

Zeitschrift:	Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale
Herausgeber:	Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner
Band:	- (2025)
Heft:	3
Artikel:	Les plans d'affectation, de la genèse au purgatoire
Autor:	Besse, Marc-Olivier
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-1090087

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 24.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Les plans d'affectation, de la genèse au purgatoire

MARC-OLIVIER BESSE

Docteur en droit, avocat au barreau,
chargé de cours aux Universités
de Lausanne et Fribourg



[ILL. 1]

[ILL. 1] Bulle, rue de Gruyères, 1903,
Constitution d'une nouvelle avenue en
alignement sur la zone agricole.
(Source : Morel Musée gruérien Bulle DR,
Photo : C. Morel)

Instrument central du droit de l'aménagement du territoire, le plan d'affectation est le fruit d'un long processus de maturation. Conçu pour répondre à des besoins variés et juguler des problèmes qui n'ont cessé d'évoluer au fil du temps, son existence a été consacrée, en droit fédéral, il y a un demi-siècle à peine. Quelles sont les origines du plan d'affectation et à quels défis cet outil est-il confronté ? Panorama et esquisse de réponses.

Des règles de police au plan d'alignement

Au plan fédéral, l'obligation d'aménager le territoire en recourant, notamment, à des plans d'affectation, a été posée pour la première fois par la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT).

Cet instrument – relativement récent dans le paysage juridique suisse – est cependant l'héritier de réglementations qui ont été progressivement développées, aux niveaux cantonal et communal, au cours des décennies précédentes.

Si l'on cherchait une genèse, elle se situerait sans doute au XVIII^e siècle, dans les règles destinées à prévenir des dan-

gers ou des nuisances qu'un bâtiment pouvait causer. On parlait alors de règles de police, notamment axées sur l'hygiène publique ou la prévention des incendies.

L'alignement a été le premier instrument à esquisser une structuration de l'espace urbain. Apparu au début du XIX^e siècle, cet outil permettait, d'une part, de délimiter ce qui était de la compétence de l'autorité de ce qui était du ressort des privés et, d'autre part, de tracer des routes dans le bâti existant. Indirectement, il permettait aussi d'imposer un ordonnancement régulier des façades. Il ne s'agissait toutefois pas d'un outil de planification prospective.

Alors que le droit de propriété avait jusqu'alors un caractère quasi sacré, certaines restrictions, notamment relatives à la dimension, au type d'utilisation et au style architectural des constructions, ont également commencé à faire leur apparition à cette période, dans le contexte de l'extension des villes.

[ILL. 1]

Du plan d'extension au plan d'affectation

À la fin du XIX^e siècle, le besoin d'instruments de planification prévisionnels a commencé à se faire sentir pour gérer l'expansion urbaine. C'est à cette époque qu'a germé l'idée de passer d'une réglementation des bâtiments individuels à une planification de périmètres. Les premiers plans d'extension – délimitant de nouveaux terrains constructibles, planifiant l'équipement de ceux-ci et fixant certaines règles de construction – ont alors vu le jour. Certaines communes ont commencé à définir des zones, notamment afin de dissocier les bâtiments selon leur hauteur ou selon le degré d'utilisation du sol.

Le zonage s'est perfectionné au cours des décennies suivantes. D'abord cantonné à certaines villes, son usage s'est progressivement étendu aux espaces moins urbanisés. La nécessité d'appréhender le territoire dans sa globalité s'est peu à peu imposée dès le milieu du XX^e siècle, conduisant à un changement de paradigme. D'une part, les plans ne pouvaient plus se borner à accompagner l'extension des localités ; ils devaient aussi organiser l'usage de l'espace disponible, en limitant la taille des zones à bâtir afin de préserver d'autres intérêts. D'autre part, leur portée ne pouvait plus se limiter aux seuls aspects urbanistiques ; ils devaient intégrer d'autres politiques sectorielles ayant un impact sur l'organisation spatiale. C'est à cette époque que l'aménagement du territoire s'est imposé comme une tâche publique.

