

Les cantons et les communes face aux mesures prévues par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Autor(en): **Jagmetti, Riccardo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **99 (1981)**

Heft 23

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-74509>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les cantons et les communes face aux mesures prévues par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

par Riccardo Jagmetti, Zurich

Die *Raumplanung* im Sinne von Art. 22^{quater} BV umfasst erstens die Ordnung der Bodennutzung, mit der ein bestimmter künftiger Zustand angestrebt wird, und zweitens die Koordination dieser Ordnung mit andern Massnahmen, die für die Bodenbeanspruchung von Bedeutung sind, insbesondere mit den Infrastrukturen. In diesem Bereich der Rechtsordnung werden die Rechtssätze, wie sie in Gesetzen und Verordnungen enthalten sind, nur zum kleineren Teil direkt auf den Einzelfall angewendet (so z.B. das Verbot, ein nicht erschlossenes Grundstück zu überbauen). In den meisten Fällen wird zwischen Rechtssatz und Verwaltungsakt eine zusätzliche Stufe eingeschaltet, nämlich die Aufstellung der Pläne.

Dem Bund ist bei der Ergänzung der Bundesverfassung durch Art. 22^{quater} in der Volksabstimmung vom 14. September 1969 nur die *Befugnis* zur Grundsatzgesetzgebung verliehen worden. Das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) entspricht diesen Anforderungen. Es verpflichtet die mit der Raumplanung betrauten Gemeinwesen, ihre entsprechenden Aufgaben wahrzunehmen, legt die Ziele fest, auf die solche Massnahmen auszurichten sind, und umschreibt in groben Zügen die Planungsmittel, wodurch die interkantonale Koordination erleichtert wird. Die genauere Ordnung der Materie bleibt dem kantonalen Gesetzgeber vorbehalten und hat nicht Gegenstand von Verordnungen des Bundesrates zu bilden. In solchen könnte nur die Tätigkeit der Bundesbehörden näher geregelt werden. Die Aufstellung der Pläne ist ganz Sache der Kantone und Gemeinden, wenn man von den Leitbildern, Konzepten und Sachplänen nach Art. 13 RPG absieht. Auch die Rechtsanwendung ist kantonalen und kommunalen Behörden überlassen. Damit

wird die räumliche Ordnung auch weiterhin eine Aufgabe bleiben, die auf der mittleren und unteren Stufe unserer Staatsorganisation wahrgenommen wird.

Als Planungsmittel sieht das RPG *Richtpläne* und *Nutzungspläne* vor. Sie unterscheiden sich wie folgt:

- Ziel: Richtpläne dienen in erster Linie der Koordination, Nutzungspläne der Ordnung der Bodennutzung;
- Bezugsgebiet: wie aus dem RPG folgt, ist ein Richtplan für das ganze Kantonsgebiet oder für jede Region aufzustellen, während das Schwergewicht der Nutzungsplanung auf der kommunalen Stufe liegen kann;
- Inhalt: Richtpläne sind zur Gewährleistung der Koordination als Gesamtpläne auszugestalten, müssen aber keine Details enthalten und keine parzellenscharfen Abgrenzungen vornehmen, während Nutzungspläne für die einzelnen Anordnungen getrennt aufgestellt werden können (als Zonenpläne, Baulinienpläne usw.), dafür aber präzise Anordnungen treffen müssen;
- zeitlicher Bezug: Bauzonen dürfen in Nutzungsplänen nur für 15 Jahre vorgesehen werden; in Richtplänen ist mindestens diese oder eine längerfristige Entwicklung zu berücksichtigen;
- Verbindlichkeit: Richtpläne sind mittelbar verbindlich und bei der Aufstellung von Nutzungsplänen zu beachten; diese sind unmittelbar verbindlich, also auf den Einzelfall anzuwenden.

Ergänzt wird das System durch die *Parzellarrordnung*, die der Erschliessung der einzelnen Grundstücke (als Feinerschliessung nach WEG) und der Baulandumlegung dient. Für diese haben die Kantone die Mög-

lichkeit der Einleitung und Durchführung von Amtes wegen vorzusehen.

Das *Planfestsetzungsverfahren* ist von den Kantonen zu ordnen, wobei sich die demokratische Mitwirkung der Bürger und der Rechtsschutz der Betroffenen nicht problemlos kumulieren lassen. Das RPG schreibt für die Aufstellung der Richtpläne die Mitwirkung der Gemeinden sowie der Nachbarkantone und die Genehmigung durch den Bund vor. Nutzungspläne sind nach Bundesrecht öffentlich aufzulegen, müssen wenigstens mit einem Rechtsmittel angefochten werden können, das auch die Zweckmässigkeitskontrolle erlaubt, und unterliegen der Genehmigung durch eine kantonale Behörde.

Mit Bezug auf den *Wertausgleich* bringt das neue Bundesrecht für die Minderwerte eine dreistufige Ordnung: materielle Enteignungen verleihen Anspruch auf vollen Ersatz der Vermögenseinbusse, für (andere) erhebliche Planungsnachteile haben die Kantone eine angemessene Entschädigung vorzusehen, weniger weitgehende Massnahmen dagegen sind nach wie vor entschädigungslos zu dulden. Die Kantone werden umgekehrt verpflichtet, Regeln für einen angemessenen Ausgleich von Planungsvorteilen und für Grundeigentümerbeiträge an Erschliessungskosten aufzustellen.

Durch die Raumplanung können die Bürger und die Behörden einen massgebenden Einfluss auf die gebaute Umwelt ausüben, einen wesentlichen Teil unseres Landes der Urproduktion erhalten und die Landschaft schützen. Das erfolgt durch eine grosse Zahl von Massnahmen, die auf den drei Stufen unserer Staatsorganisation getroffen werden. Die Kantone und Gemeinden haben dabei nicht einfach Bundesrecht auf konkrete Einzelfälle anzuwenden. Sie verfügen im Gegenteil über wichtige Kompetenzen im Bereich der Rechtsetzung und vor allem bei der eigentlichen Planung. Indem der Bund den rechtlichen Überbau geschaffen, die entscheidenden gestalterischen Befugnisse aber bei den Kantonen und Gemeinden belassen hat, ist eine Regelung entstanden, die unserem schweizerischen Staatsbild entspricht, das durch die möglichst weitgehende Verantwortung des Bürgers im kleinen Verband geprägt ist.

De l'urbanisme à l'aménagement du territoire

La date du 1^{er} janvier 1980 à laquelle est entrée en vigueur la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) marque aussi bien l'aboutissement d'une évolution que le début d'une nouvelle phase dans l'accomplissement de cette tâche qui avait préalablement été de la compétence exclusive des cantons et des communes et qui, depuis un peu plus d'un an, fait l'objet de règles de droit fédérales¹. Si la loi est nouvelle, elle n'est pourtant pas entièrement innovatrice, car l'aménagement

du territoire a été une des préoccupations des autorités dès le moment où les villes ont commencé à se développer au-delà de leurs limites historiques à la suite de l'industrialisation.

Au 19^e siècle il s'agissait d'établir des plans pour la transformation des anciennes villes, pour la construction de voies publiques à la place des remparts et pour la création de nouveaux quartiers urbains². Le contenu des mesures prises à cet effet était relativement simple – bien que très valable – et reflétait la conception d'*urbanisme* de l'époque, qui consistait à fixer les espaces extérieurs accessibles au public (rues, places) dont l'échelonnement caractérisait et caractérise encore la physiologie des villes et quartiers transfor-

més ou construits au 19^e siècle. Les moyens à l'aide desquels le résultat voulu fut obtenu étaient, d'une part, la possibilité de construire selon l'ordre contigu avec une limitation du gabarit (surtout de la hauteur) des bâtiments et, d'autre part, *l'alignement* qui était la mesure de planification essentielle.

Ce n'est qu'au début du 20^e siècle qu'apparaît le *plan de zones*. Sous sa forme primitive il ne servait qu'à fixer des zones d'ordre contigu et d'ordre non-contigu et à déterminer ainsi la densité des espaces construits. Ces plans furent très vite complétés par la séparation des quartiers résidentiels et industriels, c'est-à-dire par une distinction de différents genres d'utilisation du sol. Le système ainsi établi fut progressivement

*) Vgl. «Schweizer Ingenieur und Architekt», Hefte 12: 229–233, 14: 287–290 und 15: 316–318

développé et perfectionné. Il ne se rapportait plus uniquement, comme l'avait fait les mesures du 19^e siècle, à la création de quartiers urbains, mais déterminait l'utilisation du sol. Il ne s'étendait, cependant, qu'aux grandes localités et ne visait que les surfaces destinées à la construction et leurs alentours.

