

Zeitschrift: Monuments vaudois. Hors-série
Herausgeber: Association Edimento - pour le patrimoine
Band: 3 (2023)

Artikel: L'aménagement du territoire : un maillon indispensable pour une économie circulaire du bâti?
Autor: Carrel, Matthieu
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1053502>

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: 02.04.2026

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

L'aménagement du territoire

Un maillon indispensable pour une économie circulaire du bâti ?

Matthieu Carrel

Le développement que la Suisse a connu ces dernières décennies a fortement mis à contribution et modifié son territoire. L'urbanisation et le mitage du plateau, où se sont étendus les villages et multipliés les zones industrielles, l'altération des paysages alpins et la disparition des terres arables ont peu à peu poussé le pays à adopter une législation restrictive sur l'aménagement du territoire, dont l'histoire a toujours été chaotique.

L'art. 22quater aCst, attribuant à la Confédération la compétence d'encadrer¹ l'aménagement du territoire, date de 1969². Afin de protéger rapidement le territoire et d'éviter une «course aux permis de construire», c'est-à-dire une multiplication anarchique des constructions avant la nouvelle législation, Berne avait procédé dans un premier temps par Arrêtés fédéraux urgents (AFU), bloquant immédiatement la constructibilité de larges zones³. En 1974, une première version de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) avait été refusée par le peuple et c'est finalement une version fortement édulcorée du projet qui est entrée en vigueur en 1980⁴. Cette loi, peu correctement appliquée, a échoué à mettre fin au mitage du territoire, le freinant tout au plus. Après l'échec d'une révision complète en 2009 (l'avant-projet de loi sur le développement territorial, LDTER), et sous la pression de l'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative sur le paysage)», la LAT a subi d'importantes modifications en 2012, renforçant les outils de lutte contre le mitage du territoire et la perte de surfaces agricoles. La nouvelle version de la loi prévoyait notamment une obligation de réduire la zone à bâtir surdimensionnée et favorisait fortement la densification du milieu bâti⁵. À cette occasion, certaines idées qui avaient conduit au refus de la loi de 1974 (par exemple une taxe sur la plus-value) ont été réintroduites dans la législation.

C'est l'application de cette LAT révisée (qualifiée de changement de paradigme) qui occupe encore fortement les administrations cantonales. Dans le canton de Vaud, les communes sont en ce moment en train de revoir leurs plans d'affectation afin de faire correspondre leur zone à bâtir – très souvent grossièrement surdimensionnée – au cadre fédéral et au plan directeur cantonal⁶. Cette loi révisée, qui date donc d'une dizaine d'années, a encore l'aura d'une certaine modernité, voire d'une certaine radicalité. Je me souviens que lors d'une discussion avec un responsable du patrimoine du Land de Nordrhein-Westfalen, il m'avait expliqué combien le principe même de réduction de la zone à bâtir lui semblait impossible à imaginer en Allemagne, en dépit du mitage intense du territoire.

Malgré tout, ces dernières années, de nouvelles préoccupations écologiques, plus fondamentales, sont apparues dans le débat public, qui s'additionnent aux inquiétudes historiques de l'aménagement du territoire suisse que sont la protection du paysage, la lutte contre l'étalement urbain et la perte de surfaces arables⁷. On peut ainsi citer la protection du climat, la raréfaction tous azimuts des ressources (autres que le territoire), ou encore le dépassement des limites planétaires. Ces idées ne tendent plus seulement à une *organisation* (ou *distribution*) ordonnée des activités humaines sur le sol national dans un but de *rationalisation* de son utilisation, ce qui est la mission originariaire de l'aménagement du territoire en vigueur, mais à une *limitation plus forte* de l'impact des activités humaines sur la nature, comprise de façon large⁸.

Parmi ces réflexions sur la limitation de l'impact humain figurent celles sur le développement de l'économie circulaire. Pour faire court, il s'agit d'une conception non plus linéaire des flux de production, mais circulaire, visant à diminuer de

façon générale l'entropie, c'est-à-dire la perte d'énergie⁹. En favorisant la réutilisation des matériaux, la diminution de la production de déchets, les cycles courts et les économies d'énergie, l'économie circulaire contribue à une diminution de l'empreinte humaine sur l'environnement. D'un point de vue juridique, l'économie circulaire est le plus souvent appréhendée sous l'angle du droit des produits et de la consommation, dans la mesure où elle concerne largement la production de biens de consommation¹⁰. Elle entretient cependant nécessairement des rapports étroits avec d'autres domaines du droit, notamment du droit public, que ce soit le droit qui encadre la gestion des déchets ou les lois relatives à l'approvisionnement en matériaux (loi sur les carrières, loi sur les ressources naturelles du sous-sol). En outre, les principes de l'économie circulaire peuvent être appliqués également à la construction, activité qui nécessite une grande quantité d'énergie et de matériaux.

