

# Aperçu du projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire

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

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Bauzeitung**

Band (Jahr): **92 (1974)**

Heft 26: **SIA-Heft, Nr. 6/1974: Raum- und Landschaftsplanung; Geschäftsbericht 1973 des SIA**

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-72402>

## **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.

Par Armand Mouney, juriste auprès du Délégué à l'aménagement du territoire, Berne<sup>1)</sup>

*Le 14 septembre 1969, le peuple et les cantons adoptaient l'intercalation dans la Constitution fédérale des articles 22ter, se rapportant à la garantie de la propriété, et 22 quater concernant l'aménagement du territoire. Ces deux articles constitutionnels déterminent en fait le champ d'action dans lequel la nouvelle législation peut se mouvoir: Il s'agit en définitive de créer un aménagement du territoire qui favorise une évolution harmonieuse de notre pays et garantisse à chaque individu dans la mesure du possible son plein épanouissement.*

## Genèse de la loi

Il faut reconnaître toutefois que l'aménagement du territoire n'a rien de nouveau. En effet certains cantons se sont déjà efforcés d'œuvrer en ce sens, notamment en se dotant de lois modernes et efficaces sur les constructions et l'aménagement du territoire. A cela, il faut ajouter des lois fédérales spéciales comme la loi sur la protection des eaux, la loi sur la protection de la nature et du paysage, la loi sur les routes nationales. Certaines communes ont de leur côté également élaboré des règlements sur les constructions.

Malgré cela, on s'aperçut que plus la demande en terrains à bâtir augmentait et que le nombre de ces derniers allait en diminuant, en raison notamment de l'accroissement de la population, plus les simples restrictions de droit civil et les interventions de police se révélaient insuffisantes pour combattre la hausse du prix du sol et pour prévenir la pénurie de logements. De plus la spéculation sévissait et compliquait par conséquent une situation de plus en plus précaire. On assistait d'autre part en Suisse à une implantation de constructions en ordre tout à fait dispersé, à l'atteinte irrémédiable à certains paysages et sites construits remarquables par leur beauté et leur caractère, sans oublier la diminution inquiétante de zones destinées aux repos et loisirs de la population à proximité des agglomérations. Plus grave encore était de constater l'implantation de constructions dans des zones réputées menacées par les forces naturelles. Aussi devenait-il nécessaire de prendre des mesures adéquates pour remédier à cette situation inquiétante. C'est ainsi que naquirent les articles 22ter et 22quater de la Constitution, et ensuite le projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

L'article 22quater, base constitutionnelle du projet de loi, stipule que:

«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.

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

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

Il ressort à l'évidence de cette disposition que l'aménagement du territoire proprement dit est placé sous la responsabilité des cantons, tandis que la Confédération doit se contenter d'édicter des principes en vue de canaliser et coordonner l'action des cantons. On s'aperçoit par conséquent que l'article constitutionnel n'autorise pas la Confédération à participer concrètement à l'aménagement du territoire. Autre aspect important à relever: le renvoi à la collaboration entre la Confédération et les cantons à son 2e alinéa.

Le projet de loi sur l'aménagement du territoire du Conseil fédéral, du 31 mai 1972, est ainsi en premier lieu une loi d'organisation fixant les compétences et les obligations et de la Confédération et des cantons.

## Tâches cantonales

Il y a lieu tout d'abord d'examiner le contenu des tâches dévolues aux cantons. L'article 6 du projet dispose que les cantons arrêtent, sous forme de plans directeurs généraux, les principes qui doivent régir l'utilisation de leur sol et l'occupation de leur territoire. Ces principes cantonaux concernent l'exécution proprement dite de l'aménagement du territoire et ne sont évidemment pas à confondre avec ceux que la Confédération doit établir. Les plans directeurs généraux (Gesamt-richtpläne) comprendront, en règle générale, les plans sectoriels relatifs à l'urbanisation, aux sites, aux transports, à l'approvisionnement ainsi qu'aux constructions et installations publiques. De toute évidence, ce sont les plans sectoriels relatifs à l'urbanisation et aux sites (Teilrichtpläne der Besiedlung und der Landschaft) qui revêtent une importance capitale. Ce sont en effet ces plans qui délimiteront les territoires où l'on pourra bâtir et ceux qui échapperont à la construction. Il est intéressant de préciser que ces plans devront prévoir six sortes de territoires: le territoire à urbaniser (Siedlungsgebiet), le territoire agricole, le territoire forestier, le territoire de délasserement (Erholungsgebiet), le territoire à protéger et le territoire sans affectation (übriges Gebiet).

