Zeitschrift: Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura

Herausgeber: Association pour la défense des intérêts du Jura

Band: 45 (1974)

Heft: 12

Artikel: Les grandes lignes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Autor: Schürmann, Léo

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-824762

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: 16.12.2025

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

gestion de l'espace rural par les gens qui y habitent ; c'est le rêve d'une économie régionale beaucoup plus équilibrée où l'on échappe à ce fatalisme des grands ensembles économiques, au fatalisme de la croissance illimitée.

Les grandes lignes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Exposé présenté par M. Prof. Léo SCHÜRMANN, conseiller national

Point de départ

Celui qui s'est vu chargé de concevoir un projet de loi d'exécution des articles 22 ter et 22 quater de la Constitution fédérale a dû bon gré mal gré se fonder sur trois réalités :

a) l'état des légalisations cantonales en matière de construction et de planification ;

b) la planification locale, régionale et nationale existant déjà ou en voie d'élaboration ;

c) la portée des deux articles constitutionnels.

Il n'y a pas lieu de s'étendre ici sur les deux premiers facteurs. Constatons simplement que ces dernières années de nouvelles lois cantonales sur les constructions ont été adoptées, qui présentent un grand intérêt. Tel est par exemple le cas pour ce qui est des cantons de Berne, d'Argovie et de Saint-Gall. L'état des législations cantonales a revêtu de l'importance pour le projet en ce sens qu'il a sans cesse fallu tenir compte du fait que ces législations varient énormément d'un canton et d'une région à l'autre et qu'il convenait par conséquent de viser à un moyen terme approximatif, au risque que le nouveau droit ne constitue pour certains cantons qu'une confirmation du statu quo.

L'état de la planification est lui aussi fort variable. La documentation établie par l'Institut pour l'aménagement national, régional et local de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, en donne une idée. La planification est pour l'essentiel une affaire cantonale et communale. Les possibilités qu'a la Confédération d'exercer à son endroit une influence ne se sont à aucun moment cristallisées en une politique de la planification ou en des conceptions concrètes en la matière.

Les articles constitutionnels eux-mêmes, et en particulier l'article 22 quater, de même que les textes qui les accompagnent sont astreignants et restent difficilement saisissables. L'article sur l'aménagement du territoire a été contesté pendant des années, de sorte que l'on a en fin de compte adopté une rédaction qui peut être interprétée de diverses manières.

Dans ces conditions, les idées que se faisaient les cercles spécialisés sur une législation nationale en matière d'aménagement et les espoirs qui s'y rattachent pouvaient constituer un premier point de départ. C'est pourquoi l'on a questionné sous forme de libres discussions, au début des travaux législatifs, une cinquantaine de spécialistes de l'administration, de la science et de l'économie. Ces entretiens ont été suggestifs et utiles.

C'est alors en se fondant sur le texte constitutionnel, sur les avis exprimés lors de ces discussions et sur nos propres expériences qu'il nous a fallu élaborer une conception.

Situation sur le plan constitutionnel et questions de méthode

L'*article 22 quater* a été rédigé en fonction d'une *situation de nécessité.* On était depuis longtemps d'avis que l'aménagement du territoire ne pourrait plus se faire longtemps en Suisse sur le seul plan cantonal, mais nécessitait sinon une centralisation, du moins une législation fédérale cadre replaçant les lois et les situations de fait cantonales à un niveau à peu près analogue tout en tenant compte, au surplus, de points de vue nationaux. Le « Raumordnungsgesetz » allemand de 1965 et les arrêtés français adoptés dès 1963 sur l'aménagement du territoire, de même que les dispositions prises en Hollande et en Angleterre, faisaient une forte impression. L'activité très méritoire de l'Association pour l'aménagement du territoire et les publications de l'Institut ORL avaient fait comprendre même aux cercles politiques l'importance des tâches et des nécessités de l'aménagement. Si les articles constitutionnels se sont trouvés dans une large mesure séparés des problèmes techniques et spécifiques à résoudre et se sont presque exclusivement limités à la question de la répartition des attributions entre la Confédération et les cantons et à la préservation du droit de propriété, cela est dû à tout le *contexte suisse* d'un projet qui était d'une ambivalence très particulière.