Si l'on s'intéresse spécialement à la mise en place d'une économie circulaire du bâti, l'aménagement du territoire sera concerné, dans la mesure où la construction a une influence directe et durable (et linéaire) sur le territoire qu'elle contribue à consommer. Le fait de construire, de rénover un bâtiment ou de le détruire est ainsi une activité ayant des effets sur l'organisation du sol au sens de l'art. 1 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)¹¹.

L'objet de cette contribution est d'étudier dans quelle mesure les outils d'aménagement du territoire en Suisse sont nécessaires au développement d'une économie circulaire du bâti, dans quelle mesure ils la favorisent, et ce qu'ils pourraient faire de plus.

LA NOTION D'ÉCONOMIE CIRCULAIRE (DU BÂTI)

Il est difficile de trouver une définition univoque de la notion d'économie circulaire. Une *alternative* à l'économie linéaire, elle propose des stratégies d'optimisation dans l'utilisation des ressources et de l'énergie. Dunia Brunner, dans son ouvrage « Vers une économie circulaire durable en Suisse », propose une définition performative de l'économie circulaire. Nous la reprenons ici.

Selon cette auteure, c'est par la réalisation d'un certain nombre d'*objectifs opérationnels*, qui se déclinent en *stratégies d'opérationnalisation*, qu'une économie tend à la circularité. Ces objectifs sont les suivants: la *réduction des flux* de façon absolue, la *réduction des flux* de façon relative, la *prolongation des cycles* des produits et le *bouclement des flux* de matière¹².

Ces quatre axes sont chapeautés par un cinquième objectif, qui tend à tous les irriguer: le fait de *concevoir et de penser de façon circulaire*¹³.

Le schéma suivant (**fig. 1**) classe les quatre objectifs opérationnels selon leur importance (colonne hiérarchie) et met en miroir les différentes stratégies d'opérationnalisation qui permettent de les concrétiser. Ces axes opérationnels s'appliquent à notre avis aussi bien à la production de biens qu'à la construction. Une économie circulaire du bâti est donc celle qui tend à la réalisation des quatre objectifs que nous avons mentionnés. Il convient désormais de voir si les *mesures d'aménagement du territoire* contribuent à la réalisation de ces objectifs, s'ils constituent, en quelque sorte, des *stratégies d'opérationnalisation*.

LE RÔLE CENTRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR RÉALISER UNE ÉCONOMIE CIRCULAIRE DU BÂTI

La LAT prévoit quatre outils qui permettent la planification et la coordination des activités ayant une influence sur le territoire au sens de l'art. 1 OAT :

- *Les plans sectoriels et conceptions de la Confédération* (art. 13 LAT). Ce sont les plans réalisés par la Confédération pour ses propres activités (par exemple, le plan sectoriel des transports, celui des surfaces d'assolement, ou des installations militaires). Les cantons doivent les intégrer dans leurs planifications.
- *Le plan directeur cantonal* (art. 6 et suivants LAT) qui précise le cours que doit suivre l'aménagement du territoire dans le canton, la coordination des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la liste des priorités d'aménagement. Le plan directeur cantonal est contraignant pour les autorités, qui sont obligées de lui faire correspondre leurs politiques, mais pas pour les particuliers.
- *Le plan d'affectation* (communal ou cantonal; art. 14 LAT) qui détermine pour chaque parcelle son appartenance ou non à la zone à bâtir, et si c'est le cas, son affectation, c'est-à-dire l'usage qui en est autorisé, et partant, les constructions qu'on peut y réaliser. Le plan d'affectation doit être conforme au plan directeur. Il est contraignant pour les particuliers.
- *L'autorisation de construire*, qui permet de contrôler la conformité d'un projet donné au plan d'affectation.

