

COMITÉ ROMAND
CONTRE LA LOI FÉDÉRALE
SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Case postale 173
1001 Lausanne

Service de documentation
de l'assemblée fédérale
Palais fédéral Est

3003 B E R N E

Lausanne, le 13 avril 1976 D/mb

Messieurs,

Pour faire suite à votre demande, nous avons l'avantage de vous remettre en annexe de la présente 3 exemplaires des articles publiés dans le cadre du service de presse du comité romand contre la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Nous joignons également à la présente une analyse de la loi fédérale élaborée par le secrétariat de la Fédération romande immobilière.

A l'avenir, nous vous ferons parvenir régulièrement en 3 exemplaires les articles publiés par le service de presse du comité romand.

Veillez agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Secrétaire :



Jean-Pierre Ding

Annexes ment.

LOI FEDERALE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

CONTRIBUTION A UNE ANALYSE

FEDERATION ROMANDE IMMOBILIERE

JANVIER 1976

AVERTISSEMENT

Le présent document a pour objet de commenter la plupart des articles de la loi. Ce commentaire est rédigé de la manière suivante :

- une comparaison est établie avec le projet du Conseil fédéral;
- une citation du message du Conseil fédéral permet de se rendre compte de la portée de l'article;
- si cela s'avère nécessaire, une mention est faite sur les débats des Chambres fédérales;
- l'analyse de chaque article se termine par quelques observations.

Première partie : Dispositions générales

Article No 1, alinéa 1. But

(Etant donné leur importance, les alinéas 1 et 2 de l'article premier sont examinés séparément)

La présente loi vise à assurer l'aménagement du territoire par les cantons et la Confédération et à encourager et coordonner leurs efforts dans ce domaine.

Projet

Cet alinéa, sous réserve d'une amélioration rédactionnelle, est absolument identique au texte du projet du Conseil fédéral du 31 mai 1972.

Message

L'article premier du projet définit le but de la loi et sa large portée; il sera déterminant pour l'application de l'interprétation de la loi. A son premier alinéa, il fixe la responsabilité des cantons et de la Confédération en matière d'aménagement du territoire. En outre, il met l'accent sur l'encouragement et la coordination de l'aménagement du territoire, deux tâches qui devront être accomplies par la Confédération.

Rappel

L'article 22 quater de la Constitution, qui sert de base à la loi fédérale, prescrit 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"

Observations

Il ressort de l'article 22 quater que la priorité est donnée aux cantons : ce sont eux qui doivent établir des plans d'aménagement. La Confédération encourage, coordonne et respecte les plans cantonaux d'aménagement. Elle joue un rôle subsidiaire. Or, l'article 1, alinéa 1 de la loi néglige complètement cette articulation en confiant à la Confédération et aux cantons une tâche identique : ils assurent ensemble l'aménagement du territoire.

On constate ainsi que la hiérarchie pourtant esquissée clairement dans l'article 22 quater de la Constitution n'est pas respectée dans la loi fédérale. Cette observation est d'autant plus importante que, comme le relève le message du Conseil fédéral, l'article 1 définit la large portée de la loi et qu'il sera déterminant pour l'interprétation et l'application de celle-ci.

Article No 1, alinéa 2

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.

Projet

Cet alinéa reprend plus ou moins l'alinéa 2 de l'article 79 du projet du Conseil fédéral (lignes directrices de la Confédération), dont le texte était le suivant :

²Ces lignes directrices tiendront compte des points suivants :

- a) les bases naturelles de la vie humaine, telles que l'air, l'eau, les sites, seront protégées;
- b) le sol devra être utilisé avec mesure;
- c) des conditions permettant d'aménager le territoire de manière à développer la vie personnelle, sociale et économique devront être créées dans tout le pays; à cette fin, il faudra tendre, par des moyens relevant de la politique financière et de l'aménagement du territoire, à une péréquation entre les régions rurales et urbaines, entre celles qui sont économiquement faibles et celles qui sont fortes;
- d) les utilisations du sol selon leur nature, leur ampleur, les conditions locales et les modalités devront être mises en harmonie;
- e) les beautés et les caractéristiques des localités seront conservées et développées;
- f) les surfaces nécessaires à la construction ainsi qu'aux bâtiments et installations publics seront mises à disposition à temps;
- g) les zones d'occupation seront protégées contre les forces

naturelles et contre les dangers résultant d'ouvrages techniques, de même que contre les atteintes nuisibles ou incommodantes d'une ampleur excessive;

- h) la production indigène de denrées alimentaires et les besoins de terrains pour la défense générale devront être pris en considération de manière adéquate.

Message

Dans l'esprit du Conseil fédéral, cette énumération de principes devrait servir de lignes directrices pour les plans directeurs généraux des cantons et pour les plans spéciaux de la Confédération, jusqu'au moment où d'autres principes fondamentaux seront consignés dans la loi. "Nous devons avoir la compétence d'édicter des lignes directrices pendant la période transitoire entre l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire et l'adoption de ces autres principes fondamentaux, afin qu'il ne se produise pas de dommages irréparables dans l'intervalle. Ces lignes directrices remplaceront provisoirement ces autres principes fondamentaux. Les cantons devront être entendus avant que nous les édictions".

Observations

Le législateur a pris une autre décision, puisqu'il a transformé les lignes directrices de la Confédération en objectifs que doit réaliser la loi sur l'aménagement du territoire.

L'article 22 quater de la Constitution parle de principes applicables aux plans d'aménagement. Les plans d'aménagement ne constituant pas une fin en soi mais bien un moyen, "en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire", ainsi que le déclare l'article 22 quater de la Constitution. On peut en déduire que les principes applicables aux plans d'aménagement sont essentiellement d'ordre technique, qu'ils constituent des moyens. La loi fédérale doit donc être principalement une loi de moyens au service de l'objectif mentionné clairement et surtout simplement à l'article 22 quater, alinéa 1 : utiliser judicieusement le sol et occuper rationnellement le territoire.

Or l'article 1, alinéa 2, de la loi fédérale, non seulement n'énonce pas les moyens techniques pour atteindre le but constitutionnel ou expliciter cet objectif, mais contient une énumération aussi disparate que possible de certaines idées que les théoriciens aiment à exprimer. Quel lien y a-t-il entre les besoins de la défense et les conditions d'espace favorables à l'épanouissement de la vie personnelle,

sociale et économique ? Aucun. S'il devait en exister un, alors il ne serait plus question d'aménagement du territoire, mais de prise en charge totale de l'organisation de la vie sociale, politique et économique par le truchement de l'aménagement du territoire qui devient ainsi un instrument de planification autoritaire.

Le Conseil fédéral a souligné dans son message l'importance de l'article 1 en tant que définition du but poursuivi par la loi. Cette remarque conserve toute sa valeur pour l'article 1 dans la version du législateur : l'alinéa premier outre-passe la compétence créée par l'article 22 quater de la Constitution en confiant la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire aux cantons et à la Confédération, tandis que l'alinéa 2 contient un catalogue de principes qui, s'ils sont exécutés, permettront de modifier radicalement l'organisation du pays dans tous les secteurs.

Article No 2, Obligation d'aménager

Les cantons et la Confédération pourvoient à un aménagement continu et concerté à tous les échelons au sens de la présente loi et font concorder leurs plans; ils prennent les mesures nécessaires à cet effet.

Les cantons et la Confédération tiennent compte des exigences de l'aménagement du territoire dans l'ensemble de leur activité législative et administrative.

Projet

Cet article reproduit le texte de l'article 2 du projet du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral prévoyait cependant que l'aménagement devrait être permanent et continu.

Message

"A tous les échelons, les services officiels doivent se soumettre aux exigences de l'aménagement du territoire ... Les services intéressés doivent se prêter mutuellement assistance et assurer leur information réciproque." Quant au deuxième alinéa, le message précise que "toutes les mesures prises dans d'autres domaines qui ont des incidences sur l'aménagement du territoire, doivent être conformes aux objectifs visés par cet aménagement".

Législateur

Cet article n'a pas suscité de discussions devant les Chambres.

Observations

Il va de soi que l'aménagement du territoire est une tâche permanente. Il conduirait à des aberrations si l'occupation du sol était fixée une fois pour toutes. Il va de soi que l'aménagement du territoire doit faire l'objet d'une concertation entre les autorités concernées. Mais s'agit-il bien d'une concertation ? Il semble qu'il s'agisse plutôt de subordination des cantons à la Confédération et non de concertation.

Quant à l'obligation de tenir compte des exigences de l'aménagement, elle marque la suprématie de l'aménagement du territoire sur toutes les autres activités de la Confédération et des cantons. Combinée avec l'énumération figurant à l'article 1, alinéa 2, cette obligation risque de paralyser complètement l'activité des cantons ou encore de permettre aux responsables de l'aménagement d'exercer une tutelle dans tous les domaines.

Article No 3. Information

Les cantons et la Confédération informent la population sur les objectifs et les préoccupations relatifs à l'aménagement du territoire.

Projet et législateur

Cet article ne figure pas dans le projet du Conseil fédéral. Il a été introduit par la commission du Conseil national qui l'a conçu sous une forme encore plus élaborée: il s'agit non seulement pour la Confédération et les cantons d'informer mais encore de "s'assurer de manière appropriée la collaboration des milieux intéressés à la réalisation des plans directeurs, des plans d'affectation et des mesures d'aménagement." Le Conseiller national Alder souhaitait la collaboration de la population, tandis que le Conseiller national Lehner faisait appel à la collaboration des propriétaires fonciers. La commission du Conseil des Etats a biffé cet appel à la collaboration des milieux intéressés.

Observations

Ce souci d'information est louable. Il reste à savoir quel usage en feront les aménagistes. Dans le cadre des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire découlant de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972, on s'est rendu compte que la hâte et la dissimulation étaient de loin préférées à l'information. Cette mauvaise habitude étant prise, on peut douter qu'à l'avenir les choses changeront et que l'information aura désormais la priorité.

Article No 4. Protection d'intérêts

Les autorités chargées de tâches d'aménagement à tous les échelons sauvegardent les intérêts publics et privés dignes de protection en mettant en balance leur importance respective.

Lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre le même objectif, l'autorité appliquera celle qui, dans l'ensemble, frappera le moins les intéressés.

Projet

Cet article reprend, sous réserve d'améliorations rédactionnelles, les articles 3 et 4 du projet du Conseil fédéral : sauvegarde des intérêts dignes de protection et proportionnalité.

Message

"Les autorités chargées de tâches d'aménagement doivent prendre en considération le mieux possible les intérêts publics et privés dignes de protection, mettre en regard les uns et les autres et décider ensuite lesquels doivent avoir le pas."

A propos de l'alinéa 2, il ne s'agit pas de choisir "la solution qui touche le moins un intéressé déterminé : au contraire, il faut appliquer celle des mesures qui permettent d'atteindre parfaitement le but visé tout en frappant le moins l'ensemble des intéressés."

Législateur

Rien à signaler.

Observations

Cet article introduit une notion bien connue en droit administratif : le principe de la proportionnalité. L'administré bénéficie de ce fait d'une certaine sécurité puisque l'autorité compétente a l'obligation de mettre en oeuvre le moyen qui, tout en atteignant le but visé, restreint ses droits au minimum. La protection des intérêts des administrés est positive. L'article 4 devrait donc être conservé dans un nouveau projet de loi.

Il faut cependant observer que la protection des intérêts ne doit pas demeurer au niveau du principe mais se traduire dans les faits. Or à ce sujet, certaines expériences ont été faites en Suisse romande dans le cadre de l'application de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 concernant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire qui ont révélé que le principe de la proportionnalité cédait souvent le pas aux objectifs idéalistes de l'aménagement du territoire. Quelle que soit la loi en vigueur, il s'agit d'être attentif et de veiller à des exagérations trop facilement motivées par la volonté de réaliser un aménagement parfait du territoire.

Deuxième partie : Contenu de l'aménagement du territoire

Titre premier : Tâches des cantons

Chapitre premier : Plans directeurs généraux

Article No 5. Principes

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.

Les plans directeurs généraux peuvent s'appliquer au territoire cantonal tout entier ou se limiter à des régions déterminées.

Les plans directeurs généraux tiennent compte des possibilités de développement des régions dans tous les domaines de l'économie.

Projet

Les deux premiers alinéas de cet article sont identiques à l'article 6 du projet du Conseil fédéral. Le troisième alinéa, nouveau, a été introduit par la commission du Conseil national.

Message

"Les plans directeurs généraux sont un des piliers de l'aménagement du territoire. Ces plans doivent être établis par les cantons et peuvent couvrir tout le territoire cantonal ou seulement des régions déterminées; toutefois, les plans directeurs généraux doivent couvrir dans tous les cas la totalité du territoire cantonal...

On peut se demander si les cantons ne devraient pas aussi être tenus d'établir des conceptions directrices. La conception directrice devant être constamment réexaminée en fonction de l'évolution sociale, politique, économique et technologique (cf. Landesplanerische Leitbilder der Schweiz; série de publications concernant l'aménagement du territoire, No 2, p.2, éditée par l'Institut pour l'aménagement du territoire de l'EPF de Zürich), on a sciemment renoncé à fixer dans la loi une obligation pour les cantons d'établir des conceptions directrices cantonales au sens propre et large du terme. Il leur est cependant loisible d'établir des conceptions directrices. Mais il importe de ne pas perdre de vue que pour établir les plans directeurs généraux,

les autorités doivent se fonder sur certaines considérations de principe. Or ces considérations de principe ne sont rien d'autre qu'une conception directrice plus ou moins perfectionnée, conception qui doit donc exister pour le moins à l'état rudimentaire."

Législateur

Primitivement l'alinéa 3 ne comporte aucune allusion aux domaines de l'économie.

Le rapporteur allemand a mentionné devant le Conseil national que l'alinéa 3 a essentiellement pour but de prévenir des conflits d'intérêts dans les régions de montagne plus particulièrement. Il peut en effet se produire des cas où les intérêts de l'agriculture et du tourisme sont contradictoires. Le rapporteur français a précisé que cet alinéa constitue une trouvaille de la commission et qu'il permettrait de donner la priorité au développement économique dans l'intérêt de l'homme qui vit dans une région. L'aménagement du territoire est fait pour l'homme et non pas pour une situation abstraite (cf BCN 1974, p. 74 et 75).

Observations

Il faut prendre acte des déclarations faites aux Chambres fédérales : il est en effet indispensable que l'aménagement du territoire ne soit pas un monument figé, mais un instrument au service de l'homme et de la société.

Le plan directeur général est certes l'une des bases de l'aménagement du territoire. Mais ce n'est pas la seule, puisque l'article 21, alinéa 2 de la loi précise qu'avec les plans directeurs, les principes de droit matériel établis par la Confédération et les plans sectoriels forment une des bases de l'aménagement du territoire. On observe donc d'emblée que l'affirmation contenue dans le message du Conseil fédéral doit être singulièrement atténuée : les plans directeurs généraux ne seront qu'un des moyens servant à la mise en oeuvre de l'aménagement. Compte tenu du fait que la Confédération doit approuver les plans directeurs généraux (article 39), ceux-ci serviront avant tout à l'exécution des principes de droit matériel et des plans sectoriels établis par la Confédération.

Quant aux "Leitbilder", plutôt que de mentionner que les cantons pouvaient en établir - en disant presque "comme ça, pour le plaisir" - il eût été préférable de mentionner clairement que les cantons pouvaient participer à l'élaboration de ces "Leitbilder".

Article No 6. But

Les plans directeurs généraux assurent une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

Ils doivent séparer des territoires qui ne doivent pas être occupés, les territoires à urbaniser eu égard à l'évolution démographique et économique du pays.

Projet

Cet article comportait un 3ème alinéa dans le projet du Conseil fédéral : "Ils (les plans directeurs généraux) tiendront particulièrement compte des exigences de la protection de la nature et des sites et ils sauvegarderont les besoins vitaux." La commission du Conseil des Etats a proposé de biffer cette disposition.

Message

"L'objectif des plans directeurs généraux est de garantir une utilisation judicieuse du sol et une occupation ordonnée du pays. Ce texte répète le but énoncé à l'article 22 quater de la Constitution, mais il lui donne un sens plus précis en raison de la place qu'occupe la disposition dans la systématique et de son rapport avec l'ensemble.

Le 2ème alinéa - une des dispositions principales du projet - prescrit que le territoire doit être divisé en territoires qui ne doivent pas être occupés et en zones d'occupation, selon les plans directeurs généraux. Ce principe est accompagné d'une ligne directrice de nature quantitative précisant que le développement du pays en raison de son évolution démographique et économique doit être déterminant pour cette division du territoire. Par là, le droit fédéral met à disposition des cantons un principe fondamental pour l'établissement de leurs plans. La zone d'occupation doit être proportionnée aux besoins futurs. Les cantons sont amenés à estimer les besoins futurs et à limiter à ces besoins la zone d'occupation. Ainsi est donnée une portée générale à un principe de planification qui a fait ses preuves."

Législateur

La commission du Conseil national a simplifié le texte du projet du Conseil fédéral à l'alinéa 2 qui parlait de zones à bâtir nécessaires au développement du pays en raison de son évolution démographique et économique.

Observations

Le message rappelle que l'alinéa 1 reprend le principe énoncé à l'article 22 quater CF. On peut adhérer à cet objectif. A l'alinéa 2, on regrettera qu'il soit fait allusion à l'évolution démographique et économique du pays plutôt qu'aux cantons. On retrouve sous-jacente la prééminence de la Confédération qui pourra reprocher aux plans directeurs généraux d'un canton de ne pas tenir assez compte de l'évolution générale.

Article No 7. Contenu

En règle générale, les plans directeurs généraux comprennent les plans directeurs sectoriels relatifs à l'urbanisation et aux sites, aux transports, à l'approvisionnement ainsi qu'aux constructions et aux installations publiques.

Les plans directeurs généraux contiennent des indications sur la technique, le financement et le rythme de leur exécution.

Ils tiennent compte des plans sectoriels de la Confédération.

Le Conseil fédéral fixe les périodes sur lesquelles les plans doivent porter et les exigences formelles auxquelles les plans directeurs généraux ou sectoriels doivent satisfaire.

Projet

Sous réserve de certaines modifications rédactionnelles - urbanisation au lieu d'occupation du territoire - plans directeurs sectoriels au lieu de plans directeurs partiels - cet article est identique à celui du projet du Conseil fédéral.

Message

L'énumération de l'alinéa 1 "n'est nullement exhaustive; les cantons sont libres d'établir d'autres plans directeurs partiels si le besoin s'en fait sentir. Le droit fédéral se contente de prescrire les sortes de plans partiels généralement indispensables." Les indications techniques, financières et d'exécution mentionnées à l'alinéa 2 doivent permettre d'établir des plans directeurs de façon réaliste. Avec l'alinéa 3, "on se trouve en présence d'un système de prise en considération qui permet à la Confédération et aux cantons de tenir compte de leurs intérêts respectifs, qui est adapté à la structure de notre Etat et qui est propre à garantir l'aménagement du territoire au sens de l'article 2." Quant à l'alinéa 4, il vise à assurer la concordance entre plans directeurs généraux et partiels des cantons entre eux en vue de leur approbation par la Confédération.

Législateur

Les Conseillers aux Etats Heimann et Hefti ont proposé en vain de biffer l'alinéa 3. Les améliorations rédactionnelles du texte français ont été proposées par la commission du Conseil national.

Observations

Le principe posé à l'alinéa 1 peut être admis sans autres. D'autre part, il est normal de ne pas limiter le nombre des plans partiels qui seront élaborés par les cantons.

A propos de l'alinéa 2, il convient de faire les remarques suivantes : que signifie cette exigence d'indications techniques, financières et d'exécution ? Ne s'agit-il pas d'une

précaution superflue qui ne visera qu'à renchérir l'établissement des plans directeurs généraux ? On lit dans le message du Conseil fédéral (p. 1475) que "les plans directeurs ne donnent donc pas d'indications très concrètes. Ils ont pour but de mettre en évidence les principales caractéristiques de l'évolution à long terme et d'en indiquer les tendances." S'il ne s'agit que de cela, on ne voit pas pourquoi il faut en rajouter et prescrire que les plans directeurs généraux doivent contenir toutes sortes d'informations à propos des effets financiers. En réalité, il y a tout lieu de penser que l'article 7 permettra une planification à plus ou moins long terme des dépenses d'infrastructure sur le plan cantonal. Or cette planification existe déjà (voir par exemple les indications contenues dans le programme multiannuel des travaux publics et des commandes des pouvoirs publics à l'industrie et à l'artisanat). Il suffirait de compléter cette étude pour obtenir des indications suffisantes. Il est inutile de prescrire aux administrations chargées de la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire l'accomplissement de tâches qui sont déjà effectuées ailleurs par d'autres administrations.

On peut aussi se demander si l'article 7, alinéa 2, ne servira pas de justification aux décisions visant à réduire le périmètre des zones à bâtir ? Nous réduisons le périmètre, diront les aménagistes, car la zone n'est pas adaptée aux circonstances présentes. Mais vous n'avez rien à craindre, bonnes gens, sur les conséquences de cette réduction, car - comme le prévoit le plan directeur - nous remanierons le périmètre dès que les circonstances l'exigeront. Une telle argumentation permettra vraisemblablement de convaincre dans l'immédiat mais pour le futur, elle relève de la promesse gratuite.

Les alinéas 3 et 4 confirment les prérogatives de la Confédération sur les cantons. L'alinéa 3 est absolument superflu, puisque les plans sectoriels de la Confédération sont établis en collaboration avec les cantons. Quant à l'alinéa 4, il ne sert pas seulement à coordonner les plans directeurs cantonaux entre eux. Cette coordination figure déjà à l'article 2. La Confédération marque sa volonté d'exercer une surveillance étroite de l'activité des cantons de manière à pouvoir l'influencer selon ses propres conceptions.

Article No 8. Nature juridique et procédure

Les plans directeurs généraux 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 du territoire.

Les projets de plans directeurs généraux seront rendus publics avant qu'une décision soit prise à leur sujet. Chacun aura l'occasion de se prononcer sur ces projets. Les autorités compétentes connaissent des objections.

Les plans directeurs généraux peuvent être consultés en tout temps.

Projet

Par rapport au projet du Conseil fédéral, on enregistre la modification suivante : l'alinéa 2 est complété en ce sens que "les autorités compétentes connaissent des objections." Ce complément émane de la commission du Conseil des Etats.

Message

"Les plans directeurs généraux ont force obligatoire pour toutes les autorités fédérales, cantonales et communales, ainsi que pour les collectivités de droit public et les organismes de droit privé, auxquels sont confiées des tâches en matière d'aménagement du territoire. La loi cite aussi les organismes de droit privé parce que les communes forment souvent des groupements de droit privé (groupes régionaux d'aménagement) pour exécuter des planifications déterminées ou accomplir des tâches ayant des effets sur l'aménagement du territoire.

