Plans directeurs : retards cantonaux

Autor(en): **Badilatti, Marco**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **79 (1984)**

Heft 4

PDF erstellt am: **19.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-175167

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Richtpläne im Verzug

«Die Kantone sorgen dafür, dass die Richtpläne spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorliegen.» So bestimmt es das seit 1980 geltende Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG). Einige Wochen vor Ablauf dieser Frist steht jedoch fest, dass fast alle Kantone sie nicht einhalten können. Ohne Richtpläne aber fehlen die entscheidenden Grundlagen der Raumplanung.

Um die raumplanerischen Ziele zu verwirklichen, kennt das RPG drei Massnahmenkategorien: die Richtpläne, die Nutzungspläne und die Konzepte und Sachpläne. Sie sind von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam zu tragen und bezwecken, dass die drei Verwaltungsebenen unseres Staatswesens ihre raumwirksamen Aufgaben koordinieren. Im Vordergrund stehen dabei die kantonalen Richtpläne. In ihnen ist festgehalten, wie sich die Kantonsgebiete räumlich entwickeln sollen, wobei die Kantonsvorstellungen mit denjenigen ihrer Gemeinden und ihrer Nachbarkantone abzustimmen sind. Ausserdem sind darin die Planungen des Bundes sowie regionale Entwicklungskonzepte zu berücksichtigen. Der Richtplan zeigt, wie die verschiedenen Nutzungsansprüche zu einem geordneten Raum zusammengefügt werden sollen, und er ist für die Behörden verbindlich.

Bestimmt der Richtplan die Grundzüge der Raumentwicklung, sagt der Nutzungsplan, wie der Boden tatsächlich genutzt werden soll. In erster Linie trennt er jene Grundstükke, die Bauten vorbehalten sind (Bauzonen), vom Landwirtschaftsgebiet (Landwirtschaftszonen). Wenn nötig, können die Kantone die einzelnen Zonen feiner gliedern, zum Beispiel Bauzonen in Wohn-, Gewerbe und Industriezonen unterteilen. Alle Nutzungspläne sind örtlich genau eingemessen und für jedermann verbindlich.

Plans directeurs: retards cantonaux

«Les cantons veillent à ce que les plans directeurs soient établis au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.» Voilà ce que prescrit la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, applicable depuis 1980. A quelques semaines du terme de ce délai, on doit cependant constater que presque aucun canton ne l'aura respecté; or les plans directeurs cantonaux forment la base de l'aménagement du territoire. Du point de vue de la protection du patrimoine, cet état de choses n'est pas encourageant.

Il y a, concrètement, un étroit rapport entre aménagement et *protection du patrimoine et de la nature.* Le premier a pour but d'assurer une utilisation rationnelle du sol, et une construction qui ne soit pas désordonnée; il ne peut donc pas seulement, mais doit intégrer la seconde dans son programme. Plusieurs dispositions le précisent expressément: ainsi, les principes de planification qui exigent de préserver le paysage, d'y intégrer les bâtiments et les installations, de «tenir libres» les bords des lacs et des cours d'eau, et de conserver les sites naturels et les territoires qui servent au délassement. L'aménagement doit cependant prendre aussi en considération les besoins de l'agriculture, de l'économie, du trafic, de l'habitat, de la défense nationale, etc.

Un rôle capital

Pour atteindre les objectifs de l'aménagement, la loi prévoit trois catégories de mesures: les plans directeurs, les plans d'affectation, les conceptions et plans sectoriels fédéraux. Ils doivent être assumés en commun par la Confédération, les cantons et les communes, et ont pour but de coordonner les tâches d'aménagement de nos trois échelons administratifs. A cet égard, ce sont les *plans directeurs cantonaux* qui ont le rôle principal. Ils fixent les grandes lignes du cours que doit suivre l'aménagement du territoire cantonal, en coordination avec les dispositions communales et celles des cantons voisins, et en prenant aussi en considération la planification fédérale et régionale. Ils indiquent la façon dont les divers plans d'affectation doivent être harmonisés. Ils ont force obligatoire pour les autorités, doivent être approuvés par le *Conseil fédéral,* et sont réexaminés (pour remaniements éventuels) tous les dix ans. Ce que les partenaires au plan directeur ont décidé – par exemple le tracé d'une route ou la délimitation des zones de délassement – ne peut dès lors être modifié ou annulé que par une procédure d'adaptation relativement compliquée.

