

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Autor(en): **Monney, Armand**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **49 (1976)**

Heft 5

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-127865>

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.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire

11

A Historique

Premiers pas vers l'institutionnalisation de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire n'est pas une nouveauté en Suisse. On peut dire que de tout temps l'homme s'est soucié d'aménager son territoire. Cependant, l'évolution des structures de notre société et le développement économique rapide de ces dernières décennies ont nécessité une codification de l'aménagement du territoire. C'est ainsi qu'un certain nombre de communes ont mis sur pied des plans d'aménagement. L'aménagement régional a même fait son apparition. De son côté, la Confédération constituait des éléments d'aménagement pour les tâches qui lui étaient dévolues en vertu de la Constitution. Les routes nationales en sont l'exemple le plus frappant.

Si tous ces efforts apparaissaient louables, il existait malgré tout de graves lacunes avant de prétendre à un aménagement du territoire harmonieux. L'élément qui faisait le plus cruellement défaut était la coordination entre les tâches assumées par les autorités situées aux différents niveaux. On était en outre impuissant devant la spéculation foncière.

Initiatives

On assista alors à un certain nombre de démarches en vue de chercher comment atteindre les objectifs que chacun considérait comme indispensables. Les milieux agricoles, pour commencer, se souciaient de la protection des bases de leur existence en réclamant la délimitation de zones agricoles; mais, par un avis de droit, le professeur Hans Huber précisait qu'une base constitutionnelle faisait défaut. De leur côté, des initiatives parlementaires, comme celle du canton de Bâle-Campagne (1962) et celle du Parti socialiste (1963), étaient lancées en vue de combattre la spéculation foncière et de promouvoir l'aménagement national.

Genèse des articles 22 ter et 22 quater Cst.

La Confédération créa alors différentes commissions et groupes d'experts.

Après le rejet par le peuple de l'initiative socialiste le 2 juillet 1967, le Conseil fédéral présenta, le 15 août 1967, son projet d'articles constitutionnels 22 ter (garantie de la propriété) et 22 quater (aménagement du territoire). On note à ce sujet que la garantie de la propriété existait déjà sous la forme d'un droit constitutionnel non écrit. Sa confirmation expresse était cependant indissociable de l'introduction d'un article constitutionnel sur l'aménagement du territoire.

Le 14 septembre 1969, le peuple et les cantons acceptaient les nouveaux articles 22 ter et 22 quater de la Constitution, élaborés avec soin par les Chambres fédérales.

Projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire

En vertu de l'article 22 quater Cst., la Confédération devait édicter des principes; le Conseil fédéral ordonna donc des travaux préliminaires en vue de l'élaboration d'une législation fédérale. Le Département fédéral de l'économie publique confia à un groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire, présidé par Kurt Kim, ancien conseiller d'Etat, le mandat de déterminer les tâches et l'organisation de l'aménagement du territoire, pendant que le Département fédéral de justice et police créait une commission d'experts chargée, sous la présidence du conseiller national Leo Schürmann, d'élaborer, en collaboration avec le groupe de travail mentionné plus haut, un projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Ces travaux s'étant achevés en automne 1971, le Conseil fédéral put adresser, le 31 mai 1972, un message aux Chambres fédérales leur soumettant un projet de loi. Le 4 octobre 1974, les Chambres fédérales adoptèrent, à une majorité de 20 voix contre 0 au Conseil des Etats et de 122 voix contre 20 au Conseil national, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

B Contenu de la base constitutionnelle

Garantie de la propriété et aménagement du territoire

Art. 22 ter

¹ La propriété est garantie.

² Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété.

³ En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation, une juste indemnité est due.

Art. 22 quater

¹ La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

² Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

³ Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

La présence de l'article 22 ter à côté de l'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire démontre bien que l'on a rejeté toute idée de socialisation du sol dans le cadre de mesures d'aménagement, ainsi que, à l'inverse, toute idée d'autorégulation dans l'utilisation du sol. La garantie de la propriété et l'aménagement du territoire doivent permettre d'établir, dans l'utilisation du sol, un ordre conforme aux droits et aux libertés de l'homme.

Utilisation judicieuse du sol et occupation rationnelle du territoire

L'objectif fondamental de l'article 22 quater Cst. est l'utilisation judicieuse du sol et l'occupation rationnelle du territoire. Le territoire national est un bien non extensible dans lequel doit évoluer une société dont les besoins vont grandissant. Il existe ainsi, dans l'utilisation du sol et l'occupation du territoire helvétique, une limite que les citoyens ne peuvent pas franchir sans anéantir les bases essentielles de leur existence. Il n'est pas possible de «bétonner» la Suisse indéfiniment, sans porter une irrémédiable atteinte à la nature et aux valeurs, telles que nos paysages et témoins de notre passé, qui sont la richesse du pays. Il n'est pas non plus possible de bâtir n'importe où, sans finalement menacer gravement la gent paysanne et supprimer ainsi un secteur indispensable à notre approvisionnement. L'activité aveugle de l'homme dans ce domaine aboutit à une rupture d'équilibre fatale à l'homme.

Ces risques appellent donc impérieusement une réaction: *l'utilisation judicieuse du sol et l'occupation rationnelle du territoire.*

Harmonie de l'aménagement du territoire

Tel est l'objectif fondamental de l'article 22 quater Cst. Cet objectif apparaît toutefois comme tellement vaste et complexe qu'il est facile de comprendre à quel point il dépasse la force des seuls cantons. Aussi l'article 22 quater Cst. institutionnalise-t-il le principe de la coordination, en confiant cette responsabilité à la Confédération, l'organe idéal pour accomplir cette tâche.

Collaboration à tous les niveaux

Coordination suppose collaboration. Afin que chaque échelon de décision puisse tenir compte des intérêts des autres, il faut qu'un étroit contact s'établisse. Dans la mesure où la commune, le canton et la Confédération comptent sur un respect réciproque de leurs intérêts, ils doivent pouvoir confronter leurs points de vue dans le cadre d'un dialogue fructueux. Cela permet d'éviter malentendus, superpositions inutiles et contradictions.