Objectifs opérationnels	Stratégies d'opérationnalisation	Réf. N	Hiérarchie
Réduire les flux (absolu; sobriété) Réduire la quantité totale de matière première première et d'énergie utilisée au sein du système socio-économique	Refuser d'extraire, produire, consommer	110-111	
	Réduire les flux (relatif; efficacité) Réduire la quantité de matière première première et d'énergie utilisée par unité de produit	Concevoir des produits économes en matière et d'énergie (p. ex. emballages plus fins, efficacité énergétique, produits plus concentrés, etc.)	
Substituer les matières premières par des matières premières issues d'une production durable et de proximité		114	
Prolonger le cycle des produits Allonger la durée d'usage des produits (et de ses composants)	Entretien, réutiliser, réparer/rénover, reconditionner, remettre à neuf	115-116	
	Concevoir avec des matériaux durables, solides, choisir un <i>design</i> atemporel	117	
	Concevoir des objets démontables, modulaires, réparables, garantir l'accès aux pièces de rechange	118	
	Standardiser les composants et matériaux (?)	119-129	
	Favoriser l'économie de partage et de fonctionnalité (?)		
Boucler les flux de matière Prolonger le cycle des matériaux	Récupérer et collecter les produits, trier, ev. déssassembler	126	
	Améliorer la qualité du recyclage :	127-129	
	(i) Opter pour des matériaux facilement Recyclables (pas de mélanges)	130	
	(ii) Eliminer l'utilisation de substances Toxiques ("clean cycles")	131	
	Remplacer les matières premières premières par des matières premières secondaires (recyclées)	127-129	
	Minimiser les déchets finaux en vue d'incinération, de stockage ou d'exportation)	134	
Conception circulaire	Concevoir et penser circulaire: ecodesign, traçabilité et transparence, aspects transversaux	135-138	

1 Dunia BRUNNER, Vers une économie circulaire durable en Suisse – Analyse systémique et prospective des apports et limites du cadre juridique, Lausanne 2022, p. 81.

Ces quatre outils, réglés en une trentaine d'articles dans la LAT, encadrent et coordonnent l'ensemble de l'activité de construction dans le pays – à l'exception de constructions de minime importance¹⁴. Aussi, le développement d'une économie circulaire du bâti, à notre avis, nécessitera forcément que l'aménagement du territoire y soit favorable.

Ce dernier apparaîtra vite comme un maillon indispensable pour planifier, orienter et réaliser un bâti répondant aux objectifs opérationnels de l'économie circulaire. C'est ainsi un faisceau de mesures qui devront être prises, dans des domaines sectoriels bien différents, et qui pourront être coordonnés par les outils de l'aménagement du territoire, qui permettront la réalisation d'une telle économie circulaire.

QUE FAIT DÉJÀ L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN MATIÈRE D'ÉCONOMIE CIRCULAIRE DU BÂTI ?

LES BUTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le premier constat que l'on peut faire est que ni la disposition constitutionnelle relative à l'aménagement du territoire ni la LAT ne font explicitement référence à l'économie circulaire.

La LAT fixe les buts de l'aménagement du territoire. Selon l'art. 1 LAT, il appartient ainsi à la Confédération, aux cantons et aux communes de veiller à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. L'alinéa 2 précise que les collectivités publiques soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris, notamment aux fins :

- de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage ;
- d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant la qualité de l'habitat approprié ;
- de créer un milieu bâti compact ;
- de créer et maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques ;
- de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie ;
- de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays ;
- d'assurer la défense générale du pays ;
- d'encourager l'intégration des étrangers et la cohésion sociale.

Ces buts ressemblent à un inventaire à la Prévert. Ils sont issus de négociations politiques subtiles et ne font aucune mention de l'économie circulaire. Il faut relever que le terme « économie » qui y figure fait référence à l'ordre économique « traditionnel », tel qu'il est défini à l'art. 94 Cst¹⁵. Quant au fait de garantir les sources d'approvisionnement, ce but vise surtout à ce que le pays dispose de ressources *en suffisance*¹⁶. Certes, l'aménagement du territoire n'est pas hostile *prima facie* à l'économie circulaire, dans la mesure où il vise à une utilisation mesurée, rationnelle et judicieuse du sol, mais il ne cherche pas spécialement son développement. La seule ressource dont la loi vise explicitement l'économie est le sol lui-même. La Loi sur l'aménagement du territoire n'est ainsi pas une loi sur l'économie circulaire, ni sur la conservation des ressources ou sur le respect des limites planétaires. Ce point est important. La LAT, on l'a dit, est une loi marquée par les préoccupations de l'époque où elle a été adoptée (1979) et révisée (2012). Elle vise une croissance économique harmonieuse, une protection efficace du paysage, la fin du mitage du territoire et un développement vers l'intérieur. Elle ignore les questions écologiques mentionnées en introduction. On peut relever que la prochaine révision de la LAT, actuellement en discussion devant les chambres fédérales, ne proposera aucune mise à jour fondamentale : elle se concentre sur le territoire rural¹⁷.

