

Feuille Fédérale

Berne, le 23 juin 1972 124^e année Volume I

N° 25

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 44 francs par an; 26 francs pour six mois; étranger: 58 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

11322

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire

(Du 31 mai 1972)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre avec le présent message un projet de loi sur l'aménagement du territoire.

Introduction

La loi sur l'aménagement du territoire, dont le projet vous est soumis, contiendra provisoirement les dispositions d'exécution les plus importantes de l'article 22^{quater} de la constitution. Le contenu essentiel de ce projet peut être résumé comme il suit:

La loi vise à assurer l'aménagement du territoire par les cantons et par la Confédération et à encourager et coordonner leurs efforts dans ce domaine. En particulier, elle tend à délimiter le territoire destiné à être occupé, compte tenu du développement futur du pays, ainsi qu'à assurer son utilisation judicieuse, à maintenir le caractère et la beauté du paysage et à créer des zones de détente.

Les cantons et la Confédération ont l'*obligation* de pourvoir à un aménagement permanent et continu; ils doivent tenir compte des exigences de l'aménagement du territoire dans l'ensemble de leur activité législative et administrative.

Conformément à l'article 22^{quater}, la Confédération doit se borner à établir des *principes* applicables à une utilisation judicieuse du sol et à une occupation rationnelle du territoire, alors que l'aménagement proprement dit incombe aux cantons. La répartition des tâches – et c'est un des problèmes particuliers que cette législation doit résoudre – exige beaucoup de soin. Aussi une

attention toute particulière a-t-elle été vouée dès le début à l'aspect constitutionnel du problème.

Par *aménagement du territoire*, le projet entend l'ensemble des mesures à prendre par la Confédération et les cantons, telles qu'elles sont exposées au titre deuxième (art. 6 à 47). Plus tard, d'autres principes fondamentaux – qui doivent encore être élaborés et feront l'objet d'une loi spéciale – viendront s'ajouter aux dispositions de la présente loi.

Il est d'importance capitale, pour la bonne intelligence du projet, de distinguer la *zone à bâtir et le territoire dans lequel les constructions sont interdites*, en recourant à une série de mesures adéquates. L'article 7, 2^e alinéa, exprime cette idée en disposant que «les zones à bâtir nécessaires au développement du pays en raison de son évolution démographique et économique» seront séparées des territoires qui ne doivent pas être occupés. Cette idée est suivie de façon conséquente dans tout le projet. Elle est réalisée principalement selon des critères établis par le droit fédéral, qui définissent la zone à bâtir et l'équipement, et, en outre, au moyen du permis de construire et de mesures visant à améliorer l'équipement. La tâche la plus urgente est actuellement de combattre la construction en ordre dispersé qu'on a trop longtemps pratiquée et de lui opposer une autre solution. Le projet permet d'atteindre le plus sûrement cet objectif.

Les *plans directeurs généraux* et les *plans directeurs partiels* d'une part, les *plans d'affectation* d'autre part, sont les institutions principales auxquelles recourt le projet. Les plans directeurs 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 chargés de tâches d'aménagement. En revanche, les plans d'utilisation contiennent des dispositions sur l'affectation du sol qui sont obligatoires pour chacun.

Parmi les plans directeurs, ceux de l'*occupation du territoire et des sites* sont particulièrement importants. Le projet prescrit diverses zones d'affectation, à savoir, à côté du territoire à occuper: la zone agricole et la zone forestière dans lesquelles sont seules autorisées les constructions agricoles, ou qui sont protégées de la même façon par la législation sur les forêts, la zone sans affectation spéciale, dans laquelle seul le mode d'utilisation actuelle du sol est licite et où aucune mesure d'équipement ne peut être prise et, enfin, la zone de détente et les zones protégées auxquelles l'arrêté fédéral urgent du 17 mars 1972 a déjà accordé une protection juridique particulière.

Du *point de vue économique*, il est de toute importance qu'une utilisation irrationnelle du territoire à occuper n'entraîne pas une diminution de l'offre de terrains à bâtir. C'est pourquoi la Confédération encourage les mesures visant à mettre à disposition en temps voulu des terrains équipés. La troisième partie du présent message traite de mesures visant à encourager l'équipement technique et communautaire, ainsi que l'acquisition préventive de terrain. La fixation des

zones et les mesures d'équipement devraient prévenir une hausse excessive des prix de construction. Pour plus de précision, constatons que la loi encourage l'équipement dans les limites des plans directeurs et par là tient compte des exigences générales de l'aménagement, alors que la législation sur l'encouragement de la construction de logements vise spécialement à favoriser l'équipement de terrains en vue de parer à la pénurie de logements.

Pour permettre d'atteindre plus facilement les objectifs de la loi, la Confédération met une série d'*institutions juridiques* de caractère fondamental à la disposition des cantons, soit le regroupement parcellaire, le remembrement parcellaire, l'expropriation, les zones réservées et le prélèvement des plus-values.

Toujours pour faciliter l'exécution de la loi, il est indispensable qu'elle traite aussi de l'expropriation, des *restrictions de la propriété équivalant à l'expropriation* et de l'*indemnisation*. C'est l'objet du titre quatrième (art. 57 à 63). Ces dispositions ont une portée générale car la définition de l'expropriation matérielle, notamment, sera déterminante non seulement pour l'application de la loi sur l'aménagement, mais aussi pour celle du droit fédéral sur l'expropriation. A cet égard, le projet est aussi une disposition d'exécution de l'*article 22^{ter}* de la constitution.

Les *dispositions d'organisation* reposent sur des études approfondies qui ont eu pour objet de rechercher les structures les mieux appropriées à l'organisation de la planification sur le plan fédéral. Les *dispositions sur la protection juridique* sont le fruit d'une doctrine éprouvée et d'expériences concluantes.

Les dispositions finales et transitoires traitent de l'importante question des *délais* dans lesquels les travaux d'aménagement doivent être achevés; en outre, elles prévoient une *délégation de pouvoirs* afin d'assurer l'exécution de la loi; l'article 79, enfin, établit des critères dont devront tenir compte les *lignes directrices* s'appliquant à l'ensemble des travaux d'aménagement des cantons et de la Confédération, en attendant l'établissement de principes fondamentaux.

Chapitre premier: Problèmes à résoudre et situation actuelle

I. Objectifs visés par les articles constitutionnels

Les articles 22^{ter} et 22^{quater} de la constitution, qui ont été adoptés le 14 septembre 1969 sous la désignation «d'articles sur le droit foncier», ont la teneur suivante:

Art. 22^{ter}

¹ La propriété est garantie.

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

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

Art. 22^{quater}

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

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

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

Ces dispositions constitutionnelles répondaient à une nécessité. Dans notre message du 15 août 1967, nous avons exposé que «la planification doit servir à faciliter et à améliorer l'utilisation rationnelle du sol», à établir une «conception directrice de l'urbanisation pour l'ensemble du territoire suisse» et à désigner les zones agricole et sylvicole et, à cette fin, à mettre suffisamment de terrain à disposition pour le développement de la construction. La Confédération ne dispose pas, en matière d'aménagement du territoire, d'attributions bien définies et homogènes.

Au cours des deux ans que durèrent les discussions parlementaires, l'accent fut mis en partie sur des aspects nouveaux. Mais, pour l'essentiel, le Parlement fut aussi de l'avis que la Confédération devait obtenir une compétence plus étendue en matière de planification. Ce n'est que vers la fin de la procédure parlementaire que le terme «Raumplanung» fut introduit dans le texte allemand. Les discussions portèrent d'une part sur l'ampleur des nouvelles attributions de la Confédération et, d'autre part, sur la garantie de la propriété.

La rédaction, notamment celle de l'article 22^{quater}, laissa de larges possibilités à l'interprétation. C'est la première fois que le mot «principes» fut employé dans une disposition constitutionnelle attributive de compétence et que la portée des principes à fixer dans la législation a été définie de manière aussi précise, l'objectif étant d'assurer «une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire». En revanche, il a été mis nettement en évidence que l'aménagement du territoire ainsi défini doit être réalisé par les cantons et par eux seuls, la compétence de la Confédération d'établir des plans spéciaux en vertu de dispositions particulières de la constitution étant bien entendu réservée.

Quant au fond, on a insisté au cours des débats – comme déjà dans le message – sur la nécessité de créer des zones agricoles dans le cadre de cette législation fondamentale, en d'autres termes d'obliger les cantons, par la voie de la législation fédérale, à délimiter des parties de leur territoire propres à être utilisées par l'agriculture et à leur attribuer un statut juridique particulier n'autorisant que la construction de bâtiments et d'installations servant à l'agriculture. Ainsi, le principe de la création des zones était clairement énoncé.

La création de zones agricoles entraîna nécessairement l'institution d'autres zones. Le message, en parlant en particulier de « la création de plans de zones par les cantons », se référait à une méthode que les cantons utilisaient depuis longtemps avec succès dans leur droit des constructions et de l'aménagement du territoire. A l'époque où cet article constitutionnel fut élaboré, il n'était pas contesté qu'on puisse garantir une occupation rationnelle et une utilisation judicieuse du sol par la formation de zones. Si de nouvelles tendances se sont manifestées entretemps, elles n'ont rien changé au principe. On ne s'est guère demandé quelles autres possibilités offrait l'article sur l'aménagement du territoire, par exemple quant au développement économique et à la politique à suivre en matière d'occupation du sol; on n'a pas cherché non plus à déterminer l'influence que peuvent exercer sur ces développements certaines règles fondamentales de la planification, notamment les systèmes d'urbanisation (formation de nouvelles villes, limitation des agglomérations existantes). Toutefois, le message de 1967 aussi bien que les délibérations du Parlement mirent en évidence la nécessité d'assurer un marché des terrains à bâtir pouvant fonctionner, tout en sauvegardant les intérêts de l'agriculture.

Pour le reste, le contenu de la législation d'exécution ne fut pas précisé à l'époque. On envisageait de la manière suivante les mesures d'organisation qui devaient être prises sur le plan fédéral: il incombait à la Confédération d'encourager et de coordonner les efforts des cantons ainsi que de collaborer avec eux, de garantir l'accomplissement de la tâche de la Confédération énoncée au 3^e alinéa de l'article 22^{quater}, à savoir de tenir compte des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

Le choix des moyens d'action juridiques fut laissé à la législation ultérieure. A cet égard, le message signalait les différences existant entre les cantons en matière de police des constructions et se demandait si la Confédération « peut se borner à obliger les cantons, par des dispositions générales, à créer des plans de zones ou si elle doit leur prescrire aussi de créer les instruments juridiques et les procédures propres à accroître l'offre de terrains équipés ». Il fallait examiner en outre s'il y avait lieu de régler la question des indemnités à verser en liaison avec les plans de zones et d'établir des dispositions fédérales sur la protection juridique. Quant au rapport de la législation d'exécution de l'article 22^{quater} et de l'article 22^{ter}, l'opinion prévalut que la garantie de la propriété selon l'article 22^{ter} n'appelait aucune définition légale complémentaire, mais que, selon l'usage, la législation pouvait imposer des restrictions de la propriété. On ne manqua pas de relever que, pour la première fois, la Confédération obtenait, par l'article 22^{ter}, la compétence de prescrire de telles restrictions.

En résumé, on peut constater que, dans l'esprit du pouvoir constituant, la loi d'exécution devait essentiellement prévoir des zones d'affectation, principalement des zones agricoles et, en relation avec les zones, des règles d'organisation et des règles de fond.

II. Planification: dispositions légales et situation actuelle

La nécessité dont il a été question ci-dessus découlait de l'état des mesures cantonales prises en matière d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de l'aménagement local, régional ou national. Les législations cantonales étant très différentes, l'état de l'aménagement variait fortement selon les cantons. En raison de l'urgence, il était fort douteux que les efforts des cantons pussent aboutir en temps utile, en donnant un résultat d'ensemble cohérent qui satisfasse également l'intérêt général du pays.

Sous l'impulsion de l'Institut pour l'aménagement du territoire créé en 1961 à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, des conceptions directrices furent établies dans certains cantons au cours des années qui suivirent. En outre, des associations de communes virent le jour en maints endroits; elles s'occupaient de la planification sur le plan intercommunal et donnèrent naissance à l'expression «groupes de planification régionaux». De leur côté, des lois cantonales récentes stimulèrent les efforts entrepris dans ce domaine, notamment en imposant aux communes et aux autorités cantonales une obligation précise d'établir des plans.

1. L'état de l'aménagement du territoire en Suisse

Contrairement à une opinion très répandue, *l'aménagement du territoire n'était pas chose inconnue en Suisse*. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la planification se faisait pour l'essentiel à l'échelon communal, qu'elle se limitait au domaine de la construction et qu'elle visait l'établissement de plans de zones. Entretemps, une *conception plus large* des tâches et fonctions de l'aménagement du territoire a commencé à se développer. Preuve en est la vive activité législative des cantons qui avait pour but d'établir un véritable droit en matière d'aménagement du territoire. De vastes travaux de planification ont aussi été entrepris. On a reconnu également la nécessité d'entreprendre des travaux de planification globale à l'échelon cantonal. Les autorités dont l'activité exerce une influence notable sur l'aménagement du territoire, ont pris davantage conscience de leur responsabilité. Ainsi, à l'échelon fédéral, le Département militaire et les Chemins de fer fédéraux s'efforcent de plus en plus de résoudre leurs tâches en tenant compte des exigences de l'aménagement du territoire. Nous pourrions citer des exemples semblables dans de nombreux cantons, par exemple les efforts visant à adapter les plans des routes à l'aménagement des agglomérations ou, lors de la décentralisation des écoles moyennes, à déterminer leur emplacement selon des critères propres à l'aménagement du territoire.

L'état de l'aménagement du territoire en Suisse peut être décrit comme il suit:

a. Droit de planification

Le droit de la planification est une branche relativement nouvelle du droit public administratif suisse. Il s'est développé avant tout à partir du droit relatif aux constructions. Aussi la plupart des dispositions particulières du droit

de la planification se trouvent-elles dans les loi cantonales ou les règlements communaux sur les constructions. Depuis les années 40, on se rend toujours mieux compte que le droit de la planification ne comprend pas que les lois réglant la planification proprement dite ou des mesures particulières de planification, mais que, dans un sens plus large, il s'étend à toutes les dispositions dont l'application influe sur l'aménagement du territoire. A plusieurs reprises, on a fait remarquer avec raison que la Confédération, par exemple, dispose de si nombreuses attributions ayant des effets en matière de planification qu'elle peut dès maintenant exercer une influence durable sur l'aménagement du territoire, notamment dans les domaines de la protection des eaux, des transports et communications, de la construction des routes nationales, des exploitations en régie et de l'économie forestière. Sur le plan cantonal, le développement du droit a été particulièrement rapide dans ce domaine à la fin des années 60. Plusieurs cantons, tels que Berne, Schaffhouse, Argovie, Lucerne, Saint-Gall, Thurgovie et les Grisons, ont adopté ou élaboré des lois modernes sur les constructions. Cette évolution continue. Les progrès les plus importants se font en matière d'organisation de la planification continue et de l'introduction de la planification cantonale.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne mettra pas un terme au développement du droit en matière de planification. Les cantons devront notamment adapter leur législation aux dispositions du droit fédéral. La Confédération devra harmoniser aux nouvelles exigences celles de ses lois qui ont une importance particulière pour l'aménagement du territoire. Un jour ou l'autre, il faudra procéder à une revision systématique du droit régissant les transports et communications. En outre, il serait souhaitable que la science juridique accorde une attention accrue et approfondie au droit de la planification.

b. Etat de la planification dans les cantons

On obtiendrait une image relativement favorable de la situation si l'on représentait l'état des planifications locales ou régionales existantes ou en voie d'élaboration sous la forme de tableaux ou de cartes. Toutefois, de telles représentations n'auraient qu'une valeur douteuse, car elles ne permettraient pas de se faire une idée précise du genre et de la qualité de la planification. Elle ne pourraient en particulier pas renseigner sur les effets de la planification dans un cas d'espèce. Surtout à l'échelon régional, on ne dispose souvent que d'études de base, de rapports introductifs et, à la rigueur, de plans directeurs, sans qu'on ait la garantie que ces planifications régionales aient force obligatoire au-delà des limites de l'aménagement local et qu'elles soient en harmonie avec les planifications cantonales. C'est pourquoi nous nous bornerons à exposer ici quelques caractéristiques de l'état actuel de la planification.

Constatons en premier lieu qu'on ne dispose encore, à l'échelon des cantons, que de *débuts de planifications générales*. Quelques cantons se sont sérieusement mis à élaborer des principes fondamentaux pour l'aménagement du territoire. Nous mentionnerons à titre d'exemple le canton de Soleure qui, en

1971, a présenté une conception directrice cantonale fondée sur des études étendues et répondant aux exigences modernes. Dans d'autres cantons, l'élaboration des plans régionaux a été poussée à un tel point qu'on dispose déjà d'une vue d'ensemble pour le canton. Dans plusieurs cantons, les planifications spéciales touchant certains domaines partiels ont atteint un haut degré de développement, par exemple en ce qui concerne la planification des routes, qui a souvent été mise en accord avec la planification financière. Les cantons se sont largement familiarisés avec les problèmes de l'aménagement du territoire en examinant les projets d'aménagement régionaux et locaux. Toutefois, l'absence de planification cantonale d'ensemble est un désavantage. Ainsi, on manque de bases suffisantes pour les planifications régionales et locales. En outre, on n'a pas examiné les effets que les nombreux moyens dont les cantons disposent pour exercer une influence sur les planifications régionales et locales peuvent avoir sur l'aménagement du territoire, et l'on n'a pu en coordonner l'application. Enfin, et ce n'est pas le moindre défaut, l'absence de planifications cantonales d'ensemble rend les ententes intercantionales plus difficiles, comme aussi la coordination avec les tâches de la Confédération. Le développement le plus récent du droit montre que les cantons reconnaissent la nécessité d'établir des plans d'ensemble.