Encouragement de l'aménagement du territoire

Parallèlement à la nécessité d'assurer une bonne coordination, la Constitution invite la Confédération à promouvoir l'aménagement du territoire. Ce devoir est en fait le corollaire des tâches de coordination que doit assumer la Confédération. Il est normal que celle-ci aide les cantons dans le domaine de l'aménagement du territoire, dès le moment où elle doit

coordonner leurs tâches, en exigeant des cantons le respect d'intérêts jusque-là ignorés ou presque. En réalité, l'objectif fondamental de l'article 22 quater Cst. nécessite de la part des cantons un effort supplémentaire qui ne peut être supporté par eux seuls. La Confédération se doit donc d'encourager cet effort par une aide appropriée.

Réalité de l'aménagement du territoire

Il ne suffit pas de dire que l'aménagement du territoire est nécessaire. Encore faut-il que celui-ci soit véritablement pris en considération. C'est pourquoi la Constitution fait désormais obligation à la Confédération de tenir compte des réalités de l'aménagement du territoire, lorsqu'elle accomplit des tâches qui lui sont dévolues en vertu de cette même Constitution. L'aménagement du territoire est devenu une réalité quotidienne qui ne peut plus être ignorée par les divers services de l'administration fédérale. Chaque action doit s'insérer dans un ensemble et ne peut donc plus être entreprise pour elle-même. L'aménagement du territoire étant la répartition du sol entre les différentes activités de l'homme, chaque action, qu'elle vienne de la Confédération ou des cantons, aura donc une incidence sur l'état de la répartition du territoire.

C Place de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Respect du mandat constitutionnel

On a vu qu'en vertu de l'article 22 quater Cst. la Confédération doit édicter, par la voie législative, des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Cela signifie que ces principes devront être contenus dans une loi fédérale. La loi votée par les Chambres fédérales le 4 octobre 1974 n'est pas autre chose que l'acte législatif ordonné par la Constitution.

Législation unique

En promulguant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, la Confédération a épuisé les compétences qui lui ont été conférées par la Constitution. Cela signifie qu'il appartient maintenant aux cantons de régler les détails de l'aménagement du territoire. Certes, il est prévu la possibilité pour la Confédération d'établir, par voie législative, d'autres principes de droit matériel. Ces principes ne concernent toutefois en rien les règles du processus d'aménagement que les cantons devront respecter. D'autres principes de droit matériel ne pourraient voir le jour que si les circonstances du pays exigeaient une orientation différente dans le domaine de l'utilisation du sol et de l'occupation du territoire. La loi est donc exhaustive pour ce qui intéresse les principes formels de l'aménagement du territoire.

D Répartition des compétences

1. Généralités

Loi d'organisation

Si la loi fédérale sur l'aménagement du territoire contient les principes que la Confédération doit édicter

en vertu de la Constitution, elle apparaît également comme une loi d'organisation, répartissant les compétences entre la Confédération et les cantons.

Nous savons qu'en vertu de l'article 3 Cst. les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Confédération. Sur la base de l'article 22 quater Cst., on constate que l'aménagement du territoire demeure leur compétence exclusive. La seule limitation apportée à ces compétences concerne l'élaboration de principes qui est réservée à la Confédération.

Nécessité de normes de droit fédéral

Les cantons pourraient-ils établir eux-mêmes des normes applicables à l'aménagement du territoire de l'ensemble du pays ? L'aménagement national pourrait-il raisonnablement résulter de la juxtaposition d'aménagements cantonaux ? On doit en douter. Les activités de l'homme du XXe siècle sont d'une telle diversité et d'une telle complexité, dépassent si souvent les limites nationales, qu'il n'est plus pensable de songer aujourd'hui à une démarche isolée de chaque canton dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il est dès lors normal que les cantons laissent à la Confédération le soin de définir la procédure de l'aménagement, de façon à permettre une coordination valable de toutes les mesures prises par les autorités situées à tous les niveaux dans ce domaine.

Principe de subsidiarité

Un principe a toujours animé notre fédéralisme dans le cadre du partage des compétences entre la Confédération et les cantons: celui de la subsidiarité. Ce principe veut qu'une autorité supérieure n'intervienne que lorsque les tâches dévolues à une autorité inférieure dépassent les forces de celle-ci. L'intervention de l'autorité supérieure ne concerne que le strict domaine où l'autorité inférieure ne peut plus être seule responsable; cela signifie qu'une autorité conserve dans les limites de ses attributions une certaine liberté d'appréciation, tout en respectant les exigences posées par les autorités supérieures.

2. Compétences des cantons

En vertu de l'article 22 quater Cst., *les cantons sont donc seuls compétents pour aménager leurs territoires.*

Cantons et plans directeurs généraux

Les cantons vont tout d'abord projeter leur aménagement au moyen d'un plan cantonal d'ensemble. C'est aux *plans directeurs généraux* (art. 5 à 19 LAT) qu'il appartiendra de fixer les intentions du canton quant à l'utilisation du sol et l'occupation du territoire. Ces plans permettront ainsi de connaître l'évolution prévue d'un canton, compte tenu des possibilités économiques des régions. Ils permettront également aux communes, lors de l'établissement de leurs plans locaux, de prendre en considération l'intérêt général au niveau cantonal. Ce dernier est surtout représenté par la sauvegarde de l'agriculture et des forêts, par la protection des paysages et des sites bâtis, par la conservation d'aires naturelles et de délassement, enfin par la protection contre les forces naturelles.

Communes et plans d'affectation

Les cantons devront ensuite concrétiser leurs intentions au moyen de *plan d'affectation* (art. 25 à 30 LAT), fixant l'utilisation que chacun pourra faire du sol. L'affectation sera principalement déterminée par les communes, ce qui a d'ailleurs toujours été le cas jusqu'à aujourd'hui. Comme par le passé, les communes régleront les équipements et la police des constructions, dans le cadre des directives édictées par le canton.