Il est cependant intéressant de voir que certaines mesures de la LAT (ou des plans directeurs) peuvent être plus ou moins facilement rattachées aux axes opérationnels définis par Dunia Brunner. Nous limitons ici notre étude au plan directeur vaudois. Les tendances sont cependant comparables dans les autres cantons. Si l'on reprend les objectifs mentionnés plus haut, on peut ainsi tenter une classification des mesures de l'aménagement du territoire qui tendent à la réalisation d'une économie circulaire¹⁸.

OBJECTIF OPÉRATIONNEL 1 : RÉDUIRE LES FLUX DE FAÇON ABSOLUE

On l'a dit, la LAT vise à ordonner la croissance plutôt qu'à réduire l'activité humaine en général et la construction en particulier. Cependant, deux mesures phares de l'aménagement du territoire tel qu'il s'est développé ces quinze dernières années peuvent être considérées comme des dispositions tendant à la sobriété en matière de construction et, ce faisant, à la réalisation de l'objectif opérationnel 1.

La réduction de la zone à bâtir

La première est l'obligation faite aux cantons (et par là même aux communes) de réduire leur zone à bâtir surdimensionnée. La LAT de 1980 fixait déjà le principe

selon lequel la zone à bâtir devait être dimensionnée pour répondre au développement de la commune pour 15 ans. Dans les faits et dans la plupart des cantons, les communes, par facilité ou pour exprimer des objectifs de croissance irréalisables, avaient massivement laissé leur territoire en zone à bâtir, dépassant largement le principe d'un dimensionnement de la zone à bâtir pour 15 ans.

Ce dépassement, longtemps accepté, a eu comme effet de favoriser le mitage du territoire. Désormais, l'art. 15 al. 2 LAT prévoit explicitement que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. Cela concerne, dans le canton de Vaud, 163 communes¹⁹. Dans la mesure où la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée a comme conséquence que des parcelles actuellement constructibles ne pourront plus l'être, cela contribue à une certaine sobriété dans l'usage du territoire (sobriété néanmoins relative, dans la mesure où la construction « bien située », c'est-à-dire dans les agglomérations et les centres, va continuer et même être favorisée).

La limitation du nombre de résidences secondaires

La deuxième mesure d'aménagement du territoire tendant à la réalisation de l'objectif 1 est la législation sur les résidences secondaires issue de la Lex Weber²⁰, du nom de son promoteur Franz Weber.

Le 11 mars 2012, le peuple suisse acceptait à 50.6 % des voix l'initiative « pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires ». Cette initiative prévoyait une nouvelle mesure insolite d'aménagement du territoire, concrétisée à l'art. 75b Cst : la limitation du nombre de résidences secondaires à un maximum de 20 % du parc de logements d'une commune donnée. Cette limitation a eu des conséquences importantes sur l'économie des régions de montagnes²¹.

Là aussi, cette mesure – novatrice et drastique – a eu comme conséquence le refus (contraint) d'utiliser le territoire pour une fonction particulière, la renonciation à construire plus et au final une certaine sobriété dans l'usage des espaces de montagne, condamnés à préférer le développement hôtelier, autorisé par la loi, à la construction de nouvelles résidences secondaires.

OBJECTIF OPÉRATIONNEL 2 : RÉDUIRE LES FLUX DE FAÇON RELATIVE

On peut considérer que certaines dispositions générales de la LAT contribuent à la réduction des flux de façon relative, notamment le développement vers l'intérieur et le principe de la localisation rationnelle des activités humaines (art. 1

et 3 LAT). Ces principes généraux tendent à diminuer la nécessité en infrastructures, en transports et en réseau²².

