plans et des concepts d'aménagement.*

<sup>3</sup> *Le canton élabore les bases du plan directeur cantonal et l'établit conformément aux dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire. Il coordonne les plans et concepts d'aménagement régionaux et communaux quand cela est nécessaire d'un point de vue cantonal.*

61 Voir Projet de territoire Suisse, Version remaniée 2012, p. 35, 37, et 49.

62 Cf. art. 11 BauG/AG; AG, Empfehlung zur regionalen Abstimmung (précité note 15); Lukas Bühlmann, Renaissance de la planification régionale, Territoire & Environnement, Juillet 2002, p. 20-27, p. 26.

63 Regierungsrat/ZH, Erläuterungsbericht (précité note 48), p. 15; Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU), Integriertes Zielbild 2030 der Regio-ROKs, Zürich 2012, 10-12.

64 Cf. Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern (LU), Erläuterungen zum Entwurf einer neuen Planungs- und Bauverordnung, Lucerne 2012, p. 5; § 10 de l'avant-projet de révision (AP-PBV/LU). Pour un exemple, voir l'arrêt du Tribunal cantonal vaudois AC.2010.0172 du 25 mai 2011 rappelant que le schéma directeur de l'ouest lausannois n'est en soi pas contraignant pour les communes dans le cadre de l'élaboration de leurs plans d'affectation.

65 Cf., par exemple, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern (LU), Erläuterungen zum Entwurf einer Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes, Lucerne 2012, p. 26; §9 al. 2 AP-PBG/LU.

66 Departement/LU, Erläuterungen (précité note 65), p. 25 et § 8 AP-PBG/LU; Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2010, § 17 Raumentwicklungs- und Baugesetz (Totalrevision), p. 141ss, p. 146.

67 C'est notamment le cas du Canton du Jura qui ne connaît que depuis quelques années cet instrument (cf. art. 75d LCAT/JU). Pour d'autres exemples, voir notes *infra*.

68 Cf. §3 et §13 Planungs- und Baugesetz (PBG/TG; RB 700), qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

vrant l'ensemble du territoire et intégrant pêle-mêle les domaines de l'urbanisation, des transports et du paysage, comme c'était parfois le cas dans le passé, semble être révolue. Sont aujourd'hui requis des plans directeurs régionaux structurés par thèmes, c'est-à-dire sectoriels ou partiels, qui établissent des priorités et proposent des solutions concrètes aux problèmes<sup>69</sup>. Un plan régional n'est pas forcément utile s'il ne consiste qu'à reprendre, à son niveau, ce qui est déjà inscrit dans le plan directeur cantonal, sans l'approfondir. Autrement dit et pour reprendre l'expression consacrée par le plan directeur cantonal vaudois, les plans directeurs régionaux doivent «se recentrer sur l'essentiel»<sup>70</sup>, tout en gardant une vue d'ensemble sur l'aménagement du territoire régional. C'est pourquoi d'ailleurs, selon le nouveau droit thurgovien, le plan directeur régional que pourront dorénavant adopter les communes thurgoviennes doit être compris comme un instrument flexible de résolution des problèmes régionaux et se rapporter à des domaines et des espaces qui nécessitent véritablement un aménagement concerté<sup>71</sup>.

Le Canton d'Argovie est allé au bout de cette logique en introduisant l'instrument de plan régional sectoriel après avoir abandonné celui de plan directeur régional<sup>72</sup>. Il en va de même dans le Canton de Berne où les Conceptions régionales des transports et d'urbanisation – censées permettre d'harmoniser le développement du milieu bâti et celui des transports dans l'ensemble du canton de Berne – deviennent des plans directeurs régionaux partiels qui ont force obligatoire pour les autorités après avoir été adoptées par la conférence régionale concernée et approuvées par le canton<sup>73</sup>.

La pratique semble enfin avoir démontré qu'un plan directeur régional n'était véritablement utile et utilisé que s'il était contraignant pour les autorités. Le Canton de Vaud prévoit ainsi de renforcer l'instrument du plan directeur régional – qui ne représente pour l'heure qu'un plan d'intention servant de référence et d'instrument de travail – en le rendant obligatoire pour les autorités

cantonales et communales<sup>74</sup>. Une telle planification intercommunale ou régionale pourra d'ailleurs tenir lieu de planification directrice communale<sup>75</sup>. A l'inverse, le Canton de St-Gall, projette de supprimer l'instrument de plan directeur régional, qui n'est actuellement qu'indicatif (*wegleitend*) dans ce canton<sup>76</sup>.

## 4.4 Les projets d'agglomération

La politique fédérale des agglomérations a fait du projet d'agglomération un instrument central de la planification des espaces fonctionnels urbains. C'est un instrument de conduite stratégique permettant de coordonner certains thèmes transversaux par une collaboration horizontale (commune-commune, canton-canton) et verticale (Confédération-canton-agglomération) entre partenaires politiques. Il vise ainsi à garantir la coordination des projets de même que leur mise en œuvre au sein des agglomérations. Le projet d'agglomération est en même temps un plan d'action qui, contrairement aux autres instruments de planification territoriale, fixe les conditions d'organisation et de financement de mesures considérées comme prioritaires ainsi que l'échéancier de celles-ci<sup>77</sup>.