Dès 1940 une nouvelle tendance a commencé à se manifester et a donné lieu, d'abord, à la modification des lois cantonales et ensuite – et parfois beaucoup plus tard – à l'établissement de plans correspondant à une conception plus moderne de l'aménagement du territoire. L'innovation avait trois objectifs. Le régime qui ne concernait préalablement que les villes et éventuellement leurs alentours fut étendu à l'ensemble du territoire, englobant tous les espaces construits (y compris ceux des villages ruraux) ainsi que les terrains destinés à l'agriculture, les forêts et même les régions impropres à la culture. De plus, un aménagement régional ou cantonal devait se superposer à l'aménagement local classique, un programme que les cantons ne réalisèrent cependant qu'avec hésitation. Finalement les règles fixant l'utilisation du sol et, plus précisément, les plans de zones furent coordonnées avec la planification des infrastructures, en particulier des routes, des réseaux de distribution d'eau, des canalisations et des conduites d'énergie.

La LAT est basée sur cette conception. Elle n'ouvre donc pas une voie entièrement nouvelle, mais consacre une évolution qui s'était manifestée depuis des années au niveau cantonal et communal, avait permis d'obtenir de bons résultats, mais avait aussi montré des aspects problématiques. Il ne s'agit certes pas de nier la portée de la nouvelle loi fédérale, mais il est néanmoins indiqué de rappeler ici les efforts que les cantons et les communes avaient faits préalablement, les résultats obtenus, les déceptions aussi, bref: les expériences qu'on a, en Suisse, la sagesse de faire dans un cadre restreint avant de s'attaquer à la solution des problèmes au niveau national.

L'évolution n'a pas tardé de progresser. Deux nouvelles tendances se dessinent. D'une part, la Confédération s'est engagée dans la voie d'une politique de développement en aidant les régions de montagne à financer leurs infrastructures³. D'autre part, les cantons ont parfois mis les instruments d'aménagement du territoire au service de leur politique économique et sociale. Certains d'entre eux ont limité, par exemple, la surface des unités de vente dans le commerce de détail en protégeant ainsi les petits commerçants⁴. Un autre canton (Genève)

accompagne le déclassement de terrains de conditions déterminant le type et les loyers des logements prévus⁵.

Des mesures de ce genre peuvent se justifier par les circonstances et être parfaitement licites. Mais elles dépassent le sens que l'art. 22^{quater} Cst. attribue à la notion d'aménagement du territoire⁶. En effet, les chambres n'ont pas fixé, après de longs débats, le contenu de cet article sans se préoccuper de la portée matérielle de la nouvelle prescription⁷. Celle-ci autorise la Confédération d'édicter des principes sur des plans d'aménagement du territoire à établir par les cantons «en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire». C'est donc un régime relatif à l'utilisation du sol qui est visé par la Constitution. Ce régime concerne l'affectation des différentes parties du territoire et les mesures qui ont des répercussions sur l'utilisation du sol. Toutefois, il ne s'agissait pas de modifier, par l'adoption de l'article constitutionnel en question, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons par rapport aux routes, aux transports et communications, au régime des eaux ainsi qu'à l'énergie. Dans ces domaines l'aménagement n'a pour but que de réserver les surfaces nécessaires aux ouvrages en question et de coordonner les infrastructures avec le développement des localités ainsi qu'avec les mesures tendant à sauvegarder le paysage. Il en résulte que l'aménagement du territoire comprend deux éléments. Le premier est un régime qui concerne directement l'utilisation du sol et qui est établi afin d'atteindre une situation future déterminée. Le second est la coordination de ce régime avec les autres activités ayant des effets sur ce que la LAT désigne comme «organisation du territoire», en particulier avec les infrastructures à créer ou à agrandir.

La répartition des compétences

Comme les cantons et les communes ont depuis longtemps pris des mesures d'aménagement et étendu, peu à peu, le régime relatif à l'utilisation du sol à une partie considérable de leur territoire, la LAT n'est pas la base légale initiale d'une nouvelle tâche de la collectivité publique. Elle se superpose aux lois cantonales, aux règlements communaux et aux plans établis ou à établir. Sa fonction est celle d'obliger toutes les collectivités publiques (la Confédération dans l'accomplissement de ses différentes tâches, les cantons et les communes) à prendre les mesures de planification qui sont de leur compétence, de garantir que l'aménagement soit adapté

aux buts communs, de créer une certaine unité quant aux instruments, par lesquels ces buts doivent être atteints, et de permettre aux cantons de coordonner leurs efforts avec le concours des autorités fédérales. La loi ne remplace par contre pas par des actes fédéraux les règles de droit et les plans que les collectivités des niveaux inférieurs ont établis. L'aménagement du territoire reste, au contraire, un domaine où les cantons et les communes conservent d'importantes compétences. Ce sont eux qui détermineront dans l'avenir, comme ils l'ont fait dans le passé, l'affectation des différentes parties de leur territoire et qui fixeront ainsi le cadre du développement futur. L'examen plus détaillé des tâches des différentes collectivités et de la délimitation de leurs compétences présuppose une analyse sommaire des caractéristiques que présentent les décisions à prendre.

L'échelonnement des décisions

En droit administratif les décisions sont normalement prises à deux niveaux. Les règles de droit, telles qu'elles sont contenues dans des lois et des règlements, sont générales et abstraites, puisqu'elles concernent un nombre indéterminé de personnes et soumettent au même régime différentes situations particulières⁸. Elles sont appliquées par des actes administratifs, qui sont individuels et concrets, chacun d'eux s'adressant à un sujet de droits ou un groupe délimité de personnes et ne concernant qu'une seule situation de fait⁹.

Dans le cadre de l'aménagement du territoire, un troisième échelon de décisions s'intercale normalement entre l'adoption des règles de droit et celle des actes administratifs: l'établissement des plans. Si certains articles des lois relatives à l'aménagement du territoire et aux constructions sont directement applicables aux cas concrets, d'autres prescriptions qui s'y trouvent doivent être préalablement concrétisées par des plans délimitant les espaces auxquels s'appliquent les mesures prévues.

Le législateur a dès lors deux tâches. Il crée les bases indispensables des plans qui peuvent ou doivent être adoptés. Mais il ne se contente pas de prévoir les instruments desquels résultera le régime relatif à l'utilisation du sol. En établissant des règles sur l'aménagement du territoire il doit se préoccuper aussi du contenu matériel du régime futur en donnant aux autorités appelées à adopter les plans des directives sur le contenu de leurs mesures ou en promulguant des règles de droit directement applicables aux cas individuels et concrets. De telles règles matérielles se trouvent dans la LAT. Celle-ci fixe à l'art. 3 les principes régissant l'aménagement du terri-

toire et charge les organes des collectivités inférieures qui établissent les plans d'en tenir compte. De plus, la loi contient des règles relatives aux cas particuliers en interdisant, par exemple, la création de constructions ou d'installations sans autorisation et en soumettant l'octroi du permis de construire à la condition que le terrain soit équipé (art. 22).

C'est sur ce concept de *décisions à trois échelons* avec l'établissement des règles de droit dans les lois et les ordonnances, l'adoption des plans et l'application du droit ainsi créé aux cas particuliers par des actes administratifs que repose la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. La distinction de ces trois types de décisions est également essentielle pour connaître l'étendue exacte des tâches réciproques des cantons et des communes en cette matière.

Les compétences respectives de la Confédération et des cantons

Par l'adoption de l'art. 22^{quater} Cst. en votation populaire du 14 septembre 1969, le constituant a accordé à la Confédération la compétence d'édicter des principes sur l'aménagement du territoire. Le pouvoir fédéral dispose ainsi de *prérogatives législatives* dans ce domaine. En s'acquittant de leur tâche, les chambres ont toutefois dû se limiter à établir des règles d'un degré d'abstraction relativement élevé, puisque la compétence fédérale ne s'étend pas à l'ensemble des prescriptions régissant l'aménagement du territoire, mais seulement aux principes. En raison de l'article constitutionnel les cantons ne disposent donc pas uniquement d'une compétence concurrente dont ils pourraient faire usage dans la mesure dans laquelle le législateur fédéral n'aurait pas régi la matière. Leur participation à l'établissement des règles de droit leur est, au contraire, garantie par le constituant.