Les plans directeurs généraux n'ont aucune influence sur la détermination de la propriété foncière. Toutefois, ils peuvent conduire à la fixation de zones réservées jusqu'à l'adoption de plans d'affectation contenant des dispositions sur l'utilisation du sol, qui ont force obligatoire pour chacun.

Quant à la publication, les projets doivent être mis à l'enquête publique avant qu'une décision soit prise à leur sujet; pendant la durée de leur validité, ils doivent pouvoir être consultés en tout temps. La publication de ces plans avant que la décision soit prise, rend la discussion publique possible. Aucune conséquence juridique (dans le sens d'une possibilité de recourir) n'est attachée à cette publication. Ce qui est déterminant en l'occurrence, c'est que le plan directeur général préjuge bien le plan d'affectation, mais que les deux genres de plans ne recouvrent pas la même chose. Le plan directeur général ne peut contenir que les principales caractéristiques ; l'exécution proprement dite n'a lieu qu'en vertu du plan d'affectation. Il en résulte que le citoyen ne peut déterminer que d'après le plan d'affectation s'il est touché dans ses intérêts et dans quelle mesure. Ce n'est donc qu'à ce moment là qu'il a qualité pour recourir."

Législateur

L'article 8, y compris le complément de la commission du Conseil des Etats, n'a suscité aucune discussion devant les deux Conseils.

Observations

Selon la systématique adoptée par les auteurs du projet, les plans directeurs généraux constituent en quelque sorte des déclarations d'intentions pour l'avenir. La publication, la mise à l'enquête et la consultation en tout temps (alinéas 2 et 3) constituent des garanties au terme desquelles les plans directeurs ne seront pas le privilège exclusif de quelques initiés. Il est indispensable que les plans directeurs soient élaborés dans le cadre d'une concertation générale où chacun peut s'exprimer librement.

La force obligatoire des plans directeurs pour les autorités fédérales, cantonales et communales risquent de porter une atteinte grave à l'autonomie des communes. En effet si les cantons et la Confédération établissent les plans directeurs selon leurs conceptions propres, ils imposeront aux communes une politique de développement sans que ces dernières aient pu participer à sa définition. Ce risque ne doit pas être sous-estimé après les expériences réalisées dans le cadre de l'application de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 concernant des mesures urgentes dans le domaine de l'aménagement. Par conséquent, cette disposition devrait être plus précise en ce sens que la participation des communes à la définition des plans directeurs généraux aurait dû être expressément mentionnée.

Article No 9. Revision

Les plans directeurs généraux seront revus régulièrement, mais au moins tous les dix ans; au besoin, ils seront adaptés aux circonstances.

Projet

Dans ce projet du Conseil fédéral figure un 2ème alinéa ainsi rédigé: "Les particuliers ont aussi le droit d'exiger que ces plans soient revus et adaptés."

Message

Les plans directeurs généraux doivent être revus régulièrement et, au besoin, adaptés aux circonstances nouvelles. Cette disposition concrétise l'idée de l'"aménagement permanent". Le projet prévoit dix ans comme le plus long laps de temps après lequel le plan doit être revu. En fixant ce terme, il a fallu considérer que, si l'adaptation aux circonstances nouvelles doit se faire dans les meilleurs délais possibles, certains cantons ne disposent que de moyens et possibilités limités et qu'un délai trop court pourrait être une source d'agitation. Il faut toutefois tenir compte également du fait que les plans de régions à développement dynamique devront pratiquement être revus sans cesse. La disposition du projet a été formulée de façon que cette revision puisse se faire dans des délais plus courts lorsque les circonstances l'exigent.

Législateur

La décision de biffer le 2ème alinéa émane de la commission du Conseil des Etats. Le rapporteur a motivée succinctement : la revision ou l'adaptation des plans directeurs généraux sont de la compétence des autorités politiques. Le particulier n'a lui-même aucun droit de contrôle ou de modification. Les demandes de revision par une personne privée sont possibles aux termes de l'article 9, alinéa 2 (du projet du Conseil fédéral - article 8 alinéa 3 de la loi du 4.10.1974). Le droit d'exiger une revision ou une adaptation demeure ouvert par la voie politique (motion ou postulat). Les deux Conseils se sont rangés sans opposition à cette argumentation.

Observations

Le souci du législateur est honorable : il faut maintenir les prérogatives du pouvoir politique et éviter que des groupes d'intérêt puissent influencer la revision des plans directeurs généraux. Cependant, compte tenu des motifs invoqués par le Conseil fédéral, l'article 9, tel qu'il est rédigé, est insuffisant. Adapter les plans directeurs généraux aux circonstances est une injonction ambiguë parce qu'imprécise. Selon le point de vue auquel on se place, il est possible d'adapter en permanence un plan directeur général ou au contraire d'invoquer l'immuabilité des circonstances pour ne pas le modifier. Il aurait été préférable de confier aux cantons le soin de régler la revision des plans directeurs généraux dans un délai inférieur à dix ans selon la procédure la plus appropriée à leur manière de concevoir les choses et à leurs usages.

Chapitre deuxième : Plans directeurs sectoriels

Section 1 : Plans directeurs de l'urbanisation et des sites

Article No 10. Contenu

Les plans directeurs de l'urbanisation et des sites fixent les principes généraux de l'utilisation du sol.

Ils prévoient les territoires suivants :

- a) Territoire à urbaniser;*
- b) Territoire agricole;*
- c) Territoire forestier;*
- d) Territoire de délasserement;*
- e) Territoire à protéger;*
- f) Territoire sans affectation.*

Les territoires de délasserement et les territoires à protéger peuvent se recouvrir ou recouvrir d'autres catégories de territoires.

La législation cantonale peut prévoir d'autres catégories de territoires.

Projet

Cet article a été passablement modifié par rapport au projet du Conseil fédéral dont le texte était le suivant :

¹Les plans directeurs de l'occupation du territoire et des sites fixent les principes généraux de l'affectation du sol.

²Ils prévoient au moins les zones d'affectation suivantes :

- a Zone d'occupation;*
- b Zone agricole et zone forestière;*
- c Zone sans affectation spéciale;*
- d Zone de détente et zone protégée.*

³Les zones de détente et les zones protégées peuvent comporter d'autres modes d'utilisation.

⁴La législation cantonale peut prévoir d'autres sortes de zones d'affectation.

Message

"Les plans directeurs de l'occupation du territoire et des sites fixent les principes généraux régissant la nature et l'ampleur de l'utilisation du sol. Selon le projet, les cantons doivent prévoir au moins quatre zones d'affectation : les zones d'occupation, les zones agricoles et les zones forestières, les zones sans affectation spéciale, de même que les zones de détente et les zones protégées. Le problème principal qui se pose est le suivant : faut-il prévoir une autre zone (zone sans affectation spéciale) entre la zone d'occupation, d'une part, et la zone agricole et la zone forestière, d'autre part. Si la zone d'occupation et la zone agricole se touchent, la première devrait être délimitée largement, c'est-à-dire de manière à suffire pendant longtemps. D'autre part, une zone d'occupation établie à court ou moyen terme demande une zone de transition pour éviter des tendances à la spéculation dans la zone agricole. On s'est trouvé devant l'alternative suivante : prévoir soit une zone d'occupation à long terme, soit une zone d'occupation à moyen terme, assortie d'une zone de transition. En principe, la loi part de la seconde solution, qui offre l'avantage que la zone agricole et la zone forestière peuvent être fixées à long terme. Aussi, dans ces zones, le sol sera-t-il largement soustrait à la spéculation. La "zone sans affectation spéciale" sert toutefois de soupape. Ceux qui désireront s'assurer à très long terme du terrain pour construire ultérieurement, concentreront leurs visées sur cette zone.

La délimitation de zones à bâtir à moyen terme sera en outre complétée par des mesures permettant d'assurer la mise à disposition de terrains prêts pour la construction. Jusqu'à présent, la pratique suivie par de nombreuses communes ne garantissait nullement qu'on pourrait effectivement construire sur le terrain classé en zone à bâtir. Aussi la loi ordonne-t-elle que la zone à bâtir soit équipée et prévoit d'autres mesures ayant pour effet que le terrain à bâtir soit mis sur le marché et que des constructions y soient implantées. Ces mesures provoqueront une importante augmentation de l'offre de terrains prêts pour la construction, même si la loi ne détermine les zones à bâtir qu'à moyen terme (20 à 25 ans pour le plan directeur général, 10 à 15 ans pour le plan d'affectation.)

La loi ne prévoit aucune division de la zone d'occupation, par exemple en zone industrielle, artisanale ou d'habitation; cette division doit en effet rester l'affaire des cantons. Dans de nombreuses régions, les faits imposeront une telle division; toutefois, les besoins varient d'un canton à l'autre. Il est possible que la Confédération communique certaines recommandations aux cantons par le moyen des directives techniques

prévues à l'article 50 (du projet du Conseil fédéral, article 41 de la loi du 4 octobre 1974).

Les zones de détente et les zones protégées peuvent comporter d'autres modes d'utilisation. Aussi ne doivent-elles pas nécessairement constituer un territoire autonome. Des indemnités pour inconvénients peuvent être versées aux exploitants ordinaires des zones de détente."

Législateur

La commission du Conseil des Etats avait primitivement proposé d'énumérer les territoires suivants : à urbaniser, agricole et forestier, de détente et à protéger, sans affectation spéciale. La classification retenue dans l'article 10 a été suggérée par la commission du Conseil national.

Observations

Le plan directeur de l'urbanisation et des sites est certainement le plus important parmi les plans directeurs destinés à former l'ossature de l'aménagement du territoire.

Le message évoque longuement la zone sans affectation spéciale devenue le territoire sans affectation. Dans l'esprit des auteurs du projet de loi, la zone sans affectation spéciale devait poursuivre un double objectif : lutter contre la spéculation et servir de soupape entre les différentes zones. Concernant la lutte contre la spéculation, on fera la remarque suivante : la demande de terrains à bâtir est fonction du développement d'une région et de l'intérêt que présente tel ou tel terrain pour la construction. Dans le système que préconise la loi, le territoire à urbaniser comprend les terrains destinés à la construction dans un délai de 20 à 25 ans. Une telle durée aura pour conséquence de figer la situation, de contrecarrer d'éventuelles perspectives de développement, tout en laissant supposer qu'un jour ou l'autre de nouvelles parcelles seront classées dans le territoire à urbaniser. En d'autres termes, il serait possible de lutter efficacement contre la spéculation dans la mesure où le développement économique serait complètement maîtrisé. Or une telle hypothèse est utopique. Les aménagistes le savent. Aussi pensent-ils qu'en planifiant l'occupation du territoire, ils parviendront au même résultat. Il n'est pas sûr du tout qu'ils l'obtiennent. En revanche, ce qui est certain, c'est qu'ils entraveront sérieusement le développement dans un canton ou dans une région.

Quant au rôle de soupape qui serait dévolu à la zone sans affectation spéciale, la loi l'a complètement supprimé puisque l'article 16 prescrit que les terrains qui ne se prêtent à aucune utilisation sont attribués au territoire sans affectation.

En conséquence, le territoire sans affectation est en quelque sorte la poubelle de l'aménagement du territoire : on y jette tout ce qui n'a pu être rangé ailleurs. Cette conception du territoire sans affectation est inadmissible, car elle ne joue plus le rôle essentiel qui doit lui être dévolu, celui d'une zone destinée à faciliter la cohésion des différents territoires.

Article No 11. Territoire à urbaniser

Le territoire à urbaniser ne comprendra que les terrains qui se prêtent à la construction :

- a) s'ils sont déjà bâtis dans une large mesure ou
- b) s'ils sont nécessaires à une occupation rationnelle du territoire dans un délai prévisible de 20 à 25 ans au plus tard dès l'entrée en vigueur des plans directeurs et s'ils peuvent être équipés dans ce délai et
- c) s'ils n'en résulte pas d'agglomérations d'une grandeur excessive.

Les cantons peuvent classer dans un territoire d'extension des constructions des terrains situés dans les zones à bâtir existant au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et qui ne sont pas nécessaires pour la construction au cours de 20 à 25 ans qui suivent l'adoption des plans directeurs généraux; les dispositions de l'article 29, 3e et 4e alinéas sont applicables

* * * * *

Article 29, 3e alinéa :

des transformations, des agrandissements de construction ou installations ainsi que des reconstructions peuvent être autorisées en dehors de la zone à bâtir, même s'ils ne répondent pas ou s'ils ne répondent qu'en partie au but assigné à la zone d'affectation, à condition toutefois que le requérant prouve un besoin objectivement fondé et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. De nouvelles constructions et installations peuvent être exceptionnellement autorisées aux mêmes conditions.

Article 29, 4e alinéa :

les dispositions du 3e alinéa sont applicables par analogie au territoire sans affectation; aucune mesure d'équipement ne peut cependant être prise en vue de la construction.

Projet

Le texte du projet du Conseil fédéral était rédigé de la manière suivante :

Titre marginal : zone d'occupation

¹ Ne doivent être désignés comme zones d'occupation que les territoires qui se prêtent à la construction :

- a. S'ils sont déjà bâtis dans une large mesure ou
- b. S'il faut en disposer pour la construction dans un proche avenir, mais au plus tard dans le délai de vingt à vingt-cinq ans, dans le cadre d'une occupation ordonnée du territoire

et s'ils peuvent être équipés dans ce délai.

² Les cantons peuvent affecter à une zone d'extension des constructions les terrains qui, par la suite, seront probablement nécessaires au développement de la construction; les conséquences juridiques en seront les mêmes que pour la zone sans affectation spéciale. Dans ce cas, les cantons peuvent renoncer à créer une zone sans affectation spéciale au sens de l'article 15.

Message

"Ne doivent être désignés comme zone, d'occupation que les territoires qui se prêtent à la construction, s'ils sont déjà bâtis dans une large mesure (premier alinéa lettre a) ou s'il faut en disposer pour la construction dans un proche avenir (20 à 25 ans dès l'adoption du plan directeur général) et s'ils peuvent être équipés dans ce délai (premier alinéa lettre b). Par cette disposition, la Confédération pose un principe fondamental qui demande que la zone à bâtir soit fixée selon les besoins calculés à moyen terme (T1 en matière de planification). La lettre a) du 1er alinéa prend l'état actuel en considération. La lettre b) entend donner une certaine flexibilité aux cantons; la preuve que le terrain peut être équipé pendant le délai légal est de nature technique. Le plan directeur des égouts (PDE) fournit des données à ce sujet, mais il ne fixe nullement la zone, car les PDE sont le plus souvent établis pour des périodes beaucoup plus longues (jusqu'à 80 ans). L'idée fondamentale est qu'il ne faut pas désigner à l'avance de trop grandes surfaces comme terrains à bâtir. Il est de notoriété publique que les zones à bâtir sont, à l'heure actuelle, presque toujours délimitées trop largement.

Le 2ème alinéa donne aux cantons la possibilité d'affecter à une zone d'extension des constructions les terrains qui, par la suite, seront probablement nécessaires au développement de la construction. Cette réglementation vise à permettre aux cantons de passer sans difficultés au nouveau régime. Si un canton use de cette possibilité, les conséquences juridiques seront les mêmes dans la zone d'extension de la construction que dans la zone sans affectation spéciale. Suivant les circonstances, les cantons peuvent renoncer à la zone sans affectation spéciale (p. ex. dans les cantons-villes). La zone d'extension des constructions comprendra le terrain qui sera nécessaire à la construction au cours d'une seconde étape (désignée comme T2 en matière de planification). La loi ne désigne pas la période sur laquelle doit porter cette deuxième étape. On entend communément sous ce terme une situation dans laquelle la Suisse comptera environ dix millions d'habitants. Toutefois, nous pouvons édicter des prescriptions y relatives en nous fondant sur l'article 8, 4e alinéa (du projet

du Conseil fédéral - article 7 alinéa 4 de la loi du 4 octobre 1974).

Il ne faut pas oublier que la notion de zone d'occupation ne désigne pas encore le terrain attribué avec force obligatoire à la zone de construction. Il y a lieu de renvoyer à ce propos à la zone à bâtir définie dans le cadre des plans d'affectation. Le droit cantonal prévoira utilement que le territoire sis hors de la zone à bâtir et qui, selon le plan directeur général, fait partie de la zone d'occupation, sera désigné comme zone d'extension des constructions (T2) dans le plan d'affectation."

Législateur

La commission du Conseil des Etats proposait de biffer l'alinéa 2, comme d'ailleurs la commission du Conseil national. Elle n'a pas été suivie. L'introduction de la lettre c) à l'alinéa 1 est le résultat d'une proposition du Conseiller aux Etats bernois Krauchthaler. Il l'a motivée en relevant que "la loi sur l'aménagement du territoire devait contribuer à favoriser une décentralisation souhaitable de l'occupation du territoire. Dans les cantons également, on se préoccupe d'empêcher l'extension des grandes agglomérations. Il faut reconnaître qu'il est très difficile d'atteindre un tel objectif ... Aussi faut-il introduire une possibilité concrète de la réaliser qui correspond d'ailleurs à l'article 1 lettre c): Encourager une urbanisation décentralisée comprenant des centres régionaux et interrégionaux et orienter dans ce sens le développement des grandes villes."

Devant le Conseil national, la majorité de la Commission proposait de biffer cette lettre c), tandis qu'une minorité emmenée par le Conseiller national Copt voulait la maintenir. Cette dernière a triomphé par 59 voix contre 49. Le Conseiller national Schlumpf, adepte du maintien de la lettre c), a déclaré que par rapport à l'article 1 de la loi, l'article 12 posait des critères plus précis. La lettre c) complète utilement la lettre b) : il faut non seulement que les terrains inclus dans le territoire à urbaniser soient nécessaires à la construction au cours des 20 à 25 prochaines années ; il faut encore éviter la création d'agglomérations d'une grandeur excessive.

Observations

Les articles 11 à 16 de la loi appartiennent à cette catégorie de dispositions qui n'ont absolument rien à faire dans une loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Le législateur patelin se veut donneur de bons conseils, prodigue en bonnes recommandations. Et c'est pour cela qu'il dit non seulement que les cantons doivent établir des plans directeurs généraux, mais encore quel doit être le détail de ces plans directeurs. De telles précautions dépassent nettement le cadre de la loi.

Pour ce qui concerne l'article 11, il eût été surprenant qu'on n'inclue pas dans les territoires à urbaniser les terrains déjà bâtis dans une large mesure. Il s'agit donc là d'une précaution superflue. Quant aux autres conditions, il appartient aux cantons qui sont en prise directe avec leur territoire et les problèmes que pose son occupation de déterminer quel doit être le contenu du territoire à urbaniser et non pas à la législation fédérale. La délimitation du territoire à urbaniser peut très bien être de la compétence du canton, car elle ne saurait influencer la coordination intercantonale en matière d'aménagement. Quant à l'injonction d'éviter des agglomérations trop importantes, il s'agit-là encore d'une de ces précautions abstraites dont on voit mal comment elle pourrait être appréciée. Il s'agit dans ce domaine de laisser les cantons opérer les choix indispensables conformément à leurs besoins. Ce n'est pas le rôle de la Confédération de faire de semblables proclamations à celle de l'article 11, lettre c), qui n'est finalement qu'un slogan.

L'alinéa 2 signifie en clair que des terrains à bâtir pourront être soustraits à leur affectation durant 20 à 25 ans. Cette éventualité permettra à l'autorité compétente de se soustraire au paiement d'indemnités. En effet, elle pourra toujours se retrancher derrière l'interdiction provisoire de construire, alors qu'en fait une durée de vingt à vingt-cinq ans équivaut pratiquement à l'impossibilité de fait de construire.

Article No 12. Territoire agricole

Le territoire agricole comprendra les terrains qui se prêtent à l'agriculture, et, de plus, ceux qui dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture.

En délimitant le territoire agricole, l'autorité tiendra compte des exigences d'une production rationnelle. Elle délimitera autant que possible de grandes surfaces formant une certaine unité.

Projet

Le texte du projet du Conseil fédéral était passablement différent :

1 "La zone agricole comprendra des terrains qui se prêtent à l'agriculture; il importe en outre d'attribuer à cette zone les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés pour l'agriculture. Dans la mesure du possible des territoires continus d'une certaine étendue seront attribués à la zone agricole.

2 Seules sont autorisées dans la zone agricole les constructions et les installations qui servent à l'agriculture. Si des raisons importantes le justifient, l'autorité cantonale compétente peut exceptionnellement autoriser d'autres constructions et installations dont l'emplacement est imposé par leur destination."

Message

Le message du Conseil fédéral justifie ainsi l'alinéa 1 in fine : "Il faut y (à la zone agricole) affecter des terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être réservés à l'agriculture (assurer l'approvisionnement du pays en temps de crise, entretien du paysage par l'utilisation agricole du sol). Cette dernière disposition vise aussi en particulier les régions de montagne, où une utilisation autre qu'agricole n'est guère convenable et restera souhaitable, voire nécessaire à l'avenir pour toutes sortes de raisons."

Législateur

Devant le Conseil des Etats, le député Herzog a proposé qu'en délimitant la zone agricole, l'autorité tienne compte des exigences d'une production rationnelle. Cette proposition figure désormais à l'alinéa 2 de l'article 12. Le Conseil national a simplifié l'alinéa 1, tandis qu'il décidait à l'alinéa 2, d'inclure dans le territoire agricole des zones de grande surface formant une certaine unité.

Quant à l'alinéa 2 du projet du Conseil fédéral, le parlement n'a pas escamoté le problème. On le retrouvera à l'article 29.

Observations

Il faut reconnaître que le législateur a obéi à une certaine

logique en rédigeant l'article 12. Les plans directeurs n'ayant pas force obligatoire à l'égard des particuliers, on ne comprenait pas pourquoi le Conseil fédéral prescrivait dans son projet quelles constructions seraient autorisées dans les zones agricoles. Mais cela ne veut pas dire cependant que les intentions du Conseil fédéral en ce qui concerne les constructions autorisées dans la zone agricole ont été allégées (cf. observations sous article 29)

On a relevé, à propos de l'article 11, que le législateur dépassait sa tâche en prescrivant ce que devait comprendre le territoire à urbaniser. Cette remarque vaut également pour l'article 12. Il n'appartient pas au législateur fédéral de dire ce qu'il convient d'inclure dans la zone agricole. Cette tâche incombe aux cantons car ils connaissent les conditions régnant sur leur territoire et surtout ils réalisent quelles conséquences aura la création de zones agricoles. On se rend mieux compte de cet excès lorsque le message du Conseil fédéral déclare que les zones agricoles permettront d'entretenir le paysage dans les régions de montagne. L'opinion des populations concernées et, partant du canton, est primordiale par rapport aux intentions de la Confédération. On trouve une preuve supplémentaire de l'inopportunité de l'article 12 dans les débats parlementaires. Devant le Conseil national, un député voulait que des constructions servant non seulement à l'agriculture mais aussi à l'horticulture soient autorisées dans la zone agricole. Devant le Conseil des Etats, on proposait d'autoriser dans la zone agricole des constructions et installations qui servent à la production artisanale ou industrielle de produits agricoles, notamment à la production horticole et à l'engraissement du gros et petit bétail. Que de semblables suggestions puissent être faites dans le cadre d'une loi fédérale témoigne bien que cette loi est trop détaillée et ouvre ainsi la porte à de multiples petits problèmes qui n'ont rien à faire dans une loi-cadre.