Cet instrument est à présent bien connu et largement pratiqué, bien qu'aucune loi n'ait à l'origine défini sa véritable nature juridique. Jusqu'à présent, la plupart des projets d'agglomération ont été intégrés au plan directeur cantonal afin qu'ils jouissent d'une force obligatoire, condition à l'octroi de l'aide financière fédérale. Néanmoins, à l'image de ce qu'il est prévu de faire au niveau fédéral, de nombreux cantons ont choisi d'offrir un ancrage légal à cet instrument afin d'en légitimer l'action: soit il est prévu expressément que le projet peut être intégré dans le plan directeur cantonal<sup>78</sup>, soit que le projet d'agglomération doit prendre la forme d'un instrument légal à la fonction similaire (p. ex. par la CRTU dans le canton de Berne)<sup>79</sup>, soit en prévoyant que le projet d'agglomération – pour ses aspects liés

à l'aménagement du territoire – équivalait à un plan directeur régional<sup>60</sup>. Dans ce dernier cas, le projet doit alors être adopté conformément à la procédure d'adoption des plans directeurs régionaux.

Enfin, le succès rencontré par ce nouvel instrument, sa pertinence et sa nécessité font que la tendance serait aujourd'hui de l'appliquer également en matière de planification des espaces fonctionnels ruraux. Le Canton de St-Gall projette d'ailleurs d'inscrire expressément la possibilité de développer des programmes pour les espaces ruraux<sup>61</sup>.

### **Art. 3 de l'avant-projet de Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du Canton de St-Gall**

*Afin de coordonner le développement de l'urbanisation et des infrastructures de transport en dehors des agglomérations, le gouvernement peut:*

*a) dans le plan directeur cantonal:*

- 1. fixer des principes de développement et prévoir l'établissement de projets de développement territorial;*
- 2. régler de manière contraignante la mise en œuvre des mesures prévus par un tel projet;*

*b) créer des organismes chargés d'élaborer de tels projets, les soutenir financièrement et décider de l'adhésion du canton à ceux-ci;*

*c) conclure des conventions interétatiques sur l'élaboration et la mise en œuvre de tels projets régionaux.*

## **4.5 Les plans d'affectation cantonaux et régionaux**

L'élaboration de concepts de planification et de plans directeurs communs devrait en principe suffire à assurer un aménagement du territoire coordonné à l'échelle des espaces fonctionnels. L'adoption d'un plan d'affectation – général ou spécial – propre à un espace fonctionnel peut cependant être opportun, notamment lorsque la réalisation d'un projet d'importance régionale le requiert. L'idée n'est cependant pas que quelques communes imposent un aménagement précis à

69 Bühlmann (précité note 62), p. 27. Voir aussi Département/LU, Erläuterungen (précité note 65), p. 25.

70 Cf. Ligne d'action 1.2 du PDCn/VD.

71 Cf. §13 PBG/TG et Département für Bau- und Umwelt der Kanton Thurgau (TG), Erläuternder Bericht vom 15. Dezember 2009 zur Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes, p. 9.

72 Art. 12a BauG/AG; Regierungsrat/AG, Botschaft (précité note 11), p. 38.

73 Voir à ce sujet, Coordination entre transports et urbanisation dans le canton de Berne, INFORUM 6/12 p. 3 s

74 Etat de Vaud, Exposé des motifs l'avant-projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du Canton de Vaud 1985, Lausanne 2011; Art. 31 al. 2 AP-LATC/VD.

75 Mesure 1.3.1. « Périmètre fonctionnel » du Plan directeur vaudois et art. 38 al. 1 AP-LATC/VD.

76 Baudepartement/SG, Bericht (précité note 21), p. 12.

77 Office fédéral du développement territorial (ARE), Le projet d'agglomération, Les buts, les caractéristiques et les éléments de contenu en bref, Berne 2003, p. 3 s.

78 Art. 2 AP-PBG/SG; §3 al. 3 PBG/TG qui prévoit les projets d'agglomération font partie intégrante du plan directeur cantonal ou d'un plan directeur régional.

79 Art. 98a de la loi sur les constructions (LC/BE; RSB 721.9) ; Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du Canton de Berne, Manuel de la CRTU. Berne 2009, p. 13. Dans le canton d'Argovie, le plan d'agglomération pourrait également prendre la forme, du moins en partie, d'un plan régional sectoriel (art. 1 al. 1 let. a BauV/AG; Département Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Raumentwicklung, Regionale Abstimmung und Begründung kommunaler Nutzungspläne des Kantons Aargau (AG), Empfehlung, Aarau janvier 2012, p. 5).

80 Art. 27 al. 1 LATeC/FR; §3 al. 3 PBG/TG; art. 39 al. 3 AP-LATC/VD.

81 Art. 3 AP-PBG/SG.

une ou des communes minorisées, mais bien d'assurer jusqu'au bout la coordination de certains projets de développement en évitant que celle-ci soit mise à mal par la réalisation de procédures communales séparées.

Ainsi, certains droits cantonaux prévoient déjà la possibilité d'adopter des plans d'affectation régionaux ou intercommunaux<sup>82</sup>. Par exemple, le droit bernois donne la compétence aux conférences régionales d'édicter des plans de quartier régionaux lorsqu'il en va de la sauvegarde d'intérêts régionaux<sup>83</sup>. En l'absence de base légale permettant l'adoption d'un plan d'affectation de zone commun à l'espace fonctionnel, il est en principe possible qu'une commune adopte un plan d'affectation «intercommunal» sur mandat des communes voisines. C'est en tout cas cette méthode qui a été utilisée il y a plus de 40 ans déjà pour réaliser une nouvelle zone industrielle dans l'agglomération de Fribourg sur le territoire des communes de Givisiez et de Corminboeuf (Consortium de la nouvelle zone industrielle du Grand Fribourg) et plus récemment dans la région de Delémont sur la commune voisine de Courroux (ZARD). Les communes impliquées ont à chaque fois mis sur pied un système de péréquation financière comprenant non seulement le partage des frais d'équipement et de promotion, mais aussi des recettes fiscales<sup>84</sup>.

