

Zeitschrift:	Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat
Herausgeber:	Société de communication de l'habitat social
Band:	55 (1982)
Heft:	3: ToyStory
Artikel:	AS PAN, groupe de Suisse occidentale : séminaire sur l'introduction de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire tenu le 9 octobre 1981, à Lausanne : plans d'affectation en relation avec les plans directeurs, programmation des équipements
Autor:	Yerly, Claude
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-128426

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: 17.01.2026

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

Mais il signifie aussi que seront «indemnisés» des inconvenients qui peut-être ne seront d'aucune façon des restrictions à la propriété, à la condition qu'ils affectent sérieusement la situation économique de ceux qui consentent des sacrifices en faveur d'autres citoyens en poursuivant des activités peu rentables. L'inconvenient devra donc être relativement grave tant quant à sa nature que quant à son intensité ou à sa durée. On pourrait, par exemple, considérer que seraient les inconvenients majeurs: la construction d'un parc de stationnement communal pour les voitures à proximité d'une forêt, d'un lac ou d'un étang, l'obligation d'exploiter de façon agricole un terrain peu favorable; ou encore l'obligation d'entretenir un bâtiment historique à grands frais.

IV. Autre forme de compensation?

Les cantons sont libres d'organiser la compensation comme ils le souhaitent. Il est dès lors naturel que l'on puisse s'interroger sur la possibilité de prévoir d'autres formes de compensation.

En particulier, la loi vaudoise du 13 septembre 1976 sur les mesures de compensation liées à la création de zones agricoles, qui prévoit qu'à défaut d'autres indemnités un propriétaire en zone agricole peut bénéficier de prêts sans intérêt pour une durée maximale de vingt-cinq ans en vue d'acheter des terrains en zones agricoles pour agrandir un domaine, pour acquérir les immeubles bâtis nécessaires à l'exploitation, pour procéder à des améliorations importantes ou à des constructions nouvelles ou encore pour faciliter la reprise d'exploitations agricoles familiales en pleine propriété, entre indiscutablement dans le cadre de la compensation prévue par l'article 5 LAT. Cela est d'autant plus vrai que ces prêts prévus par la législation vaudoise sont financés par une augmentation du taux de l'impôt sur les gains immobiliers.

La question se pose néanmoins de savoir si des mesures analogues doivent être prises par les cantons ou si ceux-ci peuvent se borner à prendre les mesures analysées sous les numéros II et III ci-dessus.

La réponse nous paraît être négative pour plusieurs raisons:

Premièrement, l'article 5 LAT s'intitule «Compensation et indemnisation» alors que l'article 45 de la LAT première version rejetée en votation référendaire s'intitulait «Compensation économique et dédommagement».

Deuxièmement, les travaux préparatoires montrent que les règles déjà en vigueur demeurent valables et sont reconnues comme suffisantes.

Troisièmement, le message du Conseil fédéral et les exemples cités dans les discussions aux Chambres montrent

que, de l'avis général, la compensation est déjà assurée lorsque existent des prélèvements de plus-values quelle que soit la forme que ceux-ci revêtent (encore faudrait-il prévoir aussi certains versements!).

En conséquence, si les cantons doivent prévoir une compensation économique générale sous forme de subvention, notamment à l'agriculture, ils ne sont pas tenus d'aller au-delà d'une compensation équitable pour les inconvenients majeurs visant des cas spécifiques qui ne constituent pas des restrictions indemnifiables à la propriété.

Plans d'affectation en relation avec les plans directeurs, programmation des équipements

Exposé de M^e Claude Yerly, juriste au secrétariat central de l'ASPA à Berne

I. Introduction

1. Le thème de l'exposé qui nous a été proposé peut être analysé sous deux angles différents. Dans son propos, M. Urech a défini le rôle primordial et essentiel des collectivités locales dans le processus intégral de l'aménagement du territoire. Il a démontré ainsi la nécessité d'une étroite collaboration — et comment celle-ci pouvait s'établir — entre les autorités dont les activités à des degrés divers, allant de l'établissement d'un concept ou de l'établissement du plan directeur cantonal à la planification immédiate dominée par l'élaboration des plans d'affectation, ont une incidence spatiale. Résumé de manière sommaire, cette collaboration aura pour effet essentiel de mieux assurer la concordance ou la continuité entre la planification directrice et la planification immédiate.