La deuxième constatation concerne le *mode de planifier*. L'aménagement local, en particulier la planification des terrains à bâtir, à savoir la création de zones, reste l'objectif principal de la planification. Il s'agit là d'une planification qui détermine ce qui ne doit pas être autorisé dans telle ou telle partie de la zone à bâtir. La planification vise donc en premier lieu à imposer des *restrictions*; elle ne tend que rarement à *encourager* des activités déterminées des collectivités publiques, telles que l'équipement de terrains. En conséquence, il n'existe trop souvent pas de *liaison* entre la *planification financière* et les plans d'aménagement dans le sens d'une politique d'aménagement du territoire. L'expérience montre qu'on attribue beaucoup trop de terrains à la zone de construction. Il en résulte des désavantages importants, c'est-à-dire une implantation irrationnelle des constructions, des installations d'équipement excessivement étendues et partiellement inemployées, lorsqu'on a négligé de poser des conditions suffisamment précises. Le plus souvent, les plans de zones sont fondés sur des plans directeurs insuffisants, de sorte que la *liaison* entre la planification du territoire à occuper, celle de la protection du paysage, des transports et communications, des installations d'approvisionnement, des constructions et installations publiques, ainsi que de leur réalisation fait défaut. Là où de telles études ont été faites, on néglige souvent de les tenir à jour.

2. Législations cantonales

a. Nous ne voulons donner ici qu'une vue générale des législations cantonales, dans la mesure où elles touchent l'aménagement du territoire. Une vue d'ensemble complète ne pourrait être établie qu'à grand-peine parce que le droit

cantonal en matière de constructions et d'aménagement du territoire n'a souvent pas fait l'objet d'études scientifiques suffisantes; en outre, cet aperçu n'aurait pas une utilité immédiate, eu égard aux tâches que la Confédération doit accomplir en vertu du projet de loi. Nous nous bornerons donc pour l'essentiel à examiner le droit relatif aux constructions et à la planification à proprement parler. Le droit des cantons de Bâle-Ville, de Genève, du Tessin, de Saint-Gall et de Thurgovie prendra une place spéciale dans cet exposé. La situation est très favorable dans les cantons de *Genève* et de *Bâle-Ville* en ce qui concerne certaines institutions, telles que l'obligation d'établir des plans, l'équipement comme condition de l'autorisation de construire, ainsi que la séparation des zones à bâtir du territoire qui ne doit pas être occupé, et cela tant pour la législation que pour son application. C'est d'ailleurs de cette façon que s'explique le fait que le canton de Genève, avec sa surface relativement modeste, compte parmi les cantons ayant une forte production agricole (cf. J.-P. Vouga, «Wirtschaft und Recht», fasc. spécial 1971, p. 104). Toutefois, les cantons de Bâle-Ville et de Genève sont des cantons urbains dont le droit en matière de planification et de constructions ne peut, par sa nature, donner une image complète du droit suisse. Mais ces deux cantons ont prouvé qu'il est possible de surmonter de grosses difficultés grâce à un aménagement du territoire mené avec constance et perspicacité.

La situation dans le canton du *Tessin* diffère considérablement de celle des cantons de Bâle-Ville et de Genève et, probablement, de presque tous les autres cantons. En raison de la situation intenable, le Gouvernement tessinois soumit en 1964 une «legge urbanistica» au Grand Conseil, loi qui aurait permis de franchir un pas décisif. Le Grand Conseil adopta le projet du Conseil d'Etat. Mais le référendum fut demandé contre cette loi progressiste, qui fut rejetée à une forte majorité dans la votation populaire du 20 avril 1969. Au printemps 1972, les Grands Conseils des cantons de *Saint-Gall* et de *Thurgovie* examinèrent des projets de nouvelles lois sur les constructions. Aussi ne nous occupons-nous plus du droit encore en vigueur dans ces cantons.

b. Celui qui connaît la *pratique cantonale en matière de droit des constructions* sait qu'il y a souvent un écart sensible entre le droit écrit et son application. Pour des motifs faciles à comprendre, l'application des dispositions du droit relatif aux constructions et à l'aménagement se heurte aux difficultés les plus variées, notamment d'ordre politique, ces dispositions touchant partout de nombreux intérêts.

D'autre part, on peut constater avec satisfaction que les autorités cantonales et communales sont en général en mesure d'appliquer ces dispositions conformément à leur esprit et à leur but et sont aussi disposées à le faire. Dans les grandes communes et les grands cantons, le «compartimentage bureaucratique» peut constituer une difficulté supplémentaire. Considéré du point de vue de l'aménagement du territoire, ce compartimentage comporte toujours le danger qu'on mette par trop l'accent sur certains secteurs ou certaines tâches

sans se soucier de l'effet des mesures sur l'environnement pris dans son ensemble. Aussi le perfectionnement des connaissances des membres des autorités politiquement responsables et des fonctionnaires aura-t-il à l'avenir une grande importance si l'on veut que l'aménagement du territoire – une entreprise d'une portée extraordinaire – réponde pleinement à l'attente.

c. Nous vous présentons à dessein un aperçu fragmentaire des législations cantonales, qui se limitera aux *institutions* suivantes:

- possibilité ou obligation d'établir des plans;
- permis de construire, interdiction temporaire de construire;
- équipement du terrain comme condition du permis de construire;
- obligation des communes d'équiper les terrains;
- contributions des propriétaires fonciers aux frais d'équipement;
- délimitation de la zone à bâtir et du territoire qui ne doit pas être occupé;
- zones protégées et zones de détente;
- planification des transports / compétence pour fixer les plans d'alignement en bordure des routes cantonales;
- approvisionnement en eau;
- élimination des eaux usées;
- constructions et installations publiques;
- regroupement des terrains à bâtir;
- approbation des plans communaux par l'autorité cantonale.

Possibilité ou obligation d'établir des plans

Quelques cantons obligent leurs communes à établir des plans d'aménagement locaux. Ainsi, la loi neuchâteloise du 12 février 1957 sur les constructions oblige les communes à édicter un règlement d'application, dont un plan de zones fait obligatoirement partie. En revanche, certaines lois récentes sur les constructions se bornent à autoriser les communes à établir des plans d'aménagement locaux. C'est le cas de la loi schwyzoise sur les constructions, du 30 avril 1970 et de la loi uranaise du 10 mai 1970. Les cantons ont réglé de façon différente la délimitation des zones. Dans le canton de Zurich, dont la loi sur les constructions date de 1893 mais a été révisée partiellement dans l'intervalle, les communes ne sont pas autorisées à fixer des zones pour les constructions et installations publiques et à y interdire les constructions privées. Une révision générale de la loi est en cours. Dans le canton du Valais, les communes ne peuvent pas inclure de zones d'interdiction de bâtir, telles que zones de verdure et zones d'avalanches, dans leurs plans de zones de construction. La révision totale de la loi du 19 mai 1924 sur les constructions a été mise en chantier récemment.

Permis de construire, interdiction temporaire de construire

La grande majorité des législations cantonales disposent qu'il n'est pas possible de construire sans permis. Toutefois, le champ d'application de l'obligation de requérir un permis de construire est déterminé différemment selon les cantons. Dans celui de Schwyz, par exemple, les agriculteurs qui veulent établir

des constructions agricoles dans des régions à caractère agricole prépondérant, n'ont pas besoin de requérir un permis de construire. La loi grisonne du 26 avril 1964 sur les constructions et la planification a renoncé à introduire une obligation générale de requérir un permis de construire. Dans les communes grisonnes qui n'en ont pas décidé autrement, le maître de l'ouvrage peut donc, aujourd'hui encore, construire n'importe où sans devoir requérir au préalable un permis de construire. La loi d'introduction de la loi fédérale sur la protection des eaux y a quelque peu remédié; toutefois, la procédure d'autorisation se limite à l'examen de questions spécifiques de la protection des eaux.

La loi argovienne, du 2 février 1971 sur les constructions, contient la disposition suivante (*traduction*) :

Tant que des plans de zones, de zones de construction, de développement et des plans partiels sont préparés ou modifiés, le Conseil communal peut renvoyer de deux ans au plus l'examen des demandes de permis de bâtir dans les régions touchées par les nouveaux plans. Les permis de bâtir ne peuvent être accordés que lorsqu'il a été constaté que les constructions en cause ne gênent pas la réalisation des nouveaux plans... (par. 127, 2^e al.).

En outre, le Conseil communal peut, à titre général ou lors de l'examen des demandes de permis de bâtir, prononcer une interdiction temporaire de construire de deux ans au plus dans les régions pour lesquelles des prescriptions communales sur les constructions seront édictées ou modifiées.

La nouvelle loi lucernoise, du 15 septembre 1970 sur les constructions, autorise le Conseil communal à ordonner une interdiction temporaire de construire, appelée «Baubann» en droit lucernois. Cette interdiction devient caduque si la procédure de mise à l'enquête n'est pas engagée dans l'année pour les plans de construction et, dans les deux ans, lorsqu'il s'agit de règlements de construction ou de plans de développement; sur requête, le Conseil d'Etat peut prolonger ces délais d'une année. La loi bernoise sur les constructions, du 7 février 1970, permet à l'autorité communale compétente de former opposition aux demandes de permis de construire sur des biens-fonds pour lesquels il n'existe pas de prescriptions ou pour lesquels les prescriptions sont insuffisantes, mais elle doit déposer publiquement les prescriptions appropriées dans les trois mois qui suivent l'échec des pourparlers de conciliation; la Direction cantonale des travaux publics peut prolonger ce délai, mais de trois mois au plus. «Pour l'élaboration d'un plan d'aménagement local, ou si l'ampleur ou l'importance du projet l'exigent, la Direction cantonale des travaux publics peut, à titre exceptionnel, prolonger ce délai, mais au total de deux ans au plus» (art. 56, 2^e al., let. a, in fine). La nouvelle loi uranaise ne contient aucune disposition sur l'interdiction temporaire de construire, alors que la loi schwyzoise sur les constructions autorise le Conseil d'Etat à ordonner une telle interdiction pour un an au plus, lorsque des demandes de permis de bâtir sont contraires à des prescriptions établies par le conseil communal, mais non encore entrées en vigueur. Dans le canton de Vaud, un délai de huit mois est prévu pour l'approbation d'un nouveau règlement ou d'un nouveau plan; le Département cantonal des

travaux publics peut prolonger ce délai de quatre mois au plus (art. 83 de la loi du 5 février 1941 sur la police des constructions). La loi fribourgeoise sur les constructions, du 15 mai 1962, n'accorde même qu'un délai de trois mois.

Équipement du terrain comme condition du permis de construire

En 1893 déjà, la loi zuricoise sur les constructions prescrivait que des bâtiments ne pouvaient être construits que sur des biens-fonds disposant d'un accès suffisant d'une route publique ou d'une place publique. La loi zougnoise du 18 mai 1967 sur les constructions oblige les communes à régler dans leurs prescriptions sur les constructions l'équipement des terrains à bâtir, notamment le raccordement aux conduites d'eau, de gaz et d'électricité, aux canalisations et aux voies d'accès. Dans le canton de Bâle-Campagne, on ne peut construire que sur des terrains prêts pour la construction. «Un terrain est prêt pour la construction lorsque les installations d'équipement (voies d'accès, alimentation en eau, élimination des eaux usées) sont achevées ou le seront en même temps que la construction» (art. 10 de la loi du canton de Bâle-Campagne sur les constructions, du 15 juin 1967). La loi argovienne sur les constructions donne à son article 156 une définition sensiblement plus large des terrains prêts pour la construction. Elle dispose (*traduction*) :

1. De nouveaux bâtiments ne peuvent être construits que sur des terrains prêts pour la construction. Un terrain est prêt pour la construction :
 - a. Lorsque d'après sa situation, sa forme et ses qualités il est propre à la construction, et
 - b. Lorsqu'il est équipé, c'est-à-dire lorsqu'une voie d'accès suffisante, exceptionnellement un bon chemin d'accès, les installations nécessaires d'approvisionnement en eau et en énergie, ainsi qu'une possibilité d'éliminer les eaux usées répondant à la législation sur la protection des eaux existent ou sont établies en même temps que le bâtiment.
2. L'approvisionnement en eau comprend une alimentation suffisante en eau potable, ainsi qu'une protection satisfaisante contre l'incendie. Si cette dernière condition n'est pas garantie de la manière habituelle, l'établissement d'assurance décide des mesures de remplacement et des dispositions à prendre en matière de constructions.

La loi d'introduction du code civil du canton d'Appenzell-Rhodes extérieures, du 27 avril 1969, contient également des dispositions sur l'équipement des terrains. Le Conseil d'Etat du canton d'Appenzell-Rhodes Intérieures proposera prochainement au Grand Conseil d'édicter un règlement sur les constructions, dans lequel une disposition semblable est prévue; la loi du 28 avril 1963 sur les constructions ne contient aucune disposition analogue. La loi glaronnaise du 4 mai 1952 sur les constructions ne renferme aucune disposition sur l'équipement des terrains. La loi du canton d'Obwald sur les constructions, du 16 mai 1965, accorde un droit au permis de bâtir pour les constructions qui seront faites sur des biens-fonds suffisamment équipés sous le rapport de l'accès, de l'approvisionnement en eau et de l'évacuation des eaux usées, à condition que la construction prévue s'adapte au paysage. La loi du canton de Nidwald, du 30 avril

1961, n'exige qu'un droit de passage permettant d'accéder à une place publique ou à une route publique.

Lorsque la nouvelle loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution sera mise en vigueur, diverses dispositions de droit cantonal concernant un élément essentiel de l'équipement, l'évacuation des eaux usées, deviendront caduques.

Obligation des communes d'équiper les terrains

Les meilleurs plans d'aménagement local sont inutiles s'ils ne sont pas réalisés. On constate sans cesse que de nombreuses communes fixent des zones de construction mais qu'elles ne les équipent pas ou qu'elles ne les équipent que trop lentement. C'est ainsi qu'on a constaté dans le canton de Soleure que les surfaces désignées comme zones à bâtir peuvent absorber environ le triple de la population actuelle (p. 246 de la conception directrice pour le canton de Soleure, 1^{er} rapport, 1971). Lorsqu'on ne trouve pas assez de terrain à des prix abordables dans les zones à bâtir, une forte pression politique visant à faire construire n'importe où sans tenir compte du degré d'équipement se produit généralement. Sauf quelques exceptions, les lois récentes sur les constructions ne traitent pas cet aspect capital de l'aménagement du territoire, ou en d'autres termes, elles ne peuvent pas le faire pour des motifs politiques. La nouvelle loi lucernoise sur les constructions, pourtant progressiste dans son ensemble, dispose même expressément que l'inclusion d'un bien-fonds dans une zone à bâtir déterminée n'oblige la commune à aucune prestation immédiate d'équipement. Les cantons d'Argovie et de Berne comptent au nombre des exceptions. Le canton d'Argovie oblige les communes à favoriser et à poursuivre systématiquement l'équipement de terrains à bâtir. La construction des routes de quartier incombe aux communes et aux propriétaires fonciers, les communes versant toutefois en pareil cas des subsides à raison de l'intérêt public. Mais pour construire ou élargir une route privée, il faut obtenir l'assentiment des deux tiers des propriétaires des terrains contigus ou la majorité des propriétaires possédant plus de la moitié du terrain. L'avenir montrera si cette réglementation peut satisfaire.

Le canton de Berne distingue entre l'équipement de base et l'équipement de détail. Dans ce dernier cas, les installations sont exécutées par les propriétaires fonciers, les autres par les communes. La commune détermine la date à laquelle l'équipement de base doit être exécuté, en se fondant sur ses plans directeurs et après entente avec les autres responsables publics de l'équipement. Les propriétaires fonciers désireux de construire et dont la commune n'est pas encore tenue d'équiper le terrain ont la faculté d'établir eux-mêmes les installations nécessaires d'équipement de base en vue de rendre leurs biens-fonds propres à la construction. S'il existe toutefois un plan directeur communal prévoyant une extension par étapes, cette faculté est limitée aux installations qui, conformément au plan, doivent être réalisées dans les quinze années à venir. Il n'existe pas encore de jurisprudence au sujet de ce nouveau droit, de sorte qu'on ne peut pas encore se prononcer sur son efficacité.

Contributions des propriétaires fonciers aux frais d'équipement

La construction des installations d'équipement exige presque toujours des moyens financiers importants. D'après la documentation que nous possédons, il faut compter qu'à lui seul l'équipement de base coûte aujourd'hui de 20 à 60 francs par mètre carré. On comprend donc que les communes doivent généralement prélever les contributions des propriétaires fonciers aussi rapidement que possible dès qu'elles sont échues, si elles veulent éviter de trop grosses charges et, néanmoins, équiper suffisamment de terrains. Le versement rapide des contributions des propriétaires fonciers doit en outre contribuer à éviter que les terrains équipés ne soient accaparés.

La loi soleuroise du 10 juin 1906 sur les constructions – elle a été révisée partiellement trois fois dans l'entretemps et une révision totale est en préparation – autorise les communes à prévoir des contributions des propriétaires fonciers dans leurs règlements des constructions. «Sauf disposition contraire du règlement des constructions, les contributions échoient au moment où l'installation est terminée» (traduction de l'art. 24, 2^e al.). La loi schaffhousoise du 4 avril 1965 sur les constructions et celle du canton de Bâle-Campagne autorisent également les communes à prélever des contributions. Certaines dispositions cantonales récentes limitent le montant des contributions. Le décret bernois du 17 septembre 1970 concernant les contributions des propriétaires fonciers aux frais de construction de routes communales dispose que la somme des contributions (y compris celles dont il a été fait remise ou pour lesquelles il a été accordé un sursis) ne peut pas excéder la moitié des frais entrant en ligne de compte s'il s'agit de routes communales qui ne sont pas affectées principalement à l'équipement. La loi argovienne sur les constructions limite à deux tiers des frais au maximum les contributions des propriétaires fonciers aux routes communales.