La LAT revêt effectivement ce caractère de loi sur les principes qui présuppose une activité législative supplémentaire. Celle-ci ne devra cependant pas être exercée par la Confédération sous la forme d'adoption de règlements, mais est réservée aux cantons. Si le Conseil fédéral prévoit d'établir une ordonnance d'exécution, il devra se limiter à y préciser l'activité exécutive des autorités fédérales et ne pourra y régir les détails que l'Assemblée fédérale n'a pas eu le pouvoir de régler. Des lois cantonales sur l'aménagement du territoire et sur les constructions restent donc indispensables. Les lois en vigueur, dont disposent actuellement tous les cantons¹⁰, devront évidemment être adaptées au nouveau droit fédéral. L'établissement

des plans est une tâche de la collectivité que le constituant a expressément réservée aux cantons. Cela n'exclut pas que la Confédération fixe des plans dans des domaines dans lesquels ses compétences sont plus étendues (pour les routes nationales, les chemins-de-fer, d'autres installations de transport, etc.). Mais elle ne peut pas, en se basant sur l'art. 22^{quater} Cst., déterminer l'utilisation du sol en adoptant des plans d'aménagement. Elle ne peut pas non plus le faire pour coordonner les mesures à prendre par les cantons. Certes, l'art. 22^{quater} Cst. charge à l'alinéa 2 la Confédération de coordonner les efforts des cantons et de collaborer avec eux. En complétant ainsi les règles sur la répartition des fonctions, le constituant n'a cependant pas voulu modifier la délimitation des compétences qui se trouve à l'alinéa 1. Les autorités fédérales ne pourront, par conséquent, pas adopter des plans qui détermineraient – même en grandes lignes – l'affectation des différentes parties du sol et attribueraient aux cantons ou à certaines parties de leur territoire des fonctions dominantes (agriculture, industrie et artisanat, commerce, tourisme, etc.). La coordination devra se faire par la voie de la collaboration directe des autorités cantonales (art. 7 LAT), par le moyen de l'approbation des plans directeurs par le Conseil fédéral (art. 11 LAT) et, le cas échéant, par une procédure de conciliation (art. 12 LAT), mais non pas par l'établissement préalable de plans fédéraux à respecter par les cantons lors de l'adoption de leurs plans directeurs.

Quant aux *actes administratifs* l'article constitutionnel et la loi n'ont rien changé à la répartition des compétences. La décision la plus importante par laquelle le droit relatif à l'aménagement du territoire est appliqué au cas concret, est le permis de construire qui sera accordé dans l'avenir comme il l'a été dans le passé par l'autorité désignée par le droit cantonal. La LAT se borne à soumettre la création et la transformation de constructions et d'installations à l'octroi d'une telle autorisation (art. 22 LAT). Cette tâche peut être attribuée à une autorité administrative cantonale ou communale. Les prescriptions fédérales sur les voies de droit (art. 33/34 LAT) et sur l'approbation ou l'autorisation de certaines dérogations par une autorité cantonale (art. 25 al. 2 LAT) doivent évidemment être respectées. Les autres actes administratifs, tels que les concessions hydrauliques, les permis d'excavation de gravier, les concessions de chemin-de-fer et autres, ressortissent aux autorités qui en sont chargées selon les lois sur ces matières. La LAT n'a pas modifié les règles d'organisation y relatives.

La répartition des compétences entre les cantons et les communes

Les cantons peuvent s'acquitter eux-mêmes des tâches qui leur incombent ou en déléguer l'accomplissement aux communes. Il est ainsi possible d'adapter le degré de décentralisation aux particularités des différents cantons et à leurs traditions. Le rôle que les communes seront appelées à jouer ne sera certainement pas le même à Genève qu'aux Grisons, pas plus qu'il ne l'a été jusqu'à présent.

Les *règles de droit* à établir ou plutôt à adapter à la nouvelle superstructure fédérale seront contenues, en premier lieu, dans des lois et des règlements cantonaux. Mais les cantons peuvent laisser aux communes la compétence d'en adopter certaines elles-mêmes et de définir, par exemple, le régime exact des différentes zones.

L'établissement des plans était, jusqu'à présent, une fonction exercée dans la majorité des cantons par les communes. En prévoyant des *plans directeurs* des cantons (art. 6 et ss. LAT) et en les soumettant à l'approbation du Conseil fédéral (art. 11 LAT), la Confédération a imposé l'établissement de tels plans par une autorité cantonale, sans pour autant en prescrire l'étendue territoriale. Il est donc possible de prévoir soit un seul plan directeur pour tout le canton, soit un plan par région. Les deux solutions peuvent être cumulées. Le droit fédéral n'exclut pas non plus que de tels plans soient aussi établis pour le territoire communal. Ainsi, certains cantons prévoient, dans leur législation actuelle, des plans directeurs pour le canton, pour les régions et pour les communes. Les plans établis aux échelons inférieurs ne sont pas soumis à l'approbation du Conseil fédéral, car cette mesure ne concerne que les plans directeurs qui sont prescrits par le droit fédéral.

Les *plans d'affectation* sont essentiellement un moyen d'aménagement local. Ils ont été adoptés jusqu'à présent dans leur majorité par les communes et resteront certainement un instrument permettant aux villes et aux villages de prendre eux-mêmes des décisions importantes sur leur développement futur, bien que le législateur fédéral ait prescrit que ces plans soient soumis à l'approbation d'une autorité cantonale (art. 26 LAT).

Le sort des mesures antérieures à la LAT

Les *lois et ordonnances* cantonales ainsi que les règlements communaux adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT n'ont pas été abrogés par la nouvelle loi, mais sont restés en vigueur. Le principe de la force dérogatoire du droit fédéral n'a pas non plus pour effet d'abo-

lir matériellement toutes les règles qui ne correspondent pas au nouveau régime. La LAT s'adresse en premier lieu au législateur cantonal et l'oblige à adapter au nouveau droit fédéral les règles de droit qu'il avait établies préalablement et à les compléter là où la LAT le prescrit (par exemple en ce qui concerne la compensation et l'indemnisation, art. 5 LAT). Un terme n'a pas été imparti aux cantons, mais résulte des délais pour l'établissement des plans, puisque ceux-ci présupposent des bases légales suffisantes.

La situation est différente pour les règles de droit fédérales directement applicables aux cas particuliers (celles surtout qui concernent le permis de construire, art. 22 à 24 LAT, ou les voies de droit, art. 33/34 LAT). En ne les respectant pas, en basant leurs actes administratifs sur des prescriptions cantonales et communales d'un autre contenu ou en n'ouvrant pas les voies de droit requises, les autorités iraient à l'encontre du principe de la force dérogatoire du droit fédéral.

Cette diversité des effets du nouveau droit fédéral sur les prescriptions existantes des cantons et communes peut être la cause de confusions et d'incertitudes. Pour éviter de telles situations, différents cantons ont établi des ordonnances provisoires. Ils se sont basés sur l'art. 36 al. 2 LAT autorisant les gouvernements cantonaux à prendre des «mesures provisionnelles», aussi longtemps que le droit cantonal n'aura pas désigné d'autres autorités compétentes. Cette prescription a cependant plutôt pour but de permettre un régime transitoire au niveau des plans que d'habiliter les autorités exécutives d'émettre des prescriptions pour éviter des conflits relatifs aux règles de droit applicables. On ne saurait toutefois reprocher aux gouvernements cantonaux de préciser par rapport aux lois cantonales existantes la portée du principe de la force dérogatoire du droit fédéral et de combler provisoirement les lacunes qui résultent de l'abrogation matérielle de certaines règles de droit cantonales par la LAT.

En ce qui concerne les *plans*, le droit transitoire présente d'autres aspects. Les autorités fédérales n'ayant pas le droit de déterminer directement l'affectation des différentes parties du territoire, des plans cantonaux et communaux ne peuvent pas se trouver en contradiction avec des actes fédéraux du même genre. On ne pourrait que se demander, si les plans établis avant le 1^{er} janvier 1980, qui ne sont pas conformes aux prescriptions de la LAT, sont, dans cette mesure, caduques en raison du principe de la force dérogatoire du droit fédéral. Un automatisme de ce genre ne

serait cependant guère concevable. En effet, la transformation d'une règle de droit en un plan comprend toujours un grand nombre d'appréciations et d'évaluations. Qu'un plan existant aille à l'encontre des nouveaux principes fédéraux n'est dès lors pas évident. Comment veut-on, par exemple, constater sans difficultés qu'un plan d'affectation attribue à une zone à bâtir des terrains qui ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir (art. 15 LAT)? Le législateur s'est bien rendu compte de cette difficulté et a expressément statué que les plans adoptés avant l'entrée en vigueur de la loi conservent leur validité jusqu'à l'approbation des plans établis selon la LAT (art. 35 al. 3 LAT).

Pour l'adoption de nouveaux plans, le législateur fédéral a fixé deux délais (art. 35 al. 1 LAT): les plans directeurs prescrits par la LAT et soumis à l'approbation du Conseil fédéral doivent être établis jusqu'au 31 décembre 1984, les plans d'affectation jusqu'à la fin de l'année 1987.

Quant aux *permis de construire*, la loi fédérale ne contient pas de règles sur le droit transitoire, qui n'auraient d'ailleurs pas de grande importance puisqu'elles ne concerneraient que les prescriptions peu nombreuses de la LAT qui s'appliquent directement aux cas particuliers. Certains cantons ont néanmoins comblé la lacune et précisé dans leur ordonnance établie à titre provisoire quelles sont les demandes de permis de construire soumises au nouveau régime. A défaut d'une telle règle, chaque autorité est tenue de fonder ses actes sur le droit en vigueur au moment où elle décide. Les règles de la LAT applicables directement aux cas particuliers lient ainsi les autorités depuis le 1^{er} janvier 1980 et doivent être respectées, même si la demande a été déposée préalablement ou si une instance inférieure s'est prononcée avant cette date¹¹.