Ces indications permettent de mieux comprendre l'*article 22 quater.* Aucune idéologie ne se cache derrière ces prescriptions. Il s'agit bien plutôt d'un problème spécifique que l'on entend résoudre de manière essentiellement *traditionnelle par la Confédération et les cantons* et même d'une manière d'autant plus traditionnelle que l'*article 22 ter* reconnaît clairement et sans réserve la propriété privée, alors même que la Constitution établit désormais d'une manière générale la possibilité de limitations au droit de propriété mais à vrai dire aussi le principe de l'*indemnisation complète* en cas d'expropriation *quant* à la forme et *quant* au fond.

Pour ce qui est de son contenu, l'article 22 quater exprime sans aucun doute ce qui suit :

a) la Confédération édictera des principes en matière d'aménagement du territoire ;
b) ces principes devront viser à une utilisation appropriée du sol et à une urbanisation bien ordonnée du pays ;
c) l'aménagement du territoire proprement dit doit être mis au point par les cantons ;
d) la Confédération encourage et coordonne l'activité des cantons sur ce plan ;
e) la Confédération tient compte en outre des exigences de l'aménagement du territoire dans l'accomplissement de ses tâches.

Les difficultés résident presque exclusivement dans le mot *« principes »*. J'eusse *préféré* pour ma part l'expression *« prescriptions générales »* que l'on trouve également dans d'autres articles constitutionnels. Il ne fait pas de doute cependant que le terme « principes » doit être compris en ce sens que tout *ce qui est nécessaire pour atteindre le but fixé de l'aménagement du territoire doit et peut faire l'objet de normes.* Le droit fédéral, quant à l'organisation et quant au fond, doit circonscrire *ce qu'est* l'aménagement du territoire, au sens de l'objectif établi par le droit constitutionnel, et *comment* cet aménagement doit être réalisé par les cantons. La législation fédérale en matière d'aménagement du territoire est en puissance une législation *in abstracto,* étant bien entendu qu'elle doit aussi tenir compte des circonstances générales qui sont les nôtres. Les cantons doivent être mis en mesure de réaliser un aménagement du territoire adéquat vu leurs conditions particulières, cela à l'aide de principes de droit fédéral ayant un caractère normatif. Cet aménagement doit, de plus, témoigner d'une cohérence telle, au-delà des limites can-

tonales, que les besoins de l'ensemble de la Suisse puissent être satisfaits. Les avis seront souvent partagés sur le point de savoir où devra s'arrêter la législation fédérale de principe pour qu'il soit satisfait à ces exigences sans que l'on doive procéder à une centralisation sans nécessitè. La manière étonnamment complète dont est formulé le *but* de cette législation nous autorise à ne pas être trop craintifs à cet égard.
Il ne saurait être question d'englober dans la législation sur l'aménagement du territoire, du moins dans la phase actuelle, un catalogue de *principes concrets* en ce sens que l'on ancrerait maintenant déjà dans la loi certaines *notions modèles* comme par exemple le principe de la décentralisation concentrée ou l'un ou l'autre des vingt-quatre principes de ce genre mis au point par le Groupe de travail Kim. Les institutions prévues par la loi doivent être en mesure de se saisir des conclusions sans cesse établies par la science de la planification, par la sociologie, par la politique économique et conjoncturelle, et de les soumettre à un processus de décision dans la mesure où elles ont une signification en matière d'aménagement du territoire. La loi elle-même ne saurait être fondée sur une théorie en matière de planification ou même sur une conception modèle mais doit rester ouverte aux évolutions et aux conceptions de l'avenir. De même, nous avons coutume de dire de la loi sur les cartels qu'elle n'est pas fondée sur une théorie de la concurrence en matière d'économie politique.
En revanche, le projet se fonde bien sur les idées élémentaires qui sont fixées dans la Constitution et qui sont par anticipation la réalité juridique en matière d'aménagement. C'est ce dont il sied maintenant de parler.

