

CAHIER DE
L'ENVIRONNEMENT
n° 346

Droit

Installations à
forte fréquentation

Meilleure coordination
entre protection de l'air et
aménagement du territoire

are

Office fédéral
du développement
territorial ODT



Office fédéral de
l'environnement,
des forêts et
du paysage
OFEP

CAHIER DE
L'ENVIRONNEMENT
n° 346

Droit

Installations à
forte fréquentation

Meilleure coordination
entre protection de l'air et
aménagement du territoire

Con riassunto in italiano

Publié par l'Office fédéral de
l'environnement, des forêts et
du paysage OFEFP
et l'Office fédéral du
développement territorial ODT
Berne, 2002

Editeur

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage OFEFP
Office fédéral du développement territorial ODT

Auteur

Rudolf Muggli, directeur de l'Association suisse pour l'aménagement national ASPAN

Groupe de suivi

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage:

Christoph Zäch (directeur du projet)
Manon Delisle
Urs Nyffeler
Urs Walker
Res Isler

Office fédéral du développement territorial:

Fred Baumgartner (co-directeur du projet)
Anne-Marie Steiner
Friedrich Weber

Office fédéral de la santé publique:

Ursula Ulrich Vögtli

Offices cantonaux:

Hans Mathys, président Cercl'Air, OCIAMT Bern
Bernard Staub, chef de l'Office cantonal de l'aménagement du territoire, Soleure

Aménagement régional de Zurich et environs:

Guenther Arber

Commande

OFEFP
Documentation
CH-3003 Berne
Fax + 41 (0) 31 324 02 16
E-Mail: docu@buwal.admin.ch
Internet: www.buwalshop.ch
Cette publication est également disponible en allemand.

Numéro de commande et prix

SRU-346-F / CHF 12.– (TVA incluse)

Remarque

Projet de rapport du 6 juin 2002

© OFEFP 2002

10.2002 400 71039/139

Notice bibliographique

Muggli Rudolf, 2002: Installations à forte fréquentation. Meilleure coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire. Cahier de l'environnement n° 346 (OFEFP). Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage OFEFP, Office fédéral du développement territorial ODT, Berne, 78 p.

Traduction

Jean-Marc Frossard, 1022 Chavannes-près-Renens

Conception

Ursula Nöthiger-Koch, 4813 Uerkheim

Photo de couverture

© OFEFP/Docuphot

Table des matières

Abstracts	5	5 Exemples et groupes de cas examinés	47
Avant-propos	7	5.1 But et délimitation du champ d'étude	47
Résumé	9	5.2 Groupes de cas	48
Riassunto	12	5.3 Résumé des résultats issus des cas examinés	55
1 Mandat	15	5.4 Conclusions	58
1.1 Interventions parlementaires ayant trait à la coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire	15	6 Politiques coordonnées en matière de protection de l'air et d'aménagement du territoire	59
1.2 Autres interventions parlementaires apparentées	16	6.1 Diversité des objectifs des politiques de protection de l'air et d'aménagement du territoire	59
1.3 Points communs et différences entre les motions Büttiker et CEATE-CN	16	6.2 La pesée des intérêts comme méthode de règlement des conflits d'objectifs liés à la législation fédérale	60
1.4 Position du Conseil fédéral	17	6.3 Comment, jusqu'ici, les conflits ont-ils été traités dans la pratique?	61
1.5 Mise en œuvre du mandat parlementaire	17	6.4 Exigences du droit sur la protection de l'air et sur l'aménagement du territoire applicables aux installations à forte fréquentation	68
1.6 Mandat octroyé à l'auteur du rapport	18	7 Résultats des études	71
1.7 Procédure	18	7.1 Quels sont les effets de la politique de protection de l'air ?	71
2 La politique suisse de protection de l'air dans le domaine concerné par la présente étude	19	7.2 Aucun conflit entre la protection de l'air et l'aménagement du territoire	71
2.1 Pollution due au trafic routier	19	7.3 Les instruments peuvent et doivent être harmonisés	71
2.2 Bases légales de la politique de protection de l'air	21	7.4 La coordination favorise la consistance juridique des autorisations	72
2.3 Mise en œuvre de la politique de protection de l'air en vertu de la LPE et de l'OPair	22	7.5 Evaluation des modèles de coordination proposés	73
2.4 Jurisprudence ayant trait aux plans de mesures	25	8 Recommandations	75
2.5 Problèmes de mise en œuvre	26	8.1 Aides à l'exécution pour coordonner l'aménagement du territoire et les plans de mesures	75
2.6 Conclusions	27	8.2 Instructions pour évaluer les conséquences environnementales (bruit, pollution de l'air) de l'extension de zones à bâtir (niveau des plans d'affectation)	75
3 La politique suisse d'organisation du territoire	29	8.3 Nouvelles prescriptions sur la coordination entre les plans de mesures et les plans directeurs	76
3.1 « Organisation du territoire suisse »	29	9 Bibliographie	77
3.2 Fonction charnière des plans directeurs cantonaux	29		
3.3 Coordination entre le développement du milieu bâti et les transports: tâche des plans directeurs cantonaux modernes	30		
3.4 Conclusions	33		
4 Installations à forte fréquentation	35		
4.1 La notion d'installations à forte fréquentation	35		
4.2 Distinctions cantonales dans le domaine des installations à forte fréquentation	42		

Abstracts

Keywords:

Retail trade, air pollution control, mobility, development planning, traffic

The report enquires into the question of whether the development planning and air pollution control regulations are in conflict where the authorisation of installations involving heavy traffic is concerned. The report assesses the influence of air pollution control legislation on a range of specific projects. The results show that no conflict exists between the two areas of legislation. Also, despite the substantial influence of the air pollution control regulations, these do not generally lead to the discontinuation of projects. The study underlines that air pollution control and area planning measures can and must be brought into line. Thus the planning authorities are legally obliged to coordinate development planning under art. 6 ff RPG (Law of Spatial Planning) with the planning of measures under art. 44 a LPE (Law relating to the Protection of the Environment). Finally, the report points to the fact that the enforcement authorities are now actively testing coordination procedures.

Stichwörter:

Detailhandel, Luftreinhaltung, Mobilität, Raumplanung, Verkehr

In diesem Bericht wird untersucht, ob sich die Raumordnungs- und Luftreinhaltvorschriften bei der Bewilligung von Einrichtungen mit grossem motorisiertem Publikumsverkehr widersprechen. Zu diesem Zweck wird der tatsächliche Einfluss des Luftreinhaltrechts bei einer Reihe von konkreten Projekten geprüft. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass kein Konflikt zwischen den beiden Rechtsgebieten erkennbar ist. Die Luftreinhaltvorschriften haben trotz erheblichem Einfluss kaum je ein Projekt verhindert. Die Studie stellt ferner fest, dass Luftreinhaltmassnahmen und Raumordnungspolitik aufeinander abgestimmt werden können und müssen. Sie vertritt deshalb die Meinung, die planenden Behörden seien rechtlich verpflichtet, ihre Richtplanung gemäss Art. 6 ff. RPG mit der Massnahmenplanung gemäss Art. 44a USG zu koordinieren. Anschliessend wird gezeigt, dass die Vollzugsbehörden zur Zeit solche Koordinationsmodelle erproben.

Mots-clés:

Commerce de détail, protection de l'air, mobilité, aménagement du territoire, transport

Le présent rapport examine s'il y a contradiction entre les prescriptions sur l'aménagement du territoire et celles sur la protection de l'air lorsqu'il s'agit d'autoriser des installations engendrant un important trafic motorisé. Il vérifie pour ce faire l'influence effective du droit régissant la protection de l'air sur plusieurs projets concrets. La conclusion est qu'il n'est décelé aucun conflit entre les deux domaines juridiques. Les prescriptions de protection de l'air, bien que d'un impact considérable, n'ont en effet pratiquement jamais empêché la réalisation d'un projet. L'étude constate en outre que des mesures de protection de l'air et la politique en matière d'aménagement du territoire peuvent et doivent être harmonisées. Il en ressort que les autorités chargées de la planification sont juridiquement tenues de coordonner leurs plans directeurs selon les art. 6 ss LAT avec les plans de mesures selon l'art. 44a LPE. L'étude indique enfin que les autorités d'exécution sont actuellement en train de tester des modèles de coordination.

Parole chiave:

Commercio al dettaglio, protezione dell'aria, pianificazione del territorio, trasporti

Il presente rapporto esamina se vi siano contraddizioni tra le prescrizioni sulla pianificazione del territorio e quelle contro l'inquinamento atmosferico al momento di autorizzare delle strutture che causano un intenso traffico di veicoli a motore. A questo scopo viene verificata la reale incidenza che la legislazione sulla protezione dell'aria ha su diversi progetti concreti. Non ne consegue alcun conflitto tra i due settori giuridici. Le prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico, nonostante il loro considerevole impatto, non hanno mai impedito la realizzazione di un progetto. Lo studio rileva inoltre che le misure contro l'inquinamento atmosferico e la politica di pianificazione del territorio possono e devono essere armonizzate. Ne risulta quindi che le autorità incaricate della pianificazione sono giuridicamente tenute a coordinare i loro piani direttori giusta gli articoli 6 ss LPT con le misure pianificatorie giusta l'articolo 44a LPAmb. Lo studio indica infine che le autorità esecutive stanno esaminando tali modelli di coordinazione.

Avant-propos

Ces dernières années, on a construit loin des villes et des agglomérations de grands centres commerciaux et de grands marchés spécialisés qui attirent un public nombreux et sont responsables d'une forte augmentation du trafic individuel et donc des émissions de polluants atmosphériques. Ces installations aggravent aussi le morcellement du pays car elles nécessitent de nouvelles infrastructures de transport. Leur emplacement pose un problème du point de vue de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

La politique elle-même a perçu ce problème. Par deux motions, le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'harmoniser le droit de la protection de l'air et le droit de l'aménagement du territoire afin d'éliminer tout conflit d'intérêts. Le Parlement est d'avis que le conflit vient surtout du droit de la protection de l'air, car il fait obstacle à l'un des objectifs de l'aménagement du territoire, à savoir le développement d'installations à forte fréquentation près des centres.

L'ODT et l'OFEFP se sont penchés sur la question. Dans une première étape, ils ont analysé le droit en vigueur et la pratique actuelle des cantons. Rudolf Muggli, directeur de l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN), met en évidence, dans le présent rapport, le contexte dans lequel s'inscrit la réalisation des grandes installations attirant un public nombreux et les questions qui se posent. L'analyse confirme la pertinence de la démarche que l'OFEFP et l'ODT ont déjà entamée pour résoudre les problèmes: coordonner plus systématiquement et plus tôt la réalisation des objectifs de la protection de l'air et de l'aménagement du territoire. C'est la seule manière de réaliser les installations à forte fréquentation sur les meilleurs sites possibles, aux endroits où elles produiront le moins possible de polluants atmosphériques et utiliseront le moins possible de surface. Cette approche donne ainsi aux investisseurs un cadre bien défini pour réaliser leurs projets.

Le présent rapport est pour l'OFEFP et l'ODT la base d'autres étapes. Il sert également d'information pour toutes les personnes concernées et esquisse un premier cadre de travail pour aborder ces questions.

Office fédéral de l'environnement,
des forêts et du paysage OFEFP

Philippe Roch
Directeur

Office fédéral du développement
territorial ODT

Pierre Alain Rumley
Directeur

Résumé

Raisons de l'étude

Selon deux motions transmises par le Parlement, les prescriptions de la législation fédérale sur l'environnement en matière de protection de l'air entreraient en conflit avec le principe de la décentralisation concentrée régissant l'aménagement du territoire. Les motionnaires demandent donc au Conseil fédéral de remédier à cette situation par la voie législative. Ils fondent leur argumentation sur les difficultés rencontrées dans la procédure d'autorisation par les projets d'installations à forte fréquentation telles que les centres commerciaux, les marchés spécialisés et les équipements de loisirs. Ces difficultés seraient dues aux «limitations plus sévères des émissions (de polluants atmosphériques)» qui, selon la législation sur la protection de l'environnement, doivent être ordonnées là où les valeurs limites d'immissions de l'ordonnance sur la protection de l'air sont dépassées. Les lieux concernés se trouvent souvent dans des centres ou dans des nœuds de communication qui, du point de vue de l'aménagement du territoire, se prêtent particulièrement bien à des usages à forte fréquentation et sont donc souvent classés comme «pôles de développement». Dans la pratique, les «limitations plus sévères des émissions» s'appliquent généralement à des mesures visant à limiter le trafic individuel motorisé. Il s'agit principalement de combiner la réduction de l'offre en places de stationnement et l'amélioration de la desserte par les transports publics et/ou la gestion du stationnement. Les motionnaires estiment que ce sont ces restrictions qui amènent les investisseurs à réaliser leurs projets dans des zones périphériques, moins adéquates sur le plan de l'aménagement du territoire mais moins problématiques sur le plan de la protection de l'air. Si cela se révélait exact, il faudrait en conclure que la législation fédérale sur la protection de l'environnement est en contradiction avec le développement territorial souhaité.

Objet de l'étude

Il s'agissait de déterminer si ce conflit présumé existe bel et bien et, dans l'affirmative, de cerner ses causes. Dans ce but, cinq régions ou projets ont été examinés sous l'angle de l'influence concrète des prescriptions en matière de protection de l'air. D'autres projets dont la presse a rendu compte ou qui ont fait l'objet d'une jurisprudence du Tribunal fédéral ont été intégrés à l'étude. En complément, de brèves enquêtes ont été menées auprès des services cantonaux de l'aménagement du territoire et de protection de l'air.

Résultats de l'étude

Il semble que, pour diverses raisons, le conflit dont font état les auteurs des interventions en question n'apparaisse que rarement dans la pratique. D'une part, les cantons font usage de la flexibilité que leur accordent les prescriptions sur la protection de l'air. D'autre part, on constate que, quand il y a abandon d'un projet, d'autres raisons sont déterminantes, au premier rang desquelles des capacités routières insuffisantes ou une desserte insuffisante par les transports publics, mais

aussi des raisons de politique (du commerce) ou d'autres raisons relevant de l'aménagement du territoire. A l'avenir, c'est surtout dans les grandes agglomérations de Genève, Lausanne, Berne, Bâle, Lucerne, Zurich et Saint-Gall que le problème de l'insuffisance des capacités routières devrait être l'obstacle numéro un à l'autorisation d'installations à forte fréquentation. Les observateurs du marché immobilier prédisent donc, y compris pour les grandes installations, une tendance à un retour vers les grands centres urbains et vers des lieux bien desservis par les transports publics.

Sur la base des cas examinés, on constate que le conflit en question n'apparaît que lorsque les exigences ouvertement formulées en vertu de la législation sur la protection de l'air sont appliquées sans tenir compte du développement territorial visé. Ce peut être le cas par exemple lorsque des installations à forte fréquentation sont soumises à une diminution du nombre de places de stationnement indépendante des objectifs en matière de développement du territoire. Ni la loi sur la protection de l'environnement, ni l'ordonnance sur la protection de l'air, ni la jurisprudence du Tribunal fédéral n'exigent une telle pratique. Le droit fédéral autorise, enjoint même les cantons à harmoniser leurs politiques en matière de protection de l'air avec le développement territorial souhaité, ceci dans le cadre des plans de mesures selon l'art. 44a LPE. Les cantons disposent déjà de leurs premières expériences en ce qui concerne cette coordination. Dans le nouveau Plan de mesures du canton de Berne (2001), par exemple, cette coordination est concrètement entreprise avec la planification directrice cantonale (Plan directeur du canton de Berne 2002). En principe, la marge de manœuvre donnée par la législation sur la protection de l'air est utilisée pour autoriser un surcroît de trafic automobile en vue de favoriser les zones de développement prioritaires désignées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Ceci peut avoir pour résultat que davantage de places de stationnement sont autorisées dans les pôles de développement prioritaires que ce n'est le cas sur d'autres surfaces dont la situation est moins propice du point de vue de l'aménagement du territoire. En même temps, il est clairement signalé aux investisseurs potentiels où des places de stationnement sont autorisées et dans quel nombre. Le conflit que dénonce le Parlement est ainsi réglé. Dans le canton de Saint-Gall, le Plan directeur 2002 prévoit un autre modèle qui, par des principes d'aménagement précis, contribue également à une meilleure coordination entre les objectifs de l'aménagement du territoire et ceux de la protection de l'air.

Une bonne coordination entre aménagement du territoire et protection de l'air renforce la sécurité du droit pour tous les acteurs et limite les éventuels recours; car en règle générale les tribunaux avalisent une pesée d'intérêts objective et soigneusement motivée¹. Un effet secondaire bienvenu de ce renforcement de la sécurité du

¹ Le Tribunal fédéral, p.ex., ne se conçoit pas, de toute évidence, comme une "autorité de planification suprême" (Oberplanungsbehörde, ATF Saanen du 5.3.1996 cons. 3c). Ce que peut corroborer une récapitulation des litiges concernant les plans directeurs cantonaux. Le Tribunal fédéral défend les décisions des autorités cantonales en matière d'aménagement, qui sont motivées en détail et s'appuient sur une pesée complète des intérêts. Le Tribunal fédéral ne serait de toute façon pas en mesure d'élaborer lui-même des solutions de rechange.

droit pourrait être une diminution du nombre d'oppositions et de recours, en particulier en vertu du droit de recours des associations, ou du moins une diminution de la proportion d'oppositions ou de recours qui aboutissent. Les procédures d'autorisation en seraient alors raccourcies.

Conclusion et recommandation

Cette étude autorise la conclusion suivante: dans les cas examinés, le conflit dénoncé par le Parlement n'existe que rarement. Et là où il existe, il est dû à une application inadéquate et non coordonnée du droit. Pour y remédier, il faut des bases et des formulations plus précises dans les planifications concernées (plan de mesures de protection de l'air, plan directeur cantonal), de même qu'une meilleure pratique en matière de planification et d'autorisation. Il serait en outre souhaitable d'explicitier les normes du droit fédéral. Le Conseil fédéral a la possibilité de préciser l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et celle sur la protection de l'air. Par ailleurs, il peut fournir aux cantons des recommandations dans le but d'améliorer la coordination de l'application des prescriptions sur la protection de l'air et sur l'aménagement du territoire. Un tel encouragement et un tel soutien sont d'ailleurs conformes aux objectifs de la politique du Conseil fédéral des agglomérations, qui vise notamment à assurer, par diverses politiques fédérales, une prise en compte suffisante des problèmes des agglomérations². Dans son rapport de décembre 2001, le Conseil fédéral a prévu, parmi de nombreuses mesures, une meilleure coordination entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement.

² Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001: Politique des agglomérations de la Confédération, cf. ch. 4.3.3., 6.1.1., 8.1.3.

Riassunto

Motivo di questo studio

Secondo due mozioni trasmesse dal Parlamento federale, le prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico della legislazione federale sulla protezione dell'ambiente sarebbero in contrasto con l'ormai acquisito principio della pianificazione territoriale, il cosiddetto decentramento della concentrazione. Gli autori della mozione incaricano il Consiglio federale di provvedere, per via legislativa, ad adottare le misure necessarie. I presupposti delle mozioni si basano sulle difficoltà incontrate nella prassi di autorizzazione di strutture a forte affluenza, quali i mercati specializzati, i centri commerciali e gli impianti del tempo libero. Queste difficoltà sarebbero dovute all'«inasprimento dei limiti di emissione (di inquinanti atmosferici)», disposto dal diritto ambientale, laddove i valori limite di emissione fissati dall'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico sono stati superati. Le aree dove l'inquinamento dell'aria supera il livello d'allarme, sovente si trovano nei centri urbani o in punti di confluenza del traffico. Dal punto di vista della pianificazione del territorio sono proprio queste aree, che si prestano a essere utilizzate per le strutture a forte affluenza, ad essere delimitate quali «aree di sviluppo prioritarie». Nella pratica, per «inasprimento dei limiti delle emissioni di inquinanti atmosferici» si intende la gran parte delle applicazioni delle misure volte a limitare la circolazione di veicoli motorizzati privati. In primo piano troviamo una riduzione dell'offerta di parcheggi coniugata ad una miglior accessibilità grazie ai trasporti pubblici e/o ad una miglior gestione delle aree di parcheggio. Gli autori della mozione ritengono che queste limitazioni inducono gli investitori a realizzare i propri progetti in aree periferiche che, pur essendo meno idonee dal punto di vista della pianificazione del territorio, sono meno problematiche dal punto di vista dell'igiene dell'aria. Se ciò dovesse corrispondere al vero, la legislazione federale sulla protezione dell'ambiente sarebbe in contrasto con gli sviluppi territoriali desiderati.

Oggetto della ricerca

Il presente rapporto vuole stabilire se effettivamente questo conflitto esiste e quali sono le cause che potrebbero generarlo. A questo scopo sono stati analizzati 5 progetti (in 5 settori diversi) concretamente influenzati dalle prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico. Sono inoltre stati inclusi nella ricerca progetti noti, tratti dalla stampa o dalla giurisprudenza del Tribunale federale. A titolo integrativo sono pure state eseguite brevi inchieste presso gli uffici cantonali di pianificazione del territorio e di igiene dell'aria.

Risultato della ricerca

Il risultato di questo studio dimostra che il conflitto presunto dagli autori della mozione, di fatto e per diverse ragioni, si presenta assai raramente. Da una parte i Cantoni traggono vantaggio dalla flessibilità delle prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico; dall'altra risulta che laddove i progetti vengono abbandonati esistono ragioni più importanti. Va innanzitutto sottolineata l'insufficiente capacità delle strade o l'inadeguata accessibilità ai mezzi di trasporto pubblici. Vi sono però anche

ragioni d'ordine politico-commerciali o altre ragioni inerenti alla nuova pianificazione del territorio. In futuro il problema della capacità ridotta delle strade, in particolar modo nei grandi agglomerati urbani quali Ginevra, Losanna, Berna, Basilea, Lucerna, Zurigo e San Gallo diverrà l'ostacolo di gran lunga più importante all'autorizzazione di strutture a forte affluenza. Gli osservatori del mercato immobiliare prevedono che vi sarà la tendenza, anche per le grandi infrastrutture, a tornare verso i grandi centri e i siti dotati di una buona accessibilità con i mezzi pubblici.

In base alle ricerche svolte, il conflitto si pone soltanto quando le esigenze della legislazione sull'inquinamento atmosferico, aperte a diverse interpretazioni, sono utilizzate senza tener conto dello sviluppo territoriale perseguito. Potrà essere il caso, per esempio, quando le strutture a forte affluenza saranno sature, e la riduzione di parcheggi indipendenti sarà assoggettata ai traguardi fissati dallo sviluppo del territorio. Né la legge sulla protezione dell'ambiente e l'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico, né la giurisprudenza del Tribunale federale esigono una tale pratica. Il diritto federale permette, anzi chiede esplicitamente ai Cantoni, di conciliare, nell'ambito del piano dei provvedimenti giusta l'art. 44a LPAmb la sua politica contro l'inquinamento atmosferico con lo sviluppo del territorio desiderato. È a livello cantonale che si fanno le prime esperienze con questo tipo di coordinazione. Il nuovo piano dei provvedimenti del Canton Berna (2001) programma concretamente questo tipo di coordinazione con la pianificazione direttrice cantonale (Piano direttore del Canton Berna 2002). Per permettere una circolazione supplementare di veicoli motorizzati privati, di regola si sfrutta il margine di manovra concesso dalla legislazione contro l'inquinamento atmosferico a sostegno delle aree di sviluppo prioritarie designate dalla pianificazione del territorio. Ne risulterà che per questi centri potranno essere autorizzati più parcheggi che non per altre zone situate sfavorevolmente dal punto di vista della pianificazione. Al contempo verrà chiaramente segnalato ai potenziali investitori quante autorizzazioni potranno essere rilasciate e per quali luoghi. In questo modo il conflitto cui fa riferimento il Parlamento viene risolto. Nel Canton San Gallo, nell'ambito del progetto di piano direttore 2001, è in corso il dibattito sulle proposte di un altro modello che verte su precisi principi di pianificazione volti appunto ad armonizzare gli obiettivi dell'ordinamento del territorio e quelli da raggiungere in materia d'inquinamento atmosferico.

Conclusioni e suggerimenti

Le ricerche permettono la conclusione seguente: il conflitto criticato dal Parlamento, appare solo raramente nei casi esaminati. Laddove si presenta, si riscontrano un coordinamento e un'applicazione inadeguati della legislazione. La messa in atto di interventi preventivi può portare a un miglioramento delle pratiche di pianificazione e di autorizzazione, e al chiarimento delle norme giuridiche del diritto federale. Il Consiglio federale può definire meglio l'ordinanza sulla pianificazione del territorio e quella contro l'inquinamento atmosferico. Nell'ottica di un miglior coordinamento dell'applicazione delle prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico e della pianificazione del territorio, può sostenere ulteriormente i Cantoni con delle raccomandazioni.