A noter que si dans la rédaction primitive, le territoire agricole et le territoire forestier font l'objet d'une même lettre dans l'article 11 qui opère l'énumération des différents territoires, le Conseil national a voté en faveur de la séparation de ces deux territoires. Cette séparation paraît tout à fait logique, car si les limites de l'aire forestière sont déjà fixées par la loi fédérale sur la police des forêts et ne sauraient être en principe modifiées, en revanche tout terrain agricole ne sera pas obligatoirement attribué au territoire agricole; il pourra en vertu des plans cantonaux être classé par exemple dans une zone à bâtir ou dans un territoire sans affectation spéciale.

Il est utile de préciser que le territoire à urbaniser se définit comme le territoire déjà bâti dans une large mesure ou dont il faudra disposer pour la construction dans les 20 à 25 ans, tandis que la zone à bâtir (Bauzone), située dans le territoire à urbaniser, ne comprendra que des terrains déjà largement bâtis ou nécessaires pour la construction dans les 10 à 15 ans au plus et qui, cela est important, seront équipés dans ce délai. Alors que le territoire à urbaniser est délimité sur la base des plans directeurs généraux des cantons, la zone à bâtir est fixée lors de l'établissement des plans d'affectation (Nutzungspläne) par les autorités compétentes selon le droit cantonal. Cela laisse entendre que cette tâche peut être dévolue à des communes ou encore à des groupes régionaux de planification.

Il n'est pas tout de connaître les limites des différents territoires fixés par les plans directeurs généraux ainsi que des zones à bâtir; encore faut-il savoir quels sont exactement les effets juridiques rattachés à ces territoires et ces zones. En fait ce seront les plans d'affectation qui régleront de manière obligatoire pour chacun les possibilités d'utilisation du sol, ainsi que cela ressort de l'article 35 du projet de loi.

Il y a lieu d'indiquer enfin les moyens dont disposent les cantons pour appliquer leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation. Ils peuvent tout d'abord avoir recours à leurs propres dispositions légales. Le droit fédéral leur offre égale-

<sup>1)</sup> Note de la rédaction: L'article a été revu sur la base du texte de loi approuvé par le Conseil national le 1er février 1974.

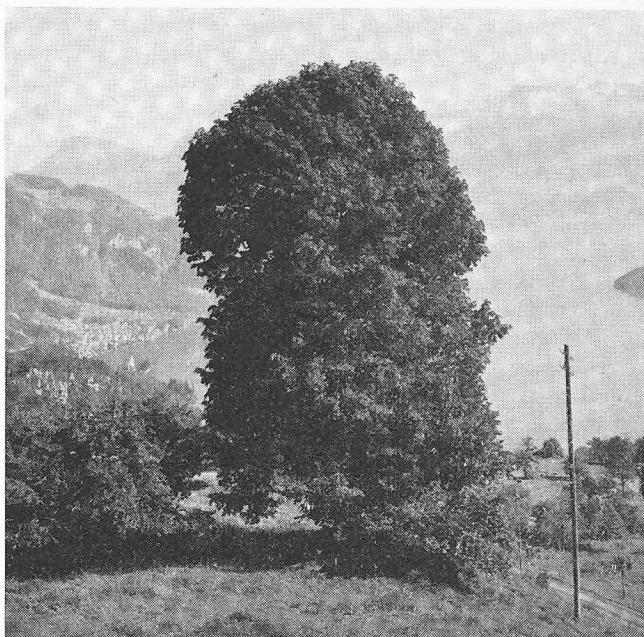
ment de son côté certains moyens: ce sont le remembrement parcellaire (Landumlegung), l'expropriation (Enteignung), et le prélèvement de la plus-value (Mehrwertabschöpfung).

### Principes de la confédération

Les principes que la Confédération sera appelée à établir sont d'ordre formel et matériel. En ce qui concerne les premiers, il faut citer les normes relatives à l'exercice des compétences, à l'étendue de celles-ci et à la procédure à suivre dans le cadre de ces compétences. Le plus important de ces principes est incontestablement le mandat de créer un aménagement du territoire conféré aux cantons.