En 1969 a été introduite, dans la Constitution fédérale, la première disposition traitant de l'aménagement du territoire. Dans son sillage, la loi fédérale a été adoptée dix ans plus tard. Cette loi élargit le spectre des buts à atteindre et introduit l'obligation d'affecter l'ensemble du territoire en recourant, au minimum, aux trois zones «de base» décrites dans la loi : zone à bâtir, zone agricole et zone à protéger. La LAT définit également les instruments juridiques à disposition, dont les plans d'affectation.

Le plan d'affectation, dans sa forme actuelle, règle le mode et la mesure de l'utilisation du sol de façon contraignante, tant pour les autorités que pour les particuliers, en procédant par zones. Il peut se décliner sous diverses formes et recevoir différentes dénominations selon les cantons. Un plan d'affectation peut régir le territoire entier d'une ou de plusieurs communes ou un périmètre plus limité ; il peut fixer des règles générales ou beaucoup plus précises, voire être adopté afin d'intégrer un projet particulier. Il concrétise les plans directeurs et sa mise en œuvre s'opère au travers des permis de construire. [ILL. 2]

Du plan d'affectation au plan d'affectation 2.0

Le droit de l'aménagement du territoire est à la croisée d'influences de toutes sortes : sociales, économiques, géographiques et politiques notamment. Les besoins auxquels il doit répondre évoluent constamment et, dans ce contexte mouvant, le système de planification est au cœur de nombreuses réflexions.

La répartition des compétences entre les divers échelons institutionnels fait régulièrement l'objet de discussions. D'aucuns plaident en faveur de l'attribution de compétences supplémentaires à la Confédération, afin que celle-ci puisse régler avec effet obligatoire certaines questions qui nécessiteraient une coordination supracantonale, voire internationale. Le contenu toujours plus diversifié et détaillé des plans directeurs répond également à ce besoin de coordination à une échelle plus large que le territoire communal. Ce processus de «fuite vers les plans directeurs» soulève toutefois plusieurs problèmes, car ces plans suivent généralement une procédure moins démocratique que les plans d'affectation et échappent à tout contrôle juridictionnel direct de la part des particuliers. Par conséquent, les droits de ceux-ci sont, de fait, restreints par un instrument qui ne présente pas des garanties équivalentes à celles qu'offre le plan d'affectation.

Parmi les critiques visant plus spécifiquement les plans d'affectation figure la perception de ceux-ci comme des instruments manquant de souplesse. D'aucuns estiment que ces plans ne devraient plus fixer de règles d'affectation abstraites et rigides, telles que les distances, les hauteurs ou les coefficients d'utilisation ; ils devraient se limiter à fixer des principes de planification ou comporter des représentations imagées traduisant des intentions d'aménagement. Pour éviter que les propriétaires ne fassent un mauvais usage de la liberté plus grande qui leur serait accordée au stade de la réalisation, la procédure d'autorisation de construire devrait être adaptée : chaque projet de construction devrait être soumis à un comité composé de professionnels de l'urbanisme et de représentants de l'autorité exécutive, et remporter l'adhésion des uns et des autres pour obtenir le permis de construire.

Par ailleurs, de plus en plus de voix s'élèvent pour dénoncer le fait que cet instrument, conçu pour encadrer le développement de l'urbanisation, est mal adapté à la mise en œuvre de la politique actuelle en matière de planification, qui se caractérise par l'objectif d'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (c'est-à-dire la restructuration des zones à bâtir existantes afin de permettre une utilisation plus intensive – mais néanmoins qualitative – de celles-ci). Les plans d'affectation détaillés – dont le périmètre peut être défini en fonction d'intentions constructives concrètes et qui peuvent tenir compte des spécificités locales – se prêtent mieux à cet exercice. Ils posent toutefois d'autres problèmes : en se focalisant sur des enjeux de proximité, leurs auteurs peuvent perdre de vue la cohérence à plus large échelle, au risque d'engendrer une planification fragmentée, menée au coup par coup.