2. La problématique du plan directeur cantonal nous ayant été exposée, je m'appliquerai pour ma part à examiner celle des plans d'affectation, en déterminant dans les grandes lignes les exigences en cette matière du droit fédéral, en les comparant bien sûr à celles applicables aux plans directeurs cantonaux. Enfin, dans la mesure où la ques-

tion de l'équipement y est étroitement liée, je m'appliquerai à définir succinctement le contenu de l'article 19 LAT, spécialement au rapport avec la planification des installations d'infrastructure.

3. Les plans d'affectation sont régis par le chapitre 3 de la LAT, des articles 14 à 27. Dans ce survol hâtif de ces dispositions légales — horaire oblige — je me limiterai à certaines considérations concrètes et qui me semblent, par ailleurs, être les plus actuelles, considérations relatives à la définition, à la fonction, aux effets et à l'adaptation des plans d'aménagement que la LAT désigne par «plans d'affectation».

II. Plans d'affectation: définition, contenu et fonction

1. A la différence des plans directeurs qui (nous l'avons vu) remplissent une fonction principale de coordination et ne lient que les autorités, les plans d'affectation règlent, selon l'article 14 al. 1 LAT, «le mode d'utilisation du sol». Ce sont «des normes, ayant force obligatoire pour chacun, qui déterminent le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol»¹ (die zulässige Nutzung selon le texte légal allemand). Cette définition comprend aussi bien les



COOPÉRATIVE DU BATIMENT

ENTREPRISE GÉNÉRALE

Maçonnerie Peinture Menuiserie Charpente
Travaux publics

1400 YVERDON-LES-BAINS

Tél. (024) 21 56 56

plans d'affectation, dits généraux (plans de zones, notamment au sens des articles 14 à 18 LAT), que les plans d'affectation spéciaux (plans de détails, plans de quartier, plans masse, etc.), ainsi que les dispositions réglementaires correspondantes. Elle ne s'applique donc pas uniquement aux plans, dans le sens de représentation graphique ou de carte. Les plans d'affectation ont, en fait, pour conséquence médiate de fixer pour chaque propriétaire foncier le mode et les limites de l'exploitation économique de son bien-fonds: ils définissent, en dernière analyse, le contenu de la propriété dans l'espace et dans le temps.

2. On peut déduire concrètement de cette définition telle qu'elle résulte de l'article 14 al. 1 LAT, à mon sens, trois constatations²:

— La LAT ne contraint nullement un propriétaire foncier d'utiliser son terrain de manière conforme à l'affectation qui aura été déterminée: les plans d'affectation ne fixent que la limite tolérable admise de son utilisation.

— Cela n'implique pas nécessairement qu'elle exclut, qu'à certaines conditions, l'ordre juridique, soit au niveau fédéral, cantonal ou fédéral, peut prévoir l'obligation d'utiliser le sol selon son affectation; ainsi, par exemple, sur le plan fédéral l'obligation de construire au sens de l'article 9 de la Loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété (LCL). Cet article dispose, en effet, qu'à certaines conditions les propriétaires fonciers peuvent être tenus de construire dans un délai acceptable ou de mettre leur terrain à disposition à des fins de construction.

— Il est évident, enfin, que la mise en vigueur de plans d'affectation n'a de sens que si leurs objectifs, dont les plus généraux consistent finalement en une utilisation judicieuse et en une occupation rationnelle du territoire, peuvent être réalisés. A cet effet les cantons, respectivement les communes, peuvent prévoir des procédés moins incisifs que l'obligation d'utiliser le sol selon son affectation, dont je viens de parler. Ils pourront notamment — pour autant naturellement que cela ne soit pas contraire aux buts et aux principes régissant l'aménagement du territoire — obtenir l'accord des propriétaires fonciers concernés avant d'établir le tracé définitif des plans d'affectation. Enfin, au niveau législatif ou réglementaire, les mesures suivantes sont de nature à influencer, dans certains cas, une utilisation conforme du sol, soit:

- le prélèvement d'une plus-value d'aménagement;
- le prélèvement de contributions d'équipement;
- l'imposition fiscale différenciée selon l'affectation du sol³.