On peut également imaginer assurer une planification coordonnée dans les espaces fonctionnels par l'adoption de plans d'affectation cantonaux. Il est vrai que le plan d'affectation cantonal pourrait trouver une application nouvelle, autre que celle de permettre la réalisation de projets spécifiques (décharge, éoliennes, etc.). Par exemple, le droit cantonal uranais prévoit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 que le Conseil d'État peut adopter un plan d'affectation des zones valable pour plusieurs communes lorsque cela est nécessaire pour coordonner leurs plans d'affectation (cf. encadré p. 22). Bien entendu, il doit auparavant accorder aux communes concernées un délai pour remédier à l'éventuel défaut de coordination<sup>85</sup>. À nouveau, l'adoption d'un plan d'affectation cantonal

### **Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du Canton d'Uri**

#### *Art. 11*

*Le Conseil d'Etat peut adopter des plans d'affectation cantonaux avec des règles d'utilisation du sol afin de:*

*a) coordonner des plans d'affectation communaux entre eux; (...)*

#### *Art. 12*

*<sup>1</sup> Avant d'adopter un tel plan, le Conseil d'Etat demande aux communes intéressées d'adapter, dans un certain délai, leurs plans d'affectation en prenant en compte certains intérêts cantonaux et régionaux déterminés. (...)*

### **§10 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du Canton de Schwytz**

*(...)*

*<sup>2</sup> En accord avec les conseils communaux des communes concernées, des plans d'affectation cantonaux peuvent être adoptés afin d'aménager:*

*a) des pôles de développement régionaux et la réaffectation de vastes terrains dont l'affectation a été abandonnée;*

*b) des terrains qui pourraient accueillir des entreprises et des institutions d'intérêt cantonal.*

*Les propriétaires touchés doivent être impliqués de manière appropriée dans la procédure. (...)*

doit viser davantage à favoriser une collaboration entre cantons et communes qu'à faire passer les intérêts du canton avant ceux des communes<sup>86</sup>.

De cette manière, l'adoption de plans d'affectation «supracommunaux» est probablement appelée à se multiplier comme en témoigne le projet actuel de plan d'affectation cantonal schwytois «*Entwicklungssachse Urmiberg*». Ce plan prévoit la réaffectation de friches industrielles et organise l'ensemble de l'équipement sur une surface de plus de 125 ha s'étendant entre la commune de Schwyz et d'Ingebohl, tout en proposant de revoir la coordination du trafic dans les villages de Brunnen et de Schwyz. Le canton s'est en quelque sorte substitué aux deux communes, mais en accord avec elles, alors même que celles-ci avaient été initialement chargées par le plan directeur cantonal d'élaborer elles-mêmes un concept d'aménagement intercommunal (cf. encadré p. 22)<sup>87</sup>.

## 5. La gouvernance des espaces fonctionnels

Comme nous l'avons vu, la planification dans les espaces fonctionnels passe, presque obligatoirement, par un renforcement de la coopération entre les différentes collectivités impliquées et leurs autorités. La pratique a démontré que cette coopération peut cependant prendre différentes formes. On peut notamment se demander si elle doit forcément être institutionnalisée (ch. 5.1.) et quelle forme juridique elle doit prendre (ch. 5.2.). Enfin, il convient aussi d'aborder la problématique plus spécifique des compétences qu'il convient de déléguer à l'organisme commun (ch. 5.3.) ainsi que la problématique générale de la participation démocratique en matière de planification dans les espaces fonctionnels (ch. 5.4.)

## 5.1 Entre contractualisation et institutionnalisation

Les cantons et les communes peuvent bien sûr choisir de s'entendre et de conclure certains accords informels, en considérant qu'il n'est pas nécessaire de les institutionnaliser. Cela est notamment le cas lorsque les différentes collectivités en charge de l'aménagement du territoire signent des déclarations d'intention par lesquelles elles s'engagent à mettre en place certaines mesures générales censées améliorer la coordination dans les espaces fonctionnels, comme ce fut le cas dans l'AareLand (création conventionnelle du *Netzstadt AarauOltenZofingen*)<sup>88</sup>. Une contractualisation de la collaboration peut également apparaître opportune lorsqu'il convient de mener à bien des projets plus complexes. Par exemple, la mise en œuvre de la politique des agglomérations dans le Canton de Neuchâtel est marquée par une contractualisation très forte issue d'une démarche partenariale entre les autorités cantonales et communales<sup>89</sup>.

82 Voir à ce sujet, Barbara Jud, Extraction de roches et terres, Territoire & Environnement 5/12

83 Art 98b LC/BE. Le droit cantonal jurassien prévoit également qu'afin de sauvegarder des intérêts régionaux, un groupement de communes peut édicter des plans spéciaux régionaux lorsque le plan directeur régional le prévoit (art. 75c LCAT/JU).

84 Cf. le site de la société d'économie mixte Innodel SA, [www.innodel.ch](http://www.innodel.ch), chargée de la gestion et de la promotion de la zone, et les statuts du consortium de la nouvelle zone industrielle du Grand Fribourg (CIG) du 14 mars 1984, consultable sur ([www.ville-fribourg.ch](http://www.ville-fribourg.ch) > Administration générale > Règlementation et tarifs).

85 Art. 11 Planungs- und Baugesetz (PBG/UR; RB 40.1111).

86 Niklaus Spori, Points chauds de la législation cantonale, Territoire & Environnement, 1/09, p. 13.

87 L'art. 10 PBG/SZ prévoit qu'avec l'accord des conseils communaux concernés, un plan d'affectation cantonal peut être adopté afin de développer des pôles de développement, en réaffectant des terrains désaffectés.

88 Absichtserklärung zur Kooperation im Raum Aarau-Olten-Zofingen du 18 mars 2004, consultable sur [www.aareland.ch](http://www.aareland.ch) > Publikationen.