Quant aux principes de portée matérielle, ils contiennent des normes de comportement destinées aux particuliers ainsi qu'aux autorités et des instructions de service à l'adresse de ces mêmes autorités. Citons au nombre de ceux-là les dispositions légales renseignant les particuliers sur la nature et le contenu des différents territoires délimités par le canton ainsi que sur les effets juridiques qui s'y rattachent. Les instructions dites de service concernent avant tout le pouvoir d'appréciation laissé aux autorités cantonales dans le domaine des décisions que celles-ci seront appelées à prendre en exécution de la loi. C'est ainsi que le projet de loi édicte dans son article premier alinéa 2 une série de principes fondamentaux qui indiquent la direction vers laquelle les cantons doivent mener leur aménagement du territoire. De même l'article 23 permet à la Confédération d'édicter d'autres principes de droit matériel à l'intention des cantons. Soulignons que ces principes revêtent un caractère plutôt abstrait et ne lient pas les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches, mais constituent des critères de jugement. Cela permet en fait aux cantons de posséder une très large marge d'appréciation dans l'application concrète des résultats de leur planification. Ce pouvoir d'appréciation se manifeste notamment à l'article 35; selon cette disposition en dehors des zones à bâtir ne peuvent être autorisées que les constructions ou installations conformes au but de la zone d'affectation. Il est évident qu'ici le canton est tenu de respecter, en vue de délivrer les autorisations nécessaires, les lois fédérales en vigueur comme la loi sur la protection des eaux, la loi sur la police des forêts et la loi sur la protection de la nature et du paysage. Un autre exemple encore: selon l'article 11 alinéa 4, les cantons peuvent prévoir, outre les six sortes de territoires dont l'énumération a été faite à l'occasion de la présentation des plans directeurs généraux, d'autres sortes de territoires. En guise de dernier exemple, il importe de citer l'article 45 relatif au prélèvement de la plus-value qui laisse au droit cantonal le soin d'en régler les détails, alors que le droit fédéral en établit le principe.

Il importe encore d'évoquer la collaboration qui doit régner entre la Confédération et les cantons et qui s'impose du reste de par la nature du sujet. D'ailleurs l'article premier du projet ne l'affirme-t-il pas expressément: «la loi vise à assurer l'aménagement du territoire par les cantons et la Confédération et à encourager et coordonner leurs efforts dans ce domaine». Cette collaboration se manifeste à maintes reprises dans le projet de loi. C'est ainsi que les cantons devront tenir compte des plans sectoriels de la Confédération (Sachplanungen des Bundes), tels que plans des transports, de l'approvisionnement (Versorgung), des constructions et installations publiques lors de l'établissement de leurs plans directeurs généraux. De même la Confédération est tenue d'entendre les cantons avant d'établir ses plans sectoriels. La collaboration Confédération-cantons se traduit encore dans les effets juridiques des plans directeurs généraux des cantons: ceux-ci ont en effet force obligatoire pour toutes les autorités fédérales, cantonales et communales, pour les collectivités de droit public et les organismes de droit privé dans l'exécution des tâches d'aménagement. Enfin, les conceptions directrices (Leitbilder) – c'est-à-



Auch markante Einzelemente der Landschaft verdienen besondere Beachtung und Unterschutzstellung bei der Ausscheidung von Schutz-/Erholungsgebieten im Rahmen der Regional-, Orts- oder besonderen Schutzplanung. Hier eine Linde als markanter Einzelbaum oberhalb Weggis LU (Photo K. Holzhausen)

dire les études sur les possibilités de développement du pays dans le domaine de l'occupation du territoire et de l'utilisation du sol – doivent être élaborées par la Confédération mais conjointement avec les cantons.

### Mesures d'encouragement et aspects financiers

Il reste encore à exposer deux aspects particuliers: à savoir le rôle de l'agriculture dans l'aménagement du territoire, ainsi que le problème financier et plus spécialement les mesures d'encouragement apportées par la Confédération.