Délimitation de la zone à bâtir et du territoire qui ne doit pas être occupé

L'absence de délimitation entre la zone à bâtir et le territoire qui ne doit pas être occupé, que l'on constate en maints endroits, favorise la construction en ordre dispersé, un défaut fondamental de l'occupation du territoire en Suisse. La loi neuchâteloise sur les constructions autorise les communes à déterminer des zones agricoles ou viticoles. La loi schaffhousoise sur les constructions dispose expressément que sont seules admissibles dans les zones agricoles les constructions qui sont en rapport avec l'agriculture. La loi argovienne contient une disposition analogue, mais admet exceptionnellement des bâtiments servant à d'autres fins, lorsque des raisons importantes l'exigent et que l'intérêt public le permet. La loi lucernoise contient une réglementation presque identique. Selon la loi bernoise, des constructions nouvelles ne peuvent être autorisées dans le reste du territoire communal – il n'est pas fait mention d'une zone agricole – que lorsqu'elles servent à l'utilisation agricole, sylvicole ou viticole du sol ou à couvrir les besoins de logement de la population paysanne et de ses aides. Dans le canton de Vaud, on trouve entre la zone à bâtir et la zone agricole une zone

sans affectation spéciale. On peut y établir une construction à condition de disposer d'une parcelle de 4500 m² au minimum. Si on renonce à cette réglementation, neuf dixièmes d'un territoire de cinq hectares au moins peuvent être attribués à la zone agricole; on peut construire sur le dixième restant en observant le coefficient d'utilisation 0,7. Cette dernière réglementation s'applique aussi à la zone agricole lorsque les communes n'instituent pas un régime plus sévère. Selon la loi d'introduction du code civil du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, le propriétaire foncier qui prend les frais d'équipement à sa charge peut obtenir le permis de faire aussi une construction non agricole sur le territoire qui ne doit pas être occupé, lorsque l'exécution de son projet ne contrevenirait pas à des dispositions impératives de cette loi ni ne porte gravement atteinte à l'utilisation agricole du sol ou au maintien de la propriété foncière paysanne dans cette partie du territoire communal. Selon la loi fribourgeoise non plus, les communes ne peuvent pas interdire les constructions non agricoles dans les zones agricoles, lorsque ces constructions n'entraînent pas de charges publiques ni d'inconvénients graves pour le développement futur des zones à bâtir.

Zones protégées et zones de détente

Les restrictions d'utilisation qui assurent la création de zones protégées et de zones de détente se fondent généralement sur les lois cantonales d'introduction du code civil et, plus rarement, sur des lois cantonales relatives à la protection de la nature et des sites. Dans un proche avenir, la planification des zones protégées et des zones de détente sera, dans divers cantons, intégrée à la planification locale, régionale ou cantonale. Les lois sur les constructions des cantons de Neuchâtel, Vaud, Fribourg, Bâle-Campagne, Berne et Argovie offrent de bonnes bases pour cette intégration. Dans d'autres lois sur les constructions, ces bases font défaut.

Planification des transports et communications

Compétence pour fixer les plans d'alignement en bordure des routes cantonales

Il arrive fréquemment que des planifications en matière de transports soient faites sans qu'on prenne en considération les plans d'occupation du sol. Il en est résulté à maints endroits des conséquences peu réjouissantes. Bien souvent, la planification de l'occupation du sol en a été préjudicée défavorablement. Le droit de quelques cantons marque déjà le rapport entre la planification des transports et celle de l'occupation du sol. C'est ainsi que selon la loi soleuroise sur les constructions, le plan général de lotissement détermine les principes du développement futur de la localité. Il divise le territoire communal en zones d'habitation, en zones industrielles et en zones à constructions mixtes; simultanément, il doit indiquer les principales rues et places existantes ou projetées y compris les zones de verdure et les alignements, de même que le réseau principal des conduites et canalisations. Diverses lois sur les constructions autorisent des autorités cantonales à fixer le tracé des routes cantonales; c'est notamment le cas des lois neuchâteloise, fribourgeoise, vaudoise, soleuroise, bernoise et

argovienne. Lorsque le réseau des routes cantonales est fixé unilatéralement, sans planification simultanée s'étendant à l'ensemble du canton, on court les mêmes risques qu'en l'absence de coordination entre les plans communaux relatifs aux voies de communication.

Approvisionnement en eau

Nous avons déjà signalé que diverses lois cantonales sur les constructions exigent une alimentation suffisante et irréprochable en eau potable, de même qu'un approvisionnement suffisant en eau industrielle et d'extinction dont dépend, sur le plan de l'équipement, l'octroi d'un permis de bâtir. Quelques lois permettent de créer des consortiums englobant plusieurs communes pour l'établissement d'un réseau commun d'approvisionnement. C'est ainsi que la loi lucernoise autorise le Conseil d'Etat à établir des plans directeurs prévoyant en particulier la création d'un réseau d'approvisionnement. La loi argovienne accorde la même compétence à l'exécutif cantonal.

Elimination des eaux usées

Des plans directeurs des égouts sont fréquemment conçus avant la planification locale ou sans qu'il soit tenu suffisamment compte de celle-ci. Plus encore peut-être que la planification des voies de communications, ce mode de faire préjuge défavorablement les planifications locales. Pratiquement, il n'est plus guère possible de refuser d'attribuer à une zone à bâtir le territoire englobé dans un plan directeur des égouts. En tout cas, on n'a presque jamais pu empêcher l'implantation de bâtiments sur ce territoire. Des législations cantonales récentes mettent clairement en évidence le rapport entre ces différentes planifications et autorisent le gouvernement cantonal à établir des plans directeurs pour un réseau intercommunal d'évacuation des eaux usées. Les articles 19 et 20 de la nouvelle loi sur la protection des eaux règlent de manière heureuse la coordination entre les plans de zone et ceux des égouts.

Constructions et installations publiques

Comme nous l'avons déjà dit, les communes zuricoises ne peuvent pas affecter de terrains à des constructions et installations publiques et les frapper d'une interdiction de bâtir. En revanche, les nouvelles lois sur les constructions permettent de régler la question. C'est ainsi que l'article 134 de la loi argovienne dispose (*traduction*):

Les zones de constructions et installations publiques sont affectées aux constructions et installations tant présentes que futures qui sont dans l'intérêt public. D'autres constructions peuvent y subsister jusqu'à ce qu'il soit nécessaire d'utiliser ce sol à des fins d'intérêt public.

Regroupement des terrains à bâtir

Le droit argovien prévoit que les terrains à bâtir doivent être regroupés lorsque la majorité des propriétaires fonciers, possédant plus de la moitié du terrain visé, le demande. En outre, les communes et le canton peuvent ordonner

des regroupements parcellaires de leur propre chef. Dans le canton de Bâle-Campagne, le conseil communal peut introduire la procédure de regroupement parcellaire; il y est tenu lorsqu'un ou plusieurs propriétaires fonciers, la Direction cantonale des travaux publics ou celle de l'intérieur, le requièrent. Le canton de Berne ne va pas si loin; mais dans ce canton, le conseil communal ou, dans certains cas la Direction cantonale des travaux publics, peut ordonner le regroupement parcellaire. Dans le canton de Lucerne, le conseil communal peut exécuter un regroupement parcellaire à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires fonciers; il y est tenu lorsque le Conseil d'Etat l'ordonne à l'occasion de la construction de routes ou d'autres installations publiques ou que la majorité des propriétaires fonciers intéressés, possédant plus de la moitié du terrain, le demande. Les prescriptions des cantons de Zoug, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Uri et de Schwyz ont une portée plus restreinte, notamment quant au regroupement des terrains à bâtir ordonné d'office. La loi grisonne sur les constructions et la planification dispose que le regroupement de terrains à bâtir doit être entrepris lorsque la majorité des propriétaires fonciers intéressés le requiert de la commune. Le canton n'ayant toutefois pas édicté d'ordonnance d'exécution, le regroupement de parcelles à bâtir ne devrait être possible que dans les communes qui ont édicté leurs propres prescriptions en la matière. Le canton des Grisons a l'intention d'édicter une loi moderne sur la planification et les constructions.

Approbation des plans communaux par l'autorité cantonale

Dans le canton de Nidwald, les plans d'aménagement locaux ne doivent être approuvés par le Conseil d'Etat que lorsqu'ils concernent des territoires qui jouxtent ceux des communes voisines. Dans tous les autres cantons, les parties essentielles de l'aménagement local, tels que règlements des constructions et plans de zones, doivent être approuvés par une autorité cantonale supérieure qui est généralement le Conseil d'Etat, quelquefois le Grand Conseil ou la Direction des travaux publics. Mais les limites dans lesquelles s'exerce le contrôle de l'autorité cantonale varient sensiblement d'un canton à l'autre. Dans maints cantons, cette question n'est pas réglée par le droit cantonal. La loi du canton de Bâle-Campagne sur les constructions dispose que le Conseil d'Etat ne peut examiner les prescriptions communales en matière de constructions que du point de vue de leur légalité; le contrôle de l'opportunité pour des motifs ressortissant à l'aménagement régional du territoire est réservé. Dans le canton de Berne, en revanche, l'autorité cantonale compétente, soit la Direction des travaux publics, n'approuve les nouveaux règlements de construction, ainsi que les plans de zone, les plans de lotissement et les plans-masse, de même que leur modification et leur abrogation, que s'ils sont conformes aux prescriptions légales, s'ils répondent à un intérêt public et s'ils sont opportuns.

d. Aussi sommaire soit-il, cet aperçu des législations cantonales sur les constructions permet quelques conclusions. On constate nettement que si les droits cantonaux sur les constructions présentent de grandes différences entre

eux, on est de plus en plus d'accord sur certaines institutions. De cette façon, le droit cantonal a facilité grandement l'élaboration de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; on peut même affirmer que les lois sur les constructions que de grands cantons ont adoptées récemment ont servi de modèles à la législation fédérale. Mais la législation fédérale va encore plus loin en s'attaquant à d'autres problèmes fort délicats qui n'étaient pas résolus ou ne l'étaient pas suffisamment jusqu'ici, ce qui a empêché les cantons de faire de l'aménagement du territoire un instrument efficace. Le niveau élevé atteint par les lois cantonales récentes en matière de construction permet en outre à la Confédération de se limiter à l'essentiel. Actuellement, on ne ressent pas le besoin d'avoir une loi suisse uniforme sur les constructions (cf. Stüdeli R., *Differenzierte Baugesetzgebung in den Kantonen*, NGZ n° 432, du 16 septembre 1971). Dans maints domaines, les législateurs cantonaux ont été et sont à tous égards à la hauteur de leur tâche. D'ailleurs, la Confédération aurait plus de difficultés à tenir compte comme il convient des différences considérables que l'on rencontre d'un canton à l'autre (qu'on pense simplement au climat ou à la mentalité de la population). D'autre part, nous estimons qu'il est inadmissible que la Confédération s'en remette à la révision de tous les droits cantonaux pour régler des questions aussi importantes que les prix des terrains, la coordination de divers secteurs de l'aménagement du territoire, la poursuite de l'équipement des territoires affectés à la zone à bâtir, la rationalisation de la construction et la protection des sites. La loi sur l'aménagement du territoire peut très bien être l'instrument permettant d'atteindre les objectifs de l'aménagement, à savoir une occupation du sol répondant à toutes les exigences et le maintien de zones libres, à condition que les cantons soient disposés à collaborer à cette œuvre (cf. Maurer J., *Begriff und Funktion der Gesamt- und Teilrichtpläne*, dans «*Wirtschaft und Recht*», fasc. spécial 1971, p. 85). Si chacun y prête la main, une solution suisse féconde pourrait naître de la combinaison des attributions cantonales et du nouveau droit fédéral, notamment de la loi sur l'aménagement du territoire et de la future loi sur l'encouragement à la construction de logements. Une fois qu'elle sera révisée, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage complètera cette réglementation (cf. *Aménagement en Suisse*, rapport principal, décembre 1970, p. 162).

On peut soutenir de bonne foi qu'il est indispensable que la Confédération règle d'une manière uniforme l'imposition du sol par les cantons, quel qu'en soit le mode, si l'on veut que le marché du terrain à bâtir soit à nouveau en état de fonctionner convenablement. Nous n'entendons pas répondre à cette question ici. Dans tous les cas, on ne manquera pas de constater bientôt que la future loi sur l'aménagement du territoire – si son contenu essentiel n'est pas modifié – sera un instrument indispensable à la conduite des affaires publiques.

3. Organisation cantonale et fédérale de l'aménagement du territoire; autres questions en rapport avec l'organisation

Services spécialisés

La question de l'organisation n'est pas sans importance dans l'état actuel de la planification cantonale. Depuis quelque temps, les grands cantons disposent d'offices de l'aménagement plus ou moins bien organisés. Les cantons-villes en ont aussi. En revanche, près de la moitié des cantons ne possèdent pas encore de véritable office de l'aménagement du territoire. Dans ces cantons, c'est en général un département, le plus souvent le Département des travaux publics, qui est chargé des tâches qu'implique l'aménagement du territoire, mais ce département n'a ni le temps ni le personnel nécessaire pour prendre ces problèmes en main avec toute la compétence et l'efficacité indispensables. De plus, il est caractéristique qu'en général l'organisation de l'aménagement du territoire, au lieu d'envisager l'aménagement cantonal dans son ensemble, se limite presque exclusivement à encourager l'aménagement local et régional, puis à contrôler la légalité des mesures prises et, éventuellement, leur opportunité. Il est difficile aux services spécialisés de coordonner leur activité sur le plan cantonal avec les plans d'aménagement locaux et régionaux, car ils ne disposent pas des bases que requiert l'aménagement cantonal dans son ensemble et, très souvent, n'ont ni la compétence ni la possibilité pratique de faire les enquêtes nécessaires dans l'administration cantonale. La coordination est en outre rendue difficile sur le plan intercantonal et sur le plan national par l'absence de dispositions de fond sur l'aménagement du territoire.

A l'échelon communal, l'organisation de la planification diffère beaucoup d'une commune à l'autre, comme le veut la diversité de notre organisation communale. Les communes devront elles aussi adapter leur organisation de manière à pouvoir satisfaire aux exigences permanentes de l'aménagement du territoire. Une question se pose: qui sera chargé de ces tâches, à l'échelon de la région, et quelle sera, en droit, la nature de l'organe désigné? Il serait souhaitable que, sur le plan régional, le canton participe aux travaux à côté des communes; cela paraît d'autant plus indiqué que le canton dispose généralement des pouvoirs nécessaires pour exécuter des tâches régionales, par exemple en matière de routes et de construction d'hôpitaux.

En développant l'organisation cantonale de planification, il conviendra de tenir compte de divers aspects, tels que le caractère permanent de l'aménagement et la nécessité de faire en sorte que l'organisation de la planification serve à harmoniser constamment toutes les activités de l'Etat avec les exigences de l'aménagement du territoire. Il s'imposera donc de créer, dans chaque canton, un office disposant de puissants moyens d'action.

L'adaptation de la législation en général

Dans la mesure où il ne s'agit pas du droit des constructions et des dispositions sur la planification, la législation cantonale ne tient compte que d'une manière restreinte des exigences de l'aménagement du territoire. Ainsi, il arrive que la législation fiscale ne se préoccupe pas ou ne se préoccupe guère de ses effets sur l'aménagement du territoire. Dans plusieurs cantons, en outre, les problèmes de l'approvisionnement en eau continuent à être traités du point de vue primaire de l'assurance contre l'incendie. De même, dans l'un ou l'autre canton, la législation sur les routes date du temps où l'on avait pas encore reconnu le rapport étroit qui existe entre l'aménagement du territoire et les transports. Le droit des constructions et en particulier les dispositions régissant l'équipement, doivent être développés. Il en est de même, dans quelques cantons, en ce qui concerne la législation sur la protection de la nature et du paysage. La Confédération et les cantons doivent se faire un devoir fondamental de tenir compte des exigences de l'aménagement du territoire dans toute leur activité législative et administrative.

Directives pour l'aménagement du territoire

L'accomplissement des tâches imposées par l'aménagement local et régional du territoire oblige les autorités compétentes à satisfaire à de grandes exigences, auxquelles elles n'ont pu suffire jusqu'à présent qu'aux prix d'efforts et de dépenses extraordinaires. Depuis des années, l'Association suisse pour le plan d'aménagement national considère que l'une de ses tâches essentielles est de prêter son aide aux communes et aux régions. En vertu des arrêtés fédéraux sur l'encouragement de la construction de logements, l'Institut d'aménagement du territoire de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich travaille depuis 1965 à l'élaboration de directives sur l'aménagement du territoire. Ces directives, qui sont déjà appliquées aujourd'hui, contribuent à améliorer notamment les plans d'aménagement locaux et régionaux. Elles serviront aussi à la planification des tâches futures en matière d'aménagement du territoire.

Insuffisance des données statistiques

Une des plus grandes lacunes dont a souffert l'exécution de tâches de la planification locale, régionale, cantonale ou nationale est assurément le manque de données permettant d'établir des conclusions et des pronostics sur lesquels on puisse faire fond. Le Bureau fédéral de statistique dispose certes de nombreux renseignements et un grand nombre de cantons s'efforcent de recueillir les données nécessaires, mais cette documentation n'est pas conçue pour les besoins de l'aménagement du territoire. Ce n'est que lors du recensement de la population, en 1970, qu'on essaya de recueillir des données supplémentaires valables pour l'aménagement du territoire. L'Institut pour l'aménagement du territoire a commencé ces dernières années à établir une «banque des données de l'aménagement du territoire». Cette institution, qui peut être encore développée, rendra service pour l'aménagement du territoire à la Confédération, aux cantons et aux communes.