A noter enfin, que dans certains cantons des mesures analogues existent déjà.

3. Certains auteurs⁴ soutiennent, avec raison d'ailleurs, que toute politique d'aménagement du territoire cohérente et idéale devrait se développer selon

plusieurs phases successives, allant des opérations les plus abstraites et générales aux mesures les plus concrètes et individualisées, soit des études de base aux mesures effectives d'exécution, tel par exemple l'octroi d'un permis de construire. Dans la hiérarchie correspondante des instruments juridiques d'aménagement du territoire, l'élaboration des plans d'affectation est comprise dans la phase dite de la planification immédiate et s'inscrit immédiatement après celle de l'établissement des plans directeurs dont elle suit le sillage. Mais il faut également noter que pour la phase qui nous préoccupe, la pratique a développé toute une série de plans qui entrent dans cette catégorie et qu'il est possible de classer selon les degrés de concrétisation, soit d'un plan de zone général à un plan d'aménagement de détail ou un plan de quartier.

4. Ces considérations d'ordre général m'amènent à faire deux constatations:

— La première concerne la question de savoir si les cantons ou plus exactement les communes — car ce sont elles qui dans la plupart des législations cantonales sont chargées d'établir les plans d'aménagement locaux — différeront l'établissement ou, ce qui est également d'une extrême importance, la révision de leurs plans jusqu'à ce que le plan directeur cantonal soit entré en force. La réponse négative s'impose d'elle-même. Sans entrer dans des explications savantes, il suffit de constater qu'un retard ou une inactivité prolongée peuvent avoir, du point de vue de l'aménagement du territoire, de graves conséquences, car la grande majorité des activités qui ont pour effet de modifier le sol sont la plupart du temps irréversibles. Par ailleurs, la LAT a insufflé à l'aménagement du territoire une nouvelle dynamique, en particulier par le moyen du plan directeur cantonal. L'organisation du sol est un puzzle dont la mise en place exige de nombreuses réflexions et un long effort. Or il ne faudrait pas que, pendant ce temps, les autorités responsables relâchent leurs efforts au niveau de l'organisation concrète de l'espace. S'il est à prévoir, enfin, que dans un cas concret la mise en vigueur ultérieure d'un plan directeur actuellement en cours d'étude pourrait influer notamment sur une décision de délimitation d'une zone ou d'attribution d'un terrain à telle ou telle zone, il sera possible de faire appel à l'article 18 LAT en différant l'affectation de cette partie du territoire ou de prévoir une zone réservée, conformément à l'article 27 LAT.

— Etant donné, en outre, que la notion de «plans d'affectation» est utilisée dans plusieurs dispositions de la loi, la deuxième remarque consiste à se demander si cette notion est uniforme et si les articles visés s'appliquent aussi bien aux plans généraux qu'aux plans de détail. Par exemple, est-ce que tous les plans d'affectation doivent être soumis à l'autorité cantonale pour approbation ou bien ne s'agit-il dans cette disposition que des plans de zone au sens

des articles 14 à 18 LAT? Il ne s'agit pas simplement d'une question théorique d'interprétation. Bien au contraire la réponse à cette question déterminera la marge de manœuvre dont les cantons disposent en vue d'édicter leur propre législation. Il est raisonnable de soutenir que la notion de plans d'affectation au sens des articles 20 ss doit s'appliquer aussi bien aux plans d'affectation généraux que spéciaux⁵. Pour des raisons d'opportunité, j'inclinerai plutôt à admettre que cette question doit être résolue par le droit cantonal et que, s'agissant des plans de détail, une liberté suffisamment grande doit être laissée aux autorités locales.

5. Selon l'article 14 al. 2 LAT, le rôle premier des plans d'affectation est de délimiter des zones à bâtir, des zones agricoles et des zones à protéger. Ainsi, en imposant aux cantons l'obligation d'établir de tels plans, l'objectif principal visé par la législation fédérale est d'assurer une séparation nette et claire entre les territoires construits ou à bâtir de ceux qui ne le sont pas.