89 CTA, Études de cas cantonales (précité note 3), p. 16.

## Quelques instruments de planification dans les espaces fonctionnels

	Caractère juridique	Rôle, tâche	Particularité
Plan directeur cantonal	Obligatoire pour les autorités fédérales, cantonales et communales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Délimiter les espaces fonctionnels principaux</li> <li>- Définir, si besoin, les principes d'aménagement prévalant au sein de ceux-ci</li> <li>- Éventuellement, intégrer les concepts d'aménagement régionaux et les projets d'agglomération</li> </ul>	Instrument central de la planification fonctionnelle permettant en effet une coordination horizontale (cantons-cantons; communes-communes) et verticale (commune-canton-Confédération)
Plan directeur/sectoriel régional	En principe, obligatoire pour les autorités cantonales et communales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Détailler les orientations de la planification dans les espaces fonctionnels</li> <li>- Coordonner les plans d'affectation communaux</li> <li>- Servir de base de travail à l'élaboration/révision du plan directeur cantonal</li> <li>- Éventuellement, servir de projet d'agglomération</li> </ul>	Instrument présentant l'avantage d'être obligatoire, mais l'inconvénient de devoir être adopté selon une procédure contraignante
Concept de développement	En principe non contraignant, mais prise en compte obligatoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fixer les orientations stratégiques de la planification de l'espace fonctionnel</li> <li>- Servir d'étude de base à l'élaboration des plans directeurs cantonaux et régionaux, des projets d'agglomération et des plans d'affectation</li> </ul>	Flexible tant en termes de forme que de contenu, mais absence d'effet obligatoire
Projet d'agglomération	Obligatoire pour les autorités pour bénéficier des aides financières de la Politique fédérale des agglomérations	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Généralement, coordonner de manière globale et transversale des projets et leur mise en œuvre par l'ensemble des autorités impliquées par l'aménagement de l'agglomération</li> <li>- Spécialement, fixer les conditions d'organisation et de financement des mesures, ainsi que leur échéancier</li> </ul>	En principe intégré au plan directeur cantonal ou adopté sous la forme d'un plan directeur sectoriel/régional
Plan d'affectation cantonal ou régional	Obligatoire pour les autorités et les particuliers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Généralement, assurer jusqu'au bout la coordination de certains projets de développement d'importance régionale, voire cantonale</li> <li>- Éventuellement, coordonner certains aspects de l'aménagement local (p. ex. équipement)</li> </ul>	Adopté selon une procédure parfois réglée assez strictement par le droit cantonal (p. ex. accord des communes concernées, base dans le plan directeur régional, etc.)

La mise en œuvre de la stratégie (Réseau Urbain Neuchâtelois RUN) ne se fonde sur aucune institution politique propre, pas même l'Association le RUN qui ne constitue qu'une plateforme de discussion et d'information. Cet axe stratégique de développement se décline en «contrats d'agglomération» et en «contrats de région» dont les partenaires sont les groupements de communes constitués et le Conseil d'État, ainsi que diverses associations culturelles et des entreprises privées. Ce fonctionnement contractuel est caractérisé par une certaine flexibilité, laquelle ouvre, entre autres, la voie à des solutions pragmatiques permettant d'intégrer des formes de «partenariat public-privé»<sup>90</sup>.

L'absence d'une organisation propre à l'espace fonctionnel, réunissant sous un toit commun les différentes autorités en charge de l'aménagement du territoire, présente cependant plusieurs inconvénients. Elle ne favorise pas la recherche de consensus habituellement nécessaire à la coordination des politiques, puisque l'unanimité est en principe exigée pour qu'un accord voie le jour. En l'absence d'une organisation centrale responsable et bénéficiant de la personnalité juridique, ce sont toujours tous les partenaires de la convention qui ont des droits et des devoirs dans les relations avec les tiers, ce qui peut entraver une action rapide et flexible<sup>91</sup>. La multiplication des interlocuteurs, même réunis au sein d'une plateforme de coopération, peut rendre la structure un peu lourde, notamment dans le cadre de collaboration intercantonale où un canton ne peut jouer seul le rôle de coordinateur. Enfin, à plus long terme, de tels procédés ne favorisent pas forcément l'émergence d'une conscience régionale<sup>92</sup>. Cette forme de collaboration montre en définitive régulièrement ses limites.

C'est pourquoi il est en principe souhaitable qu'une approche contractuelle débouche tôt ou tard sur une collaboration institutionnalisée, ce qui est d'ailleurs actuellement à l'étude dans le Canton de Neuchâtel<sup>93</sup>.

## 5.2. La forme juridique de la collaboration

Si le droit cantonal ne prévoit pas le contraire, il est possible de soumettre la collaboration – horizontale ou verticale – tant au régime de droit privé qu'à celui de droit public<sup>94</sup>. La règle zurichoise qui impose que les régions d'aménagement soient constituées sous la forme de syndicats de communes de droit public, mais que leur éventuelle collaboration soit réalisée au sein d'un organisme de droit privé, en l'occurrence l'association «*Regionalplanung Zürich und Umgebung*», illustre dans une certaine mesure parfaitement ce principe<sup>95</sup>.