Formation de spécialistes de l'aménagement

La Confédération, les cantons, les régions et les communes ne peuvent aménager le territoire sans un nombre suffisant de spécialistes capables d'assumer des tâches importantes dans le domaine de la planification. Depuis 1967, des études complémentaires en matière d'aménagement du territoire peuvent être faites, après le diplôme, à l'Institut d'aménagement du territoire de l'EPFZ; on y forme en moyenne une dizaine de spécialistes par an. Il est possible, aujourd'hui, de parfaire ses connaissances en la matière dans les sections d'architecture, du génie civil et du génie rural. Depuis 1970, le technicum de Windisch forme des spécialistes dans des cours d'une année qui peuvent être suivis après le diplôme. Il paraît exister aussi une possibilité de former des spécialistes pouvant collaborer à l'aménagement du territoire sur le plan local au technicum de Rapperswil. Actuellement, si les cantons manquent de spécialistes, les bureaux privés sont aussi surchargés. Aussi est-il d'autant plus nécessaire d'augmenter convenablement le nombre des diplômés, en particulier à l'échelon universitaire. Les tâches imposées par la planification étant complexes et exigeant un sens élevé de la responsabilité, il est indispensable que les spécialistes soient bien formés.

4. Situation à l'étranger

La situation en Suisse ne peut être comparée que dans une mesure limitée avec les conditions existant à l'étranger, car les institutions de droit public sont par trop différentes d'un pays à l'autre pour qu'il soit possible de tirer d'une telle comparaison des conclusions directement valables pour l'organisation de l'aménagement du territoire en Suisse. De même, le rapport d'interdépendance entre l'aménagement du territoire et les plans de développement économiques varie aussi de pays à pays. On peut toutefois constater, grâce aux indications fournies par la collaboration au sein du Conseil de l'Europe, de l'OCDE, des organisations spécialisées de la Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (qui s'est réunie pour la première fois en été 1971), de même que de l'ONU, qu'au fond les raisons exigeant l'aménagement du territoire sont les mêmes dans tous les pays, du moins pour l'essentiel. Seul le degré d'importance de chaque facteur varie. Dans la plupart des pays, le problème principal réside dans la construction désordonnée, conséquence de la croissance démesurée des grandes villes. A cela vient s'ajouter le dépeuplement de certaines régions. En outre, la protection de l'environnement exige partout une attention accrue. Les transports, la réforme régionale et administrative, la formation de spécialistes de l'aménagement, la collaboration sur le plan national et sur le plan international sont autant d'autres problèmes urgents. Partout, le passage d'une conception envisageant la planification surtout comme une source de restrictions à une politique à larges vues en matière d'aménagement du territoire, est évident. C'est particulièrement le cas dans la République fédérale d'Allemagne et tout récemment, en Autriche. Dans d'autres Etats, il est question de la planification

du développement (développement planing). Les Pays-Bas abandonnent eux aussi une vue plutôt statique des problèmes de planification causée par l'existence d'un plan national et adoptent sciemment une politique plus flexible d'aménagement du territoire. Lorsque nous disons que l'aménagement du territoire doit être conçu comme une tâche permanente, qui conditionne toute l'activité législative et administrative, nous sommes donc en accord avec l'évolution des idées et des faits sur le plan international.

L'organisation de l'aménagement du territoire diffère beaucoup d'un pays à l'autre. On trouve, dans le rapport du groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire, une étude comparée des modalités de l'organisation dans plusieurs Etats. Au sujet de l'organisation de détail, il faut distinguer entre les pays qui disposent d'un plan national ayant force obligatoire et ceux qui ne connaissent pas cet instrument, les Etats fédératifs constituant un cas particulier. La France, l'Italie et la Turquie, par exemple, ont un plan national. Dans ces pays, l'aménagement du territoire ne vise pas seulement à régler le côté purement extérieur de l'occupation du sol, mais il a aussi un caractère économique très prononcé. Dans les pays qui n'ont pas de plan national d'ensemble muni de la force obligatoire, on trouve généralement des plans directeurs nationaux de portée générale ou partielle, comme c'est le cas, abstraction faite du Luxembourg, en Angleterre, en Irlande, en Norvège, aux Pays-Bas et en Suède. Dans les Etats fédératifs, l'Etat central se contente le plus souvent d'édicter des lignes directrices générales. C'est ainsi qu'en République fédérale d'Allemagne la loi du 8 avril 1965 fixe les principes de l'aménagement du territoire, tandis que les divers ministères établissent les plans techniques. Le gouvernement fédéral dépose tous les deux ans un rapport sur l'aménagement du territoire qui renseigne sur les faits qui déterminent le développement du territoire, sur les effets des traités internationaux et surtout sur les mesures exécutées ou projetées dans le cadre du développement souhaité du territoire fédéral. Les lignes directrices et le programme d'action applicable à l'aménagement du territoire autrichien sont résumés dans un rapport du Gouvernement fédéral du 4 novembre 1960.

III. Problèmes de fond et compétence

A l'heure actuelle, on estime, dans les milieux scientifiques experts en planification, que le problème principal qui se pose à la législation d'exécution en matière d'aménagement du territoire en Suisse est de trouver une solution de rechange à opposer à la construction en ordre dispersé. On considère que le mal fondamental réside dans ce mode de construction, c'est-à-dire dans la possibilité d'implanter des constructions n'importe où avec le risque aigu de voir se poursuivre l'occupation désordonnée du territoire suisse et s'aggraver encore l'état actuel.

Aussi faut-il en *premier lieu* empêcher les progrès de la construction désordonnée et coordonner tous les efforts y relatifs à tous les niveaux. En même temps, il importe de développer l'équipement afin d'établir, comme le demande le message relatif aux articles constitutionnels sur le droit foncier, un marché immobilier apte à fonctionner, ce qui implique notamment une offre suffisante de terrains prêts pour la construction, compte tenu des besoins de l'heure.

En *deuxième lieu*, il conviendra de déterminer les tendances futures du développement, tant en ce qui concerne l'occupation du territoire que du point de vue de l'économie industrielle. Où faut-il créer de nouveaux «centres de gravité»? Quelles conceptions faut-il suivre en matière de développement et d'occupation du territoire sur le plan national? Comment pourrait-on fonder en un tout cohérent les idées très diverses que les cantons se font de leur développement futur?

Mentionnons en *troisième lieu* une tâche aussi urgente que la première: la planification particulière de la Confédération et son harmonisation avec les planifications cantonales. A l'échelon fédéral, l'aménagement du territoire ne s'est encore guère traduit par une activité débordant le cadre des divers départements. La conception globale des transports, la conception du développement des régions de montagne et la protection de l'environnement, notamment la protection des eaux, en sont les premiers cas d'application pratique. Dans le mandat que nous avons donné à la commission chargée d'établir une conception suisse globale des transports, nous avons demandé expressément que le système des transports soit mis en harmonie avec l'aménagement du territoire.

1. Aperçu des tâches de la Confédération et des cantons

Les *tâches de la Confédération* en matière d'aménagement du territoire ressortent de l'article 22^{quater} de la constitution. Selon cette disposition, la Confédération doit remplir essentiellement *trois tâches fondamentales*:

- La Confédération est tenue d'édicter par la voie législative des principes applicables aux plans que les cantons seront appelés à établir (compétence de légiférer);
- La Confédération doit collaborer avec les cantons et encourager et coordonner leurs efforts (obligation de coopérer, compétence d'encourager et de coordonner);
- La Confédération doit tenir compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

Quelques tâches particulières découlent de ces tâches fondamentales.

C'est ainsi qu'en vertu de cet article 22^{quater}, 3^e alinéa, la Confédération a l'obligation de tenir compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire; cette disposition lui impose le devoir de planifier ses activités de telle façon qu'elles puissent s'intégrer dans les planifications cantonales, régionales et locales. Dans la mesure où ses activités déterminent l'aménagement du territoire ou influent sur lui, elle doit les planifier de la même manière que les cantons, les régions

et les communes. Elle aura essentiellement à établir des plans spéciaux pour ses activités les plus importantes, par exemple pour les transports et pour ses propres constructions et installations.

Une autre tâche particulière résulte du fait que, pour pouvoir assumer d'une manière rationnelle et efficace les tâches que lui confie l'article 22^{quater}, la Confédération doit connaître les exigences auxquelles l'aménagement du territoire doit satisfaire dans l'ensemble du pays, afin d'en tenir compte dans sa propre planification. La coordination des plans cantonaux dans l'intérêt national n'est possible que si la Confédération dispose des données dont elle a elle-même besoin pour préparer ses planifications partielles. A titre d'exemple, un plan global des transports ne peut être établi sans qu'on tienne compte des exigences du développement dans l'ensemble de la Suisse, notamment en matière d'occupation du territoire.

Les *tâches des cantons*, telles qu'elles découlent de l'obligation d'établir des plans statuée à l'article 22^{quater}, 1^{er} alinéa, ainsi que du but général de la réglementation constitutionnelle, peuvent être résumées comme il suit:

- Tenir compte des exigences de l'aménagement du territoire dans toute leur activité législative et administrative;
- Créer les conditions d'organisation et de procédure permettant un aménagement efficace du territoire;
- Etablir des plans cantonaux généraux et les compléter;
- Garantir une planification intégrale et continue par rapport à la Confédération, aux régions et aux communes;
- Observer la législation de principe de la Confédération;
- Adapter les plans cantonaux à ceux des cantons voisins.

Il ressort de l'obligation statuée au 1^{er} alinéa de l'article 22^{quater} que les cantons doivent créer les conditions d'organisation et de procédure nécessaires à un aménagement efficace du territoire. Par conséquent, les cantons ne peuvent pas se borner à créer l'organisation de base de l'aménagement du territoire. Ils doivent au contraire entreprendre une planification générale à leur échelon, qui constituera la base des planifications régionales et communales, mais qui sera aussi la base de la coordination intercantonale et celle de la coordination entre les cantons et la Confédération. La planification cantonale générale est aussi indispensable pour une autre raison: les cantons disposent de nombreuses attributions qui ont des effets sur l'aménagement de leur territoire et qui ont donc leur place dans le cadre de l'aménagement cantonal général. Comme nous l'avons dit plus haut, les cantons qui disposent de lois récentes en la matière ont reconnu la nécessité d'établir des plans cantonaux d'ensemble. Nous mentionnerons simplement les lois bernoise, argovienne, lucernoise et schaffhousoise. Il appartient au droit cantonal de décider si et dans quelle mesure les cantons entendent déléguer d'autres tâches de planification aux régions et aux communes.

2. Tâches en matière d'aménagement du territoire

La nécessité d'aménager le territoire ne doit plus être démontrée ici. Elle a été établie par l'adoption de l'article 22 ^{quater} de la constitution. Nous rappelons pourtant qu'elle est justifiée par un état de choses qui ne laisse pas d'autre choix aux autorités responsables et à l'opinion publique: danger d'occupation désordonnée du pays, atteintes portées aux sites, utilisation inopportune et, en partie, gaspillage du sol, dépeuplement des régions de montagne, circulation urbaine, dont on ne peut presque plus se rendre maître, notamment la circulation des travailleurs entre leur lieu de travail et leur domicile, investissements excessifs et disproportionnés aux besoins actuels dans les centres d'approvisionnement ainsi que dans les constructions et installations publiques, etc. Ajoutons toutes les conséquences de ces erreurs fondamentales: renchérissement du sol, mise en danger des éléments naturels de la vie humaine, tels que l'air, l'eau, le sol et l'équilibre écologique. Considérons aussi que les exigences du développement restreignent la liberté de décision du citoyen, par exemple sur le choix du lieu où il veut habiter et travailler. Comme aussi la liberté des collectivités publiques de décider où et quand elles feront les investissements nécessaires. Le terme allemand de «Sachzwang», souvent employé à ce propos, exprime bien l'idée qu'une contrainte extérieure menace la liberté de décision. On reconnaît à de nombreux symptômes, notamment dans les grandes agglomérations, qu'il pourrait en résulter tôt ou tard un sentiment d'impuissance. N'oublions pas toutefois que la situation est encore relativement bonne en Suisse si on la compare à celle d'autres pays. Ce n'est naturellement pas une raison pour faire moins d'efforts en matière d'aménagement; il importe au contraire de prendre, sans nouvelle perte de temps, les mesures qui sont aussi urgentes dans notre pays. Le danger particulièrement aigu de voir s'accroître l'occupation désordonnée du pays, dont nous avons déjà parlé, nous a incités à vous proposer l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire, que vous avez adopté le 17 mars 1972. Cet arrêté doit permettre de protéger provisoirement mais sans retard le territoire qui ne doit pas être occupé et bâti ou ne doit l'être que dans une mesure restreinte pour des raisons inhérentes à la protection du paysage et au maintien de zones de détente suffisantes.

Les perspectives d'avenir mettent aussi en évidence la nécessité d'aménager le territoire. S'il est vrai qu'on ne dispose pas de données suffisamment précises pour prédire l'avenir de notre aménagement naturel, on peut cependant discerner une certaine tendance en observant l'évolution des facteurs du développement. Dans le cadre de ses études sur les conceptions directrices de l'aménagement du territoire, l'Institut pour l'aménagement du territoire a démontré de façon remarquable comment l'extension des agglomérations – indépendamment de toute influence exercée par les mesures d'aménagement – se fera essentiellement selon les intérêts et les besoins prédominants, qui doivent être satisfaits immédiatement. Les grandes agglomérations de Zurich, Berne, Bâle,

Genève et Lausanne acquerront vraisemblablement une importance accrue par rapport aux autres villes. A vrai dire, ce ne sont plus de véritables villes formées d'agglomérations compactes, mais d'immenses agglomérations en ordre dispersé qui envahissent la région avoisinante d'une manière anarchique, grâce surtout aux moyens de transport. Le taux d'utilisation du terrain occupé par ces agglomérations est bas. Les distances que les habitants parcourent pour se rendre à leur travail et pour rentrer chez eux s'allongent beaucoup. Il pourrait en résulter que les entreprises fournissant des services soient transférées dans la banlieue. Le pouvoir d'attraction des centres urbains diminuera encore davantage. Dans de telles agglomérations, l'extension du réseau de transports ne pourra tenir compte de tous les besoins qu'au prix de moyens démesurés. Il en ira de même pour les entreprises d'approvisionnement. Simultanément, le chemin vers les zones de détente s'allonge et ces zones disparaissent presque complètement à proximité des agglomérations. Le paysage resté intact est menacé non seulement dans la zone des agglomérations, mais aussi dans d'autres régions plus lointaines, soit parce que le sol n'est plus utilisé en raison du dépeuplement, notamment dans les régions de montagne, soit à cause de la construction désordonnée de résidences secondaires.

Les facteurs qui influent sur l'aménagement du territoire sont extrêmement complexes et variés. Il est important à cet égard de reconnaître qu'une bonne organisation de l'aménagement du territoire ne peut plus être garantie seulement par la réglementation des zones à bâtir, séparées des zones à affectation différente. Elle est conditionnée désormais par les exigences plus grandes des nouvelles phases du développement et ces exigences ne peuvent qu'augmenter le nombre des conflits résultant de la répartition du territoire. Ainsi, l'existence de prétentions concurrentes sur un sol dont on ne saurait augmenter la superficie peut faire naître des conflits entre le territoire à occuper et les zones agricoles, entre les exigences des installations de transport et les zones agricoles, entre les zones agricoles et le territoire à occuper, d'une part, et les constructions et installations publiques (p. ex. les places d'armes), d'autre part, entre le territoire à occuper et les zones de détente, entre le territoire à occuper et les zones agricoles, d'une part, et les installations d'approvisionnement, telles que les usines électriques, d'autre part, etc. La planification a donc pour tâche d'aplanir les conflits qui surgissent dans l'application des dispositions sur l'aménagement du territoire, compte tenu des nécessités qui apparaissent dans les nouvelles phases du développement. Elle tend à accorder les intérêts opposés et à les unir pour atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire. Il n'est pas besoin d'ajouter que des problèmes politiques, sociaux et économiques se posent en l'occurrence.

En étendant la liste des tâches en matière d'aménagement du territoire que le Groupe de travail de la Confédération a établie dans son rapport de décembre 1970, on peut grouper ces tâches comme il suit :

- Assurer les bases de la vie humaine, telles que l'air, l'eau, le paysage et le sol en tant que source d'approvisionnement;

- Utiliser le sol avec mesure;
- Créer, par l'aménagement du territoire, les conditions permettant à la vie personnelle, sociale et économique de se développer dans tout le pays;
- Viser à une péréquation entre les régions économiquement faibles et celles qui sont économiquement fortes, par des moyens relevant de la politique financière et de l'aménagement du territoire;
- Adapter l'affectation du sol à sa nature, à ses dimensions, à sa situation, à sa configuration et aux voies de communication;
- Sauvegarder et mettre en valeur les beautés et les caractères des agglomérations et du paysage;
- Mettre à temps les surfaces nécessaires à la disposition des agglomérations ainsi que des constructions et installations publiques;
- Pourvoir à temps et de façon convenable le territoire qui doit être occupé des installations nécessaires aux transports, à l'approvisionnement, à l'hygiène publique et à la culture;
- Protéger les zones d'occupation contre les forces naturelles et contre les dangers causés par les ouvrages techniques, de même que contre les effets excessifs de nuisances;
- Garantir, dans une mesure convenable, une base autonome d'approvisionnement du pays ainsi que les terrains nécessaires à la défense générale.

3. Définition des plans d'aménagement

La notion de plans d'aménagement n'a été introduite dans le texte constitutionnel qu'au cours des débats parlementaires et mainte question n'a pas trouvé de réponse à l'époque, de sorte qu'il s'impose de s'y arrêter encore une fois. Il ressort des délibérations parlementaires qu'on n'a pas voulu opposer la notion de «plans d'aménagement» (en allemand: Raumplanung) au terme usuel d'aménagement local, régional et national du territoire. Les chambres se sont simplement efforcées d'exprimer plus clairement que les plans d'aménagement représentent une tâche dépassant ce que l'on entend dans un sens très étroit par plans de zones et que l'on désignait volontiers autrefois par «aménagement du territoire». De fait, on restreignait par trop la notion d'aménagement du territoire en ne lui donnant que le sens de plans de zones. Les plans de zones n'étaient pas en mesure d'influencer sur les aspects du développement qui déterminent à proprement parler l'aménagement du territoire. Ils pouvaient être tout au plus à l'origine d'une réglementation générale plus ou moins adéquate pour les zones à bâtir. Si nécessaires que soient ces plans de zones, il est indéniable qu'ils ne peuvent pas régler les problèmes que l'aménagement du territoire doit résoudre. C'est pourquoi il a paru opportun d'utiliser la notion, nouvelle en Suisse, de plans d'aménagement.