Les caractéristiques des plans

La LAT impose aux cantons un aménagement à deux niveaux à l'aide de plans directeurs et de plans d'affectation. Ce ne sont là cependant pas les seules catégories auxquelles la loi fait allusion, et les cantons ont conservé le droit d'en prévoir d'autres encore dans leurs propres lois. Les autorités disposent ainsi d'un grand nombre de moyens, qui ne sont cependant pas interchangeables, mais se situent dans un cadre systématique dont résulte l'ordre des décisions à prendre.

La classification

Le terme plan est utilisé pour désigner deux genres d'institutions fondamentalement différentes. Les moyens d'aménagement du territoire sont en général des *plans avec effets juridiques* qui acquièrent par leur adoption le caractère d'éléments du droit objectif, même s'ils ne sont pas directement applicables aux cas particuliers. Leur établissement est une activité assimilable à l'exercice de la fonction législative ou de la fonction administrative et est, par conséquent, soumise à des règles précises de procédure. D'autres plans (ou programmes) sont établis pour servir aux autorités administratives de *bases de décisions* leur permettant de fonder par la suite les projets à soumettre au parlement ou leurs propres actes sur une conception préétablie et d'atteindre ainsi par des mesures cohérentes le but envisagé. Le programme hospitalier d'un canton, un plan relatif au développement des institutions scolaires, une étude directrice sur l'amélioration du réseau routier, une conception globale de l'énergie ou encore le plan financier d'une collectivité publique entrent dans cette catégorie d'instruments toujours plus importants de la politique gouvernementale. Ils ne lient cependant ni le pouvoir législatif et les tribunaux, ni les administrés qui ne peuvent pas non plus les invoquer pour faire valoir des droits. Ils n'ont un caractère obligatoire que pour les services administratifs auxquels ils sont adressés à titre de directives.

Parmi les plans avec effets juridiques qui concernent l'aménagement du territoire, trois catégories doivent être distinguées. Les *plans directeurs*, qui ne sont pas applicables comme tels aux cas particuliers, déterminent les grandes lignes de l'aménagement. L'utilisation du sol et les mesures qui l'accompagnent sont régis d'une manière plus détaillée par les *plans d'affectation* qui ont force obligatoire pour chacun et concernent en particulier le régime des zones, les alignements, l'aménagement de quartiers (déterminé par exemple par un «plan-masse») ainsi que le réseau des infrastructures et l'échelonnement de leur réalisation. Les *plans parcellaires* qui portent des désignations différentes selon les cantons et sont parfois intégrés aux plans d'affectation, règlent l'équipement des terrains dans un périmètre restreint et la modification des limites des biens-fonds (par voie de remaniement parcellaire ou de rectification des limites).

Des mesures du même genre peuvent être prises à différents niveaux ce qui entraîne, le cas échéant, la *suite d'un grand nombre de plans*. Ainsi certaines lois cantonales prévoient des plans directeurs pour le canton, les régions et

les communes et des plans d'affectation aux mêmes niveaux, complétés par des plans de quartier. On peut se demander si une aussi grande variété d'instruments est vraiment nécessaire pour assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire comme le veut l'art. 22^{quater} al. 1 Cst.

La loi fédérale ne se rapporte pas exclusivement aux plans à établir par les cantons et les communes, mais aussi aux «mesures particulières de la Confédération» (art. 13 LAT). Les *études de base* et les *conceptions* qui y sont prévues permettent aux autorités fédérales de fonder leurs propositions et décisions sur une vue d'ensemble et d'informer les cantons de leurs projets ainsi que de ceux des entreprises de la Confédération. Les *plans sectoriels* relatifs aux installations de transport, à l'économie des eaux et à celle de l'énergie ainsi qu'à d'autres mesures prises ou soutenues par la Confédération ont le même caractère de bases de décisions et éventuellement de directives. Dans les domaines où la Confédération a un pouvoir de décision propre et n'est pas soumise aux mesures d'aménagement des cantons et des communes, les plans sectoriels peuvent avoir des effets plus étendus et prendre le caractère de plans directeurs ou de plans d'affectation. Il en est ainsi des plans se rapportant aux routes nationales¹² ou aux installations militaires¹³.

Les plans directeurs

Les articles de la loi fédérale concernant les plans directeurs se rapportent à l'*activité* exercée par les autorités en vue d'établir ces plans (art. 6/7 LAT) et aux *plans* eux-mêmes (art. 8 et ss. LAT). Cette distinction mérite d'être retenue, car elle reflète des divergences d'opinion sur la nature de ce qu'on serait enclin à désigner «l'aménagement directeur», mais qu'on n'a pas voulu appeler ainsi, apparemment plutôt pour des raisons de langue que pour des motifs de fond¹⁴.

Cependant, c'est bien sur la *nature* même de l'aménagement à ce niveau qu'existe une controverse. L'opinion peut-être dominante considère qu'il s'agit là d'une activité continue des autorités s'exprimant dans des plans qui doivent être continuellement adaptés aux nouvelles données et décisions. Elle met en évidence l'activité directrice des autorités exécutives. L'autre conception est plus statique. Ceux qui la défendent soulignent que les plans directeurs deviennent par leur adoption des éléments du droit objectif et lient les autorités jusqu'à la modification formelle de ces actes. J'opte personnellement pour la deuxième des solutions. Sans méconnaître les avantages d'un

«aménagement directeur» continu, en particulier pour la coordination de différentes mesures, je pense que ces plans doivent être adoptés et modifiés dans une procédure déterminée qui leur assure une certaine stabilité. Comme ils ont force obligatoire pour les autorités et par conséquent aussi pour les collectivités publiques inférieures et qu'ils concernent de cette manière indirectement les propriétaires et autres administrés, on ne peut les revoir à tout moment par décision interne d'un organe exécutif sans porter atteinte au principe de la sécurité de droit. Or, le besoin du particulier de connaître la destination du propre fonds et de pouvoir se fier à une décision qui le concerne correspond à un intérêt légitime¹⁵ qui n'a pas toujours été respecté ces dernières années¹⁶.

Le *but* à atteindre par l'établissement des plans directeurs est double. Les autorités chargées d'adopter ces plans doivent déterminer l'utilisation future du sol et procéder à cet effet à une première délimitation du territoire¹⁷. De plus, elles sont tenues à définir l'état et le développement des infrastructures. Ainsi ces plans sont mis au service des deux objectifs de l'aménagement: au régime relatif à l'utilisation du sol et à la coordination de ce régime avec les autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, la coordination étant l'élément dominant au niveau des plans directeurs.

Pour être mis au service de cette tâche, les plans directeurs ne peuvent pas être établis exclusivement au niveau communal, mais doivent avoir une *étendue territoriale* plus grande. Comme il a déjà été exposé, la loi fédérale exige qu'un plan directeur soit établi pour l'ensemble du territoire cantonal ou pour chaque région par une autorité cantonale, sous réserve de l'approbation par le Conseil fédéral. Mais les cantons peuvent aller au-delà et prévoir que des plans directeurs soient également élaborés à des échelons inférieurs, en particulier par les communes pour leur territoire.

La coordination ne s'impose évidemment pas seulement entre les différentes parties du territoire, mais aussi par rapport aux mesures à prendre. C'est la raison pour laquelle les plans directeurs ont un *contenu* général et sont conçus comme plans d'ensemble qui concernent l'utilisation du sol et les infrastructures. Ils doivent désigner les parties du territoire destinées à l'agriculture, celles qui méritent d'être protégées ou qui sont menacées de dangers et les espaces prévus pour l'urbanisation. De plus, ils détermineront l'état et le développement souhaité des transports et communications, de l'approvisionnement et

des constructions et installations publiques (art. 6 LAT). Ces plans étant ultérieurement concrétisés par des plans d'affectation, leur contenu peut être relativement général. Ainsi ils ne fixeront pas les limites entre les territoires à destination différente par des délimitations accompagnées de prescriptions dont résulterait l'utilisation possible de chaque parcelle. On ne trouvera pas non plus dans les plans directeurs plusieurs zones à bâtir se distinguant par le genre et la densité des constructions. Ce sont là des questions à régler dans les plans d'affectation.

Le législateur fédéral n'a pas fixé la *période* à laquelle doivent se rapporter les indications figurant dans les plans directeurs. Ceux-ci viseront une évolution au moins aussi longue que celle prévue par les plans d'affectation. Pour les localités il s'agira donc au minimum du développement probable durant les quinze ans à venir (en raison de l'art. 15 lettre b LAT). Les plans ne sont évidemment pas immuables pendant cette période, mais doivent être adaptés aux nouvelles données et idées.