1 Mandat

1.1 Interventions parlementaires ayant trait à la coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire

Les Chambres fédérales ont transmis deux motions relatives à l'amélioration de la coordination entre aménagement du territoire et protection de l'air:

1.1.1 Motion Büttiker (98.3589) du 15.12.1998

a. Texte de la motion

«Le Conseil fédéral est chargé d'éliminer les contradictions qui existent entre la législation sur la protection de l'environnement et la législation sur l'aménagement du territoire afin que le conflit fondamental que voici puisse être réglé:

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) préconise une concentration de certains types d'occupation du sol (art. 1, 3 LAT), alors que la législation sur la protection de l'environnement (LPE, OPair) contient des prescriptions sur la pollution atmosphérique admissible (art. 11, 14, 44 LPE; art. 18, 31–33 OPair) applicables à l'ensemble du territoire. D'où la contradiction suivante: dans les régions où l'air est pollué, les affectations souhaitables du point de vue de l'aménagement du territoire ne sont souvent pas réalisables, parce que la législation sur la protection de l'environnement exige une diminution de la pollution et n'admet aucune pollution dépassant un certain niveau. Pour le district soleurois de Gäu, notamment, qui est parfaitement desservi par le réseau routier et qui est tributaire d'infrastructures routières, cette situation est fatale; en effet, la plupart des projets d'affectation dans cette région impliquent un trafic dense, raison pour laquelle ils se heurtent aux valeurs limites indiquées dans l'OPair (surtout pour le NO₂).

Seul le législateur fédéral peut régler ce conflit fondamental. Pour les investisseurs, la situation actuelle est intenable, car il règne une grande insécurité du droit en dépit – ou, au contraire, à cause – de la jurisprudence du Tribunal fédéral.»

b. Traitement

Le 1.3.1999, le Conseil fédéral propose au Parlement de transformer la motion en postulat. Le Conseil des Etats transmet la motion le 10.3.1999, le Conseil national le 21.6.2000.

Cette motion est traitée sous la conduite de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).

1.1.2 Motion CEATE-CN (99.3574) du 23.11.1999

a. Texte de la motion

«Le Conseil fédéral est invité à prendre ou à proposer toutes mesures, législatives, d'organisation ou autres, favorisant un développement des centres urbains qui soit conforme aux orientations prévues en matière d'aménagement du territoire (permettant par exemple une réaffectation des friches industrielles). Il s'agit d'éviter que les contraintes légales ou réglementaires en matière d'environnement ou de construction ne se traduisent par un déplacement vers des endroits inappropriés (p. ex. vers la ceinture verte périphérique).»

b. Traitement

Le 1.3.2000, le Conseil fédéral se déclare prêt à accepter la motion. Le Conseil national transmet la motion le 24.03.2000, le Conseil des Etats le 5.10.2000.

Cette motion est traitée sous la conduite de l'Office fédéral du développement territorial (ODT).

1.2 Autres interventions parlementaires apparentées

1.2.1 Motion CEATE-CN (99.077) du 17.4.2000 concernant la stratégie fédérale de lutte contre la pollution de l'air (transmise)

Cette motion, déposée en réaction au rapport du Conseil fédéral du 23.6.1999 sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la Confédération et les cantons, a la teneur suivante: «Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un rapport indiquant les moyens permettant d'atteindre les objectifs définis dans la stratégie de lutte du Conseil fédéral contre la pollution de l'air et d'assurer le respect des valeurs limites fixées dans l'ordonnance sur la protection de l'air, en analysant l'évolution de la situation sur le plan sanitaire et environnemental, afin de déterminer s'il y a lieu de modifier les objectifs initiaux. Ce rapport fera le point sur l'efficacité des mesures prises à ce jour en matière de protection de l'air, et indiquera, chiffres à la clé, les mesures encore à prendre concernant notamment les oxydes d'azote, les composés organiques volatils, les particules fines et l'ammoniac.»

1.2.2 Initiative parlementaire Bosshard (99.411) du 19.3.1999 (retirée)

L'initiative parlementaire Bosshard proposait, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, des modifications concrètes de la LAT et de la LPE, dans le but d'introduire dans les «zones de développement prioritaires», telles que définies par l'aménagement du territoire, des valeurs limites assouplies en vertu de l'ordonnance sur la protection de l'air et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit. Cette initiative parlementaire a été retirée le 23.11.1999 en faveur de la motion CEATE-CN du 23.11.1999, qui en avait repris l'idée de base sans toutefois prescrire les moyens de la réaliser.

1.3 Points communs et différences entre les motions Büttiker et CEATE-CN

Les motionnaires déplorent la mauvaise orientation, réelle ou supposée, de l'aménagement du territoire induite par les prescriptions sur la protection de l'air. Fondées sur le principe des valeurs limites, ces prescriptions ne prévoient de limitations plus sévères des émissions que pour les régions où la pollution atmosphérique est excessive. D'après les suppositions du Parlement, ceci aurait tendance à rendre difficile, voire empêcher l'implantation d'installations générant beaucoup de trafic aux abords de nœuds de communication dans des centres. Or, du point de vue de l'aménagement du territoire, mais aussi du point de vue de la protection de l'environnement, la concentration des installations générant beaucoup de trafic aux abords des nœuds de communication serait plus conforme au principe du développement durable.

La motion Büttiker demande une modification de la loi. Dans son développement, le motionnaire privilégie une différenciation des valeurs limite d'immissions, telle

qu'elle existe dans la protection contre le bruit³. La formulation de la motion CEATE-CN est plus ouverte: cette motion veut éliminer une éventuelle mauvaise orientation par des «mesures appropriées». Manifestement, la CEATE-CN a compris qu'une différenciation des valeurs limites telle que la demandait l'initiative parlementaire Bosshard entraînerait elle-même de graves conflits d'objectifs, car la population des centres pollués serait alors constamment exposée à des concentrations nocives.

1.4 Position du Conseil fédéral

Dans sa prise de position concernant la motion Büttiker, le Conseil fédéral a estimé qu'en intégrant suffisamment tôt les exigences de la protection de l'environnement dans l'aménagement du territoire, on évite d'éventuelles contradictions dans le cas d'utilisations souhaitables du point de vue de l'aménagement du territoire, mais problématiques du point de vue de la protection de l'environnement. Il a reconnu toutefois que, dans la pratique, la coordination étroite, prévue par la loi, entre aménagement du territoire et protection de l'environnement ne se fait pas toujours sans difficultés. Mais il a estimé aussi que cet état de fait n'a pas son origine dans la législation actuelle, mais dans l'application de cette législation. Il s'est déclaré prêt à fournir un appui ciblé en vue d'améliorer l'application de la législation. Lors des débats parlementaires en particulier, le Conseil fédéral s'était déclaré opposé à un assouplissement des valeurs limites d'immissions de l'ordonnance sur la protection de l'air⁴.

1.5 Mise en œuvre du mandat parlementaire

Les offices fédéraux compétents, à savoir l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) ainsi que l'Office fédéral du développement territorial (ODT) entendent mettre en œuvre le mandat parlementaire en respectant les étapes suivantes:

- analyse et évaluation de l'interaction entre le droit de la protection de l'air et le droit de l'aménagement du territoire en ce qui concerne les installations à forte fréquentation;
- analyse et évaluation de l'application du droit de la protection de l'air et du droit de l'aménagement du territoire en ce qui concerne les installations à forte fréquentation;
- formulation de propositions en vue d'améliorer l'interaction entre ces deux domaines.

³ Ceci ressort clairement de l'exposé donné par le motionnaire à l'occasion du séminaire VLP-ASPAN du 26 octobre 2000 à Aarau.

⁴ Conseiller fédéral Moritz Leuenberger, chef du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Bulletin officiel du Conseil des Etats 1999 p. 155 (10 mars 1999).

1.6 Mandat octroyé à l'auteur du rapport

Le mandataire a été chargé de rédiger un rapport à l'intention des offices fédéraux compétents. Ce rapport doit esquisser, sur la base de cinq études de cas fournies par l'Office fédéral du développement territorial, les analyses, évaluations et propositions selon le ch. 2.5. du présent rapport.

1.7 Procédure

En Suisse, il n'existe aucune définition de validité générale pour les installations à forte fréquentation visées par les interventions parlementaires mentionnées, telles que centres commerciaux et marchés spécialisés, centres de loisirs, cinémas multiplexes, etc. Il n'existe pas davantage de listes des installations exploitées ou même en projet. Afin de pouvoir remplir le mandat octroyé par le Parlement dans le délai imparti par le droit parlementaire et moyennant une dépense raisonnable, on a renoncé à un recensement des installations sur l'ensemble du territoire. En lieu et place, ce rapport repose sur les groupes de cas suivants:

- Sur la base de cinq études de cas rédigées par des experts en aménagement du territoire, des cas typiques provenant de différentes régions du pays et intéressant la problématique discutée ici ont été examinés. Il s'agissait tout d'abord d'examiner les contraintes concrètes imposées en vertu de la législation sur la protection de l'air à des installations à forte fréquentation construites dans des lieux favorables du point de vue de l'aménagement du territoire. Les exemples retenus provenaient des agglomérations de Berne-Berthoud, Bâle-Pratteln, Lucerne, Limmattal et Saint-Gall-Ouest.
- La Conférence suisse des aménagistes cantonaux et la Société suisse des responsables de l'hygiène de l'air (Cercle Air) ont demandé à leurs membres, dans le cadre d'une brève enquête, de leur communiquer des cas où les contraintes découlant de la législation sur la protection de l'air ont empêché la construction d'installations à forte fréquentation. Cette enquête devait permettre de trouver et, au besoin, d'examiner plus à fond d'autres cas intéressant la problématique, outre les cinq études de cas détaillées.
- D'autres cas ont été tirés du service de documentation de l'Association suisse pour l'aménagement national. Les documents proviennent de la jurisprudence, de la presse quotidienne et d'autres sources accessibles au public.

Ne font pas l'objet du présent rapport les modalités des instruments pratiques du droit de l'aménagement du territoire mis en place au cours de l'étude en vue d'améliorer la coordination entre l'aménagement du territoire et la protection de l'air. Cette étude n'avait pas non plus pour but de déterminer dans quelle mesure les grandes infrastructures nationales de transport, telles que les axes routiers de transit et les aéroports, pourraient limiter les possibilités d'action d'un canton ou d'une région dans la coordination entre la protection de l'air et l'aménagement du territoire. Les modèles de coordination existants excluent les influences de ces grandes infrastructures de transit de la Confédération (cf. ch. 7.3 ci-après).

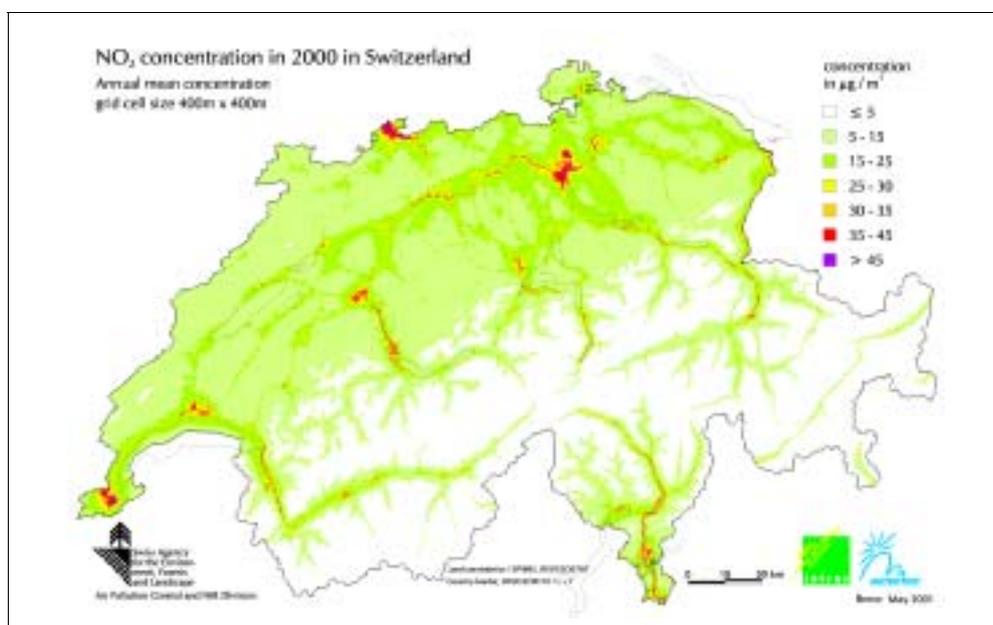
2 La politique suisse de protection de l'air⁵ dans le domaine concerné par la présente étude

2.1 Pollution due au trafic routier

Grâce à de nombreuses mesures⁶ prises depuis les années quatre-vingts, la qualité de l'air en Suisse est bonne en ce qui concerne le Anhydride sulfureux (SO₂), le Monoxyde de carbone (CO) et les métaux lourds contenus dans les poussières en suspension et les poussières sédimentées. Les valeurs limites d'immissions pour ces polluants sont aujourd'hui partout respectées. En revanche, les valeurs limites d'immissions pour le dioxyde d'azote (NO₂) ne sont pas respectées dans les agglomérations et à proximité des routes à forte circulation. De même, les valeurs limites d'immissions en vigueur pour les poussières fines (PM10)⁷ sont dépassées sur tout le Plateau et en Suisse méridionale, et celles en vigueur pour l'ozone (O₃) le sont sur une grande partie du territoire suisse. Les raisons de cette situation et les interactions entre ces polluants sont complexes.

D'après les connaissances dont on dispose actuellement, la pollution atmosphérique en Suisse est à l'origine de maladies respiratoires et de 3'800 décès prématurés, ainsi que de 719'000 jours d'incapacité de travail par année. Elle entraîne en outre une baisse de récolte de l'ordre de 5 à 15% dans l'agriculture. Les forêts et les écosystèmes fragiles sont menacés par des dépôts acides excessifs et par la surfertilisation due aux aéropolluants. Les coûts externes imputables à la pollution

Figure 1:
Carte des NO₂ (moyenne annuelle): les valeurs limites d'immissions pour le NO₂ de 30 µg/m³ sont dépassées dans les agglomérations et le long des routes à forte circulation.



⁵ Pour des détails à ce sujet: Rapport du Conseil fédéral du 23 juin 1999 sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la Confédération et les cantons (FF 1999 6983 ss.).

⁶ OFEFP/OFS: L'environnement en Suisse, chapitre 12 Air, Berne 1997, p. 80.

⁷ Microparticules en suspension d'un diamètre aérodynamique inférieur à 10 µm.

Figure 2:
 Carte des PM10
 (moyenne annuelle):
 la valeur limite
 d'immissions pour les
 PM10 est, en moyenne
 annuelle de $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$,
 dépassée sur une
 grande partie du Plateau
 et du sud du Tessin. La
 valeur limite
 d'immissions pour les
 PM10 est, en moyenne
 journalière, dépassée sur
 l'ensemble du Plateau.
 Elle n'est respectée que
 dans les régions situées
 à plus de 1000 m
 d'altitude environ.

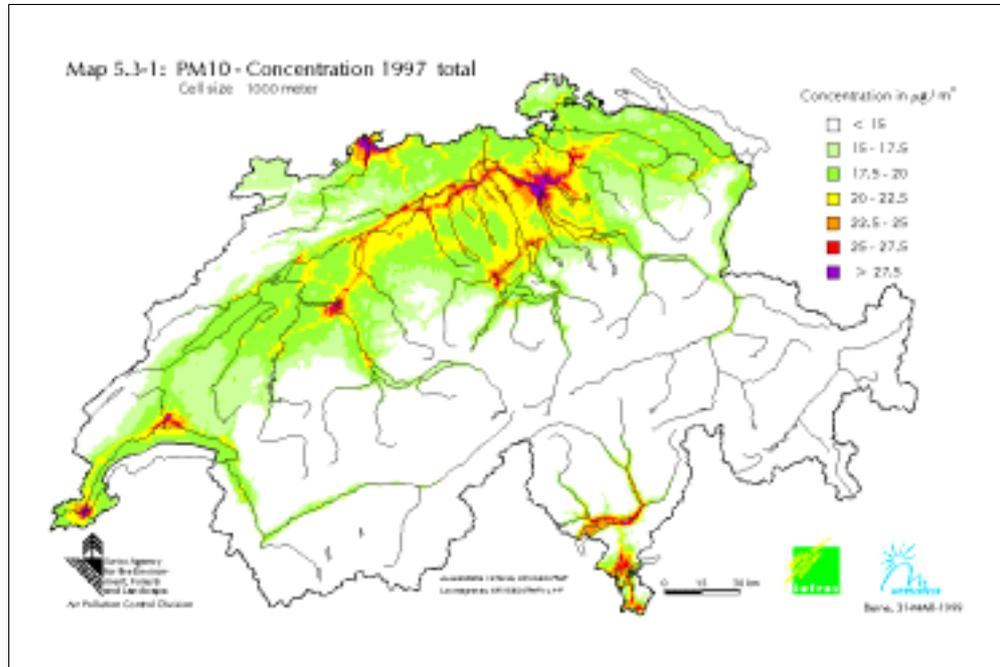
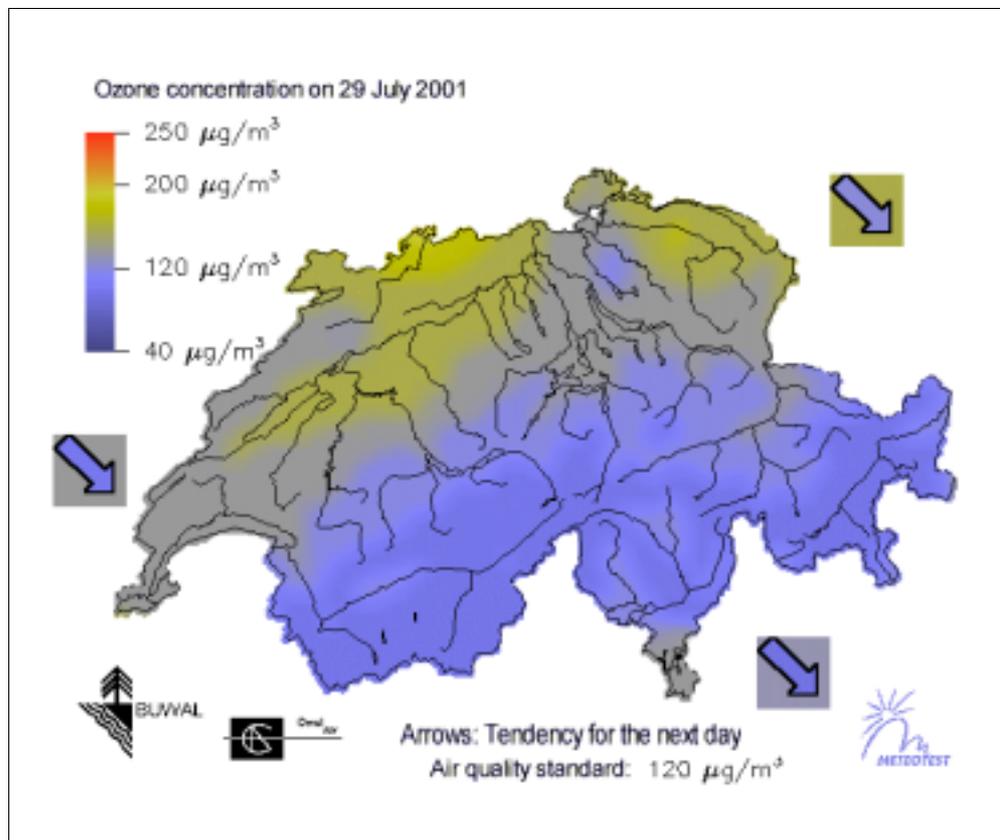


Figure 3:
 lors des périodes estiva-
 les où le temps est
 particulièrement beau,
 les valeurs limites pour
 l'ozone sont dépassées à
 grande échelle, sauf
 dans les régions alpines.



atmosphérique, c'est-à-dire les coûts qui ne sont pas couverts par ceux qui les occasionnent, sont évalués à plus de 4 milliards de francs par année⁸.

Le trafic routier contribue fortement aux immissions excessives de dioxyde d'azote, d'ozone et de PM10. Il est l'un des principaux émetteurs de dioxyde d'azote (NO₂); il participe à la formation d'ozone en tant que principal émetteur d'oxydes d'azote et, dans une moindre mesure, en tant qu'émetteur des précurseurs NMVOC⁹; concernant les poussières fines (PM10), il est un important émetteur de particules dites primaires et – via les oxydes d'azote – une source importante de particules dites secondaires. Les projets visant à renforcer encore davantage, en conformité avec l'Union européenne, les prescriptions sur les gaz d'échappement des véhicules automobiles, tout particulièrement, laissent donc entrevoir de nouvelles améliorations dans la réduction de la pollution¹⁰.

Il reste donc encore beaucoup à faire en matière de protection de l'air¹¹. Le trafic routier devra fournir une contribution substantielle.

2.2 Bases légales de la politique de protection de l'air

Selon l'art. 74 de la constitution fédérale et les art. 1 ss. de la loi sur la protection de l'environnement, l'être humain et son environnement doivent être protégés contre les atteintes nuisibles, en particulier contre la pollution atmosphérique. Les valeurs limites d'immissions édictées par le Conseil fédéral servent à évaluer la nocivité de charges polluantes¹². Les émissions de polluants doivent être limitées à la source. Les installations non conformes doivent être assainies. La prise en charge des coûts est régie par le principe de causalité.

⁸ Rapport du Conseil fédéral du 9 juin 1999 sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la Confédération et les cantons (FF 1999 7740 ss.); en outre: Rapport SET no 272: Monétarisation des coûts externes de la santé imputables aux transports (rapport de synthèse), mai 1996; pour le seul canton de Zurich, les coûts externes s'élèvent au total à 500 millions de francs par année, selon des estimations prudentes (Zürcher Umweltpraxis Nr. 10/1996).

⁹ Composés organiques volatils, à l'exception du méthane.

¹⁰ OFEFP, Cahiers de l'environnement no 255: Emissions polluantes du trafic routier de 1950 à 2020, Berne 2000: le rapport sur l'évolution des polluants dus au trafic routier présente une situation favorable en ce qui concerne les aéropolluants classiques tels les oxydes d'azote, les hydrocarbures, la suie et le plomb. Ces émissions seront abaissées d'ici à 2020 à leur niveau des années 50. Le CO₂, gaz à effet de serre, et les poussières fines continuent à poser problème.

¹¹ Rapport du 23 juin 1999 sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la Confédération et les cantons, FF 1999, 6983.

¹² Art. 14 LPE: « Les valeurs limites d'immissions des pollutions atmosphériques sont fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs
a. Ne menacent pas les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes;
b. Ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être;
c. N'endommagent pas les immeubles;
d. Ne portent pas atteinte à la fertilité du sol, à la végétation ou à la salubrité des eaux. »

Les valeurs limites d'immissions sont fixées de manière que les immissions inférieures à ces valeurs ne menacent pas les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes, et ne portent pas atteinte à la fertilité du sol, à la végétation ou à la salubrité des eaux. Les valeurs limites d'immissions sont valables partout où se trouvent des objets à protéger. La seule exception est le secteur de l'installation émettrice elle-même, p. ex. l'aire d'exploitation d'une usine ou la chaussée d'une route. Les valeurs limites d'immissions doivent donc être respectées pratiquement partout. Si elles sont dépassées, cela signifie que la pollution atmosphérique existante menace la santé humaine et l'environnement.

Auparavant, les valeurs limites en vigueur dans l'UE étaient nettement moins sévères que les valeurs limites d'immissions suisses. Avec la directive 1999/30/CE et la directive 2002/3/CE sur l'ozone, les valeurs limites de l'UE se sont rapprochées des valeurs limites d'immissions suisses. Une comparaison valable, prenant en compte les mêmes objets à protéger (être humain, végétation, écosystème), montre que les valeurs limites suisses et européennes sont similaires¹³.

2.3 Mise en œuvre de la politique de protection de l'air en vertu de la LPE et de l'OPair

2.3.1 Mode d'action

Les objectifs de la politique de protection de l'air sont réalisés selon une procédure en deux étapes¹⁴:

- 1 Indépendamment de la pollution atmosphérique existante, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Autrement dit, les émissions doivent être limitées autant que possible, moyennant un investissement raisonnable.
- 2 Dans les zones où les immissions sont excessives (p. ex. lorsque les valeurs limites d'immissions sont dépassées ou lorsque, pour une substance donnée, aucune valeur limite d'immissions n'a été fixée, après évaluation selon l'art. 2, al. 5 OPair), des limitations d'émissions plus sévères sont ordonnées aux fins d'assainissement selon les art. 11 et 12 LPE. La réserve selon laquelle les limitations doivent être économiquement supportables ne s'applique plus aux limitations d'émissions plus sévères. Si les immissions excessives proviennent d'une seule installation stationnaire existante ou nouvelle, les limitations d'émissions nécessaires sont ordonnées à celui qui en est l'auteur.
- Plus complexe est l'assainissement dans le cas normal, quand en effet plusieurs installations contribuent au dépassement des valeurs limites d'immissions. Dans les zones où les valeurs limites d'immissions sont excessives, la législation sur

¹³ Cf. Cahier de l'environnement no 180: La signification des valeurs limites d'immission de l'ordonnance sur la protection de l'air, Berne 1992.