Principes matériels du projet

Le projet part dans une large mesure de *l'idée directrice qu'il convient de séparer le territoire à bâtir et le territoire non destiné à la construction par le moyen et avec le concours de notions de droit fédéral.* L'article 7, alinéa 2, désigne comme but de ce qu'on a appelé les plans directeurs généraux des cantons (qui doivent déterminer les principes du développement futur de l'utilisation et de l'urbanisation du territoire des cantons) la distinction du territoire à bâtir et du territoire non destiné à la construction, et cela en une proportion correspondant au développement économique et urbanistique futur du pays.
Ce thème est repris, comme fil conducteur, et expliqué dans les autres titres du projet. Tel est tout d'abord le cas, de manière fondamentale, dans le chapitre sur les plans directeurs de l'utilisation et de l'urbanisation du territoire. Ces plans directeurs établissent la nature et l'ampleur de l'utilisation du terrain dans ses grandes lignes. C'est ainsi que les cantons doivent prévoir au moins les quatre catégories ci-après de territoire : territoire à bâtir, territoire agricole et forestier, territoire sans affectation, territoire à protéger et de détente.
La définition du territoire d'urbanisation à bâtir, telle qu'elle figure à l'article 12, revêt une importance déterminante. Ne doit être distingué comme territoire à bâtir que celui qui se prête à la construction et qui est déjà largement bâti ou est voué à une urbanisation ordonnée dans un avenir prochain, au maximum dans un délai de vint à vingt-cinq ans dès la promulgation du plan, et qui est susceptible d'être équipé dans ce délai. Le raisonnement est poussé jusqu'à sa fin par une définition de ce qu'il faut entendre par équipé : un terrain est équipé pour la construction lorsqu'il dispose de voies d'accès suffisantes, lorsque les conduites d'eau, d'énergie et les égouts arrivent jusqu'à la parcelle ou à sa proximité, et lorsque le raccordement est autorisé et possible sans frais particuliers.
Si l'on parvenait, à l'aide de cette défini-

tion, à atteindre le but visé qui est de disposer au cours du temps d'assez de terrain à bâtir — et d'autres mesures de la loi, notamment au sujet des contributions de la Confédération en faveur de l'infrastructure veillent à ce que l'on se soucie de satisfaire pleinement les exigences de l'équipement — l'un des vœux élémentaires et primordiaux en vue d'un aménagement moderne se trouverait réalisé. Il s'agit en effet d'empêcher un mode de construction en ordre dispersé — l'urbanisation désordonnée par excellence — de maintenir d'importantes surfaces vertes cohérentes (également sous forme de régions agricoles) et de concentrer sur le territoire à bâtir ainsi circonscrit toutes les prestations publiques en matière d'infrastructure. Comme il est pratiquement et juridiquement impossible de revenir en arrière, il sied de veiller sans retard à ce que cesse la construction désordonnée. L'idée d'une certaine concentration du territoire à construire est donc un principe réaliste qu'il convient d'ancrer en premier lieu déjà dans le projet actuel.

Instruments de l'aménagement du territoire

Il est prescrit aux cantons deux catégories de plans, qu'ils devront établir dans un délai de trois ans, à savoir les plans directeurs généraux et les plans directeurs particuliers. Les plans généraux englobent en règle générale les plans directeurs en ce qui a trait à l'urbanisation et aux sites, au trafic, à l'approvisionnement ainsi qu'aux constructions et installations publiques. Ils contiennent également des indications pour leur application, et cela sur le plan juridique et financier. Ces plans directeurs sont impératifs pour toutes les autorités et tous les organes chargés de tâches d'aménagement, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal, comme aussi pour les autres organismes officiels ou privés. Les plans généraux seront régulièrement revus et le cas échéant adaptés aux nouvelles conditions, et cela au moins tous les dix ans.