La caractéristique la plus importante des plans directeurs est qu'ils «ont *force obligatoire pour les autorités*» (art. 9 al. 1 LAT). Cette formule a l'avantage d'être courte; mais c'est, semble-t-il, son avantage essentiel. Ce qui est certain est que les plans directeurs ne s'appliquent pas lors de l'octroi du permis de construire, sinon ils auraient caractère obligatoire pour les administrés, ce que le législateur a précisément voulu exclure. Ces plans ne lient pas non plus les autorités ayant des compétences propres dans un domaine déterminé. Le fait, par exemple, que le Grand Conseil du Canton de Zurich ait inscrit une nouvelle ligne de chemin-de-fer dans le plan directeur cantonal n'oblige naturellement ni l'Assemblée fédérale (et, en cas de référendum, les citoyens) à consentir à cette extension du réseau des CFF, ni les organes de cette entreprise publique à décider de la construction d'une telle ligne. Le caractère obligatoire pour les autorités que le législateur fédéral a attribué à ces plans est donc relatif.

L'idée fondamentale exprimée par l'art. 9. al. 1 LAT est que les plans directeurs doivent être respectés lors de l'établissement des plans d'affectation. C'est en particulier pour l'utilisation du sol que les plans de la première catégorie ont ce caractère indirectement obligatoire et par conséquent des effets juridiques. Les autorités qui ne sont pas chargées d'élaborer des plans d'affectation, mais d'appliquer le droit aux cas particuliers ou de faire exécuter des travaux publics sont par contre liées de la même manière que les personnes privées. Elles baseront leurs décisions également sur les

plans d'affectation et non sur la distinction de différents territoires par les plans directeurs¹⁸.

Les indications se rapportant aux infrastructures ont une portée différente. Les cantons peuvent leur attribuer des effets juridiques en ce qui concerne le réseau des routes cantonales ou communales ou des conduites. A défaut d'une prescription légale de ce genre, le développement souhaité des transports et communications, de l'approvisionnement ainsi que des constructions et installations publiques est défini dans le plan directeur à titre indicatif. Les dépenses nécessaires pour la réalisation de ces travaux ne deviennent pas pour autant des dépenses liées, mais restent soumises, le cas échéant, au référendum financier. Les autorités disposant de compétences propres dans le domaine des infrastructures gardent leurs prérogatives. Lors de l'octroi d'un permis ou d'une concession, le plan directeur leur servira cependant de base de décision. Bien qu'ils ne soient que partiellement obligatoires même pour les autorités, ces plans permettent ainsi de coordonner les activités ayant des effets sur l'utilisation du sol.

Les plans d'affectation

Les plans d'affectation sont le *moyen classique* d'aménagement du territoire. Il y a longtemps qu'ils sont prévus par les lois cantonales sur les constructions et ont été établis et appliqués depuis qu'on s'est occupé de l'aménagement des villes d'abord et des régions rurales ensuite.

Leur *nature* n'est pas controversée de la même manière que celle des plans directeurs. Il est généralement admis que l'établissement de plans d'affectation n'est pas une activité permanente se reflétant dans des documents continuellement revus, mais que ces plans sont des actes que les collectivités adoptent en faisant usage de leur puissance publique et que leur contenu doit présenter une certaine stabilité pour que les autorités les établissant n'aillent pas à l'encontre du principe de la sécurité du droit. Des plans d'affectation revus à tout moment ne pourraient, d'ailleurs, pas déployer des effets réels puisque leur modification interviendrait avant que les constructions et installations admises ou même prescrites aient été exécutées. Une question, cependant, qui se rapporte à la nature des plans d'affectation et qui a déjà été mentionnée, n'a pas encore trouvé de solution définitive. S'agit-il de règles de droit, d'actes administratifs ou d'une catégorie particulière d'actes des collectivités publiques? Ce problème d'apparence purement théorique a des conséquences pratiques considérables, en particulier en

ce qui concerne la participation démocratique des citoyens à l'établissement des plans, les voies de droit et d'autres aspects encore. Il y aura lieu d'y revenir.

Le *but* des plans d'affectation est moins de coordonner les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire que d'établir le régime concernant directement l'utilisation du sol (Art. 14 al. 1 LAT).

Leur *étendue territoriale* n'est pas définie par le droit fédéral. Les cantons peuvent donc maintenir sur ce point la solution qu'ils avaient adoptée avant l'entrée en vigueur de la LAT. Normalement les plans d'affectation concernent le territoire communal ou une fraction de celui-ci (un quartier, une rue, etc.). Ces plans sont donc en premier lieu des instruments d'aménagement local dont peuvent faire usage, dans la majorité des cantons, les organes des communes. Cela n'exclut pas que des plans d'affectation soient parallèlement adoptés par des autorités cantonales ou par des organismes régionaux. De tels plans établis à un échelon supérieur sont mis au service d'un intérêt dépassant le cadre local. On fera usage de ce moyen par exemple pour réserver une zone de délaissement pour toute une région, pour protéger un site important, pour fixer l'alignement le long d'une route cantonale ou – plutôt exceptionnellement – pour créer une zone industrielle d'intérêt cantonal. Bien que prises par des autorités cantonales (ou des organismes régionaux) ces mesures se rapporteront à un espace limité. La situation n'est différente que dans les cantons qui attribuent à leurs propres autorités la compétence exclusive de fixer des zones déterminées (des zones agricoles ou forestières par exemple¹⁹) ou d'établir même le plan de zones général²⁰.

N'ayant pas pour but principal de coordonner différentes activités, les plans d'affectation peuvent avoir un *contenu* plus restreint que les plans directeurs et être établis séparément pour les différents objets à régler. Une commune disposera ainsi d'un plan de zones, d'un ou de plusieurs plans régissant l'équipement général, de différents plans d'alignement, d'un plus ou moins grand nombre de plans d'aménagement de quartiers, de plans-masses ou d'autres plans encore. Les cantons peuvent naturellement aussi faire regrouper toutes les mesures concernant l'ensemble du territoire communal dans un seul plan d'affectation²¹.

Quel que soit le système choisi, la délimitation des *zones* et l'établissement des règles qui les concernent est, selon le concept actuel de l'aménagement du territoire, l'élément essentiel des plans d'affectation et des règles de droit qui

les accompagnent. La loi fédérale impose aux cantons la délimitation d'au moins trois genres de zones: zones à bâtir, zones agricoles et zones à protéger (art. 14 à 17 LAT). Elle indique des critères pour l'attribution des terrains à ces zones sans ôter aux cantons et communes le droit de baser leurs décisions sur des appréciations propres²². Pour le régime qui s'applique à ces zones le droit fédéral ne fixe également que le cadre. Les cantons pourront donc définir d'une manière plus détaillée ce qu'il faut, par exemple, entendre par des constructions conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 22 al. 2 lettre a avec rapport à l'art. 16 LAT). Pour les zones à bâtir il est évident que les plans d'affectation contiendront une différenciation supplémentaire relative au genre des constructions et à la densité. Les cantons ne sont d'ailleurs pas contraints à affecter l'ensemble de leur territoire aux trois zones mentionnées dans la loi. Celle-ci permet de prévoir d'autres zones et de délimiter des territoires pour lesquels l'affectation n'est pas encore fixée ou est fixée pour l'avenir sans être déjà autorisée (art. 18 LAT).

Les plans d'affectation s'appliquent aux cas particuliers et doivent par conséquent être établis avec autant de *précision* que la localisation exacte des mesures (par exemple les limites des zones) en résulte. Pour la même raison les règles concernant les zones, celles se rapportant aux alignements et toutes les autres prescriptions sont à rédiger avec un degré de concrétisation tel qu'elles puissent former la base directe des décisions à rendre par les autorités administratives dans des cas concrets (en particulier lors de l'octroi d'un permis de construire).

Les zones à bâtir comprennent les terrains qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (art. 15 lettre b LAT). C'est cette *période* relativement courte que les plans d'affectation concernent d'après le nouveau droit fédéral. Les communes ayant délimité des zones à bâtir en prévision d'une évolution plus longue devront réduire ces zones, ce qui ne pourra en général se faire sans difficultés majeures que là où les terrains ne sont pas encore équipés.

Quant au *caractère obligatoire* de ces plans, le principe est clair. Il s'agit d'éléments du droit objectif liant les autorités et les administrés. Les projets de constructions ne pourront être approuvés que s'ils correspondent aux plans d'affectation applicables, à moins qu'une loi autorise des dérogations. Les règles sur les exceptions admissibles à l'intérieur des zones à bâtir sont établies

par les cantons (art. 23 LAT). En dehors de ces zones des dérogations pour de nouvelles constructions et pour tout changement d'affectation ne peuvent être accordées que si les conditions fixées par le droit fédéral sont remplies, tandis que la rénovation, la transformation partielle et la reconstruction (sans modification de l'affectation) de bâtiments sont soumises aux exigences du droit cantonal (art. 24 LAT). Des décisions de ce genre ne peuvent être prises que par une autorité cantonale ou avec son approbation (art. 25 al. 2 LAT); elles peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 34 al. 1 LAT).