Pour l'essentiel, la notion de plans d'aménagement embrasse les aspects suivants:

- L'objet des plans d'aménagement est l'aménagement du territoire. Les plans d'aménagement apparaissent comme le moyen servant à donner forme à l'aménagement du territoire. Matériellement, le territoire est déterminé par

sa situation géographique et par des éléments physiques quantitatifs ou qualitatifs, tels que des agglomérations, des sites, des routes, des constructions et installations publiques, des installations servant à l'approvisionnement, etc. Mais il est déterminé en même temps par les influences réciproques des facteurs suivants : les éléments extérieurs et l'homme, la structure sociale, la réalité sociale, le droit et notamment le système de valeurs, telles que la signification et la valeur de la personnalité, les relations entre les hommes, la liberté d'établissement, le libre choix des lieux de travail, de consommation et de résidence, la liberté du commerce et de l'industrie, la garantie de la propriété, etc. Il va de soi que les éléments matériels sont aussi interdépendants et influent les uns sur les autres, voire se conditionnent réciproquement. C'est ainsi que les transports sont conditionnés par les besoins de l'agglomération et, inversement, le développement de l'agglomération dépend des moyens de transport dont elle dispose. Il en va de même pour l'approvisionnement et l'évacuation des déchets, le nombre et l'importance des établissements de formation, les constructions et les installations publiques. On ne saurait méconnaître les liens étroits qui existent entre notre échelle des valeurs et les efforts que nous faisons pour réaliser le bien-être général. Les plans d'aménagement ont pour tâche première d'ordonner les éléments physiques de l'aménagement du territoire dans le cadre du bien-être auquel nous aspirons et de l'échelle des valeurs reposant sur notre droit. Toutefois, ils indiqueront toujours quelle sera l'importance de ces facteurs suivant le développement de l'aménagement du territoire. Ainsi, la signification effective de la liberté d'établissement est différente selon que l'on est contraint par les circonstances de chercher travail et logement à proximité des agglomérations ou qu'il y a partout des logements en suffisance et des possibilités d'exercer sa profession.

- Les plans d'aménagement englobent la *totalité du territoire*. Le droit applicable à la planification s'étant développé à partir du droit de la construction, il en est résulté que, dans la mesure où les plans acquéraient force obligatoire, ils concernaient avant tout la zone à bâtir. La «zone sans affectation spéciale» fut exclue des plans d'aménagement. Aussi l'aménagement du territoire put-il se limiter pour l'essentiel aux plans des zones à bâtir. Nous avons déjà montré que cela ne suffit plus aujourd'hui. Les plans d'aménagement doivent englober tout le territoire, les zones à bâtir, les sites, les zones de détente, etc.
- A côté de la planification au sens de l'élaboration de mesures, les plans d'aménagement comprennent aussi *toutes les décisions et tous les actes* qui influent sur l'aménagement du territoire. En soi, la notion de la planification ne comprend que la préparation intellectuelle d'actes qui doivent permettre d'atteindre un but déterminé par des moyens aussi appropriés que possible. Dans d'autres domaines de la planification, il peut être utile de séparer la préparation intellectuelle et la réalisation. Pour les plans d'aménagement, la séparation est, il est vrai, aussi concevable, mais la décision et l'acte

doivent être compris comme la conséquence impérative du travail intellectuel de planification; car seuls la décision et l'acte influent sur l'aménagement du territoire. Il en résulte pratiquement que la planification, en tant que travail intellectuel, doit être organiquement liée à la réalisation. Sinon, il serait à craindre que l'établissement des plans n'ait aucune influence sur l'aménagement. Par conséquent, toutes les décisions et tous les actes qui influent sur l'aménagement doivent être englobés dans la planification.

- La planification est une tâche continue. En matière de zones à bâtir, il était encore possible d'établir des plans relativement rigides qui pouvaient être rendus obligatoires pour une assez longue période. Mais si les plans d'aménagement englobent tout le territoire et toutes les décisions et tous les actes qui ont des effets sur l'aménagement, on ne peut pas se contenter de les établir et de les déclarer obligatoires, mais il faut encore y inclure, par un processus continu, toutes les activités déterminantes et les adapter constamment aux exigences de l'aménagement du territoire. Il en résulte que l'état actuel de cet aménagement et les objectifs qu'il vise doivent être revus et adaptés aux circonstances à une cadence plus rapide.

La planification est une activité *directrice*. Elle ne peut ni ne doit se borner à indiquer les buts visés et à les introduire dans les plans. Ainsi que nous l'avons déjà exposé, l'aménagement exige encore des décisions et des actes. Les actes sont principalement de deux sortes. La mesure la plus simple et d'ailleurs la plus répandue jusqu'à présent est la décision fixant des restrictions. C'est ainsi que sont délimités avec force obligatoire les territoires qui ne doivent pas être occupés, les zones de protection des eaux souterraines, les zones de protection de rives, les zones de verdure. Ce mode de procéder est indiqué partout où une large protection s'impose. Pareilles restrictions limitent le développement des territoires en cause. Il faut en user avec circonspection, afin de ne pas restreindre excessivement voire inutilement le dynamisme de la vie publique. L'autre mode d'action consiste à recourir aux plans d'aménagement pour canaliser l'activité publique vers les objectifs de l'aménagement du territoire visé. Cette méthode implique la nécessité de renoncer à certaines mesures ou d'appliquer d'autres mesures avant la date envisagée. Citons à titre d'exemple la construction d'installations de transport. Elles doivent être conçues et réalisées de telle façon que, du point de vue de la planification, elles soient adaptées aux exigences de l'aménagement du territoire. Sur un plan réduit, il peut en résulter que la construction d'une route de raccordement devrait être avancée ou retardée. A une grande échelle, cela pourrait signifier qu'un chemin de fer rapide en direction est-ouest - au cas où les plans d'aménagement l'exigeraient - devrait être prolongé au-delà du terminus fixé pour des raisons économiques. Une des tâches les plus importantes dans le cadre de cette activité directrice consiste à orienter la délimitation entre les zones à bâtir et le territoire qui ne doit pas être occupé selon les besoins à prévoir effectivement. De même,

il ne conviendra de désigner comme zone à bâtir que le terrain nécessaire pour un laps de temps convenable. Rapportée à l'aménagement local du territoire, cette activité directrice s'identifie à l'orientation donnée à l'équipement des zones à bâtir. Il apparaît ainsi que la planification financière et l'aménagement du territoire doivent collaborer étroitement.

- *Les organes compétents de l'Etat sont responsables* des plans d'aménagement. Cette constatation résulte de deux faits fondamentaux. D'une part, les organes de l'Etat disposent, indépendamment de leur obligation d'établir des plans d'aménagement, de nombreuses attributions qui influent sur l'aménagement du territoire. Nous ne citerons que les attributions de la Confédération en matière de transports. Aussi les plans d'aménagement ne peuvent-ils être efficaces que si ces autorités assurent l'exécution de leurs tâches en tenant compte des exigences de l'aménagement du territoire. D'autre part, seuls les décisions et les actes des autorités doivent pouvoir influencer sur l'aménagement du territoire. Si d'autres organes que ceux de l'Etat étaient chargés de l'aménagement du territoire, on courrait le danger qu'il ne soit pas réalisé. Cela ne veut pas dire que l'Etat ne doit pas confier des tâches aux milieux scientifiques ou à d'autres milieux, mais il ne doit pas renoncer à sa responsabilité en matière d'aménagement du territoire et, partant, à l'établissement des plans d'aménagement.
- Les plans d'aménagement *ne peuvent être dissociés du droit*. De même que les plans d'aménagement sont une tâche des autorités, la maxime de l'Etat fondé sur le droit et, avec elle, le principe de la légalité, exigent que ces plans d'aménagement soient soumis au droit. Cela s'impose notamment parce que seul le droit est en mesure de conférer aux plans d'aménagement le caractère obligatoire indispensable. En outre, la protection juridique ne peut être accordée que si les plans d'aménagement sont soumis au droit.

4. Principes fondamentaux de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est une tâche permanente et notamment une activité directrice; il est donc indispensable qu'il repose sur des bases soigneusement choisies qui puissent servir de critères pour les décisions à prendre à longue échéance. Il ne s'agit pas seulement de déterminer des objectifs, mais il faut disposer d'une vue d'ensemble sur l'état actuel du territoire et sur son développement si l'on ne prenait aucune mesure de planification ou si l'on exerçait au contraire une influence quelconque sur ce développement.

Les milieux scientifiques suisses et quelques cantons également désignent ces principes de planification par le terme de «conceptions directrices». Certains contestent que cette appellation rende bien la chose. Quoi qu'il en soit, cette notion s'est très largement répandue.

En l'occurrence l'important est de mettre des principes fondamentaux à la disposition des organismes chargés de l'aménagement du territoire. L'Institut pour l'aménagement du territoire de l'EPFZ en donne la définition

s suivante: «Les conceptions directrices décrivent des états futurs de l'aménagement qui, correspondant à des objectifs définis, peuvent être atteints par une politique appropriée de l'aménagement. Ces conceptions directrices doivent, par définition, être exemptes de contradictions internes. Elles doivent être revues constamment selon le développement de la société, de l'économie, du territoire et de la technique.» Cette définition fait ressortir trois exigences:

- Les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire doivent être conçus de telle façon qu'il en résulte des systèmes d'aménagement dans lesquels les conflits d'intérêts sont résolus ou ne paraissent pas insolubles;
- Les principes fondamentaux doivent apporter des propositions réalisables. Il en résulte qu'ils doivent être conçus en fonction de périodes ou de situations qui ne sortent pas du cadre prévisible du développement;
- Les principes fondamentaux n'ont pas un caractère statique. En raison des modifications constantes des conditions qui sont à la base du système d'aménagement, ces principes doivent être sans cesse revus et complétés compte tenu des nouvelles circonstances.

Les autorités politiques ont à déterminer quelle doit être l'utilisation pratique des conceptions directrices. Si l'on dispose de plusieurs variantes, il va sans dire que plusieurs d'entre elles ne pourront être appliquées, mais fourniront de précieux renseignements à ceux qui ont des décisions à prendre, car elles procurent des points de comparaison permettant de mieux orienter ces décisions. Les organismes qui participent à l'aménagement du territoire doivent disposer à tous les échelons de tels principes.

Quelques cantons, par exemple Soleure, ont fait faire des études dans ce domaine. Sur le plan fédéral, les premières études, entreprises par l'Institut pour l'aménagement du territoire, ont abouti à des conceptions directrices.

Sur le plan fédéral, les conceptions directrices peuvent par exemple servir de base aux mesures suivantes:

- Elaborer une conception à long terme de l'aménagement;
- Etablir des principes fondamentaux;
- Elaborer des plans spéciaux;
- Examiner les effets de mesures individuelles sur l'aménagement;
- Déterminer si les plans généraux des cantons tiennent compte des exigences de l'aménagement national;
- Coordonner les tâches d'aménagement du territoire sur le plan intercantonal et sur le plan international;
- Etablir une comparaison entre l'état recherché et l'état effectif de l'aménagement.

Les conceptions directrices de l'aménagement du territoire peuvent en outre faciliter la tâche des cantons en les éclairant sur les conditions existant dans l'ensemble de la Suisse.

Chapitre deuxième: Genèse du projet

Lorsque les Chambres fédérales adoptèrent, le 21 mars 1969, un arrêté fédéral complétant la constitution par les articles 22^{ter} et 22^{quater} (dispositions constitutionnelles sur le droit foncier), l'administration fédérale avait déjà créé son propre groupe de coordination pour les questions de l'aménagement du territoire. Le 2 juillet 1969, nous élargîmes ce groupe et en fîmes une conférence interdépartementale de coordination pour les tâches en matière d'aménagement du territoire que nous plaçâmes sous la présidence du Délégué à la construction de logements. En outre, un Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire fut créé. Le groupe de travail reçut le mandat de clarifier les futurs principes fondamentaux en matière d'aménagement du territoire et de présenter des propositions pour l'organisation de l'aménagement du territoire en Suisse.

Simultanément, les autorités fédérales mirent les travaux législatifs préparatoires en chantier. Nous chargeâmes le Département de justice et police de ces travaux. Le 22 juillet 1969, le chef de ce département désigna le professeur L. Schürmann (Olten) comme président de la commission d'experts à constituer. Vu le résultat d'une discussion interdépartementale qui eut lieu le 5 août 1969, on décida de déterminer, dans une première phase, le contenu possible de la législation. Ces consultations eurent lieu en octobre et novembre 1969 sur la base d'un premier projet dû au président de la commission d'experts. Le résultat des quelque cinquante consultations fut consigné dans des procès-verbaux. Les personnes consultées étaient des techniciens de la planification, de même que des juristes et des économistes au nombre desquels on comptait des fonctionnaires cantonaux et fédéraux.

Se fondant sur les avis exprimés, le président de la commission d'experts établit l'avant-projet définitif, qui porte la date du 21 mars 1970. Cet avant-projet a formé la base des discussions de la commission d'experts du Département de justice et police, qui a été nommée le 19 mars 1970. La commission a examiné le projet en première lecture au cours des mois d'avril et de mai 1970 et, en seconde lecture, les 27 et 28 août 1970. Entre les deux sessions, une commission de rédaction avait mis le texte au net. En outre, les dispositions sur l'organisation (organisation de l'aménagement dans le cadre de la Confédération) ont été examinées par le Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire (présidé par M. K. Kim, ancien conseiller d'Etat, Aarau). Le 14 octobre 1970, la commission d'experts, qui était composée de spécialistes et de personnalités de l'économie s'est prononcée définitivement sur les dispositions d'organisation et a approuvé l'avant-projet, qui porte cette date. Un rapport explicatif a été rédigé par le président de la commission, avec le concours du secrétariat.

La procédure de consultation s'est déroulée du début de 1971 au milieu de l'année. Cette large consultation a permis de recueillir quelque 140 réponses. L'avant-projet a reçu une approbation générale.

Les suggestions et les avis qui ont été exprimés au cours de la procédure de consultation ont été réunis dans un vaste «tableau synoptique des résultats de la procédure de consultation», portant la date du 4 août 1971. Il n'est pas possible d'exposer les détails dans le présent message. Pour l'essentiel, les suggestions suivantes ont été faites:

- On a demandé avec insistance que le projet contienne un plus grand nombre de principes fondamentaux. Nous avons tenu compte de ce désir en rédigeant à nouveau l'article premier (but de la loi) et en incluant des lignes directrices dans les dispositions finales.
- Nous n'avons en revanche pas retenu les propositions jugées inutiles, de ceux qui demandaient que les définitions soient rassemblées en tête du projet. Celui-ci contient partout les définitions nécessaires; en outre, les expressions utilisées le sont toujours dans le même sens.
- Dans diverses réponses, on a proposé de biffer les articles 3 et 4, jugés inutiles. Nous attachons un grand prix à ce que les principes juridiques applicables à l'aménagement, qui sont importants pour les autorités de tous les niveaux, figurent déjà dans les dispositions générales. Tel est le cas également en ce qui concerne les principes de portée générale, qu'il importe tout particulièrement de rappeler expressément dans une loi sur l'aménagement du territoire, où il s'agit constamment de délimiter des intérêts publics et privés.
- La procédure de consultation a fourni de précieux éclaircissements sur les notions de «zone à bâtir» et «zone d'occupation» et sur les délais dans lesquels les terrains à bâtir doivent être équipés. Le projet tient très largement compte des objections faites surtout par la Conférence des chefs de départements cantonaux des travaux publics. Les articles 11 et suivants ainsi que 31 et suivants ont été notablement modifiés par rapport à l'avant-projet.
- Les suggestions demandant que les dispositions sur la force obligatoire des plans directeurs soient assouplies et qu'il soit davantage tenu compte de l'état actuel ont été prises en considération aux articles 9 et 75 des dispositions transitoires. Pour le surplus, nous constatons que les plans directeurs ne seront pas détaillés au point de ne plus laisser aucune liberté de mouvement.
- La zone sans affectation spéciale a autant d'adversaires que de partisans. Elle doit être maintenue pour les motifs exposés dans le message.
- La définition de la zone agricole et celle de la zone forestière ont été précisées sur la base des avis reçus. En revanche, il ne s'impose pas de séparer ces deux zones qu'unissent des liens très étroits.
- Le chapitre traitant de l'encouragement de l'équipement collectif a été sensiblement resserré, compte tenu des observations reçues et de l'avis de droit constitutionnel établi par les professeurs Aubert et Jagmetti; il ne concerne plus que l'équipement en matière de transports publics, pour lesquels la Confédération est compétente en vertu d'articles spéciaux de la constitution.

- Une innovation essentielle est l'introduction à l'article 34 de l'obligation d'équiper les terrains et de contribuer aux frais. La nécessité d'une telle prescription ressort clairement de la majorité des réponses.
- De même, l'article 45 sur le prélèvement des plus-values constitue une modification essentielle de l'avant-projet. De nombreuses réponses exposent qu'une telle mesure est indispensable. Du point de vue constitutionnel, cette mesure ne soulève aucune objection, ainsi qu'il ressort d'un avis de droit complémentaire. Il est clair que la réalisation sera difficile. Mais il faudrait essayer de résoudre aussi par ce biais le grand problème de la péréquation de la valeur des terrains.
- La disposition permettant d'exproprier des terrains dans les limites des plans d'aménagement (art. 43), très contestée dès le début, a été modifiée sensiblement sur la base de la procédure de consultation. Dans la mesure du possible, nous avons tenu compte des objections de l'économie.
- L'article 59, 4^e alinéa, enfin, est une dernière innovation. Il permet à la Confédération de verser des indemnités aux collectivités publiques et aux exploitants dont les biens-fonds sont affectés aux zones de détente. Ce versement est un élément provisoire de la législation spéciale prévue dans le même article et qui devra assurer une compensation économique à l'agriculture. La loi sur les crédits d'investissement en faveur de la région de montagne, qui est actuellement en préparation, est un exemple de loi spéciale de ce genre.