En réalité, par cet objectif la loi, au niveau fédéral, ne fait que clarifier ou entériner une situation de fait, telle qu'elle résultait de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution dont elle a par ailleurs modifié les articles 19 et 20. Elle abroge enfin le statut des territoires sans affectation selon l'AFU et les attribue à l'une des trois zones principales définies par la LAT. Sur le plan cantonal, nombre de cantons connaissent déjà cette séparation entre la zone agricole «obligatoire» et la zone à bâtir, de sorte que la LAT n'amène pas des changements «révolutionnaires».

6. Loi cadre ou limitée aux principes, la LAT se borne à prévoir trois zones principales et générales. Elle définit par ailleurs les critères impératifs permettant de délimiter ces zones principales. Elle n'exclut nullement que les cantons puissent prévoir d'autres zones, telles que des zones de verdure, des zones de délassement ou de résidences secondaires ou zone hôtelière. Cette possibilité est expressément prévue par l'article 18 LAT. Il n'en reste pas moins que ces zones de droit cantonal doivent en quelque sorte entrer «dans le moule» forgé par le droit fédéral, qui lie aussi bien le législateur cantonal que les autorités

¹Etude relative à la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Département fédéral de justice et police (ci-après citée: Etude LAT), p. 189.

²Sur cette question, cf. également: *Introduction à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Mémoire N° 25 de l'ASPA (cité ci-après: Introduction à la LAT), p. 51.

³Cf. en outre: *Etude LAT*, p. 191.

⁴P. Moor, «La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire», *RDS* 95, 1976 I 151 ss.

A. Macheret, «Fonctions, moyens et problèmes de l'aménagement du territoire», in *Bulletin d'information de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire* 1/81, 6 s.

⁵Etude LAT, p. 189.

communales. Enfin, certaines zones pourront se superposer.

7. Sont compris dans la zone à bâtir les territoires qui sont propres à la construction et qui

a) sont déjà bâties, ou

b) seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et qui dans ce laps de temps seront équipées.

Dit sommairement, en fixant ces critères limitatifs, le législateur avait pour objectif principal d'empêcher la dispersion des constructions, respectant ainsi le mandat constitutionnel visant à assurer une occupation mesurée du sol.

8. A ce stade il me semble que deux remarques pratiques s'imposent:

— Ce sont, en premier lieu, les terrains largement bâties et se prêtant à la construction qui doivent être attribués à la zone à bâtir. On utilisera ainsi au mieux les équipements et les aménagements existants. Ce n'est que dans les cas où le territoire largement bâti ne suffit pas que l'on pourra attribuer d'autres terrains à la zone à bâtir.

— En outre, l'article 15 LAT confère implicitement aux autorités chargées de l'aménagement du territoire le mandat d'établir d'ici au 31 décembre 1987 des zones qui soient conformes aux prescriptions de cette loi, en réduisant au besoin la surface des zones existantes. Or, en fait, un très grand nombre de communes possèdent des zones à bâtir surdimensionnées. Certaines col-

lectivités publiques hésitent à entreprendre une révision de leur plan, afin de ne pas s'exposer notamment aux risques de devoir verser une indemnité d'expropriation matérielle. Si cette éventualité peut effectivement se réaliser, elle ne se produit toutefois que dans des cas exceptionnels. Il est vrai qu'il n'y a pas non plus de solutions universelles au problème de surdimensionnement des zones à bâtir. La solution à apporter dépend en partie des circonstances de chaque cas d'espèce. Au nombre des moyens applicables, citons:⁶

— l'équipement des terrains à bâtir par étapes;

— le plan des étapes de développement des constructions;

— le déclassement d'une zone;

— la réduction d'indice de l'utilisation. Mais le choix et l'utilisation de ces moyens ne doivent en aucun cas avoir pour effet d'assécher le marché foncier; celui-ci doit être équilibré et fluide, de façon à ne pas créer ainsi des hausses exagérées du prix des terrains à bâtir et à ne pas encourager par ces mesures la spéculation foncière. Lors de la modification de plans d'affectation, il faudra de plus tenir compte des principes de proportionnalité, de bonne foi et de sécurité du droit.

Enfin, l'adaptation de plans d'affectation pourra être garantie au moyen de la création de zones réservées au sens de l'article 27 LAT. Celles-ci ont notam-

ment pour effet d'éviter que des activités puissent entraver l'établissement de ces plans.