Article No 13. Territoire forestier

Le territoire forestier comprend l'aire forestière telle qu'elle est définie et protégée par les législations fédérale et cantonale, elle comprend de même les terrains destinés à être reboisés.

Projet

Cet article est identique au texte du projet du Conseil fédéral.

Message

Le message du Conseil fédéral est muet.

Législateur

Le Conseil des Etats a décidé de parler de "Waldareal" en lieu et place de "Waldbestand".

Le Conseil national n'a rien dit.

Observations

Alors pourquoi cet article ? Du moment qu'une loi fédérale et des lois cantonales traitent du problème, il n'y avait pas lieu d'y revenir. On a vraiment le sentiment que le législateur a volontairement cherché à se noyer dans les détails inutiles.

Article No 14. Territoire de délasserement

Les terrains qui se prêtent aux activités de délasserement et qui leur sont nécessaires sont désignés comme territoire de délasserement. Les cantons veillent à affecter à ces territoires de grandes surfaces formant une certaine unité; à cet effet, ils y incluent des territoires agricoles et forestiers ainsi que les territoires à protéger.

Des territoires de délasserement doivent être prévus avant tout à proximité des agglomérations et des régions voisines.

Projet

Le projet du Conseil fédéral traite des zones de détente à son article 16, alinéa 1 : "en établissant les plans directeurs de l'occupation du territoire et des sites, les cantons veillent à former, outre les zones forestières, des zones de détente comprenant des surfaces d'une certaine étendue."

Message

Dans le message, le Conseil fédéral observe que l'article 16 met des principes fondamentaux à la disposition des cantons. Pour la création des zones de détente, une intense collaboration intercantonale sera nécessaire. La Confédération pourra exercer une activité coordinatrice. Comme les zones de détente de certains cantons ne pourront être aménagées sur leur territoire (par exemple Bâle-Ville et Genève), cette disposition impliquera des exigences importantes auxquelles le fédéralisme devra permettre de faire face.

Législateur

Le texte de l'article 14 découle d'une proposition de la commission du Conseil national. Il est beaucoup plus détaillé que la simple allusion du projet du Conseil fédéral. Ils doivent y inclure de grandes surfaces regroupant les territoires agricoles, forestiers et à protéger. Ils doivent au surplus être situés à proximité des agglomérations.

Observations

La multiplication des conditions rendra vraisemblablement problématique la création de telles zones. D'autre part, le délasserement demeure une notion difficilement définissable. Il dépend avant tout du jugement de la personne et des moyens que celle-ci juge nécessaires pour permettre son délasserement. Par conséquent, l'article 16 constitue essentiellement une de ces notions théoriques sans application concrète. L'article 16 est encore et aussi inutile. Tout au plus aurait-on pu admettre l'allusion contenue dans le projet du Conseil fédéral.

Article No 15. Territoire à protéger

Le territoire à protéger comprendra :

- a) des ruisseaux, des rivières, des lacs et leurs rives;
- b) des paysages d'une beauté particulière et caractéristique;
- c) des localités typiques, des lieux historiques ainsi que des monuments naturels et culturels d'importance nationale ou régionale;
- d) des régions menacées par les forces naturelles.

Projet

Le projet du Conseil fédéral mentionnait à l'article 16, alinéa 2, les rives de rivières et de lacs, des lisières de forêts, des sites de montagne et d'autres régions d'une beauté particulière et caractéristique, d'autres régions nécessitant une protection spéciale.

Message

Le message du Conseil fédéral relève que les zones protégées le sont en partie en vue de protéger le paysage, en partie en vue de protéger l'homme (régions nécessitant une protection spéciale). Les effets juridiques sont les mêmes que ceux que prévoit l'arrêté fédéral urgent du 17 mars 1972.

Législateur

L'article 15 découle comme le précédent d'une proposition de la commission du Conseil national. Il a été accepté sans discussion.

Observations

Quel luxe de détails dans cet article 15 ! Pourquoi veut-on protéger les ruisseaux et non plus les lisières de forêts ? On ne le sait pas. Sans doute le choix s'est-il fait arbitrairement. Qu'est-ce qu'un paysage d'une beauté particulière et caractéristique ? N'est-ce pas essentiellement affaire de goût et de personne ? Qu'est-ce qu'une localité typique ? Est-ce qu'il n'appartient pas essentiellement aux citoyens d'une commune de décider quel sera l'avenir de leur territoire, quels quartiers ils entendent conserver, quels secteurs ils entendent utiliser pour leur développement ? Il devrait en être ainsi, mais l'article 15 permet de supposer le contraire, d'autant plus si la procédure destinée à fixer les zones protégées doit être la même que celle qui a été utilisée pour l'application de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972. L'article 15 constitue un bon exemple de la planification dirigiste que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire entend mettre en oeuvre. Le projet du Conseil fédéral ne retenait qu'une amorce de cette planification en matière de zones protégées. Les Chambres fédérales l'ont aggravé en perdant toute mesure, en allongeant l'énumération des territoires à protéger et en utilisant pour cela des notions extrêmement vagues qui n'excluent pas l'arbitraire.

Article No 16. Territoire sans affectation

Les terrains qui ne se prêtent à aucune utilisation au sens de l'article 10, 2ème alinéa, lettres a à e) en particulier les terrains improductifs sont attribués au territoire sans affectation.

Projet

Le projet du Conseil fédéral contenait une disposition beaucoup plus détaillée à son article 16 ;

"Le territoire qui n'est ni zone d'occupation, ni zone agricole ou forestière et qui ne fait pas non plus partie des zones de détente et des zones protégées est réputé zone sans affectation spéciale.

Est seul licite en principe le mode d'utilisation actuel de ces territoires; les cantons, les communes et les particuliers doivent renoncer à toute mesure en vue de la construction. L'autorité cantonale compétente peut y autoriser des constructions et des installations dans la mesure où elles permettent d'atteindre le but assigné à cette zone et ne sont pas contraires à l'intérêt public".

Message

Le message du Conseil fédéral déclare à propos de cet article que "la zone sans affectation spéciale est un territoire sis entre la zone à bâtir et la zone agricole et dont l'affectation définitive n'est pas encore fixée. En fait, il sera utilisé dans une large mesure comme terrain agricole"... "L'absence de mesures d'équipement collectif doit rendre impossible la construction en ordre dispersé dans la zone sans affectation spéciale."

Législateur

Cet article n'a pas suscité de grandes discussions aux Chambres fédérales. La commission du Conseil national a obtenu sans difficultés l'adoption de son texte.

Observations

En dépit de la modification de cet article par rapport au projet du Conseil fédéral, il faut préciser que les constructions demeurent en principe interdites dans le territoire sans affectation (voir article 29 de la loi). On peut admettre la création de territoire sans affectation pour la mise en oeuvre de l'aménagement. Cependant, elle ne doit pas servir d'instrument de diversion de la part des autorités compétentes, car le territoire sans affectation crée pour les propriétaires une insécurité juridique. Ceux-ci doivent savoir en effet à plus ou moins bref délai si les parcelles englobées dans le territoire sans affectation seront colloquées en terrain agricole ou en terrain à bâtir.

Section 2. Autres plans directeurs sectoriels

Article No 17. Plans directeurs des transports

Dans les limites de leurs attributions, les cantons établissent pour leur territoire les plans du réseau routier et des autres installations de transport.

Les plans directeurs des transports doivent contenir notamment des indications sur les installations et surfaces concernant :

- a) Le réseau des principales voies routières;
- b) Le réseau des chemins et sentiers de tourisme pédestre d'importance régionale;
- c) Les entreprises de transports publics par route;
- d) Les chemins de fer, les téléphériques, les remontées mécaniques et les entreprises similaires;
- e) Les voies navigables et les lignes de navigation desservies régulièrement;
- f) Les conduites pour le transport des combustibles et carburants liquides ou gazeux;
- g) La navigation aérienne (aéroports, y compris les installations de la sécurité aérienne);
- h) D'autres moyens de transport d'intérêt public ainsi que les parcs de stationnement importants.

Projet

L'article 17 de la loi correspond dans ses grandes lignes au texte des articles 17 et 18 du projet du Conseil fédéral.

Message

Le Conseil fédéral mentionne dans son message que la formule "dans les limites de leurs attributions" réserve les attributions de la Confédération. "La collaboration entre la Confédération et les cantons est assurée, les plans directeurs généraux des cantons devant être approuvés par la Confédération. D'ailleurs, la Confédération possède toute une série d'attributions en matière de transports et communications qui sortent du cadre de l'article 22 quater de la Constitution. L'ensemble de ces attributions forme la base de la planification générale des transports par la Confédération".

A propos du contenu, "les indications sur les parcs de

stationnement importants sont conçues notamment en vue du système du parcage à la périphérie."

Législateur

Les compléments apportés à l'énumération du second alinéa, notamment les indications sur les chemins et sentiers, résultent d'une proposition de la commission du Conseil des Etats.

Observations

Il est fort louable d'exiger des indications sur les chemins et sentiers d'importance régionale. Mais cette obligation sera-t-elle réalisable en pratique ? Il manquera toujours un sentier ou un autre, de sorte que le plan des transports sera toujours incomplet. D'autre part l'idée de développer le parcage à la périphérie des villes est ingénieuse. Mais il serait préférable de voir ce qui s'est fait jusqu'à présent, c'est-à-dire la construction de parkings souterrains à l'intérieur des villes plutôt que de chercher à imposer une solution qui puisse satisfaire les revendications théoriques des aménagistes. Ces deux exemples montrent que le plan des transports risque fort d'être un document énorme mais tellement détaillé qu'il sera toujours incomplet ou tellement en dehors des réalités qu'il ne fera que susciter des oppositions.

Le contenu de ce plan des transports néglige les grandes lignes au profit des détails que les cantons, voire les communes sont aptes à régler.

On relèvera enfin que la Confédération aura la haute main dans ce secteur, puisque, comme le dit le message, elle approuvera les plans. Elle ne coordonnera pas simplement comme l'indique pourtant l'article 22 quater de la Constitution, mais elle approuvera, c'est-à-dire qu'elle vérifiera l'activité du canton. Il en résulte une ingérence de la Confédération et sur le plan pratique un travail à double difficilement compatible avec un souci d'efficacité.

Article No 18. Plans directeurs de l'approvisionnement

Dans les limites de leurs attributions, les cantons établissent pour leur territoire des plans d'approvisionnement en eau et en énergie, ainsi que des plans d'évacuation des eaux usées et d'élimination des déchets.

Les plans directeurs de l'approvisionnement doivent contenir notamment des indications sur :

- a) Les ressources en eau utilisables, en particulier les nappes souterraines et les sources;
- b) Les zones protégées dans lesquelles il importe, compte tenu des ressources en eau utilisables et en prévision de l'enrichissement de nappes souterraines, de ne prendre aucune mesure pouvant polluer l'eau ou la dégrader de toute autre manière;
- c) Les installations existantes de captage, d'accumulation et de distribution d'eau;
- d) Les installations nécessaires aux besoins futurs d'eau;
- e) Les installations de production, de transport et de distribution de l'énergie, comme les lignes à haute tension et les conduites de chauffage à distance;
- f) Les conduites et installations d'épuration des eaux usées;
- g) Les installations d'élimination des déchets, y compris les dépôts de déchets.

Projet

L'article 18 correspond aux articles 19 et 20 du projet du Conseil fédéral. A l'article 20 du projet, le contenu des plans directeurs d'approvisionnement ne comprend que les lettres a à d).

Message

Le message du Conseil fédéral précise que "l'énumération des indications que doivent contenir les plans d'approvisionnement en eau doit amener les cantons à établir à longue échéance des plans détaillés sur l'approvisionnement vital en eau. Les exigences auxquelles doivent satisfaire ces plans répondent au surplus aux prescriptions de la nouvelle loi du 6 octobre 1971 sur la protection des eaux, notamment à ses articles 29 à 31 concernant les zones et les périmètres de protection des eaux souterraines. La coordination des plans directeurs des cantons au sujet de l'approvisionnement sera assurée par l'approbation de la Confédération et par l'établissement d'un plan national de l'approvisionnement..."
"Les plans d'approvisionnement en eau ... sont d'une part importants pour l'aménagement du territoire et, d'autre part ils constituent les éléments d'une planification générale de l'économie des eaux qui reposera sur un nouvel article constitutionnel relatif à l'économie hydraulique.

Législateur

L'introduction des lettres e, f, g, à l'article 18 résulte d'une proposition de la commission du Conseil des Etats.

Observations

On peut, à propos de cet article, faire les mêmes remarques que celles qui ont été faites pour l'article 17 : une fois encore le législateur a privilégié les détails au détriment des règles générales. Il en résulte que :

- a) Les cantons éprouveront des difficultés évidentes à réaliser le plan directeur de l'approvisionnement. Comment par exemple pourra-t-on y incorporer les lignes à haute tension, puisque ce genre d'installations dépend d'entreprises qui couvrent le territoire de plusieurs cantons et qui doivent faire face à des besoins énergétiques qu'il est difficile de planifier à long terme ? Comme le plan des transports, le plan d'approvisionnement doit obéir à de telles exigences qu'il sera toujours incomplet.
- b) On ne sait plus très bien, tant les détails sont nombreux, ce qui différencie le plan des transports du plan d'approvisionnement. Pourquoi les combustibles et les carburants relèvent-ils du plan des transports et l'énergie du plan d'approvisionnement ? Encore une question sans réponse qui prouve que le législateur, dans son désir de bien faire, n'a fait que compliquer les choses en chargeant les cantons de tâches pratiquement irréalisables.

Pour le surplus, la Confédération jouera également un rôle centralisateur dans le domaine de l'approvisionnement, puisqu'elle se réserve le droit d'approuver les plans et par conséquent de refaire le travail effectué par les cantons.

Article No 19. Plans directeurs des constructions et installations publiques.

Les plans directeurs des constructions et installations publiques mentionnent celles qui sont importantes pour l'aménagement du territoire.

Projet

L'article 19 de la loi reproduit exactement le texte de l'article 21 du projet du Conseil fédéral.

Message

"Les constructions et installations publiques importantes pour l'aménagement du territoire doivent être mentionnées sur un plan directeur spécial. Ce plan directeur partiel est d'une importance particulière parce que sans lui il serait par exemple impossible de planifier le réseau routier. De même, le lieu d'implantation des écoles doit être connu suffisamment tôt afin que les surfaces nécessaires puissent être réservées. Les plans ne doivent donc pas se borner à mentionner les installations existantes, mais ils doivent aussi indiquer les constructions futures et les surfaces déjà réservées ou celles qui devront être mises à disposition à cet effet. La Confédération doit établir un plan analogue pour son domaine. Pour déterminer si dans un cas particulier on est en présence d'une construction ou d'une installation publiques importantes pour la planification générale, il faut examiner sa signification pour le développement de la construction et pour les autres objectifs de la planification. Les installations ou constructions communales importantes devraient aussi figurer sur les plans."

Légitimateur

Rien à signaler.

Observations

Cet article peut être approuvé sans difficultés. Il est rédigé de manière suffisamment large pour permettre aux cantons de jouer un rôle actif et original dans l'élaboration du plan directeur des constructions et installations publiques. Sur la question de savoir si les écoles ou les constructions communales devront figurer sur ce plan, il appartiendra aux cantons de le dire. En effet on peut très bien concevoir que dans certains cantons de telles exigences ne seront pas nécessaires parce que les communes ou le canton ont pris des dispositions adéquates avant l'élaboration de la loi fédérale alors que dans d'autres, un tel exercice s'avèrera indispensable pour permettre une vue claire de la situation.

On regrettera que le plan directeur des transports et de l'ap-provisionnement n'ait pas fait l'objet d'un énoncé aussi clairvoyant.

Titre deuxième : Tâches de la Confédération

Article No 20. Etudes

Conjointement avec les cantons, la Confédération fait, en application de l'article 1er, 2ème alinéa, 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 sont présentés sous forme de conceptions directrices et doivent être rendus publics.

Les études porteront sur de longues périodes ; elles seront révisées périodiquement.

Projet

L'article 22 du projet du Conseil fédéral déclare : "Conjointement avec les cantons, la Confédération fait des études sur les possibilités de développement du pays dans le domaine de l'occupation du territoire et de l'utilisation du sol (conceptions directrices).

Les études porteront sur de longues périodes; elles seront révisées périodiquement."

Message

"Comme le veut leur définition, les conceptions directrices ne doivent pas aboutir à des solutions contradictoires, tant en ce qui concerne les surfaces et les structures que les moyens financiers et les hommes qui vivront sur ces surfaces. Cela signifie qu'il n'est pas possible d'atteindre tous les objectifs en établissant une seule conception directrice, mais qu'il sera nécessaire d'en avoir plusieurs, dont chacune visera un groupe particulier d'objectifs. C'est pourquoi l'article 22, 1er alinéa, parle des études et des conceptions directrices au pluriel. Les diverses conceptions directrices n'ont pas de caractère permanent; elles doivent être réexaminées périodiquement et adaptées aux circonstances nouvelles (art. 22, 2e al. du projet du Conseil fédéral).

Les études au sens de l'article 22 sont le stade préparatoire de la planification, qui n'a pas encore de force obligatoire; elles visent à déterminer quels devraient être les objectifs de l'aménagement. Formant la base des décisions, elles doivent permettre d'établir, pour une période déterminée, les principes fondamentaux qui auront force obligatoire pour l'aménagement. Elles doivent offrir un choix de solutions en vue de ces décisions. S'il appartient aux milieux scientifiques de procéder à ces études, l'élaboration des principes fondamentaux est en revanche l'affaire des autorités politiques responsables (Conseil fédéral et Assemblée fédérale)."

Législateur

Au Conseil national, une minorité formée de MM. Bonnard, Butty et Junod a proposé de biffer cet article et de le remplacer par une disposition à insérer dans le titre premier : "Tâches des cantons". Cette disposition était rédigée de la manière suivante :

"Les cantons font des études sur leurs possibilités de développement dans le domaine de l'utilisation du sol et de l'occupation du territoire.

Ces études, qui porteront sur de longues périodes et seront revisées périodiquement, seront portées à la connaissance de la Confédération.

Si un canton n'effectue pas les études prévues au 1er alinéa, la Confédération peut lui fixer un délai convenable pour y faire procéder et, à ce défaut, y faire procéder à sa place."

Selon M. Bonnard, cette proposition est motivée avant tout par le fait que "la Confédération ne pourra édicter aucun principe de droit matériel avant que les études sur les possibilités de développement n'aient été faites sur le plan cantonal."

La proposition de la minorité a été rejetée par 105 voix contre 33.

Observations

Ainsi qu'on l'a relevé devant le Conseil national, cet article constitue un des points fondamentaux de toute loi. Des assurances ont été données au terme desquelles, ces études ne seraient pas le seul fait de la Confédération. Elles seraient élaborées, comme le déclare d'ailleurs l'article 21 "conjointement avec les cantons". Si les mots ont encore un sens, il n'en demeure pas moins vrai que la Confédération aura la haute main sur ces études. Un député a même déclaré que "l'aménagement du territoire est un tout qui doit être placé sous la présidence de la Confédération et qui ne peut pas être laissé à la libre détermination des gouvernements cantonaux." Il y a donc lieu d'être averti et de savoir que dans la mesure où l'occupation du territoire telle qu'un canton la prévoit se heurte avec les conceptions de la Confédération, ce sont ces dernières qui l'emporteront. Il y a dans cette disposition l'amorce d'un chambardement complet de notre organisation politique. Dans la mesure où, comme le souhaite la minorité, les cantons sont chargés en priorité de ces études, l'orientation centralisatrice de la loi est grandement atténuée. Tel n'est pas le cas avec l'article 21. La centralisation est au contraire aggravée. De plus on souhaite cette centralisation au niveau de l'autorité fédérale et de l'administration chargée de la mise en oeuvre de l'aménagement. Il suffit de se reporter aux délibérations du Conseil national pour voir avec quel acharnement on s'est opposé à la proposition de la minorité pour faire triompher finalement

la version actuelle de l'article 21. On peut craindre dès lors, comme le déclare M. Bonnard, que l'aménagement du territoire "ne sera qu'un jeu coûteux et catastrophique" car il ne se fera pas "en étroite liaison avec les communautés locales et les hommes qui les composent."

Article No 21. Principe de droit matériel

Sur la base de ces études (cf. article 20), la Confédération établit par la voie législative, d'autres principes de droit matériel sur l'aménagement du territoire..

Les principes de droit matériel établis par la Confédération, les plans directeurs généraux des cantons et les plans sectoriels de la Confédération constituent une des bases de l'aménagement du territoire.

Projet

L'article 23 du projet du Conseil fédéral déclare : "Sur la base de ces études, la Confédération établit par la voie législative d'autres principes fondamentaux sur l'aménagement du territoire.

Les principes fondamentaux établis par la Confédération et les plans directeurs généraux des cantons constituent la base de l'aménagement du territoire."

Message

"La loi parle "d'autres" principes fondamentaux, parce qu'elle en contient déjà quelques uns. Avec les plans directeurs généraux des cantons, ces principes forment la base de l'aménagement du territoire de la Suisse. Constituant du droit fédéral, les principes fondamentaux de la Confédération lient les cantons. Les plans directeurs généraux des cantons ne sont approuvés par les autorités fédérales que s'ils concordent avec le droit fédéral (art. 47, 2e al., let. a). L'article 22 quater de la Constitution habilite incontestablement la Confédération à établir des principes fondamentaux valables pour toute la Suisse, par exemple celui de la décentralisation combinée avec la concentration par région ou le principe qui exige que les zones destinées aux industries sources d'émanations nocives ou incommodes ou portant atteinte au paysage ou aux sites urbains doivent se trouver à une distance appropriée des zones d'habitation et des centres urbains. Il appartiendra aux cantons de concrétiser dans leurs plans les principes abstraits de la Confédération. Il va de soi qu'ils disposeront d'un large champ d'appréciation. Les principes fondamentaux ont donc une fonction directrice et égalisatrice.

Comme les principes fondamentaux de la Confédération ont une grande importance juridique et politique, ils devront, conformément aux articles 22 quater de la Constitution et 23, 1er alinéa, du projet, être édictés par la voie législative. Ils seront donc l'affaire des Chambres fédérales et seront soumis au référendum facultatif."