Les plans parcellaires

Les plans d'affectation ne se rapportent parfois qu'à un nombre limité de terrains. Ces plans de quartier, plans-masses ou autres ne sont cependant pas visés par le *terme* de plans parcellaires, tel qu'il est utilisé ici: Il sert à désigner les mesures qui déterminent l'équipement de chaque terrain dans un périmètre restreint (l'équipement de raccordement²³) et qui modifient les limites des parcelles par voie de remaniement ou de rectification. Tandis que certains cantons réunissent les deux éléments dans un même plan, d'autres les séparent et appliquent parfois au remaniement parcellaire des terrains à bâtir une procédure analogue à celle à suivre pour les remaniements parcellaires agricoles. Il est aussi possible d'unir un plan parcellaire à un plan d'affectation de la même étendue territoriale.

Ces plans sont *établis* soit par la collectivité publique, soit par les propriétaires eux-mêmes. Dans cette deuxième hypothèse aussi ils ont le caractère de mesures de droit public. C'est la raison pour laquelle ils sont soumis à l'approbation d'une autorité administrative.

Des plans de ce genre ne s'imposent pas dans toutes les circonstances. Contrairement aux plans directeurs et aux plans d'affectation ils représentent un *échelon facultatif* de l'aménagement du territoire.

La Confédération s'est préoccupée de l'équipement des terrains dans les lois encourageant la construction de logements²⁴. La LAT définit ce terme (art. 19 al. 1), charge les collectivités publiques de cette tâche et les oblige à prélever des contributions des propriétaires (art. 19 al. 2). Elle autorise les cantons à prescrire que les propriétaires équipent eux-mêmes leurs terrains (art. 19 al. 3) et vise par cette règle en premier lieu, sinon exclusivement, l'équipement parcellaire (de raccordement).

Pour le *remaniement parcellaire* désigné comme remembrement²⁵, la LAT pres-

crit que la mesure puisse être ordonnée d'office et au besoin exécutée par l'autorité compétente lorsque la réalisation des plans d'affectation l'exige (art. 20). Dans ces cas, la demande d'un propriétaire ou le consentement d'une majorité n'est pas nécessaire, même si une loi cantonale déclare une telle participation des personnes concernées comme indispensable.

Questions annexes

La procédure

Les plans sont les instruments les plus importants qui servent à établir le régime relatif à l'utilisation du sol et à coordonner les différentes activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Ceux d'entre eux qui sont de pures bases de décisions peuvent être établis sans restrictions par les autorités qu'ils guideront. La situation est différente pour les plans ayant des effets juridiques. Les organes des collectivités qui les adoptent font usage de la puissance publique. Ces plans se situent dans la *classification des actes* entre les règles de droit et les actes administratifs²⁶. Or, comme leur établissement ne figure pas dans le schéma classique des fonctions de l'Etat, le constituant n'a pas créé d'organe spécialement conçu pour l'accomplissement de cette tâche et n'a pas non plus établi des principes relatifs à la procédure à suivre.

Il a dès lors fallu assimiler l'établissement des plans à l'exercice soit de la fonction législative, soit de la fonction administrative avec toutes les conséquences qui en résultent. Tandis que les règles de droit sont adoptées – exception faite de celles faisant l'objet d'ordonnances – dans un procédé démocratique avec la participation directe ou indirecte des citoyens, les actes administratifs sont rendus par des autorités exécutives dont les décisions sont en général sujettes à recours. Ce ne sont pas les mêmes *organes* qui décident dans les deux cas, et la *participation des individus* est conçue d'une manière différente. L'activité législative est exercée avec le concours des citoyens, qu'ils soient touchés ou non par la mesure. Les actes administratifs, par contre, sont rendus par des autorités exécutives. Les personnes concernées ont le droit d'être entendues avant que la décision soit prise et disposent de voies de droit pour attaquer l'acte rendu.

Pour l'établissement des plans la *tendance* qui s'est manifestée de plus en plus ces dernières années est de soumettre l'adoption de ces mesures à un procédé démocratique²⁷ et d'ouvrir néanmoins les voies de droit de la pro-

cedure administrative²⁸ en garantissant aux personnes touchées le droit d'être entendues²⁹. Si les plans sont adoptés dans une procédure démocratique, ils ne peuvent plus être revus par une autorité de la même collectivité, puisque l'ensemble des citoyens exercent le pouvoir suprême. Dans un tel cas ce n'est qu'une autorité de la collectivité supérieure qui peut les revoir. Si un organe cantonal est ainsi appelé à procéder à un contrôle de l'opportunité des mesures d'aménagement prises à l'échelon local, les communes ne disposent plus que d'une autonomie réduite. Cette interdépendance ne permet pas de cumuler la procédure démocratique avec la protection accentuée des intéressés sans toucher à l'autonomie communale. L'art consistera à trouver un équilibre permettant de respecter dans une mesure raisonnable tous les trois principes.

La LAT n'oblige pas les cantons et communes d'adopter les plans dans un *procédé démocratique*. La nature même ainsi que la portée réelle des plans directeurs et des principaux plans d'affectation (des plans de zones communales en particulier) justifient toutefois la participation directe ou indirecte des citoyens à leur établissement. Les plans parcellaires par contre présentent plutôt les caractéristiques d'actes administratifs et ressortissent en raison de leur nature aux organes exécutifs.

Si le législateur fédéral s'est abstenu d'imposer aux cantons et communes l'adoption de certains plans dans un procédé démocratique, il a par contre édicté des règles sur le *rôle des organes exécutifs* lors de l'accomplissement de cette tâche et sur *les voies de droit*.

Ainsi, le concours de différentes autorités est prescrit pour l'adoption des *plans directeurs*. Les communes (– il s'agira pratiquement de leurs organes exécutifs –) et les autres organismes qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire doivent être appelés à coopérer à l'élaboration de tels plans (art. 10 al. 2 LAT). La collaboration avec les autorités fédérales et les cantons voisins est également de rigueur (art. 7 LAT). Ces plans sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 11) et, le cas échéant, à une procédure de conciliation (art. 12 LAT).

Les *plans d'affectation* doivent être mis à l'enquête publique (art. 33 al. 1 LAT), ce qui dépasse le droit d'être entendu que la jurisprudence reconnaît aux propriétaires³⁰. Les cantons sont tenus de prévoir au moins une voie de recours contre de tels plans et d'accorder le libre pouvoir d'examen à l'autorité qui est appelée à statuer; celle-ci contrôlera donc la légalité et l'opportunité de ces plans (art. 33 al. 2 et 3 LAT). L'étendue

du pouvoir d'examen exclut pratiquement de charger un tribunal de cette tâche. Ce sera donc une autorité exécutive cantonale qui reverra en cas de recours les plans d'affectation établis par des organes cantonaux inférieurs ou par les communes. Ce contrôle ne s'effectuera cependant pas seulement sur recours, mais aussi d'office, puisque les plans d'affectation sont soumis en raison du droit fédéral à l'approbation par une autorité cantonale (art. 26 LAT).

Les indemnités et les contributions

Le régime relatif à l'utilisation du sol établi par les mesures d'aménagement limite le droit des propriétaires de disposer de leurs fonds. Si une telle restriction équivaut à une expropriation, elle entraîne l'obligation de verser une indemnité. On parle dans un tel cas d'*expropriation matérielle*. Le droit d'exiger la réparation du préjudice subi ne résulte pas de la LAT ou du droit cantonal, mais directement de la Constitution fédérale (art. 22^{ter} al. 3). Le législateur qui avait défini dans la première version de la loi la notion de la mesure équivalant à une expropriation y a renoncé ensuite. C'est donc le Tribunal fédéral qui continuera à déterminer quelles sont les restrictions de la propriété donnant droit à une indemnité. Selon la jurisprudence³¹ confirmée à maintes reprises

«il y a expropriation matérielle lorsque l'usage actuel de la chose ou un usage futur prévisible est interdit ou restreint d'une manière particulièrement grave, de telle sorte que le lésé se trouve privé d'un attribut essentiel dont il jouissait au nom de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut également constituer une expropriation matérielle si elle frappe une seule personne – ou quelques propriétaires seulement – de telle manière que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la communauté.»

Cette définition est plus impérative pour les cantons et communes qu'elle ne l'était avant l'entrée en vigueur de la LAT, car les décisions sur des indemnités peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 34 al. 1 LAT). Comme les collectivités publiques elles-mêmes ont qualité pour recourir (art. 34 al. 2 LAT), elles ont le droit de s'opposer au versement injustifié d'une indemnité. Il n'y a dès lors plus de place pour une jurisprudence divergente au niveau cantonal³².