À vrai dire, les formes de collaboration de droit privé sont assurément plus flexibles. Elles sont simples à mettre en œuvre et se prêtent en particulier à la collaboration non contraignante et au développement de partenariat privé-public. Par exemple, la région du Haut-Valais et le Canton du Valais ont créé une société commune, la *Region- und Wirtschaftszentrum Oberwallis AG*, à laquelle ont été confiés les aspects opérationnels du management régional (p. ex. le pilotage de projets régionaux de développement et de projets d'agglomération). Dans le Canton de Lucerne, la société *Idee Seetal AG*, dont l'actionariat est composé à la fois de communes et d'entreprises de la région du lac de Baldegg, remplit également des fonctions similaires de management régional conformément au plan directeur régional. La particularité est ici que le plan directeur régional adopté par les communes de cette région lucernoise représente en quelque

90 CTA, Études de cas cantonaux (précité note 3), p. 21.

91 Strecker/Arn, Synthèse (précité note 24), p. 2.

92 Gouvernement/JU, Message (précité note 51), p. 488.

93 Voir le Décret du 22 mai 2012 soutenant le projet de réforme des institutions tel qu'initié par le Conseil d'État dans son Rapport 12.016 «Agglomération et RER neuchâtelois» du 26 mars 2012.

94 Cf. p. ex. § 50 PBG/SO.

95 Art. 12 al. 2 PBG/ZH.

sorte le mandat de prestation de cette société. D'ailleurs, le Canton de Lucerne, précisément, projette d'assouplir sa réglementation en retenant que la planification régionale – intracantonale – ne devrait plus forcément passer par la constitution de syndicats régionaux d'aménagement, reconnaissant que la complexité et la diversité des situations au sein des espaces fonctionnels nécessitent une diversité de moyens juridiques<sup>96</sup>.

La forme de l'association de droit privé offre en particulier une grande liberté quant à sa structure et son organisation. Contrairement à la collaboration conventionnelle, l'association est dotée de la personnalité juridique, ce qui simplifie sensiblement toute action envers les tiers. La forme de l'association s'avère également appropriée pour les collaborations intercantionales, car elle met à disposition une structure organisée de manière corporative capable d'opérer dans les cantons impliqués même s'ils sont soumis à des règles de droit public différentes<sup>97</sup>. Elle présente toutefois un déficit démocratique, la population ne pouvant en principe pas intervenir directement dans les affaires de l'association, ni en contrôler directement la gestion, notamment par l'entremise du référendum (cf. *infra* ch. 5.4). Elle peut poser également des problèmes quant au respect des décisions prises, un projet avalisé par l'association régionale devant en principe être ratifié par chacune des collectivités membres<sup>98</sup>.

Dans les modèles de droit public, on parvient généralement plus simplement à prévoir que des décisions contraignantes peuvent être prises à la majorité. Il est également possible de créer des droits politiques propres à la structure régionale de droit public, ce qui permet de pallier en partie l'éventuel déficit démocratique que l'on est parfois enclin à reprocher à la collaboration régionale (cf. *infra* ch. 5.4). Il est vrai toutefois que les modèles de droit public peuvent impliquer – en comparaison avec le modèle de l'association de droit privé – une certaine lourdeur tant en ce qui concerne la procédure d'adoption que le fonctionnement de l'entité. C'est d'ailleurs un des

arguments qui a conduit le Grand Conseil valaisan à ne pas entrer en matière sur un projet de loi sur les agglomérations – visant à institutionnaliser la collaboration au sein des agglomérations – une partie du parlement et du gouvernement ne voyant, selon la presse locale, «aucune raison d'imposer un carcan à des projets d'agglomérations qui avancent bien»<sup>99</sup>.

Il est également vrai qu'il peut s'avérer particulièrement difficile de créer des institutions de droit public aux pouvoirs contraignants dans les relations intercantionales, car elles supposent l'adoption de concordats entre les cantons concernés ou, du moins, l'accord de ceux-ci<sup>100</sup>. Cela n'est toutefois pas impossible, comme en témoigne a *fortiori* la nouvelle structure de droit public dont s'est dotée l'agglomération franco-valdo-genevoise dans le cadre de son dernier projet d'agglomération. Cette structure, appelée «groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)» et créée en application de l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, jouit de la capacité juridique et est dotée de l'autonomie budgétaire. Elle pourra en être «l'entité responsable» exigée par la Confédération pour le pilotage des projets d'agglomération. Dans une logique d'institutionnalisation progressive, elle donne en quelque sorte une existence légale au Comité de pilotage du Projet d'agglomération qu'elle remplace et constitue une première étape avant une intégration supplémentaire de compétences au niveau de l'agglomération<sup>101</sup>.

En somme, les formes de collaboration de droit privé donnent certes la possibilité de créer, dès un stade précoce, des structures non contraignantes. Toutefois, elles sont – ou devraient être à terme – converties en structures de droit public afin d'assurer une meilleure légitimité démocratique et une meilleure intégration des compétences au niveau régional. Malheureusement, une telle transition se heurte parfois encore à une certaine résistance politique des communes. Après l'avoir envisagé, le Canton de Thurgovie a par exemple dû renoncer à son projet de conver-

tir les actuelles associations régionales de planification (de droit privé; *Planungsgruppen*) en syndicats régionaux d'aménagement (de droit public; *Planungsverbände*)<sup>102</sup>.

### 5.3. Les compétences de l'organe commun

Une autre question importante est celle des compétences que l'on est prêt à accorder aux éventuels organismes chargés d'assurer la planification commune des espaces fonctionnels. Faut-il leur accorder de larges compétences ou alors faut-il restreindre leurs compétences au strict minimum?

D'un côté, la création d'un organe supracommunal aux compétences importantes – soit parce qu'il possède un pouvoir de planification contraignant, soit parce qu'on lui délègue des compétences multiples, notamment dans le domaine culturel – peut être ressentie comme une forte menace à l'autonomie communale. La peur de créer un 4<sup>e</sup> niveau institutionnel est en outre tout de suite soulevée<sup>103</sup>. Il faut enfin plus reconnaître que la constitution d'un organe aux compétences réduites peut présenter l'avantage de permettre une certaine spécialisation de celui-ci, voire d'améliorer la rapidité des décisions.