Législateur

Au Conseil national, la minorité Bonnard, Butty, Junod, a proposé un alinéa 1 rédigé comme suit :

"La Confédération coordonne les études faites par les cantons

en vertu de l'article 21 (selon la minorité); elle établit sur cette base d'autres principes de droit matériel sur l'aménagement du territoire."

Au vote, cette proposition est également rejetée par 105 voix contre 33.

Observations

Cet article ne constitue qu'un prolongement de l'engrenage déclenché à l'article précédent : la Confédération établit ses lignes directrices, sans tenir compte cas échéant des oppositions d'un ou de plusieurs cantons. Sur la base de ces lignes directrices, elle édicte des lois qui constitueront une des bases de l'aménagement. Quel sera le contenu de cette législation ? Le message du Conseil fédéral en donne un exemple : il s'agira d'une loi sur la décentralisation combinée avec la concentration par région ou encore une loi portant sur l'implantation des industries qui sont la source d'émanations nocives ou incommodantes. Il y en aura d'autres qui découleront des études entreprises à l'article 20 dont on ignore actuellement tout du contenu. Encore une fois, toutes ces lois seront édictées dans ou contre l'intérêt des cantons. Par conséquent non seulement les arguments retenus pour l'article 21 sont également valables pour la présente disposition, mais on peut encore relever que l'acceptation de la loi du 4 octobre 1974 servirait de point de départ à une législation dont la portée est une inconnue.

Article No 22. Sites et objets d'importance nationale

La Confédération, en collaboration avec les cantons, établit un inventaire des sites, des localités typiques, des lieux historiques et des monuments naturels et culturels d'importance nationale au sens de la législation sur la protection de la nature et du paysage. Elle encourage les cantons à sauvegarder ces sites, lieux et monuments et coordonne les mesures nécessaires à cet effet.

Projet

Le projet du Conseil fédéral déclare à son article 21, alinéa 1 "après avoir entendu les cantons", parlait de "localités dont l'aspect est caractéristique". A l'alinéa 2, on lit in fine : la Confédération "prend en collaboration avec les cantons les mesures nécessaires pour sauvegarder ces sites, lieux et monuments."

Message

"L'article 24 sexies de la Constitution dispose que la protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal. Mais comme la protection de la nature et du paysage est à maints égards partie intégrante de l'aménagement du territoire, l'article sur l'aménagement donne à la Confédération la compétence de coordonner et d'encourager ses propres mesures et celles des cantons. Mais n'oublions pas que les attributions de la Confédération au sens de l'article 24 de la présente loi ne peuvent pas outrepasser celles que l'article 24 sexies de la Constitution lui confère. Il s'agit en premier lieu d'encourager la protection des sites ainsi que leur acquisition si leur maintien ne peut être garanti autrement. La loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération régira la mise à disposition des moyens financiers de la Confédération."

Législateur

Rien à signaler.

Observations

Cet article est lui-même une curiosité typique. Il appartient à cette catégorie de précautions qui alourdissent inutilement la loi. Car de deux choses l'une: ou bien l'article 22 sert de base à une politique d'achat par la Confédération de certains monuments ou curiosités, et alors il est inapplicable dans l'état actuel des finances fédérales; ou bien la Confédération ne fait pas confiance aux cantons qui ont reçu la tâche de protéger "des localités typiques, des lieux historiques ainsi que des monuments naturels et culturels d'importance régionale ou nationale" (article 15, lettre c). On ne sort pas de cette alternative. Quelle que soit l'hypothèse vers laquelle on se tourne, on doit cependant conclure que l'article 22 n'a rien à faire dans la loi.

Article No 23. Plans sectoriels

Après avoir entendu les cantons, la Confédération établit un plan général des transports dans les limites de sa compétence.

La Confédération coordonne les plans cantonaux d'approvisionnement de manière à établir un plan national.

Après avoir entendu les cantons, la Confédération établit un plan sectoriel de ses constructions et installations importantes pour l'aménagement du territoire.

Les plans de la Confédération contiennent des indications sur les modalités d'exécution.

Projet

L'article 23 de la loi reprend les articles 27, 28 et 29 du projet qui ne contiennent pas le membre de phrase "après avoir entendu les cantons".

Message

"La Confédération établit, dans les limites de ses attributions un plan général des transports et communications selon des prescriptions spéciales. Elle aura pour cela à s'entendre avec les cantons. La compétence de la Confédération pour établir un plan général des transports ne résulte pas de l'article 22 quater de la Constitution, mais d'autres dispositions constitutionnelles telles que les articles 24ter, 26, 26bis, 36, 36bis et 37ter. Toutefois les plans directeurs partiels des cantons relatifs aux transports apportent une contribution importante à l'élaboration du plan partiel de la Confédération. Dans le domaine de l'approvisionnement, la tâche de la Confédération est limitée à la coordination des plans directeurs cantonaux; elle n'obtient pas de nouveau pouvoir de décision en matière d'approvisionnement. C'est pourquoi la loi n'exige pas, dans ce cas, que le plan contienne des indications sur les modalités de son exécution. Le résultat des travaux de la Confédération constituera un inventaire qui pourra servir à l'information des cantons. L'approvisionnement en eau pourrait jouer un rôle important à cet égard, un article constitutionnel spécial étant toutefois nécessaire pour qu'on puisse procéder à une véritable planification générale de l'économie des eaux au niveau national. Le plan partiel de la Confédération relatif à ses constructions et installations publiques devra fournir les renseignements nécessaires à l'aménagement du territoire. Ce plan complète les plans directeurs partiels que les cantons établissent dans ce domaine. Aussi va-t-il de soi que la Confédération entende les cantons à ce sujet. S'agissant d'une tâche de planification propre à la Confédération, il est normal que la loi dispose que le plan doit renseigner sur les modalités de son exécution. Les cantons doivent tenir compte de ce plan lors de l'établissement de leurs propres plans.

Législateur

Rien à signaler.

Observations

Comme l'article 21 alinéa 2 le mentionne, les plans sectoriels de la Confédération forment une des bases de l'aménagement du territoire. Ils sont donc importants. Les plans sectoriels seront établis "après avoir entendu les cantons". Il s'agit là d'une précaution de style purement théorique. Pour réaliser ses plans sectoriels, la Confédération s'inspirera des plans sectoriels cantonaux qu'elle aura préalablement contrôlés et approuvés. Par conséquent, dans le cadre de ses plans sectoriels, elle ne fera qu'établir une synthèse des conceptions qui auront déjà été imposées aux cantons. Par conséquent les plans sectoriels de la Confédération constituent un instrument supplémentaire pour réaliser la centralisation qui inspire fondamentalement l'ensemble du projet de loi.

Article No 24. Directives pour la police des constructions

Le Conseil fédéral établit des directives touchant les principales prescriptions sur la police des constructions et sur l'aménagement afin d'encourager l'unification du droit cantonal en la matière.

Projet

L'article 30 du projet du Conseil fédéral parle de "principales prescriptions sur la police des constructions et sur la planification" en lieu et place d'aménagement mentionné à l'article 24.

Message

"Les directives contribueront à éliminer les divergences que rien ne justifie, à établir une réglementation équitable et à éliminer les difficultés que la construction rencontre en raison de la diversité injustifiée des prescriptions sur la construction. L'expression "directives" montre bien que ces dispositions n'auront pas force obligatoire".

Législateur

Rien à signaler.

Observations

Dans la mesure où comme le laisse entendre le message, ces directives auront un caractère de recommandation, on peut admettre le principe. En effet, il est opportun que la construction soit facilitée au moyen d'une certaine unification de la police des constructions. Cependant il ne serait pas souhaitable que la Confédération profite de ces directives pour chercher à imposer une procédure uniforme dans le domaine de la police des constructions.

Titre troisième : Exécution

Chapitre premier : plans d'affectation

Article No 25. Contenu

Les plans d'affectation fixent les zones d'affectation dans le cadre des territoires définis par les plans directeurs généraux. Ils sont établis par les autorités compétentes selon le droit cantonal.

Les plans d'affectation tiennent compte des divers besoins, notamment à l'intérieur de la zone à bâtir.

Projet

L'article 31 du projet du Conseil fédéral porte comme titre marginal "Principe". Il est rédigé de la manière suivante :

"Les autorités compétentes selon le droit cantonal établissent sur la base des plans directeurs généraux des cantons, des plans d'affectation accompagnés des prescriptions y relatives.

Les plans d'affectation tiennent compte des divers besoins, notamment à l'intérieur de la zone à bâtir".

Message

"Les plans d'affectation constituent le moyen le plus important de réaliser la planification; ils doivent être établis sur la base des plans directeurs généraux des cantons par l'autorité compétente selon le droit cantonal. Les autorités compétentes selon le droit cantonal peuvent être, le cas échéant, des associations constituées à cette fin, des groupes régionaux de planification et d'autres organismes semblables. Les plans d'affectation doivent tenir compte de la diversité des besoins, notamment dans la zone à bâtir. Cela signifie en particulier que, dans la mesure du possible, les zones de travail et celles d'habitation ne doivent pas être séparées. Les plans d'affectation doivent être accompagnés, pour leur application, de prescriptions ayant force obligatoire. Ils doivent être mis à l'enquête publique, indispensable en raison de la nécessité d'assurer la protection juridique. A noter que les plans d'affectation doivent être établis non seulement pour la zone d'occupation, mais aussi pour toutes les autres zones".

Législateur

En dépit du fait que cette disposition constitue, selon le

message du Conseil fédéral, le moyen le plus important de réaliser la planification, l'article 25 n'a suscité aucune discussion aux Chambres fédérales. La modification apportée à l'alinéa 1 résulte d'une proposition de la commission du Conseil des Etats.

Observations

Selon l'article 7 de la loi, les plans directeurs généraux comprennent les plans directeurs sectoriels relatifs à l'urbanisation et aux sites (territoire à urbaniser, territoire agricole, territoire forestier, territoire de délasement, territoire à protéger, territoire sans affectation), aux transports, à l'approvisionnement, ainsi qu'aux constructions et installations publiques. Lorsque ces plans sont établis, l'autorité cantonale compétente fixe à l'intérieur des territoires définis par ces différents plans directeurs des zones d'affectation. Alors que les plans directeurs généraux ne sont obligatoires que pour la Confédération, les cantons et les communes, les plans d'affectation sont obligatoires pour les propriétaires des parcelles comprises dans le périmètre de la zone d'affectation. Prenons un exemple : dans le cadre du plan relatif à l'urbanisation et aux sites, le canton définit un territoire de délasement. Cette décision a pour conséquence que ni le canton ni la commune ne pourront prendre des mesures d'équipement pour procéder par exemple à une installation de transport. Dans le cadre du plan d'affectation, le propriétaire d'une parcelle est obligatoirement tenu d'affecter son bien au délasement et ne peut par conséquent l'utiliser comme terrain à bâtir.

Théoriquement cette procédure est simple. Mais concrètement, son application risque de poser des problèmes lorsque notamment plusieurs territoires se recoupent dans un même périmètre. On enregistra également des difficultés, voire des inégalités pour les propriétaires dont les parcelles sont situées à la limite de deux territoires : à quelle affectation un propriétaire pourra par exemple utiliser sa parcelle si elle est située dans un territoire de délasement qui jouxte immédiatement un territoire sans affectation, lui-même voisin d'un territoire à bâtir ? Pourra-t-il s'accommoder de cette affectation au délasement alors que ses voisins auront eux d'autres perspectives en vue ? On ne saurait admettre qu'une telle exigence lui soit imposée sans compensation.

Le caractère obligatoire des plans d'affectation, sans possibilité de compensation directe a provoqué l'opposition des milieux agricoles : dans la mesure où leurs parcelles sont affectées à la zone agricole, les propriétaires ne disposent d'aucune possibilité de pouvoir disposer d'une parcelle de terrain autrement que comme terrain agricole.

Article No 26. Zone à bâtir

La zone à bâtir doit être délimitée à l'intérieur du territoire à urbaniser. Elle ne doit comprendre que des terrains déjà largement bâtis ou nécessaires pour la construction dans les dix ou quinze ans au plus et qui seront équipés dans ce délai.

Projet

L'article 32 du projet du Conseil fédéral parle de zone d'occupation et de zone à bâtir. Il mentionne des terrains sur lesquels des constructions sont déjà implantées dans une large mesure ainsi que le délai de dix à quinze ans pendant lequel ils seront équipés.

Message

"La disposition se fonde sur la définition de la zone d'occupation, mais on l'a formulée d'une manière plus étroite, afin d'assurer un développement ordonné de la construction. Outre les terrains qui sont déjà bâtis dans une large mesure, la zone à bâtir comprend ceux qui seront nécessaires à la construction au cours des dix à quinze prochaines années (zone d'occupation : vingt à vingt-cinq ans) et qui seront effectivement équipés dans ce délai (zone d'occupation : qui pourront être équipés). C'est à dessein que le délai de dix à quinze ans a été choisi, car une disposition moins souple aurait pu faire croire qu'il est possible de donner des précisions dans ce domaine. Ainsi que nous l'avons déjà dit, il conviendra que le plan d'affectation désigne comme zones d'extension des constructions les surfaces que le plan directeur inclut dans la zone d'occupation, mais sur lesquelles on ne construira pas avant quinze ans".

Législateur

Le Conseiller national Eng a suggéré un délai de vingt-cinq ans et de prévoir plusieurs étapes de construction. Pour la seconde étape, les constructeurs auraient été tenus de verser sous forme d'avance des contributions à l'équipement.

Cette proposition a été repoussée.

Observations

Il est regrettable que le législateur n'ait pas suivi la proposition Eng, car elle aurait permis une plus grande souplesse. En effet, la zone à bâtir aurait englobé des terrains nécessaires à la construction à court et à moyen terme, ainsi que ceux qui seraient utilisés dans un avenir plus lointain.

Dans la version du législateur, il est question des terrains nécessaires à la construction dans les dix ou quinze ans au plus. Comme condition supplémentaire, on prescrit qu'ils

devront être équipés dans ce délai. Le message du Conseil fédéral déclare que cette solution est pleine de souplesse. Cela n'est pas certain. Grâce à l'article 26, la surface des zones à bâtir pourra être réduite, ce que laisse déjà entendre l'article 11. Plus le délai est court, plus la zone est restreinte. D'autre part, l'autorité compétente doit encore équiper les terrains. Elle pourra temporiser, voire renoncer, de sorte que la zone à bâtir sera en fait encore plus petite que celle prévue sur les plans. Enfin, on aurait tort d'oublier le territoire d'extension de l'article 11, alinéa 2, destiné à recevoir les terrains qui se prêtent à la construction mais qui ne seront pas utilisés avant vingt ou vingt-cinq ans. Par l'intermédiaire de l'article 11 combiné avec l'article 26, la planification de la construction est encore renforcée.

Article No 27. Equipement

Un terrain est équipé lorsqu'il dispose de voies d'accès suffisantes et que les conduites d'eau, d'énergie et les égoûts arrivent jusqu'au bien-fonds ou à proximité immédiate et que le raccordement est licite et possible sans frais particuliers.

Le droit cantonal peut prévoir des exigences plus sévères.

Projet

L'article 33 du projet du Conseil fédéral parle à l'alinéa 2 "d'autres exigences quant à l'équipement". Pour le surplus, il est identique à l'article 27.

Message

"La définition vaut pour la zone à bâtir, pour le territoire à urbaniser et pour les exigences auxquelles est soumise la délivrance du permis de construire dans lesquels la notion d'équipement est aussi utilisée. Les exigences du droit fédéral en ce qui concerne l'équipement correspondent aux conditions prévues dans les lois cantonales récentes sur les constructions et l'aménagement. Il est loisible aux cantons de poser encore d'autres conditions quant à l'équipement. Ils peuvent, par exemple, préciser la condition concernant les voies d'accès, déterminer si et dans quelles conditions un simple droit de passage est considéré comme suffisant.

La notion d'équipement doit comprendre le réseau des égoûts pour être conforme aux exigences de la loi du 6 octobre 1971 sur la protection des eaux (art. 19)."

Législateur

Rien à signaler.

Observations

On peut se demander sous l'angle de la logique s'il est souhaitable d'énumérer les conditions que doit remplir un terrain équipé, puis ensuite d'autoriser les cantons à prévoir des exigences plus sévères. Ou bien la Confédération se méfie des cantons, et alors elle fixe des conditions minimales; cela est regrettable. Ou bien la Confédération fait confiance aux cantons et alors il n'est pas nécessaire de prévoir dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire la définition de l'équipement.

Article No 28. Obligation d'équiper et contributions

Les collectivités compétentes selon le droit cantonal sont tenues d'équiper à temps la zone à bâtir. Le droit cantonal peut prévoir que les propriétaires doivent équiper eux-mêmes leurs terrains dans les limites des plans d'affectation.

Le droit cantonal règle les contributions des propriétaires fonciers. Sauf cas de rigueur, celles-ci sont prélevées dès que l'équipement est achevé.

Le Conseil fédéral édicte des directives sur le calcul, le montant et l'échéance des contributions.

Projet

L'article 34 du projet du Conseil fédéral ne mentionne pas les cas de rigueur. Pour le reste il correspond à l'article 28 de la loi sous réserve de précisions rédactionnelles.

Message

Cette disposition tend à ce que le terrain désigné comme zone à bâtir soit effectivement disponible; elle vise à augmenter ainsi l'offre de terrains prêts pour la construction. Le droit cantonal aura à régler les contributions des propriétaires fonciers. Il peut disposer que le propriétaire foncier est tenu d'équiper lui-même son terrain. Une certaine unification des réglementations cantonales est extrêmement souhaitable; c'est pourquoi il est prévu que nous édicterons des directives, qui contribueront à éliminer les différences injustifiées entre les règlements régissant ces contributions, différences qui existent souvent à l'intérieur même des cantons entre les diverses communes. Ces directives faciliteront ainsi l'équipement rapide auquel tend la loi. La pression exercée par les contributions n'est en mesure d'amener les propriétaires de terrains équipés à les mettre sur le marché des terrains à bâtir et de favoriser ainsi le bon fonctionnement du marché que si les contributions répondent à certaines exigences minimums quant à leur montant et à leur échéance.

Léislateur

Devant le Conseil national, une minorité a souhaité que l'alinéa 2 se borne à préciser que le droit cantonal règle les contributions des propriétaires fonciers. Cette proposition est rejetée.

Observations

L'article 28 de la loi doit être mis en parallèle avec l'article 6 de la loi sur l'encouragement de la construction et l'accession à la propriété de logements qui prévoit à la charge des propriétaires des contributions aux frais d'équipement général. Cet article précise en outre que les frais de raccordement sont supportés entièrement par les propriétaires.

Il découle de ces deux articles de loi que les frais supplémentaires lors d'une construction nouvelle augmenteront sensiblement. Dans quelle proportion ? Il est difficile de le dire car la Confédération n'a publié aucune indication sur les modes de calcul des contributions nouvelles. Il n'est pas admissible que sur une question aussi importante, on se borne à énoncer un principe sans fixer de limites. Les frais d'équipement pourront être mis complètement à la charge des propriétaires. La loi ne l'empêche nullement. Il est dès lors certain que les loyers renchériront dans les mêmes proportions que la construction elle-même.

Il n'est pas admissible que les collectivités disposent de la possibilité de reporter sur les propriétaires et dans une proportion imprécise mais sans doute importante, les frais d'équipement. En effet, les propriétaires et par la même occasion les locataires ne doivent pas servir à combler les ressources insuffisantes des collectivités chargées de mettre en oeuvre l'aménagement du territoire. L'équipement est une tâche d'intérêt public qui incombe en priorité aux collectivités et non pas aux propriétaires et aux locataires.

Article No 29. Effets juridiques

Les plans d'affectation règlent de manière obligatoire pour chacun l'utilisation possible du sol.

En dehors des zones à bâtir, seules peuvent être autorisées les constructions et installations conformes au but de la zone d'affectation. Si plusieurs zones d'affectation différente se superposent, leurs buts, s'ils sont contradictoires, doivent être comparés aux fins d'en déterminer l'importance respective.

Des transformations, des agrandissements de constructions ou installations ainsi que des reconstructions peuvent être autorisés en dehors de la zone à bâtir, même s'ils ne répondent pas ou s'ils ne répondent qu'en partie au but assigné à la zone d'affectation, à condition toutefois que le requérant prouve un besoin objectivement et qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. De nouvelles constructions et installations peuvent être exceptionnellement autorisées aux mêmes conditions.

Les dispositions du 3ème alinéa sont applicables par analogie au territoire sans affectation; aucune mesure d'équipement ne peut cependant être prise en vue de la construction.

Les autorisations au sens du 3ème et 4ème alinéas doivent être approuvées par l'autorité cantonale compétente, en tant qu'elles concernent de nouvelles constructions et installations, des reconstructions, des changements d'affectation ou des agrandissements importants.

Projet

Le projet du Conseil fédéral contient un article 34 intitulé "nature juridique" rédigé de la manière suivante : Les plans d'affectation contiennent des dispositions obligatoires pour chacun quant à l'utilisation du sol. Les articles 12 à 16 (plans directeurs de l'occupation du territoire et des sites) de la présente loi déterminent les affectations licites.

Message

"Les plans d'affectation ont force obligatoire pour tous et renseignent sur l'affectation du sol, y compris l'organisation et l'équipement."

Législateur

Cet article suscite un très long débat au sein du Conseil national. L'alinéa 3, plus particulièrement, provoque les discussions les plus enflammées: faut-il prévoir en dehors de la zone à bâtir et à titre exceptionnel les seules transformations ou création de nouvelles installations et constructions, ou faut-il retenir non seulement les exceptions précédentes, mais également les agrandissements et les reconstructions ? Cette deuxième éventualité l'emporte grâce à une proposition du Conseiller national Fischer-Berne.

Observations

Les alinéas 1 et 2 ne nécessitent pas de commentaires particuliers sous réserve des cas-limites qui pourront se présenter lorsque plusieurs zones se superposent, cas-limites évoqués à propos de l'article 25.

Les exceptions prévues à l'alinéa 3 paraissent à première vue assez libérales. Cependant les conditions qui sont mises à l'obtention d'une dérogation aux principes figurant aux alinéas 1 et 2 sont telles qu'il faut s'attendre à ce que ces exceptions ne seront que des cas extrêmement rares. En effet, exiger de la part du requérant qu'il prouve un besoin objectivement fondé laisse place à de très larges interprétations. Imaginons par exemple le propriétaire d'une scierie située en zone agricole, dont les enfants travaillent ailleurs, qui entend agrandir son établissement. Personnellement, il considère que cet agrandissement est indispensable pour la marche de ses affaires et pour revendre un jour son exploitation. L'autorité compétente pourra toujours lui répondre que son besoin n'est pas objectivement fondé et qu'il agit par dessein de spéculation en pensant revendre son exploitation. Si d'aventure le besoin objectivement fondé ne peut être nié, il sera en revanche toujours possible d'invoquer l'intérêt public prépondérant.