¹⁴ Pour plus de détails: Loretan Theo, Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften im Bereich Luftreinhaltung, UR/DEP 1998, p. 406 ss.

la protection de l'air ne se limite cependant pas à interdire la construction de nouvelles installations sources de polluants, mais charge les gouvernements cantonaux, responsables de l'exécution sur leur territoire, de veiller à un assainissement au moyen de plans de mesures (art. 44a LPE). Conformément au principe de l'égalité des charges, les plans de mesures cantonaux obligent non seulement les exploitants de nouvelles installations, mais aussi ceux d'installations existantes à fournir une contribution équitable au respect des valeurs limites d'immissions. Autrement dit, tous les émetteurs de polluants atmosphériques situés dans les zones où la pollution est excessive doivent fournir une contribution supplémentaire à l'amélioration de la qualité de l'air (limitations d'émissions plus sévères). Cette contribution supplémentaire peut prendre la forme d'un engagement à réduire le trafic motorisé généré ou à assurer une répartition modale favorable aux transports publics, par exemple. Le délai d'assainissement est en règle générale de cinq ans¹⁵.

- C'est cette contribution supplémentaire qui a conduit le Parlement fédéral à supposer qu'il pouvait y avoir un conflit entre la politique de protection de l'air et la politique d'aménagement du territoire.¹⁶

2.3.2 Fonction des plans de mesures¹⁷

Le plan de mesures est un instrument de coordination dont disposent les gouvernements cantonaux pour ordonner, dans une situation complexe et à la suite d'un examen global, toutes les mesures appropriées en vue d'assainir la qualité de l'air¹⁸.

Le plan de mesures revêt le caractère d'une ordonnance administrative (qui lie les autorités). Il ne constitue donc pas en lui-même une base légale permettant à l'autorité d'ordonner des mesures à des particuliers¹⁹. Le plan de mesures ne peut pas non plus modifier la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes, ni entre les législatifs et les exécutifs.

Le plan de mesures n'est pas fondé sur la loi sur l'aménagement du territoire. Les dispositions de procédure de la loi sur l'aménagement du territoire, par exemple, ne s'appliquent pas aux plans de mesures. Dans ce contexte, on pense ici notamment à la participation (art. 4 LAT, seulement pour les plans établis «en vertu de la pré-

¹⁵ Cf. Walker Urs, Jurisprudence sur la protection de l'air: un bilan intermédiaire, Territoire & Environnement 1994, p. 15 ss.

¹⁶ Cf. ch. 2.1 du présent rapport.

¹⁷ Cf. à ce sujet: Theo Loretan, Kommentar USG, Art. 44a Rz 13 ff.

¹⁸ Art. 31 OPair: « L'autorité élabore un plan de mesures au sens de l'article 44a de la loi, s'il est établi ou à prévoir que, en dépit de limitations préventives des émissions, des immissions excessives sont ou seront occasionnées par: a. une infrastructure destinée aux transports; b. plusieurs installations stationnaires. » Cf. au sujet de la nature juridique du plan de mesures: Tobias Jaag, URP/DEP 1990 p. 132.

¹⁹ La LPE, l'OPair et, souvent, le droit cantonal offrent cependant de nombreuses bases légales permettant d'édicter des prescriptions directes. Cf. ATF 124 II 272; URP/DEP 1998 p. 197; AJP/PJA 1998 p. 1231; RDAF 1999 p. 622 ss.; JT 1999 I 666.

sente loi») et à la protection juridique (art. 33 LAT). En revanche, les plans de mesures constituent indubitablement une base pour l'élaboration des plans directeurs cantonaux au sens de l'art. 6 LAT. Le contenu et la force juridique des plans de mesures sont donc exclusivement fonction de la législation sur la protection de l'environnement (art. 44a LPE, art. 31 et 32 OPair).

En exécution de cette tâche, 25 cantons ont édicté des plans de mesures²⁰ et les ont actualisés régulièrement. En règle générale, les plans de mesures font les distinctions suivantes:

- en fonction du type d'obligation: entre les mesures qui peuvent être ordonnées directement parce qu'il existe déjà une base légale, les mesures qui nécessitent la création d'une base légale, et les mesures qui visent à modifier les comportements (p. ex. limitations volontaires) et à améliorer l'information;
- en fonction du domaine: entre différents champs d'activité (p. ex. St-Gall 1998: installations de combustion, émetteurs de COV, transports; Berne 2001: transport des personnes, trafic des poids lourds, secteur «off road», solvants).

La pratique en matière d'exécution a montré que la politique de protection de l'air est étroitement liée à d'autres politiques sectorielles: énergie, agriculture, aménagement du territoire et transports. Les politiques sectorielles citées, en particulier celle de l'aménagement du territoire, n'ont pas toujours tenu suffisamment compte de cet aspect. D'un point de vue historique, les installations de combustion et les effluents gazeux industriels figuraient donc au premier plan des plans de mesures de la première génération, qui ne faisaient qu'aborder l'orientation du développement à long terme du milieu bâti et des transports²¹. La Commission de gestion du Conseil national a constaté en 1994 que l'exécution de la politique de protection de l'air manquait de cohérence²². Elle a demandé au Conseil fédéral d'élaborer des solutions pour régler les conflits d'intérêts pouvant survenir lors de la mise en œuvre de la politique de protection de l'air, et de les coordonner avec les cantons.

²⁰ Tous sauf le canton du Jura.

²¹ Cf. Kropf/Gloor/Sommer/Zuberbühler: Plans de mesures pour la protection de l'air – Analyse des fondements et des instruments de travail dans le secteur des transports, Rapport no 69 du Programme national de recherche Ville et Transports, Zurich 1994, en particulier p. 101; en outre: Knoepfel Peter, Imhof Rita, Zimmermann Willi: Plans de mesures pour la protection de l'air – Comment les autorités gèrent-elles la protection de l'environnement, Rapport no 57 du Programme national de recherche Ville et Transports, Zurich 1994; VLP/ASPAN, Bruno Hoesli: Quelles sont les mesures d'aménagement du territoire permettant aux communes de contribuer à la protection de l'air? Informations du service de documentation pour le droit de l'aménagement du territoire et le droit de l'environnement, Berne 1991.

²² Cf. Rapport d'inspection du 5 mai 1994 de la Commission de gestion du Conseil national à l'intention du Conseil fédéral: La cohérence des activités étatiques: l'exemple de la mise en œuvre de la politique de protection de l'air, FF 1994 V 816.

2.3.3 Rôle de la politique des transports et de la politique d'aménagement du territoire dans les récents plans de mesures

Compte tenu des succès obtenus dans les secteurs techniques traditionnels des plans de mesures, à savoir les installations de combustion et l'industrie, les plans de mesures les plus récents sont davantage tournés vers les interactions entre le développement des transports et l'aménagement du territoire. La croissance considérable du trafic routier, en particulier dans le domaine des loisirs, a contribué à cette réorientation²³. Le Plan de mesures 2001 du canton de Berne²⁴, par exemple, renforce la coordination avec le plan directeur cantonal et de la politique cantonale des transports. Ceci présuppose, en plus de désigner tout le territoire cantonal comme secteur soumis à plan de mesures, d'harmoniser les délais à 15 ans pour les mesures relevant de l'aménagement du territoire dans le Plan de mesures. Un «modèle de pondération des trajets» a été défini comme instrument de coordination, modèle qui calcule la croissance maximale admissible des prestations kilométriques sur la base des objectifs du plan de mesures en matière d'émissions et des valeurs limites d'immissions, et répartit cette croissance sous forme de «contingents de trajets» en fonction de critères relevant de l'aménagement du territoire et de la protection de l'air²⁵. La coordination renforcée entre la politique de l'aménagement du territoire et la politique de protection de l'air dans le canton de Berne est en cours d'application concrète²⁶.

2.4 Jurisprudence ayant trait aux plans de mesures

Le Tribunal fédéral n'a pas sous-estimé les liens entre la politique de protection de l'air et la politique d'aménagement du territoire. Ainsi, il a plus d'une fois refusé d'autoriser des projets qui, tout en étant admissibles en vertu de la législation sur l'aménagement du territoire, auraient été préjudiciables aux plans de mesures²⁷. En particulier, sa jurisprudence sur les «sources d'émissions polluantes supérieures à la moyenne» vise à faire concorder, pour ce qui est des grandes installations destinées aux transports et donc émettrices de polluants atmosphériques, le régime d'affecta-

²³ La croissance du trafic routier est documentée par le microrecensement 2000: Office fédéral de la statistique /Office fédéral du développement territorial, La mobilité en Suisse – Résultats du microrecensement 2000 sur le comportement de la population en matière de transports, Berne 2001. Pour le trafic de loisirs, cf. Ruedi Meier: Trafic lié aux loisirs – Analyse et stratégies, Rapport D5 du Programme national de recherche Transports et Environnement PNR 41, Berne 2000.

²⁴ Plan de mesures de protection de l'air 2000/2015 du 20 juin 2001.

²⁵ Mesures P1 et P2 du Plan de mesures de protection de l'air 2000/2015 du 20 juin 2001 du canton de Berne, Mesure B_01 «Harmoniser les transports, l'urbanisme et la protection de l'air (système de pondération des trajets)» du Plan directeur du canton de Berne (février 2002).

²⁶ Region Thun-Innertport: Richtplan verkehrsentensive Standorte Region Thun, Thoune 2000 (en cours de révision), Verein Region Bern: Regionaler Richtplan «Projekt Region Bern», Teil «Einkaufs- und Freizeitstandorte», décision du 17 décembre 2001.

²⁷ Cas de Soleure SOG 1995 n° 28, URP/DEP 1994, p. 154, confirmé par l'ATF du 1.12.1995, URP/DEP 1996, p. 206; en outre: cas de Crissier ATF 120 Ib 436; JT 1996 I 469; URP/DEP 1995 117; Pra 1995 n° 268 900.

tion territoriale avec les exigences de la législation sur la protection de l'air²⁸. En résumé, le Tribunal fédéral considère qu'au vu du besoin d'action considérable dans le domaine de la protection de l'air, il est irrecevable de renoncer à des limitations d'émissions plus sévères à l'égard des sources d'émissions supérieures à la moyenne. Pour l'essentiel, ceci s'applique même lorsque le plan de mesures cantonal n'a pas encore été réalisé. Manifestement, le Tribunal fédéral vise avec cette jurisprudence les cas où les prescriptions en matière de construction et de zones n'ont pas encore été mises en conformité avec les exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement, faute de mise en œuvre des plans de mesures, la coordination nécessaire est donc encore à faire²⁹.

2.5 Problèmes de mise en œuvre

La stratégie de mise en œuvre des plans de mesures rencontre certaines difficultés pratiques. Ainsi, la Commission de gestion du Conseil national avait proposé en 1994 au Conseil fédéral d'intensifier les efforts de coordination de mise en œuvre fédéraliste des plans de mesures³⁰. Les très gros émetteurs de polluants atmosphériques, par exemple les aéroports, constituent un autre problème. En effet, l'éventail des limitations plus sévères de leurs émissions est plus restreint que pour d'autres installations, en raison du droit international et en raison des intérêts économiques. Ils pourraient donc dépasser le cadre instrumental des plans de mesures³¹. Les efforts déployés par plusieurs cantons aux fins d'encourager une mise en œuvre des plans de mesures davantage fondée sur des instruments relevant de l'aménagement

²⁸ Cas de Schlieren, ATF 124 II 272; URP/DEP 1998, p. 197; AJP/PJA 1998, p. 1231; RDAF 1999, p. 622 ss.; JT 1999 I 666: Les projets de construction dont on peut prévoir qu'ils généreront des émissions moyennes ne peuvent être refusés par référence directe au plan de mesures. Si l'activité de construction doit être limitée, une modification du plan de zones, voire du plan directeur est nécessaire. La limite entre émissions moyennes et émissions supérieures à la moyenne est à déterminer en fonction de l'affectation de la zone concernée. Dans le cas particulier, le projet contesté était situé dans une zone centre où sont admis des immeubles d'habitation, des entreprises commerciales et des entreprises de services, des administrations ainsi que des entreprises artisanales générant des nuisances modérées. Les émissions d'un centre commercial de la dimension de celui dont il est question ici sont supérieures à la moyenne usuelle pour ce type de zone. Pour de telles installations, des mesures de réduction des émissions peuvent être ordonnées directement sur la base du plan de mesures et de la LPE, dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire, et sans attendre que le règlement communal sur les constructions et les zones soit adapté au plan de mesures.

Cf. Loretan Theo: Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften im Bereich Luftreinhaltung, URP/DEP 1998, p. 406 ss.

²⁹ Cette coordination est prescrite entre autres par les art. 1 à 3 LAT, ainsi que les art. 2 et 3 OAT; l'art. 47 OAT prévoit que la décision prise en matière d'aménagement du territoire doit être dûment justifiée.

Au sujet de l'obligation de coordination, cf. Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2 RPG, ch. 52.

³⁰ Commission de gestion du Conseil national: La cohérence des activités étatiques: l'exemple de la mise en œuvre de la politique de protection de l'air, FF 1994 V 816.

³¹ Cf. ATF 126 II 522, cons. 18–25: en dépit de l'existence d'un plan de mesures, l'objectif d'assainissement n'est pas atteint, en raison de la croissance du trafic aérien.

du territoire sont également motivés par les expériences faites face aux problèmes de mise en œuvre (cf. ch. 4.3.3).

De plus, la Confédération n'a pas de possibilités de sanctionner les cantons qui ne présentent aucun plan de mesures ou un plan de mesures insuffisant au regard des objectifs légaux. Au contraire des plans directeurs cantonaux, par exemple, l'approbation des plans de mesures par une autorité fédérale n'est pas prescrite. Le Conseil fédéral pourrait à la rigueur contester, dans le cadre de la procédure d'approbation d'un plan directeur, l'absence de bases importantes, par exemple celle d'un plan de mesures de protection de l'air conforme aux objectifs.

2.6 Conclusions

Avec ses instruments spécifiques de mise en œuvre dans la procédure d'autorisation des grandes constructions et installations génératrices de beaucoup de trafic, la législation sur la protection de l'air joue un rôle manifestement isolé. De prime abord, ce sont simplement les mesures indispensables de limitation des émissions telles que les restrictions de places de stationnement, la gestion du stationnement et l'amélioration des modes de transport propres, qui sont ordonnées en vertu des art. 11 et 12 LPE pour des installations existantes ou nouvelles. A y regarder de plus près, il apparaît toutefois que les instruments de mise en œuvre présentent un haut degré de flexibilité: dans les zones où les concentrations de polluants atmosphériques sont excessives, les interactions sont si complexes que seul un instrument de planification, le plan de mesures selon l'art. 44a LPE, peut amener des résultats tangibles. Le plan de mesures permet de répartir les contributions en matière d'assainissement de manière différenciée entre les installations nouvelles et les installations existantes, de sorte qu'il en résulte non seulement un rapport coûts-avantages acceptable, mais encore une égalité des charges maximale. Ainsi, le plan de mesures a un mode d'action qui se rapproche des instruments relevant de l'aménagement du territoire. Il est donc logique de rechercher une coordination entre les éléments territoriaux du plan de mesures et les instruments de l'aménagement du territoire.

3 La politique suisse d'organisation du territoire

3.1 « Organisation du territoire suisse »

L'art. 75 de la constitution fédérale, de même que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, définissent les objectifs de la politique suisse en matière d'organisation du territoire. C'est pour l'essentiel un développement territorial durable qui est visé, compte tenu du caractère limité et vulnérable du cadre de vie, ainsi que des exigences élevées en ce qui concerne l'occupation du territoire. Les formules usuelles à ce sujet sont « développement ordonné du milieu bâti », « utilisation appropriée et mesurée du sol » ainsi que « coordination de l'ensemble des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire » à tous les échelons étatiques. A l'échelon fédéral, les objectifs sont concrétisés par une stratégie portant sur cinq champs d'action³², par la législation de base et par les planifications sectorielles fondées sur des compétences constitutionnelles particulières. A l'échelon cantonal, un aménagement complet du territoire (plans directeurs et plans d'affectation) doit permettre la réalisation des objectifs.

Matériellement, la politique de la Confédération en matière d'organisation du territoire est, dans le domaine qui nous intéresse ici, axée sur une meilleure coordination entre le développement du milieu bâti et les transports, une consolidation du système urbain suisse et une attention accrue accordée aux problèmes de transports et d'environnement que connaissent les agglomérations³³.

3.2 Fonction charnière des plans directeurs cantonaux

Les cantons établissent un plan directeur englobant la totalité du territoire cantonal (art. 6 ss. LAT) et soumis à l'approbation du Conseil fédéral. A cette fin, ils déterminent le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire (terminologie utilisée: grandes lignes du développement territorial ou stratégie d'aménagement du territoire). Ils exposent dans le plan directeur la manière dont les nombreuses activités à incidence spatiale de la Confédération, des cantons et des communes doivent être harmonisées entre elles sur le territoire du canton. Le plan directeur détermine en outre quand et par quels moyens remplir les tâches publiques ayant des effets sur l'organisation du territoire. Ainsi est élaboré un plan qui lie les autorités et qui, coordonné avec la Confédération, les cantons limitrophes et les pays voisins, définit la manière dont le territoire cantonal doit être aménagé pour assurer le développement territorial souhaité. Selon l'avancement des travaux de planification, les données du plan directeur peuvent être de simples orientations préliminaires, consister en des résultats intermédiaires ou avoir déjà la forme de décisions. Ils peuvent porter – pour ne citer que quelques exemples – sur les réseaux des transports publics, les réserves naturelles d'importance cantonale, les emplacements des installations d'élimination des déchets, etc. Mais le plan directeur cantonal comporte aussi des

³² Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse (Arrêté du Conseil fédéral du 22 mai 1996, FF 1996 III 526).

³³ Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, loc. cit., ch. 42 à 44.

directives de procédure: il peut déterminer par exemple la manière dont les communes doivent procéder pour délimiter une zone à bâtir répondant aux exigences du droit fédéral, ou encore définir où et quand adapter la dimension d'une zone à bâtir. Le plan directeur cantonal n'est donc pas l'ébauche d'un «état définitif souhaitable» du territoire cantonal, mais un plan dynamique visant à assurer la coordination et l'orientation des prochaines étapes d'un développement territorial en évolution permanente. Le plan directeur cantonal doit permettre une action concertée des différentes autorités. En même temps, la procédure d'élaboration du plan directeur met en lumière des contradictions et des conflits qui peuvent être résolus dans le cadre de la procédure prescrite par la législation sur l'aménagement du territoire. Les plans directeurs sont adaptés régulièrement aux évolutions et révisés au minimum tous les dix ans.

3.3 Coordination entre le développement du milieu bâti et les transports: tâche des plans directeurs cantonaux modernes

3.3.1 Plans directeurs cantonaux de la nouvelle génération³⁴

Les plans directeurs cantonaux de la deuxième génération orientent davantage le développement du milieu bâti vers les zones habitées existantes et vers les axes des transports publics. C'est ainsi que le premier plan directeur cantonal de la deuxième génération, celui du canton de Zurich du 31 janvier 1995, était notamment fondé sur le principe suivant: «Le développement de la structure du milieu bâti doit être axé prioritairement sur les transports publics»³⁵. On trouve des formulations comparables dans les plans directeurs argovien³⁶, lucernois³⁷ et genevois³⁸, de même que dans les plans directeurs bernois³⁹ et saint-gallois⁴⁰. D'après la stratégie du canton de

³⁴ Un article de Susanne Gatti fournit une vue d'ensemble à ce propos: La nouvelle génération des plans directeurs cantonaux, *Territoire & Environnement* 2001, p. 34.

³⁵ Rapport 2001 sur l'aménagement du territoire: Rapport du 24 octobre 2001 du Conseil d'Etat au Grand Conseil.

³⁶ Les 7 principes directeurs du plan directeur argovien reprennent ces objectifs, notamment: «Axer l'offre de transport sur les centres et les zones habitées».

³⁷ Le plan directeur lucernois comporte de nombreuses formulations ayant trait au domaine qui nous intéresse ici, p. ex. S1-41 et S1-42: Répartition à grande et à petite échelle des équipements à forte affluence destinés à l'approvisionnement, ou S2-22: Les instruments d'aménagement régionaux et communaux tels que plans d'affectation, plans directeurs des transports, règlements de stationnement et stratégies en matière de transports publics doivent mettre en œuvre les mesures à incidence spatiale du plan de mesures pour l'hygiène de l'air.

³⁸ Plan directeur cantonal (adopté par le Grand Conseil le 21 septembre 2001): Lignes de force, axe 2: un lien entre transport et urbanisation.

³⁹ Parmi les six objectifs principaux de nature matérielle: Faire concorder le développement des transports et communications et celui du milieu bâti (on peut consulter le plan directeur sur http://www.jgk.be.ch/agr/index_f.html).

⁴⁰ A relever tout particulièrement dans le plan directeur les principes relatifs au milieu bâti. Selon le principe no 3, le développement du milieu bâti doit être axé sur les transports publics.

Zoug en matière d'organisation du territoire, les transports publics doivent absorber une part substantielle du trafic supplémentaire dans les principales zones urbanisées. Le plan directeur zurichois de 1995 prescrit une exigence similaire pour l'essentiel: sur le territoire cantonal, les transports publics doivent, malgré leur part déjà supérieure à la moyenne, absorber au moins la moitié du surcroît de trafic. Seule une politique d'urbanisme et une politique des transports concertées peuvent permettre d'atteindre ces objectifs stratégiques.

L'encouragement des pôles de développement prioritaires ou des centres⁴¹ reflète ce type d'idées forces. Ces pôles sont situés dans des lieux qui sont ou seront desservis de façon optimale par les transports publics et les transports privés. L'ancienne conception de la «décentralisation concentrée»⁴² comme alternative au développement dispersé du milieu bâti se retrouve donc dans les nouveaux plans directeurs.

A un niveau plus détaillé, le projet de plan directeur du canton de Fribourg, par exemple, exclut l'implantation d'installations soumises à l'EIE et génératrices de trafic en dehors des zones d'activité d'importance cantonale existantes ou prévues et en dehors des zones vouées au tourisme et aux loisirs. De plus, une desserte performante par les transports publics est prescrite⁴³. Les plans directeurs saint-gallois et bernois comprennent des fiches de coordination pour les centres de loisirs et les centres commerciaux⁴⁴. Ce qui est visé c'est une orientation de l'implantation des équipements à forte fréquentation dans la ligne du développement territorial souhaité⁴⁵. Le plan directeur argovien de 1996 prescrivait, au chapitre 4.3., des principes d'aménagement pour les constructions génératrices d'un important trafic public⁴⁶.

3.3.2 Développement durable du milieu bâti

Ces stratégies cantonales de développement traduisent la prise de conscience selon laquelle, dans un environnement marqué par une concurrence entre les lieux d'implantation, la poursuite de la croissance du milieu bâti ne peut et ne doit être encouragée.

⁴¹ P. ex. Plan directeur du canton de Berne, chapitre 4.3.2 Pôles de développement économique.

⁴² Cf. au sujet des conceptions directrices en matière de décentralisation concentrée en Suisse: Kurzfassung, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung n° 13, ORL-Institut, Zurich 1973.

⁴³ Projet de plan directeur du canton de Fribourg (2001), chapitre 4 Zones d'activité et gros générateurs de trafic.

⁴⁴ Projet de plan directeur du canton de Saint-Gall (2001), chapitre IV.32; Plan directeur du canton de Berne 2002, mesure B_01.

⁴⁵ Art. 6, al. 1 LAT.

⁴⁶ L'exigence essentielle est une inscription dans le plan directeur à partir d'une certaine surface de vente nette: plus de 10 000 m² dans les agglomérations des principaux centres cantonaux, plus de 5000 m² dans les agglomérations des centres régionaux, plus de 3000 m² dans les autres régions, à l'exception des marchés spécialisés de 3000 à 5000 m² dans les zones industrielles et les zones artisanales pures, ainsi qu'à proximité d'une jonction autoroutière. Par ailleurs, les centres commerciaux et les marchés spécialisés d'une surface de vente nette de plus de 3000 m² doivent être spécialement inscrits dans le plan communal d'affectation.

ragée que dans les pôles les plus prometteurs, compte tenu du caractère limité des ressources (espace, patrimoine naturel, moyens financiers à disposition pour les investissements dans l'infrastructure et les coûts induits par ces investissements⁴⁷)⁴⁸. Ces stratégies territoriales impliquent des objectifs économiques, écologiques et sociaux, au sens du développement durable⁴⁹. De plus, comme ces stratégies de développement font l'objet d'un large consensus politique, elles permettent de prévoir dans une certaine mesure les conditions étatiques dans le domaine économique⁵⁰. Les prestations préalables en matière d'aménagement sont de nature à accroître la sécurité du droit, de la planification et des investissements.

3.3.3 Coordination avec la protection de l'air

Les nouveaux plans directeurs imposent de plus en plus souvent une coordination avec les plans de mesures. Le nouveau plan directeur genevois 2001⁵¹ prescrit de façon générale, au ch. 5.11, une harmonisation entre les plans de mesures et l'aménagement du territoire. Le plan directeur 1998 du canton de Schaffhouse, en vigueur, prévoit d'examiner la conformité du plan de mesures avec les objectifs du plan directeur cantonal⁵². Le plan directeur 1998 du canton de Lucerne, en vigueur, est assez peu concret lui aussi: il exige néanmoins que les instances en charge de l'aménagement du territoire coordonnent leurs planifications du milieu bâti et des transports de telle sorte que les besoins de mobilité soient réduits au minimum et que les zones à forte densité d'occupation soient aisément accessibles par les transports publics. En outre, les instances régionales et communales chargées de l'amé-

⁴⁷ Cf. p. ex. le projet de plan directeur du canton de Fribourg (2001), chapitre 2: Milieu bâti et équipement, thème: Stratégie pour le milieu bâti et critères de détermination de la dimension des zones à bâtir.