D'un autre côté, la création d'un nouvel organe intercommunal autonome – dont les compétences sont réduites à quelques problématiques d'aménagement du territoire seulement – revient à multiplier les organisations intercommunales, ce qui risque paradoxalement de compliquer encore plus la collaboration entre les communes et de la rendre encore davantage technocratique<sup>104</sup>. Ainsi, comme l'a souligné la Conférence tripartite sur les agglomérations, un bon moyen serait de fusionner les différents organismes de coordination régionaux. Une telle réunification en un seul organisme permettrait aux responsables politiques de diminuer le temps passé à coordonner et à discuter en séance<sup>105</sup>. Les conférences régionales du Canton de Berne – de même que les

futures régions grisonnes – sont l'exemple-type d'une telle démarche puisqu'elles sont censées centraliser de nombreuses tâches exercées à un niveau régional.

Ce qui est intéressant est qu'il arrive régulièrement qu'un organisme institué prioritairement pour des tâches d'aménagement du territoire (p. ex. *zofingenregio* dans le Canton d'Argovie ou *Regiun Surselva* dans le Canton des Grisons) se voie par la suite déléguer, sur des bases volontaires, d'autres tâches tels que le service social régional, l'office de promotion économique et touristique, la gestion des déchets et des écoles, et les services culturels (Musée et école de musique) et sanitaires (EMS, Spitex, etc.)<sup>106</sup>. Cela semble démontrer qu'il peut être opportun de suivre une voie pragmatique, comme le recommande la CTA. Dans une première étape, il est possible de développer la collaboration dans des domaines largement acceptés, avant d'étendre, dans une deuxième phase, la collaboration à d'autres domaines ou d'accorder davantage de pouvoirs contraignants à l'organisation régionale<sup>107</sup>. Le fait de s'appuyer sur un organisme

96 Departement/LU, Erläuterungen (précité note 65), p. 24; § 1a de l'avant-projet de révision (AP-PBG/LU)

97 Strecker/Arn, Synthèse (précité note 24), p. 2.

98 Regierungsrat/TG, Botschaft (précité note 38), p. 5.

99 Cf. l'article publié sur [www.lenouvelliste.ch](http://www.lenouvelliste.ch) en date du 13 mars 2012, intitulé «Loi sur les agglomérations malmenée».

100 Strecker/Arn, Synthèse (précité note 24), p. 2.

101 Charte 2012 du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, Genève 2012, p. 84-86.

102 Regierungsrat/TG, Botschaft (précité note 38), p. 5.

103 Notamment, s'agissant de la réticence politique à l'introduction d'un 4<sup>e</sup> niveau territorial, voir, au lieu de plusieurs, Evi Schwarzenbach, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (édit.), *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, Zurich 2007, N 19-21 ad art. 83-94 Cst./ZH, et, s'agissant de son éventuelle inconstitutionnalité, Jean-François Aubert, *La révision totale de la Constitution neuchâtelaise*, in: RJN 1998 14, N 19, p. 22.

104 CTA, Collaboration (précité note 31), p. 24.

105 CTA, Possibilités et limites (précité note 23), p. 37.

106 Regierung/GR, Gebietsreform (précité note 54), p. 1973.

107 CTA, Collaboration (précité note 16), p. 25.

préexistant présente alors de nombreux avantages: les membres de l'organisme se connaissent déjà et il n'est pas nécessaire de définir le mode de collaboration à chaque nouveau projet<sup>108</sup>.

## 5.4 La participation démocratique

Comme on le sait, la participation et l'implication de la population en matière de planification permettent d'améliorer tant la qualité matérielle de la planification que son acception, donc également son respect et sa mise en œuvre concrète. Ainsi, la Confédération n'octroie d'aide financière à un projet d'agglomération que si une certaine participation de la population a été assurée dans le cadre de l'élaboration dudit projet<sup>109</sup>. Par ailleurs, les cantons exigent actuellement la plupart du temps qu'une participation suffisante de la population soit assurée dans le cadre de la procédure d'établissement de plans régionaux, voire, comme dans le Canton de Fribourg, lors de tout processus d'aménagement<sup>110</sup>. Une telle participation est en principe assurée par l'organisation de journées d'information, de *workshops* et, bien sûr, par la mise en consultation des projets. Certains cantons vont même bien plus loin puisqu'ils exigent que les droits populaires garantis au niveau communal le soient au sein des corporations de droit public intercommunales, donc au sein des «régions d'aménagement» organisées sous cette forme<sup>111</sup>. Il existe ainsi souvent un droit d'initiative et de référendum régional qui peut être exercé par la population ou par les communes. Par exemple, une initiative populaire régionale a été déposée en Haute-Engadine afin de demander que le plan directeur régional soit adapté en ce sens que l'on tende à atteindre une part de résidences principales de 50 pourcent au moins dans chaque commune de la région. De même, le 25 novembre 2012, la population des communes membres de l'association de planification régionale «*Zürcher Planungsgruppe Knonaer Amt*» est appelée à se prononcer sur la modification du plan directeur régional prévoyant

l'installation d'un terrain de golf aux abords du lac de Zoug. Il est régulièrement prévu que de telles votations régionales se fassent à la double majorité de la population et des communes concernées. L'instauration d'un tel vote à la double majorité – qui soulève quelques problèmes liés au respect d'égalité des droits politiques<sup>112</sup> – peut toutefois compliquer les processus d'institutionnalisation et conduire à des résultats particuliers. Le Canton de Berne a connu des exemples particulièrement illustratifs: la création des conférences régionales de Thoue – Oberland Ouest et Haute-Argovie a été rejetée une première fois, alors même que 56.7 pourcent, respectivement 53.4 pourcent des votants l'ont acceptée, mais parce que 29 (petites) communes sur 55, respectivement 19 sur 28 l'ont rejetée.