Au nombre des sujets de discussion les plus sensibles figure également la question des méthodes à mettre en œuvre pour inciter les propriétaires à activer les droits que leur confèrent les plans d'affectation. En effet, ceux-ci permettent de concrétiser divers objectifs d'intérêt public, mais leur réalisation est tributaire de la volonté des propriétaires, dès lors que les plans ne produisent qu'un effet négatif : les propriétaires restent libres de faire usage ou non des droits conférés. La liberté des propriétaires fonciers est protégée par la garantie de la propriété ; elle ne saurait donc être bafouée.

[ILL. 2] Genève, plan général d'agrandissement de la ville sur les deux rives du Rhône, Léopold Stanislas Blotnitzki (1817–1879), République et Canton de Genève, collections du centre d'iconographie de la Ville de Genève. Le plan de 1858 établit, à l'emplacement des anciennes fortifications, une nouvelle configuration pour le quartier des Tranchées./
Genf, Plan der Stadterweiterung an beiden Ufern der Rhone, Léopold Stanislas Blotnitzki (1817–1879), Kanton Genf, Sammlung des Zentrums für Ikonografie der Stadt Genf/Ginevra, piano generale di ampliamento della città su entrambe le sponde del Rodano, Léopold Stanislas Blotnitzki (1817–1879), Repubblica e Cantone di Ginevra, collezioni del centro d'iconografia della Città di Ginevra
(Source : Collections du centre d'iconographie de la Ville de Genève)



Cependant, elle tend à s'éroder progressivement, notamment dans un contexte où la nécessité de rationaliser l'usage du sol devient de plus en plus pressante.

Du point de vue procédural, le processus d'adoption des plans d'affectation est largement perçu comme lourd – parfois excessivement – et peu réactif face aux besoins des collectivités et des particuliers. Certaines lois cantonales ont tenté de résoudre ce problème en proposant des procédures simplifiées pour certains plans, ou en couplant des étapes successives du processus (par exemple le plan d'affectation et l'autorisation de construire).

Du purgatoire à la rédemption

Les mesures à mettre en œuvre pour adapter la forme ou le contenu des plans méritent réflexion et débat, les critiques formulées n'étant pas dépourvues de pertinence. Cela étant, les attentes exprimées sont parfois antinomiques : ainsi, on ne peut pas à la fois souhaiter une procédure d'adoption allégée et une implication plus large de la population dans le processus. On ne peut pas à la fois vouloir que les plans d'affectation puissent être adaptés rapidement aux souhaits des constructeurs et espérer qu'ils garantissent une sécurité juridique aux propriétaires.

Une chose est sûre : le plan d'affectation a fait ses preuves et reste un instrument juridique particulièrement bien conçu. Il joue un rôle de pivot indispensable entre les lois, la planification directrice et les autorisations de construire. Il incarne l'étape charnière qui permet de pondérer, de synthétiser et de traduire dans l'espace, avec un effet contraignant, les intérêts découlant d'une diversité de législations (aménagement du territoire, routes, protection de la nature et de l'environnement, protection du patrimoine, forêt, agriculture, énergie, transports, etc.). Sa procédure d'adoption permet aux propriétaires d'exercer leur droit d'être entendu, à la population son droit de participation, et aux autorités communales et cantonales les prérogatives qui sont les leurs en matière d'aménagement au sens large. L'ensemble est ancré dans le cadre de l'État de droit, des garanties démocratiques, et dans le système fédéraliste.

Le plan d'affectation ne doit donc pas être hâtivement voué aux gémonies, mais il est nécessaire de s'interroger sur la manière dont il pourrait évoluer afin de continuer à répondre aux défis de l'aménagement du territoire contemporain. Entre le cadre hérité du passé et les attentes nouvelles, il traverse aujourd'hui une forme de purgatoire, en quête d'une rédemption institutionnelle qui le fera à nouveau apparaître comme l'instrument essentiel qu'il fut dès le commencement.