Le projet de loi annonce à son article 55a l'élaboration d'une législation spéciale prévoyant une compensation économique en faveur de l'agriculture. Cette compensation économique est à mettre en étroite relation avec le problème de l'expropriation, des restrictions de la propriété équivalent à expropriation et des indemnités. Le problème de l'expropriation touche évidemment de près l'agriculture et l'article 59, alinéa 1 dispose à ce sujet que le classement de biens-fonds dans le territoire agricole, le territoire forestier ou le territoire sans affectation sur la base de l'application des plans d'affectation, ne donnait pas lieu à expropriation matérielle. L'alinéa 2 réserve cependant les cas où l'on doit tout de même reconnaître l'existence d'une expropriation en raison de circonstances spéciales. On ne peut pas dire que ce refus d'indemniser l'agriculture sur la base des problèmes d'expropriation a été combattu de façon générale. Car il faut bien être conscient que tout terrain n'est pas présumé au départ terrain à bâtir, lequel ne peut être créé comme tel qu'au moyen d'une intervention de la collectivité par des mesures légales ou d'aménagement. On ne peut pas déduire d'autre part du principe constitutionnel de la garantie de la propriété, le droit reconnu à chacun d'exiger le classement de son bien-fonds dans une zone qui se prête à la construction en raison de la réalisation d'un certain nombre de conditions relatives au paysage, à la notion de délaissement, à la protection des eaux, aux transports, etc. ... Une chose est certaine: la grande majorité des terrains agricoles ne deviendra jamais du terrain à bâtir. Il existe par

ailleurs des terrains qui ne se prêtent absolument pas à la construction, notamment en raison de leur situation: ainsi une parcelle située dans un couloir d'avalanches.

Le législateur conscient toutefois de la situation délicate de l'agriculture, ce d'autant plus que celle-ci est appelée à contribuer de façon considérable aux objectifs de l'aménagement du territoire, a prévu une compensation économique en sa faveur. En effet, le territoire agricole assure sans nul doute une fonction importante dans la protection des paysages typiques, dans la conservation des zones de délasserment et dans la préservation de l'équilibre écologique. Le territoire forestier a, de par sa nature, le même rôle que le territoire agricole et il est naturel qu'il bénéficie, tout comme ce dernier, d'une compensation économique, ce qui du reste a été reconnu par le Conseil national.

Outre la compensation économique, la loi prévoit le versement d'indemnités à l'adresse de collectivités et d'exploitants dont les territoires ou les bien-fonds sont mis à contribution de façon intolérable par les fonctions de délasserment. Ainsi le propriétaire dont la forêt est souillée régulièrement et de façon excessive par les pique-niqueurs du dimanche, aura la possibilité d'être indemnisé afin d'alléger les charges d'entretien de sa forêt.

Il faut souligner qu'en définitive l'agriculteur tire un intérêt indéniable de la délimitation du territoire agricole, car il pourra enfin compter sur un statut stable de son sol et éviter ainsi de se trouver subitement confronté avec les problèmes de la spéculation.

Comme l'aménagement du territoire est réellement une tâche hardie et de grande envergure, son exécution va entraîner des dépenses considérables. Les premiers touchés sont évidemment les cantons en tant que responsables de l'aménagement de leur territoire. Pensons surtout, ici, à l'obligation incombant à la collectivité d'équiper les zones à bâtir. Certes des contributions pourront être réclamées auprès des bénéficiaires de l'équipement; n'empêche que les charges dans ce domaine resteront considérables.

L'aménagement du territoire doit faire face à trois sortes de dépenses. Celles qui concernent tout d'abord l'élaboration des plans d'aménagement sont évaluées à environ 40 millions de francs par année, la moitié à peu près étant à la charge de

la Confédération. Ce montant ne comprend pas les frais relatifs à l'exécution des plans sectoriels de la Confédération et des cantons. Il y a ensuite les dépenses concernant les travaux d'infrastructure découlant des plans qui représenteront selon l'Institut ORL entre le 17 et 20% du produit social brut. Il ne faut pas oublier enfin les dépenses découlant des indemnités qui devront être versées à l'occasion de l'exécution des plans d'aménagement. Là aucun pronostic n'est possible; il importe toutefois de distinguer celles résultant de la compensation économique en faveur de l'agriculture et de la sylviculture et les indemnités pour contributions excessives aux fonctions de délasserment, de celles occasionnées par l'indemnisation pour expropriation formelle et matérielle.