Les plans d'affectation

Si le plan directeur pose les principes de l'aménagement et de son évolution, le *plan d'affectation* précise comment le sol doit être, en fait, utilisé. Il distingue en premier lieu les zones à bâtir et les zones agricoles, puis les zones à protéger. Si nécessaire, les cantons peuvent faire encore d'autres distinctions, par exemple en divisant les zones à bâtir en zones réservées à l'habitat, à l'industrie, à l'artisanat. Les mesures d'affectation accompagnent le plan, qui n'est en somme rien d'autre que le plan de zones communal, connu depuis longtemps; mais ce qui est nouveau, c'est que la loi fédérale prévoit précisément, en plus des zones à bâtir, des zones agricoles et d'autres à protéger. Tous les plans d'affectation sont localement très détaillés et précis, et ont force obligatoire pour chacun.

La troisième catégorie prévue par la loi est celle des *conceptions et plans sectoriels de la Confédération,* établis d'entente avec les cantons, qui doivent en avoir connaissance en temps utile pour établir leur plan directeur.

Mesures de protection

Dans le cadre des plans directeurs et des plans d'affectation, aussi bien que des conceptions et plans sectoriels fédéraux, de nombreuses décisions sont prises qui ont leur importance pour la protection de la nature et du patrimoine, et doivent être attentivement suivies par les citoyens. Peuvent leur servir de base, par exemple, les *inventaires et directives* de la Confédération; ainsi:

– *l'inventaire fédéral des pay-*



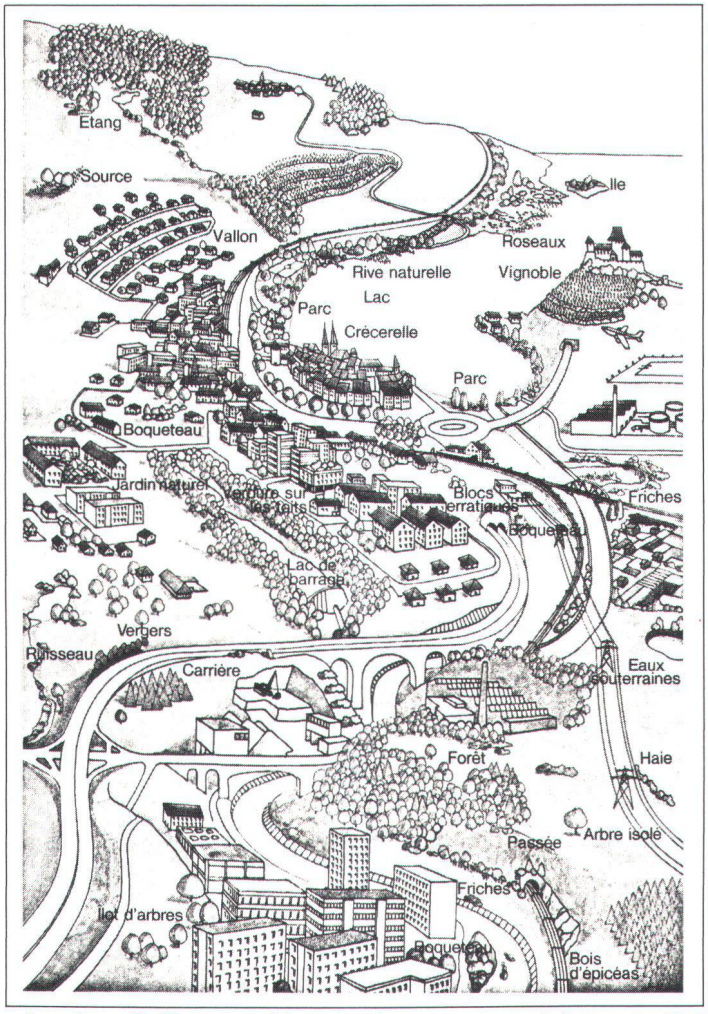
Tandis que les plans directeurs cantonaux constituent la base du développement à venir...

Während die kantonalen Richtpläne die Grundzüge der künftigen Raumentwicklung festlegen... (Archivbild SHS)

sages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP),
– l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS),
– les directives concernant les atteintes portées au paysage dans l'intérêt du ski,
– les recommandations sur le transport d'électricité et la protection du paysage.
Ces textes lient les services fédéraux et les cantons, dans la mesure où il s'agit de la réalisation de tâches fédérales.
Mais c'est surtout *l'article 17* de la loi qui est important pour la protection de la nature et du patrimoine: il définit les *zones à protéger,* telles que les lacs, les cours d'eau et leurs rives, les paysages d'une beauté particulière, le monuments naturels et culturels, ainsi que les biotopes d'animaux et de plantes dignes d'être protégés. Les mesures de protection peuvent être, dans un cas concret: une interdiction de bâtir, une limitation de la construction, de la transformation de bâtiments ou de l'exploitation agricole, ou encore des dispositions spéciales pour un objet, ou une ordonnance, ou un contrat de droit privé.