Aménagement régional

La loi sur l'aménagement du territoire laissera intacts les efforts fournis par les communes pour mettre sur pied un *aménagement régional*, leur permettant de mieux défendre leurs intérêts collectifs. Elles auront ainsi la possibilité de former des groupements à but défini, sous la forme de corporations de droit public ou d'associations de droit privé.

Autres compétences

La loi sur l'aménagement du territoire n'énumère pas de façon exhaustive les compétences attribuées aux cantons. Elle met l'accent, sous forme de principes, sur les tâches qui revêtent une importance capitale en matière d'aménagement du territoire, telles que la définition de *l'équipement* (art. 27 LAT), *les contributions des propriétaires aux frais d'équipement* (art. 28 LAT), *la procédure d'autorisation de construire* (art. 32 LAT), *le remembrement* (art. 34), *le prélèvement de la plus-value* (art. 37 LAT).

3. Compétences de la Confédération

Elaboration de principes

Toujours en vertu de l'article 22 quater Cst., *la Confédération a pour compétence d'édicter des principes applicables aux plans d'aménagement des cantons.* Ce mandat a été accompli par l'adoption même, par les Chambres fédérales, de la loi sur l'aménagement du territoire. Les principes de droit fédéral ont essentiellement pour objet de fixer le but, le contenu et la valeur juridique des instruments d'aménagement.

Obligations

Pour le reste, les compétences de la Confédération se résument à *encourager, aider et coordonner.*

Encouragement

La Confédération doit *promouvoir l'aménagement du territoire* en favorisant la recherche, l'enseignement et la formation (art. 40 LAT).

Aide

Elle doit aussi soutenir les efforts des cantons lors de l'établissement de leurs plans en assurant des *subventions* allant jusqu'à 50 % des coûts (art. 42 LAT). La Confédération se doit encore d'aider les cantons dans un domaine où ceux-ci assument de lourdes charges: les équipements. C'est pourquoi la loi a prévu une *aide à l'équipement* dans les territoires à urbaniser, ceux-là mêmes qui sont déterminés par les plans directeurs généraux des cantons. Cette aide se présente sous la forme de prêts, de cautionnements ou de contributions au service des intérêts (art. 43 LAT).

La Confédération devra enfin élaborer une législation

spéciale assurant à l'agriculture et à la sylviculture une *compensation économique* à titre de dédommagement pour les prestations que celles-là fournissent en faveur de l'aménagement du territoire.

Autres contributions

Dans certaines circonstances, des mesures d'aménagement pourront provoquer des moins-values que les cantons seront incapables de compenser seuls. C'est ainsi que la Confédération pourra indemniser les exploitants de terrains destinés, par les plans directeurs généraux des cantons, au délaçement de la population, ou soumis à des mesures de protection particulières (art. 45, al. 3, LAT), pour autant que certains comportements mettent ces territoires à contribution de façon intolérable. La Confédération pourra enfin contribuer au versement d'indemnités reconnues en cas d'expropriation matérielle (art. 53, al. 2, LAT).

Coordination

La Confédération devra évidemment *coordonner* les tâches accomplies par elle-même et par les cantons. C'est là sa mission la plus importante. Cette coordination suppose nécessairement une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons. Elle devra surtout se manifester

- dans le respect, par les plans directeurs des cantons, des plans sectoriels de la Confédération (art. 7, al. 3, LAT);
- dans le respect, par la Confédération, des plans directeurs des cantons dès leur promulgation (art. 8, al. 1^{er}, LAT);
- dans l'élaboration des «conceptions directrices» (art. 20 LAT);
- dans l'élaboration des plans sectoriels de la Confédération (art. 23 LAT);
- dans la délimitation, en cas de nécessité, des zones en cours d'aménagement pour les propres tâches de la Confédération (art. 36 LAT);
- dans le traitement des problèmes frontaliers par les autorités fédérales (art. 38, al. 3 LAT).

Autres tâches

A côté des tâches capitales énoncées ci-dessus, la Confédération doit élaborer un certain nombre de *prescriptions* et de *directives*. S'agissant des prescriptions, la Confédération en édictera sur la compensation économique, ce qui est conforme au contenu de la loi (art. 45, al. 1^{er}, LAT). D'autres concerneront la formation des spécialistes dans le domaine de l'aménagement du territoire, ainsi que les exigences quant à l'exercice de cette profession (art. 40, al. 2, LAT). La Confédération édictera enfin les dispositions d'exécution nécessaires à l'application de la loi fédérale (art. 72, al. 2, LAT).

Les directives, quant à elles, sont d'une nature toute particulière. *N'étant pas obligatoires pour les cantons*, elles ne sont là que pour les aider lors de l'établissement de leur propre législation; elles contribuent également à l'unification du droit largement souhaitée dans certains domaines, visant à permettre aux citoyens suisses de bénéficier d'un traitement identique dans toute la Suisse. Ces directives intéresseront:

- la police des constructions et le droit de l'aménagement (art. 24 LAT);

— le calcul, le montant et l'échéance des contributions des propriétaires aux frais d'équipement (art. 28, al. 3, LAT);

— les critères à appliquer au prélèvement de la plus-value et l'étendue de celui-ci (art. 37, al. 5, LAT);

— les données techniques de l'aménagement national (art. 41, LAT).

E Instruments de l'aménagement du territoire

Remarque préliminaire

Les instruments offerts par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne comportent aucun élément de nouveauté; ils sont déjà largement utilisés par un certain nombre de cantons. La différence, qui apparaîtra dès l'entrée en vigueur de la loi, résidera d'une part dans l'obligation où ils seront de faire usage de certains instruments, tels que les plans directeurs et les plans d'affectation, d'autre part dans la mise à leur disposition d'instruments de droit fédéral qu'ils pourront introduire dans leur droit: expropriation, remembrement, zones en cours d'aménagement, prélèvement de la plus-value.