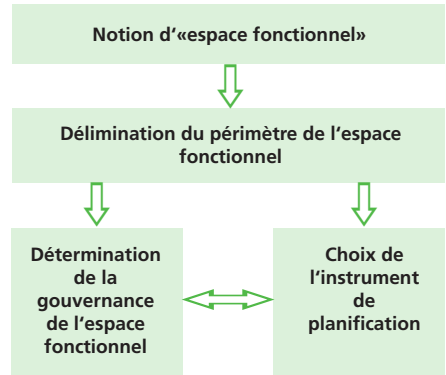
Quoi qu'il en soit, il semble bien que l'on comprenne de plus en plus l'utilité de faire participer la population à la planification de l'espace fonctionnel auquel elle appartient. Certains regretteront seulement une certaine mise à l'écart des législatifs communaux qui ne sont pas toujours impliqués activement et directement au processus de planification des espaces fonctionnels. D'une part, ce sont le plus souvent les membres des exécutifs communaux, voire les présidents de commune seuls qui sont appelés à siéger au sein des organismes intercommunaux. D'autre part, les législatifs communaux ne sont parfois informés qu'en fin de processus ou seulement lorsqu'il faut octroyer certains crédits budgétaires<sup>113</sup>. Dans les cantons où les parlements communaux sont traditionnellement appelés à s'exprimer sur la planification, cette relative mise à l'écart peut être ressentie comme un déficit démocratique, que ne pallient pas forcément les droits d'initiative et de référendum susmentionnés compte tenu de la brièveté des délais fixés et, parfois, d'un certain défaut d'information<sup>114</sup>. Dans ces communes, les exécutifs sont donc appelés à informer et consulter régulièrement la population et les parlements communaux, ces derniers pouvant le cas échéant les y contraindre aux moyens des instruments parlementaires traditionnels.

L'introduction de commissions spéciales communales peut également s'avérer indiquée. Sur ce point, la coopération intercantonale et transnationale semble – pour une fois – avoir un pas d'avance et avoir développé des solutions dont pourrait s'inspirer la collaboration intercommunale. Les cantons romands se sont d'ores et déjà engagés à instaurer une commission intercantonale interparlementaire à chaque fois qu'ils créaient une institution intercantonale ou une organisation commune, commission qui est censée contrôler la gestion de ces dernières<sup>115</sup>. De même, il existe au sein de l'Eurodistrict Trinational de Bâle un organe composé – du côté suisse – de sept représentants issus du Grand Conseil de Bâle-Ville et de quatre issus du Grand Conseil de Bâle-Campagne. Cet organe appelé «Conseil consultatif» est en quelque sorte l'organe législatif de l'association puisqu'il est compétent pour émettre des motions, des prises de positions et des résolutions à l'égard du comité directeur<sup>116</sup>.

## 6. Conclusion

Il s'avère en résumé que la planification des espaces fonctionnels soulève de nombreuses questions et interrogations pour l'ensemble des acteurs en charge d'aménager le territoire, telles que celles de la délimitation de l'espace en question, de sa gouvernance et des instruments de planification à mettre en œuvre. Toutes ces questions ont en plus la particularité d'être intimement liées entre elles et, donc, de devoir être résolues de manière concertée et cohérente (cf. encadré p. 29).

### L'interdépendance des questions liées à la planification dans les espaces fonctionnels:



110 Art. 58 LC/BE; art. 3 BauG/AG; art. 28 al. 2 LATC/VD; art. 10 let. e LATeC/FR.

111 Voir, notamment, pour les conférences régionales bernoises, art. 149-151 LCo/BE, pour les associations de communes et agglomérations fribourgeoises, art. 51 de la Constitution cantonale fribourgeoise (Cst./FR; RS 131.219) et art. 28-32 LAgg/FR, pour les syndicats d'aménagement régional zurichoïses, art. 93 Cst./ZH.

112 Sur ces questions, voir Eloi Jeannerat, *Égalité des droits politiques: enjeu et limite des réformes territoriales*, in: Rita Trigo Trindade/Rashid Bahar (éd.), *L'égalité de traitement*, Enseignements de 3<sup>e</sup> cycle de droit 2011, Zurich – Genève – Bâle, à paraître.

113 Voir sur cette question, Andrea Iff/Fritz Sager/Eva Herrmann/Rolf Wirz, *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit, Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern)*, Schlussbericht, Berne 2009, p. 113-165.

114 CTA, *Collaboration* (précité note 17), p. 35 et 58.

115 Voir la Convention intercantonale du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl), consultable sur [www.cgso.ch/Document](http://www.cgso.ch/Document).

116 Cf. [www.eurodistrictbasel.eu](http://www.eurodistrictbasel.eu)>Conseil consultatif. Parallèlement à la création du GLCT dans l'agglomération de Genève, un Forum d'agglomération est en cours d'élaboration. Cet organe sera une instance de concertation de la société civile représentatif de l'ensemble de l'agglomération franco-valdo-genevoise, lequel, selon le projet d'agglomération, pourra émettre des avis, des rapports et des remontées d'idées et/ou d'initiatives (Charte 2012 du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, Genève 2012, p. 84-86).

108 Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du Canton de Fribourg (FR), *Guide pour l'aménagement régional*, Fribourg 2003, chapitre 1, p. 1.

109 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de communication DETEC, *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de de 2<sup>ème</sup> génération*, Berne 2010, p. 22 s.