Cependant, les normes les plus précises tendant à l'efficacité au sens de l'objectif opérationnel 2 se trouvent plutôt dans les outils d'application de l'aménagement du territoire au niveau local. Par exemple, le plan directeur vaudois contient différentes lignes d'action visant à améliorer l'efficacité dans l'exploitation et l'utilisation des ressources et de l'énergie. On peut ainsi mentionner la ligne d'action F4 (assurer une exploitation durable des ressources) et F5 (favoriser une utilisation économe de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables), dont les buts apparaissent compatibles avec l'objectif opérationnel 2. Dans le même ordre d'idée, on peut citer les dispositions 16a et suivantes de la Loi vaudoise sur l'énergie²³, qui prévoient la mise en place d'une planification territoriale énergétique visant à une utilisation rationnelle de l'énergie. On peut également mentionner l'art. 97 al. 4 de la Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions²⁴, prévoyant un bonus de constructibilité si le bâtiment envisagé dépasse les standards énergétiques usuels. Récemment, des initiatives parlementaires sont également apparues, visant à modifier la législation vaudoise dans le sens d'une utilisation de matériaux plus durables, qui correspond à la stratégie d'opérationnalisation « substituer de nouveaux matériaux »²⁵. Enfin, fondés sur la relative liberté dont disposent les communes dans l'élaboration du contenu de leurs plans d'affectation, on voit apparaître certains plans imposant des standards énergétiques élevés aux propriétaires.

Ainsi, même si cela ne figure pas comme but principal de l'aménagement du territoire, on constate qu'une multitude de dispositions et d'initiatives (pas toujours très cohérentes) visent à diminuer l'utilisation de l'énergie et à favoriser le choix de matériaux économes. L'objectif opérationnel 2 semble ainsi bien intégré dans les réflexions modernes sur l'aménagement du territoire.

OBJECTIF OPÉRATIONNEL 3 : PROLONGER LE CYCLE DES PRODUITS

Peu de mesures d'aménagement du territoire tendent à prolonger le cycle de vie d'un bâtiment. Du point de vue de la LAT, il est généralement indifférent qu'un bâtiment soit neuf ou ancien ou qu'un bâtiment ait une durée de vie particulière. À l'inverse, la notion centrale de développement vers l'intérieur (art. 1 LAT) peut plutôt avoir comme effet une réduction de la durée de vie des bâtiments : il s'agit d'une incitation à raser pour reconstruire plus dense.

Néanmoins, on peut considérer, dans un sens très large, que les mesures de protection du patrimoine, qui entretiennent

avec l'aménagement du territoire des liens étroits, contribuent à une prolongation de la vie des bâtiments. Il s'agit par exemple des mesures de classement qui interdisent au propriétaire de porter atteinte à la substance de l'objet classé, tout en le contraignant à entretenir le bien. Un objet classé est donc conservé et entretenu de par la loi. Cela ne concerne cependant que des bâtiments d'importance nationale ou régionale, soit les notes 1 et 2 au recensement architectural. C'est une mesure exceptionnelle qui n'a guère de portée systémique et qui apparaît anecdotique dans l'économie de la construction.

L'art. 8 de la Loi sur la protection du patrimoine culturel et immobilier²⁶ prévoit quant à lui que les communes intègrent dans leurs planifications non seulement les biens classés et inventoriés, mais de façon plus générale les objectifs de conservation du recensement architectural, ce qui concerne les biens d'importance locale (note 3 au recensement). Aussi, un plan d'affectation correctement réalisé devrait prévoir des mesures de protection également pour ce type de biens, même si les communes disposent d'une certaine latitude en la matière. Ces dispositions peuvent contribuer à la conservation des bâtiments.

Il convient cependant de relever que ces mesures de protection sont fondées sur la qualité patrimoniale des biens et non pas sur une intention de favoriser l'économie circulaire en conservant leur substance. L'objectif opérationnel 3 semble ainsi peu, voire pas du tout, intégré dans l'aménagement du territoire.

OBJECTIF OPÉRATIONNEL 4 : BOUCLER LES FLUX DE MATIÈRE

Cet objectif semble lui aussi pris en considération au moins par les administrations en charge de l'environnement. On trouve dans tous les cas quelques exemples intéressants.