⁴⁸ Un exemple concret de cette façon de voir est l'arrêté du Conseil d'Etat lucernois du 27 juin 2000, par lequel celui-ci rejette une adaptation du plan directeur cantonal visant la mise en zone de l'ancienne aire d'une centrale nucléaire à Inwil, pour y implanter un parc de loisirs. A l'issue d'une pesée d'intérêts exposée dans un rapport global selon l'art. 47 OAT, le gouvernement lucernois estime en particulier que les impacts négatifs en matière de transports et d'environnement l'emportent sur les avantages économiques. Il manquait notamment une desserte suffisante sur le plan des transports, la jonction autoroutière proche de Gisikon-Root n'étant pas suffisante.

⁴⁹ La directive no 5 de la planification cantonale zurichoise dispose ce qui suit: « Le développement territorial suit le principe de la durabilité », rapport du 24 octobre 2001 du Conseil d'Etat au Grand Conseil (Rapport 2001 sur l'aménagement du territoire), p. 32. Cf. les récentes instructions de l'Office fédéral du développement territorial: Infrac/ORL/CEAT: Planification directrice cantonale et développement durable - Guide pratique, Berne 2001.

⁵⁰ Cf. interview du conseiller national Erich Müller, membre de la direction du groupe Sulzer AG Winterthur, Informationsheft Raumplanung 3/1998: « (...) In der aktuellen Standort- und Wirtschaftspolitik ist die Raumplanung ein Faktor in einem ganzen Paket – zusammen z.B. mit der Steuerpolitik, Bildungspolitik, Verfügbarkeit von Arbeitskräften. Alle zusammen machen die Qualität des Wirtschaftsstandortes Schweiz aus. Eine ausgewogene Raumplanung erachte ich als ausserordentlich wichtig. Ein bedürfnisorientiertes Raumplanungsgesetz muss die dringend notwendigen Rahmenbedingungen definieren, wie Verfügbarkeit von Boden, Nutzungsvorschriften, Freihalteflächen. Dieses Gesetz muss die für die Wirtschaft so wichtige Handlungssicherheit gewährleisten. »

⁵¹ Approbation par le Conseil fédéral en suspens.

⁵² Plan directeur 1998 du canton de Schaffhouse, chap. 1-8-3/1.

nagement doivent mettre en œuvre les mesures du plan de mesures de protection de l'air qui ont des incidences spatiales⁵³. Dans son chapitre SW-9.4.4, le plan directeur 2000 du canton de Soleure, en vigueur, prévoit le même principe de décentralisation concentrée. Le plan directeur 1996 du canton d'Argovie, en vigueur, oblige les communes, par la mesure S 3.4 et en vertu du plan de mesures de protection de l'air, à exposer, dans une stratégie globale sur le stationnement, la manière de gérer le stationnement et les places de stationnement aux fins de réduire les émissions dues aux transports dans les communes.

Le projet de nouveau plan directeur grison (2001) indique de façon plus concrète la manière dont la coordination doit se faire: des nuisances locales supplémentaires, en particulier dans les zones centres intensivement utilisées, ne sont admissibles que si des considérations portant sur l'organisation globale du territoire justifient la concentration de ces activités et que si, en même temps, des mesures sont prises en vue d'améliorer la situation générale sur le plan des nuisances. Par conséquent, les communes doivent veiller à ce que le développement des zones centres et des zones d'activité génère le moins possible de besoins supplémentaires en mobilité. Les zones doivent être, dans toute la mesure du possible et pour autant que cela soit économiquement supportable, desservies par les transports publics⁵⁴. Le projet de nouveau plan directeur fribourgeois contient lui aussi des mentions précises concernant la coordination⁵⁵.

Le nouveau plan directeur du canton de Berne (2002)⁵⁶ coordonne sa stratégie des pôles de développement prioritaires avec le nouveau plan de mesures de protection de l'air⁵⁷ au moyen d'un « modèle de pondération des trajets ». Il s'agit d'exploiter la marge de manœuvre en matière de protection de l'air que devraient offrir les nouvelles améliorations techniques des véhicules à moteur pour encourager les pôles de développement et freiner ainsi l'accroissement des prestations kilométriques.

3.4 Conclusions

Dans les nouveaux projets de plans directeurs, la planification directrice cantonale est de plus en plus considérée comme un instrument de coordination en faveur d'une politique globale d'organisation du territoire intégrant la protection de l'air. La planification directrice n'est plus seulement un instrument de coordination pour un aménagement du territoire avant tout au service de la planification de l'occupation du sol, mais sert de façon générale à la mise en œuvre d'un développement

⁵³ Plan directeur 1998 du canton de Lucerne, ch. S2-21 et S2-22.

⁵⁴ Projet de nouveau plan directeur du canton des Grisons (2001), ch. 5.3.2.

⁵⁵ Projet de nouveau plan directeur du canton de Fribourg (2001), chapitre 4 Zones d'activité et grands générateurs de trafic.

⁵⁶ Plan directeur du canton de Berne 2002, Mesure B_01.

⁵⁷ Plan directeur du canton de Berne 2002: « Les pôles de développement se situent dans des localités faisant partie du réseau de centres, ou en d'autres endroits du territoire cantonal sélectionnés sur la base de différents critères, dont celui du respect du plan de mesures de protection de l'air. »

durable du territoire⁵⁸. Cette nouvelle approche explique aussi pourquoi la planification directrice cantonale est de plus en plus considérée, avec la planification financière, comme l'instrument majeur dont disposent les gouvernements cantonaux.

Les principes des plans directeurs concernant la coordination entre le développement du milieu bâti et les infrastructures de transport, l'introduction d'obligations en matière de planification (réserves liées au plan directeur, réserves liées au plan spécial d'affectation) pour les grandes installations génératrices de trafic, ainsi que les instruments concrets de coordination issus de la pratique, tels le « modèle bernois de pondération des trajets », constituent d'importants outils pour prendre en compte la politique de protection de l'air.

Il faut, au minimum, que les plans de mesures cantonaux de protection de l'air soient considérés comme une *étude de base* de la planification directrice cantonale, et que le développement territorial fasse l'objet d'une coordination concrète avec la politique de protection de l'air jusqu'aux plans communaux d'affectation.

⁵⁸ Il existe depuis quelque temps des publications qui concrétisent la notion encore un peu creuse du « développement durable du territoire »: Infrac/ORL/CEAT: Planification directrice cantonale et développement durable - Guide pratique, Berne 2001; Keiner Marco, Schultz Barbara, Schmid Willy A.: Nachhaltige kantonale Richtplanung, DISP 146, Zurich 2001; Brinkmann Jörn, Koitka Heike, Kreibich Volker, Lienenkamp Roger: Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, n° 96, Dortmund 1999.

4 Installations à forte fréquentation

4.1 La notion d'installations à forte fréquentation

En raison de leur impact souvent considérable sur l'organisation du territoire et sur l'environnement, les installations à forte affluence telles que les centres commerciaux et les marchés spécialisés, de même que les gros équipements destinés aux loisirs, sont d'une importance cruciale pour le mandat octroyé par le Parlement. En fonction de la mixité de l'offre, de l'emplacement et du type de desserte par les moyens de transport, la forte densité de visiteurs génère des flux de trafic plus ou moins importants. Les projets d'installations à forte affluence donnent donc lieu régulièrement et depuis longtemps à des conflits suscitant des débats politiques et juridiques. Nous allons tenter ci-après de donner une définition de ce genre d'installations, afin de pouvoir les distinguer valablement des autres constructions et installations. Dans la pratique, cette définition doit pouvoir servir de point de repère pour la formulation d'obligations plus précises en matière d'analyse, d'étude et de planification. On connaît notamment de tels points de repère en ce qui concerne l'obligation de mener une étude de l'impact sur l'environnement (art. 9 LPE) ou l'obligation d'aménager le territoire (art. 2 LAT). Ces points de repère peuvent être des grandeurs mesurables (p. ex. des surfaces de vente) et/ou des notions juridiques vagues (p. ex. «effets notables sur le territoire, l'aménagement et l'environnement»).

La notion d'installations à forte affluence englobe en principe une large typologie d'installations. A elle seule, la notion de «shopping center» (centre commercial) peut comprendre les types suivants⁵⁹:

	Taille typique	Philosophie	Exemples
Centres de proximité	2'000–5'000 m ²	Approvisionner le voisinage, surtout en produits alimentaires et services personnels d'usage courant	Centres; intégrant par exemple un marché Migros MM ou un Supercentre Coop
Centres communautaires	7'000–15'000 m ²	En plus des biens d'usage courant, offrir des vêtements et/ou des articles de sport, de l'électronique, des livres, des CD etc.	Neumärkte à Zurich, Les Cygnes à Genève
Centres commerciaux régionaux et suprarégionaux	>15'000 m ²	Offrir une vaste gamme d'articles de commerce, de services et parfois d'activités récréatives	Tivoli et Shopping Center de Spreitenbach, Glattzentrum (Wallisellen), Centre Balxert (Genève)
Hypermarchés	1'500–5'000 m ²	Offrir un assortiment complet de produits alimentaires et des rayons non alimentaires	Jumbo
Power centers, marchés spécialisés	Données non disponibles	Proposer dans de grandes unités de commerce spécialisé un large éventail de biens dans un segment donné (p. ex. jouets, meubles)	IKEA; Media Markt, Toys'R'Us. FNAC
Centres de magasins (d'usine)	Données non disponibles	Vendre dans des commerces de fabricants des produits de marque avec de gros rabais, en général sans locataires faisant office d'aimant	Foxtown à Mendrisio, Villeneuve et Rümlang

⁵⁹ Source: Credit Suisse Economic Research & Consulting: Le marché immobilier suisse 2002.

4.1.1 Définition donnée par la plate-forme de discussion «publikums-intensive Einrichtungen» (installations à forte fréquentation)

Dans le cadre d'un travail de recherche, cette plate-forme de discussion, à laquelle participent des représentants du commerce de détail ainsi que de la Société suisse des responsables de l'hygiène de l'air (Cercl'Air), a défini comme suit la notion d'installations à forte fréquentation:

Les installations à forte fréquentation sont

- les commerces de détail d'une certaine taille comme les hypermarchés, les grands magasins ou les marchés spécialisés;
- les regroupements de commerces de détail de petite ou grande taille en centres commerciaux ou en marchés spécialisés;
- les équipements de loisirs tels que cinémas multiplexes ou centres de fitness et de remise en forme;
- les installations combinant des équipements destinés aux loisirs et des magasins.

Les stades, les grandes manifestations ponctuelles comme les festivals en plein air, ainsi que les infrastructures touristiques telles que les chemins de fer de montagne, ne tombent pas sous le coup de cette définition.

La définition donnée par la «plate-forme» ne comporte de valeurs seuils ni pour la surface de vente, ni pour les places de stationnement, ni pour le volume de trafic. Elle a donc davantage servi de base de discussion pour la plate-forme elle-même que de base de travail pour l'élaboration d'une réglementation précise et complète.

4.1.2 Définition fondée sur l'OEIE

Les annexes de l'OEIE énumèrent les installations pouvant affecter sensiblement l'environnement et donc soumises à la procédure de l'étude de l'impact sur l'environnement. Parmi ces installations figurent notamment les centres commerciaux d'une surface de vente supérieure à 5000 m² (80.5), de même que les installations destinées aux loisirs telles que les stades comprenant des tribunes fixes pour plus de 20'000 spectateurs (60.5), les parcs d'attractions d'une superficie supérieure à 75'000 m² ou d'une capacité de plus de 4000 visiteurs par jour (60.6) et les terrains de golf de neuf trous et plus (60.7). Sont également soumis à l'étude de l'impact sur l'environnement les parcs de stationnement pour plus de 300 voitures (11.4.).

On est tenté de définir comme étant à forte fréquentation les installations générant un important trafic de visiteurs et soumis à l'EIE pour elles-mêmes ou en raison du parc de stationnement qu'elles nécessitent.

Deux cantons se fondent sur cette définition. Le projet de plan directeur du canton de Fribourg (2001), par exemple, utilise la valeur seuil EIE comme critère distinctif. Il considère donc comme « grand générateur de trafic » tout projet d'équipement commercial, touristique ou de loisirs soumis à une EIE en raison des infrastructures

de transport qu'il nécessite. Selon ce plan directeur, de telles installations doivent être situées dans des zones d'activité d'importance cantonale existantes ou prévues, ou dans des zones vouées au tourisme ou aux loisirs. En outre, elles doivent se trouver à proximité d'un arrêt d'un moyen de transport public performant. Si ce critère n'est pas rempli, le requérant doit organiser et financer un service de transport performant⁶⁰. Le canton de Soleure fait dépendre de l'assujettissement à une EIE l'obligation de mener une planification pour les grandes installations génératrices de trafic, ceci en vertu de l'art. 46 LATC-SO.

Une telle définition reliée à l'OEIE a cet avantage d'être ancrée dans le droit bien connu sur l'étude de l'impact sur l'environnement. Elle a en revanche l'inconvénient de reposer sur le nombre de places de stationnement plutôt que sur les trajets occasionnés, point aujourd'hui critiqué par les milieux spécialisés, car ce sont bien les trajets engendrés, et non le nombre de places de stationnement, qui sont pertinents pour la protection de l'air.

4.1.3 Définition fondée sur la notion de «sources d'émissions supérieures à la moyenne» tirée de la jurisprudence

Depuis 1998, le Tribunal fédéral distingue, dans l'application des art. 11 et 12 LPE, entre les sources d'émissions moyennes et les sources d'émissions supérieures à la moyenne. Sont notamment considérées comme sources d'émissions supérieures à la moyenne les installations qui produisent des émissions plus fortes que ce n'est normalement le cas lorsqu'elles sont conformes à la zone. Dans le cas d'école de Schlieren ZH⁶¹, le tribunal a jugé que, par rapport aux installations habituelles, un centre commercial pourvu de 422 places de stationnement dans la «zone centre» générerait des émissions supérieures à la moyenne⁶².

Une définition des installations à forte fréquentation pourrait s'inspirer de cette jurisprudence. L'ennui d'une telle définition, c'est qu'elle se fonde sur les prescriptions communales actuelles en matière de zones, qui ne tiennent pas toujours suffisamment compte de la problématique des installations à forte fréquentation. Le cas de Schlieren l'illustre d'ailleurs bien: si la commune avait établi une «zone pour centres commerciaux»⁶³, l'installation aurait été simplement une source d'émissions moyennes et, d'après la logique de la jurisprudence du Tribunal fédéral, elle ne serait vu imposer aucune limitation d'émissions plus sévère fondée directement sur le plan de mesures et la LPE. Le critère distinctif utilisé par le Tribunal fédéral part donc – non sans raison – de l'idée que les règlements locaux en matière de cons-

⁶⁰ Projet de plan directeur fribourgeois envoyé en consultation, chapitre 4: Zones d'activité et grands générateurs de trafic.

⁶¹ ATF 124 II 272; URP/DEP 1998, p. 197.

⁶² Etaient admis dans la zone centre des immeubles d'habitation, des entreprises de commerce et de services, des administrations ainsi que des entreprises industrielles générant des nuisances modérées.

⁶³ A condition toujours que le droit cantonal admette une telle zone, ce qui paraît pour le moins discutable dans le cas de la LATC du canton de Zurich.

tructions et de zones ont été adaptés à la problématique identifiée des installations à forte fréquentation. L'expérience montre cependant que ce n'est pas toujours le cas, les communes étant souvent surprises par de tels projets. La notion de source d'émissions supérieures à la moyenne doit donc s'appuyer sur d'autres critères. Le Plan bernois de mesures de protection de l'air, par exemple, désigne une installation produisant un volume de trafic supérieur à 2000 trajets par jour «installation de grande envergure» (*en allemand: de dimension supérieure à la moyenne*)⁶⁴.

4.1.4 Définitions données par le droit cantonal sur les constructions

Face aux impacts importants sur l'organisation du territoire et sur l'environnement, de nombreux cantons ont édicté depuis les années septante des prescriptions particulières en matière de constructions pour les centres commerciaux et les installations similaires à forte fréquentation. Dans ce cadre, ils ont parfois précisé la définition de ces installations. Le canton de Zoug, par exemple, utilise la définition suivante (art. 3 LATC-ZG):

- «¹ Sont considérés comme des centres commerciaux ou installations équivalentes les locaux de vente de produits et de services
- a) installés à proximité les uns des autres ou formant d'une autre manière une unité de construction ou de planification, et
 - b) dont la surface de vente totalise au moins 5000 m².»

Cette définition, et d'autres, tiennent souvent trop peu compte de la tendance à combiner centres de loisirs et centre commerciaux (p. ex. cinémas multiplexes, restaurants, hôtels, centres de bien-être, etc.), car elles suivent simplement l'évolution dynamique des formes du commerce de détail et du marché des activités de loisirs. Ainsi, le complexe de commerces spécialisés de Lyssach BE (cf. ch. 6.1) ne relevait pas, lors de sa construction, de la notion traditionnelle de centre commercial au sens de l'art. 24, al. 1 OC-BE, bien qu'il se fût déjà manifestement agi d'une installation à forte fréquentation⁶⁵.

4.1.5 Définition fondée sur la notion d'«usage commun accru» de l'espace routier

Les installations à forte fréquentation se caractérisent par une sollicitation supérieure à la moyenne du réseau routier local et éventuellement régional. Une nouvelle installation à forte fréquentation a donc régulièrement pour conséquence un réaménagement, voire un développement du réseau routier environnant, ou alors une nouvelle canalisation du trafic. En se fondant sur la notion d'«usage commun accru» ou d'«usage spécial d'un objet public»⁶⁶, on pourrait donc qualifier d'instal-

⁶⁴ Conseil-exécutif du canton de Berne: Plan de mesures de protection de l'air 2000/2015, Berne 2001, Glossaire p. 109.

⁶⁵ Ecoptima, Fallstudie Lyssach, Bern 2001, ch. 3.5.1.

⁶⁶ Selon l'art. 82, al. 3 de la constitution fédérale (art. 37, al. 2 ancienne cst.), l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. L'utilisation n'est toutefois exempte de taxe que dans la mesure où elle sert à l'usage commun. La question de savoir si une utilisation donnée fait partie de l'usage

lations à forte fréquentation celles qui, du fait du volume de trafic qu'elles génèrent, remettent en question de manière générale ou à certaines périodes l'utilisation ordinaire commune du réseau routier environnant. Afin de faciliter l'application de cette définition, on pourrait la compléter par un chiffre indicatif: on pourrait considérer que le volume de trafic généré par l'installation n'est *dans tous les cas* plus compatible avec l'usage commun lorsqu'il est supérieur à 2000 trajets-voitures par jour. Cette valeur seuil recouvre celle définie dans le plan de mesures du canton de Berne pour les «installations de grande envergure»⁶⁷. La valeur seuil est indépendante du lieu. Dans les petites agglomérations, des installations générant moins de 2000 trajets par jour peuvent évidemment déjà remettre en question l'utilisation commune du réseau routier alentour, mais avec la définition proposée ici, il faudrait le démontrer dans chaque cas particulier.

Une telle définition aurait pour avantage que le critère distinctif reposerait uniquement sur le trafic motorisé généré, plus précisément sur ses effets sur le réseau routier alentour; elle englobe donc aussi les nouveaux types d'installations. La génération de trafic serait considérée comme la grandeur de référence pour ce qui est de l'impact d'une installation sur l'organisation du territoire et sur l'environnement, ce qui, en l'état actuel, paraît être une simplification acceptable. Ce critère se distingue en outre par une certaine souplesse, la notion de «compatibilité avec l'usage commun» permettant de prendre en compte la situation concrète en matière de desserte.

4.1.6 Définition fondée sur un indice de génération de trafic (IGT)

Dans le canton de Vaud, les communes de l'Ouest lausannois prévoient d'introduire dans leurs prescriptions sur les constructions pour les zones d'activité et les zones mixtes un «indice de génération de trafic» (IGT) de 0,05. L'IGT est défini comme étant le quotient des trajets générés quotidiennement et de la surface de terrain constructible. Un IGT de 0,05 correspondrait ainsi à 500 trajets par jour et par hectare. Selon cette approche, une installation présentant un IGT >0,05 pourrait être considérée comme étant à forte fréquentation.

Cette définition comporte néanmoins l'inconvénient de rapporter les trajets générés à une surface de terrain. Or, la dimension du terrain ne joue souvent aucun rôle dans

commun a été examinée principalement sous l'angle des taxes de stationnement (cf. Martin Lendi, Kommentar BV, Art. 37 ch. 15 ff.).

Cf. au sujet de la notion d'usage commun accru de l'espace routier l'ATF Zürich 126 I 139 cons. 4c: « Les routes sont des objets publics destinés à l'usage commun, c'est-à-dire que leur utilisation est ouverte à la collectivité; cette utilisation peut être plus ou moins intense. (...) Il y a usage commun accru lorsque l'utilisation d'un objet public n'est pas conforme à sa destination ou n'est pas compatible avec cet usage commun (cf. ATF 122 I 279 cons. 2e/cc, p. 286; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3e éd. 1998, ch. 1867 ss., p. 471 ss.; Tobias Jaag, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBl 93/1992, p. 151; même auteur, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2e éd. 1999, ch. 2434, p. 221). Des conditions locales peuvent aussi avoir une influence sur la délimitation (ATF 122 I 279 cons. 2e/aa p. 286 et renvois). »

⁶⁷ Conseil-exécutif du canton de Berne: Plan de mesures de protection de l'air 2000/2015, Berne 2001, Glossaire p. 109.

les impacts sur l'organisation du territoire, sur l'environnement et sur le système de transports. A trafic généré égal, une installation «en pleine nature» peut avoir un IGT plus faible qu'une installation située sur un petit terrain proche d'un centre et fort bien raccordée aux réseaux de transport, donc causant moins de problèmes.

4.1.7 Vue d'ensemble des définitions possibles

Type	Définition	Avantages	Inconvénients
Plate-forme de discussion «installations à forte fréquentation»	<p>Les installations à forte fréquentation sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> des commerces de détail d'une certaine grandeur tels qu'hypermarchés, grands magasins et marchés spécialisés; des regroupements de commerces de détail de petite ou grande taille en centres commerciaux ou en marchés spécialisés; des installations vouées aux loisirs telles que cinémas multiplexes et centres de fitness et de remise en forme; des installations combinant des équipements destinés aux loisirs et des magasins. Les stades, les grandes manifestations ponctuelles comme les festivals en plein air, ainsi que les infrastructures touristiques telles que les chemins de fer de montagne ne tombent pas sous le coup de cette définition. 	<ul style="list-style-type: none"> définition tirée de la pratique 	<ul style="list-style-type: none"> pas de valeurs seuils, donc pas de normes précises en ce qui concerne les dimensions
Assujettissement à l'EIE	<p>Les installations à forte fréquentation sont des projets commerciaux, touristiques ou de loisirs qui, en raison des infrastructures de transport qu'ils nécessitent, sont soumis à une EIE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> critère inscrit dans le projet de plan directeur fribourgeois et dans la LATC-SO définition fondée sur l'OEIE 	<ul style="list-style-type: none"> si l'OEIE ne fait que suivre l'évolution des formes du commerce de détail, les nouveaux types d'installations ne sont pas pris en compte le nombre de places de stationnement n'est pas forcément déterminant pour le volume de trafic
« Sources d'émissions supérieures à la moyenne »	<p>Les installations à forte fréquentation sont des constructions ou des installations qui, par rapport à des installations typiques conformes à la zone, émettent des quantités de polluants atmosphériques supérieures à la moyenne.</p>	<ul style="list-style-type: none"> critères du Tribunal fédéral en application des art. 11 et 12 LPE 	<ul style="list-style-type: none"> la référence à la quantité moyenne d'émissions dans la zone concernée n'est souvent pas adéquate pas de normes précises en ce qui concerne les dimensions

Type	Définition	Avantages	Inconvénients
Définitions cantonales	diverses	<ul style="list-style-type: none"> • établies 	<ul style="list-style-type: none"> • variables d'un canton à l'autre • en général, les définitions ne font que suivre l'évolution des formes du commerce de détail
« Usage commun accru » de la desserte routière publique	Sont réputées à forte fréquentation les installations qui, en raison du volume de trafic qu'elles génèrent à elles seules, remettent en question de façon générale ou à certaines périodes l'utilisation ordinaire commune du réseau routier environnant. L'utilisation ordinaire est dans tous les cas remise en question lorsque le volume de trafic généré par l'installation dépasse les 2'000 trajets-voitures par jour. Un abaissement de cette valeur seuil en fonction des besoins régionaux est possible.	<ul style="list-style-type: none"> • le seul critère est le trafic généré ou ses répercussions, indépendamment de l'activité concrète 	<ul style="list-style-type: none"> • en-dessous de la valeur seuil de 2000 trajets, un certain investissement en travaux d'étude est nécessaire • pas de normes précises en ce qui concerne les dimensions en-dessous de la valeur seuil
Indice de génération de trafic	Les installations à forte fréquentation sont des installations qui génèrent plus de 500 trajets par hectare de terrain constructible et par jour	<ul style="list-style-type: none"> • la référence est le trafic effectivement généré et la surface de terrain constructible 	<ul style="list-style-type: none"> • le critère du nombre de trajets par hectare de terrain constructible se prête davantage à l'aménagement de tout un quartier qu'à l'évaluation d'installations concrètes • les effets des installations à forte fréquentation sur l'organisation du territoire et sur l'environnement ne dépendent pas toujours de la densité du milieu bâti

4.1.8 Evaluation des définitions

Compte tenu de la tâche attribuée par le Parlement, qui consiste à améliorer la coordination entre l'aménagement du territoire et la protection de l'air, il faut pouvoir décrire de manière simple les installations dont la construction et l'exploitation ont des répercussions sensibles sur l'organisation du territoire et sur l'environnement. Ce sont donc les «grands générateurs de trafic et sources de polluants atmosphériques» que l'on doit identifier. La comparaison faite sous le ch. 5.1.7 montre que c'est la définition fondée sur la notion d'usage public accru de l'espace routier qui est la plus adéquate dans la pratique, car elle est fondée uniquement sur le trafic effectivement généré.