9. Une dernière remarque, enfin, à propos de la zone à bâtir: si l'on veut atteindre les buts et appliquer les principes régissant l'aménagement du territoire tels qu'ils sont définis respectivement aux articles 1 et 3 LAT (création d'un milieu bâti favorable à l'habitat, intégration des constructions dans le paysage, etc.), il ne suffit pas de délimiter des zones à bâtir générales. Mais il sera de plus absolument nécessaire que toutes les zones à bâtir soient complétées par des prescriptions de détail, sous forme de plans de quartiers, plans masse, etc.

10. Entrent dans la définition cadre de la zone agricole au sens du droit fédéral, les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole et horticole qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture. Emboîtant ainsi le pas sur certains cantons, la Confédération impose de véritables zones agricoles. Je dis «véritable» car il s'agit d'affecter à cette zone non seulement des terrains qui simplement ne peuvent pas être construits, mais des terrains d'une surface appropriée qui, de par leur qualité ou leur propriété, doivent en premier lieu être destinés à être cultivés dans l'intérêt général. La vocation agricole de ces terrains ainsi que leur superficie

⁶ Cf. également: *Introduction à la LAT*, p. 56.

Baltis + Rüegg BSR 425

Maintenir et revaloriser en installant des fenêtres à rénover Geilinger en bois, bois/métal, aluminium ou PVC.

La rénovation d'un immeuble a deux buts: Maintenir et augmenter sa valeur.

Les fenêtres à rénover Geilinger vous garantissent la synthèse idéale entre les exigences historiques et le désir justifié d'une isolation efficace contre le froid et le bruit.

Consultez-nous pour recevoir une information complète et l'adresse de votre fournisseur local.



Groupe scolaire de l'Elysée à Lausanne.

Service des bâtiments de la ville de Lausanne, remplacement des vitrages en bois par des éléments en bois/métal. Exécution en consortium par Cachin et Strelbel SA et Facomel SA Lausanne.

GEILINGER

Entreprise d'ingénierie
et de constructions métalliques

Geilinger SA
1462 Yvonand, Ch. des Cerisiers
Tél. 024 3117 31, Téléx 25981

Basel, Bern, Bülach,
Elgg, Menziken, St. Gallen,
Winterthur, Yvonand, Zürich

résulteront des études de base qui auront été entreprises lors de la procédure d'élaboration des plans directeurs (art. 6 al. 2 LAT). Enfin, la formation de zones agricoles sert par ailleurs indirectement des buts de politique agricole, de politique foncière et d'urbanisation. Elles répondent en premier lieu aux intérêts des personnes directement intéressées, soit les agriculteurs eux-mêmes.

11. L'article 17 LAT oblige les cantons à protéger les objets mentionnés à son premier alinéa, en délimitant des zones à protéger ou en prescrivant d'autres mesures adéquates. Il arrive fréquemment dans la pratique, comme je l'ai déjà mentionné, qu'une zone agricole vienne se greffer sur une zone à protéger ou vice versa. Cela est admissible, mais à mon sens, en vue d'éviter dans la suite certaines difficultés, il est souhaitable de préciser, soit sur les plans d'affectation ou dans les dispositions réglementaires qui les accompagnent, quels sont les caractères des zones en cause qui prédominent. Là également, les territoires à attribuer à des zones à protéger auront été l'objet d'une étude de base au sens de l'article 6 al. 2 et reprise dans le plan directeur cantonal.