Le président de la commission d'experts a examiné les avis reçus et a résumé les suggestions dignes d'intérêt. La commission s'est prononcée sur ces questions durant l'automne 1971. Elle a mis au point l'avant-projet le 27 octobre 1971 pour le remettre au Département de justice et police. A la fin de décembre 1971, on disposait de la documentation nécessaire à la rédaction du message.

Chapitre troisième: Caractéristiques du projet

I. Plans directeurs et plans d'affectation

Le projet part du *principe fondamental qu'en appliquant des mesures de planification et des mesures juridiques, il faut séparer selon des critères uniformes les zones d'occupation ou les zones à bâtir des territoires qui ne doivent pas être occupés et dans lesquels aucune construction ne doit être implantée* (art. 7, 2^e al., 12 et 32). Grâce à cette délimitation, qui sera de droit fédéral, on vise - est c'est la volonté qui s'exprime dans l'ensemble du projet - à éviter la dispersion des constructions en créant des zones d'occupation concentrées. Ce faisant, on tend aussi à réduire les dépenses d'infrastructure et l'on contribue de manière décisive à atteindre l'objectif fixé par l'article 24^{quater} de la

constitution, à savoir assurer une occupation rationnelle du territoire et une utilisation judicieuse du sol.

Cet objectif sera atteint par l'application de plans directeurs généraux et partiels (art. 6 à 21).

Selon le projet, les *plans directeurs* généraux contiennent les principes qui doivent régir l'utilisation du territoire cantonal et son occupation (art. 6). A cette fin, des enquêtes fondamentales devront être faites et tout le territoire compris dans la planification devra être réparti en zones d'affectations déterminées, la séparation entre les zones d'occupation et le territoire qui ne doit pas être occupé étant primordiale.

Les plans directeurs généraux comprennent des plans directeurs partiels; le projet n'en prescrit que quatre sortes, soit les plans directeurs de l'occupation du territoire et des sites, des transports, de l'approvisionnement et, enfin, des constructions et installations publiques.

En règle générale, les plans directeurs généraux et partiels seront établis à l'échelle 1:25 000; les cantons décideront s'ils veulent inclure tout le territoire cantonal dans les plans directeurs généraux ou s'ils veulent prévoir des plans régionaux conçus de telle façon que l'ensemble des plans directeurs régionaux forme le plan directeur cantonal.

Les plans directeurs doivent définir un état à longue échéance. En matière de planification, on parle de T 1 et T 2 et l'on envisage la situation telle qu'elle devrait se présenter d'ici vingt à vingt-cinq ans et, dans le second cas, au moment où la Suisse comptera environ dix millions d'habitants.

Les plans directeurs ne donnent donc pas des 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. A cet égard, les plans directeurs sont une base indispensable des mesures visant à assurer une occupation ordonnée du territoire.

Aussi la définition de la *zone d'occupation* a-t-elle une importance capitale dans le système du projet. Celui-ci la définit comme il suit: «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 d'ici vingt à vingt-cinq ans, dans le cadre d'une occupation ordonnée du territoire, et s'ils peuvent être équipés dans ce délai» (art. 12, 1^{er} al.).

La délimitation de zones entraîne la constitution d'un territoire ne devant pas être occupé. Celui-ci comprend en premier lieu les *zones agricoles*, puis aussi les *zones forestières*. La structure du paysage sera caractérisée dans une mesure décisive par ces modes d'utilisation du sol. Les territoires ne devant

pas être occupés comprennent la *zone sans affectation spéciale*, tenant en quelque sorte lieu de zone-tampon, ainsi que les *zones de détente* et les *zones protégées*. Le projet prévoit des *effets juridiques* distincts pour chacune de ces différentes zones d'affectation: Dans la zone agricole, seules les constructions et installations agricoles sont autorisées; dans la zone sans affectation spéciale, seule l'utilisation actuelle du sol est admise, chacun devant s'abstenir de toute mesure d'équipement; des restrictions semblables s'appliqueront aux zones de détente et aux zones protégées. Bien que ces effets juridiques soient en premier lieu une conséquence des plans d'affectation, ils sont réglés, pour plus de clarté, dans le chapitre traitant des plans directeurs. Les divers genres d'affectation sont en effet caractérisés en premier lieu par les restrictions affectant l'utilisation du sol. En outre, comme il est possible, selon l'article 44, de déterminer des zones d'affectation (dites zones réservées) en vertu de plans directeurs généraux, il se justifie, pour ce motif également, de définir les conséquences juridiques dans le chapitre relatif aux plans directeurs.

Les plans directeurs constituent la base sur laquelle sont établis les *plans d'affectation*, qui lient les propriétaires fonciers. Dans ce cadre limité, généralement à l'échelon communal, les plans d'affectations imposent des obligations à l'instar de celles que les plans directeurs fixent aux autorités à un échelon supérieur et sur une plus grande échelle. Aux zones d'affectation des plans directeurs correspondent ici les zones des plans d'affectation.

Le but visé, qui est de réserver des terrains à la construction dans des proportions tenant compte du développement souhaité, ne peut pas être atteint par la seule création de zones. Des *mesures supplémentaires*, notamment d'ordre financier doivent assurer la réalisation des plans. Déterminer des zones de construction n'a de sens que si l'on veille simultanément à ce que les biens-fonds ainsi délimités soient effectivement disponibles comme terrain à bâtir. Dans ce domaine, la Confédération devra accorder une aide efficace. Elle peut en outre faciliter l'exécution en mettant à disposition, en vertu du droit fédéral, les moyens d'action indispensables tels que la procédure d'autorisation de construire obligatoire ou le remembrement parcellaire.

II. Principes fondamentaux

La séparation des terrains à bâtir et de ceux qui ne doivent pas être occupés est un véritable principe de planification.

Le projet connaît d'autres principes de ce genre, par exemple la création de zones de détente, de zones protégées et de zones sans affection spéciale.

Ainsi que nous l'avons déjà exposé, il faudra établir plus tard d'autres *principes généraux*. Des études ont été entreprises à cet effet, mais l'état des travaux ne permet pas encore de donner des indications définitives sur ce point.

La Confédération établira, par la voie législative, ces principes généraux (art. 22 et 23). Outre les plans directeurs généraux des cantons, qui contiennent aussi, en raison de leur nature, certaines indications quant aux objectifs visés, les principes généraux de la Confédération seront un autre élément déterminant de l'aménagement du territoire. Ils devront contenir des indications précisant quelle devra finalement être la nature de l'aménagement du territoire suisse qui sera réalisé par la planification. Les dispositions transitoires (art. 79, 2^e al.) précisent les points dont les lignes directrices devront tenir compte.

III. Régime juridique de la planification

L'avis de droit requis par la commission d'experts (cf. chap. 5) confirme qu'il est admissible que la Confédération mette elle-même des institutions juridiques à disposition de la planification. Le projet prévoit cinq institutions (art. 41 à 45), soit le regroupement parcellaire, le remembrement parcellaire, l'expropriation, les zones de planification et le prélèvement de la plus-value. Ces institutions seront directement applicables en vertu du droit fédéral et ne devront pas être introduites ni confirmées par les cantons, mais le droit cantonal devra en fixer les détails.

Dans d'autres domaines, tels que la législation sur les constructions au sens strict du terme (art. 38 à 40), des exigences minimales ont été fixées pour les institutions principales de la police des constructions. Le projet tient toujours compte du droit cantonal en matière de planification.

La loi sur l'encouragement de la construction de logements mentionne d'autres institutions juridiques spécifiques qui n'ont toutefois trait qu'à l'équipement des terrains en vue de la construction de logements, alors que les institutions de la présente loi devront largement servir les objectifs de la planification.

IV. Plans spéciaux de la Confédération

Ainsi que nous l'avons précisé plusieurs fois, la Confédération dispose d'attributions propres dans nombre de domaines. Un des objectifs importants du projet est de garantir la concordance entre les plans spéciaux de la Confédération et les plans d'aménagement des cantons (art. 27 à 29, 46 s.).

V. Aide à l'équipement collectif

Atteindre les objectifs de la loi suppose que la Confédération accorde une aide financière à divers titres. Tout d'abord, elle doit encourager comme jusqu'à présent l'aménagement local, régional et national du territoire. En outre, il importe qu'elle favorise l'équipement technique et communautaire de zones d'occupation (art. 48 à 56). Mentionnons comme autres mesures possibles: la législation sur la protection des eaux, la loi sur l'agriculture avec les améliorations foncières qui y sont prévues, la loi sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et la législation sur les routes nationales.

VI. Problème des indemnités

Nous estimons indispensable que, dans une loi sur l'aménagement du territoire, figurent également certains principes relatifs à l'expropriation et à l'indemnisation (art. 57 à 63). Sinon, les cantons et les communes ne pourraient plus maîtriser les effets des mesures de planification et l'on courrait le risque de voir l'aménagement perdre tout attrait.

Aussi le projet contient-il, ainsi que le message relatif aux articles constitutionnels sur le droit foncier l'avait déjà envisagé, des dispositions sur l'expropriation matérielle, ainsi que des moyens auxiliaires permettant de faciliter l'appréciation des questions relatives à l'indemnisation sur le plan national.

L'article 22^{ter} de la constitution s'appuie sur la jurisprudence du Tribunal fédéral qui, jusqu'au 14 septembre 1969, reconnaissait la garantie de la propriété comme droit constitutionnel non écrit. Cet article protège la propriété de la même façon qu'auparavant. La Confédération et les cantons – et généralement aussi les communes par voie de délégation en vertu du droit cantonal – peuvent prévoir, dans les limites de leurs attributions constitutionnelles, des restrictions de la propriété et, au besoin, l'expropriation. Celles-ci doivent être commandées par l'intérêt public et se fonder sur une base légale. L'expropriation n'est possible que moyennant une juste indemnité. Une juste indemnité est due en cas de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation (expropriation dite matérielle; cf. ATF 96 I 126 s., 357 s., 558 s.).

VII. Organisation

A l'échelon fédéral, le projet prévoit deux organismes: un Office fédéral de l'aménagement du territoire et une assemblée consultative appelée Conseil de l'aménagement du territoire (art. 65 à 68). Pour le surplus, il appartient aux cantons de créer un office disposant des moyens nécessaires pour remplir leur tâche (art. 64).

VIII. Protection juridique

C'est en premier lieu au droit cantonal qu'il incombe de garantir la protection juridique. Le projet étend celle-ci en accordant la qualité pour recourir à un cercle plus large d'intéressés, également pour le domaine cantonal (art. 69 à 72).

IX. Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires contiennent en particulier des indications importantes sur les délais (art. 74 s.), ainsi que des mesures visant à faciliter l'exécution de la loi en temps voulu (art. 74 à 78).

Chapitre quatrième: Effets économiques et financiers du projet

Dans les pages qui suivent, nous mettrons en évidence les effets économiques probables du projet, notamment sur la croissance, sur la répartition régionale de l'activité économique et des revenus, ainsi que sur les prix; les conséquences financières ont aussi une importance primordiale pour la Confédération, les cantons et les communes.

On reconnaît de plus en plus *que les objectifs économiques ne représentent pas quelque chose d'absolu*. Il faut aussi tenir compte d'autres valeurs, telles que la protection des bases naturelles de la vie humaine, les beautés naturelles et les caractéristiques du paysage, l'organisation fédérative de l'Etat. Plus le bien-être matériel d'un pays est élevé, plus les points de vue non économiques prennent de l'importance. Le projet fait un pas *décisif dans cette direction*. Cela ressort clairement de l'article premier, qui définit le but de la loi, ainsi que des points fixés par l'article 79.

Mais le projet souligne également que, dans ces limites, les objectifs économiques – croissance globale et répartition équitable du produit entre les divers milieux de la population et entre les diverses régions, stabilité des prix, etc. – doivent continuer d'être encouragés.

En ce qui concerne la *croissance économique globale*, cela exige d'une part une mise à contribution aussi complète que possible des facteurs de production; en d'autres termes, aucune force de travail, aucun bien de l'économie privée et des collectivités publiques (infrastructure), de même qu'aucune partie du sol ne reste inemployée. D'autre part, il importe d'obtenir une productivité aussi élevée que possible lors de la mise à contribution de ces éléments économiques fondamentaux. Conformément à sa nature, le projet vise à obtenir la meilleure utilisation possible du sol. Mais il crée aussi des bases permettant d'utiliser de manière plus productive l'équipement collectif et le capital privé d'entreprise. Le projet est même en mesure d'influer favorablement sur le potentiel de main-d'œuvre et sur sa productivité.

Le deuxième objectif économique de l'aménagement, la *répartition*, est un des points traités par le projet, qui contient à ce sujet une disposition précise. L'article 79 dispose que «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». Ces lignes directrices ne sont prévues, il est vrai, que dans les dispositions provisoires et ne sont valables que jusqu'au moment où l'on disposera des autres principes fondamentaux au sens de l'article 23. Mais il va de soi que les idées qui y sont exprimées seront aussi valables pour l'établissement des nouveaux principes fondamentaux.

Les exigences d'ordre économique et les effets du projet qui viennent d'être énumérés brièvement seront commentés en détail ci-après. On examinera également si les dispositions du projet de loi sont suffisantes ou si elles doivent être complétées ultérieurement par d'autres mesures législatives.

I. Croissance économique globale

1. Utilisation économique la plus favorable du sol ; lutte contre la construction en ordre dispersé

Le sol ne peut pas être augmenté et c'est la raison pour laquelle il deviendra, à longue échéance, le facteur de production le plus strictement mesuré; en outre, on ne l'utilise pas qu'à des fins économiques (habitation, agriculture), mais aussi pour la détente de l'homme et la régénération d'éléments naturels (eau et air). Sans planification, on risque une exploitation abusive du sol. L'utilisation du sol à des fins purement économiques tend à prévaloir partout et à porter atteinte aux régions qui devraient être réservées pour d'autres utilisations. En outre, même du point de vue économique, le sol est utilisé de manière irrationnelle; la construction en ordre dispersé tend à se généraliser; les frais d'équipement qu'elle provoque représentent, par habitant, un multiple de ceux auxquels il faut faire face en cas de construction en ordre continu. Concentrer la construction ne signifie pas nécessairement ne construire que sous forme de maisons-tours. On peut et on doit continuer à construire dans une large mesure des ensembles de maisons familiales. Mais la construction doit se faire par étapes; les travaux seront exécutés de manière continue et concentrée. C'est la seule façon d'éviter que des réserves de terrains à bâtir et des moyens d'équipement d'infrastructure ne restent inutilisés.

Il est exact qu'actuellement seuls 2½ à 3 pour cent de la surface de la Suisse sont occupés par des maisons, des fabriques, des voies de communication et d'autres installations semblables. Les besoins en surface par habitant devraient être de quelque 180 m², ce qui fait environ 1100 km² pour une population de six millions et quart d'habitants. Or l'espace qu'exigent effectivement les zones d'occupation sont un multiple de ces 1100 km²; cet espace comprend en effet tous les terrains traversés par les routes et les chemins, par les conduites d'énergie et d'eau et les biens-fonds qui ne peuvent plus être utilisés que d'une façon insuffisante par l'agriculture parce qu'ils sont parsemés d'habitations, de fabriques et d'installations connexes. Dans cet espace, il faut aussi compter les territoires dont la valeur agricole et la valeur comme zone de détente sont diminuées par la construction en ordre dispersé. Or les besoins de terrains croissent dans une mesure beaucoup trop forte par rapport à l'augmentation de la population et à l'amélioration du bien-être.

La loi sur l'aménagement du territoire entend s'opposer à ce gaspillage de terrains et d'infrastructure:

«Le sol doit être utilisé avec ménagement»; «les utilisations du sol selon leur nature, leur ampleur, les conditions locales et les modalités devront être mises en harmonie»; «les surfaces nécessaires à la construction et aux bâtiments et installations publics seront mises à disposition à temps» (art. 79, 2^e al., let. *b*, *d* et *f*). En particulier, les plans directeurs devront permettre de séparer les territoires qui ne doivent pas être occupés des zones à bâtir nécessaires au développement de l'économie (art. 7, 2^e al.). «Ne doivent être désignés comme zone d'occupation que les territoires qui se prêtent à la construction et qui sont déjà bâtis dans une large mesure ou s'il faut en disposer pour la construction dans un proche avenir, mais au plus tard dans un 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» (art. 12, 1^{er} al.). «A l'intérieur de la zone d'occupation, la zone à bâtir ne peut comprendre que les terrains sur lesquels des constructions sont déjà implantées dans une large mesure ou dont il faudra pouvoir disposer pour la construction dans les dix à quinze ans au maximum, et qui seront équipés dans ce délai» (art. 32).

Il faut reconnaître que nombre de cantons sont déjà très avancés dans ce domaine. D'autres, en revanche, devront prendre les mesures qui les aideront à assurer plus rationnellement que jusqu'à présent l'utilisation du sol.

Lutte contre l'augmentation des prix du terrain

La montée rapide des prix du terrain est actuellement l'un des soucis principaux de l'économie et de la politique économique. Ces prix contribuent à l'augmentation des loyers; ceux-ci et les gains réalisés dans le commerce immobilier sapent les bases de la propriété privée. Mais les prix du terrain ne sont, sur le marché immobilier, que les symptômes de perturbations plus profondes.

Tout prix, y compris celui du terrain, dépend de l'offre et de la demande. Loin d'épargner le sol, la montée inflationnaire des prix s'intensifie dans ce secteur. La demande est de plus stimulée par la recherche intense de valeurs réelles, alors que l'offre est diminuée par la thésaurisation, c'est-à-dire par l'espérance de gains d'inflation et spéculatifs supplémentaires. Seul un endiguement efficace de l'inflation peut permettre d'éliminer ces causes de l'enchérissement du sol.