1. Conceptions directrices

Fonction

Une conception directrice est la description des conditions futures qu'il faudrait réaliser en vue d'atteindre certains buts (organisation spatiale, par exemple) auxquels on pourrait parvenir au moyen d'une action et d'un comportement adéquat (politique d'aménagement du territoire, par exemple). En d'autres termes, la conception directrice est la simulation des variantes possibles de l'évolution d'un territoire en fonction de l'utilisation du sol; elle est une image future du pays. En matière d'aménagement du territoire, toute démarche fondamentale doit être précédée d'une définition des objectifs que l'on se propose d'atteindre: ce travail correspond à l'établissement d'une conception directrice.

Valeur juridique

C'est pourquoi l'article 20 de la loi prévoit que la Confédération procédera, *conjointement avec les cantons*, à des études sur les possibilités de développement du pays dans le domaine de l'utilisation du sol et de l'occupation du territoire. Les résultats de ces études seront présentés sous forme de conceptions directrices. Ces conceptions directrices, *qui ne sont absolument pas contraignantes*, ni pour la Confédération ni pour les cantons, permettront en réalité d'orienter les autorités lors de l'établissement des plans directeurs des cantons et des plans sectoriels de la Confédération. Elles pourraient également servir de base à l'élaboration d'autres principes de droit matériel (art. 21 LAT).

2. Plans directeurs généraux

Caractéristiques

Nous avons vu que les plans directeurs généraux sont de la compétence exclusive des cantons. Deux aspects méritent une attention toute particulière. Le premier concerne la valeur juridique de ces plans: ils ne touchent en rien les droits des propriétaires fon-

ciers. En revanche, ils ont *force obligatoire pour toutes les autorités fédérales, cantonales et communales, pour les collectivités de droit public et les organismes de droit privé auxquels sont confiées des tâches d'aménagement* (art. 8, al. 1er, LAT). Comme second aspect, il y a lieu de mentionner l'obligation de procéder, au niveau des plans directeurs, à une séparation très nette entre les terrains qui pourront être occupés par des constructions et ceux qui ne pourront pas l'être (art. 6, al. 2, LAT). Ce principe découle naturellement et nécessairement du principe fondamental consigné dans la Constitution et rappelé dans la loi à l'article 6, alinéa 1er, LAT, à savoir une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

Fonctions des plans directeurs

Les plans directeurs généraux ont plusieurs caractères importants.

— Ils reflètent la volonté politique du canton dans le domaine de l'utilisation du sol et de l'occupation du territoire.

— Ils font l'objet d'une décision politique pour leur entrée en force.

— Ils sont rendus publics et chacun peut s'exprimer à leur sujet.

— Les plans directeurs permettent de tenir compte de tous les intérêts dignes de protection, qu'ils soient situés au niveau cantonal, au niveau régional ou au niveau communal. Ils sont cependant assez souples pour laisser aux communes une liberté d'action qui leur est indispensable pour l'accomplissement de leurs propres tâches.

— Les plans directeurs permettent également de confronter toutes les activités ayant un rapport étroit avec l'utilisation du sol. C'est ainsi que l'on pourra planifier une urbanisation dans le respect de la protection des sites, tout en tenant compte des exigences posées par les transports et les voies de communication, ainsi que par l'approvisionnement en eau et en énergie et par l'élimination des déchets et des eaux usées.

— Les plans directeurs généraux sont enfin des instruments de coordination, puisqu'ils devront, dès leur entrée en force, être respectés par les autorités situées à tous les niveaux, en particulier par la Confédération.

Contenu des plans directeurs généraux

Les plans directeurs généraux des cantons devront comprendre, en règle générale, des plans sectoriels relatifs à l'urbanisation et aux sites, aux transports, à l'approvisionnement, ainsi qu'aux constructions et installations publiques (art. 7 LAT). Tous ces secteurs correspondent en réalité aux éléments de base des activités humaines. Le plus important en est, bien entendu, l'habitat de l'homme. *Le plan directeur sectoriel de l'urbanisation et des sites* revêt donc une importance toute particulière, d'autant plus qu'il devra permettre d'opérer une très nette distinction entre les territoires qui pourront être urbanisés et ceux qui ne devront pas l'être. Au niveau de ce plan de l'urbanisation et des sites, il sera possible de déterminer, sur l'ensemble du territoire, les principales formes d'utilisation du sol. C'est ainsi que figureront dans ce plan le territoire à urbaniser, le territoire

agricole, le territoire forestier, le territoire de délaçement, le territoire à protéger et le territoire sans affectation (art. 10 LAT).

Territoire à urbaniser

Il est intéressant de relever que le territoire à urbaniser ne devra comprendre que les terrains déjà bâtis et ceux qui sont prévus pour la construction dans un délai de vingt à vingt-cinq ans dès l'entrée en vigueur du plan directeur et qui pourront être équipés dans ce délai (art. 11 LAT). La loi établit ici un lien indissociable entre construction et équipement, obéissant là au devoir d'occuper rationnellement le territoire.

Territoire agricole

Le territoire agricole devra couvrir non seulement les terrains qui se prêtent bien à l'agriculture, mais aussi ceux qui, dans l'intérêt général, doivent être également affectés à l'agriculture (art. 12 LAT). En effet, pour ménager le plus possible des sites épargnés par les constructions et des aires de délaçement au sens large du terme, il est indispensable que l'usage agricole actuel, seul garant contre une urbanisation inopportune, soit maintenu.

Territoire forestier

La délimitation du territoire forestier, quant à lui, n'offre aucune difficulté, puisque les législations fédérales et cantonales ont déjà atteint leurs objectifs.