## Quelles modalités de collaboration régionale?

		Avantages potentiels généralement reconnus	Inconvénients potentiels généralement reconnus
Collaboration	contractualisée	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplicité et flexibilité</li> <li>- Intégration de partenariats public-privé</li> <li>- Démarche partenariale respectueuse des compétences de chaque collectivité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unanimité des acteurs nécessaire, si bien que la recherche de consensus n'est pas forcément favorisée</li> <li>- Structure lourde et peu transparente en cas de multiplication des rapports contractuels (p. ex. multitude d'interlocuteurs et absence d'organisme responsable)</li> </ul>
	institutionnalisée	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence, durable et permanente, d'une plateforme et de mécanismes institutionnalisés favorisant la discussion et la recherche de consensus, de même que le développement de projets à long terme</li> <li>- Favorisation de l'émergence d'une identité propre à l'espace fonctionnel/régional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voir ci-dessous</li> </ul>
Organisation institutionnalisée	de droit privé	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilité et liberté en matière de structure et d'organisation</li> <li>- Simplicité de la mise en œuvre en termes de procédure</li> <li>- Intégration possible de partenariats public-privé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impossibilité d'impliquer directement la population à la prise de décision</li> <li>- Manque de transparence aux yeux de l'opinion publique</li> <li>- Difficulté d'imposer les engagements pris au sein de cette structure (absence de caractère contraignant)</li> </ul>
	de droit public	<p>Possibilité de prendre des mesures et des décisions contraignantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Favorisation du consensus compte tenu de l'introduction de procédures de décision à la majorité</li> <li>- Possibilité d'octroyer des droits politiques</li> <li>- Possibilité d'adopter des actes d'effets directs pour les particuliers (règlement, plan d'affectation, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mécanisme de collaboration assez lourd (création et fonctionnement)</li> <li>- Perte de pouvoir des organes législatifs compte tenu, en principe, du renforcement du pouvoir des exécutifs communaux, voire du président de commune</li> </ul>
Aux compétences	restreintes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meilleure acceptation politique</li> <li>- Amélioration de la qualité et de la rapidité du travail effectué grâce à une certaine spécialisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création d'une pensée sectorielle</li> <li>- Risque de technocratisation</li> <li>- Complication générale de la collaboration par la multiplication des organisations de coopération</li> </ul>
	étendues	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meilleure coordination formelle et matérielle entre les différentes politiques sectorielles</li> <li>- Optimisation des coûts structurels</li> <li>- Renforcement d'un sentiment d'appartenance régionale par la création d'une organisation régionale forte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Essentiellement, acceptation politique difficile, compte tenu notamment de la peur de créer un 4<sup>e</sup> niveau institutionnel</li> </ul>

Dans ce cadre, la nécessité de planifier dans les espaces fonctionnels pose des dilemmes récurrents. Faut-il plutôt respecter les acquis démocratiques de même que préserver au maximum le principe de subsidiarité et l'autonomie communale? Ou faut-il plutôt augmenter l'effet contraignant de la collaboration régionale et, de manière générale, améliorer l'efficacité politique? Certaines des solutions développées montrent toutefois qu'un tel dilemme n'est pas insoluble et, notamment, que la participation démocratique et l'autonomie communale peuvent être préservées, voire améliorées par le développement de structures et de mécanismes de planification originaux, tout en permettant une coordination efficace de la planification dans les espaces fonctionnels. En somme, la planification dans les espaces fonctionnels est déjà un processus en plein développement, alors même que la LAT n'aborde pas encore expressément la problématique. Et si le fédéralisme et le communalisme helvétiques entravent certes régulièrement une planification rationnelle des espaces fonctionnels, il faut cependant reconnaître que l'autonomie des collectivités territoriales génère aussi une concurrence propre à stimuler une créativité ré-

jouissante de la part des cantons et des communes, laquelle, il est vrai, est encouragée efficacement par la politique fédérale des agglomérations. Le fait que les solutions novatrices et les démarches prometteuses soient volontiers reprises et développées ailleurs en témoigne parfaitement.

Certains se demanderont néanmoins toujours – peut-être à juste titre – s'il est réellement opportun de renforcer des mécanismes et les instruments de collaboration et de coordination – avec toutes les difficultés et les limites inhérentes à ces processus – plutôt que de procéder à des réformes constitutionnelles profondes et de remettre en question la structure territoriale helvétique et la répartition actuelle des compétences en matière d'aménagement du territoire.



Eloi Jeannerat, avocat et assistant-doctorant, Université de Neuchâtel



Rey Michel et Thévoz Laurent

**La collaboration intercommunale: facteur décisif du succès de la mise en œuvre des plans régionaux et des schémas d'agglomération**

C.E.A.T, Lausanne, avril 2012

Cet essai porte sur la pratique de la gouvernance territoriale en Suisse romande. Dans un premier temps, il analyse les conditions qui freinent la collaboration entre les communes et celles qui la favorisent. Puis il formule différentes recommandations pour une bonne gouvernance de la concrétisation des projets régionaux.

## Impressum

**Territoire & Environnement**

**VLP-ASPAN:**

Documentation dans le domaine du développement territorial pour les membres de l'Association suisse pour l'aménagement national, paraît six fois par an en français et en allemand

**Rédaction:** Lukas Bühlmann, Sonia Blind

**Réalisation:** Madeleine Ramseyer

**Graphisme:** Dynamite Advertising

**Impression:** Multicolor Print, Baar

**Photo de couverture:** VLP-ASPAN

**Reproduction des textes et illustrations:** autorisée moyennant l'indication de la source

**VLP-ASPAN** 

Association suisse pour  
l'aménagement national  
Sulgenrain 20, CH-3007 Berne  
Tél. +41 (0)31 380 76 76  
Fax +41 (0)31 380 76 77  
info@vlp-aspan.ch  
www.vlp-aspan.ch