Comme nous l'avons vu plus haut, ce sont les plans directeurs en matière d'urbanisation et d'agriculture qui ont le plus d'importance pratique. Le projet se limite, comme déjà dit, à quatre catégories de territoire pour ce qui est de leur utilisation, les cantons étant libres de procéder à des différenciations plus poussée. Qu'il faille distinguer les territoires agricoles et forestiers — et par conséquent a contrario les territoires à bâtir — c'est là une des idées essentielles du législateur sur le plan de la Constitution. Le projet propose une définition qui se fonde, de même que pour le territoire à bâtir, sur l'approbation du terrain pour l'utilisation agricole. De plus, il peut être attribué au territoire agricole des terrains qui devront être utilisés par l'agriculture dans l'intérêt général. On cherchera autant que possible à former des territoires agricoles d'une certaine étendue et formant un tout.

La constitution de territoires *dits sans affectation* est moins compréhensible à première vue. Il s'agit là des terrains qui ne sont ni à construire, ni agricoles, ni forestiers. Ils ne doivent en principe être utilisés que comme ils l'étaient jusqu'ici. Les cantons et les communes doivent y renoncer à toute mesure d'équipement pour la construction. La planification étant sujette à révisions périodiques, les cantons demeurent en droit de séparer comme territoires de développement constructif les surfaces dont ils auront probablement besoin ultérieurement pour l'urbanisation. Les bonnes expériences faites dans le canton de Vaud avec ce système nous ont engagé à prévoir cette répartition en quatre catégories dans le droit fédéral également.

Les plans directeurs des transports, de l'approvisionnement et des constructions et installations publiques ont plutôt le caractère d'un inventaire.

Ce qui est prescrit aux cantons doit aussi, mutatis mutandis, être valable pour

la Confédération. En collaboration avec les cantons, cette dernière procède à des enquêtes au subjet de l'évolution possible à l'avenir en matière de construction et d'utilisation du terrain. Il s'agit là des lignes directrices à long terme pour la Suisse. Il est possible qu'il faille plus tard, sur la base de telles enquêtes, établir par le moyen de la législation des principes de portée matérielle en matière d'aménagement du territaoire allant plus loin que ceux que contient le projet actuel. Les principes de portée matérielle de la Confédération dont nous discutons maintenant déjà et ceux de l'avenir constitueront, avec les plans généraux des cantons, la base de ce qui forme le second titre, central, du projet, savoir l'aménagement du territoire de la Suisse. Pour ce qui est des sites d'imporance nationale, ils seront établis au sens de la loi sur la protection de la nature et du paysage. De plus, la Confédération sera tenue de ménager, d'entente avec les cantons et les organisations économiques, dans les régions qui s'y prêtent, de vastes surfaces continues vouées à la détente. En ce qui concerne la planification des transports, de l'approvisionnement en eau, des constructions et installations publiques, elle est circonscrite de la même manière pour la Confédération que pour les cantons.

Enfin, la compétence est accordée à la Confédération d'établir des directives pour les principales mesures et dispositions à prendre en matière de constructions en vue d'encourager l'unification des prescriptions cantonales dans ce domaine.

Application et applicabilité

Les plans directeurs se cristallisent en plans d'affectation. Les autorités compétentes en vertu du droit cantonal (communes, régions ou le canton lui-même) doivent établir ces plans d'affectation. Ceux-ci, qui portent les noms les plus divers en droit cantonal mais qui sont connus partout où il existe une législation sur les constructions, sont de portée obligatoire pour chacun. Ils déterminent impérativement l'utilisation et l'équipement du sol. Afin que l'aménagement du territoire soit pratiqué sérieusement, les autorités cantonales compétentes doivent approuver les plans d'affectation après avoir contrôlé s'ils concordent avec les plans directeurs généraux du canton. Ce contrôle de concordance est indispensable. La vérification de l'opportunité, quant à elle, se révèle déjà de plus en plus nécessaire de lege lata. Les plans d'affectation seront périodiquement adaptés aux plans directeurs généraux et pourront aussi être modifiés pour eux-mêmes dans les limites des plans directeurs.