Une autre cause de la forte demande de terrain, d'une part, et de l'offre insuffisante, d'autre part, réside dans le fait qu'en beaucoup d'endroits la séparation des terrains à bâtir de ceux qui ne doivent pas être occupés est peu claire; il existe en effet pour une très grande partie des biens-fonds la possibilité de devenir du terrain à bâtir.

En déterminant des zones agricoles, de même que des zones protégées et des zones de détente qui, le cas échéant, s'étendront au-delà des zones agricoles et forestières (art. 11, 2^e al.), on supprimera toute possibilité qu'une grande partie du territoire ne devienne des terrains à bâtir. On doit admettre qu'il en

résultera pour ces zones un refroidissement sensible de la spéculation et un ralentissement de l'évolution des prix. Les bas prix des terrains forestiers, qui sont déjà protégés, justifient cette supposition.

Déterminer des zones agricoles doit sans conteste servir aussi les intérêts de l'agriculture. Il en résulte une diminution ou du moins un ralentissement de la hausse du coût d'un des éléments les plus importants de la production agricole. Il est vrai que les espoirs qu'ont des agriculteurs (et d'autres propriétaires fonciers) de réaliser des gains en cas de vente seront détruits dans des cas particuliers. Le projet de loi confirme expressément que les intérêts justifiés de l'agriculture et de la paysannerie doivent être sauvegardés. Nous vous renvoyons au principe général touchant la péréquation que fixent l'article 79 et notamment l'article 59, 3^e alinéa, selon lequel la Confédération établira par la voie de la législation spéciale une compensation économique en faveur de l'agriculture.

La spéculation ne se reportera-t-elle pas d'autant plus fortement sur les zones d'extension des constructions au sens de l'article 12, 2^e alinéa, sur les territoires destinés à être occupés, qui ne sont pas encore déclarés zones à bâtir et en particulier sur les zones à bâtir (art. 32) pour y causer une montée des prix d'autant plus forte?

Pour ce qui est des deux premiers genres de zones, on peut rappeler que, dans la zone d'extension des constructions, les possibilités de construire dans les vingt à vingt-cinq années qui suivent l'adoption du plan directeur général sont nulles et qu'il ne sera guère possible de construire avant dix à quinze ans dans les parties de zones d'occupation qui ne sont pas classées comme zones à bâtir. Il s'agit là de possibilités nettement moins favorables que celles qui existent actuellement dans ces régions et il est probable que l'intensité de la spéculation et la hausse des prix y faibliront.

En revanche, la situation future du marché immobilier dans les zones à bâtir peut apparaître moins claire à première vue. La demande ne se concentrera-t-elle pas ici sur une offre sensiblement réduite, ce qui fera monter encore davantage les prix des terrains à bâtir et ceux des biens-fonds déjà construits?

Le volume de la demande – notamment de la demande émanant de personnes recherchant de gros gains qui doit être tenue pour la première responsable des excès sur le marché immobilier – dépend directement des possibilités de gain. Si l'on réussit à réduire ces possibilités, la demande est du même coup affaiblie.

L'article 45 doit permettre d'atteindre cet objectif en prévoyant le *prélèvement de gains éventuels*. Les collectivités publiques compétentes selon le droit cantonal devront prélever de façon équitable les plus-values résultant de mesures de planification et utiliser le produit de ces prélèvements à des fins d'aménagement du territoire. En prévoyant cette mesure, nous nous sommes efforcés de la concevoir non comme un impôt, ce qui aurait porté atteinte à la

souveraineté fiscale des cantons, mais comme une compensation d'avantages, ainsi que c'est le cas pour les contributions des propriétaires fonciers aux frais d'équipement selon l'article 34, 2^e et 3^e alinéas. Il faut, il est vrai, veiller à ce que le prélèvement de plus-values n'occasionne pas d'augmentations inutiles des loyers et des prix des logements en propriété. Le propriétaire foncier cherche toujours à tirer profit des plus-values aux dépens des locataires ou des propriétaires ultérieurs. Si le prélèvement des plus-values se faisait pour ainsi dire mécaniquement à chaque changement de zone, même les bailleurs qui auraient renoncé à réaliser la plus-value, par exemple sur les logements à caractère social, seraient obligés de recouvrer cette contribution auprès de leurs locataires. Un groupe spécial de la commission d'experts examine présentement ce problème ainsi que d'autres questions concernant les modalités du prélèvement de la plus-value. Mais, à l'échelon de la loi, il suffit que l'on fixe le principe de la compensation des valeurs.

D'autres mesures permettant d'opérer des prélèvements sur les bénéficiaires consistent dans les diverses sortes d'impôts. On pourrait, par exemple essayer d'empêcher qu'on réalise des gains par la voie de la surveillance des loyers. Cela restreindrait probablement la demande de biens-fonds dans la zone à bâtir. Mais toutes ces sortes de mesures ont des effets secondaires tels qu'il est préférable de ne pas les inclure dans le présent projet. Il n'existe pas de base constitutionnelle permettant de restreindre la souveraineté fiscale des cantons; aussi la commission d'experts a-t-elle estimé qu'il n'était pas opportun de chercher à imposer des solutions contestées et de nature éminemment politique; leur insertion dans la conception de l'aménagement du territoire mettrait fortement en danger l'acceptation de la loi par les chambres, le peuple et les cantons. L'imposition du sol soulève aussi des problèmes délicats quant au fond, tant pour ce qui est de l'impôt sur les gains immobiliers qu'en ce qui concerne l'impôt sur la valeur vénale et celui par lequel la plus-value est en quelque sorte imposée comme revenu *pro rata temporis*.

Toutefois, sur la suggestion du président de la commission d'experts et du président de la commission consultative pour la construction de logements, un *groupe de travail spécial a été chargé d'étudier les mesures fiscales et autres* qui devraient permettre d'arriver à résoudre le problème de l'aménagement mais qui, pour les motifs indiqués, ne peuvent être prises en considération ni dans le présent projet, ni dans celui sur l'encouragement de la construction de logements.

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, il faut non seulement affaiblir la demande de terrains, mais aussi encourager l'offre. Le présent projet, comme celui qui a trait à l'encouragement de la construction de logements, contient toute une série de mesures à cet effet.

Sans doute, la réserve de biens-fonds pouvant devenir des terrains à bâtir sera-t-elle diminuée du fait de l'institution des zones agricoles. Mais cette réserve ne doit pas être confondue avec l'offre qui se manifeste sur le marché immobilier. Seuls les terrains équipés et offerts pour la construction

(ou sur lesquels le propriétaire construit lui-même au même moment) constituent l'offre effective qui, conjointement avec la demande, détermine le prix des terrains.

Les mesures suivantes prévues par le projet, visent à stimuler cette offre effective.

«Les autorités compétentes selon le droit cantonal sont tenues d'équiper à temps la zone à bâtir» (art. 34). Mais la Confédération ne fait pas que fixer ces obligations; au besoin, elle aidera financièrement les collectivités de droit public en leur accordant, procurant ou cautionnant des prêts à un taux d'intérêt et à des conditions d'amortissement favorables pour encourager l'équipement technique et communautaire de zones d'occupation (art. 53 et 54). Elle encourage les regroupements parcellaires (art. 41) et les remembrements parcellaires (art. 42). Quant aux contributions des propriétaires fonciers à l'équipement (art. 34, 2^e et 3^e al.) et qui, par analogie avec les dispositions prévues dans le projet concernant l'encouragement de la construction de logements, doivent être d'un montant équitable et sont échues peu après que l'équipement est terminé, elles visent à accroître l'offre de terrains équipés et à décourager la thésaurisation. Dans des cas exceptionnels, le terrain peut même être exproprié, soit lorsque l'offre de terrains prêts à la construction est insuffisante dans une région et que le propriétaire ne construit pas sur son terrain dans un délai raisonnable (art. 43) bien qu'il ne puisse faire valoir de justes motifs, et notamment invoquer des besoins personnels futurs.

On peut prévoir qu'on arrivera à reprendre aussi le contrôle de l'évolution des prix des terrains à l'intérieur des zones à bâtir, grâce aux mesures visant à restreindre la demande et notamment grâce à celles qui tendent à mobiliser l'offre.

Pour être complets, nous mentionnerons encore les directives visant à encourager l'unification des prescriptions cantonales en matière de construction (art. 30), qui favoriseront également une baisse des prix du sol et de la construction.

Utilisation rationnelle du sol dans l'agriculture

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, la construction en ordre dispersé gêne l'utilisation agricole du sol. On morcelle les parcelles, les transports sont accrus et, souvent, le maintien de la capacité de production du sol et son utilisation sont négligées. Aussi toute mesure contre la construction en ordre dispersé est-elle aussi une mesure favorisant la productivité de l'agriculture. C'est tout particulièrement le cas de la création de zones agricoles. L'article 13 prévoit en outre qu'il faudra attribuer à ces zones non pas n'importe quels terrains, mais ceux qui se prêtent à l'agriculture. Cela ne va pas de soi, car souvent, les parcelles qui conviennent le mieux à l'exploitation agricole offrent aussi des conditions particulièrement favorables à la création de zones industrielles et de zones d'habitation. Enfin, conformément à l'article 13, il importera, dans la mesure du possible, d'attribuer à la zone agricole des territoires continus d'une certaine étendue.

2. Mise à contribution rationnelle des investissements publics d'infrastructure

Un aménagement renforcé du territoire doit, pour une bonne part, consister en une planification plus poussée de l'équipement collectif. Les plans directeurs doivent déjà renseigner sur les conditions techniques et financières de leur application ainsi que sur les étapes de leur réalisation (art. 8, 2^e al.); le projet contient des dispositions particulièrement détaillées sur la planification des installations de transports, l'alimentation en eau et d'une manière générale sur les constructions et installations publiques (art. 18 à 21). En outre, les investissements d'équipement doivent être concentrés dans les zones à bâtir et exécutés à temps (art. 32 et 34). Le projet enjoint ainsi aux cantons et indirectement aussi aux communes d'harmoniser leurs plans d'équipement collectif dans la mesure où ils concernent la région.

En mettant l'aménagement de l'infrastructure au service d'une implantation ordonnée des constructions dans les zones à bâtir et en développant de manière équilibrée les différents éléments de cette infrastructure, on obtiendra en maints endroits une notable rationalisation et une meilleure utilisation de l'équipement collectif. Le terrain à bâtir ne doit plus pouvoir être thésaurisé. Il ne doit plus arriver non plus que des équipements communaux restent inutilisés parce que l'infrastructure complémentaire (réseau routier, transports publics, etc.) n'existe pas encore – ou vice versa.

3. Mise à contribution rationnelle des investissements de l'économie privée

Dans l'industrie de la construction, l'harmonisation des prescriptions devra avoir d'appréciables effets de rationalisation. Une planification renforcée en matière d'équipement collectif sur le plan technique, sur le plan financier et chronologiquement devrait faciliter la planification à long ou à court terme des entreprises de construction et contribuer à assurer une utilisation plus régulière de leur capacité de production.

En rationalisant la planification et la construction on ne favorise pas seulement l'industrie de la construction, mais aussi tous ceux qui demandent des constructions. Dans l'ensemble de l'économie, la planification des lieux d'implantation des exploitations est simplifiée lorsqu'on est au clair sur les plans directeurs et les plans d'affectation, ainsi que sur leur réalisation. Bien des frais dits extérieurs que supporte actuellement l'industrie et qu'elle devra assumer (p.ex. frais résultant de la pollution des eaux, de difficultés d'approvisionnement en eau et en énergie, des goulôts d'étranglement dans les transports) peuvent être réduits grâce aux mesures que prévoit le projet pour renforcer l'aménagement du territoire et la planification de l'infrastructure.

4. Utilisation rationnelle de la main-d'œuvre

Toutes les possibilités de rationalisation précitées représentent aussi, exprimées en termes quelque peu différents, une amélioration de la productivité de travail et de la productivité de l'économie toute entière. Ainsi, le projet

contient de nombreuses possibilités de favoriser de différente façon la croissance économique globale, l'un des objectifs de l'économie.

5. Effets freinant la croissance

Mais le projet ne contient-il pas aussi des dispositions qui peuvent avoir des effets défavorables sur la croissance économique?

Il faut examiner si tel est le cas de la *protection renforcée* de l'environnement que prévoit également la loi sur l'aménagement du territoire en sus d'autres parties de la législation fédérale. L'augmentation des investissements qu'exige la protection de l'environnement aura pour conséquence de restreindre l'ampleur des capitaux disponibles pour d'autres investissements dans des fabriques, des logements, etc. Mais ce serait une erreur que de conclure à une influence défavorable sur la croissance économique globale. A longue échéance, l'économie ne peut que bénéficier de mesure assurant le maintien de bases naturelles (sol, eau, air, etc.) saines.

La péréquation économique entre les régions économiquement fortes et celles qui sont faibles (art. 79) portera-t-elle préjudice à la croissance globale? Cette question est plus justifiée. Une réponse précise ne pourra y être donnée que lorsqu'on connaîtra la nature et l'ampleur de cette péréquation. Ce problème sera examiné dans le prochain chapitre.

II. Répartition de l'activité économique et des revenus entre les régions

Le projet oblige les cantons à établir les plans directeurs de l'occupation du territoire, et aussi des plans directeurs partiels relatifs aux transports, à l'approvisionnement, ainsi qu'aux constructions et installations publiques, compte tenu de l'évolution démographique du pays et de son développement économique (art. 7 et 8).

Les plans directeurs ne sont encore, il est vrai, que des plans cadres; le développement futur ne s'y reflète que dans ses grandes lignes; lorsque les circonstances l'exigent, ils peuvent être modifiés (art. 10). Malgré cela, il faut y fixer des objectifs pour la répartition et le développement futurs des villes, des banlieues, des localités rurales, ainsi que pour la situation et les dimensions des zones agricoles et autres zones ne devant pas être occupées. L'un des points déjà mentionnés de l'article 79 précise au sujet de cette péréquation: «...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» (art. 79, 2^e al., let. c).

C'est aux cantons qu'il incombe d'arrêter les principes fondamentaux qui doivent régir l'utilisation et l'occupation de leur territoire (art. 6); la Confédération doit soutenir et coordonner les efforts des cantons (art. 1^{er} et 46)

et approuver leurs plans directeurs généraux, son pouvoir d'examen étant toutefois limité (art. 47). Les conceptions directrices de l'occupation du territoire (art. 22) et les principes fondamentaux (art. 23) sont des moyens auxiliaires d'encouragement et de coordination.

A la demande de la Confédération, l'*Institut pour l'aménagement du territoire* de l'EPPF a élaboré des conceptions directrices et établi quelque dix variantes. Le rapport final sur ces travaux a été publié le 14 avril 1972. Les variantes vont de l'extrême concentration de l'économie future et de la population à leur dispersion extrême. Lors d'un examen superficiel, elles donnent l'impression de préciser exactement quelles villes, quelles régions, etc. doivent être particulièrement favorisées et lesquelles ne doivent pas l'être. Mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit là de conceptions directrices théoriques qui se traduiront dans la réalité par un mélange de variantes restant à définir politiquement. Peut-être la répartition de la population et des places de travail entre les diverses régions du pays sera-t-elle encore différente de la répartition pronostiquée de façon schématique dans les variantes. Toutefois, les études théoriques ont l'avantage de mettre autant que possible en relief les effets de chaque conception directrice sur les plans de l'économie, de la politique sociale, de la politique générale et de la protection de l'environnement, ainsi qu'en ce qui concerne l'étendue et la répartition des zones de détente, etc. Leur but unique mais très important est de fournir de la documentation pour alimenter la discussion publique et faciliter les choix politiques qui devront être faits lors de l'élaboration des plans directeurs.

L'examen de ces conceptions directrices du point de vue économique montre que la variante la plus favorable pour l'économie générale, celle qui promet d'assurer la mise à contribution la plus productive du sol, du capital et de la main-d'œuvre consiste en une *décentralisation avec formation de centres de gravité urbains*. Elle donne à l'industrie les avantages indispensables que procurent les agglomérations, tels que la proximité des entreprises de préparation et de finition, l'équipement collectif nécessaire, un marché du travail large et diversifié; elle offre aux habitants du centre, mais aussi à ceux des environs (jusqu'à une demi-heure de trajet en voiture ou avec les transports publics), les facilités et les agréments de la vie urbaine. Elle offre aussi des solutions rationnelles quant aux investissements d'infrastructure. Lorsque la population est dispersée, nombre de services de l'équipement collectif reviennent plus cher, par habitant, que dans les villes; la création d'autres institutions est tout simplement impossible (p.ex. les écoles supérieures). Inversement, une concentration extrême de la population dans les grandes villes conduit rapidement à des frais disproportionnés par habitant en raison des difficultés résultant de la circulation, etc.