Le plan d'affectation déploie donc des effets juridiques extrêmement rigoureux. Les exceptions sont soumises à des conditions qui laissent une très large place à l'appréciation. L'autorité pourra lors de chaque demande faire valoir que telle ou telle condition n'est pas remplie.

L'alinéa 5 prévoit que l'autorité cantonale accorde les dérogations. On enregistre avec satisfaction cette compétence laissée aux cantons. Toutefois ils seront tenus en priorité par le but assigné à la zone d'affectation lorsqu'il s'agira d'accorder une exception. On a vu que les plans d'affectation découlent des plans directeurs généraux. La Confédération joue un rôle prépondérant dans l'établissement de ces plans, de sorte qu'elle ne laissera pas volontiers les cantons tourner les affectations découlant des plans directeurs au moyen d'exceptions (cf article 30).

En dernière analyse, les plans d'affectation auront des conséquences extrêmement draconiennes à l'égard de la plupart des propriétaires.

Article No 30. Approbation et modification

Les plans d'affectation n'ont force obligatoire que si l'autorité cantonale compétente les a approuvés. Celle-ci doit les examiner du point de vue de leur légalité, de leur opportunité et de leur conformité aux plans directeurs généraux du canton.

Les plans d'affectation doivent être adaptés régulièrement aux plans directeurs généraux du canton. Ils peuvent être modifiés de façon autonome dans les limites du plan directeur général.

Les adaptations et les modifications prévues au 2ème alinéa ne donnent droit à aucune indemnité. Les articles 48 et 49 sont réservés.

Projet

Le projet du Conseil fédéral parle de l'approbation et de la modification des plans d'affectation aux articles 36 et 37 du projet en termes identiques à l'article 30 de la loi. Le 3ème alinéa est nouveau. Il résulte d'une proposition de la commission du Conseil national.

Message

En règle générale, les plans d'affectation sont établis au niveau inférieur de la planification (notamment par les communes), mais ils doivent être approuvés par les autorités cantonales compétentes. Celles-ci examinent si ces plans sont conformes au droit, s'ils sont opportuns et s'ils concordent avec les plans directeurs généraux du canton. Certains droits cantonaux prescrivent déjà le contrôle de l'opportunité des plans d'affectation par le canton. Le contrôle est indispensable si l'on veut que soient appliqués les principes découlant de la loi. Les plans d'affectation doivent être adaptés régulièrement au plan directeur général du canton, qui doit, de son côté, être revu au plus tard tous les dix ans. En outre, les plans d'affectation peuvent être modifiés indépendamment du plan directeur général, à la condition que la modification reste dans les limites de ce plan. De telles modifications des plans d'affectation s'imposeront fréquemment, surtout dans les grandes agglomérations.

Législateur

Devant le Conseil national, M. Copt, rapporteur de langue française, a relevé que le 3ème alinéa résultait de sa proposition personnelle et qu'elle avait été acceptée par la commission. Il l'a justifiée en disant que les zones à bâtir établies par les communes qui ont établi des plans d'aménagement sont trop vastes et qu'elles devront être réduites. Il faut donc préciser qu'il n'y a pas droit à indemnité dans une telle hypothèse sous réserve des articles 48 et 49.

Observations

L'examen des plans d'affectation sous l'angle de l'opportunité laisse place justement à l'opportunité. Cela n'est pas souhaitable et laisse la porte ouverte à l'insécurité juridique. Le seul critère à prendre en considération est la conformité aux plans directeurs généraux des cantons.

Concernant la modification, deux cas sont possibles : selon M. Copt, il faudra réduire les zones à bâtir des communes; selon le Conseil fédéral, des modifications seront surtout opportunes dans les grandes agglomérations. L'introduction de l'alinéa 3 (pas de droit à une indemnité) rend plausible le cas évoqué par M. Copt. Le moins que l'on puisse dire est que cette perspective n'est guère enthousiasmante. Quant à l'hypothèse soulevée dans le message du Conseil fédéral (modification dans les grandes agglomérations), sera-t-elle aussi restrictive et que se passera-t-il dans les autres agglomérations ? Le développement sera-t-il bloqué ? Ces questions demeurent sans réponse. Elles seront résolues par les aménagistes fédéraux qui jouiront d'un grand pouvoir d'influence sur les plans d'affectation, en dépit du fait que la loi n'en parle pas. En effet, la Confédération approuvera les plans directeurs généraux. Cette approbation ne sera accordée que si le plan est conforme au droit fédéral (art. 39 ci-après), soit aux lois qui découleront des études prévues à l'article 20. Or les plans directeurs généraux seront déterminants pour l'adoption des plans d'affectation et par la suite pour leur modification. Cette remarque permet de constater que la marge de manoeuvre des autorités communales est singulièrement réduite et qu'en dépit des apparences, l'article 30 ne leur est d'aucun secours pour la modification éventuelle des plans d'affectation.

L'exclusion du droit à l'indemnité pose une règle générale qui ne manquera pas de trouver une large application. S'il y a un domaine où il aurait fallu laisser une certaine place à l'appréciation, c'est bien celui d'éventuelles indemnités à verser à la suite de la modification d'un plan d'affectation. Dans l'esprit des aménagistes, cela n'est pas pensable car une telle éventualité risque d'empêcher la mise en oeuvre de l'aménagement. Aussi faut-il prévenir ce risque et par conséquent exclure toute indemnité. Cette disposition corrobore une observation que l'on peut faire à l'endroit de nombreux articles : il faut à tout prix limiter les cas où le propriétaire peut réclamer une indemnité dans le but de faciliter l'avènement de l'aménagement du territoire.

Chapitre deuxième : Mesures particulières

Section 1 : droit cantonal

Article No 31. Principe

Le droit cantonal règle l'adoption et l'application des plans directeurs généraux, des plans d'affectation et d'autres mesures.

Projet

L'article 38 du projet du Conseil fédéral est identique à l'article 31, sous réserve d'améliorations rédactionnelles.

Message

"Le droit cantonal doit veiller à ce que tout se passe sans difficultés depuis l'établissement des plans jusqu'à leur réalisation."

Législateur

Rien à signaler.

Observations

Le texte de l'article 31 comme l'extrait du message du Conseil fédéral confirment que les cantons seront réduits au rôle d'exécutants des principes retenus dans la loi fédérale et appliqués en premier lieu par la Confédération.

Article No 32. Permis de construire

Les cantons prescriront que les constructions et installations ne peuvent pas être édifiées sans un permis de l'autorité.

Ils régleront la procédure d'octroi du permis de construire et désigneront une autorité cantonale chargée de statuer sur les oppositions ou les recours habilitée à revoir librement les questions d'appréciation.

Projet

L'article 39 du projet du Conseil fédéral prescrivait à son alinéa 1 que les projets de construction devaient être conformes aux plans d'affectation. L'alinéa 2 est identique à celui de l'article 32.

Message

"L'article 39 prescrit impérativement aux cantons d'introduire une procédure d'autorisation de bâtir s'ils n'en connaissent pas encore. Cette procédure doit s'étendre aux constructions et installations similaires. Les installations "similaires" sont celles qui ont des effets semblables à ceux des constructions au sens étroit du terme. La forme extérieure n'est pas déterminante. Sont aussi visés, par exemple, les carrières, les gravières, les cimetières d'automobiles, etc. C'est à dessein, dans l'intérêt de l'aménagement du territoire, que cette disposition a été formulée d'une manière très stricte. Les cantons désigneront une autorité cantonale chargée de statuer sur les recours, sur les oppositions et dont le pouvoir d'appréciation devra s'étendre, en vertu du droit fédéral, à l'opportunité de la décision attaquée. Cette disposition vise à assurer l'application de la loi sur l'aménagement du territoire et à garantir une protection juridique efficace; elle favorise donc l'aménagement du territoire."

Législateur

Rien à signaler.

Observations

Comme beaucoup de ces prédécesseurs, cet article appartient à la catégorie des précautions inutiles. Ce n'est pas parce qu'une infime minorité de cantons ne connaissent pas la procédure du permis de construire - et d'ailleurs ils ont leurs raisons - qu'il est nécessaire de prévoir dans une loi fédérale, la procédure du permis de construire. Les cantons doivent avoir avant tout loisir de faire ce que bon leur semble en cette matière. Les mêmes remarques valent pour l'autorité de recours. Pour qui la Confédération se prend-elle en voulant tout à coup régler une question qui a été de tout temps dans la compétence des cantons ? C'est cette volonté de réglementer tout et partout sous le couvert de l'aménagement du territoire. Il importe de dénoncer ce genre de dispositions et de s'opposer à ces précautions exagérées.

Article No 33. Exigences

Le permis de construire ne peut être délivré que si le projet de construction est conforme aux plans d'affectation et si la parcelle est équipée ou le sera lors de la construction.

Les cantons peuvent soumettre la délivrance des permis de construire à des exigences plus sévères.

Ils peuvent prévoir des exceptions qui ne doivent cependant pas être contraires aux objectifs de la présente loi.

Projet

L'article 40 du projet du Conseil fédéral ne dit rien de la conformité aux plans d'affectation ou des exigences plus sévères que peuvent promulguer les cantons pour la délivrance du permis de construire.

Pour le surplus, l'article 40 correspond à l'article 33.

Message

"Le droit fédéral prescrit qu'un tel permis ne peut être accordé que si le bien-fonds est équipé ou le sera lors de la construction. L'équipement est défini à l'article 33 (26). Il y s'agit d'exigences minimums. Les cantons peuvent rendre l'octroi de permis de bâtir plus difficile. Mais ils peuvent aussi prévoir des exceptions, qui ne doivent cependant pas être contraires aux objectifs de la loi; ces exceptions pourront viser, par exemple, des constructions qui ne demandent pas d'équipement au sens de la loi. En exigeant l'équipement des terrains, on entend éviter que les efforts législatifs de la Confédération en matière d'aménagement ne soient réduits à néant par une construction désordonnée. La nouvelle loi sur la protection des eaux soutient cette intention en prescrivant que le déversement des eaux usées dans les canalisations doit être assuré."

Législateur

Rien à signaler.

Observations

Cette disposition également est superflue. D'autre part elle obéit à une curieuse articulation : d'une part, les cantons peuvent prévoir des exigences plus sévères pour l'équipement. D'autre part, ils peuvent prévoir des exceptions. On souhaiterait compliquer les choses qu'on ne ferait guère mieux. Encore une fois il eût mieux valu ne rien dire et laisser les cantons libres d'agir selon leur propre législation.

Section 2. Droit fédéral

Les articles 34 à 37 concernent les moyens de droit fédéral préconisés pour réaliser l'aménagement du territoire. Comme première observation, on relèvera que ces moyens de droit fédéral sont inadéquats par rapport au but poursuivi par l'aménagement. On citera à cet égard les cantons avancés au point de vue aménagement du territoire et qui l'ont réalisé sans la panoplie fédérale, notamment sans le prélèvement de la plus-value.

Article No 34. Remembrement

Un territoire peut faire l'objet d'un remembrement lorsque, pour assurer l'exécution des plans d'affectation, il est nécessaire d'y régler à nouveau les droits réels sur les biens-fonds.

Le remembrement est exécuté, selon l'affectation du territoire, soit sous la forme de remaniement parcellaire agricole ou forestier, soit sous celle du remaniement de terrains à bâtir, soit encore sous la forme d'une combinaison des deux systèmes.

L'autorité compétente en vertu du droit cantonal peut d'office ordonner et au besoin exécuter le remembrement.

Le droit cantonal règle les détails.

Projet

Le projet du Conseil fédéral prévoit à ses articles 41 et 42 le regroupement parcellaire et le remembrement parcellaire.

Message

"Le regroupement parcellaire (art. 41 du projet) sert les intérêts des propriétaires fonciers. Il a pour objet les droits de propriété sur des biens-fonds déterminés ou sur des groupes de biens-fonds, c'est-à-dire toujours sur un territoire limité. Le regroupement parcellaire permet d'éviter que la création de zones n'entraîne des rigueurs excessives dans certains cas. Il permet aussi d'aménager rationnellement les parcelles, de donner une forme avantageuse aux parcelles à bâtir et contribue ainsi à augmenter l'offre de terrains prêts pour la construction. Comme il est d'intérêt public que le terrain ne soit pas gaspillé et que les travaux de construction soient menés rationnellement et dans des délais convenables, le regroupement devra, le cas échéant, être ordonné et exécuté d'office (2e al.). Le remembrement parcellaire que connaissent déjà les législations fédérales et cantonales sert avant tout à assurer une utilisation rationnelle du sol par l'agriculture et la sylviculture. Il s'impose de l'inclure dans les moyens d'action dont on dispose pour exécuter l'aménagement car il peut aussi servir, notamment à l'occasion ou à la suite d'aménagements locaux, à séparer les terrains d'affectation différente qui sont souvent enchevêtrés les uns dans les autres. Compte tenu

des différences de valeur, il permet d'attribuer du terrain dans la zone agricole aux propriétaires qui désirent continuer à travailler dans l'agriculture, alors que du terrain situé dans la zone à bâtir sera attribué aux propriétaires qui désirent avant tout du terrain de cette sorte. Le remembrement parcellaire sert donc aussi les intérêts des propriétaires, mais il devra, au besoin, pouvoir être ordonné d'office en raison de l'intérêt public qui exige l'exécution des plans d'affectation. Le droit cantonal régle les détails en respectant bien entendu les principes établis par d'autres lois fédérales."

Législateur

L'idée de fondre en une seule disposition les articles 41 et 42 du projet du Conseil fédéral émane de la commission du Conseil national. Aucune discussion n'est intervenue soit au Conseil national, soit au Conseil des Etats.

Observations

Le remembrement est en lui-même une bonne institution qui permet d'obtenir d'excellents résultats. Cependant, il n'appartient pas à la Confédération d'imposer cette institution aux cantons. Ceux-ci sont à même de juger ce qui est nécessaire pour mettre en oeuvre l'aménagement du territoire.

Article No 35. Expropriation

S'il est impossible ou difficile à l'excès d'exécuter des plans d'affectation dans leur contenu essentiel et si ces plans ne peuvent pas non plus être réalisés par d'autres moyens, les autorités cantonales compétentes peuvent exproprier des biens-fonds ou des droits sur ces biens-fonds; elles s'efforceront toutefois d'offrir des terrains de remplacement.

L'expropriation est possible notamment lorsque dans la région en cause, l'office de 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 imparti sans qu'il puisse invoquer des justes motifs, en particulier des besoins personnels futurs. Les biens-fonds expropriés seront voués à la construction sans retard; en règle générale, ces biens-fonds seront retransférés à des particuliers par voie d'adjudication publique.

Projet

L'article 43 du projet du Conseil fédéral est beaucoup plus dur :

¹S'il est impossible ou difficile à l'excès d'exécuter des plans d'affectation, les autorités cantonales peuvent exceptionnellement exproprier certains biens-fonds ou groupes de biens-fonds ou des droits sur des biens-fonds.

²L'expropriation est notamment licite lorsque, dans la région en cause, l'offre de 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 imparti, bien qu'il ne puisse invoquer des justes motifs, en particulier des besoins personnels futurs. Des constructions seront implantées sans délai sur les biens-fonds expropriés; en règle générale, ces biens-fonds seront ensuite revendus à des particuliers.

³Le droit cantonal règle la procédure.

Message

"L'article 43 (du projet du Conseil fédéral) règle l'expropriation à des fins d'aménagement. On ne doit y recourir que si les autres mesures d'aménagement de la Confédération et des cantons se révèlent insuffisantes. Il ressort de la rédaction de l'article 43, 1er alinéa, que cet instrument doit être l'ultima ratio ("exceptionnellement"). Le 2e alinéa mentionne comme cas d'application la thésaurisation spéculative de terrains à bâtir. Il convient d'examiner, dans l'intérêt du propriétaire, s'il n'a pas de justes motifs à faire valoir pour ne pas construire sur son terrain. La loi mentionne les besoins personnels futurs comme exemple de tels motifs. Conformément à l'esprit de cette disposition, la loi prescrit que des constructions seront implantées sans délai sur les biens-fonds ainsi expropriés et que ceux-ci seront en règle générale revendus à des particuliers. (Sinon, la thésaurisation par les particuliers

serait remplacée par celle de l'Etat.)

Juridiquement, une telle expropriation doit être considérée comme une expropriation devant assurer l'exécution d'un ouvrage d'intérêt public. Pour sauvegarder la sécurité du droit en faveur des propriétaires fonciers, on a entouré l'institution de garanties : la possibilité d'exproprier est limitée à l'exécution des plans d'affectation, ce qui signifie que l'expropriation ne peut avoir lieu que dans des cas concrets d'aménagement, et non en vue de perspectives futures d'aménagement. En outre, nous insistons à nouveau sur le caractère subsidiaire de la mesure : il faut d'abord fixer un délai et prouver que les autres moyens sont inappropriés ou n'ont pas eu l'effet voulu. Le délai doit être fixé compte tenu des particularités du cas et, selon la teneur même de la disposition, être "raisonnable". La sauvegarde des intérêts dignes de protection au sens de l'article 3 jouera certainement un rôle lorsqu'il faudra déterminer le délai raisonnable. Il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral qu'une telle expropriation est en principe d'intérêt public et qu'elle n'est pas contraire à la garantie de la propriété (cf. en particulier ATF 88 I 257).

Selon l'article 43, 3e alinéa, le droit cantonal règle la procédure. Il peut aussi régler les attributions des organismes chargés de l'application, mais non les questions de fond, qui sont réglées de façon exhaustive aux 1er et 2e alinéas."

Législateur

La commission du Conseil national a apporté quelques amendements au texte du projet du Conseil fédéral. MM. Lehner et Raissig ont proposé de biffer cette disposition. Ils ont été battus par 105 voix contre 16.

Devant le Conseil des Etats, M. Grosjean a d'abord proposé un nouvel alinéa 2 dont le texte aurait été le suivant :

L'expropriation est dans tous les cas exclue :

- a. lorsqu'il s'agit d'une exploitation agricole ou professionnelle;
- b. lorsque le propriétaire demande que son bien-fonds soit affecté à un territoire non destiné à la construction.

Après avoir formulé et défendu sa proposition, M. Grosjean a suggéré subsidiairement de renvoyer le texte à la commission, ce qui a été accepté par 17 voix contre 16.

Observations

Il est impossible d'admettre un tel article pour deux raisons

principalement :

- a) l'article 35 entend combattre la spéculation réalisée au moyen de la thésaurisation des terrains. C'est le seul objectif de cet article qui est exagérément long pour dire en fait une chose si courte. Si le Conseil fédéral puis les Chambres ont décidé d'enrober l'expropriation contre la spéculation dans un flot de mots indigestes, c'est qu'ils sont conscients de l'enjeu et qu'il importe de ne pas dire tout simplement les intentions poursuivies. Le Conseil fédéral dans son message, comme son porte-parole aux Chambres, certains membres du Conseil des Etats et du Conseil national ont déclaré que l'expropriation est l'ultima ratio et qu'elle est entourée de plusieurs cautèles qui rendront son application exceptionnelle. Ces déclarations seraient rassurantes si l'article se limitait à son alinéa 1er qui pose effectivement un principe très restrictif. Mais à l'alinéa 2 on ouvre la porte à des excès en disant que l'expropriation est licite lorsque l'offre de terrains équipés est insuffisante. Il sera toujours possible de prétendre que l'offre est insuffisante. On en veut pour preuve que jusqu'en 1973, il est usuel de dire qu'il y a pénurie de logements, par conséquent pénurie de terrains équipés. Dès 1974, on dit qu'il y a pénurie de logements bon marché, donc également pénurie de terrains équipés. Quelle que soit la situation, on peut toujours faire valoir le manque de terrains équipés et recourir à l'expropriation. C'est dans cette perspective qu'il faut voir l'article 35 de la loi. Tout le reste n'est que fumée destinée à camoufler l'objectif réel.
 - b) L'expropriation n'est pas nécessaire pour mettre en oeuvre l'aménagement du territoire. Non seulement les cantons qui ont fait de l'aménagement jusqu'à présent ont pu le réaliser sans exproprier mais il est essentiel de relever que dans le cadre de la loi sur l'encouragement de la construction et l'accession à la propriété de logements, l'article 9 prévoit l'obligation de construire lorsqu'il y a eu remembrement. Ce moyen est déjà à lui seul suffisamment contraignant pour qu'il ne soit pas encore nécessaire de prévoir par surcroît l'expropriation.
-

Article No 36. Zones en cours d'aménagement

Jusqu'à l'adoption ou pendant la révision de plans directeurs généraux ou de plans d'affectation, l'autorité compétente en vertu du droit cantonal peut fixer sur des territoires exactement délimités des zones en cours d'aménagement dans lesquelles aucune construction ne pourra être modifiée ni aucune autre disposition prise qui soit contraire à l'aménagement en cours.

Après avoir entendu les cantons, les autorités fédérales compétentes peuvent créer des zones en cours d'aménagement pour assurer l'accomplissement des tâches de la Confédération, coordonner les activités des cantons et tenir compte des intérêts intercantonaux.

Les zones en cours d'aménagement peuvent être créées pour cinq ans au plus. Si cela est nécessaire, ce délai peut être prolongé de trois ans.

Projet

L'article 44 du projet du Conseil fédéral porte comme titre marginal "zones réservées". Il est rédigé comme suit :

¹L'autorité compétente en vertu du droit cantonal peut créer des zones réservées jusqu'à l'adoption de plans directeurs généraux ou de plans d'affectation ou pendant leur révision; ces zones réservées porteront sur des régions exactement délimitées, dans lesquelles aucune construction ne pourra être modifiée ni aucune autre disposition prise, qui soit contraire à la planification en cours.

²Les autorités fédérales compétentes sont autorisées à créer des zones réservées pour assurer l'accomplissement des tâches de la Confédération, la coordination entre les cantons et la prise en considération des intérêts intercantonaux.

³Les zones réservées peuvent être créées pour cinq ans au plus. Si cela est nécessaire, ce délai peut être prolongé de cinq nouvelles années.

Message

"Les zones réservées doivent comprendre des régions exactement délimitées et sont valables jusqu'à l'entrée en force de plans directeurs généraux et de plans d'affectation ou pendant la révision de tels plans. L'institution de zones réservées n'a pas pour effet d'empêcher le propriétaire d'entreprendre quoi que ce soit sur son bien-fonds pendant la durée de validité de la zone. Il est même possible de construire, tant que cela ne porte pas atteinte au but de la zone réservée. Les zones réservées auront principalement de l'importance jusqu'à l'entrée en vigueur des plans directeurs généraux et des plans d'affectation, tout particulièrement dans les cantons qui n'ont actuellement qu'un aménagement insuffisant.

Selon le 3e alinéa, les zones réservées ne doivent en principe pas durer plus de cinq ans. Si cela est nécessaire, le délai peut être prolongé de cinq nouvelles années. La limite absolue de dix ans doit éviter que la mesure provisoire ne devienne définitive, l'intérêt des propriétaires touchés étant déterminant."