Ainsi, en application de la législation relative à la gestion des déchets, le canton a mis en place un plan de gestion (PGD) tendant à minimiser la production d'ordures. Le PGD sert à l'établissement du plan directeur auquel il appartient. Son objectif premier est de préserver les ressources naturelles en diminuant la production de déchets. Il importe de *boucler les cycles de matières*, d'accroître l'utilisation de matériaux recyclés et de réduire la consommation de matière première en les utilisant plus efficacement, avec en particulier comme conséquence la diminution de la production de déchets. C'est à l'aune de ce principe que les sites de stockage des déchets sont planifiés dans le canton et que la quantité de déchets produite est estimée²⁷.

On retrouve les mêmes principes (en ce qui concerne la gestion des carrières) dans le Plan directeur des carrières (PDCar), dont l'objet est d'assurer, à long terme, la disponibilité de matériaux pierreux pour le canton. Ainsi, le PDCar veut favoriser le recyclage de matériaux pierreux sains et l'utilisation des ressources obtenues par la valorisation des déchets minéraux de chantier, notamment par le biais d'une bourse aux matériaux²⁸.

OBJECTIF OPÉRATIONNEL 5 : CONCEPTION CIRCULAIRE

Ce qui précède (et qui n'a pas de prétention à l'exhaustivité) démontre qu'il existe une série de mesures issues de la LAT que l'on peut rattacher aux objectifs opérationnels de l'économie circulaire. Il n'en demeure pas moins – comme nous l'avons relevé plus haut – que la notion même d'économie circulaire est absente du texte de la loi, du message du Conseil fédéral, des propos tenus par les députés lors des débats parlementaires et même de la doctrine et de la jurisprudence.

Si la législation de l'aménagement du territoire contribue ponctuellement à une économie circulaire, c'est ainsi plutôt par accident, de par la proximité du but d'utilisation judicieuse du sol avec l'économie circulaire. Le cinquième objectif opérationnel, qui irrigue les quatre autres, à savoir la conception circulaire, est complètement absent. Cela a comme conséquence que tous les exemples que nous avons mentionnés demeurent sectoriels.

Plus encore, l'exercice de classement des mesures d'aménagement du territoire dans les objectifs de l'économie circulaire ne doit pas faire oublier que la logique fondamentale de croissance démographique que permet la LAT mènera à l'accroissement de l'empreinte humaine et à une augmentation nette du bâti, et partant de la consommation supplémentaire (et linéaire) de matériaux et d'énergie. Par exemple, le plan directeur cantonal vaudois prévoit que le canton accueillera 940 000 personnes en 2030 et 1 040 000 personnes en 2040 avec 485 000 équivalents plein temps. Le territoire d'urbanisation dans le canton est amené à croître dans les centres, ce qui compensera la réduction de la zone à bâtir que nous avons mentionnée plus haut, aussi remarquable qu'elle soit.

Même si le canton de Vaud a mis en place presque 150 zones réservées dans des communes surdimensionnées, c'est-à-dire des interdictions complètes de construire, nous sommes encore très loin d'un moratoire complet sur les constructions nouvelles, tel que le propose la professeure Charlotte Malterre-Barthes.

QUE POURRAIT FAIRE DE PLUS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

Ce dernier constat, et le bilan en demi-teinte qu'il nous permet de tirer, nous amènent à nous demander quelles modifications pourraient être apportées au cadre légal de l'aménagement du territoire pour augmenter sa contribution à l'économie circulaire.

Le point principal qu'il faudrait corriger est l'absence de conception économique circulaire dans la loi. La LAT est cependant une loi relativement courte, et il serait possible de favoriser cette pensée circulaire, moyennant quelques modifications.