4.2 Distinctions cantonales dans le domaine des installations à forte fréquentation

4.2.1 Droit spécial cantonal pour les centres commerciaux et autres installations à forte fréquentation

De nombreux cantons soumettent certains types d'installations à forte affluence, telles que centres commerciaux et centres de loisirs, à une législation spéciale, notamment à des *obligations en matière d'aménagement*. La liste ci-après, qui n'est pas exhaustive, donne une idée du large éventail des possibilités:

Canton	Obligation liée au plan directeur	Obligation liée aux plans spéciaux d'affectation
AG	La fixation des lieux d'implantation dans le plan directeur cantonal est requise lorsque la surface de vente nette dépasse certaines valeurs seuils déterminées dans le plan directeur en fonction du site (plan directeur AG S 4.3).	Une fixation dans les plans communaux d'affectation est requise lorsque la surface de vente nette dépasse 3'000 m ² (art. 13, al. 2 LC-AG, plan directeur AG S 4.3).
BE	Le Plan de mesures 2000/2015 et le Plan directeur cantonal 2002 prescrivent pour les trois grandes agglomérations du canton la manière de répartir et de gérer les contingents de trajets au moyen d'un plan directeur régional ⁶⁸ . Il existe donc indirectement une obligation liée au Plan directeur.	Les centres commerciaux (centres d'achat) plus précisément définis quant à leur emplacement et leur taille sont considérés comme des « constructions et installations de nature particulière » au sens de l'art. 19 LC-BE et requièrent un plan spécial d'affectation (art. 20, al. 3 LC-BE, art. 24 ss. OC-BE). L'ordonnance sur les constructions comporte des prescriptions matérielles détaillées au sujet des centres commerciaux.
BL	Aucune	Aucune d'obligation d'établir des plans spéciaux d'affectation dans le droit cantonal, mais les unités de vente d'une surface de vente nette de plus de 5'000 m ² doivent satisfaire à des exigences accrues en ce qui concerne la fonction de centre, l'accessibilité, la desserte par les transports publics et les nuisances touchant les zones habitées (art. 21 OATC-BL).
FR	Aucune, mais le projet de plan directeur contient des prescriptions matérielles au sujet des installations à forte fréquentation.	Art. 69 LATC-FR: Font l'objet de plan spéciaux a) la construction de centres commerciaux et de distribution;
LU	Avec la LATC-LU révisée, en vigueur depuis le 1.1.2002, les dispositions relatives aux centres commerciaux et aux marchés spécialisés ont été notablement modifiées. Pour l'essentiel, les centres commerciaux et les marchés spécialisés doivent s'insérer dans la structure bâtie et la structure des transports. Il n'est pas certain que les nouvelles prescriptions comportent une obligation liée au plan directeur (cf. au sujet des anciennes prescriptions le cas de Schenk ⁶⁹).	Pour les centres commerciaux, un plan d'aménagement est requis lorsque la surface nette est supérieure à 1'500 m ² , et un plan d'extension lorsqu'elle dépasse 3'000 m ² . Pour les marchés spécialisés, de tels plans sont requis lorsque la surface nette dépasse respectivement 3'000 m ² et 6'000 m ² . Pour les centres commerciaux d'une surface nette de plus de 6'000 m ² et pour les marchés spécialisés d'une surface nette de plus de 10'000 m ² , le plan d'extension requis doit être promulgué par le corps électoral ou par le parlement communal. Si c'est le parlement communal qui décide, le référendum pour le moins facultatif doit être garanti (§ 170 LATC-LU). Toutefois, des dérogations peuvent être accordées (§ 172 LATC-LU).

⁶⁸ Conseil-exécutif du canton de Berne: Plan de mesures de protection de l'air 2000/2015, Berne 2001, Mesure P2.

⁶⁹ ATF du 10.6.1999 en la cause commune de Schenk und N. AG contre la commune de Sursee.

Canton	Obligation liée au plan directeur	Obligation liée aux plans spéciaux d'affectation
SO	Les emplacements des centres commerciaux et autres centres de services régionaux projetés, des équipements sportifs et de loisirs d'importance régionale, ainsi que des aérodromes doivent être dans tous les cas inscrits dans le plan directeur cantonal (art. 58 LATC-SO).	Un plan d'aménagement est nécessaire dans tous les cas pour: a) ... b) les constructions et installations architectoniques pour lesquelles une étude de l'impact sur l'environnement est requise, à l'exception des routes, des pistes de ski et des améliorations intégrales, ainsi que des installations techniques, lorsque leur réalisation ou leur modification n'a pas de répercussions spatiales; c) les centrales de distribution et les entrepôts de grande dimension générant un volume de trafic important (art. 46 PATC-SO)
SG	Le projet de plan directeur du canton de Saint-Gall (plan directeur.01; état après la procédure de consultation) règle de façon définitive l'applicabilité de l'art. 69 ^{bis} LC-SG. Il définit, en fonction des catégories de produits, la surface de vente à partir de laquelle des répercussions notables au sens de l'art. 69 ^{bis} LC sont prévisibles. Ces affectations sont soumises à une obligation globale de planification aux échelons régional et communal (activités liées à l'approvisionnement de base ou à une zone centre) ou aux échelons cantonal et communal (activités non liées à l'approvisionnement de base ou à une zone centre). Les exigences posées aux plans spéciaux d'affectation sont également concrétisées dans le plan directeur. Outre des exigences déterminantes concernant la desserte par les moyens de transports et son financement, un potentiel de clientèle suffisant dans le périmètre desservi par le trafic lent et les transports publics est notamment prescrit.	Art. 69 ^{bis} LC-SG: Les constructions et installations qui, en raison de leurs dimensions ou de leur importance, ont des répercussions notables sur la structure du milieu bâti, des transports ou de l'approvisionnement dans les communes environnantes, en particulier les centres commerciaux, les installations destinées aux loisirs et les équipements récréatifs, ne sont pas admissibles lorsqu'elles: a) sont contraires à l'aménagement local, aux plans régionaux ou aux plans d'ensemble cantonaux; b) ont une influence notablement défavorable sur la structure du milieu bâti dans les communes; c) compromettent notablement l'approvisionnement des zones bâties en produits d'usage courant; d) génèrent un volume de trafic que les routes publiques ne suffisent pas à absorber. Elles ne sont admissibles que sur la base de plans d'extension ou d'aménagement, qui doivent définir notamment l'équipement, les dimensions et l'aménagement des constructions et installations. Le projet de plan directeur 2001 précise les notions juridiques floues de l'art. 69 ^{bis} LC-SG. Les surfaces de ventes servant à l'approvisionnement de base ou liées aux zones centres, situées hors des pôles de développement du milieu bâti et générant par conséquent un important trafic motorisé individuel, ne sont de fait plus admissibles.
VD	Aucune	Art. 47 LATC-VD: Les plans d'affectation des communes peuvent contenir des dispositions relatives notamment:.... 11. aux centres commerciaux dont la surface de vente excède deux mille mètres carrés et dont les impacts doivent être définis par un indice de génération de trafic ou, à défaut, par un plan d'affectation spécifique, le propriétaire assumant la totalité des frais des équipements publics et privés nécessités par la construction ainsi que par l'entretien de ces équipements;....
ZG	Aucune	Art. 11, al. 1 LATC-ZG: La construction ou la modification substantielle de centres commerciaux ou d'autres installations dont la surface de vente dépasse 5'000 m ² nécessite un plan d'extension.

4.2.2 Obligation de planifier

Les obligations de planifier sont particulièrement propices à assurer la coordination entre les objectifs de l'aménagement du territoire et ceux de la protection de l'air dans le cadre de projets d'installations à forte fréquentation. La méthodologie des processus de planification, avec sa pesée complète des intérêts en présence, publics et privés, permet d'ajuster de manière optimale le résultat aux objectifs concurrents, dans le cadre des limites légales contraignantes⁷⁰.

Il faut faire la distinction entre deux types d'obligation:

- l'obligation d'intégrer le projet dans le plan directeur cantonal ou dans un plan directeur régional (dans le tableau AG, BE, LU et SO: obligation liée au plan directeur) et
- l'obligation d'édicter un plan d'affectation (généralement un plan spécial d'affectation) pour le classement des zones du projet (dans le tableau AG, BE, LU, FR, SO, SG, ZG: obligation liée au plan d'affectation).

La première souligne la tâche d'intégrer les installations à forte fréquentation dans la structure régionale du milieu bâti et dans les réseaux de transport, indépendamment des communes où ces installations sont situées. Jusqu'à présent, ni la doctrine ni la jurisprudence n'ont reconnu une obligation d'intégrer dans le plan directeur (réserves liées au plan directeur) pour les installations à forte fréquentation en vertu du droit fédéral, quoiqu'il y aurait de bonnes raisons de le faire⁷¹. Manifestement, cette obligation n'existe en vertu du droit fédéral que pour les installations d'élimination des déchets⁷². A l'échelon de planification de la Confédération, les réserves liées au plan directeur correspondent à l'obligation d'édicter un plan sectoriel pour certains projets⁷³. Des réserves liées au plan directeur pour les installations à forte fréquentation n'existent donc que dans les cantons qui les ont expressément inscrites dans leur législation sur l'aménagement du territoire ou dans leur plan directeur.

La seconde obligation, liée au plan (spécial) d'affectation⁷⁴ (souvent appelée simplement obligation de planifier), vise la mise en zone des installations à forte fréquentation – rarement conformes aux types de zones à bâtir ordinaires – au sein du tissu bâti communal. Elle a pour effet que l'octroi d'une autorisation ne peut être revendiqué, car un plan (spécial) d'affectation répondant aux besoins des acteurs intéressés à la construction ne sera pas édicté si la commune le refuse pour des raisons pertinentes relevant de l'aménagement du territoire. De nombreux cantons ont reconnu ce besoin réglementaire accru pour certains types d'installations à forte fréquentation, au premier rang desquelles les centres commerciaux, en les subordonnant, sous certaines conditions précises, à un plan (spécial) d'affectation (cf.

⁷⁰ Au sujet de l'obligation de planifier: Tschannen Pierre, *Kommentar RPG*, Art. 2, ch. 32 ss.

⁷¹ Tschannen Pierre, *Kommentar RPG*, Art. 2, ch. 31; Moor Pierre, *op.cit.* Art. 14, ch. 38.

⁷² Art. 31 LPE, Art. 17 TVA, ATF Niederhasli 121 II 430.

⁷³ p.ex. pour les installations militaires, en vertu de l'art. 126, al. 4, LAAM; cf. ATF Böttstein du 5.11.2001.

⁷⁴ Tschannen Pierre, *Kommentar RPG*, Art. 2, ch. 32.

tableau ch. 5.2.1). Le Tribunal fédéral n'a jamais manqué de reconnaître ce besoin accru de planification pour les centres commerciaux et de déclarer les prescriptions cantonales y relatives conformes à la constitution⁷⁵. Mais il n'en découle encore aucune obligation particulière de planifier *en vertu du droit fédéral*, telle qu'elle existe par exemple à l'extérieur des zones à bâtir pour les installations ayant des effets particuliers sur le territoire, l'environnement et l'équipement⁷⁶. Le canton de Zurich, par exemple, a donc le droit de considérer les grandes installations à forte fréquentation comme étant conformes à la zone dans les zones industrielles et artisanales ordinaires, pour autant que les règlements communaux sur les constructions et sur les zones ne l'excluent pas⁷⁷. Les prescriptions sur les constructions à l'intérieur des zones à bâtir sont l'affaire des cantons, et la Confédération n'a ici aucune possibilité d'intervention en vertu de sa compétence législative de base.

4.2.3 Résultat

En résumé, on constate qu'à l'intérieur des zones à bâtir, il n'existe pour l'instant, en vertu du droit fédéral, ni obligation liée au plan directeur, ni obligation liée au plan (spécial) d'affectation pour les installations à forte fréquentation. Cependant, les cantons peuvent et devraient prévoir ces deux obligations en matière de planification, sans quoi la coordination régionale nécessaire dans le domaine de l'organisation du territoire n'est guère réalisable. Plusieurs cantons ont édicté des prescriptions à ce sujet. De par leur diversité, ces dispositions cantonales ne sont toutefois guère comparables entre elles et constituent, de par leurs modalités, un exemple type du fédéralisme helvétique. On peut douter avec raison que cette diversité serve une organisation cohérente du territoire et soit utile à la réalisation d'un marché intérieur suisse uniforme. Cette situation se révèle particulièrement problématique pour les régions centres intercantionales telles que l'agglomération franco-valdo-genevoise, l'agglomération trinationale bâloise, la région Gäu-Olten-Wiggertal (SO/AG) ou le Limmattal (AG/ZH).

⁷⁵ p.ex. Düringen ATF 116 la 426; Pra 1992 n° 31; JT 1992 I 455, cons. 4d/aa: Comme le Tribunal fédéral l'a constaté, les centres commerciaux sont des exploitations particulières et atypiques qui posent régulièrement des problèmes relevant de l'aménagement du territoire et peuvent donc, logiquement, faire l'objet de prescriptions spéciales.

⁷⁶ Tschannen Pierre, Kommentar RPG, Art. 2, ch. 32.

⁷⁷ p.ex. VG-ZH Adliswil du 2.11.2000: L'installation est conforme à la zone artisanale G2 où elle est incorporée. La commune de Wädenswil ZH livre un exemple de restriction communale après avoir édicté des prescriptions de zone restrictives en mai 2001: depuis des années il est question de construire de nouveaux centres commerciaux sur le terrain de Neubüel à proximité de l'autoroute. La gauche et l'artisanat se sont alliés pour lutter contre ces projets. Le Parlement a adopté à l'unanimité de nouvelles prescriptions de construction le 14 mai 2001, qui prévoient que toutes les zones industrielles et artisanales sur territoire de la commune sont désormais assujetties à une limitation de la surface de vente à 1000 m² maximum, dans la mesure où elles ne se situent pas dans le quartier commercial traditionnel de la ville. Le secteur de Neubüel proche de l'autoroute est soumis à une limite de 15000 m² de surface de vente d'après un règlement de quartier spécial. Seuls sont admis les magasins de vente qui proposent des biens encombrants comme les meubles ou les articles de jardin. 10% des surfaces ne sont soumises à aucune limitation de choix d'articles. Les entreprises de divertissement font également partie de ces 10% (d'après NZZ du 15.5.2001).

5 Exemples et groupes de cas examinés

5.1 But et délimitation du champ d'étude

Il s'agissait, dans le cadre du mandat selon ch. 2.6 du présent rapport, d'analyser les interactions entre la législation sur la protection de l'air et la législation sur l'aménagement du territoire en ce qui concerne les installations à forte affluence.

A cette fin, cinq études de cas d'installations à forte affluence déjà construites ou projetées ont été examinées, sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial (ODT), sous l'angle spécifique de l'influence concrète des dispositions en matière de protection de l'air:

1	Marché spécialisé à Lyssach BE (exemple d'IKEA, etc.)
2	Marché spécialisé à Pratteln-Nord (exemple d'IKEA Pratteln)
3	Cinéma multiplexe et marché spécialisé à Emmen (exemples du cinéma multiplexe MaxX et du Meierhöfli)
4	Sous-région du Limmattal (Spreitenbach AG, Dietikon ZH)
5	Région de Saint-Gall-Ouest et de Gaiserwald (exemple du Säntis-Park)

D'autres installations, réalisées ou non, ont été intégrées à l'analyse, mais sans faire l'objet d'un examen particulier. Il s'agit des cas suivants:

6	Sous-région de l' Ouest lausannois (sous-région COREL à l'ouest de la ville de Lausanne, avec pôle de développement aux abords de la jonction autoroutière de Crissier; divers projets)
7	Centre de loisirs et centre commercial Lémanparc , St-Légier-La Chiésaz VD ⁷⁸ (projet autorisé)
8	Centre de loisirs et centre commercial à Berne-Brünnen (projet inscrit dans le plan spécial d'affectation, mais non encore avalisé dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation de construire)
9	Marché spécialisé et centre commercial Centre Boujean à Bienne (projet réalisé)
10	Centre commercial et marché spécialisé Coop St. Jakobsstrasse à Bâle ⁷⁹ (projet refusé à la suite d'une procédure de recours)
11	Centre commercial à Schenkon LU (projet refusé à la suite d'une procédure de recours)
12	Marché spécialisé et cinéma multiplexe à Adliswil ZH (projet refusé à la suite d'une procédure de recours) ⁸⁰
13	Marché spécialisé et centre commercial Neubühl à Wädenswil ZH (projet refusé à la suite d'une procédure de recours)
14	Stade, marché spécialisé et centre commercial St. Jakobs-Park à Bâle (projet réalisé)
15	Centre commercial Coop à Dietikon (projet refusé à la suite d'une procédure de recours) ⁸¹

⁷⁸ Cf. à ce sujet ATF du 17.01.2001, URP/DEP 2001, 476; instance précédente: ATA du 12.1.1996 en la cause APAR et consorts contre Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports.

⁷⁹ ATF du 26.5.2000 en la cause ATE contre C., Inspection des constructions, Commission de recours en matière de constructions et Cour d'appel.

⁸⁰ ATF du 5.9.2001 en la cause X contre ATE, Pra 2002 n° 20; URP/DEP 2001 1061.

⁸¹ ATF du 14.2.2002 en la cause ATE contre Coop Zurich LVZ etc.

Tous ces cas ont en commun le fait qu'ils concernent des zones où les niveaux de pollution atmosphérique sont très élevés. Le droit fédéral impose des limitations d'émissions plus sévères dans ces zones. Nous avons cherché à déterminer quelle a été l'influence des limitations d'émissions plus sévères éventuellement ordonnées sur la réalisation du projet et si, comme l'affirment les motionnaires (ch. 2.1), ces limitations ont fait naître un conflit avec des objectifs relevant de l'aménagement du territoire.

Compte tenu du temps et du budget à disposition, le nombre d'exemples étudiés de façon approfondie était limité. Les exemples devaient être choisis parmi un grand nombre de projets d'installations à forte fréquentation déjà réalisés ou à l'étude⁸². Il fallait en outre garantir la représentation du plus grand nombre possible d'agglomérations de toutes les régions du pays. Toutefois, comme il ne s'agissait pas de faire la *preuve statistique* d'une situation donnée, mais simplement de mettre en évidence des mécanismes d'action présumés, cette limitation paraît acceptable.

En considérant ces cas, nous sommes partis de l'idée que le conflit présumé entre la politique de protection de l'air et la politique d'aménagement du territoire surgit lorsque la nécessité d'imposer des limitations d'émissions plus sévères ne permet pas d'autoriser une installation à forte fréquentation prévue en un endroit propice du point de vue de l'aménagement du territoire ou ne le permet qu'au prix d'obligations si restrictives que le projet n'est plus intéressant pour l'investisseur.

5.2 Groupes de cas

Les exemples examinés sont répartis ci-après en différentes catégories, ou groupes de cas. Les cas intéressants pour la problématique qui nous occupe sont principalement ceux situés dans des zones désignées par les autorités cantonales compétentes comme pôles de développement prioritaires du point de vue de l'aménagement du territoire (cf. ch. 4.3) ou comme centres. Si la législation sur la protection de l'air empêchait à elle seule de tels projets, il faudrait alors parler de conflit entre l'aménagement du territoire et la protection de l'air. Si, au contraire, un projet situé hors du milieu bâti compact et hors des pôles de développement prioritaires définis dans le cadre de l'aménagement du territoire était rendu impossible par des limitations plus sévères des émissions, on ne pourrait guère parler de conflit entre la protection de l'air et l'aménagement du territoire.

5.2.1 Cas situés dans des pôles de développement prioritaires

Les cinq exemples examinés de manière approfondie sont tous situés formellement dans des pôles de développement prioritaires cantonaux:

⁸² Un article du Tagesanzeiger du 20.12.2001 intitulé « Die Stadt ist auf Shoppingtour – Fast auf einen Schlag entsteht in Zürich ein knappes Dutzend neue Einkaufsstätten » donne une idée du nombre élevé de projets.

1	Marché spécialisé à Pratteln-Nord (exemple d'IKEA Pratteln): le plan régional du canton de Bâle-Campagne pour le milieu bâti désigne expressément cette zone comme pôle de développement. Les installations à forte fréquentation ne font l'objet d'aucune restriction.
2	Cinéma multiplexe et marché spécialisé à Emmen (exemple du cinéma multiplexe MaxX): le périmètre de la Seetalplatz d'Emmen est un pôle de développement prioritaire d'importance cantonale.
3	Sous-région du Limmattal (Spreitenbach AG, Dietikon ZH: exemple du projet IKEA): le plan directeur du canton de Zurich a défini une zone centre dans la ville de Dietikon, dans le Limmattal.
4	Région de Saint-Gall-Ouest et d'Abtwil (exemple du Sântis-Park): la région de Saint-Gall-Ouest (Saint-Gall Winkeln) se développe en un pôle commercial à vocation régionale. Le Sântis-Park, construit antérieurement, se situe un peu à l'écart, mais en fait partie d'un point de vue régional. Le projet de nouveau plan directeur du canton de Saint-Gall (2001) désigne les deux secteurs Saint-Gall-Winkeln/Gossau et Saint-Gall-Winkeln/Abtwil comme des zones d'activité d'importance cantonale.
5	Marché spécialisé à Lyssach BE: selon le Plan directeur du canton de Berne (2002), ce marché se situe dans un pôle de développement prioritaire. Considéré du point de vue de l'aménagement du territoire, il ne constitue toutefois pas à proprement parler un cas situé dans un pôle de développement prioritaire et est, par conséquent, abordé sous le ch. 6.2.4.

Les autres cas situés dans des pôles de développement prioritaires mais non examinés en détail sont:

6	Sous-région de l' Ouest lausannois : des pôles de développement prioritaires d'importance cantonale sont établis sur le territoire des communes de Crissier et d'Ecublens.
7	Léman-Parc
8	Berne-Brünnen
9	Centre Boujean , Bienne
10	Centre commercial Coop à Dietikon (projet refusé à la suite d'une procédure de recours)

Pour ces cas, l'influence du droit de l'environnement sous forme de limitations plus sévères des émissions peut être résumée comme suit:

- Les cas les plus anciens, tels Spreitenbach (Limmattal) et le Sântispark à Abtwil SG, ne peuvent pas être inclus dans cet examen, car ils ont été autorisés avant que l'OEIE n'entre en vigueur. Il n'y avait donc encore aucune réduction du nombre de places de stationnement dans le cas du Sântispark. Néanmoins, les places de stationnement couvertes sont gérées aujourd'hui sur une base volontaire. Les effets du droit environnemental en vigueur ne se manifesteront que lors de l'évaluation de la demande d'autorisation de construire, en suspens, en vue d'une augmentation des capacités de stationnement. Dans le cas du cinéma multiplexe d'Emmen, le droit environnemental en vigueur n'a manifestement

pas été appliqué intégralement, étant donné que des places de stationnement industrielles préexistantes ont pu être réaffectées⁸³.