Il est prescrit aux cantons l'obligation d'instaurer une procédure d'autorisation pour les constructions de toute nature. C'est à eux qu'il incombe de régler cette procédure. Le droit fédéral exige uniquement — c'est la conséquence de la conception d'ensemble — que le permis de construire ne soit délivré que lorsque le bien-fonds est équipé. Le droit fédéral met en outre à disposition des instruments supplémentaires pour atteindre ce but de l'aménagement, savoir la réunion parcellaire et le remaniement (les conditions de propriété de certains biens-fonds ou groupes de biens-fonds pouvant être modifiées d'office par la procédure de réunion parcellaire ou de remaniement), dont les détails sont une fois de plus réglés par les cantons, l'expropriation, les zones réservées et le prélèvement de la plus-value. La prescription relative à l'expropriation (art. 43) constitue une ultima ratio et marque en même temps l'extrême limite imposée aux interventions relevant du droit en matière d'expropriation et du droit réel tels qu'on les connaît déjà. Si l'application des plans d'affectation est rendue impossible ou exagérément difficile, les autorités cantonales compétentes peuvent exceptionnellement exproprier certains biens-fonds ou groupes de biens-fonds. L'expro-

priation est notamment licite lorsque, dans un territoire donné, l'offre en terrains équipés est insuffisante et que le propriétaire, à l'expiration du délai raisonnable qui lui a été imparti, ne met pas volontairement son bien-fonds à disposition pour la construction bien qu'il ne puisse invoquer des justes motifs, en particulier des besoins personnels futurs.

La surveillance et la coordination de la Confédération fait enfin aussi partie des dispositions d'application. En particulier, les plans directeurs cantonaux sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral. L'examen à vrai dire se limite à la concordance avec le droit fédéral, à la prise en considération adéquate des tâches de la Confédération et à la coordination avec les cantons voisins et les régions frontalières de l'étranger.

Tout aussi importantes que les dispositions juridiques sont les mesures d'encouragement, qui font l'objet du titre troisième, fort détaillé, du projet. Elles s'étendent de l'encouragement de la recherche, de l'enseignement et de la formation dans le domaine de l'aménagement national, régional et local, au subventionnement des dépenses des cantons et des communes (y compris pour le coût des plans d'affectation) jusqu'au versement de contributions pour l'équipement des terrains à bâtir au sens de la loi. Pour ce qui est de ce dernier point, c'est principalement par l'octroi de prêts et de cautions qu'opérera la Confédération. Ces prêts seront sans intérêt ou à faible intérêt ; il seront remboursables aussitôt que l'équipement procurera au bénéficiaire des avantages directs ou indirects, mais au plus tard après vingt ans. Les frais pouvant faire l'objet de prêts ou de cautions sont circonscrits de manière assez large, parce qu'on est d'avis, et c'est ce qui ressort de tout ce chapitre, que la Confédération devra entreprendre de grands efforts ces prochaines années si l'on entend que l'aménagement, à bien des égards tardif, avance comme il se doit. C'est en effet précisément la mise en œuvre des finances fédérales qui offre des chances réelles de voir les cantons être à la hauteur de leurs nouvelles tâches.

Le problème des indemnisations

Si la situation de droit constitue l'un des aspects du problème de l'aménagement, la réalisation politique et financière un second aspect, la question des indemnisations en est le troisième aspect particulièrement délicat. On a fait valoir qu'il était paradoxal de voir statué, simultanément avec l'article sur l'aménagement du territoire, une confirmation très catégorique du droit de propriété. Les résultats serrés de la votation de septembre 1969 ont cependant montré que seul cet attelage à deux pourrait permettre de parvenir au but visé.