- Ainsi, il serait par exemple envisageable d'introduire une disposition sur l'économie circulaire parmi les buts de l'aménagement du territoire (art. 1). En effet, loin d'être déclaratif, l'art. 1 LAT sert de clef d'interprétation des plans et des règlements d'urbanisme.
- Il serait possible également de faire entrer la notion d'économie circulaire dans le contenu minimal des plans directeurs, par exemple en créant un nouvel article indiquant que le plan directeur prévoit comment le canton entend mettre en place une économie circulaire du bâti. Le plan directeur modifié orienterait le travail des administrations cantonales et des communes, et leur ferait prendre les mesures (y compris contraignantes) nécessaires pour améliorer certains objectifs opérationnels que nous avons déterminés plus haut, que ce soit le traitement des déchets, l'extraction des matériaux ou la conservation des bâtiments existants.
- De même, les plans d'affectation pourraient prévoir des normes contraignantes pour les propriétaires. Les règlements des plans d'affectation sont des bases légales au sens formel, qui permettent ainsi d'imposer au propriétaire un certain nombre de restrictions à son droit de propriété, pour autant qu'elles respectent les conditions de l'art. 36 Cst, c'est-à-dire qu'elles poursuivent un but d'intérêt public et qu'elles soient proportionnelles au but visé.
- Enfin, la question d'une incitation légale à la conservation des bâtiments, indépendamment de leur valeur patrimoniale, devrait faire l'objet d'une réflexion.

Ces propositions semblent modestes. Elles sont au contraire extrêmement ambitieuses quand on sait le travail d'équilibriste que nécessite toute modification de cette loi.

NOTES

- ¹ Art. 55 Cst.-VD. L'aménagement du territoire reste une tâche cantonale – et largement communale – mais il doit être réalisé dans un cadre fédéral, qui a tendance à devenir de plus en plus contraignant.
- ² Cet article est devenu l'art. 75 Cst. à l'occasion de la révision de la Constitution fédérale de 1999. Cf. CR-Cst. – Stephan Haag, art. 75 N 1.
- ³ Pour une histoire complète du développement chaotique de l'aménagement du territoire en Suisse : Jean-Pierre VOUGA, *De la fosse aux ours à la fosse aux lions : récit*, Lausanne 1976.
- ⁴ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700).
- ⁵ CR-Cst. – Stephan Haag, art. 75 N 5.
- ⁶ Plan directeur cantonal vaudois (PDCn-VD), mesure A11. Les communes avaient jusqu'au 20 juin 2022 pour se mettre en conformité, ce délai n'ayant toutefois été respecté que par quelques communes.
- ⁷ Conseil fédéral, message concernant la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire LAT du 27 février 1978, FF 1978 I 1007.
- ⁸ Sur la notion d'aménagement du territoire tel que nous le connaissons : Conseil fédéral (cf. note 7), FF 1078 I 1012.
- ⁹ Dunia BRUNNER, *Vers une économie circulaire durable en Suisse – Analyse systémique et prospective des apports et limites du cadre juridique*, Lausanne 2022, p. 33, N 45.
- ¹⁰ P. ex. Thierry LARGEY, « Développement du droit européen en matière climatique », in *Annuaire suisse de droit européen 2019/2020*, Astrid Epiney & Petru Emanuel Zlatescu (éd.), 2^e partie, Berne 2020, p. 463.
- ¹¹ OAT, RS 700.1.
- ¹² BRUNNER 2022 (cf. note 9), p. 67, N 107.
- ¹³ *Ibid.*, p. 78, N 135.
- ¹⁴ P. ex. l'art. 68a du règlement cantonal vaudois sur l'aménagement du territoire et les constructions, qui liste les ouvrages dispensés de permis de construire.
- ¹⁵ Pierre TSCHANNEN, in *Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts*, Heinz Aemisegger, Pierre Moor, Alexander Ruch & Pierre Tschannen (éd.), Genève 2019, art. 1 N 35.
- ¹⁶ Pierre TSCHANNEN 2019 (cf. note 15), N 44.
- ¹⁷ Conseil fédéral, Message relatif à l'initiative populaire « contre le bétonnage de notre paysage (initiative paysage) », FF 2021 2115.
- ¹⁸ Je n'ai pas ici la prétention d'être exhaustif. Ce raisonnement a un caractère expérimental.
- ¹⁹ PDCn-VD, mesure A11.
- ²⁰ LRS RS 702.
- ²¹ CR-Cst. – Marc-Olivier BESSE, art. 75a N 79.
- ²² TSCHANNEN 2019 (cf. note 15), N 31.
- ²³ LVLEne, BLV 730.01.
- ²⁴ LATC, BLV 700.11.
- ²⁵ P. ex. la motion « Laisse béton » (21_MOT_3) de Vassilis Venizelos.
- ²⁶ LPrPCI, BLV 451.16.
- ²⁷ PGD Vaud 2016, p. 43 ss.
- ²⁸ Plan directeur vaudois des carrières, p. 6 ss.