III. Plans d'affectation: effets, adaptation et approbation

1. Les effets et l'adaptation des plans d'affectation sont régis par l'article 21 LAT, qui est en quelque sorte le pendant de l'article 9, lequel concerne les effets des plans directeurs cantonaux. Ceux-ci ne lient que les autorités alors que les plans d'affectation, y compris les prescriptions qui les accompagnent, ont force obligatoire pour chacun. Ces derniers sont contraignants aussi bien pour les particuliers que pour les autorités. Ils sont donc opposables aux propriétaires fonciers, à leurs ayants droit, ainsi qu'aux détenteurs de droits réels limités. Ils acquièrent force obligatoire dès leur approbation par l'autorité compétente désignée par le droit cantonal. 2. Alors que l'article 9 LAT prévoit *ex lege* le réexamen intégral des plans directeurs cantonaux tous les dix ans, la LAT ne prévoit l'adaptation des plans d'affectation que si les circonstances se sont «sensiblement» modifiées. Cette disposition peut être à mon sens interprétée à la lumière de la jurisprudence du TF en matière de modification de plans de zones. Il y est admis que le propriétaire foncier n'a pas un droit au maintien d'un plan de zone autorisant la construction sur une parcelle. Il importe en effet de pouvoir harmoniser, périodiquement dans le cours de l'évolution, l'aménagement et la réalité en procédant au besoin à des révisions de plans. Cependant, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent alors faire preuve d'une certaine retenue dans l'intérêt même de la sécurité juridique. Par conséquent, les plans de zones ne seront modifiés que lorsqu'il y aura des raisons importantes de le faire⁷.

Il est évident, en particulier, que si le plan directeur devait être modifié et que cette modification ait des effets sur les plans d'affectation, ceux-ci devront à tout le moins être l'objet d'un réexamen.

3. Les plans d'affectation perdraient de leur efficacité s'il n'existe pas un contrôle préalable des activités ayant pour effet de modifier le sol. La LAT institue dès lors au niveau fédéral, de manière générale, *le régime de l'autorisation de construire*. Ainsi, l'octroi d'un permis de construire suppose la réalisation au moins de deux conditions cumulatives (libre aux cantons de prévoir d'autres conditions), soit: la conformité à l'affectation de la zone et l'équipement du terrain. Par là même elle introduit au niveau fédéral les notions de construction ou d'installation.

4. Etant donné que le droit répugne à tout schématisation, il découlait logiquement du système de l'autorisation générale de construire que la LAT prévoit également certaines *déroga*tions. Elle règle ainsi également les *exceptions prévues à l'extérieur de la zone à bâtrir*, laissant le soin aux cantons de régler les exceptions à l'intérieur de cette zone. Ainsi les notions d'implantation des constructions déterminée par leur destination, la rénovation, la transformation partielle, ou de reconstruction de bâtiments sont régies par le droit fédéral. A noter que pour ce qui est de la rénovation ou de la reconstruction de bâtiments existants dont la destination est contraire à l'affectation de la zone, la LAT laisse aux cantons une certaine marge de manœuvre. En cette matière également, l'application du droit fédéral pourra être assurée dans la mesure où l'article 34 LAT permet au département fédéral compétent d'interjeter recours administratif au TF.

5. Enfin, l'article 26 LAT oblige les cantons à instituer une autorité qui est chargée d'approuver les plans d'affectation, et en particulier d'examiner leur conformité aux plans directeurs. A ce sujet, il importe de faire notamment deux remarques:

— Cette exigence s'applique à tous les plans d'affectation, même à ceux établis avant l'entrée en vigueur de la loi. Mais pour ce faire, une procédure simplifiée pourra être introduite.

— Etant donné le silence de la loi, les cantons sont libres de prévoir uniquement le contrôle de la légalité des plans d'affectation ou encore celui de l'examen de l'opportunité. Mais dans ce dernier cas, ils devront veiller à ne pas se mettre en contradiction avec l'article 2 al. 3 LAT, en laissant à l'autorité inférieure la liberté d'appréciation nécessaire dans l'accomplissement de ses tâches.

IV. Equipment: notion et programmation

1. En relation avec les dispositions applicables aux plans d'aménagement, le législateur fédéral a édicté des principes généraux en matière d'équipement. Avait-il des raisons suffisantes de le

faire, ce d'autant plus que la question des équipements est régi, du moins partiellement, par les articles 4 à 6 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCL)? Une raison est à mon sens déterminante: l'établissement d'un plan d'affectation est étroitement lié à la planification des équipements. Je me hasarderai même à dire que les plans d'affectation et les plans des équipements sont interdépendants⁸. En particulier, la collectivité peut, par le biais d'une planification judicieuse des installations techniques, orienter et mesurer réellement le développement des constructions à l'intérieur d'une zone à bâtrir et influencer de manière sensible le marché foncier. Enfin, dans la mesure où la responsabilité de la réalisation des équipements lui incombe en priorité, la collectivité publique se verra, dans la plupart des cas, contrainte d'établir une estimation financière. Or, l'évaluation de ses moyens financiers devra être faite également au moment de la planification directrice, en particulier lors de l'élaboration du plan directeur cantonal (art. 8 lit. b LAT). Les collectivités publiques doivent donc s'efforcer de rechercher un équilibre entre les plans d'affectation, leur capacité financière et la demande de terrains à bâtrir.