Territoire de délaçement

Avec la désignation d'un territoire de délaçement, la loi veut avant tout permettre à la population des agglomérations d'évoluer dans des régions agréables sans devoir couvrir de grandes distances en vue de se délaçer (art. 14 LAT). Comme cette fonction pourrait se heurter à l'usage primaire de ces terrains, c'est-à-dire l'agriculture, la loi prévoit des indemnités pour les exploitants ou les collectivités qui subiraient des dommages en raison d'une utilisation intolérable de leurs terrains (art. 45, al. 3, LAT).

Territoire à protéger

Le territoire à protéger permettra de mieux épargner des régions dignes de protection en raison de leurs caractéristiques ou de leurs valeurs. Il s'étendra également au patrimoine culturel et historique du pays, jusque-là assez mal protégé sur le plan juridique. Il indiquera enfin les terrains où des menaces naturelles interdisent toute construction (art. 15 LAT).

Territoire sans affectation

Le territoire sans affectation sera constitué par tous les terrains qui ne se prêtent à aucun usage particulier (art. 16 LAT); toute mesure d'équipement y est interdite (art. 29, al. 4, LAT). On songe ici avant tout aux ravins, aux glaciers, aux éboulis et aux autres régions impropres à la culture.

3. Plans d'affectation

Instrument du niveau local

Les plans d'affectation sont essentiellement un instrument placé dans les mains des communes. En effet, un tel document fixe les différentes zones d'af-

fection et détermine l'usage possible du sol pour chaque particulier dans chacune de ces zones. On voit apparaître la différence importante avec le plan directeur: *le plan d'affectation touche directement les propriétaires fonciers, et cela de manière obligatoire*. Le plan d'affectation est l'instrument d'aménagement par excellence, puisqu'il est en étroite liaison avec l'utilisation du sol; il est en principe l'affaire des communes, ce qui est d'ailleurs le cas dans la majorité des cantons. Il est représenté communément par le plan d'aménagement local, dont le plan de zones est l'un des plus importants éléments. Il ne faut pas s'imaginer que les plans d'affectation sont purement et simplement l'exécution des plans directeurs généraux. Certes, les plans d'affectation devront tenir compte des intentions contenues dans ces plans (art. 25, al. 1er, LAT), faute de quoi aucune coordination des tâches des autorités situées à des échelons différents ne serait possible, mais les communes conservent, dans la mesure du droit cantonal, une grande liberté d'appréciation pour déterminer leurs zones, tout en respectant les tâches et les projets importants du point de vue cantonal.

Zone à bâtir

Le rôle essentiel du plan d'affectation est de désigner la zone à bâtir. Celle-ci devra être délimitée à l'intérieur du territoire à urbaniser — ce qui est logique — et ne devra comprendre que des terrains bâtis et ceux qui sont prévus pour la construction dans un délai de dix à quinze ans et qui seront équipés dans ce délai (art. 26 LAT). Les facteurs relatifs au temps et à l'équipement sont d'ailleurs déjà pris en considération par la législation fédérale sur la protection des eaux et sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. La loi fait donc dépendre l'ampleur de la zone à bâtir des besoins réels de la communauté, compte tenu des possibilités d'équipements. Comme il existe en Suisse un certain nombre de zones à bâtir légalisées d'une grandeur excessive, la loi permet aux communes de procéder à des déclassements et à inclure les terrains touchés dans un *territoire d'extension des constructions* (art. 11, al. 2, LAT).

4. Autres instruments

Les autres instruments mentionnés par la loi doivent en réalité permettre aux cantons et aux communes de concrétiser, de matérialiser les plans d'aménagement une fois qu'ils ont été approuvés et sont entrés en force. Un certain nombre de ces instruments sont déjà prévus dans quelques cantons par le droit cantonal, tel l'équipement. Les autres sont mis à disposition des cantons par la loi elle-même; il s'agit du remembrement, de l'expropriation, des zones en cours d'aménagement et du prélèvement de la plus-value.

a) Equipement

La loi introduit désormais l'obligation, pour toutes les collectivités compétentes en vertu du droit cantonal, de procéder à temps à l'équipement de la zone à bâtir (art. 28, al. 1er, LAT). Cette contrainte permettra en réalité d'augmenter l'offre de terrains à bâtir, contribuant ainsi à régulariser le marché immobilier. La loi définit encore les conditions minimales de l'équi-

pement, mais laisse le soin aux cantons de poser des exigences plus sévères (art. 27 LAT).

Contributions des propriétaires fonciers aux frais d'équipement

L'obligation d'équipement entraînera naturellement des charges pour les collectivités publiques. Comme les mesures d'équipement sont génératrices de plus-values pour les biens-fonds touchés par ces mesures, il est normal que l'autorité qui a équipé la zone à bâtir réclame aux bénéficiaires une contribution aux frais d'équipement (art. 28, al. 2, LAT).

Echéance des contributions

En principe, les contributions des propriétaires fonciers seront prélevées dès que l'équipement est achevé (art. 28, al. 2 in fine, LAT). L'échéance de ces contributions est donc indépendante de l'existence ou de la non-existence d'une construction sur le terrain nouvellement équipé, tout comme de l'usage ou du non-usage des équipements réalisés. Seul est déterminant le moment où l'achèvement de l'équipement intervient. Cette règle a donc pour but de lutter de manière efficace contre la thésaurisation de terrains à bâtir et d'éviter de plonger les collectivités dans des situations financières difficiles.

Cas de rigueur

Etant donné cette règle, certains propriétaires fonciers pourraient être acculés à l'obligation de vendre leurs terrains, afin de payer la contribution d'équipement. La loi a donc prévu des exceptions.