Législateur

La création de zones en cours d'aménagement en lieu et place des zones réservées découle d'une proposition de la commission du Conseil national.

Cet article n'a suscité de discussions ni devant le Conseil national, ni devant le Conseil des Etats.

Observations

Cet article reflète typiquement les préoccupations dont s'est inspiré pour élaborer la loi. Lorsque les experts se sont mis au travail, nous vivions une période de haute conjoncture. Croyant que cette période allait durer, les experts ont pris des précautions pour empêcher ce qu'ils appellent une occupation désordonnée du territoire. Ce fut l'arrêté fédéral urgent du 17 mars 1972 et c'est l'article 36. Cette disposition, à peine justifiable en période de haute conjoncture, est totalement inadéquate aujourd'hui. En l'appliquant, on ne ferait qu'aggraver la situation dans le secteur de la construction et par ricochet sur toute notre économie nationale.

L'article 36 prouve que le législateur a oeuvré en tenant compte d'une situation déterminée. Il a par conséquent élaboré une loi de circonstances et non une loi-cadre.

Article No 37. Prélèvement de la plus-value

Lorsque les plans d'affectation ou d'autres mesures d'aménagement du territoire, ainsi que leur exécution, entraînent des plus-values importantes, celles-ci doivent être prélevées de façon équitable au moment de leur réalisation, sous forme de taxes ou par la voie de cession de terrain, par la collectivité que le droit cantonal habilite à cet effet.

Le prélèvement des plus-values qui sont utilisées pour l'acquisition de biens-fonds de remplacement aux fins de garantir les bases d'existence actuelles, doit être ajourné jusqu'à la réalisation des plus-values de ces biens-fonds, à condition que ceux-ci aient été acquis au prix moyen des transactions effectuées dans la région.

Le produit du prélèvement doit être utilisé à des fins d'aménagement, une partie étant destinée à une compensation économique sur le plan national au sens de l'article 45. La Confédération édicte les dispositions énonçant les principes généraux.

Le droit cantonal règle les détails.

Le Conseil fédéral édicte des directives sur les critères à appliquer et sur l'étendue du prélèvement.

Projet

L'article 45 du projet du Conseil fédéral est rédigé de la manière suivante :

Lorsque les plans d'affectation ou d'autres mesures d'aménagement du territoire entraînent des plus-values importantes, notamment lorsqu'ils permettent ou rendent possible une utilisation plus intensive du sol, ces plus-values doivent être prélevées de façon équitable, sous forme de contribution ou par la voie de cession de terrain, par la collectivité que le droit cantonal habilite à cet effet. Le produit de ce prélèvement doit être utilisé à des fins d'aménagement du territoire.

Le droit cantonal règle les détails.

Le Conseil fédéral édicte des directives sur les critères à appliquer et sur le montant du prélèvement.

Message

Les principes régissant le prélèvement de la plus-value sont fixés dans la loi, mais il appartient au droit cantonal de régler les détails. Afin d'assurer une certaine unité de la réglementation, nous avons prévu que nous établirons des directives - dépourvues de force obligatoire - sur les critères à prendre en considération et sur le montant du prélèvement.

L'institution du prélèvement de la plus-value repose sur le fait que les plans d'affectation ou d'autres mesures d'aménagement peuvent créer des plus-values en faveur de certains propriétaires. Si ces plus-values sont importantes, il est équitable de les prélever dans une mesure convenable. En règle générale, les mesures ordinaires d'équipement ne devraient pas créer de plus-values importantes. Il n'est pas nécessaire que la collectivité publique fasse à ce propos des dépenses particulières; autoriser un taux d'utilisation plus élevé que celui qui est usuel dans la région en cause suffit généralement pour créer des plus-values en faveur des propriétaires. La définition juridique des termes "importantes" et "de façon équitable" dont le sens est indéterminé est essentielle à cet égard. Le sens de ces

deux expressions pourra être précisé par le droit cantonal et par la jurisprudence. En parlant de plus-values importantes, on entend dire que toute plus-value ne doit pas entrer en ligne de compte, mais seulement celles qui ont un certain poids par rapport à la valeur normale du bien-fonds. L'interprétation est facilitée du fait que la loi cite à titre d'exemple l'autorisation d'utiliser le sol de façon plus intensive. Les termes "de façon équitable" montrent que le prélèvement doit se faire par rapport à l'ensemble de la situation. La taxation ne dépend pas de la libre appréciation de l'autorité : des critères réels sont au contraire déterminants. La disposition sur le prélèvement des plus-values fait pendant à celle qui concerne l'expropriation matérielle. Alors qu'une indemnité est accordée en cas d'expropriation matérielle, en raison de préjudices particulièrement graves, ce sont, dans le prélèvement des plus-values, les avantages particuliers qui sont visés. Dans les deux cas, les avantages et les préjudices doivent avoir une certaine importance.

Conformément au 1er alinéa, les recettes provenant du prélèvement des plus-values doivent être utilisées à des fins d'aménagement du territoire. C'est à dessein que cette disposition a été formulée d'une façon plus précise. Ces recettes pourront être utilisées, par exemple, pour l'équipement de base, pour l'encouragement de la construction de logements, pour créer des zones de verdure ou en faveur de l'agriculture.

L'article 45 s'abstient de régler toute une série de détails. Ces questions seront examinées avec soin lorsque nous établirons les directives prévues au 3ème alinéa. Mais le principe lui-même doit figurer dans la loi.

Légitimateur

Le Conseil des Etats, sur proposition de sa commission, a décidé que le prélèvement de la plus-value sera exigé au moment de sa réalisation alors que dans le projet du Conseil fédéral, la plus-value est perçue dès qu'elle est réalisable. La suppression à l'alinéa 1 de la référence à une utilisation plus intensive du sol découle d'une décision de la majorité de la commission du Conseil national. L'alinéa 2 est le résultat de deux propositions de minorité de la commission du Conseil national. La proposition Kaufmann dit que "le prélèvement des plus-values réalisées, qui sont utilisées pour l'acquisition de biens-fonds de remplacement afin de garantir les bases d'existence actuelles doit être ajourné jusqu'à la réalisation des plus-values de ces biens-fonds". La proposition Bonnard ajoute "à condition que ceux-ci aient été acquis au prix moyen des transactions effectuées dans la région"

Les débats devant le Conseil des Etats sont brefs compte tenu de l'importance du sujet. Devant le Conseil national en revanche

la discussion est longue. Messieurs Kaufmann et Bonnard expliquent tour à tour le sens de leur proposition de minorité. Sur la question de maintenir ou de biffer le principe du prélèvement de la plus-value, M. Brunner plaide en faveur de la suppression du prélèvement de la plus-value. Il est appuyé par MM. Fischer - Berne, Birrer, Schwarzenbach et Lehner, tandis que MM. Alder, Diethelm et Binder réclament son maintien.

M. Ziegler déclare quant à lui : "Nous sommes au coeur du débat, la récupération de la plus-value est en effet une démarche nécessaire, importante, inespérée vers une transformation, dans le sens du socialisme démocratique, du régime de la propriété du sol". M. Copt constate pour terminer : "J'ai le sentiment, voyez-vous, que les anges de la minorité*IV, qui se débattent comme des diables dans un bénitier, n'ont pas raison en ce sens que le principe du prélèvement de la plus-value est admis par la grande majorité de l'opinion publique. Celui qui bénéficie d'un avantage sans travail doit en ristourner une part équitable. C'est là le sentiment de la grande majorité du peuple suisse : il est fini le temps où l'on pouvait faire d'assez gros revenus, une assez grosse fortune tout simplement en dormant et en ayant des propriétés au soleil. Ce prélèvement de la plus-value, c'est la corollaire moral de l'article 55a sur la compensation économique, corollaire moral mais pas juridique". Au vote, la proposition de la majorité de la commission, complétée par les amendements Kaufmann et Bonnard l'emportent par 123 voix contre 17 en faveur de la suppression du prélèvement de la plus-value.

Observations

L'article 37 déchaîne les passions au Conseil national. Au Conseil des Etats, les discussions sont concises mais néanmoins empreintes de vivacité. L'article 37 n'est pas au bout de ses peines ni au bout des peines qu'il infligera tant il est vrai que durant la campagne le prélèvement de la plus-value sera mis en question et que si d'aventure la loi passe les propriétaires risquent fort de passer à la question par la grâce de l'article 37. Le prélèvement de la plus-value peut faire l'objet d'aussi longs commentaires que ceux qui sont consacrés aux autres articles de la loi. Aussi on se bornera ici à faire quelques remarques qui sont autant de jalons susceptibles d'être développés.

a) Lors de la procédure de consultation, le prélèvement de la plus-value ne figure pas dans l'avant-projet. Le chef du département de justice et police, chargé de cette procédure, déclare que le principe est soumis à l'appréciation de plusieurs juristes qui n'ont pas encore rendu leur avis de droit. Il s'agit entre autres de M. Jean-François Aubert, Conseiller national neuchâtelois, qui constate que le principe de la plus-value ne fait aucune violence à la Constitution. Les cantons, les partis politiques et les associations n'ont ainsi pas eu le loisir de se déterminer sur le prélèvement de la plus-value. Devant le Conseil des Etats,

* les partisans de la suppression de l'article 37

M. Furgler constate que l'article concernant le prélèvement de la plus-value constitue une des dispositions les plus difficiles de la loi. Il signale d'autre part que cet article traite d'un objet absolument nouveau (wir betreten hier Neuland). L'important ici n'est pas de regretter l'absence de l'article 37 dans la procédure de consultation, compte tenu de son importance. Il s'agit simplement de souligner la tactique adoptée : Lors de la consultation, on escamote le problème en disant que la question est à l'étude. Dieu sait si les procédures de consultation sont inoffensives puisqu'il est rare qu'on en tienne compte. Néanmoins elles ont un certain écho dans l'opinion publique. Aussi faut-il jeter le voile sur cette institution le plus longtemps possible. Par ailleurs, on ne risque pas d'avoir d'autres avis que ceux des juristes consultés avec grand soin. Il s'avère cependant que le prélèvement de la plus-value est un des problèmes les plus épineux d'autant plus que le législateur progresse dans une "terra incognita". Cette tactique démontre entre autres choses que le Conseil fédéral et plus particulièrement le Département de justice et police ont une certitude toute relative quant à l'opportunité du prélèvement de la plus-value. Ils emploient de telles précautions qu'on peut se convaincre que pour eux aussi le prélèvement de la plus-value est une méchante mesure pour laquelle il faut ruser afin d'éviter un barrage définitif.

b) Le message du Conseil fédéral relève que "la disposition sur le prélèvement des plus-values fait pendant à celle qui concerne l'expropriation matérielle. Alors qu'une indemnité est accordée en cas d'expropriation matérielle en raison de préjudices particulièrement graves, ce sont, dans le prélèvement des plus-values, les avantages particuliers qui sont visés." Cette perspective ne peut que faire tressaillir de joie les propriétaires. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire les place dans l'alternative suivante : ou bien ils devront payer pour conserver la propriété de leur bien. Ou bien ils perdront la propriété de leur bien car ils seront placés dans une situation où les conditions d'une expropriation matérielle seront réalisées. Entre ces deux éventualités, il y en aura une troisième : celle de ne plus pouvoir utiliser son bien-fonds. Il suffit de rappeler à cet égard le contenu de l'article 29 mais aussi l'article 49 qui stipule que l'attribution de bien-fonds à la zone agricole, à la zone forestière ou au territoire sans affectation, ne constitue pas une expropriation matérielle.

Lorsqu'on prévoit que des plans d'affectation ou des mesures d'aménagement entraînent des plus-values importantes, la logique ou à défaut un moindre effort intellectuel voudraient qu'on se demande si d'autres mesures apportent des moins-values. Or le message du Conseil fédéral n'effleure même pas la question. Le propriétaire ne peut qu'obéir aux trois injonctions évoquées ci-dessus : payer pour jouir et utiliser son bien, ne pas jouir de son bien ou accepter l'expropriation. Le législateur - il faut lui rendre cette justice - s'est ému de ces conséquences

de la loi, particulièrement dures à l'égard de l'agriculture. Il n'a pas été dupe de la déclaration platonique contenue à l'alinéa 3 de l'article 59 du projet du Conseil fédéral où on disait simplement que la Confédération assurera par la voie de la législation spéciale une compensation économique en faveur de l'agriculture. En catastrophe, il a élaboré l'article 45 dont le titre marginal est "compensation économique et dédommagement". Cette disposition, même si elle donne naissance à un projet de loi, laisse un arrière-goût de promesse gratuite compte tenu de la situation des finances de la Confédération. D'autre part cette compensation de la moins-value ne constitue pas une indemnisation individuelle. Elle est générale et impersonnelle, donc sans garantie de toucher celui qui pourrait en avoir besoin alors que le prélèvement de la plus-value frappe lui le propriétaire. Le prélèvement de la plus-value sans mesure correspondante pour la moins-value est le commencement d'une injustice qui ira en s'aggravant.

c) L'article 45 du projet du Conseil fédéral cite comme exemple de plus-value une utilisation plus intensive du sol. Cet exemple illustre bien la vanité de l'institution. Lors de la conception de la loi, la haute conjoncture battait son plein. Elle n'engendrait dans l'esprit des auteurs de la loi que des profiteurs ou des spéculateurs. D'où cette rage de les attraper. Aujourd'hui, une utilisation plus intensive du sol a toutes les chances d'être un cadeau empoisonné pour le propriétaire. A quoi pourrait bien lui servir une utilisation plus intensive de sa parcelle s'il n'y a aucun besoin de construire ? En revanche il devrait payer une plus-value. On a élaboré une des institutions les plus importantes de la loi en se basant sur l'éphémère, soit sur une conjoncture qui est désormais révolue. La situation économique actuelle ne peut en aucun cas servir de justification au prélèvement de la plus-value.

Quant aux conséquences d'une telle institution, elles ne sont guère réjouissantes. M. Guisan en a parlé devant le Conseil des Etats en demandant préalablement si la plus-value a sa raison d'être : "Mais je ne peux pas me défendre du sentiment que celui qui profite sans son fait mais du fait de la puissance publique d'une plus-value doit, dans une certaine mesure, à la puissance publique une part du montant de son profit sous une forme ou sous une autre, peut-être même sous deux formes. Mais c'est d'autres motifs, avant tout pratiques, qui m'intéressent dans la plus-value, s'il n'y avait pas de plus-value il n'y aurait pas non plus de moins-value. Or je tiens beaucoup à la moins-value en faveur de ceux dont la valeur de la propriété est entamée par les mesures d'aménagement du territoire.

Mais alors, Monsieur le Conseiller fédéral, il y a encore quelque chose dans cette question de moins-value que je n'arrive pas tout à fait à comprendre et c'est pour cela que je serais heureux que nous en discutions dans la commission. La moins-value est prévue par le nouvel article 55bis du projet si je comprends bien.

Et c'est une moins-value collective qui ne va pas individuellement au propriétaire touché par les mesures d'aménagement du territoire mais globalement à la corporation économique touchée par ces mesures, en principe l'agriculture. Par contre, dans cet article 45, nous avons affaire à la perception individualisée de la plus-value. D'autre part, j'ai encore beaucoup de peine à comprendre comment on peut éviter que la perception de la plus-value n'aboutisse à une grave augmentation du prix des terrains. C'est un peu une sanction prise à l'égard de celui qui a la bonne fortune de s'enrichir, ce qui peut être discutable, d'où la raison de l'attraper. Mais malheureusement, pour des motifs pratiques, on ne le peut pas. Je me permettrai de comparer la plus-value à du mercure qui coule et va toujours plus vite; la plus-value aussi va toujours plus vite que l'autorité qui veut la saisir. Si on veut la saisir chez le vendeur, la plus-value court en avant, le vendeur la reporte sur son acheteur. On peut la saisir chez l'acheteur; celui-ci la reportera sur ses locataires. Ainsi, j'ai beaucoup de peine à me représenter pratiquement l'efficacité concrète de la plus-value qui court tout le temps devant celui qui veut l'attraper et qui en définitive, de démarche en démarche, ne fait qu'augmenter le prix du bien immobilier."

Titre troisième : coordination et surveillance

Article No 38. Collaboration et coordination

Lorsque les plans directeurs généraux ont des effets sur l'accomplissement de tâches incombant à la Confédération, les cantons les établissent en collaboration avec les autorités fédérales.

Les autorités fédérales coordonnent les travaux sur le plan intercantonal. Elles veillent en particulier à ce que les plans directeurs généraux forment un ensemble cohérent à l'échelon national et qu'ils soient conformes à l'article 1, 2e alinéa ainsi qu'aux autres principes de droit matériel que la Confédération établit pour l'aménagement du territoire.

Les autorités fédérales et les cantons frontaliers collaborent étroitement avec les autorités des pays limitrophes responsables de l'aménagement de leur territoire; les plans directeurs généraux des cantons et les plans sectoriels de la Confédération tiendront un juste compte des relations qui, en matière d'aménagement du territoire, doivent être faites entre les régions situées de part et d'autre de la frontière.

Projet

L'article 46 du projet du Conseil fédéral déclare :

¹ Dans la mesure où des intérêts de la Confédération sont touchés, les cantons collaborent avec les autorités fédérales à l'établissement des plans directeurs généraux.

² Les autorités fédérales coordonnent les travaux sur le plan intercantonal. Elles veillent en particulier à ce que les plans directeurs généraux forment un ensemble cohérent à l'échelon national et qu'ils soient conformes aux principes fondamentaux que la Confédération établit pour l'aménagement du territoire.

³ Les autorités fédérales et les cantons des régions frontalières collaborent étroitement avec les autorités étrangères auxquelles incombe l'aménagement des territoires voisins; les plans directeurs généraux des cantons et les plans spéciaux de la Confédération tiendront convenablement compte de la coordination qui s'impose en matière d'aménagement du territoire dans les régions situées de part et d'autre de la frontière.

Message

"En matière d'aménagement du territoire, la surveillance et la coordination sont des tâches importantes de la Confédération. Mais, comme nous l'avons déjà dit, il importe pour l'application

de toutes les parties du projet que la planification se fasse d'un commun accord entre la Confédération et les cantons. C'est pourquoi le titre de l'article ne parle pas seulement de la coordination, qui relève exclusivement de la Confédération, mais aussi de la collaboration. Selon le 1er alinéa, les cantons collaborent avec les autorités fédérales à l'élaboration des plans directeurs généraux, dans la mesure où des intérêts de la Confédération sont touchés. Ainsi sera assurée la coordination dans le sens vertical. Quant aux rapports intercantonaux, les autorités fédérales doivent veiller à ce que les plans directeurs généraux forment un ensemble cohérent (2e al. : coordination dans le sens horizontal). Le 3e alinéa règle la coordination avec les régions frontalières de l'étranger. Il appartient à la Confédération et aux cantons frontaliers d'assurer cette collaboration."

Législateur

Rien à signaler.

Observations

Cet article n'appelle pas grands commentaires. Il confirme la nette prédominance de la Confédération sur les cantons qu'on trouve de façon encore plus marquée à l'article suivant.

Article No 39. Approbation

Les plans directeurs généraux des cantons doivent être approuvés par le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral examine :

- a) si le plan est conforme au droit fédéral;
- b) s'il tient un juste compte des tâches de la Confédération;
- c) s'il est coordonné avec l'aménagement des cantons voisins et avec celui des régions voisines relevant d'Etats étrangers.

Projet

L'article 47 du projet du Conseil fédéral est rédigé de manière plus lapidaire. Le principe de l'approbation par le Conseil fédéral figure à l'alinéa 1. Quant à l'examen, il doit porter sur : la concordance avec le droit fédéral, la prise en considération des tâches de la Confédération, la coordination avec les cantons voisins et les régions frontalières de l'étranger.

Message

"Si aucune solution concertée ne peut être trouvée, la Confédération exercera son droit de surveillance quand nous aurons à approuver les plans directeurs généraux des cantons (1er al.). Notre pouvoir d'appréciation est limité. Selon le 2e alinéa, les plans ne peuvent être examinés que sous l'angle de la sauvegarde d'intérêts généraux ou d'intérêts de la Confédération. L'examen porte tout d'abord sur la concordance avec le droit fédéral: les principes fondamentaux visés à l'article 23 auront (à côté des dispositions de certaines lois spéciales ayant une influence sur l'aménagement) une importance particulière à ce propos. Enfin, la Confédération doit veiller à ce que ses propres tâches soient prises équitablement en considération et s'assurer que la coordination intercantonale ainsi que la coordination entre les cantons et les régions frontalières de l'étranger jouent convenablement."

Législateur

Le souci de rendre l'approbation du Conseil fédéral obligatoire résulte d'une proposition de la commission du Conseil national. Celle-ci a été approuvée sans aucune discussion. Au Conseil des Etats il en fut de même, à cette réserve près que l'on a décidé de parler de prise en considération équitable des tâches de la Confédération.

Observations

Il est erroné de croire que le pouvoir d'appréciation du Conseil fédéral sera limité. L'examen sera entrepris selon la conformité avec le droit fédéral. Or qu'est-ce que le droit fédéral ? Le droit fédéral est défini à

l'article 21 de la loi : sur la base des études concernant les possibilités de développement du pays dans le domaine de l'utilisation du sol et de l'occupation du territoire, la Confédération établit sous forme de lois d'autres principes de droit matériel sur l'aménagement du territoire. Dans son message, le Conseil fédéral déclare que dans le cadre des études et de la législation qui leur fera suite, la Confédération est habilitée à édicter des principes valables pour toute la Suisse, par exemple celui de la décentralisation combinée avec la concentration par région. Lorsque le Conseil fédéral examinera le plan directeur de l'urbanisation et des sites et qu'il constatera que le principe évoqué plus haut ou d'autres encore sont insuffisamment respectés à son gré, il pourra toujours refuser son approbation et renvoyer le plan au canton pour nouvelle étude. Une telle éventualité existe indiscutablement. La possibilité pour la Confédération de s'immiscer jusque dans les moindres détails de l'aménagement d'un canton est une réalité.

Cette atteinte à la souveraineté des cantons pourrait à la rigueur être admise en raison du fameux fédéralisme coopératif et si le Conseil fédéral n'examinait que la coordination avec les cantons ou avec les régions voisines relevant d'Etats étrangers. Mais dans le cadre de la présente loi, le Conseil fédéral examine la concordance entre ses propres conceptions du développement et celles d'un canton. Il a la possibilité de casser ces dernières pour imposer les conceptions de la Confédération. Cette compétence nouvelle est incompatible avec la souveraineté des cantons.

Les articles 40 à 42 n'appellent aucune observation particulière. Ils figurent ci-après pour mémoire.

Article No 40. Recherche, enseignement, formation

La Confédération encourage la recherche, l'enseignement et la formation en matière d'aménagement national, régional et local du territoire.

Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur la formation des spécialistes de l'aménagement du territoire; il peut fixer des exigences quant à l'exercice de la profession.

Article No 41. Directives techniques

Le Conseil fédéral établit des directives techniques sur l'aménagement national, régional et local du territoire.

Ces directives ont pour but, selon le message du Conseil fédéral, de permettre une présentation uniforme des plans directeurs afin de garantir la coordination nécessaire.

Article No 42. Subventions

La Confédération contribue aux frais d'aménagement du territoire par des subventions pouvant s'élever jusqu'à 50 pour cent de ces frais. Les subventions sont échelonnées selon la capacité financière des cantons.

Des subventions peuvent être accordées pour les dépenses suivantes :

- a) Etablissement des plans directeurs généraux;
- b) Etablissement des plans d'affectation;
- c) Travaux des groupes régionaux d'aménagement;
- f) Elaboration des conceptions de développement régional.

La subvention peut être augmentée à titre exceptionnel pour des tâches d'importance nationale ou intéressant plusieurs cantons.

Titre deuxième : Aide en matière d'équipement,
compensation et dédommagement

Article No 43. Equipement des territoires à urbaniser.

La Confédération encourage, dans les limites des plans directeurs généraux, l'équipement de terrains destinés à la construction dans le sens de la présente loi. Elle peut accorder, procurer ou cautionner des prêts aux cantons, aux communes et à d'autres collectivités de droit public, de même qu'à des institutions d'utilité publique afin de promouvoir en temps utile l'équipement au sens de la présente loi.

Ces prêts peuvent être accordés à un taux plus favorable que celui du marché ou sans intérêt; ils sont remboursables dès que l'équipement procure des avantages économiques directs ou indirects à l'emprunteur. Lorsque la Confédération procure ou cautionne des prêts, elle peut contribuer au service des intérêts. Le Conseil fédéral fixe les conditions et les charges.

Des prêts, des cautionnements et des contributions au service des intérêts peuvent être accordés aux fins suivantes :

- a. Construire des conduites d'approvisionnement en eau et en énergie de même que des conduites pour évacuer les eaux usées et des installations pour éliminer les déchets;
- b. Construire des routes et des chemins qui desserviront directement les zones à bâtir;
- c. Soutenir des entreprises de transports publics qui desserviront directement le territoire à équiper;
- d. Acquérir des terrains à titre préventif ou assurer la constitution de réserves de terrains en vue d'atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire.

Projet

L'article 53 du projet du Conseil fédéral parle des prêts qui sont accordés, procurés ou cautionnés, en vue d'atteindre les objectifs de la loi et non l'équipement au sens de la présente loi comme mentionné à l'alinéa 1 in fine. L'alinéa 3 de l'article 53 de la loi est identique à l'article 54 du projet du Conseil fédéral.

Message

"La Confédération encourage, dans les limites des plans directeurs généraux, l'équipement technique et communautaire des zones d'occupation. D'autres subventions d'équipement sont prévues dans la législation en vigueur et dans la législation future sur l'encouragement de la construction de logements. Ces subventions concernent, dans une mesure restreinte, l'équipement communautaire qui comprend encore d'autres instal-

lations (routes, entreprises de transports publics).

Entrant en considération comme bénéficiaires des prestations, les cantons, les communes, d'autres collectivités de droit public (groupes de planification régionale), ainsi que des institutions (privées) d'utilité publique (notamment des sociétés coopératives de construction). Ces subventions ne peuvent être versées à des particuliers.

La Confédération peut accorder des prêts, en procurer ou en cautionner. Les prêts procurés le seront par l'entremise des banques. Ils ne porteront pas d'intérêts ou ne porteront qu'un faible intérêt. Les mesures d'équipement visent à rendre disponible des terrains à bâtir qui ne sont pas encore utilisés; il s'agit donc du financement de mesures préliminaires. Les prêts sont remboursables dès que l'équipement technique ou communautaire procure des avantages économiques directs ou indirects à l'emprunteur. Il nous appartiendra de fixer les conditions et les charges. Il conviendra en particulier de fixer la date à laquelle le prêt devra être remboursé au plus tard. Dans l'exécution, il y aura lieu en outre de veiller à coordonner cette aide avec les mesures de la législation spéciale (p. ex. l'aide accordée aux entreprises de transports publics en vertu de la loi sur les chemins de fer)."

Législateur

Rien à signaler

Observations

Cet article, comme les suivants, constitue en quelque sorte un hymne à l'enthousiasme qui devra présider à la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire. Mais il ne va pas au-delà. Il est exclu en effet que la Confédération puisse, dans les circonstances actuelles et vraisemblablement pendant quelques années encore, donner suite à ce programme de subventionnement.

Cette situation aura pour effet que seules les dispositions théoriques (établissement des plans directeurs généraux, études, etc.) et les mesures conservatoires (interdiction de construire dans les zones protégées ou dans les zones en cours d'aménagement) seront appliquées. Ainsi la loi sur l'aménagement du territoire servira principalement à bloquer ou tout au moins à entraver le développement économique.

Cet article fait double emploi avec les articles 12 à 20 de la loi fédérale sur l'encouragement et l'accession à la propriété de logements qui traitent de l'aide en matière d'équipement. Est-il convenable de parler dans deux lois différentes des subventions qui pourront être accordées aux organismes s'occupant de la construction de logements d'utilité publique ? Manifestement pas,

à moins que la Confédération cherche à assurer dorénavant le développement dans le domaine de la construction uniquement à l'aide d'organismes d'utilité publique. Toutefois une telle hypothèse est directement contrecarrée par les faits puisque la Confédération n'a pas d'argent.

Plutôt que prévoir l'octroi de subventions avec l'argent qu'ils n'ont pas, le Conseil fédéral et les Chambres auraient agi avec plus de sérieux s'ils avaient prévu quelque part une disposition relative à l'établissement d'un budget de l'aménagement du territoire ou si cela n'était pas possible, par quels moyens les principales dépenses de l'aménagement seraient couvertes. Or nulle part on trouve semblable disposition. Par conséquent, on doit admettre que la loi sur l'aménagement du territoire n'est qu'un édifice de papier car ni son coût, ni les moyens de financement ne sont évoqués.

Article No 44. Autres subventions

Lorsque la Confédération alloue d'autres subventions en faveur de mesures importantes pour l'aménagement du territoire, elle peut exiger que ces mesures soient conformes aux plans directeurs généraux.

Projet

L'article 44 de la loi est quasiment identique à l'article 55 du projet du Conseil fédéral.

Message

"Cet article traite de l'octroi d'autres subventions pour des mesures qui influent sur l'aménagement. Il s'agit de subventions qui ne sont pas versées en application de la loi sur l'aménagement du territoire, mais le sont en vertu d'autres dispositions du droit fédéral jouant aussi un rôle sur ce plan. Cette disposition a notamment de l'importance en ce qui concerne la législation agricole. Il convient de souligner que la seule condition exigée en l'occurrence est la concordance avec les plans directeurs généraux."

Législateur

Rien à signaler.

Observations

La Confédération dispose d'une forte influence sur l'établissement des plans directeurs généraux (cf Observations sous article 39). Par conséquent, lorsqu'elle alloue - si elle peut - des subventions pour des mesures importantes pour l'aménagement du territoire (par exemple subventions pour le développement des régions de montagne), elle ne le fera que si ces subventions sont conformes à ses propres concepts. L'article permet une fois de plus de soumettre les cantons aux principes que la Confédération aura retenu en matière d'aménagement.

Article No 45. Compensation économique et dédommagement

La Confédération assurera par la voie de la législation spéciale une compensation économique en faveur de l'agriculture et de la sylviculture à titre de dédommagement pour les charges et les prestations qui contribuent à réaliser l'aménagement du territoire.

De la même façon une compensation sera allouée en faveur de territoires dont le développement est freiné par des mesures d'aménagement du territoire et qui ne présentent pas déjà un degré de développement économique suffisant.

La Confédération peut indemniser les collectivités et les exploitants dont les territoires ou les biens-fonds sont mis à contribution de façon intolérable par les fonctions de délaissement et de protection. Elle peut faire dépendre l'indemnisation de prestations équitables des cantons ou des communes intéressées, au besoin de prestations de la part des exploitants.

Projet

Cet article découle dans une certaine mesure de l'article 59, 3e et 4e alinéas du projet du Conseil fédéral :

Article 59

³ La Confédération assurera par la voie de la législation spéciale une compensation économique en faveur de l'agriculture.

⁴ La Confédération peut indemniser les collectivités et les exploitants dont le territoire ou les biens-fonds sont affectés aux zones de détente. Elle peut faire dépendre l'indemnisation de prestations équitables des cantons ou des communes intéressées, au besoin aussi de prestations des exploitants.

Message

"L'article 59, 3e alinéa prévoit en outre que la Confédération assurera, par la voie de la législation spéciale, une compensation économique en faveur de l'agriculture. C'est à dessein que la loi n'a pas réglé les modalités de cette compensation. Le projet de loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne entre dans le cadre de cette mesure. On peut aussi penser à des réglementations générales, par exemple à l'institution d'un fonds de compensation destiné à financer l'équipement agricole ou dans le sens de paiements compensatoires directs. Il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit ici, non du retrait d'un droit, mais de la privation d'une possibilité d'utilisation, qui n'est ni une expropriation formelle, ni une expropriation matérielle.

L'article 59, 4e alinéa (du projet du Conseil fédéral), prévoit déjà, à titre de compensation spéciale, le versement d'indemnités aux collectivités et aux exploitants (propriétaires, fermiers) dont le territoire ou les biens-fonds sont affectés aux zones de détente. Il faut admettre que ces zones pourront comporter

d'autres modes d'utilisation, de sorte que, la cas échéant, leur utilisation fondamentale sera compromise. La Confédération pourra verser des indemnités si cet état de choses cause des dommages. Elle peut faire dépendre le versement de ces indemnités de prestations équitables des cantons, des communes ou des exploitants (p. ex. construction de chemins, de clôtures, de places de stationnement)."

Législateur

Les discussions sur cet article tant devant le Conseil des Etats que devant le Conseil national furent extrêmement longues. Il serait fastidieux d'en rapporter ici tous les détails. Ce qu'il importe de savoir c'est que l'article 45 résulte d'une proposition de la commission du Conseil des Etats. De nombreuses propositions, notamment celle visant à la création d'un fonds de compensation, furent écartées. Par rapport à la proposition de la commission du Conseil des Etats, l'article 45 prévoit des mesures de compensation aussi bien pour l'agriculture que la sylviculture. A l'alinéa 3, il peut s'agir d'indemnité pour la fonction de délasserment et de protection. Le Conseil des Etats n'avait retenu que le délasserment.

Observations

Dès le moment où le référendum sur la loi fédérale concernant l'aménagement du territoire est annoncé, dès le moment où ce référendum a reçu l'appui de nombreux milieux agricoles, l'article 45 devient dans une certaine mesure, l'article-miracle qui supprimera l'hostilité de ces mêmes milieux à la nouvelle loi. Pour se convaincre de cette réalité, il suffit de constater que le Conseil fédéral a reporté au mois de juin 1976 la votation populaire afin, comme il l'a déclaré aux représentants de certaines associations agricoles, de mettre ce délai à profit pour élaborer un projet de loi découlant de l'article 45.

Une commission d'experts a élaboré à fin 1975 - début 1976 un modèle de mesures fédérales de compensation destinées à l'agriculture. Cette manière de faire est révélatrice de certaines méthodes. Non sans paradoxe, la Confédération entend introduire une loi de planification concernant l'aménagement. Elle recourt pour cela à une série de combines qui découlent des plus pures opportunités. L'article 45 a été pratiquement forgé de toutes pièces par le législateur. Le Conseil fédéral s'en sert maintenant comme de l'arme la plus sûre pour emporter l'adhésion populaire. Qu'on ne vienne pas nous dire que cette manière d'agir est une illustration de la maxime "gouverner, c'est l'art du possible". Il faut au contraire souligner que dans son édifice législatif sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral, s'il a saisi l'occasion

d'introduire la perception de la plus-value, il n'a en revanche accordé qu'une portion congrue à la compensation en abordant uniquement le problème dans deux alinéas de l'article 59 du projet. S'il a admis la plus-value, il a en revanche nié qu'il puisse y avoir moins-value, selon le principe qu'il n'y a pas d'aménagement du territoire sans atteinte à la propriété. Il a fallu l'émoi des Chambres fédérales et plus particulièrement du Conseil des Etats pour pousser la réflexion de manière plus approfondie. Il en est résulté l'article 45, élaboré dans la hâte et la confusion, qui devient aujourd'hui l'article-clef de la loi. Or les faits prouvent abondamment que cet article 45, par la façon dont il a été élaboré, est un corps étranger à la loi. C'est une disposition qui outrepassa la systématique de la loi et surtout les intentions des auteurs du projet qui n'accordaient à la compensation qu'un rôle extrêmement mineur, voire nul. On aurait tort dans ces conditions de croire aux balivernes que l'on agite à propos de l'article 45 à l'intention des agriculteurs. A supposer que la Confédération eût de l'argent, l'article 45 servirait d'étrier pour mettre la loi et les aménagistes en selle, puis ensuite ce serait adieu aux mesures de compensation destinées à l'agriculture et à la sylviculture !

Article No 46. Retrait des subventions, prêts et cautionnements

Les autorités fédérales peuvent retirer, annuler ou dénoncer les subventions, prêts et cautionnements promis ou versés en vertu de la présente loi, si le bénéficiaire n'observe pas les plans directeurs généraux ou prend des mesures contraires aux objectifs de l'aménagement du territoire tels qu'ils sont définis dans la présente loi ou dans la législation spéciale de la Confédération.

Projet

L'article 56 du projet du Conseil fédéral parle de "canton" en lieu et place de bénéficiaire et ne mentionne pas la possibilité de "dénoncer". Pour le reste les deux textes sont identiques.

Message

"Cet article prévoit le retrait des subventions, des prêts et des cautionnements accordés en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire, si le canton n'observe pas les plans directeurs généraux ou prend d'autres mesures contraires aux objectifs de l'aménagement du territoire. Cette disposition a exclusivement un caractère de sanction. Elle ne touche pas les modifications des plans directeurs cantonaux décidées au cours d'une procédure ordinaire. Les litiges peuvent être portés devant le Tribunal fédéral par la voie de l'action de droit administratif."

Législateur

Rien à signaler.

Observations

A l'aide de cette précaution, la Confédération - si le besoin s'en fait encore sentir - est assurée de pouvoir faire triompher ses conceptions. Les cantons seront dans une complète dépendance : les plans directeurs généraux seront approuvés par le Conseil fédéral (1ère dépendance), l'exécution de ces plans pourra être subventionnée (2ème dépendance); si le canton ou la commune ne respectent pas scrupuleusement le plan directeur, la subvention sera retirée (3ème dépendance).

Quatrième partie :

Expropriation, restriction équivalant à l'expropriation, indemnisation

Article No 47. Droit applicable

L'expropriation au sens formel ou matériel, découlant de l'application de la présente loi, est réglée par la législation cantonale, à moins que le droit fédéral ne soit applicable en vertu de dispositions particulières.

Les dispositions du présent titre s'appliquent également en cas d'expropriation réglée par le droit cantonal.

Projet

L'article 57 du projet du Conseil fédéral se bornait à déclarer que "l'expropriation au sens formel ou matériel est réglée par la législation cantonale ou fédérale".

Message

Rien à signaler.

Législateur

Le version de l'article 47 résulte d'une proposition de la Commission du Conseil des Etats.

Observations

Cette priorité du droit cantonal est en elle-même opportune même si certaines lois cantonales sur l'expropriation sont plus incisives que la législation fédérale. Mais l'article 47 réserve l'application du droit fédéral, de sorte que là encore la prépondérance de la Confédération est assurée. Il est à prévoir au surplus que les lois cantonales et la loi fédérale s'entraîneront réciproquement dans des restrictions de plus en plus graves à l'égard de la propriété.

Article No 48. Définition

Est assimilée à l'expropriation toute mesure qui interdit ou rend impossible ou particulièrement difficile l'emploi actuel de biens-fonds ou leur utilisation très probable dans un proche avenir, à condition que ceux-ci se prêtent à cet usage et que l'atteinte apparaisse comme particulièrement grave en soi ou, sinon, que quelques propriétaires soient lésés gravement et d'une manière disproportionnée comparativement à d'autres propriétaires placés dans une situation analogue.

Est considérée en particulier comme expropriation matérielle une interdiction durable de construire sur des terrains attribués à une zone à bâtir, équipée et se prêtant à la construction.

Les restrictions de la propriété ordonnée en vertu de mesures de police ne sont pas des expropriations matérielles.

Projet

Le projet du Conseil fédéral ne mentionne pas "à condition que ceux-ci se prêtent à cet usage". Les alinéas 2 et 3 de l'article 48 sont pratiquement identiques au projet. La version définitive de l'article a subi plusieurs améliorations rédactionnelles.

Message

"comme son titre marginal l'indique, cet article définit la notion de l'expropriation matérielle conformément à la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral (cf. notamment ATF 89 I 385; 91 I 338; 93 I 342; 96 I 126; 96 I 357). La fixation légale de cette notion permettra aux collectivités publiques de mieux évoluer la portée financière de leurs mesures d'aménagement. Le propriétaire foncier obtient de son côté, une meilleure garantie que les cas seront traités d'une manière uniforme.

Le 2e alinéa cite un cas typique d'application. La citation de ces cas particuliers ne permet pas de conclure que toute restriction moins forte de la propriété ne serait pas une expropriation matérielle.

Le 3e alinéa dispose que les restrictions de police de la propriété ne sont pas des expropriations matérielles. L'interdiction de dresser une paroi d'affichage le long d'un bien-fonds ne crée donc pas d'obligation d'indemniser. Cette disposition est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 96 I 128; 96 I 357 c.)"

Législateur

Devant le Conseil national, les rapporteurs ont expliqué qu'ils avaient finalement retenu la solution qui consiste à codifier à l'alinéa 1 la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cette formule présente toute la clarté et toute la sécurité nécessaires. Elle renseigne sur les restrictions à la propriété qui sont admises et surtout dans quelles conditions le propriétaire a droit à une indemnité.

Concernant l'alinéa 3, le Conseiller national Bonnard a montré

que dans certains cas, les plans d'alignement pouvaient rendre une parcelle inconstructible. Que se passe-t-il ? Le rapporteur de langue française a constaté que le risque existe. Il a ajouté que pour y remédier, le Conseil des Etats devrait ajouter à la fin de l'alinéa 3 l'expression sous réserve des articles 48 et 49. Le Conseil des Etats n'a rien ajouté.

Observations

Qu'est-ce que c'est que ce législateur qui reconnaît l'existence des problèmes et qui ne les résoud pas ? Lorsqu'une mesure prise en vertu de la police des constructions rend une parcelle inconstructible, il faudrait admettre qu'il n'y a pas expropriation ? Une telle éventualité est la négation même du droit de propriété. Le rapporteur de langue française a pris conscience de la gravité du problème puisqu'il a invité le Conseil des Etats à le régler. Mais le Conseil des Etats n'a rien fait, de sorte qu'il est impossible d'admettre une inéquité aussi criante.

Quant à la codification de la jurisprudence du Tribunal fédéral retenue à l'alinéa 1, elle ne constitue nullement un avantage. En effet certaines des notions retenues sont floues : qu'est-ce qu'un emploi particulièrement difficile du bien-fonds, une atteinte particulièrement grave, une lésion grave et disproportionnée ? D'autre part, certains députés ont relevé à juste titre "qu'il valait mieux laisser certaines libertés au Tribunal fédéral pour ne pas figer aujourd'hui ce qui avait été décidé". (M. Copt).

D'une façon générale, cet article 48 n'est nullement indispensable dans une loi sur l'aménagement du territoire. Il appartient au pouvoir judiciaire de déterminer sur la base de législation adéquate quand il y a expropriation.

Article No 49. Cas d'application

L'attribution de biens-fonds à la zone agricole, à la zone forestière ou au territoire sans affectation dans les limites des plans d'affectation ne constitue pas une expropriation matérielle.

Sont réservés les cas particuliers dans lesquels en raison de circonstances spéciales, cette attribution constitue une expropriation matérielle.

Projet

L'article 59 du projet du Conseil fédéral comprend deux alinéas supplémentaires :

La Confédération assurera par la voie de la législation spéciale une compensation économique en faveur de l'agriculture.

La Confédération peut indemniser les collectivités et les exploitants dont le territoire ou les biens-fonds sont affectés aux zones de détente. Elle peut faire dépendre l'indemnisation de prestations équitables des cantons ou des communes intéressées, au besoin aussi de prestations des exploitants.

Ces deux alinéas ont plus ou moins été repris dans l'article 45 de la loi (voir plus haut).

Message

"L'article 49 clarifie la situation. Il découle de la notion de l'expropriation matérielle, telle qu'elle est définie à l'article précédent ainsi que dans la jurisprudence du Tribunal fédéral. On ne saurait protéger une autre utilisation possible du biens-fonds que dans la mesure où les circonstances permettent de l'envisager dans un proche avenir avec un haut degré de probabilité (ATF 91 I 339 ; 96 I 357). Cette condition n'est pas remplie pour les terres attribuées à la zone agricole, à la zone forestière ou à la zone sans affectation spéciale, car la zone d'occupation ne doit comprendre que les surfaces qui seront nécessaires à une occupation ordonnée au cours des vingt à vingt-cinq prochaines années. Le principe de la non-indemnisation est d'autant plus supportable que la zone agricole est créée avant tout dans l'intérêt de l'agriculture. Les paysans qui entendent aussi exercer leur métier à l'avenir sont intéressés au premier chef à ce que leur terres soient attribuées à cette zone. De cette façon, elles sont soustraites à la spéculation.

La disposition est assortie d'une réserve visant à atténuer les rigueurs qui pourraient résulter de son application. Si, dans un cas particulier, des circonstances spéciales justifient une expropriation matérielle, le propriétaire en cause sera indemnisé."

Législateur

La commission du Conseil des Etats a biffé les alinéas 3 et 4 du projet du Conseil fédéral. La commission du Conseil national a amélioré la rédaction de l'alinéa 2. Le rapporteur de langue française a précisé que l'article fait allusion à la zone et non

au territoire. Cette distinction permet d'observer que la zone découle du plan d'affectation et que cette dernière est obligatoire pour le propriétaire concerné.