2. Seul article consacré spécialement, l'article 19 LAT règle quatre problèmes différents: le premier alinéa donne une *définition cadre de la notion d'équipement*; le deuxième alinéa prévoit l'*obligation pour la collectivité publique* intéressée d'équiper les terrains à bâtrir en *temps utile* et l'*obligation pour le droit cantonal d'édicter les prescriptions nécessaires sur la participation financière des propriétaires fonciers* aux installations de viabilité. Enfin, le troisième alinéa donne au législateur cantonal la possibilité de prévoir que les propriétaires fonciers équipent eux-mêmes à certaines conditions leurs terrains.

Ainsi, l'alinéa 1 est une prescription de droit fédéral directement applicable et, à ce titre, il n'appelle à proprement parler aucune disposition cantonale d'exécution. Il n'en reste pas moins qu'il sera de bonne politique législative que les cantons précisent dans leur législation — ce qui est déjà le cas pour certains — les notions légales imprécises utilisées dans cet alinéa. Par contre, ils sont tenus, en vertu de l'article 19 al. 2 LAT, d'édicter des prescriptions sur la participation financière des propriétaires fonciers à l'équipement; il s'agit notamment de régler le montant, l' exigibilité et les questions de procédure correspondantes.

3. Outre la loi LAT, la loi fédérale encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements régit également la question de l'équipement. Mais à l'encontre de l'article 19 LAT, le

⁷ ATF 98 Ia 377.

⁸ Sur cette question, cf. Pierre Martin: *Die Rechtsnatur des Erschliessungsrechts*, Verlag Rüegger, p. 8.

champ d'application de la LCL est limité aux zones à bâtir destinées à la construction de logements. Cela ressort d'ailleurs du message de la LAT du 27 février 1978, selon lequel «sont réservées les dispositions de la loi fédérale encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements qui prescrivent l'équipement nécessaire et règlent la participation des propriétaires fonciers dans la zone d'habitation». Ainsi, s'agissant des zones d'habitation, cette loi complète en tant que droit spécial les dispositions générales de la LAT. Pour ce qui est donc de l'équipement des zones d'habitation, la LCL prime la LAT. Il en résulte en particulier que, pour ces mêmes zones, les notions d'équipement général et d'équipement de raccordement sont de droit fédéral et complètent la notion plus générale de l'article 19 LAT. Mais en revanche, la conception de l'équipement doit reposer en premier lieu sur les impératifs de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire répondre aux exigences de la LAT.

Dans la pratique, cette situation peut conduire, dans des cas limites, à certains problèmes que les cantons auront à résoudre. En effet, par exemple, la LCL ne s'applique pas aux zones de résidences secondaires et aux logements de vacances. Les cantons doivent-ils dès lors pour ces zones prévoir des prescriptions spéciales en matière d'équipement et de contributions des propriétaires fonciers? Cette question peut rester ouverte.

4. L'alinéa 2 de l'article 19 LAT — comme d'ailleurs l'article 5 LCL — oblige la collectivité publique à équiper les zones à bâtir qu'elle a délimitées. Cette obligation est, à mon sens, le corollaire de la tâche incomptante à la collectivité publique et qui consiste à réaliser une occupation rationnelle du territoire. Par ailleurs, la collectivité publique ne doit pas seulement décider quels terrains sont constructibles, mais elle doit également créer les conditions nécessaires, afin que ceux-ci puissent être utilisés conformément à leur affectation.

A ce stade, se pose également la question de savoir si les propriétaires fonciers peuvent déduire de cette obligation un droit, à l'encontre de la collecti-

vité, à ce que leurs biens-fonds soient équipés, comme certains auteurs le soutiennent⁹. Je suis de l'avis que la LAT pas plus que la LCL ne confèrent un tel droit. Ce devrait être en principe plutôt l'affaire du législateur cantonal de décider s'il entend mettre sur pied des instruments juridiques assurant l'application d'un droit à l'équipement¹⁰.