L'autorité pourra prendre en considération des cas de rigueur et faire bénéficier de ces exceptions l'agriculteur dont les terrains, même équipés, sont indispensables au maintien de son domaine, ou encore le propriétaire foncier qui a l'intention de construire pour ses besoins une maison familiale, mais dont la situation financière ne lui permet pour le moment ni de construire, ni de payer les contributions.

b) Remembrement

Le remembrement est sans aucun doute l'instrument le plus approprié pour réaliser un plan d'affectation, car il a l'avantage de ménager autant que possible les intérêts des propriétaires (art. 34 LAT). Cette procédure n'est de plus pas inconnue, puisqu'il s'agit finalement d'améliorations foncières dont le but est de procéder à une nouvelle répartition des droits de propriété permettant d'élargir l'offre de terrains à bâtir. La loi innove toutefois, en ce sens qu'elle permet à l'autorité compétente en vertu du droit cantonal, d'ordonner *d'office* le remembrement (art. 34, al. 3, LAT), à la condition que l'exécution d'un plan d'affectation l'exige.

Le remembrement pourra se présenter sous différentes formes, soit sous celle du remaniement parcellaire agricole et forestier, soit sous celle du remaniement de terrains à bâtir, soit encore sous celle d'une combinaison des deux premières formes, que l'on pourrait appeler remaniement parcellaire mixte (art. 34, al. 2, LAT). Cette dernière procédure est intéressante, lorsque l'on doit à tout prix, en raison de la demande de terrains à bâtir et de l'état des équipements, construire sur des parcelles à bâtir faisant partie du domaine viable d'un agriculteur; elle permet, en effet, d'assurer à ce dernier la reconstitution

d'un domaine en un autre endroit, tout en respectant ses intérêts, c'est-à-dire en lui offrant des terrains de remplacement de même valeur, de même nature (terrains en zone à bâtir) et de même configuration.

c) Expropriation

L'expropriation peut également être considérée comme un instrument approprié d'aménagement. Mais il apparaît, selon la loi, comme une mesure exceptionnelle, applicable lorsqu'il est impossible d'adopter une procédure telle que la vente de gré à gré ou le remembrement (art. 35, al. 1er, LAT). L'expropriation n'est en outre prévue que pour l'exécution de plans d'affectation. A noter que cette procédure est depuis longtemps déjà connue dans d'autres domaines (routes, chemins de fer, etc.).

La loi offre néanmoins une nouveauté, dans la mesure où elle demande aux autorités expropriantes de s'efforcer de présenter aux expropriés des *terrains de remplacement* (art. 35, al. 1er in fine, LAT).

Par une autre cautèle importante, la loi donne la possibilité de s'opposer avec succès à l'expropriation en invoquant des besoins personnels futurs (art. 35, al. 2, LAT). Elle vise ici la situation d'un agriculteur dont une partie du domaine est située en zone à bâtir, mais qui doit conserver ses terres pour maintenir ses bases d'existence, ou celle du petit propriétaire qui projette de construire sa maison familiale dans un avenir rapproché, mais qui ne dispose pas pour l'instant de ressources suffisantes.

d) Zones en cours d'aménagement

Cette procédure revient à instituer une interdiction provisoire de construire sur un territoire déterminé; elle doit permettre aux cantons d'éviter que l'adoption ou la révision de plans directeurs ou d'affectation soit compromise par des constructions étrangères à l'affectation envisagée (art. 36 LAT).

La mesure est limitée dans le temps et ne porte donc pas atteinte aux droits des propriétaires.

e) Prélèvement de la plus-value

Cet instrument d'aménagement a été prévu pour répondre à un principe d'équité. Puisqu'une indemnité est versée au propriétaire dont le droit de propriété subit une atteinte grave, il est juste qu'une partie au moins de la plus-value qu'obtient un terrain à la suite d'une mesure d'aménagement retourne à la collectivité publique. Elle compense les investissements consentis pour cette mesure.

Le prélèvement de la plus-value doit être *réglé par les cantons* qui devront promulguer une loi spéciale et adapter parallèlement leur système fiscal. La Confédération n'en édicte que les principes: le prélèvement est partiel et équitable; il ne concerne que les plus-values importantes; il doit survenir au moment de la réalisation de la plus-value (vente, construction ou reconstruction); il doit se faire sous forme de taxes ou de cessions de terrains (art. 37, al. 1er, LAT).

Le prélèvement de la plus-value n'est pas une institution nouvelle; il existe dans plusieurs cantons, notamment avec la perception d'impôts sur les gains immobiliers. La nouveauté réside dans le fait que toutes les plus-values *importantes* provoquées par des mesures d'aménagement doivent être touchées. Ces mesures sont principalement le classement en

zone à bâtir, l'augmentation de l'indice d'utilisation, l'équipement et l'octroi d'autorisations exceptionnelles.

La loi indique encore que le produit de ce prélèvement doit être utilisé en premier lieu à des fins d'aménagement et qu'une partie sera affectée à la compensation économique de l'article 45 LAT (art. 37, al. 3, LAT).

F Caractéristiques de la loi

Aucun bouleversement

L'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire ne va entraîner aucun bouleversement de nos normes en matière d'aménagement du territoire, ni du droit foncier en particulier. La loi introduit cependant un certain nombre de principes indispensables, qui vont mettre l'aménagement du territoire au niveau de la compréhension de chaque citoyen.

L'aménagement du territoire ne se fait pas seulement de haut en bas, mais aussi de bas en haut, c'est-à-dire que le peuple aura son mot à dire.

Information

La loi exige donc que l'on assure la plus large publicité aux objectifs et aux démarches relatifs à l'aménagement du territoire (art. 3 LAT). Il appartiendra donc aux autorités d'informer la population sur leurs intentions et sur les réalisations envisagées.

Cette obligation est précisée dans un certain nombre de dispositions. Ainsi les plans directeurs généraux des cantons devront être rendus publics avant d'être approuvés (art. 8, al. 2, LAT).

De même, les conceptions directrices élaborées *conjointement avec les cantons* devront être rendues publiques, permettant ainsi au peuple de prendre connaissance de l'image souhaitable du pays, du moins de toutes les variantes possibles de cette image (art. 20, al. 1er, LAT). Les plans d'affectation, quant à eux, devront faire l'objet d'une mise à l'enquête publique (art. 59, al. 2, LAT).