- Dans les cas plus récents, des limitations plus sévères des émissions ont été ordonnées, dans une mesure variable. Dans un pôle de développement prioritaire, la situation a même été telle que, parfois, les obligations étaient moins radicales que les recommandations du service cantonal compétent et que les directives cantonales y relatives (IKEA Pratteln-Nord)⁸⁴. Dans le cas du marché spécialisé et centre commercial St. Jakobs-Park, à Bâle, une situation excellente sur le plan des transports dans cette ville et les synergies avec le nouveau stade de football ont motivé l'autorisation d'un grand nombre de places de stationnement (environ 1800). On constate cependant que la pratique des cantons n'est pas uniforme, ce que traduisent maintes protestations selon lesquelles «les autres cantons sont moins sévères». Il n'y a là rien d'étonnant puisque la législation fédérale sur la protection de l'environnement délègue aux cantons, via leurs plans de mesures, le soin de fixer la nature et l'ampleur des limitations d'émissions plus sévères⁸⁵.
- Les limitations d'émissions plus sévères visaient toutes à limiter les émissions du trafic motorisé individuel (système de guidage du stationnement, réduction du nombre de places de stationnement autorisées conformément aux dispositions ou directives cantonales sur le stationnement, limitation ou exclusion des offres de produits d'usage courant) ou à modifier la répartition modale en faveur des transports publics (gestion du stationnement, contributions à l'exploitation des transports publics, service de livraison à domicile). Les limitations des émissions n'ont cependant jamais empêché la réalisation du projet, elles ont tout au plus amené son redimensionnement. Si, dans le cas du Centre Boujean par exemple, le nombre de places de stationnement a été réduit et l'offre de produits d'usage courant limitée, le projet, comportant un marché de la construction et un supermarché de dimension réduite, a néanmoins été réalisé.
- Si des obstacles surgissent à l'octroi d'une autorisation, ils ne concernent pas uniquement le besoin d'assainissement dans le domaine de la qualité de l'air. Au contraire, nombre de cas montrent que cet aspect n'est pas traité en priorité dans la pratique en matière d'autorisation. La surcharge prévisible du réseau routier par le volume de trafic attendu justifie un plus grand besoin d'action (p. ex. marché spécialisé de l'Ouest lausannois, Lyssach, Pratteln-Nord, Limmattal, Saint-Gall-Ouest). Cet ordre de priorité ne découle pas de la législation, mais de

⁸³ Manifestement, aucune EIE n'a été exigée dans le cas du cinéma multiplexe d'Emmen. Le changement d'affectation de places de stationnement industrielles en faveur d'une installation à forte fréquentation devrait cependant faire l'objet d'une EIE en vertu de l'art. 9, al. 1 LPE.

⁸⁴ Planteam S: Fallstudie IKEA Pratteln, Sempach 2001.

⁸⁵ Une analyse comparative des pratiques en matière de limitation préventive des émissions générées par les installations à forte fréquentation permettrait de mieux clarifier les modalités d'application des art. 11 et 12 LPE. Même sur le plan intracantonal, on ne constate une pratique uniforme que lorsque des normes cantonales contraignantes ont été édictées. Un canton aussi important que Zurich, par exemple, se contente d'émettre des directives non contraignantes à l'attention des communes, compétentes pour l'octroi des autorisations (directives sur la réglementation du besoin en places de stationnement dans les arrêtés municipaux). Dès lors, seules les autorités de recours peuvent pourvoir ici à une certaine uniformité dans l'application.

l'influence effective des embouteillages sur la satisfaction de la population locale et, partant, sur les décisions politiques.

- En général, la grande capacité des zones à bâtir existantes dans les pôles de développement prioritaires et dans les centres d'importance cantonale (généralement des zones industrielles et artisanales) n'est pas ajustée à la capacité de la desserte existante ou projetée⁸⁶, et encore moins à la marge de manœuvre découlant du droit environnemental⁸⁷. Une planification prudente des zones, tenant compte des aspects environnementaux, ne s'observe que ponctuellement, en particulier dans le modèle bernois de pondération des trajets (Berne-Brünnen). On constate une volonté similaire dans le cas de l'Ouest lausannois⁸⁸, où le canton et les communes ont convenu un gel provisoire des autorisations pour les installations à forte fréquentation, afin de pouvoir traiter les problèmes selon une approche globale. Dans le cas du Limmattal, les cantons et communes concernés recherchent en commun des solutions dans le cadre de la «Plattform Aargau-Zürich» (PAZ), car le réseau routier existant est congestionné depuis passablement de temps. Des travaux d'extension ponctuels ne permettent pas d'améliorer suffisamment la situation. De plus, la poursuite du développement du milieu bâti nécessite des améliorations notables dans le domaine des transports publics⁸⁹. Dans la même région, le projet de centre commercial Coop à Dietikon, qui a échoué en février 2002 suite à l'admission d'un recours déposé devant le Tribunal fédéral, semble en revanche avoir été victime d'une congestion générale du trafic dans cette région, ainsi que d'une interprétation non encore uniforme des prescriptions du canton de Zurich concernant la desserte des installations à forte fréquentation par les transports publics⁹⁰.

5.2.2 Cas situés en bordure d'agglomération hors pôle de développement prioritaire

Aucun des exemples examinés en détail ne se situe à la fois en bordure d'agglomération et hors d'un pôle de développement prioritaire. Le cas du **marché spécialisé et cinéma multiplexe d'Adliswil ZH** est cependant un bon exemple de ce groupe de cas. Ce projet a été refusé en dernière instance par le Tribunal fédéral en raison d'une violation des dispositions cantonales relatives à la desserte par les transports

⁸⁶ L'étude de cas EBP: Dietikon/Spreitenbach, octobre 2001, fait clairement ressortir ce fait dans le chapitre «Verkehrsaufkommen bei Ausschöpfung aller Bauzonenpotentiale» (p. 14): seules quelques modestes surfaces peuvent encore être bâties sans que cela entraîne une aggravation massive de la situation du trafic dans les zones concernées des communes de Dietikon et Spreitenbach.

⁸⁷ Il faut toutefois concéder ici qu'une méthodologie reconnue pour déterminer le pouvoir d'appréciation découlant du droit environnemental en ce qui concerne la délimitation de zones à bâtir n'existe que ponctuellement (par exemple dans le modèle de pondération des trajets). Les zones à bâtir existant depuis longtemps n'ont de toute façon jamais été examinées quant aux incidences environnementales d'un développement intégral, comme l'exigent en principe les art. 3 et 47 OAT pour la délimitation de nouvelles zones et le changement d'affectation de zones existantes.

⁸⁸ Etude Ouest lausannois: Feddersen&Klostermann/Plarel SA/Transitec Ingénieurs: Etude d'aménagement du territoire de l'Ouest lausannois, avant-projet (document de synthèse), septembre 2001.

⁸⁹ EBP, Fallstudie Dietikon/Spreitenbach, Zurich 2001, p. 18.

⁹⁰ Cf. marché spécialisé et cinéma multiplexe d'Adliswil (ch. 6.2.2).

publics⁹¹, ce qui a entraîné son abandon, manifestement sur décision de l'investisseur. Cet exemple illustre la problématique de l'application non coordonnée des prescriptions sur la protection de l'air pour de tels projets: la desserte par les transports publics étant mauvaise (faible qualité des transports publics), seule une diminution modeste du nombre de places de stationnement est envisageable selon la directive zurichoise sur la réglementation du besoin en places de stationnement. Ces projets ont donc involontairement un avantage concurrentiel sur les zones bien desservies par les transports publics. Une telle situation pourrait aussi se produire dans le cas du projet de marché spécialisé IKEA à **Dietikon**⁹², en suspens: ce projet est situé dans une zone centre selon le plan directeur zurichois, mais sa desserte par les transports publics est actuellement insuffisante.

Les résultats relatifs aux cas situés en bordure d'agglomération peuvent être résumés comme suit:

- Si la pratique en matière de limitations plus sévères des émissions n'est pas coordonnée avec l'aménagement du territoire et, en particulier, si des réductions schématiques du nombre de places de stationnement sont ordonnées, des conflits peuvent surgir avec l'aménagement du territoire. Ces conflits ne sont toutefois pas dus à la législation sur la protection de l'air en tant que telle, mais à l'absence de coordination intracantonale entre les plans de mesures et l'aménagement du territoire.

5.2.3 Cas situés dans des centres

Dans les centres de localités où la pollution atmosphérique est excessive, la réalisation de nouvelles installations à forte fréquentation est chose difficile. En plus des exigences en matière de protection de l'air, le prix élevé du terrain, les capacités limitées et peu extensibles du réseau routier, le milieu bâti existant, des contraintes urbanistiques forcément sévères, de même que des conflits avec le voisinage limitent fortement les possibilités. La réalisation de telles installations est possible, mais l'offre de stationnement est généralement limitée, voire inexistante. Un exemple type nous est fourni par le grand centre commercial situé sous la gare principale de Zurich, desservi presque exclusivement par les transports publics. Toutefois même les grands magasins et marchés spécialisés des centres villes ne disposent généralement pas de leurs propres parkings⁹³. Parmi les cas actuels examinés dans cette étude, on trouve celui du centre commercial et marché spécialisé Coop St. Jakobsstrasse à Bâle, ainsi que le centre commercial et marché spécialisé St. Jakobs-Park, lui aussi à Bâle. Si le projet de la St. Jakobsstrasse, après une réduction du nombre

⁹¹ ATA du 2.11.2000, BEZ 2000 n° 50, confirmé par l'ATF du 5.9.2001: refus de l'autorisation de construire en application du § 237, al. 1 LATC-ZH, qui prescrit qu'il faut garantir l'accès avec les transports publics, lorsqu'il s'agit de plans de quartier de grande envergure.

⁹² La ville de Dietikon a incorporé la surface nécessaire dans une zone le 2 juin 2002: Gestaltungsplan Niderfeld.

⁹³ Les trois grands magasins Loeb, Coop et Migros, au centre de Berne, ont chacun une surface de vente d'environ 8000 m², mais ne disposent pas de leur propre parking.

de places de stationnement, confirmée en dernière instance par le Tribunal fédéral⁹⁴, n'a pas été réalisé à ce jour, le projet St. Jakobspark, situé à proximité et beaucoup plus grand, combiné avec le nouveau stade et une résidence pour personnes âgées, a été inauguré en novembre 2001.

Les résultats peuvent être résumés comme suit:

- Dans les centres de localités, les limitations d'émissions plus sévères ont des conséquences radicales pour les investisseurs; elles peuvent même avoir un effet dissuasif. Mais l'application (plus) rigoureuse de la législation sur la protection de l'air est manifestement liée à d'autres conflits tels que les capacités routières limitées dans les centres-villes. Dans la plupart des cas, ces capacités ne sont plus extensibles, même avec de gros investissements. Et quand bien même, comme dans les pôles de développement prioritaires, un accroissement du nombre de places de stationnement était autorisé aux fins de promouvoir le site, le projet n'en serait que peu favorisé car les voies d'accès sont de toute façon menacées de congestion⁹⁵.
- Comme le montrent les exemples, la réalisation de grandes installations à forte fréquentation dans les centres de localités reste possible à des endroits favorablement situés et moyennant la mise à profit de synergies. Pour les raisons les plus diverses, elles sont toutefois tributaires d'une forte proportion de clientèle s'y rendant avec les transports publics.
- Depuis quelque temps, une tendance à un retour vers les centres semble même se dessiner: du fait de la politique restrictive du stationnement menée en bien des endroits, les promoteurs immobiliers prennent à nouveau en considération des emplacements situés dans les grands centres et aisément accessibles avec les transports publics. Les installations ainsi réalisées combinent de plus en plus souvent des commerces de détail et des équipements de loisirs⁹⁶.
- On ne constate donc ici aucun conflit entre la politique de protection de l'air et la politique d'aménagement du territoire.

5.2.4 Cas situés «au vert»

Le marché spécialisé de **Lyssach** se trouve hors du milieu bâti, dans une ancienne zone industrielle proche d'une voie d'accès à l'autoroute A1. Aujourd'hui, ce secteur fait partie d'un pôle de développement prioritaire cantonal, mais l'importance de cette qualification doit être relativisée, car ce pôle ne dispose pas de desserte

⁹⁴ ATF du 26.5.2000 en la cause ATE contre C., Inspection des constructions, Commission de recours en matière de constructions et Cour d'appel, URP 2000 622. Ce projet consistait à surélever un bâtiment qui abritait autrefois une imprimerie et qui est utilisé aujourd'hui comme magasin de meubles, aux fins d'y aménager un grand centre commercial et un marché spécialisé.

⁹⁵ Les grands centres commerciaux en centre-ville disposent d'une offre minimale en places de stationnement et comptent principalement sur les flux de passants utilisant les transports publics (exemple: complexe de magasins situé dans la gare principale de Zurich). Le récent complexe Gare-Sud, à proximité immédiate de la gare de Fribourg, ne dispose que de très peu de places de stationnement, malgré la présence de commerces de détail (EPA, etc.).

⁹⁶ Credit Suisse Economic Research & Consulting: Le marché immobilier suisse 2002, p. 41.

notable par les transports publics⁹⁷ et ne pourra guère, même à l'avenir, être desservi par un moyen de transport public performant et attractif. Très justement, le règlement de zones (plan de quartier) exclut également les offres de produits d'usage courant. A l'origine, la zone industrielle n'était pas non plus désignée comme pôle de développement prioritaire, mais comme «site de délestage» pour les installations ne générant pas un fort trafic. D'après le droit bernois sur les constructions, le marché spécialisé du meuble, autorisé alors, n'était même pas un centre commercial au sens légal, de sorte qu'il ne nécessitait pas de desserte par les transports publics⁹⁸. Des limitations d'émissions plus sévères ont toutefois été imposées au projet, sous la forme notamment d'une limitation du nombre de places de stationnement. Mais, ultérieurement, cette limitation s'est révélée problématique, car d'autres marchés spécialisés générant un trafic important se sont implantés dans le voisinage, si bien que la desserte n'était plus adaptée au volume de trafic potentiel. Conséquence: des bouchons remontant jusqu'à l'autoroute.

Ici non plus, on ne constate pas de conflit entre la politique de protection de l'air et la politique d'aménagement du territoire au sens des deux motions (ch. 2.1), car l'installation, comme d'autres, a été assortie de limitations d'émissions plus sévères. Le fait que l'installation ait été construite «au vert» et non dans un lieu se prêtant mieux à sa destination, n'a rien à voir avec la mauvaise orientation supposée de la politique de protection de l'air, mais avec les conditions spécifiques des politiques cantonale et communales de l'époque en matière d'aménagement du territoire.

Un autre cas de centre commercial «au vert» est celui de **Schenkon** LU⁹⁹. Toutefois, ce projet a échoué non pas en raison de la politique de protection de l'air, mais du droit cantonal sur l'aménagement du territoire, qui prescrit une harmonisation du plan directeur avec le réseau de centres. Un autre cas situé «au vert», encore plus frappant, est celui du **parcs de loisirs d'Inwil** LU¹⁰⁰. Après avoir soigneusement pesé les avantages et les inconvénients, le Conseil d'Etat lucernois, nonobstant l'accord de la commune concernée, a opposé un refus à ce projet de parc de loisirs qui aurait été situé sur le terrain prévu alors pour accueillir une centrale nucléaire. D'un point de vue juridique, le gouvernement cantonal a refusé la modification du plan directeur (cf. à ce sujet les réserves liées au plan directeur sous ch. 5.2.1 ci-dessus).

⁹⁷ Eoptima: Fallstudie Lyssach (Standort IKEA), Berne 2001, ch. 3.3.1.

⁹⁸ Eoptima: Fallstudie Lyssach (Standort IKEA), Berne 2001, ch. 3.5.1.

⁹⁹ ATF du 10.6.1999 en la cause Commune de Schenkon et N. AG contre Commune de Sursee.

¹⁰⁰ Le Conseil d'Etat lucernois a refusé une modification du plan directeur cantonal en vue de la construction d'un vaste parc de loisirs sur un terrain de la commune d'Inwil où, autrefois, devait voir le jour une centrale nucléaire. Il a considéré ce site inadéquat à plusieurs égards pour un centre de loisirs de 85'000 m² destiné à accueillir jusqu'à 1,5 million de visiteurs par an. Selon le gouvernement lucernois, le surcroît de trafic aurait provoqué des engorgements et des bouchons remontant jusqu'à la voie d'accès à l'autoroute, de même qu'un trafic d'évitement par les communes voisines. Il a en outre constaté l'absence d'une desserte par les transports publics et d'une infrastructure pour l'élimination des déchets. De plus, l'installation n'aurait pas été créatrice d'une valeur ajoutée importante. Toutes les communes voisines s'étaient opposées au projet, craignant de n'en retirer que les nuisances (source: NZZ du 28.6.2000).

Les résultats des cas situés «au vert» peuvent être résumés comme suit:

- En «zone verte», la politique de protection de l'air n'a eu d'influence que lorsque les limitations d'émissions plus sévères imposées à des projets étaient les mêmes que dans les centres. Ceci implique que l'approche porte sur l'ensemble du territoire cantonal¹⁰¹, comme c'est le cas dans les plans de mesures de protection de l'air les plus récents.
- Si l'absence d'offre notable de transports publics dans les cas situés «au vert» entraîne l'autorisation d'un nombre accru de places de stationnement, comme le prévoient parfois les directives relatives à la réduction du nombre de places de stationnement, ce fait entraîne en effet des avantages concurrentiels par rapport à des situations de centre et, partant, à un conflit avec les objectifs de l'aménagement du territoire. Cette distorsion de concurrence n'est cependant pas une conséquence inéluctable de l'application de la législation sur la protection de l'air, mais le résultat d'un manque de concordance entre l'aménagement du territoire et les plans de mesures (cf. ch. 6.2.2).
- Dans les cas situés «au vert», l'influence des politiques cantonales et communales en matière d'aménagement du territoire ont joué un plus grand rôle. Toutefois, cette politique n'a pas encore été harmonisée dans une mesure suffisante dans tous les cantons avec la politique de protection de l'air (cf. ch. 4.3.3).

5.3 Résumé des résultats issus des cas examinés

5.3.1 Conditions limitatives pour les installations à forte fréquentation

Les projets d'installations à forte fréquentation doivent faire face à de nombreux obstacles d'importance variable selon les cas et à des interactions complexes.

Protection de l'air

Au vu des cas examinés ici, les limitations d'émissions plus sévères découlant de la législation sur la protection de l'air n'entraînent guère, à elles seules, le refus ou l'abandon d'un projet. Un seul des 15 exemples selon ch. 6.1. a été abandonné uniquement ou principalement en raison de problèmes liés aux limitations plus sévères des émissions (Coop St. Jakobsstrasse). Ce résultat concorde avec l'enquête menée en octobre/novembre 2001 auprès des services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire et de la protection de l'air. Plus fréquemment, les limitations plus sévères des émissions sous la forme d'une limitation du nombre de places de stationnement entraînent un redimensionnement ou une réduction de l'offre de produits d'usage courant (Centre Boujean à Bienne, marché spécialisé à Lyssach, Pratteln-Nord [IKEA]). Par ailleurs, des limitations plus sévères des émissions ont

¹⁰¹ Cf. Plan de mesures de protection de l'air du canton de Berne 2000 / 2015, Berne 2001.

même amorcé récemment un retour vers les grands centres et vers des lieux bien desservis par les transports publics¹⁰².

Capacité du réseau routier C'est généralement une desserte routière insuffisante (exemples: régions Saint-Gall-Ouest, Limmattal, Ouest lausannois, Pratteln-Nord) qui constitue le principal obstacle. Un réseau routier surchargé signale presque toujours un besoin d'assainissement de l'air. Si une desserte insuffisante empêche la réalisation d'une installation à forte fréquentation, ce peut être tout à fait conforme aux impératifs de l'aménagement du territoire.

Absence d'une desserte par les transports publics Lorsque le droit cantonal prescrit une desserte par les transports publics, voire une bonne accessibilité par les transports publics, les coûts y relatifs peuvent dissuader les investisseurs ou même entraîner l'échec du projet (exemples: Adliswil et Coop Dietikon)¹⁰³. Il n'existe *aucun* conflit avec les objectifs de la protection de l'air ni, le plus souvent, avec les objectifs de l'aménagement du territoire.

Acceptation politique, opposition du voisinage De nombreux projets d'installations à forte fréquentation suscitent l'opposition de la population et de communes voisines. Cette opposition peut être motivée par des considérations de politique commerciale (notamment dans le cas de Wädenswil-Neubühl), par le souci d'enrayer la désertification des centres de localités (cas de Schenkon et de Wädenswil-Neubühl) ou par la volonté de la population de préserver sa qualité de vie¹⁰⁴. Souvent, il est difficile de cerner avec précision les raisons qui motivent l'opposition à un projet donné, divers milieux étant fédérés dans la démarche. Cette opposition est généralement plus véhémente dans les centres que dans les « zones vertes ». Dans ce sens, l'opposition du voisinage tend à promouvoir l'implantation dans des endroits périphériques et peu bâtis. Mais ce peut être aussi l'inverse: un grand projet au beau milieu d'une ville comme le St. Jakobspark à Bâle peut être plus simple à réaliser, précisément en raison de sa bonne acceptation. Il serait donc faux de généraliser et d'attribuer à l'opposition de la population un effet qui va forcément à l'encontre des objectifs de l'aménagement du territoire. Un transfert « au vert » ne peut d'ailleurs intervenir que si le droit cantonal des constructions et de l'aménagement du territoire n'y a pas fixé de limites (p. ex. pour garantir la structure régionale de l'approvisionnement et pour éviter des problèmes de circulation, cf. ch. 4.3 et 5.2.1).

Prix du terrain Le prix du terrain, plus élevé dans les centres, tend à repousser les installations à forte fréquentation vers la périphérie. C'est particulièrement vrai pour les fournisseurs qui travaillent avec des marges serrées (magasins d'usines, discounters, etc.). Le fait que les situations favorables entraînent une hausse du prix du terrain est

¹⁰² Credit Suisse Economic Research & Consulting: Le marché immobilier suisse 2002, p. 41. Le St. Jakobspark, à Bâle, combine par exemple un stade de football et un centre commercial/marché spécialisé, de même qu'une résidence pour personnes âgées. Le St. Jakobspark dispose de sa propre station RER.

¹⁰³ Un autre cas d'application du § 237 LATC-ZH a été tranché de la même manière par le Tribunal fédéral: ATF du 14.2.2002 en la cause ATE contre Coop Zurich LVZ etc.

¹⁰⁴ Protection contre le bruit, pollution atmosphérique, embouteillages.

cependant conforme au système économique et ne peut pas être considéré comme une mauvaise orientation de la politique de protection de l'air et de la politique de l'aménagement du territoire. En outre, le prix élevé du terrain peut parfois être compensé par une densité accrue ou par des synergies avec des équipements de loisirs. Afin d'éviter de mauvaises orientations et les coûts externes qui y sont liés, l'implantation d'installations à forte fréquentation dans des endroits périphériques doit être assortie de conditions relevant de l'aménagement du territoire¹⁰⁵.

La constitution économique suisse n'offre aucune latitude pour limiter le prix du terrain dans les endroits intéressants pour empêcher un transfert vers la périphérie. Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent agir à travers leur politique d'organisation du territoire et leur politique foncière.

5.3.2 De quelle façon les conflits d'objectifs ont-ils été réglés?

Il n'est pas simple de mettre en concordance les conditions limitatives complexes pour les installations à forte fréquentation avec la politique d'aménagement du territoire de la Confédération et des cantons. Comme le montrent les exemples, la pratique s'est donc efforcée dans chaque cas d'adopter des solutions pragmatiques, par exemple en utilisant avec retenue l'instrument des limitations d'émissions plus sévères dans les pôles de développement prioritaires et dans les centres (exemples: IKEA Pratteln-Nord, cinéma multiplexe MaxX à Emmen, marché spécialisé à Lys-sach, Centre Boujean à Bienne, St. Jakobspark à Bâle) et en s'attachant à résoudre les problèmes de circulation (marché spécialisé à Lyssach, Ouest lausannois, plateforme intercantonale «PAZ» dans le Limmattal).

Depuis peu, on s'efforce de régler à temps les conflits d'objectifs par une coordination *précoce* entre la politique d'aménagement du territoire et la politique de protection de l'air et, ainsi, de faire savoir clairement aux investisseurs dans quels lieux l'implantation d'installations à forte fréquentation est souhaitée (cf. ch. 4.3.3).

Les plaintes au sujet de conflits d'objectifs non réglés paraissent justifiées lorsqu'en raison d'un plan de mesures insuffisamment appliqué et de politiques non coordonnées (milieu bâti, transports et protection de l'air), des incertitudes juridiques apparaissent et que la clarification de l'application des prescriptions nécessite de longues procédures de recours¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Cf. dispositifs des cantons dans le tableau sous le ch. 5.2.1.

¹⁰⁶ Parmi les exemples connus figurent les cas de Schlieren (ATF 124 II 272) et Adliswil (ATF du 5.9.2001 et BEZ 2000 n° 50).

5.4 Conclusions

Les raisons de l'échec de projets d'installations à forte fréquentation dans la procédure de planification et d'octroi de permis de construire sont complexes, de nombreux facteurs entrant en jeu. La protection de l'air et les «limitations d'émissions plus sévères» intervenant dans la procédure d'autorisation ne représentent qu'un obstacle potentiel parmi beaucoup d'autres.

Ainsi, il peut très bien arriver qu'une limitation d'émissions plus sévère, p. ex. une réduction du nombre de places de stationnement ou l'obligation de financer un moyen de transport public, ordonnée pour des raisons d'égalité des charges, amène l'investisseur à renoncer au projet. Comme le montrent les exemples, le rôle de la politique de protection de l'air ne doit cependant pas être surestimé, car d'autres facteurs limitatifs entrent en jeu à un stade plus précoce et de manière plus déterminante. Souvent, un degré élevé de pollution atmosphérique est le signe que les capacités du réseau de transport sont déjà fortement sollicitées. Éliminer l'«obstacle de la protection de l'air» ne servirait pas à grand-chose, car cela ne résoudrait pas le problème de la surcharge de trafic et de la capacité limitée de l'espace routier dans les pôles de développement prioritaires des agglomérations. De plus, la solution visée par la politique de protection de l'air, à savoir une modification de la répartition modale en faveur des transports publics et du trafic privé non motorisé, est de nature à apporter des améliorations lorsque le réseau routier est surchargé.