En cas d'expropriation matérielle, le propriétaire a droit à «une juste indemnité». Il résulte du texte allemand («volle Entschädigung») que le montant doit correspondre au préjudice subi. Pour tous les autres cas, le droit constitutionnel ne prévoit aucune compensation.

La LAT a atténué la rigueur de ce principe et intercalé entre les expropriations matérielles entraînant une réparation intégrale du préjudice et les autres restrictions à tolérer gratuitement une *catégorie supplémentaire*³³. Le législateur fédéral a chargé les cantons d'établir un régime de compensation permettant de tenir équitablement compte non seulement des avantages, mais aussi des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement (art. 5 al. 1 LAT). La tâche de définir les cas où une telle compensation est due incombe aux cantons. L'indemnité ne couvrira pas nécessairement l'ensemble du préjudice, puisque la loi fédérale n'exige qu'une compensation équitable³⁴. Ces restrictions du droit de propriété qui sont importantes sans atteindre le poids d'expropriations matérielles et qui résultent de l'aménagement du territoire ne doivent pas être confondues avec les atteintes provenant de l'utilisation d'un ouvrage public (d'une route par exemple). Des immissions excessives ayant cette origine ne doivent être tolérées par les voisins que si leur droit de s'y opposer, tel qu'il résulte de l'art. 684 CCS, a été supprimé par voie d'expropriation formelle avec le versement d'une indemnité intégrale en raison de l'art. 22^{ter} al. 3 Cst.³⁵.

Le système de compensation dans le domaine de l'aménagement du territoire n'est pas unilatéral. Aux indemnités correspondent des *contributions publiques*. La LAT en prévoit deux genres qui ne sont pas des impôts³⁶, mais des redevances dites causales. Le législateur fédéral a renoncé à établir les règles qui les concernent et en a chargé les cantons.

Les *contributions aux frais d'équipement* (art. 19 al. 2 phrase 2 LAT) sont perçues depuis longtemps lors de la construction ou de l'amélioration de routes, de conduites d'eau ou de canalisations. Elles ont parfois été désignées comme contributions de plus-value et constituent une charge de préférence. Celle-ci est, selon la jurisprudence³⁷, «une participation aux frais d'installations déterminées faites par la corporation publique dans l'intérêt général et qui est mise à la charge des personnes ou groupes de personnes auxquels ces installations procurent des avantages économiques particuliers. Elle doit être calculée d'après la dépense à couvrir et mise à la charge de celui qui profite des installations réalisées, dans une proportion correspondant à l'importance des avantages économiques particuliers qu'il en retire». Ces principes développés par le Tribunal fédéral n'ont été ni modifiés, ni précisés par la LAT. Celle-ci oblige cependant les cantons à pré-

voir de telles contributions dont le prélevement n'est donc plus facultatif.

Non seulement l'équipement, mais aussi certaines mesures d'aménagement peuvent procurer aux propriétaires des avantages économiques particuliers. Le cas le plus important est celui où la modification du plan de zones augmente considérablement la valeur de quelques terrains. La collectivité publique peut participer à ces avantages par la voie de *contributions de plus-value d'aménagement*. La Confédération a chargé les cantons de les prévoir (art. 5 al. 1 LAT). Il ne s'agit là pas de mettre à la charge des propriétaires des frais pour des travaux dont ils profitent, mais de procurer à la collectivité publique des recettes aidant à couvrir les charges résultant pour elle de l'aménagement et en particulier de l'obligation de verser des indemnités pour des expropriations matérielles ou pour certaines autres restrictions de la propriété. Si l'équité justifie de telles contributions, il n'est cependant pas simple d'établir un régime satisfaisant pour leur perception. Les cantons ont par rapport à cette matière une tâche législative dont ils ne pourront s'acquitter que sur la base d'études approfondies du problème.

Conclusions

L'aménagement du territoire est un ensemble de mesures par lesquelles les collectivités publiques exercent une *influence déterminante*, d'une part, sur la structure des espaces construits avec les habitations, les centres, l'industrie, le commerce ainsi que les services et, d'autre part, sur l'avenir de la grande partie du territoire qui n'est pas destinée à la construction et où il importe de réserver les terres nécessaires à l'agriculture et de sauvegarder le paysage. En faisant usage des moyens d'aménagement, les autorités, voire les citoyens eux-mêmes peuvent contribuer essentiellement à la création d'un environnement correspondant aux besoins de l'homme et promouvoir par cette voie le bien-être général.

La tâche est importante et mérite un effort substantiel de tous les organes des collectivités lors de l'établissement des règles de droit, de l'élaboration des plans et de l'application du régime ainsi créé aux cas particuliers. Le poids des valeurs en cause ne dispense toutefois pas du respect des *principes généraux* caractérisant notre régime constitutionnel. Comme les mesures prises depuis longtemps par les cantons et les communes le prouvent, il n'est pas nécessaire d'aller à l'encontre de ces principes

pour assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

La sécurité de droit, par exemple, peut parfaitement être respectée à condition de ne pas considérer l'adoption et la modification des plans comme activité permanente exercée par les autorités exécutives agissant d'une manière autonome, mais comme décisions à prendre à un rythme pas trop accéléré dans une procédure appropriée. Pour atteindre le but visé il n'est pas non plus nécessaire de remplacer le droit des propriétaires de disposer de leurs fonds par un dirigisme total, car la collectivité obtient le résultat voulu aussi bien en fixant un cadre dans lequel l'initiative des particuliers peut se développer.

Pour les cantons et les communes il est essentiel de constater que l'aménagement du territoire ne conduit pas nécessairement à une centralisation plus accentuée, mais peut très bien être réalisé dans un *Etat fédéral* respectant l'*autonomie communale*. Si la coordination de différentes mesures doit se faire au niveau cantonal ou régional, l'échelon local est souvent le plus approprié pour déterminer l'utilisation des différentes parties du sol. Les cantons et les communes ne conservent dans ce domaine pas seulement certaines attributions, mais sont appelés à y exercer une activité essentielle, leur rôle ayant plutôt été accentué que limité par l'adoption de la loi fédérale.

Le constituant s'était efforcé, en 1969, de fixer d'une manière relativement précise les compétences de la Confédération et des cantons, en limitant les attributions du pouvoir central à l'établissement des principes et à la coordination. Il a réservé aux cantons certaines compétences législatives et surtout le droit d'adopter des plans et de délimiter par ce moyen dans l'espace les mesures qu'ils jugeront utiles. L'application du droit aux cas particuliers n'a pas non plus été transférée à des organes fédéraux. Les cantons ont toujours la possibilité de laisser aux communes certaines de leurs compétences. La répartition des tâches aux niveaux inférieurs ne sera pas la même dans tous les cantons, car ceux-ci tiendront certainement compte des particularités de leur structure et du rôle traditionnel des communes.

L'aménagement du territoire comprend un grand nombre de décisions qui sont à prendre aux trois échelons de l'organisation de notre Etat par différents organes. Cette répartition des tâches n'entraîne pas de confusion générale, car elle repose sur une conception qui n'est peut-être pas très simple, mais qui est cohérente. Il en résulte que les cantons

et les communes sont appelés non seulement à appliquer et exécuter ce qui a été fixé par la Confédération, mais qu'ils ont des attributions importantes qui leur permettent d'exercer une influence décisive sur le développement futur. Cette participation aussi bien des citoyens que des autorités élues dans un

cadre restreint bien connu et dont chacun se sent responsable mérite toute attention et ne doit en aucune manière être mise en cause par souci de coordination, sinon on risque de ne trouver finalement dans les communes et peut-être même dans les cantons plus que des administrés et point de citoyens³⁸.

Notes

¹ L'Arrêté fédéral sur les mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972 n'avait prévu qu'une institution (les zones protégées) et n'avait ainsi pas régi l'aménagement du territoire en tant qu'ensemble de mesures. Il en est de même de différentes lois fédérales contenant les bases pour certaines restrictions relatives à l'utilisation du sol (par exemple la Loi fédérale sur les routes nationales, cf. note 12).

² Les premières lois cantonales instituant des mesures d'urbanisme dataient d'environ 1860 (Bâle-Ville 1859, Zurich 1863, Lucerne 1864, Genève 1878). Les alignements ont déjà été prévus par des lois plus anciennes.

³ Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne du 28 juin 1974 (RS 901.1).

⁴ Le Tribunal fédéral s'est prononcé sur le rapport entre l'aménagement du territoire et la politique économique dans un arrêt rendu en 1976 concernant un arrêté du Grand Conseil de Bâle-Campagne sur les centres commerciaux, ATF 102 Ia 104 et ss. (en particulier 115 et ss.).

⁵ Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957; cf. ATF 98 Ia 194, 100 Ia 334.

⁶ Les chambres l'ont reconnu en n'invoquant pas seulement l'art. 22^{quater} Cst. lors de l'adoption de la loi mentionnée à la note 3.