Balance des intérêts et proportionnalité

L'aménagement du territoire répond incontestablement au souci de l'intérêt général. Cela ne veut pourtant pas dire que l'intérêt privé digne de protection devra céder automatiquement sa place devant l'intérêt public.

On devra procéder en toutes occasions à la balance des intérêts en présence, et c'est l'intérêt le plus digne de protection qui devra être sauvegardé (art. 4, al. 1er, LAT).

On devra parallèlement respecter le principe de proportionnalité, selon lequel l'autorité, lorsqu'elle dispose de plusieurs moyens pour atteindre le même objectif, prendra la mesure la plus appropriée (art. 4, al. 2, LAT).

Protection juridique

Le législateur a tenu à assurer la protection juridique efficace des particuliers et des collectivités publiques.

Cette protection a été introduite déjà au niveau des plans directeurs généraux des cantons, puisque tout citoyen pourra présenter des *objections* avant que ces plans soient approuvés (art. 8, al. 2, LAT). Certes,

ces objections ne lient pas les autorités, mais elles les engageront à ne pas s'opposer ouvertement à une volonté de la population clairement exprimée. S'agissant des plans d'affectation, la loi exige qu'ils fassent l'objet d'une mise à l'enquête publique et qu'une opposition ainsi qu'un recours puissent être présentés contre ces plans. Cette procédure, qui existe déjà dans la plupart des cantons (art. 59, al. 2, LAT), est étendue aux autorités tant fédérales et cantonales que communales (art. 61 LAT), permettant ainsi notamment aux communes de mieux défendre leurs intérêts.

Il y a lieu de relever, enfin, que tout particulier pourra, à certaines conditions, demander une modification des plans d'affectation en faveur de ses propres biens-fonds. Un délai de cinq ans est nécessaire avant toute requête, qui doit par ailleurs établir que les circonstances ont sensiblement changé (art. 62 LAT).

Dynamisme de la loi

L'aménagement du territoire n'est pas, de par sa nature, une matière figée, immuable. Il est en réalité un processus en perpétuel mouvement, permettant ainsi d'adapter périodiquement les mesures d'aménagement aux circonstances du moment. C'est la raison pour laquelle il est prévu une révision régulière, mais au moins tous les dix ans, des plans directeurs généraux des cantons (art. 9 LAT). De même, la loi exige que les conceptions directrices soient révisées périodiquement (art. 20, al. 2, LAT).

Principes de droit matériel

Les principes de droit matériel eux-mêmes — c'est-à-dire ceux qui relèvent du contenu de l'aménagement — ne sont pas exhaustifs. La loi, en effet, a prévu l'élaboration par la Confédération d'autres principes de droit matériel (art. 21, al. 1er, LAT) pour l'éventualité où les circonstances évolueraient d'une façon telle qu'elles nécessiteraient la fixation de nouveaux objectifs conformes à l'exigence fondamentale d'une utilisation judicieuse du sol et d'une occupation rationnelle du territoire. Il importe de souligner que de tels nouveaux principes matériels ne peuvent être établis que par la voie législative, ce qui sous-entend un contrôle du Parlement.

Coordination

La coordination est certainement le point central de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. En effet, l'aménagement du territoire est impliqué dans un tissu de démarches humaines faites aussi bien au niveau local qu'au niveau régional ou national. C'est pourquoi une coordination entre ces différentes démarches s'impose.

Pour être efficace, tout effort de coordination suppose une collaboration entre les collectivités publiques aux divers niveaux. Cette coopération doit déployer ses effets aussi bien verticalement qu'horizontalement. Il n'est plus possible aujourd'hui que chaque autorité ou chaque organe travaille isolément, sans tenir compte des influences des autres domaines d'activité. Il n'est pas pensable que l'aménagement du territoire suisse soit une simple juxtaposition d'aménagements partiels. A une époque où les relations sont d'une complexité rare, l'harmonie est de rigueur, sans quoi la porte s'ouvre à l'anarchie.

G La loi dans son contexte actuel

Aménagement du territoire et récession

La récession a quelque peu bouleversé un certain nombre de données en Suisse. Le recul le plus spectaculaire peut être observé dans le domaine de la construction. Le développement du pays semble stoppé. L'aménagement du territoire conserve-t-il alors toute sa raison d'être ? La loi fédérale notamment, votée en période d'euphorie, répond-elle encore à des préoccupations actuelles ? En examinant de près les conséquences de la récession, on constate que celle-ci n'est pas linéaire; tous les domaines d'activités ne sont pas touchés de la même manière: certains d'entre eux fléchissent, d'autres progressent. Il y a donc lieu de procéder à des ajustements. Ceux-ci ne peuvent pas être réalisés de n'importe quelle façon. Afin que de nouvelles distorsions soient évitées dans la mesure du possible, un certain ordre, une certaine planification, en d'autres termes, des mesures d'aménagement et de coordination s'imposent. Il importe de souligner qu'en période de récession les pouvoirs publics doivent consentir davantage d'investissements; il convient d'en fixer l'ordre de priorité et les emplacements; c'est l'aménagement du territoire qui apparaît dès lors comme l'instrument indispensable mis à disposition, à côté des moyens économiques pour résoudre la récession.

Aménagement du territoire et démographie

Les dernières statistiques démontrent que la progression démographique de la Suisse a fortement ralenti. On est tenté de déduire de cette constatation que le développement du pays sera freiné et que des mesures d'aménagement, prévues apparemment pour faire face à un tel développement, deviennent superflues. Rien n'est plus faux; on constate en réalité que, malgré une stabilisation de la population, les besoins de l'homme relatifs à l'utilisation du sol continuent de croître. Il s'agit des besoins d'espaces verts, de constructions d'utilité publique, de places de stationnement en tout genre, d'aires de délasserment, etc. Il suffit d'examiner le taux de diminution des terres cultivables de 1942 à 1967 (99 905 ha, soit 1 m² à la seconde), pour être convaincu que le sol ne va pas tout à coup être miraculeusement épargné. Or, comme le territoire suisse n'est pas une donnée extensible, il est impérieux de planifier ces besoins, d'empêcher finalement que le sol helvétique soit recouvert de béton. L'aménagement du territoire est la réponse à ces préoccupations, et la loi offre les moyens utiles pour corriger la tendance actuelle.