6 Politiques coordonnées en matière de protection de l'air et d'aménagement du territoire

6.1 Diversité des objectifs des politiques de protection de l'air et d'aménagement du territoire

6.1.1 Utilisation modérée du sol et développement ordonné du milieu bâti

La politique de la Confédération et des cantons en matière d'organisation du territoire impose un développement ordonné du milieu bâti et une utilisation modérée du sol. Dans ce but, elle privilégie une décentralisation concentrée, ce qui, pour les agglomérations, implique le plus souvent un développement le long des axes des transports publics et dans des pôles de développement prioritaires.

6.1.2 Protection de la santé et de l'environnement sur l'ensemble du territoire

La politique fédérale de protection de l'air vise à préserver la santé et à maintenir des conditions de vie favorables pour la flore et la faune. De prime abord, elle ne fait aucune distinction spatiale, c'est-à-dire que sa différenciation dans le niveau de protection n'est pas territoriale, contrairement à la protection contre le bruit. Mais de prime abord seulement; car le système des plans de mesures (cf. ch. 3.3.2) permet, exige même ces différenciations. Au regard de la législation sur la protection de l'air, il est par exemple admissible, en vue de juguler la croissance du trafic et d'abaisser les émissions polluantes, de concentrer des activités fortement génératrices de trafic dans des centres et donc de prolonger localement le délai d'assainissement¹⁰⁷.

6.1.3 Harmonisation des systèmes d'objectifs: volonté du législateur

Admettre que le législateur a voulu une harmonisation entre les mesures d'aménagement du territoire et les mesures de protection de l'air correspond au principe de l'application concordante et coordonnée du droit¹⁰⁸, mais aussi expressément aux art. 1 et 3 LAT. Dès lors, interpréter et appliquer les dispositions de tel ou tel do-

¹⁰⁷ L'art. 44a LPE dispose que les plans de mesures doivent fixer des délais au terme desquels l'assainissement doit produire les effets attendus. Selon les art. 9, al. 4, et 33 OPair, le plan de mesures doit être réalisé dans un délai ordinaire de 5 ans. Mais réalisation ne veut pas forcément dire achèvement de l'assainissement, c'est-à-dire respect des valeurs limites d'immissions. A elle seule, la création de bases légales peut prendre plusieurs années. En outre, dans certaines conditions, les mesures d'assainissement adoptées à l'échelon du plan de mesures peuvent ne produire les effets escomptés qu'au terme d'un délai plus long.

Theo Loretan, Kommentar USG, Art. 44a, ch. 37 ff. est manifestement d'un autre avis. Il reconnaît cependant que les plans de mesures constituent un ensemble complexe de mesures relevant de différents domaines et que ni la constitution fédérale, ni la LPE ne fixent de délais clairs et précis pour le respect impératif des valeurs limites d'immissions sur l'ensemble du territoire. Dans le cas de la concession pour la 5e étape des travaux d'agrandissement de l'aéroport de Zurich, le Tribunal fédéral n'a pas contesté le report du délai fixé pour la réalisation de l'objectif: ATF 126 II 522, cons. 18-25.

¹⁰⁸ Principe de l'application concordante et coordonnée du droit: ATF 126 III 223, cons. 3c; URP 2000 628; Pra 2000 n° 30; JT 2001 58.

maine du droit d'une manière qui entraîne des contradictions manifestes avec les dispositions de tel ou tel autre domaine du droit, est contraire au droit fédéral.

Les dispositions des plans directeurs cantonaux les plus récents (cf. ch. 4.3.3) relatives à la protection de l'air soulignent le principe selon lequel l'application du droit de l'aménagement du territoire et du droit environnemental doit être aussi concordante que possible.

6.2 La pesée des intérêts comme méthode de règlement des conflits d'objectifs liés à la législation fédérale

Etant donné que des conflits d'objectifs ne sont pas exclus dans des cas particuliers, les systèmes de planification tels que la procédure du plan directeur et du plan de mesures de protection de l'air permettent une pesée des intérêts dans les limites du droit environnemental¹⁰⁹. Le principe du développement durable, inscrit depuis peu dans la constitution fédérale¹¹⁰, met en relief la nécessité de procéder à une pesée adéquate des intérêts en présence. S'agissant de la planification des mesures, en particulier du plan de mesures de protection de l'air, il faut donc réunir une série de critères d'évaluation pertinents du triple point de vue écologique, économique et social¹¹¹.

6.2.1 La législation sur la protection de l'air permet une pesée des intérêts, mais pas l'inaction

La législation en vigueur sur la protection de l'air n'exclut pas cette pesée d'intérêts. En particulier, elle n'impose aux plans de mesures aucune limitation d'émissions plus sévère, mais seulement l'obligation de respecter l'objectif¹¹², ce qui est caractéristique des systèmes de planification dans un cadre complexe¹¹³. La marge de manœuvre décisionnelle est plus restreinte dans la législation sur la protection contre le bruit¹¹⁴.

¹⁰⁹ Au sujet de la pesée des intérêts dans l'aménagement du territoire: Pierre Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3, ch. 18 ff.

¹¹⁰ Luzius Mader, Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, URP/DEP 2000, p. 105.

¹¹¹ Werner Spillmann, Schwächen Nachhaltigkeitskonzepte den Umweltschutz? Eine Analyse am Beispiel des Verkehrs, URP/DEP 2000, p. 201.

¹¹² Art. 44a LPE, art. 31 et 32 Opaïr.

¹¹³ Pierre Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3, ch. 18; cf. également le cas de l'élargissement du tronçon du Grauholz de l'A1 à Berne: ATF 117 Ib 425, URP 1992, p. 518 ss., sur un plan critique URP 1992, p. 650 ss.

¹¹⁴ Fahrländer Karl, Egger Mark, Roth Georg, Bayer René: Caractère économiquement supportable et proportionnalité des mesures de protection contre le bruit, Cahier de l'environnement no 301, Berne 1998.

La jurisprudence confirme cette situation pour la protection de l'air. Le cas de Schlieren¹¹⁵ montre que le litige ne portait pas sur la mesure prise concrètement aux fins de limiter plus sévèrement les émissions, mais sur la question de savoir s'il était admissible, vu le plan de mesures de protection de l'air non encore transcrit dans les prescriptions communales sur le stationnement, de renoncer purement et simplement à ordonner des limitations plus sévères à des générateurs d'émissions de polluants atmosphériques supérieures à la moyenne. Le Tribunal fédéral a estimé que l'instance précédente n'avait pas du tout exercé son pouvoir d'appréciation en la matière et, partant, avait enfreint la législation fédérale. En résumé, on peut dire que, vu la complexité de la procédure de planification des mesures, la jurisprudence relative aux limitations plus sévères des émissions ne prescrit aucun schéma de procédure, mais s'en est toujours pris à l'inaction et aux erreurs de droit dans l'exercice du pouvoir d'appréciation.

6.2.2 Pesée indispensable des intérêts dans l'aménagement du territoire

Dans l'aménagement du territoire, la pesée des intérêts est l'instrument majeur de la prise de décision, compte tenu des nombreuses normes à respecter qui, souvent, ont un effet mutuellement limitatif¹¹⁶. Etant donné que l'un des principes régissant l'aménagement est de préserver les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes telles que la pollution de l'air (art. 3, al. 3, let. b LAT), les plans directeurs et les plans de mesures doivent intégrer ces aspects dans la pesée des intérêts. Par exemple, un plan directeur cantonal qui est muet sur la coordination entre planification directrice et planification des mesures relevant du droit de l'environnement, est contraire au droit fédéral¹¹⁷ et ne devrait pas être approuvé sans réserve par le Conseil fédéral.

6.3 Comment, jusqu'ici, les conflits ont-ils été traités dans la pratique?

La pratique s'attache à expérimenter des instruments visant à mieux harmoniser l'aménagement du territoire et la protection de l'air. Les exemples mettent en évidence des approches prometteuses, même s'il n'existe encore aucun modèle reconnu de manière générale et testé dans toutes les modalités d'exécution.

6.3.1 Application flexible des limitations d'émissions plus sévères

Une pratique répandue consiste à faire preuve de retenue dans la prescription de limitations plus sévères des émissions dans les lieux favorables du point de vue de l'aménagement du territoire, comme le confirme, parmi les exemples examinés (cf.

¹¹⁵ ATF 124 II 272; URP/DEP 1998, p. 197; AJP/PJA 1998, p. 1231; RDAF 1999, p. 622 ss.; JT 1999 I 666.

¹¹⁶ Pierre Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3, ch. 23.

¹¹⁷ Cf. au sujet des explications y relatives dans les plans directeurs cantonaux les plus récents le ch. 4.3.3. du présent rapport.

ch. 6.1), le cas d'IKEA Pratteln-Nord, où l'autorité cantonale d'exécution est allée à l'encontre de ses propres directives en ordonnant une réduction moindre du nombre de places de stationnement.

Les prescriptions du canton de Berne sur le stationnement, révisées le 22 décembre 1999¹¹⁸, accordent une liberté d'appréciation en fonction de l'emplacement pour les «projets de grande envergure» sur la base des objectifs du droit environnemental¹¹⁹.

Le renoncement à des limitations d'émissions plus sévères ou une réduction de ces limitations dans des cas particuliers, sans tenir compte de la situation d'ensemble et des conséquences pour les objectifs du plan de mesures, ne constitue pas une véritable coordination – un assouplissement sans système revient à une non-application du droit environnemental. Il faut donc trouver des modèles de coordination intégrés aux plans de mesures.

6.3.2 Limitations des trajets en vertu de la police des constructions

L'ouest de l'agglomération lausannoise, sur le territoire des communes de Bussigny, Chavannes, Crissier, Ecublens, Renens et Villars-Ste-Croix, concentre un grand nombre d'installations à forte fréquentation, le long de l'A1 aux alentours de la jonction autoroutière de Crissier. Etant donné que, d'une part, les systèmes de transport sont surchargés et que les valeurs limites d'immissions de l'OPair sont dépassées, et que, d'autre part, les zones à bâtir existantes comportent encore de très grandes réserves, le canton de Vaud (Département des Infrastructures) et les communes concernées se sont mis d'accord à fin 2000 sur une démarche commune et sur les études nécessaires. Canton et communes ont notamment convenu¹²⁰ de limiter le volume de trafic par des moyens relevant de l'aménagement du territoire. Les communes se sont engagées à examiner la possibilité d'introduire un «indice de génération de trafic» (IGT) de 0,05 dans leurs prescriptions sur les constructions. Un tel indice signifie que seuls peuvent être autorisés les projets qui ne génèrent pas plus de 500 trajets motorisés individuels par jour et par hectare. En outre, une meilleure utilisation des moyens de transport publics, de même que la réalisation de deux bretelles autoroutières supplémentaires, sont à l'étude afin d'améliorer la situation.

L'IGT en tant que «mesure de la charge de trafic», qui intéresse la présente étude, tend à empêcher la réalisation de toute nouvelle installation à forte fréquentation de très grande dimension dans la partie ouest, densément bâtie, de l'agglomération lausannoise. Cette norme a donc un effet similaire aux limitations du nombre de places de stationnement par installation ordonnées ailleurs. Il semble peu probable

¹¹⁸ Stefan Reichen, Neue Parkplatzvorschriften im Kanton Bern, KPG-Bulletin N° 1 + 2/2000, Berne 2000.

¹¹⁹ Art. 53, al. 4 OC: «Des places supplémentaires aux besoins de base sont autorisées si le nombre prévisible de trajets permet de conclure que les prescriptions de la législation sur la protection de l'environnement seront respectées.»

¹²⁰ Convention du 20 novembre 2000 relative aux transports dans l'Ouest lausannois.

que cela permette réellement d'assurer la concordance souhaitée entre les objectifs de l'aménagement du territoire et ceux de la protection de l'air, surtout si la conséquence est un transfert des grandes installations à forte fréquentation vers des zones situées à l'écart des centres de population et des pôles de développement prioritaires.

6.3.3 Modèles de pondération des trajets¹²¹

Le canton de Berne a constaté que, contrairement à la politique officielle en matière d'organisation du territoire, les installations à forte fréquentation ont souvent vu le jour non pas dans les «pôles de développement prioritaires» spécialement désignés à cet effet, mais dans des lieux périphériques proches de bretelles autoroutières et mal desservis par les transports publics. Le marché spécialisé de Lyssach en est un exemple typique. Les principales raisons ne relevaient pas du droit environnemental, mais étaient liées au prix favorable du terrain, à de moindres coûts de viabilisation et à l'absence d'opposition du voisinage. Cette pratique en matière d'implantation a pour effet, comme dans d'autres régions du pays, d'accélérer l'accroissement du trafic et d'aggraver la pollution de l'air. Une meilleure orientation du développement semblait donc indiquée. Le canton de Berne voulait favoriser le regroupement des activités à forte génération de trafic dans des zones propices du point de vue de l'aménagement du territoire. Pour y parvenir, le canton de Berne a

1. révisé ses prescriptions sur le stationnement¹²² et, depuis le 1^{er} mars 2000, traite les «projets de grande envergure» (centres commerciaux, etc.) de manière uniforme sur l'ensemble du canton;
2. étendu à la totalité du territoire cantonal le champ d'application du plan de mesures de protection de l'air;
3. visé, par des «modèles régionaux de pondération des trajets», une harmonisation entre les objectifs de l'aménagement du territoire et les objectifs environnementaux¹²³.

Le «modèle de pondération des trajets» part de l'idée que les améliorations techniques attendues permettront de respecter les objectifs de l'ordonnance sur la protection de l'air même si les prestations de transport (exprimée en voitures de tourisme-kilomètres par jour) augmentent dans tout le canton de Berne de 8% – soit de 1,3 million de voitures de tourisme-kilomètres – d'ici à 2015. Il faut préciser que, dans cette considération, la contribution des grands axes routiers de transit à la pollution de l'air n'est pas incluse, car le canton ou la région ne peut exercer aucune influence sur les types et quantités de production des polluants atmosphériques émis par cette source. Dans le canton de Berne, cette «marge de manœuvre en matière d'assainissement» ainsi calculée prend la forme d'une répartition des contingents de

¹²¹ Cf. Conseil-exécutif du canton de Berne: Plan de mesures de protection de l'air 2000/2015, Mesures P1 et P2; ainsi que: Muggli/von Reding/Hoesli: Loisirs et grandes surfaces: deux générateurs de trafic exigeants pour l'aménagement du territoire et la protection de l'air, Territoire & Environnement, 2000, p. 68.

¹²² Art. 52 ss. OC (révision 1999).

¹²³ Plan directeur 2002 du canton de Berne, Mesure B_01.

trajets en fonction de critères d'aménagement du territoire sur les zones suivantes: un peu plus de la moitié des trajets est réservée à la croissance de base dans tout le canton, le reste aux projets de grande envergure. Une moitié du reste est affectée aux pôles de développement prioritaires cantonaux, l'autre moitié à l'encouragement des centres et des agglomérations (Berne, Bienne, Thoune). Il en résulte une préférence accordée aux pôles de développement prioritaires et aux grands centres, ceux-ci bénéficiant d'une marge de manœuvre plus grande et garantie sur le plan de l'aménagement du territoire et sur le plan juridique pour l'implantation d'installations fortement génératrices de trafic, telles que centres commerciaux, marchés spécialisés et équipements de loisirs. Puisque le modèle de pondération des trajets tient compte aussi de la longueur moyenne des trajets, les installations sises à proximité de pôles d'habitation ou d'activités sont encouragées davantage. Les perspectives d'une bonne desserte de ces installations par les transports publics sont d'autant meilleures, ce qui est d'un apport déterminant pour la politique de protection de l'air. En contrepartie, le modèle de pondération des trajets tolère durant une plus longue période une surcharge limitée de pollution de l'air dans le voisinage des lieux d'implantation. Ceci autorise une prise d'influence sur le choix des lieux d'implantation et, partant, sur les prestations kilométriques ainsi que sur les émissions globales.

La mise en œuvre concrète dans le domaine de l'aménagement du territoire, de même que la gestion des contingents se font par le biais des plans directeurs: le plan directeur régional¹²⁴ définit les lieux d'implantation des installations à forte fréquentation et attribue à ceux-ci les contingents de trajets selon la fonction prévue. Ceci présuppose une évaluation détaillée des emplacements possibles. Dans les projets pilotes pour les régions de Berne et Thoune, cette évaluation des sites a été faite et a conduit à la répartition du contingent régional de trajets sur un nombre d'emplacements régionaux compris entre cinq et dix. Les autorités disposent ainsi de bases sûres pour l'évaluation de l'admissibilité de projets concrets. Les avantages de cette procédure sont évidents: lorsque plusieurs procédures d'autorisation sont menées en parallèle, la vue d'ensemble requise par le plan de mesures de protection de l'air peut être garantie, la procédure est à peu près transparente et offre aux investisseurs une plus grande sécurité de droit une fois les plans établis. On sait que, faute de bases de décision fondées sur une appréciation régionale globale, il y a eu des marchandages dans le cadre des procédures d'autorisation de projets au sujet du nombre concret de places de stationnement. Il va de soi que le modèle régional de pondération des trajets ne permet pas non plus de satisfaire tous les désirs des investisseurs: il faut bien fixer certaines limites à la croissance du trafic.

Selon l'opinion défendue ici, le modèle régional de pondération des trajets est compatible avec la jurisprudence relative à l'ordonnance sur la protection de l'air. Si l'on prend comme critère la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les

¹²⁴ Verein Region Bern: Regionaler Richtplan «Projekt Region Bern», Teil «Einkaufs- und Freizeitstandorte», Beschluss der Delegiertenversammlung vom 17. Dezember 2001; Region Thun-Innertport: Richtplan verkehrsentensive Standorte Region Thun, Thoune juin 2000 (révision en cours).

«sources d'émissions de polluants atmosphériques supérieures à la moyenne», on peut admettre que les art. 11, 12 et 44a LPE, ainsi que les plans directeurs et plans de mesures cantonaux harmonisés les uns aux autres suffisent comme base légale, du moins pour ce qui est des installations de grande envergure génératrices de trafic, comme les centres commerciaux et les marchés spécialisés. Il serait utile d'introduire, dans le droit cantonal sur les constructions, des prescriptions en matière de stationnement qui soient compatibles avec ce dispositif, comme l'a fait le canton de Berne en 1999 dans le cadre de la révision partielle de son ordonnance sur les constructions.

Toutes les questions ne sont cependant pas encore élucidées. Parmi celles discutées actuellement:

1. Qui gère les contingents de trajets? Sous quelles conditions peut-on négocier des contingents de trajets?
2. Comment procéder dans le cas d'installations à forte fréquentation existantes et nécessitant un assainissement?
3. De quelle façon les contingents de trajets attribués sont-ils enregistrés et contrôlés? Quelles sont les sanctions prévues?

On est tenté de chercher les sanctions dans le domaine de mesures de l'art. 12 LPE. Si, en un lieu donné, le contingent de trajets attribué est dépassé en permanence, on ne peut pas fermer pour le restant de l'année les installations responsables de cette situation. Mais il est possible d'actionner des mécanismes prédéfinis capables de ramener le nombre de trajets au niveau requis. Ceci peut se faire par exemple en instaurant une gestion du stationnement ou des mesures destinées à améliorer l'offre des transports publics.

Le modèle de pondération des trajets appliqué postérieurement au marché spécialisé de Lyssach fait appel à des instruments concrets de mise en œuvre¹²⁵. Les trajets supplémentaires justifiés au regard du droit de l'environnement sont spécifiés dans le plan spécial d'affectation. Le contrôle des trajets est confié par contrat aux propriétaires fonciers. Si le nombre maximal de trajets est dépassé, les propriétaires fonciers doivent prendre des mesures de leur propre initiative. Si ces mesures n'apportent pas le résultat escompté, une peine conventionnelle sera prononcée l'année suivante en cas de nouveau dépassement. Si, par la suite, le nombre maximal de trajets n'est toujours pas respecté, des réductions d'activités doivent être envisagées.

Les modèles de pondération des trajets présentent l'avantage que les lieux d'implantation adéquats du point de vue de l'aménagement du territoire sont fixés en concordance avec la marge de manœuvre en matière de protection de l'air. Ce sont donc ces modèles qui répondent actuellement le mieux au souhait d'une meilleure coordination entre la protection de l'air et l'aménagement du territoire. Il reste à déterminer si, à plus long terme, ils satisferont aux exigences en matière d'exé-

¹²⁵ Ecoptima: Fallstudie Lyssach (Standort IKEA), septembre 2001, ch. 3.55.

cution en amont, jusqu'à la procédure d'octroi de permis de construire et jusqu'à la mise en œuvre des contingents de trajets dans le cadre de la police des constructions. Il s'agirait en outre de vérifier que les modèles de pondération des trajets conviennent également aux zones sans trafic d'agglomération performant (RER, etc.). Cet aspect est actuellement examiné dans le canton de Soleure¹²⁶.

6.3.4 Planification positive

Le canton de Saint-Gall connaît actuellement, dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal, un débat sur la manière de préciser les prescriptions en vigueur pour les centres commerciaux (art. 69bis LC-SG)¹²⁷. Le projet de plan directeur 2001 propose, en son chapitre IV.32, d'encourager les sites favorables par des plans d'affectation adéquats et par une préparation sur le plan des équipements, mais aussi de contenir le développement de sites défavorables par des restrictions relevant de l'aménagement du territoire. Concrètement, il est proposé d'admettre, à partir de certaines valeurs seuils de «surfaces attirant beaucoup de public», des «impacts importants sur la structure du milieu bâti, des transports et de l'approvisionnement» au sens de l'art. 69bis LC-SG. De telles installations ne seraient admises que dans les zones désignées dans les plans communaux d'affectation comme «zones d'adéquation G» (lieux destinés à des activités liées à l'approvisionnement de base ou à des centres) ou dans le plan directeur cantonal comme «zones d'adéquation K» (lieux destinés à des activités non liées à l'approvisionnement de base ou à des centres). Le plan directeur définit ensuite des exigences et des procédures pour la délimitation de ces zones d'adéquation¹²⁸. Cette proposition n'a manifestement pas suscité de forte opposition dans la phase participative du projet de plan directeur.

¹²⁶ Mittellandzeitung du 25.5.2002.

¹²⁷ L'art. 69bis LC-SG a la teneur suivante:

¹ Les constructions et installations qui, en raison de leurs dimensions ou de leur importance, ont des répercussions notables sur la structure du milieu bâti, des transports ou de l'approvisionnement dans les communes environnantes, en particulier les centres commerciaux, les installations destinées aux loisirs et les équipements récréatifs, ne sont pas admissibles lorsqu'elles:

- a) sont contraires à l'aménagement local, aux plans régionaux ou aux plans d'ensemble cantonaux;
- b) ont une influence notablement défavorable sur la structure du milieu bâti dans les communes;
- c) compromettent notablement l'approvisionnement des zones bâties en produits d'usage courant;
- d) génèrent un volume de trafic que les routes publiques ne suffisent pas à absorber.

² Elles ne sont admissibles que sur la base de plans d'extension ou d'aménagement, qui doivent définir notamment l'équipement, les dimensions et l'aménagement des constructions et installations.

³ Les constructions et installations d'importance supralocale et à forte fréquentation doivent être aisément accessibles par des moyens de transport publics.

⁴ Les communes concernées disposent d'un droit de recours dans le cadre de la procédure de dépôt de plan et de la procédure d'octroi de l'autorisation de construire au sens de la présente loi.

¹²⁸ Cf. en particulier le chapitre IV.32 du projet de plan directeur du canton de Saint-Gall (www.sg.ch/raumumwelt/richtplan/pdfs/IV32.pdf).

Le concept de sites élaboré par deux étudiants de l'Institut ORL de l'EPFZ est comparable à cette approche saint-galloise. Dans le cadre d'un travail de semestre¹²⁹, David Naef et Matthias Thoma ont développé une méthodologie pour l'élaboration d'un concept de sites. Cette méthodologie est fondée sur des exigences précises en matière de lieux d'implantation d'installations à forte fréquentation et part d'une évaluation des sites à l'échelle cantonale. Au moment de rédiger le présent rapport, ces deux étudiants affinaient leur modèle dans le cadre d'un travail de diplôme, en recourant notamment à des éléments du modèle de pondération des trajets selon le ch. 7.3.3 ci-dessus¹³⁰.

Les planifications positives visent à assurer un réseau de centres établi sous l'angle de l'aménagement du territoire et réduisant l'accroissement des prestations kilométriques, sans qu'il soit fait concrètement référence, comme dans le cas du modèle de pondération des trajets, à une marge de manœuvre précise sur le plan de la protection de l'air. Il est néanmoins impossible de fournir une preuve quantitative de la manière dont les planifications positives permettent d'assurer à plus long terme le respect des valeurs limites d'immissions de l'OPair dans une zone.