La loi d'exécution ne peut que rendre plus clair le principe de l'indemnisation et faciliter quelque peu son appréciation par les autorités administratives et par les tribunaux, mais non pas le différencier ou même l'affaiblir. C'est pourquoi le titre quatrième du projet se réfère en premier lieu à la législation fédérale et cantonale en matière d'expropriation. Il ancre en outre dans la loi, en une forme que j'espère heureuse, la définition de l'expropriation dite matérielle élaborée par la jurisprudence, dans l'idée qu'il sied de s'en tenir à cette notion puisque de nouvelles distinctions, pouvant le cas échéant aller plus loin, pourraient ne plus permettre de se faire une vue d'ensemble des conséquences de l'aménagement en matière d'indemnisations. Il importe en effet d'en arriver maintenant, dans ce secteur, à une certaine sécurité du droit.

L'article 58 a la teneur suivante :

> Est assimilée à l'expropriation toute mesure qui interdit l'utilisation présente ou envisagée dans un proche avenir de biens-fonds se prêtant à cette utilisation, ou la rend impossible ou très difficile, lorsque l'atteinte est grave en soi ou, sinon, lorsque le propriétaire lésé subit un dommage dis-

proportionné à celui qui touche d'autres propriétaires placés dans une situation analogue.

Si l'article 59 précise que l'attribution d'un bien-fonds au territoire agricole ou forestier ne représente pas une expropriation matérielle, c'est là une règle qui peut être corrigée par la définition de l'article 58 puisque les cas isolés où une expropriation matérielle doit être admise en raison des circonstances particulières sont réservés. Dans ses résultats, l'aménagement national aboutira à des zones agricoles plutôt petites, mais alors définitives, pour lesquelles une autre utilisation ne sera pas désirable du point de vue de la planification. Quant à une compensation économique éventuelle en faveur de l'agriculture, elle devra faire l'objet d'une légalisation spéciale.

Les prescriptions relatives à la date déterminante de l'indemnisation pourront également être fort utiles. La révision partielle en cours de la loi fédérale sur l'expropriation a d'ailleurs préparé la voie dans ce sens. Il en ira de même des dispositions sur l'évaluation (principe de la valeur vénale et statistique des prix de vente).

Protection juridique et organisation

C'est pour l'essentiel au droit cantonal qu'il appartient d'assurer la protection juridique en matière d'aménagement du territoire. Le droit fédéral peut prévoir — et c'est ce que prévoit le projet — que les décisions prises en dernière instance cantonale en ce qui concerne les plans prévus par la loi, de même que les décisions des autorités fédérales, peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. La qualité pour recourir est définie de manière large. Au surplus, en vertu du droit fédéral, quiconque est en mesure d'établir que ses intérêts sont en cause peut, dans un délai de cinq ans après l'approbation d'un plan, demander le transfert d'un bien-fonds dans une autre zone.

La Confédération et les cantons doivent instituer une organisation efficace en vue de l'application de la loi. Sur le plan fédéral, il sera institué un office pour l'aménagement du territoire ainsi qu'une conférence de coordination en tant qu'organe consultatif, appelée Conseil de l'aménagement, dont la constitution n'est pas encore fixée.

Comme l'ont montré les délibérations au sein de la commission d'experts, le projet a atteint un notable degré de maturité. Il a rencontré une ample approbation auprès des milieux de la science, de l'administration et de l'économie, dans la mesure où ils étaient représentés dans la commission, laquelle était d'ailleurs largement représentative. J'espère que cette approbation n'est pas prématurée. Il s'agissait en effet de conclure un mariage de raison entre le désir d'aboutir à des solutions allant plus loin et la nécessité de se limiter à ce qui est réalisable dans des délais raisonnables. On a dit que l'on ne disposait plus que de tout juste dix ans pour éviter l'irréparable. Dans notre Etat démocratique entièrement ouvert au référendum, les solutions aux problèmes qui se posent doivent être trouvées d'un commun accord pour être durables. C'est aussi pourquoi la loi d'exécution des articles 22 ter et quater de la Constitution devra passer non pas sous le joug, mais pas non plus sous l'arc de triomphe d'un tel commun accord.