⁷ Une analyse détaillée se trouve dans l'avis de droit présenté par le Prof. Aubert et l'auteur à la commission d'experts chargée d'élaborer le projet d'une loi fédérale sur l'aménagement du territoire (publié dans *Wirtschaft und Recht*, 23e année, 1971, p. 132 et ss.).

⁸ Un article d'une loi sur les constructions doit être respecté par tous ceux qui construisent (un nombre indéterminé de personnes) et lors de l'établissement de tous les projets (présentant des situations particulières différentes).

⁹ Le permis de construire est accordé à la personne du requérant et l'autorise à exécuter le projet concret ayant fait l'objet de sa demande.

¹⁰ Seul Appenzell Rhodes-Extérieures n'a pas promulgué de loi portant cette dénomination, mais a régi la matière dans sa Loi d'introduction du Code civil.

¹¹ ATF 87 I 510. Dans des arrêts rendus ultérieurement, le Tribunal fédéral a déclaré

Abréviations

ATF	Arrêts du Tribunal Fédéral Suisse, Recueil officiel
CCS	Code civil suisse (du 10 décembre 1907)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (du 29 mai 1874)
RS	Recueil systématique du droit fédéral

qu'une telle application du nouveau droit à des demandes déposées avant son entrée en vigueur n'était du moins pas arbitraire (ATF 99 Ia 122/123 et 341 cons. 2).

¹² La Loi fédérale sur les routes nationales du 8 mars 1960 (RS 725.11) charge l'Assemblée fédérale de fixer le réseau des routes nationales (art. 11 al. 1), ce qui a été fait par arrêté du 21 juin 1960 (RS 725.113.11), et autorise le Département fédéral de l'intérieur de créer des zones réservées (art. 14 al. 1), tandis que les alignements sont intégrés aux projets définitifs à établir par les cantons sous réserve de l'approbation par le Département fédéral de l'intérieur.

¹³ Organisation militaire de la Confédération suisse du 12 avril 1907, art 164 al. 3 (RS 510.10).

¹⁴ L'hésitation d'utiliser le terme en version française a eu pour conséquence que le législateur ne l'a pas non plus inséré dans la version allemande où il aurait correspondu à la terminologie usuelle («Richtplanung»).

¹⁵ ATF 102 Ia 337/338.

¹⁶ Le cumul des mesures urgentes de 1972, suivies des mesures provisionnelles de 1980 (art. 36 al. 2 LAT) ainsi que des mesures relatives à la conjonction avec l'aménagement du territoire effectué parallèlement sur la base du droit cantonal auquel viennent s'ajouter les répercussions de la Loi sur la protection des eaux et d'autres lois ont créé des incertitudes considérables pour les propriétaires.

¹⁷ L'art. 6 LAT désigne cette subdivision du territoire et la définition de l'état et du développement des infrastructures comme objet des études de bases (art. 6). Les plans eux-mêmes devront cependant également contenir de telles indications pour satisfaire aux exigences énoncées à l'art. 8 LAT.

¹⁸ Comme il résulte du texte, cette remarque concerne le régime relatif à l'utilisation du sol et non le programme des infrastructures. Quand les organes des PTT décident de construire une nouvelle centrale, ils doivent

se tenir au plan de zones et non au plan directeur pour savoir si l'emplacement prévu entre en considération (sur l'application du droit cantonal et communal aux constructions fédérales: ATF 92 I 205 et ss.).

¹⁹ Le canton de Zurich l'a fait dans sa Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 7 septembre 1975 aux §§ 36 à 38.

²⁰ Les cantons urbains de Bâle-Ville et de Genève ont choisi cette solution.

²¹ Les plans d'extension communaux selon la Loi du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire du Canton de Vaud (art. 23 et ss.) sont un exemple de plans d'ensemble au niveau des plans d'affectation.

²² Il en est ainsi en particulier aussi pour les zones à protéger. Si elles comprennent «les cours d'eaux, les lacs et leurs rives», les cantons conservent néanmoins le droit de procéder à un choix, le droit fédéral n'imposant pas aux cantons un régime uniforme relatif à tous les cours d'eaux ainsi qu'à l'ensemble de leurs rives (Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats, 1978 p. 466).

²³ Ce terme est défini par la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 4 octobre 1974 (RS 843), à l'art. 4 al. 2.

²⁴ Art. 34^{sexies} al. 3 Cst. (accepté en votation populaire du 5 mars 1972); Loi fédérale de 1965 (modifiée en 1970) (RS 842); Ordonnance III (RS 842.3); Loi fédérale de 1974 (RS 843) mentionnée à la note 23 avec Ordonnance de 1975 (RS 843.1).

²⁵ Tandis que le premier projet d'une loi fédérale contenait une distinction entre le regroupement parcellaire (de terrains à bâtir) et le remembrement parcellaire (au service de l'agriculture et de la sylviculture) (Message du 31 mai 1972, p. 68/69), la LAT dans sa version définitive ne comprend que la notion de remembrement dont la portée n'a pas été précisée par le Conseil fédéral (Message du 27 février 1978, p. 24). La terminologie varie aussi d'un canton à l'autre.

²⁶ Le Tribunal fédéral a considéré, dans un arrêt de 1964, qu'un plan comprenant un régime de zones (piano regolatore) était un tel acte intermédiaire (ATF 90 I 350 et ss.). Les nouveaux arrêts parlent d'actes composés d'éléments législatifs et administratifs, le plan de zones étant cependant dans son ensemble plutôt assimilé à un acte législatif (ATF 104 la 185/186).

²⁷ Les plans d'affectation communaux sont dans beaucoup de cantons adoptés avec la participation directe ou indirecte des citoyens. Le Grand Conseil du Canton de Zurich a établi (non seulement approuvé!) le plan directeur cantonal en été 1978 en 23 séances. Cette expérience a prouvé qu'il était réellement possible de procéder par voie du moins de démocratie indirecte même à cet échelon.

²⁸ Le Tribunal fédéral a admis qu'un plan de zones devait en cas de doute être assimilé quant aux voies de droit à un acte législatif et non à un acte administratif (ATF 104 Ia 185/186) en montrant ainsi que le cumul des procédures législatives et administratives soulevait des problèmes délicats.

²⁹ Bien qu'il ait assimilé le plan de zones à un acte législatif (voir notes 26 et 28), le Tribunal fédéral a reconnu aux propriétaires touchés par un tel plan le droit d'être entendus comme dans une procédure administrative (ATF 104 Ia 66 et ss.).

³⁰ Note 29. S'il ne s'agissait que d'entendre les propriétaires, ceux-ci pourraient être informés individuellement sans enquête publique.

³¹ ATF 101 Ia 469; en version allemande: ATF 105 Ia 339.

³² Avant l'entrée en vigueur de la LAT, ce n'était que le propriétaire qui pouvait attaquer par voie de recours de droit public une décision de ce genre et faire valoir que le refus d'une indemnité constituait une violation de son droit de propriété. De plus, le recours de droit public ne tend qu'à l'annulation de la décision attaquée (ATF 104 Ia 435), tandis que le Tribunal fédéral peut statuer lui-

même sur le fond quand il annule une décision sur recours de droit administratif (Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, art. 114 al. 2, RS 173.110). L'élargissement du contrôle exercé par le Tribunal fédéral fera probablement disparaître la divergence entre sa jurisprudence et celle du Tribunal administratif du Canton de Zurich sur la notion d'expropriation matérielle (ATF 98 la 384 et ss.).

³³ Lors des débats parlementaires plusieurs députés ont précisé que les cas d'indemnité prévus à l'art. 5 al. 1 LAT se distinguaient des expropriations matérielles traitées à l'art. 5 al. 2 LAT (Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 1979, Conseil national p. 317, 319 et 667; Conseil des Etats p. 270). Une opinion contraire n'a pas été exprimée, et le représentant du Conseil fédéral a également souligné la différence entre les al. 1 et 2 de l'art. 5 LAT (Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1979, Conseil national, p. 319/320).

³⁴ En version allemande, l'art. 5 al. 1 LAT exige «einen angemessenen Ausgleich», formule qui se distingue nettement et intentionnellement de la «volle Entschädigung» d'après l'art. 22^{ter} al. 3 Cst.

³⁵ A titre d'exemple: ATF 94 I 286 et ss.

³⁶ L'impôt est une contribution publique perçue sans contrepartie directe (pour la définition plus complète: ATF 99 la 598 cons. 3a).

³⁷ ATF 95 I 507 et 99 la 598/599. Le passage cité concerne le premier de ces arrêts.

³⁸ «Or, ôtez la force et l'indépendance de la commune, vous n'y trouverez jamais que des administrés et point de citoyens» (Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, livre I chapitre 4).

Adresse de l'auteur: Prof. Dr. R. Jagmetti, ETH-Zentrum, 8092 Zürich