6.3.5 Instruments économiques d'incitation

Dans certains cantons, notamment Zurich, une réflexion a été lancée au sujet des instruments économiques d'incitation envisageables pour la réalisation de places de stationnement¹³¹ et capables de contribuer à orienter dans la direction souhaitée le développement de la politique d'aménagement du territoire. Il a ainsi été proposé de percevoir sur les installations à forte fréquentation des taxes d'incitation en fonction du nombre de places de stationnement nécessaires: plus une installation est périphérique, plus le nombre de places de stationnement nécessaires est élevé et plus le montant des taxes à verser est important. Les contributions perçues seraient affectées spécifiquement à des mesures infrastructurelles pour le trafic individuel motorisé, les transports publics et le trafic lent. Jusqu'à présent, de telles taxes incitatives, limitées à un canton, n'ont pas été poursuivies, faute d'acceptation politique et en raison de leur utilité contestée¹³².

6.3.6 Résultat

Cette brève présentation des modèles de coordination fait ressortir les caractéristiques principales suivantes:

¹²⁹ David Naef/Matthias Thoma: Standortkonzept Publikumsintensive Einrichtungen, Semesterarbeit am ORL-Institut der ETHZ, juillet 2001. Ce travail de semestre est développé pour constituer un travail de diplôme pour janvier 2002 et testé sur le plan pratique à travers l'exemple du quartier de Zurich-Ouest.

¹³⁰ Le travail de diplôme Naef/Thoma sera disponible après son approbation par la direction de l'ORL, vraisemblablement à partir d'avril 2002.

¹³¹ Cf. Territoire & Environnement, 2000, p. 68 ss.

¹³² Proposition du Conseil d'Etat zurichois selon la NZZ du 9.2.2001.

- L'«application flexible des limitations d'émissions plus sévères» et les «limitations des trajets en vertu de la police des constructions» selon les ch. 7.3.1 et 7.3.2 du présent rapport restent fondées sur une évaluation de cas en cas de projets finis dans le cadre d'une EIE et d'une série de mesures fixées à ce stade seulement en vue de limiter plus sévèrement les émissions.
- Les modèles de pondération des trajets ainsi que les planifications positives se prononcent non seulement sur des projets finis, mais à un stade plus précoce, sur les lieux d'implantation possibles. Par souci de coordination avec la protection de l'air, des exigences sont formulées en ce qui concerne les sites d'implantation sous l'angle de l'aménagement du territoire. Ces exigences sont finalement traduites dans une planification positive à l'échelon des plans directeurs et, le cas échéant, des plans d'affectation. Cette évaluation des sites d'implantation possibles confère plus de poids aux impératifs de l'aménagement du territoire et du droit environnemental et, en contrepartie, donne aux promoteurs et investisseurs une plus grande sécurité dans la planification. Les évaluations de sites d'implantation possibles sous l'angle de l'organisation de l'Etat peuvent être considérées comme des interventions étatiques dirigistes, mais il ne faut pas oublier qu'en raison du volume de trafic qu'elles génèrent, les installations de grande envergure à forte fréquentation nécessitent toujours d'importants préinvestissements infrastructurels des pouvoirs publics et, par conséquent, ne sont guère réalisables par des particuliers¹³³.
- Seul le «modèle de pondération des trajets» selon le ch. 7.3.3 du présent rapport prescrit non seulement des lieux d'implantation appropriés, mais aussi des limites fixes en matière d'exploitation sous la forme de contingents de trajets. De telles limites à la production de polluants atmosphériques sont importantes pour démontrer, comme l'exigent les art. 44a LPE et 32 OPair, le respect des objectifs de protection de l'air. Ils ont cette faiblesse d'exclure les polluants atmosphériques des axes routiers de transit.

6.4 Exigences du droit sur la protection de l'air et sur l'aménagement du territoire applicables aux installations à forte fréquentation

Les installations à forte affluence doivent être définies ici en recourant à la notion d'«usage public accru» du réseau routier public (ch. 5.1.5 du présent rapport).

Les exigences en matière d'aménagement du territoire posées à une partie ou à la totalité des installations à forte affluence peuvent varier d'un canton à l'autre (ch. 5.2.1 du présent rapport). Compte tenu de notre système fédéraliste, il n'est pas possible de résumer les exigences que pose effectivement aux installations à forte

¹³³ Le projet de marché spécialisés IKEA à Dietikon ZH (Limmattal) en est un exemple. Le site choisi par l'entreprise paraît inadéquat, à moins d'investissements substantiels dans les transports publics. Les décisions sur la mise en zone et le permis de construire n'ont pas encore été prises. Cette problématique est traitée en détail dans l'étude de cas Ernst Basler und Partner: Dietikon/Spreitenbach, septembre 2001.

affluence le droit (fédéral et cantonal) de l'aménagement du territoire sans une vue d'ensemble qui dépasserait le cadre du présent rapport. Voyons tout de même quelques-unes des exigences fréquemment posées:

1	Assurer une desserte suffisante par rapport au volume de trafic attendu	Les exigences sont très variables d'un canton à l'autre. Tous les cantons n'exigent pas une desserte par les transports publics, ni même une qualité minimale de la desserte.
2	Ne pas compromettre la structure régionale d'approvisionnement	Cette exigence est généralement formulée de manière abstraite. Elle est en tout cas difficile à concrétiser, car dans un monde de mobilité de masse, tout changement structurel du commerce de détail ne concerne pas seulement certaines installations et ne peut être orienté que très difficilement par l'aménagement du territoire.
3	Attribuer à un certain centre existant ou désigné du point de vue de l'aménagement du territoire	Si certains cantons songent ici à une planification positive (cf. projet de plan directeur du canton de Saint-Gall) ou pratiquent déjà une telle planification (modèle bernois de pondération des trajets, réserves liées au plan directeur à partir de certaines valeurs seuils dans le canton d'Argovie, pour les installations d'importance régionale dans le canton de Soleure), d'autres formulent cette exigence de façon abstraite (p. ex. LATC-LU, projet de plan directeur du canton de Fribourg, mais aussi OC-BE)
4	Ne pas porter atteinte à des zones habitées proches	On pense ici tout particulièrement aux domaines de la protection contre le bruit et de la protection de l'air, déjà régis concrètement par la législation fédérale sur la protection de l'environnement.

La législation fédérale sur la protection de l'air pose les exigences suivantes:

5	Les émissions polluantes doivent être réduites, en vertu du principe de prévention, dans la mesure que permettent l'état de la technique, les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable	Dans les zones concernées par les plans de mesures, les limitations préventives des émissions et les limitations plus sévères des émissions vont de pair.
6	Dans les zones où la pollution de l'air est excessive, des limitations plus sévères des émissions doivent être ordonnées, indépendamment de leur caractère économiquement supportable	Ceci se fait soit lorsqu'une seule installation entraîne des émissions supérieures à la valeur limite d'immissions – par décision de cas en cas, soit lorsque plusieurs installations sont sources d'émissions ou lorsqu'il s'agit d'infrastructures de transport, par des limitations d'émissions plus sévères ordonnées de façon coordonnée et dans le respect de l'égalité des charges dans le cadre d'un plan de mesures, ou par un raccourcissement des délais (art. 32 OPair).

En combinant les deux systèmes – objectifs et normes –, on obtient les exigences suivantes:

7	Les installations à forte fréquentation doivent être – en fonction du volume de trafic attendu – implantées dans des lieux proches de grands centres de population et équipés de façon optimale pour les transports publics et le trafic privé.	Vu qu'il s'agit d'une stratégie d'optimisation, seul entre en ligne de compte, pour la détermination des emplacements, un processus de planification fondé sur des critères clairs et transparents. Les modèles à ce sujet sont présentés sous le ch. 7.3. du présent rapport. Le plan directeur 2002 et le plan de mesures de protection de l'air 2000/2015 du canton de Berne, ou encore le projet de plan directeur 2001 du canton de Saint-Gall, proposent des instruments concrets de mise en œuvre.
8	Les émissions de polluants atmosphériques doivent être limitées pour chaque installation dans le cadre de prévisions d'émissions effectuées pour toute l'agglomération et sur une période prolongée.	Pour l'instant, seul le « modèle de pondération des trajets » du Plan directeur 2002 / Plan de mesures 2000/2015 du canton de Berne peut être considéré comme un modèle de limitation concrète des émissions de polluants atmosphériques. Ce modèle fait directement référence à la marge de manœuvre en matière de protection de l'air concernant le transport individuel motorisé.

7 Résultats des études

7.1 Quels sont les effets de la politique de protection de l'air ?

Si, dans les années septante, les normes cantonales en matière d'aménagement du territoire concernant la construction de centres commerciaux étaient destinées principalement à assurer l'approvisionnement de la population non motorisée et à financer les équipements de desserte nécessaires¹³⁴, les impératifs de la protection de l'environnement (air et bruit) sont passés au premier plan dans les années quatre-vingts. Vu le manque de coordination avec l'aménagement du territoire, les faiblesses institutionnelles de l'aménagement du territoire lui-même et les déficiences de l'exécution, les nouvelles normes de droit environnemental avaient toutefois peu d'influence sur le développement territorial. Pendant longtemps, les normes environnementales ont cependant été les seules règles appliquées à l'échelle suisse pour limiter la dimension des installations à forte fréquentation. Elles n'ont, à elles seules, empêché la réalisation d'aucune installation. C'est le boom actuel des formes nouvelles d'exploitation, de plus en plus souvent combinées avec des activités de loisirs, de même que la croissance accélérée de la mobilité liée aux loisirs¹³⁵, qui ont entraîné une surcharge chronique des réseaux routiers, principalement dans les agglomérations. Cette surcharge a soulevé la question de savoir s'il ne serait pas dans l'intérêt général – donc aussi dans celui des investisseurs – d'axer le choix des lieux d'implantation des installations à forte fréquentation sur l'aménagement du territoire.

7.2 Aucun conflit entre la protection de l'air et l'aménagement du territoire

Etant donné que la législation sur l'aménagement du territoire mentionne aussi la qualité de l'environnement dans son système d'objectifs et que la législation sur la protection de l'air ne prévoit pas de mesures systématiques dans les régions où la pollution est excessive, il ne peut y avoir – si l'exécution est correcte – de conflit entre ces deux domaines du droit. Le fait qu'il faille tenir compte d'intérêts divers ne peut être considéré comme un conflit entre deux lois. Une harmonisation mutuelle par la voie législative est donc superflue.

7.3 Les instruments peuvent et doivent être harmonisés

Les problèmes surgissent surtout lorsque les instruments prévus par les législations sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'air ne sont pas utilisés de

¹³⁴ Cf. Peter Saladin, *Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Einkaufszentren*, ZBI 77 1976, p. 89 ss.

¹³⁵ ODT/OFS: *La mobilité en Suisse, Résultats du microrecensement 2000 sur le comportement de la population en matière de transports*, Berne 2002.

façon coordonnée. C'est par exemple le cas lorsque les capacités des zones à bâtir¹³⁶ ne sont alignées ni sur les capacités de l'infrastructure de transport, ni sur la marge de manœuvre en matière de protection de l'air, contrairement à l'art. 3, al. 3, let. b LAT. Les prescriptions sur les zones, qui définissent généralement, pour chaque zone d'activité, des installations à forte fréquentation d'une certaine dimension comme étant conformes à la zone, sont sur le fond contraires au droit fédéral, puisqu'elles ne peuvent prouver le respect de l'art. 3 LAT et des art. 2 et 3 OAT. Mais la coordination doit aussi être qualifiée de déficiente lorsque les mesures visant à limiter plus sévèrement les émissions dans un plan de mesures se limitent purement et simplement, dans les cas particuliers, à des réductions schématiques du nombre de places de stationnement ou à d'autres mesures du même type.

Ici se pose la question de savoir si le plan de mesures selon l'art. 44a LPE, visant à imposer la coordination, ne pourrait pas être intégré directement dans le plan directeur cantonal – ce serait en quelque sorte la variante de coordination la plus radicale¹³⁷. La diversité des bases légales et la nature juridique différente de ces deux instruments de planification s'y opposent. En outre, le plan de mesures n'est pas un «plan d'aménagement» car il ne traite pas seulement de mesures spatiales liées à la protection de l'air. A l'instar de la planification financière et du programme de législature, le plan de mesures a plutôt la nature d'un programme politique. Ces programmes doivent certes être harmonisés avec le plan directeur, mais ils ne se prêtent pas à une intégration dans le plan directeur¹³⁸. L'aménagement du territoire n'est pas la planification «suprême» de l'Etat, mais celle qui traite de la ressource «territoire».

7.4 La coordination favorise la consistance juridique des autorisations

La coordination optimale entre les plans de mesures selon l'art. 44a LPE et les plans directeurs aide les autorités et les investisseurs à donner aux projets des bases qui

¹³⁶ Pour une analyse détaillée des raisons pour lesquelles les communes suisses ont manifestement des difficultés à définir la dimension des zones à bâtir en conformité avec le droit fédéral: Bertschi Martin, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Thèse Zurich 2001.

¹³⁷ La comparaison avec la coordination des procédures s'impose: un «modèle de concentration» a été choisi par la Confédération, modèle qui – aux fins de la coordination formelle et matérielle des procédures d'autorisation – regroupe toutes les compétences auprès d'une autorité de première instance chargée de l'octroi des autorisations de construire (loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans, message FF 1998 2221).

¹³⁸ La ville de Thoun a tenté, dans son plan directeur d'urbanisation 1999, d'utiliser la planification directrice communale comme programme politique: «Le plan directeur d'urbanisation fait état des projets devant contribuer au développement futur de la ville. Il est un instrument de coordination. Il définit pour les 15 prochaines années qui doit prendre quelles mesures, avec qui, à quel moment, pour quel coût et dans quel but...». Le plan directeur englobe non seulement les politiques sectorielles ayant des effets sur l'organisation spatiale, mais aussi les aspects culturels, sociaux, etc. Il ne s'agit manifestement pas d'un plan conforme à la loi sur l'aménagement du territoire.

tiennent compte suffisamment tôt des exigences d'aménagement du territoire et de protection de l'air posées à un lieu d'implantation donné. De la sorte, les projets de grandes installations à forte fréquentation peuvent d'emblée, dans ces lieux, être conçus de manière à pouvoir aussi être réalisés. La coordination contribue donc à la sécurité du droit, ce qui a aussi pour conséquence de diminuer la fréquence des recours ou, tout au moins, leurs chances de succès. Ceci vaut également pour le droit de recours des associations prévu par l'art. 55 LPE, qui a joué ces dernières années un rôle important en ce qui concerne les installations à forte fréquentation.

7.5 Evaluation des modèles de coordination proposés

Les modèles de coordination sont en cours d'élaboration dans les cantons. Vu que les tâches de coordination concernent essentiellement les agglomérations, la Confédération prêtera son concours aux efforts visant la réalisation des objectifs de sa politique des agglomérations¹³⁹. Au moment de rédiger le présent rapport, l'intérêt se concentre sur les modèles bernois et saint-gallois, fondés sur la planification directrice. Le plus développé est le modèle bernois de « pondération des trajets ». Il semble avoir ses limites dans les zones d'agglomération où il n'existe aucun système de transport public performant. C'est dans la zone desservie par le RER que ce modèle fonctionne le mieux, là où les axes de sortie d'agglomération parallèles aux axes routiers principaux sont dotés de stations et d'arrêts et où les installations à forte fréquentation peuvent être implantées dans des lieux desservis de manière optimale aussi bien par les transports publics que par le trafic privé.

Ces deux modèles de coordination présupposent par ailleurs que le plan directeur cantonal pose des exigences de site, voire désigne des lieux d'implantation au sens d'une planification positive.

¹³⁹ Politique des agglomérations de la Confédération, Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001: les mesures « Harmonisation aménagement du territoire / protection de l'environnement » (ch. 8.1.3.) et « Soutien accru et simplification de la mise en œuvre » vont dans cette direction.

8 Recommandations

Le présent rapport met en évidence une série de lacunes au niveau de l'exécution dans la coordination entre le droit de l'aménagement du territoire et le droit de la protection de l'air, lacunes qui – dans certains cas – peuvent conduire à des résultats contre-productifs, voire contraires au droit. Pour combler ces lacunes, il y aurait lieu de prendre les mesures suivantes:

8.1 Aides à l'exécution pour coordonner l'aménagement du territoire et les plans de mesures

Les expériences faites dans les cantons en vue d'une application coordonnée de la législation sur l'aménagement du territoire et les plans de mesures de protection de l'air (cf. ch. 7.3 de ce rapport) devraient être regroupées et publiées dans des instructions¹⁴⁰.

Ces instructions devraient être fondées sur les principes suivants:

- Le droit de l'environnement impose aux cantons des objectifs et des principes, ainsi que des normes et des procédures. Dans les domaines qui nous intéressent ici, leur exécution est en revanche l'affaire des cantons. Il règne la plus grande liberté méthodologique dans l'élaboration des plans de mesures. Mais la Confédération pourrait publier des recommandations utilisant des méthodes éprouvées¹⁴¹.
- A l'exception des secteurs désignés expressément comme étant du ressort de la Confédération (en particulier les grandes infrastructures de transport et du domaine énergétique), l'aménagement du territoire est l'affaire des cantons. En vertu des art. 8 LAT et 5 ss. OAT, la Confédération peut cependant exiger, à l'approbation du plan directeur, que celui-ci comporte des indications sur le besoin de coordination et les modalités de coordination avec la protection de l'air. Les directives de l'Office fédéral du développement territorial concernant la planification directrice cantonale n'imposent pas encore une telle démonstration¹⁴². Elles doivent être adaptées en conséquence.

8.2 Instructions pour évaluer les conséquences environnementales (bruit, pollution de l'air) de l'extension de zones à bâtir (niveau des plans d'affectation)

Pour l'instant, il n'existe encore pas de directives permettant une évaluation des conséquences environnementales de l'agrandissement des capacités de certaines

¹⁴⁰ Il serait précieux de disposer d'une meilleure connaissance de la pratique des cantons en ce qui concerne la prescription de limitations plus sévères des émissions pour des installations à forte affluence dans les zones concernées par les plans de mesures.

¹⁴¹ Cf. OFEFP: Golf: Aménagement du territoire – Paysage – Environnement, Recommandations, Berne 1995.

¹⁴² Office fédéral de l'aménagement du territoire: Le plan directeur cantonal – Guide de la planification directrice, Directives en vertu de l'art. 8 OAT, Berne 1997.

zones à bâtir. Les travaux d'élaboration d'un manuel de l'Office fédéral du développement territorial à ce sujet ont été provisoirement suspendus, pour diverses raisons. L'absence d'instructions s'avère être une lacune, car ce n'est souvent qu'au stade des projets concrets que l'on se rend compte qu'une certaine affectation d'un terrain conforme à la zone – par exemple un centre commercial ou un centre de loisirs dans une zone industrielle en vertu de la loi zurichoise sur l'aménagement du territoire et les constructions – n'est absolument pas réalisable pour des raisons ayant trait à la desserte par les moyens de transport et à la protection de l'environnement.

Certaines approches à ce sujet existent au sein de l'administration du canton de Berne¹⁴³. On peut supposer que, relativement aux art. 3 et 47 OAT, d'autres cantons ont mis en place une pratique adéquate qui, bien que non encore documentée, pourrait servir de base à de telles instructions.

8.3 Nouvelles prescriptions sur la coordination entre les plans de mesures et les plans directeurs

L'art. 3, al. 3, let. b LAT, et les art. 2 et 3 OAT obligent à faire concorder les planifications relevant de la loi sur l'aménagement du territoire avec les plans de mesures selon l'art. 44a LPE. Etant donné que, dans la pratique, cette tâche n'est exécutée qu'avec retard¹⁴⁴, il faut se demander si cette tâche ne devrait pas être explicitée dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et, le cas échéant, dans l'ordonnance sur la protection de l'air.

La diversité fédéraliste qui apparaît dans l'exécution a été voulue par le législateur. Sinon, il n'aurait pas confié cette exécution aux cantons. Ce fédéralisme dans l'exécution trouve toutefois sa limite lorsque la législation matérielle sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement n'est pas appliquée¹⁴⁵, par exemple en raison de contradictions entre les objectifs de l'aménagement du territoire et ceux de la protection de l'air. Une telle conclusion se conçoit parfois dans le domaine des installations à forte fréquentation. Il est donc non seulement admissible, mais indispensable que la Confédération précise ses ordonnances en la matière.

¹⁴³ Le « Tropfenmodell » développé dans le cadre de la planification directrice de l'agglomération bernoise représente une approche possible.

¹⁴⁴ Cf. ch. 4.3.3 du présent rapport.

¹⁴⁵ Un problème similaire existait au sujet de la coordination des procédures. Se fondant directement sur le droit fédéral, le Tribunal fédéral a obligé les cantons, en dépit de leur compétence pour régler la procédure, à une coordination minimale, faisant valoir qu'à défaut de cette coordination minimale, le droit matériel sur la protection de l'environnement ne serait pas appliqué: cf. VLP/ASPAN Zur Koordinationspflicht der kantonalen Behörden bei umweltrechtlichen Bewilligungsverfahren, Informationen der Dokumentationsstelle n° 6/1990; en outre: Arnold Marti: Zum Inkrafttreten des Bundeskoordinationsgesetzes und weiteren Neuerungen im Bereich des Umwelt-, Bau- und Planungsrechts, URP/DEP 2000, p. 291.

9 Bibliographie

- ANALYSES DE CAS MENÉES DANS LE CADRE INTERNE À L'ADMINISTRATION SUR
MANDAT DE L'OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL:
PLANTEAM S: Synopsis zu den Fallanalysen zu Anlagen mit grossem
Publikumsverkehr, octobre 2001
ECOPTIMA: Lyssach (Standort IKEA), septembre 2001
Ernst BASLER und Partner: Dietikon / Spreitenbach, septembre 2001
PLANTEAM S: Fachmarkt Meierhöfli Emmen, septembre 2001
PLANTEAM S: MaxX Multiplexkino Emmen, septembre 2001
PLANTEAM S: IKEA Pratteln, septembre 2001
STRITTMATTER und Partner: Säntispark/St. Gallen-West, septembre 2001
BÜHLMANN Lukas: Verbindlichkeit und Wirkung von Richt- und Sachplänen, in
URP/DEP 2001 391
COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL: La cohérence des activités de l'Etat:
l'exemple de la mise en œuvre de la politique de protection de l'air, FF 1994 V
835
CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE ZURICH: Raumplanungsbericht 2001: Bericht des
Regierungsrates an den Kantonsrat vom 24. Oktober 2001
CONSEIL FÉDÉRAL: Politique des agglomérations de la Confédération, Berne 2001
CONSEIL FÉDÉRAL: Rapport sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la
Confédération et les cantons, FF 1999 6983
CONSEIL-EXÉCUTIF DU CANTON DE BERNE: Plan de mesures de protection de l'air
2000/2015, Berne 2001
CREDIT SUISSE ECONOMIC RESEARCH & CONSULTING: Le marché immobilier suisse en
2002
DÉPARTEMENT DES TRAVAUX PUBLICS DU CANTON D'ARGOVIE: Einkaufszentren und
Fachmärkte, Vollzugshilfe für die Richt- und Nutzungsplanung, Aarau juin 2001
FEDDERSEN&KLOSTERMANN/PLAREL SA/TRANSITEC INGÉNIEURS: Etude
d'aménagement du territoire de l'Ouest lausannois, avant-projet (document de
synthèse), septembre 2001
GATTI SUSANNE: La nouvelle génération des plans directeurs cantonaux, in
Raum&Umwelt 2001 S, 34
KOMMENTAR RPG
KOMMENTAR USG
LENDI Martin: Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 37 BV
LORETAN Theo: Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen
Vorschriften im Bereich Luftreinhalte, in URP/DEP 1998 pp. 406 ss.
MADER Luzius: Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu
umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, in
URP/DEP 2000 p. 105
OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES FORÊTS ET DU PAYSAGE/OFFICE FÉDÉRAL
DE LA STATISTIQUE: L'environnement en Suisse, chapitre 12 Air et chapitre 25
Transports
OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE/OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT
TERRITORIAL: La mobilité en Suisse – Résultats du microrecensement sur le
comportement de la population en matière de transports, Berne 2001
PLANS DIRECTEURS ET PROJETS DE PLANS DIRECTEURS des cantons d'Argovie (1996),
Berne (2002), Fribourg (2001), Grisons (2001), Lucerne (1998), Soleure (2000),
Saint-Gall (2002), Zurich (1995)

- REGION THUN-INNERTPORT: Richtplan verkehrsintensive Standorte Region Thun, Thoune juin 2000
- SALADIN Peter: Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Einkaufszentren, in ZBl 77 1976 pp. 89 ss.
- SPILLMANN Werner: Schwächen Nachhaltigkeitskonzepte den Umweltschutz? Eine Analyse am Beispiel des Verkehrs, in URP/DEP 2000 p. 187
- VEREIN REGION BERN: Regionaler Richtplan «Projekt Region Bern», Teil «Einkaufs- und Freizeitstandorte», Mitwirkungsunterlage vom Juni 2001
- WALKER Urs: Rechtsprechung zur Luftreinhalteverordnung – eine Zwischenbilanz, in Raum&Umwelt 1994 pp. 15 ss.
- WALKER Urs: Jurisprudence sur la protection de l'air: un bilan intermédiaire, Territoire & Environment 1994