Pour que les cantons parviennent à supporter ces charges très lourdes, la loi a prévu toute une série de mesures d'encouragement. Nous citerons les contributions à l'aménagement du territoire pouvant s'élever jusqu'à 50% des frais et même au-delà pour des tâches d'aménagement d'importance nationale ou intéressant plusieurs cantons, les subventions accordées à toute élaboration de plans et de conceptions du développement, les prêts ou cautionnements à l'équipement de terrains destinés à la construction dans le sens du projet de loi, ainsi que les prêts ou cautionnements à la construction de conduites, de routes et chemins desservant les territoires à équiper, au soutien d'entreprises de transports publics desservant ces territoires, à l'acquisition de terrains à titre préventif ou à la constitution de réserves de terrains en vue d'atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire. De plus, la Confédération encourage la recherche, l'enseignement et la formation en matière d'aménagement.

### Conclusion

Voilà à grands traits un aperçu du projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Cette nouvelle législation entraînera-t-elle la création d'un nouveau droit foncier? Il n'y a pas lieu de se prononcer ici. On peut toutefois affirmer qu'elle apparaît comme la synthèse nécessaire des droits et devoirs de chacun face à l'intérêt général, et que son intention profonde est finalement de favoriser un développement harmonieux de notre société et d'assurer dans la mesure du possible à chaque individu son plein épanouissement.

## Grundsätzliche Fragen des Bodenrechts

DK 711.14

Zusammenfassung eines Podiumsgesprächs zwischen **M. Baschung**, Stellvertreter des Delegierten für Raumplanung, Bern, **Dr. R. Stüdeli**, Direktor der Schweiz. Vereinigung für Landesplanung, Bern, und **L. Nessi**, Architekt ETH, SIA, Lugano<sup>1)</sup>

**Stüdeli:** Was ist Bodenrecht? Welche war die erste schweizerische Bodennutzungsordnung?

**Baschung:** Als Bodenrecht kann man die Ordnung der gesetzlichen Beziehungen des Menschen zum Boden verstehen. Die erste planerische Tat war das Eidg. Forstpolizeigesetz von 1902. Damals wurde dem Begriff der «materiellen Enteignung» noch wenig Beachtung geschenkt, weil der überwiegende Teil des Waldareals ohnehin im öffentlichen Besitz war.

**Stüdeli:** Die Frage der «Eigentumsgarantie» wurde 1902 nicht geprüft. Wie ist das heute mit der Rodungspraxis in jenen Kantonen vereinbar, die den Wald ungenügend schützen?

**Nessi:** Es besteht sicher eine Kluft zwischen dem gesetzlichen Konzept und der ausführenden Praxis.

**Stüdeli:** Die Rodungsbewilligungen werden mangelhaft begründet, weshalb sie auf ihre Rechtmässigkeit hin schwer beurteilt werden können. Wie steht es mit der übrigen Nutzungsordnung?

<sup>1)</sup> Diese Zusammenfassung ist von den Organisatoren aufgrund eigener Notizen ausgearbeitet worden. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

**Baschung:** Die Planungsaufgaben wurden bis jetzt von den Gemeinden mehr oder weniger gut wahrgenommen. Die Bürger waren bei Planungsentscheidungen mitbeteiligt, wobei aber die Gemeindefürsorge nicht immer genügend wahrgenommen wurden. Die Kantone müssten deshalb stärker eingreifen (siehe das Beispiel der Oberengadiner Seenlandschaft). Die Gemeindeplanung ist ein Spiegel der politisch-wirtschaftlichen Interessen. Die Frage ist berechtigt, ob die Gemeinde heute noch in der Lage sei, die Aufgaben der Raumplanung zu erfüllen und insbesondere Entscheide der Nutzungsordnung zu treffen.

**Stüdeli:** Haben das Eidg. Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 und der dringliche Bundesbeschluss vom 17. März 1973 die Gemeindeautonomie ausgehöhlt?

**Baschung:** Der dringliche Bundesbeschluss war für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen unerlässlich. Der Bund hat dabei Grundsätze erlassen, und die Kantone haben diese vollzogen. Es wurden ihnen zwar Fristen gesetzt; sie konnten aber im übrigen sehr frei handeln. Der Bund hat die Pläne summarisch geprüft, aber keine Änderungen angeordnet. Dabei zeigte sich, dass das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden nicht überall gespielt hat.