Du sable dans les rouages

Ces voies et moyens restent évidemment peu efficaces tant et aussi longtemps qu'ils ne se concrétisent pas dans une planification cantonale et communale. Mais c'est justement ce *processus d'adaptation et de transformation* qui, dans la pratique, suscite des difficultés. L'abondance des problèmes enchevêtrés et des postulats contradictoires a aussi fortement contribué à la non-observation du délai légal. Presque tous les cantons ont apparemment plus de peine à dresser leur plan directeur qu'ils ne s'y attendaient. On perçoit aussi une certaine lassitude, dans de larges milieux, à l'égard de la planification. Citoyens, politiciens et services administratifs sont désillusionnés, voire découragés. La foi en la «force planificatrice» diminue, et la *faible volonté politique* de mener à bien le travail de planification est peut-être la cause principale des nombreux retards cantonaux. Mais il y a aussi, apparemment, une certaine crainte des cantons de perdre trop d'autonomie sous la contrainte de la coordination et de trop se lier les mains pour l'avenir. L'élaboration des plans directeurs, au demeurant, est retardée par une série de problèmes techniques et juridiques de détail qui n'ont surgi qu'en cours de route, ont nécessité des éclaircissements supplémentaires, et obligé de nombreux cantons à soumettre d'abord leur plan directeur à un examen préalable de la Confédération. Du reste, cet examen intermédiaire a l'avantage de déceler en temps utile les défauts de coordination, et permet de combler des lacunes et d'éliminer des divergences.



...les plans d'affectation déterminent comment et où le terrain doit être concrètement utilisé.
...bestimmen die Nutzungspläne, wie und wo der Boden konkret genutzt werden soll (Illustration aus «Landschaft und natürliche Lebensgrundlagen» des BAR)

Prolongation de délai

Etant donné l'importance des retards, la Confédération a autorisé les cantons à lui adresser jusqu'à fin octobre des demandes de prolongation de délai pour leurs plans directeurs. Sur cette base, le Conseil fédéral entend décider d'ici à la fin de l'année si et dans quelle mesure cela peut être accordé. Selon les déclarations de *l'Office fédéral pour l'aménagement du territoire,* il semble que le délai sera prolongé d'un an ou deux. On ne sait encore, pour l'heure, si les cantons retardataires bénéficieront ou non des subventions aux plans directeurs en cas de prolongation de délai.

Marco Badilatti

dermann verbindlich. Als dritte Plankategorie kennt das RPG noch die Konzepte und Sachpläne des Bundes, mit denen dieser zuhanden der kantonalen Richtpläne seine eigenen Vorhaben umschreibt.

Sowohl bei den Richtplänen als auch bei den Nutzungsplänen und den Konzepten und Sachplänen des Bundes werden zahlreiche für die Belange des Natur- und Heimatschutzes bedeutsame Entscheide getroffen, die nicht aufmerksam genug verfolgt werden können. Als Grundlage dafür dienen können beispielsweise die vom Bund aufgestellten Inventare (BLN, ISOS), Richtlinien und Wegleitungen. Für den Natur- und Heimatschutz besonders bedeutsam ist insbesondere Artikel 17 des RPG, der die Schutzzonen umschreibt.

Die Umsetzung der im RPG festgelegten Anliegen in die kantonalen und kommunalen Planungen verursacht nun aber einige Mühe, so dass der gesetzlich verankerte Terminkalender arg ins Wanken geraten ist. Dazu beigetragen haben dürfte ein gewisser Planungsüberdruss in weiten Kreisen, der fehlende politische Wille zur Durchsetzung planerischer Ziele, die Angst der Kantone vor Autonomieverlusten, aber auch eine Reihe von technischen und rechtlichen Detailproblemen, die im Verlaufe der Planungsarbeit auftauchten. Angesichts der beträchtlichen Verspätungen hat der Bund den Kantonen ermöglicht, ihm bis Ende Oktober um eine Verlängerung der Eingabefristen für die Richtpläne einzureichen. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Raumplanung steht bei Redaktionsschluss eine Fristausdehnung von einem bis zwei Jahren zur Diskussion. Noch offen ist, ob die säumigen Kantone auch bei einer Fristverlängerung in den Genuss der Bundesbeiträge an die Richtplankosten kommen oder nicht. Über beides wird der Bundesrat bis Ende Jahr entscheiden.