Observations

La compensation prévue à l'article 45 est allouée globalement à l'agriculture, à la sylviculture et aux territoires dont le développement est freiné par l'aménagement. Ce n'est que si des territoires sont mis à contribution de façon intolérable par les fonctions de délaçement et de protection que les collectivités et les exploitants pourront être indemnisés. Il n'y a donc pas de dédommagement personnel sauf grave exception. A l'article 49, l'obligation d'affecter une parcelle à la zone agricole existe pour chaque propriétaire concerné sans droit quelconque à une indemnité. Il y a illogisme : d'une part on pénalise le propriétaire au moyen de la classification en zone agricole et d'autre part on veut dédommager d'une manière générale seulement les secteurs économiques touchés par la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire. Les auteurs du projet de loi sont conscients des conséquences excessives de cette mesure qui s'apparente, en partie tout au moins à la confiscation puisqu'ils réservent des cas particuliers en raison de circonstances spéciales. Le législateur est complice de cet excès puisqu'il escamote la discussion sur la portée réelle de cet article et qu'il ne dit mot sur ce que pourraient être les cas particuliers en raison de circonstances spéciales. On rétorquera que l'article 45 enlève toute valeur à cette remarque puisqu'il prévoit la compensation. Mais encore une fois cette compensation est générale à de rares exceptions près, tandis que l'affectation en zone agricole ou à d'autres zones est obligatoire et personnelle.

La compensation de l'affectation en zone agricole est un problème-clef de toute loi sur l'aménagement du territoire. Or il n'est résolu qu'à moitié dans la loi du 4 octobre 1974. On veut bien créer une sorte de compensation mais il ne faut pas qu'elle soit trop généreuse. C'est pourquoi on explicitera cette compensation dans une future loi. L'essentiel est ailleurs : il faut consacrer une fois pour toutes le principe selon lequel l'affectation ne donne pas droit à une indemnité. Ce principe est affirmé sans ménagement (c'est le cas de le dire) à l'alinéa 1 de l'article 49. Pour atténuer la brutalité de cette proclamation, on fait semblant d'apporter une atténuation à l'alinéa 2 en disant que les cas particuliers en raison de circonstances spéciales sont réservés. Mais cette soi-disant réserve n'est que faux-semblant car on ne sait pas du tout ce que sont les cas particuliers en raison des circonstances spéciales. Une fois encore, on constate que les techniciens ont fait trompher leur point de vue : pour faire de l'aménagement du territoire, il faut battre en brèche le principe de l'indemnisation pleine et entière. L'article 49 y parvient en dépit du fait que le problème existe.

Article No 50. Date déterminante

Les biens-fonds expropriés sont évalués, en cas d'expropriation formelle, à leur valeur à la date de l'audience de conciliation ou d'estimation de première instance ou, en cas d'expropriation matérielle, à leur valeur à la date de l'entrée en vigueur de la restriction de la propriété.

Les propriétaires seront avisés de cette date individuellement ou par publication.

Projet

L'article 50 de la loi correspond, sous réserve de quelques modifications rédactionnelles, à l'article 60 du projet du Conseil fédéral.

Message

"La date déterminante pour fixer la valeur est soit celle de l'audience d'estimation ou de conciliation en première instance (en cas d'expropriation formelle), soit le moment de l'entrée en vigueur de la restriction de la propriété (en cas d'expropriation matérielle). En matière d'expropriation formelle, cette réglementation correspond au nouvel article 19bis de la loi du 18 mars 1971 modifiant la loi sur l'expropriation, et elle tient aussi compte des réglementations cantonales selon lesquelles c'est la date de l'audience d'estimation de première instance qui est déterminante. Quant à l'expropriation matérielle, cette réglementation concorde avec la jurisprudence du Tribunal fédéral, ainsi qu'avec la solution adoptée par diverses législations cantonales (ATF 93 I 144). Conformément au 2e alinéa, les propriétaires doivent être avisés de cette date, individuellement ou par publication".

Législateur

Les améliorations rédactionnelles de l'alinéa 1 proviennent de la commission du Conseil national. Le Conseiller national Weber-Arbon demandait qu'en cas d'expropriation matérielle, la date déterminante est le moment où la restriction est décidée. Cette proposition a été rejetée.

Observations

L'article 19bis de la loi fédérale du 18 mars 1971 modifiant la loi sur l'expropriation introduit un critère légal pour la fixation de la date déterminante alors que jusqu'en 1971 cette fixation était laissée à la jurisprudence qui avait retenu comme critère la date où la commission d'estimation a statué (ATF 89 I p. 343). Ce choix s'accommode le mieux, selon le Tribunal fédéral, au principe de l'indemnisation pleine et entière. En effet le moment où la commission a statué est le plus proche du paiement de l'indemnité. Les auteurs de la modification de la loi fédérale ont jugé cette jurisprudence trop favorable aux propriétaires, surtout dans la mesure où les expropriations doivent augmenter (pour les grandes régies fédérales par exemple). Aussi ont-ils retenu le jour de l'audience de conciliation comme date déterminante pour fixer l'indemnité. Cette innovation, décidée à la dernière minute dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'expropriation et sur laquelle le Conseil fédéral

n'a pas eu l'occasion de se prononcer (BCN 1970 p. 783), a fait tache d'huile dans plusieurs législations cantonales. Pour contraindre les cantons qui ont montré quelques réticence, on a repris dans la loi sur l'aménagement du territoire le critère de l'article 19bis de la loi fédérale sur l'expropriation. De cette manière, tous les propriétaires sont mis sur le même pied, peu importe que la législation de leur canton ait été modifiée ou non.

Le principe de "la juste indemnité" figurant à l'article 22ter alinéa 3 de la Constitution est battu en brèche. La jurisprudence a pris soin de garantir les droits de l'exproprié en prenant pour date déterminante le jour où la commission d'estimation statue. Désormais il convient de prendre en considération une date plus éloignée du moment du paiement de l'indemnité, de manière à empêcher que le propriétaire puisse compenser la dévaluation de l'argent entre le moment où la procédure d'expropriation commence et le moment où l'indemnité est payée.

Il se confirme ainsi que les auteurs du projet de loi réussissent brillamment à faire triompher leur point de vue : il n'y a pas d'aménagement sans restrictions à la propriété. Mais si ces restrictions entraînent de nombreuses possibilités d'indemnité pleine et entière, alors il n'est pas possible de mettre en oeuvre l'aménagement du territoire. Par conséquent, il faut restreindre au maximum les possibilités d'indemnité. L'article 50 permet d'atteindre cet objectif.

Article No 51. Détermination de la valeur

Les indemnités sont fixées sur la base de la valeur vénale des biens-fonds. Les indemnités pour inconvénients sont réservées.

Projet

Le projet du Conseil fédéral contient un deuxième alinéa : "En règle générale la valeur de remplacement n'est pas déterminante".

Message

A l'appui de l'alinéa 2 du projet du Conseil fédéral, le message cite un arrêt du Tribunal fédéral dans ATF 92 I p. 479.

Léislateur

Une bataille sévère s'engage au Conseil des Etats entre M. Grosjean qui veut substituer l'expression "sur la base de la valeur d'achat" à la notion de valeur vénale, M. Heimann qui lui préfère parler de "valeur de placement" (Anlagewert) à la place de valeur vénale et le reste du Conseil emmené par le président de la commission M. Bodenmann et M. Guisan qui appuient le Conseil fédéral. Au vote c'est la version du Conseil fédéral qui l'emporte (valeur vénale) tandis que l'alinéa 2 est biffé. Devant le Conseil national, M. Nauer propose la valeur de rendement plutôt que la valeur vénale ou à la rigueur la valeur vénale uniquement en cas d'expropriation formelle. Cette proposition est également rejetée.

Observations

Il faut relever les tentatives faites devant le Conseil des Etats et plus timidement devant le Conseil national d'imposer une autre valeur que la valeur vénale pour fixer les indemnités. C'est avant tout pour éviter aux collectivités publiques d'avoir à payer des indemnités trop importantes que de telles propositions ont été formulées. On ne s'est jamais demandé si en mettant en oeuvre l'aménagement du territoire de manière raisonnable, on éviterait aussi aux collectivités publiques des réclamations trop importantes. On a préféré chercher à limiter encore un peu plus le droit de propriété pour faciliter la réalisation d'un aménagement sophistiqué du territoire.

Dans la mesure où on définit de façon restrictive la notion d'expropriation, dans la mesure où on retient une date déterminante pour évaluer la valeur du bien-fonds exproprié (date très éloignée du moment du paiement de l'indemnité), il eût été surprenant qu'on retienne autre chose que la valeur vénale pour fixer l'indemnité. On a déjà singulièrement restreint la possibilité pour le propriétaire d'obtenir une valeur de remplacement. Il ne faudrait pas en plus qu'il obtienne autre chose que la valeur vénale.

Ces tentatives sont révélatrices de la tendance qui veut que pour faire un bon aménagement du territoire il faut restreindre au maximum les possibilités d'obtenir une indemnité et le montant de l'indemnité elle-même.

Article No 52. Statistique

Pour donner une meilleure vue d'ensemble sur le marché immobilier, la Confédération et les cantons procèdent en commun à des études sur les transferts effectifs et les prix des terrains et en publient périodiquement les résultats.

Projet

Le projet du Conseil fédéral contient un article où pointe plus que le bout de l'oreille des spécialistes de l'aménagement.

"Pour donner une meilleure vue d'ensemble sur le marché immobilier, les cantons annoncent périodiquement les mutations au Bureau fédéral de statistiques, qui publie des statistiques."

Message

Le message du Conseil fédéral précise que "cette statistique permettra aux intéressés d'avoir une meilleure vue d'ensemble du marché immobilier."

Législateur

La commission du Conseil des Etats introduit la collaboration Confédération - cantons. Elle adopte d'autre part une formule souple pour tenir compte du fait que le Registre foncier fédéral n'est pas introduit partout. Elle biffe la référence aux transferts effectifs. La commission du Conseil national suivie par le plénum a réintroduit cette notion.

Observations

Le projet du Conseil fédéral dit clairement ce qui se passera dans ce domaine de la statistique : le Bureau fédéral publiera les renseignements qu'il aura obtenu des cantons. Le législateur a voulu faire preuve de nuance, sauver en quelque sorte la façade lézardée du fédéralisme en disant que les cantons et la Confédération procéderont en commun. En fait cette expression vague signifie que le Bureau fédéral de statistiques s'occupera du problème.

Cette différence entre le texte du projet du Conseil fédéral et la version du législateur est révélatrice de la conception de l'ensemble de la loi : même avec ces ornements qui consistent à dire que les cantons et la Confédération collaboreront sur ceci ou cela ou que la Confédération consultera les cantons sur tel ou tel objet, il n'en demeure pas moins que la loi est centralisatrice car elle a été conçue sous cet angle. L'oubli des auteurs du projet du Conseil fédéral à propos de cet article sur la statistique en apporte la preuve.

A qui doivent servir les statistiques ? Aux intéressés répond le message du Conseil fédéral. Qui sont les intéressés ? On l'ignore. Les statistiques doivent servir à donner une meilleure vue d'ensemble du marché immobilier. Pourquoi faut-il avoir une meilleure vue d'ensemble du marché immobilier ? On ne le dit nulle part. A première vue c'est pour bénéficier d'éléments comparatifs en vue de fixer les indemnités. Mais d'une manière générale cette statistique permettra de contrôler encore mieux le marché immobilier.

Article No 53. Débiteur de l'indemnité

Les indemnités d'expropriation formelle ou matérielle sont dues par la collectivité qui a pris la mesure d'où résulte l'obligation d'indemniser.

La Confédération peut contribuer à de telles indemnités en appliquant l'article 42 par analogie.

Projet

Le projet du Conseil fédéral contenait un alinéa 2 supplémentaire disant que "l'indemnité peut être exigée dès le moment déterminant pour la fixation de la valeur du bien-fonds".

Message

Rien à signaler.

Législateur

La Commission du Conseil national a proposé de biffer l'alinéa 2 et de le reprendre dans l'article suivant.

Observations

Le principe figurant à l'alinéa 1 va de soi. L'allusion à l'article 42 permet à la Confédération d'accorder des subventions pour financer les indemnités. Cette éventualité renforce encore la dépendance des cantons en matière d'aménagement du territoire : la Confédération ne subventionnera le paiement des indemnités que si le canton se conforme aux conceptions directrices de la Confédération.

Article No 54. Echéance, prescription et intérêts en cas d'expropriation matérielle

En cas d'expropriation matérielle, l'indemnité peut être réclamée dès la date déterminante pour la fixation de la valeur du bien-fonds.

L'action du propriétaire se prescrit par dix ans dès l'entrée en vigueur de la restriction de la propriété.

L'indemnité porte intérêt du jour où l'ayant-droit l'a réclamée.

Projet

Un article semblable à l'article 54 ne figure pas dans le projet du Conseil fédéral.

Message

Néant.

Législateur

Devant le Conseil des Etats, M. Grosjean propose que l'action du propriétaire se prescrit par cinq ans. M. Amstad signale qu'un délai de dix ans serait plus approprié. M. Furgler déclare que c'est une question de mesures. Il cite un arrêt du Tribunal fédéral (97 I p. 624 et ss) où le délai de dix ans est retenu. Finalement M. Grosjean fait triompher son point de vue devant le Conseil des Etats. Devant le Conseil national, la commission reporte le délai à dix ans et reprend l'alinéa 2 de l'article 63 du projet du Conseil fédéral (voir article précédent 53 ci-dessus) sans préciser s'il s'agit d'expropriation formelle ou matérielle. M. Bonnard observe que cette disposition ne peut s'appliquer qu'à l'expropriation formelle. Tant les rapporteurs que le porte-parole du Conseil fédéral répondent de manière empruntée. Finalement on ne retiendra dans l'article 54 que l'hypothèse de l'expropriation matérielle. Concernant le moment déterminant pour le calcul de l'intérêt (article 54, alinéa 3), il va sans dire que cette règle ne s'applique également qu'à l'expropriation matérielle.

Observations

Le législateur décide donc d'introduire une telle disposition dans la loi. Les débats devant les Chambres sont révélateurs de cette sourde méfiance qui se manifeste à l'égard de l'administré. Il faut à tout prix que la collectivité soit le plus largement possible assurée contre les réclamations provenant de propriétaires. Aussi plus le délai durant lequel le propriétaire pourra formuler sa prétention est court, mieux cela vaudra. C'est pourquoi certains députés ont proposé primitivement un délai de prescription de cinq ans. Quant au moment déterminant pour réclamer les intérêts, la solution retenue est défavorable aux propriétaires. Elle est par ailleurs nettement moins favorable que les solutions retenues dans plusieurs droits cantonaux.

Article No 55. Annotation

Les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier d'indemnités dues par suite de restrictions de la propriété.

La validité de ces prescriptions est subordonnée à leur approbation par le Conseil fédéral.

Projet

Un article semblable à l'article 55 ne figure pas dans le projet du Conseil fédéral.

Message

Rien à signaler.

Législateur

Devant le Conseil des Etats, M. Grosjean propose que toute indemnité versée par suite d'expropriation matérielle ou de restrictions peut faire l'objet d'une mention au registre foncier. La commission du Conseil national propose que seules les indemnités pour restrictions puissent faire l'objet de mention au registre foncier à la condition que le Conseil fédéral approuve le contenu des mesures cantonales.

Observations

La proposition de M. Grosjean est logique : il est normal qu'il existe quelque part une preuve de l'indemnisation.

Cinquième partie : Organisation

Le projet du Conseil fédéral est très détaillé non seulement il comprend des articles sur la création des offices cantonaux et de l'office fédéral de l'aménagement du territoire, mais également deux dispositions sur un Conseil de l'aménagement du territoire (tâches et organisation). Le législateur s'est débarrassé de ce qu'un Conseiller aux Etats a appelé la "Conseillomanie" pour lui substituer l'obligation faite au Conseil fédéral de renseigner les Chambres tous les deux ans sur l'exécution de l'aménagement du territoire. Il faut saluer positivement cette élimination des experts qui, dans le cadre de l'application de la loi, se sont réservés une place de choix. Pour le reste les articles 56 à 58 n'appellent pas de remarques particulières.

Article No 56. Offices cantonaux

Les cantons créent pour leur territoire un office de l'aménagement du territoire et en définissent les tâches et les attributions.

Article No 57. Office de l'aménagement du territoire

La Confédération crée un office de l'aménagement du territoire.

Cet office est chargé d'appliquer la présente loi dans la mesure où cette application est du ressort de la Confédération et n'incombe pas à d'autres services fédéraux en vertu de lois spéciales.

L'office coordonne, dans les limites de la présente loi, toutes les activités de l'administration fédérale en matière d'aménagement, y compris celles des régies fédérales.

Article No 58. Rapports

Le Conseil fédéral renseignera tous les deux ans les chambres fédérales sur l'exécution et l'état d'avancement de l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération et des cantons.

Sixième partie : Protection juridique

Cette partie (articles No 59 à 62) s'appelle pas de commentaires particuliers, à l'exception de l'article No 61.

Article No 59. Droit cantonal

Dans la mesure où le droit fédéral n'est pas applicable, le droit cantonal garantit la protection juridique dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Le droit cantonal devra prévoir que les plans d'affectation seront mis à l'enquête publique et qu'une opposition et un recours pourront être présentés à une autorité cantonale.

Article No 60. Droit fédéral

Dans le domaine régi par le droit fédéral, la protection juridique est réglée selon les dispositions générales sur la justice administrative fédérale.

Article No 61. Qualité pour recourir

A qualité pour recourir au Tribunal fédéral, au Conseil fédéral ou aux autorités cantonales de recours celui qui est touché par la décision attaquée et a un intérêt digne d'être protégé à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Sont également habilitées à recourir les autorités compétentes de la Confédération, des cantons et des communes.

Dans son domaine, le droit cantonal pourra définir plus largement la qualité pour recourir.

Projet

L'article 71 du projet du Conseil fédéral prévoit que des associations d'importance nationale qui s'occupent principalement de tâches en matière d'aménagement du territoire ont également qualité pour recourir.

Message

"Outre ceux qui sont touchés par la décision attaquée et les autorités fédérales, cantonales et communales compétentes, les organismes d'importance nationale qui s'occupent principalement de tâches d'aménagement du territoire se voient aussi reconnaître la qualité pour recourir. En raison de leur expérience et de la vue d'ensemble qu'ils ont acquise, ces organismes sont particulièrement qualifiés pour recourir. Ils ne doivent bien entendu recourir que pour des motifs d'intérêt général".

Législateur

La Commission du Conseil des Etats a biffé la qualité pour recourir accordée aux associations d'importance nationale qui s'occupent principalement de tâches en matière d'aménagement du territoire.

Devant le Conseil national, plusieurs propositions sont présentées puis retirées. M. Jaeger suggère par exemple que les organisations habilitées à recourir soient nommément mentionnées dans la loi. Il s'agit de : Ligue suisse pour la protection de la nature, Ligue suisse de sauvegarde du patrimoine national, Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, Association suisse pour le plan d'aménagement national, Club alpin suisse, Union des villes suisses, Association des communes suisses. M. Bonnard regrette quant à lui qu'une autorité communale puisse attaquer devant le Tribunal fédéral une décision du gouvernement cantonal qui la concerne. Il souhaite que le Conseil des Etats redresse cette fâcheuse situation, ce qu'il n'a pas fait, comme à l'accoutumée pourrait-on dire.

Observations

On relèvera cette volonté des auteurs du projet de la loi de s'arroger des prérogatives importantes, notamment la qualité pour recourir. Il faut féliciter le législateur d'avoir évité ce traquenard comme celui qui consistait à créer un Conseil de l'aménagement.

Article No 62. Demande d'affectation à une autre zone

A l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'entrée en force du plan d'affectation, quiconque justifie d'un intérêt peut en tout temps demander que des biens-fonds soient attribués à une autre zone, s'il rend plausible que les conditions ont changé depuis lors sur des points essentiels ou que d'autres circonstances particulières justifient la nouvelle affectation.

Septième partie : Dispositions finales

Cette partie n'appelle pas d'observations particulières. Nous nous contentons de reproduire ci-après les articles de la loi.

Article No 63. Mesures en cours

Les mesures d'aménagement du territoire qui n'ont pas encore force obligatoire au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi seront traitées et jugées d'après ses principes.

Article No 64. Plans directeurs généraux

Les cantons arrêtent les plans directeurs généraux dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Sur demande motivée, le Conseil fédéral peut prolonger ce délai de façon convenable.

Article No 65. Plans d'affectation

Les plans d'affectation seront établis dans les trois ans qui suivent l'établissement des plans directeurs généraux.

Sur demande motivée, le gouvernement cantonal peut prolonger ce délai de façon convenable.

Les plans en force au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et qui sont obligatoires pour les propriétaires peuvent être reconnus comme plans d'affectation par les autorités cantonales compétentes, à la condition qu'ils répondent pour l'essentiel aux exigences de la présente loi.

L'adaptation aux exigences de la présente loi de plans obligatoires et en vigueur ne donne droit à aucune indemnité. Les articles 48 et 49 sont réservés.

Article No 66. Délégation

Si les organes compétents n'édicte pas dans les trois ans les actes législatifs cantonaux qui sont nécessaires en vertu de la présente loi dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la police des constructions, le gouvernement cantonal prendra les dispositions provisoires indispensables.

Cette disposition s'applique par analogie aux plans d'affectation qui ne sont pas arrêtés à temps par la collectivité compétente.

Article No 67. Zones en cours d'aménagement, compétence de la Confédération

Tant qu'un plan directeur général n'a pas été approuvé

Le Conseil fédéral peut établir, au sens de l'article 36, des zones en cours d'aménagement en lieu et place des cantons, dans la mesure où cela sert les objectifs de la présente loi.

Article No 68. Subventions

Jusqu'à l'approbation des plans directeurs généraux, la Confédération peut encourager l'équipement de terrains destinés à la construction selon l'article 43, si cela n'entrave pas l'application de la présente loi.

Article No 69. Lignes directrices de la Confédération

Jusqu'à l'établissement d'autres principes de droit matériel au sens de l'article 21, le Conseil fédéral détermine, après avoir entendu les cantons, selon l'article 1er, 2e alinéa, des lignes directrices pour les plans directeurs généraux des cantons et pour les plans sectoriels de la Confédération.

Article No 70. Modification du droit fédéral

La loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 est modifiée comme il suit :

Art. 99. let: c

"c. Des décisions relatives à des plans, en tant qu'il ne s'agit pas de décisions sur des oppositions contre des expropriations, des remembrements parcellaires, ni de plans d'affectation en matière d'aménagement du territoire."

Article No 71. Prorogation des mesures en vigueur

Les gouvernements cantonaux peuvent prolonger, en tout ou partie les plans des zones protégées en vertu de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire jusqu'à ce que les plans d'affectation, qu'ils doivent arrêter en vertu de la présente loi, soient entrés en force. Ils sont également habilités à édicter des dispositions complémentaires.

Les gouvernements cantonaux règlent la procédure.

Article No 72. Entrée en vigueur et exécution

La présente loi est soumise au référendum facultatif.

La Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur. Il édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

Ainsi arrêté par le Conseil des Etats. Berne le 4 octobre 1974.

Ainsi arrêté par le Conseil national, Berne le 4 octobre 1974.