[ILL. 2]

LITTÉRATURE

- Lukas Beck/Reto Nebel, *Eine neue Generation der kommunalen Nutzungsplanung?* PBG aktuell 2/2016, p.5 ss
- Lukas Beck/Jonas Hunziker/Andrea Meier/Matthias Thoma, *Eine neue Generation der Nutzungsplanung – Ansätze für die Weiterentwicklung im Zeitalter der Innenentwicklung, 2019*
- EspaceSuisse, *De quels plans d'affectation le développement vers l'intérieur a-t-il besoin ?, 2019*
- Michael Koch, *Städtebau in der Schweiz 1800–1990: Entwicklungslinien, Einflüsse und Stationen, Bericht zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr.81, Zurich, Stuttgart, 1992*
- Martin Lendi, *Geschichte der schweizerischen Raumplanung – ein Aufriss, Zurich, 2010*
- François Walter, *La Suisse urbaine 1750–1950, Genève, 1994*

ZUSAMMENFASSUNG

Zonenpläne: von den Anfängen zum heutigen Fegefeuer

Der Zonenplan ist eine Etappe der historischen Entwicklung von den polizeilichen Regelungen hin zur modernen Raumplanung. Als Nachfolger der Baulinienpläne und der Überbauungspläne legen Zonenpläne verbindliche Ziele fest, die sich aus der öffentlichen Politik zahlreicher Bereiche ergeben. Sie sind Angelpunkt zwischen Gesetzen, Richtplänen und Baugenehmigungen und garantieren sowohl die Rechte der Eigentümer:innen als auch eine Partizipation der Bevölkerung und die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Allerdings rufen sie auch Kritik hervor: Sie seien zu starr und nur ungenügend an die Anforderungen der Verdichtung nach innen angepasst; das Verfahren zu ihrer Verabschiedung sei zu schwierig; die Umsetzung darin spezifizierter wichtiger Ziele von öffentlichem Interesse hänge zu sehr vom guten Willen der Eigentümer:innen ab. Heute denkt man in verschiedene Richtungen weiter: Vereinfachung der Verfahren, inhaltliche Lockerung oder Stärkung der Bauanreize. Diese Vorschläge sind selbstredend diskussionswürdig, wichtig ist nur, dass sie auch den Anforderungen des Rechtsstaats genügen. Zonenpläne sind ein bewährtes Instrument und sind es wert, dass man sich vertieft und kritisch mit ihnen auseinandersetzt. Damit sie den aktuellen und künftigen Herausforderungen gerecht werden können, müssen wir sie weiterentwickeln. Die Zonenplanung ist heute gefangen zwischen Tradition und Erwartungen, befindet sich in einer Art Fegefeuer, wo sie auf eine institutionelle Erlösung wartet, die ihr ihre frühere fundamentale Bedeutung zurückgibt.

RIASSUNTO

I piani di utilizzazione, dalla genesi al purgatorio

Il piano di utilizzazione è il risultato di un'evoluzione storica che ha come punto di avvio le prime norme sanitarie e, passando dai piani degli allineamenti e di espansione, arriva alla pianificazione del territorio odierna, con obiettivi vincolanti dovuti a una moltitudine di politiche pubbliche. Anello di congiunzione tra i piani direttori e le licenze edilizie, garantisce i diritti dei proprietari, la partecipazione della popolazione e l'esecuzione dei compiti pubblici. Ciononostante, non gli vengono risparmiate critiche: eccessivamente rigido e poco adatto agli imperativi della densificazione centripeta, richiede un iter complesso per essere adottato, dipende troppo dalla buona volontà dei proprietari per il raggiungimento degli obiettivi d'interesse pubblico cruciali che si prefigge. Sono stati proposti vari spunti di riflessione: semplificazione delle procedure, più flessibilità nei contenuti, maggiori incentivi a costruire. Sono idee che meritano senz'altro di essere discusse, ma che dipendono anche dalle esigenze dello Stato di diritto. Pur trattandosi di uno strumento dall'utilità comprovata, il piano di utilizzazione va ripensato in modo critico e approfondito. Per poter rispondere alle sfide di oggi e di domani, deve continuare a evolvere. Tra eredità e aspettative, oggi attraversa una sorta di purgatorio alla ricerca di una redenzione istituzionale che lo riporti a essere visto come lo strumento fondamentale che è sempre stato.