5. Conformément à l'article 15 LAT, la zone à bâtir comprend les terrains qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Or, dans la délimitation des zones à bâtir, il n'est guère possible de tenir compte des besoins individuels des propriétaires fonciers et dans quelle mesure ceux-ci sont prêts à vendre leurs terrains pour être bâti, ou qu'ils se déclarent prêts à construire eux-mêmes. Concrètement, il en résulte qu'il n'existe aucune garantie à ce qu'une partie importante des propriétaires concernés soient disposés à tolérer que leurs biens-fonds soient équipés si, par la suite, ils sont tenus de ce fait à des contributions. Ainsi, de moins en moins de terrains équipés seront disponibles pour la construction ou destinés à être vendus dans ce but. Par ailleurs, une offre de terrains à bâtir restreinte conduit inévitablement à une hausse du prix des terrains qui est, cela va de soi, indésirable.

A ce sujet, je résumerai simplement mon propos en constatant que l'article 35 al. 2 du projet de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 octobre 1974, rejeté en votation populaire, prévoyait *expressis verbis*:

«L'expropriation est possible notamment lorsque, dans la région en cause, l'office des terrains équipés est insuffisante et que le propriétaire ne construit pas sur son terrain à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été impartie, sans qu'il puisse invoquer des justes motifs, en particulier, des besoins personnels futurs...»¹¹

6. Quid, enfin, de la programmation des équipements à proprement parler, dans le sens de l'établissement d'un calendrier de réalisation des équipements? Alors que la LCL précise que l'équipement général et l'équipement de raccordement des zones destinées à la construction de logements doivent

être réalisés par étapes adéquates, compte tenu des besoins, l'alinéa 2 de l'article 19 LAT prescrit que les zones à bâtir doivent être équipées en temps utile. Ces deux notions juridiques imprécises contenues dans ces deux lois devront être interprétées et déterminées de cas en cas.

Pratiquement, dans la plupart des cas, les zones à bâtir ne sont équipées que par étapes. A vrai dire, la question se pose de savoir s'il convient de fixer des étapes de développement des constructions et/ou des étapes d'aménagement des installations d'équipement général, de sorte que chacun puisse connaître quand et où il faut s'attendre à ce que lesdites installations soient réalisées. Là où les crédits nécessaires à la réalisation de ces installations doivent être alloués dans chaque cas par les autorités compétentes, il n'est guère possible de lier la collectivité publique pour une longue échéance. Afin de pouvoir disposer d'une certaine souplesse et de pouvoir équiper les terrains des propriétaires qui désirent construire, il me semble judicieux que la collectivité publique ne doive déterminer les équipements à réaliser que dans une première étape et prévoir que d'autres terrains ne seront équipés qu'en cas de nouveaux besoins ou pour d'autres raisons objectives.

Conclusions

Plus personne aujourd'hui ne met en doute la nécessité de prendre les mesures utiles, afin que notre espace vital se développe de façon la plus harmonieuse possible. Des conflits sont cependant inévitables. Il n'en reste pas moins que les autorités responsables ont à leur disposition un instrument juridique suffisant pour atteindre les buts recherchés. Mais il très important également que toute la population se sente concernée par ces problèmes et se déclare prête à collaborer.

⁹ Lendi: «Planungsrecht und Eigentum», RDS 1977 II p. 149; Martin: *op. cit.* p. 137.

¹⁰ Sur cette question cf. *Introduction à la LAT 82*, en particulier les références de la note 199.

¹¹ Sur cette question, cf. R. Stüdeli, in *Das Bundesgesetz über die Raumplanung*, édition Stämpfli, Berne, p. 115 ss.

Menuiserie F. Ducommun & Fils

Agencements de magasins
Menuiserie pour bâtiments et villas

1018 Lausanne
Ch. Grandchamp 6
Tél. (021) 37 25 53

Société Coopérative de Vitrerie

Tous travaux de vitrerie
en bâtiment
Miroiterie - Vitrerie
Verres et glaces en tous genres
Réparations à domicile

1004 Lausanne
33, avenue de Morges
Tél. (021) 24 40 82