Aménagement du territoire et finances publiques

Il est notable aussi que nous vivons des temps où les finances publiques sont fortement mises à contribution par les tâches grandissantes auxquelles les pouvoirs publics doivent faire face. Il est donc permis, de prime abord, de craindre que l'exécution de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire aggrave la situation. La réalité est toutefois différente, car les charges les plus importantes concernent les frais d'une infrastructure qui devra de toute façon être mise en place, avec ou sans loi fédérale. Quant aux indemnités pour expropriation matérielle, elles ne seront de loin pas aussi importantes qu'on pourrait le craindre: la plupart des terrains qui seront touchés

ne sont pas équipés, de sorte que l'indemnisation, dans l'optique de la jurisprudence actuelle, ne sera pas justifiée.

Aménagement du territoire et agriculture

Il ne fait aucun doute que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire va contribuer à l'amélioration de la situation de l'agriculture. La désignation pour une période de vingt-cinq ans d'un territoire agricole par le plan directeur cantonal d'une part, les effets juridiques valables en dehors de la zone à bâtir (art. 29 LAT) d'autre part, permettront de créer de véritables zones agricoles soustraites à la spéculation foncière, et mettront à la disposition des agriculteurs des terrains à des prix raisonnables. La menace d'urbanisation qui pèse sur l'agriculture diminuera considérablement; certes, il se trouvera des paysans qui seront empêchés de faire face à des situations difficiles en vendant du terrain. Mais ils pourront en revanche être mis au bénéfice de la compensation économique (art. 45 LAT).

Aménagement du territoire et restrictions de la propriété

Il est inexact enfin de prétendre que la loi fédérale bouleversera le droit foncier. Elle n'apporte aucune nouvelle restriction au droit de propriété. En effet, la propriété est déjà soumise à un nombre important de restrictions de droit public découlant tout d'abord du droit cantonal, des règles de police des constructions et d'aménagement du territoire que ce droit contient très souvent. A cela s'ajoutent les législations sur la police des forêts et surtout sur la protection des eaux. De son côté, la jurisprudence du Tribunal fédéral a défini la notion de terrain à bâtir en se basant essentiellement sur des critères d'équipement.

D'ailleurs, le territoire suisse n'est pas extensible. Il ne sera et ne pourra jamais être couvert entièrement de constructions. Un certain nombre de terrains — la majorité, au vu des besoins et des circonstances — demeureront à jamais inconstructibles. D'autres le resteront pendant des décennies. On peut donc affirmer de la façon la plus nette que tout terrain n'est pas à priori un terrain à bâtir et que la garantie de la

propriété, inscrite à l'article 22 ter de la Constitution, ne saurait en aucun cas couvrir le droit de bâtir. Le Tribunal fédéral n'a jamais infirmé cette vérité. Par conséquent, la loi ne modifie en rien la situation du droit foncier; *son seul mérite est de permettre une coordination des mesures d'aménagement indispensable à l'harmonie de notre territoire.*

L'aménagement du territoire et l'homme

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire est une loi pour l'homme; elle veut se situer à son niveau et être à son service. Ce n'est pas un hasard si elle énonce, dans son article premier, toute une série d'objectifs auxquels les mesures d'aménagement devront nécessairement tendre. Ces objectifs ont pour unique préoccupation l'épanouissement individuel. Nous en donnons, pour conclure, la teneur intégrale:

L'aménagement du territoire doit:

- a) Protéger les bases naturelles de la vie humaine, telles que le sol, l'air, l'eau et le paysage;
- b) Créer les conditions d'espace favorables à l'épanouissement de la vie personnelle, sociale et économique;
- c) Encourager une urbanisation décentralisée comprenant des centres régionaux et interrégionaux et orienter dans ce sens le développement des grandes villes;
- d) Délimiter les territoires à urbaniser d'une manière convenable et propre à ménager l'évolution future du pays et assurer leur utilisation judicieuse;
- e) Promouvoir l'équilibre entre les régions rurales et urbaines, entre celles qui sont économiquement faibles et celles dont l'économie est développée;
- f) Maintenir le caractère et la beauté de certains paysages;
- g) Tenir compte des exigences d'un approvisionnement autonome suffisant en denrées alimentaires;
- h) Tenir compte des besoins de la défense.

Il s'agit, en conclusion, de savoir quel avenir sera légué aux générations futures. La loi sur l'aménagement du territoire fournit une réponse.

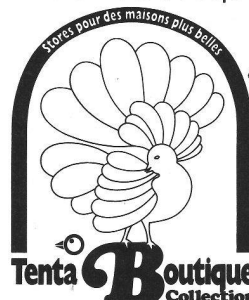
Armand Monney, avocat.

Bientôt les maisons seront plus belles et les appartements plus accueillants.

Bientôt votre maison aura de plus beaux stores, aux tons nouveaux et délassants. Avec les tissus pour stores de la collection TENTA-Boutique. Dans les nuances paprika, cuivre, or, polaire et roseau, uni ou en diverses rayures.

Si vous voulez en savoir (et en voir) davantage, envoyez-nous le coupon.

La collection TENTA-Boutique, tissus pour stores pour des maisons plus belles.



Coupon — — — — —

A envoyer à la Maison GEISER S.A.
Usines Tenta, 3415 Hasle-Rüegsau
Tél. 034 6138 61
Je voudrais voir les dessins de vos nouveaux tissus pour stores

Nom: _____

Rue: _____

NAP/localité: _____