La conception directrice de la décentralisation avec points d'intervention correspond aux *lignes directrices du projet* (péréquation entre la ville et la campagne, entre les régions économiquement fortes et les régions faibles), à la condition que les régions soient réparties de telle façon que le plus grand

nombre possible d'entre elles se trouve placé dans la zone d'influence de tels points. Pourtant, la réalisation de cette conception directrice ne va pas de soi. La détermination des centres – il y a plutôt trop de points de développement possibles sur le Plateau et plutôt trop peu dans nombre de régions de montagne – et l'encouragement dirigé de leur développement avec l'équipement collectif central placent les autorités politiques devant des choix difficiles. Le développement des *grandes villes et de leurs banlieues* devrait être plutôt freiné; pour cela, on pourrait par exemple mettre à leur charge une part plus élevée de leurs frais de développement (transports, logements à caractère social, équipement); pour le moment, la pression politique des autorités et surtout la pression démographique (problème du logement) influent encore dans le sens contraire. D'un autre côté, la pression qu'exercent maintes régions de montagne est si forte qu'il n'est pas encore sûr que la *conception du développement général de l'économie de la région de montagne* puisse être réalisée comme elle a été prévue. On y retrouve la conception directrice de la décentralisation avec des centres de développement. Mais les vœux exprimés depuis la publication de cette conception par nombre de régions de montagne tendent à un éparpillement de l'aide fédérale (investissements en faveur des moyens de transport et d'autres équipements) et non à une planification générale de l'infrastructure conduisant à la formation de centres de gravité urbains avec leurs zones d'influence. En outre, il suffit de jeter un regard sur la politique des grandes villes pour constater que toute la politique d'aménagement peut facilement aboutir à maintenir le statu quo entre les régions urbaines du Plateau et les régions de montagne, situation dans laquelle la Confédération pourrait fort bien investir de part et d'autre des montants nettement plus élevés que jusqu'ici sans que l'équilibre économique se modifie sensiblement au profit des régions rurales plus faibles. Vouloir réaliser la conception du développement des régions de montagne sans assurer la coordination indispensable avec la politique d'aménagement du Plateau ne serait qu'une œuvre fragmentaire. Au demeurant, la coordination de ces deux éléments de notre politique nationale de l'aménagement du territoire aboutit directement à la conception directrice de la décentralisation avec centres de développement.

Aucune conception directrice n'est encore expressément prévue dans le projet de loi sur l'aménagement du territoire, mais l'*article 79* fait allusion à la conception directrice dont il vient d'être question. Si elle est réalisée, la répartition de l'économie et des revenus entre les différentes régions correspondra non seulement aux objectifs visés sur le plan social et sur celui de la politique générale, mais aussi à l'objectif de la croissance économique. A longue échéance, une réalisation incomplète de la conception directrice de la décentralisation avec points de développement provoquerait un ralentissement de la croissance économique et empêcherait simultanément d'atteindre différents objectifs non économiques.

III. Conséquences financières

1. Conséquences financières pour la Confédération

Le projet a, pour la Confédération, les conséquences financières directes qui suivent :

- a. Subventions en faveur de la protection des sites et de monuments d'importance nationale (art. 24);
- b. Etablissement de plans généraux des transports, de l'approvisionnement, ainsi que des constructions et installations publiques avec données sur leur exécution (art. 27 à 29);
- c. Encouragement de la recherche et de la formation en matière d'aménagement du territoire (art. 48 s.), subventions pour les frais de planification (art. 51 s.);
- d. Mesures permettant d'accorder, de procurer ou de cautionner des prêts à des conditions d'intérêts et de remboursement favorables en vue de permettre l'aménagement de base du terrain à bâtir et d'acquérir du terrain à titre préventif (art. 53 s. et 78 s.);
- e. Indemnités allouées aux collectivités publiques et aux exploitants dont le territoire est attribué à une zone de détente (art. 59, 4^e al.);
- f. Contribution aux indemnités que d'autres collectivités publiques doivent verser aux propriétaires fonciers expropriés (art. 63, 3^e al.).

Sous *point a*, il s'agit surtout de disposer immédiatement des moyens financiers permettant de faire face à certains cas spéciaux, notamment lorsque les cantons ne sont pas en mesure de supporter les subventions mises à leur charge par la législation sur la protection de la nature et des sites. Un cas typique est celui de la Haute Engadine. S'il avait été possible d'acquérir immédiatement les terrains nécessaires au moyen de fonds publics, afin d'empêcher l'implantation de nouvelles constructions gênantes, il n'aurait fallu dépenser qu'une fraction des sommes qu'il faut consacrer au rachat de ces terrains. En ce qui concerne le *point a*, on pourra faire des économies par rapport à l'état de choses actuel, cela d'autant plus que le danger que courent de telles régions diminuera lorsque les zones protégées et les zones de détente seront délimitées dans les plans directeurs, conformément à l'article 16.

Les plans que la Confédération doit établir conformément au *point b* n'entraîneront pas non plus, à longue échéance, de nouvelles tâches et dépenses, mais impliqueront uniquement l'ordre d'exécuter ces éléments de la planification de l'infrastructure aussi complètement et aussi rationnellement que possible, ce qui devrait finalement les rendre moins chers.

La Confédération fournit déjà les prestations énumérées aux *points c et d*, en vertu de la loi concernant l'encouragement de la construction de logements. Quelques millions suffiront chaque année pour encourager la recherche et la

formation, de même que pour subventionner les frais d'établissement des plans. Chaque fois que cela sera possible, la Confédération devra se contenter de cautionner les prêts d'équipement et non les accorder elle-même. De manière générale, le système bancaire suisse est assez fort pour assurer le financement; la Confédération ne devrait intervenir qu'exceptionnellement, en cas de resserrement du marché des capitaux; mais dans ce cas non plus, il ne s'agirait pas de prestations à fonds perdu, mais de montants remboursables. En revanche, l'abaissement du taux d'intérêts de prêts d'équipement est une subvention. Si la Confédération devait soutenir de cette façon tous les équipements de base au cours de dix ans, la subvention annuelle atteindrait quelque deux cents millions de francs (aux prix actuels). L'estimation se fonde sur l'hypothèse que les investissements d'équipement atteindront environ un milliard de francs par an, que l'abaissement de l'intérêt atteindra au début, comme sous le régime actuel, trois cinquièmes du taux de la première hypothèque et que cette somme sera complètement amortie en dix ans. Le taux moyen de l'abaissement de l'intérêt sera ainsi d'environ deux pour cent, ce qui, pour dix tranches annuelles, donne deux cents millions.

Mais il n'est pas prévu que la Confédération subventionne tous les équipements. Elle ne doit intervenir que si les communes et les cantons ne mettent que trop peu de terrain à bâtir équipé à disposition, parce qu'ils manquent de liquidités. Toutefois, ces cas seront probablement plus rares à l'avenir, d'une part parce que les équipements devraient – ainsi que nous l'avons déjà dit – être exécutés de façon plus rationnelle, deuxièmement parce que la péréquation financière interrégionale devra être renforcée (cf. let. *b* ci-dessous) et, troisièmement, surtout parce que les propriétaires fonciers devront verser des contributions équitables aux frais d'équipement, contributions qui écherront après un court délai (art. 34, 2^e et 3^e al.). Aussi les prestations effectives de la Confédération ne devraient-elles pas dépasser une partie des deux cents millions susmentionnés.

Il est difficile d'estimer les indemnités à allouer pour la mise à disposition de zones de détente selon le *point e*. Une partie d'entre elles devrait, le cas échéant, être compensée dans le cadre des paiements directs de revenus en faveur de l'agriculture, qui sont encore l'objet d'un examen.

On ne peut de même pas pronostiquer sûrement le montant des subventions à verser pour cause d'expropriation selon le *point f*. Toutefois, il importe de remarquer que l'expropriation étant l'*ultima ratio*, les cas devraient être rares, d'autant que l'attribution de biens-fonds aux zones agricole, sylvicole ou sans affectation spéciale ne constitue que rarement une expropriation matérielle (art. 59, 1^{er} et 2^e al.). Dans la mesure où des expropriations ont lieu dans la zone à bâtir (art. 43), la Confédération n'a pas à intervenir; des bâtiments devant être construits immédiatement sur ces biens-fonds, la somme investie a rapidement un rendement ou peut être récupérée en cas de revente du bien-fonds bâti.

Il faut aussi tenir compte, en sus des effets financiers directs de la loi sur les finances fédérales, de ses effets *indirects*. Ils résultent de l'application des autres parties de la législation, qui seront aussi influencées par le futur aménagement du territoire. Il s'agit notamment de la péréquation économique en faveur de l'agriculture, qui est réservée à la législation spéciale (art. 59, 3^e al.) et qui devrait concerner en particulier les paiements directs de revenus. Toute une série d'autres tâches de la Confédération seront touchées; la réalisation des plans directeurs et d'affectation entraînera en l'occurrence des investissements d'infrastructure qui seront soit entièrement supportés par la Confédération (p. ex. CFF, défense nationale), soit subventionnés par elle (autres voies de communication, protection des eaux, construction de logements, écoles, crédits d'investissement en faveur de l'agriculture, etc.). Ces sommes seront notablement supérieures aux prestations que la Confédération devra directement prendre à sa charge en vertu de la loi. Leur importance effective dépendra en premier lieu de la future conception directrice de l'occupation du territoire.

La variante de la conception directrice tablant sur une dispersion extrême part de l'idée qu'il faut, dans toute la mesure possible, conserver et développer chaque village. Les conditions locales devraient être améliorées dans chaque village dans une mesure telle qu'en fin de compte la population ne diminuerait plus, mais qu'elle augmenterait même. Entre 1960 et 1970, 1282 des 3071 communes suisses ont enregistré une diminution de la population. Mais les prestations dans le domaine de l'infrastructure, les subventions à l'industrie, etc. entraîneraient pour l'ensemble du pays une charge fiscale telle qu'elle serait économiquement insupportable.

En cas de concentration extrême, les charges indirectes de la Confédération seraient moindres mais, comme nous l'avons déjà signalé, la réalisation de cette conception aurait d'autres désavantages.

La décentralisation avec centres de gravité n'entraînera probablement pas, pour la Confédération, de dépenses indirectes plus élevées que si l'on laissait tout simplement l'évolution actuelle se poursuivre, mais ces dépenses seraient utilisées d'une manière plus conforme au but visé.

2. Conséquences financières pour les cantons et les communes; péréquation financière

Dans ce cas également, il faut distinguer entre les dispositions financières qui figurent dans le projet de loi et les mesures qui seront prises ultérieurement pour assurer l'aménagement du territoire.

Lorsque les cantons et les communes sont *directement* obligés de faire des dépenses, il ne s'agit pas pour l'essentiel d'une augmentation de dépenses par rapport aux conditions actuelles, mais d'une concentration de ces dépenses sur un territoire et une période plus limités; il en est ainsi de l'obligation d'équiper les zones à bâtir (art. 34) et de la collaboration aux mesures de la protection de la nature et du paysage (art. 24). Pour le surplus, les mesures directes visent avant tout à assurer la péréquation financière en faveur de ces collectivités

publiques. L'article 34, 2^e alinéa, oblige le droit cantonal à exiger des propriétaires fonciers des contributions d'équipement appropriées et échéant rapidement; l'article 45 prévoit le prélèvement de plus-values dont le produit doit être utilisé pour l'aménagement du territoire; selon l'article 53, la Confédération peut accorder ou cautionner des prêts à un taux d'intérêt et à des conditions d'amortissement favorables; l'article 59, 4^e alinéa, prévoit que des indemnités pourront être versées aux communautés publiques dont le territoire est utilisé comme zone de détente; conformément à l'article 63, 3^e alinéa, la Confédération peut verser des subventions pour les indemnités dues ensuite d'expropriations et, enfin, l'article 79, 2^e alinéa, lettre c, dispose d'une façon générale qu'il faut tendre, par des moyens relevant de la politique financière et de l'aménagement du territoire, à une péréquation entre les régions rurales et les régions urbaines, entre les régions économiquement faibles et celles qui sont fortes.

Les effets *indirects* sur les finances cantonales et communales dépendront avant tout de la réalisation des plans directeurs et des plans d'affectation. Selon la conception directrice adoptée, ils pourront être plus ou moins grands et répartis différemment. En tout cas, il faudra mieux coordonner les investissements d'infrastructure sur le plan régional; toute répartition régionale des zones d'occupation et des territoires ne devant pas être occupés entre différentes communes (communes du centre, de la banlieue et communes rurales) impose une péréquation financière entre les communes de la région, une péréquation qui, dans de nombreux cas, s'étendra au-delà des limites cantonales. De même, la péréquation financière entre la Confédération et les cantons devra être assise sur de nouvelles bases et entraîner un rapprochement des charges fiscales sur le plan cantonal. Nous voyons même dans l'influence qu'elle aura sur la péréquation financière un des effets futurs les plus importants de la loi sur l'aménagement du territoire.

Chapitre cinquième: Constitutionnalité du projet

La commission d'experts a fait examiner la constitutionnalité du projet du 14 octobre 1970 par les professeurs R. L. Jagmetti, à Zurich, et J.-F. Aubert, à Neuchâtel. Leur avis de droit a été publié dans la revue «Wirtschaft und Recht», année 1971, fascicule 2/3. Les membres de l'Assemblée fédérale ont reçu cette publication. Ces professeurs de droit constitutionnel ont également examiné les nouvelles institutions des contributions des propriétaires fonciers et du prélèvement des plus-values introduites dans l'avant-projet d'octobre 1971 (avis publié dans «Wirtschaft und Recht», 1972, fasc. 1). Tous les deux admettent la constitutionnalité du projet sur tous ses points déterminants.

Le projet de la commission d'experts d'octobre 1971 et notre projet divergent, sur plusieurs points, de l'avant-projet en raison des modifications apportées au vu des résultats de la procédure de consultation et des avis de droit. Le plus souvent, nous avons tenu compte des objections faites dans les avis de droit.

Chapitre sixième: Remarques sur les différentes dispositions du projet

Titre premier: Dispositions générales

L'article premier du projet définit le but de la loi et sa large portée; il sera déterminant pour l'application et 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 principalement par la Confédération. Les communes ne sont pas mentionnées dans cette disposition. La raison en est que la Confédération s'adresse par principe aux cantons, auxquels les communes sont subordonnées. Edictée par la Confédération, la loi doit être appliquée principalement par les cantons. D'autres articles (p. ex. art. 31 s., plans d'affectation) contiennent des dispositions qui décrivent les tâches des communes dans l'aménagement du territoire. Il incombera aux cantons de surveiller l'accomplissement de cette tâche par les communes (p. ex. par l'approbation des plans d'affectation, art. 36).

L'article 1^{er}, 2^e *alinéa*, décrit les buts les plus importants que l'aménagement du territoire doit viser à atteindre. Il concrétise l'article 22^{quater}, 1^{er} *alinéa*, de la constitution selon lequel l'aménagement du territoire doit servir à une utilisation judicieuse du sol et à une occupation rationnelle du territoire. Les véritables principes de planification, qui fixent de façon obligatoire la direction que doit suivre la planification, se trouvent en partie dans la loi (p. ex. art. 12 pour la zone d'occupation, art. 13 pour la zone agricole, art. 16 pour les zones de détente et les zones protégées, art. 32 pour la délimitation des zones à bâtir), et elles figureront en partie dans des actes législatifs complémentaires (prévus à l'art. 79: lignes directrices de la Confédération, et à l'art. 23: principes fondamentaux).

L'article 2 fixe l'obligation de la Confédération et des cantons d'aménager. A tous les échelons, les services officiels doivent se soumettre aux exigences de l'aménagement du territoire (planification continue). En outre, il s'agit d'un aménagement continu, ce qui veut dire que la planification n'est pas une tâche limitée dans le temps, mais une tâche permanente de l'Etat. L'exigence d'un aménagement continu du territoire est exprimée de manière encore plus détaillée dans certaines dispositions qui suivent, ainsi par l'échelonnement des plans et dans les dispositions traitant de leur révision périodique.

Le 1^{er} *alinéa* de l'article 2 dispose en outre que les plans doivent concorder entre eux. Cela signifie que l'aménagement permanent et continu doit être réalisé en collaboration, les autorités et services intéressés devant se prêter mutuellement assistance et assurer leur information réciproque.

Selon le 2^e *alinéa*, les cantons et la Confédération ont l'obligation de tenir compte des exigences de l'aménagement du territoire dans l'ensemble de leur activité législative et administrative. Cette disposition part de l'idée que les

organes de l'Etat ont à prendre de nombreuses mesures qui sont en rapport avec les besoins de l'aménagement du territoire. 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.

Les *articles 3 et 4* énoncent des principes que doivent observer toutes les autorités chargées de tâches de planification. Ainsi, des principes fondamentaux de notre ordre juridique sont expressément fixés dans le droit de l'aménagement. Ces deux principes juridiques que contiennent ces articles correspondent à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'aménagement du territoire.

L'*article 3* exige que les intérêts publics et privés dignes de protection soient sauvegardés. 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, au besoin, lesquels doivent avoir le pas. Selon l'*article 4*, il faut de même déterminer, lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif envisagé, laquelle dans l'ensemble frappera le moins les intéressés. L'autorité devra alors appliquer cette mesure-là. La rédaction doit montrer qu'il ne s'agit pas de 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. Il importe donc en premier lieu de réaliser des solutions pratiques avec des moyens adéquats. Si l'on a le choix entre plusieurs mesures, il faut donc choisir celle qui a les conséquences les moins lourdes.

L'*article 5* contient une réserve en faveur de la législation spéciale de la Confédération. Cette réserve ne signifie pas que la Confédération ne doit pas se soumettre aux impératifs de l'aménagement du territoire. Aussi est-il dit expressément qu'elle doit tenir compte des exigences de l'aménagement du territoire. En revanche, des dispositions de la législation spéciale de la Confédération, telles que, par exemple, des dispositions de la loi sur les chemins de fer, de la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique, ou l'obligation de respecter le secret militaire, peuvent entrer en collision avec des dispositions de la présente loi (p. ex. art. 9 sur la mise à l'enquête publique des plans directeurs généraux). Dans ce cas, c'est la législation spéciale qui l'emporte. Cette réserve vaut par analogie pour les plans partiels de la Confédération. D'ailleurs la loi veille à ce que la coordination nécessaire soit garantie et qu'il soit tenu compte des besoins de la planification.

Titre deuxième: Aménagement du territoire

Chapitre premier: Mesures à prendre par les cantons

Section I: Plans directeurs généraux

Tels qu'ils sont décrits à l'*article 6*, les plans directeurs généraux sont un des piliers de l'aménagement du territoire (avec les principes fondamentaux selon l'art. 23). 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. Pour le surplus, les cantons peuvent détailler davantage les plans directeurs généraux; cela s'imposera d'ailleurs pour les agglomérations urbaines. La comparaison des plans directeurs généraux des cantons et leur coordination sont assurées par la procédure prévue à l'article 47 de la loi (approbation de ces plans par la Confédération).

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, n° 2, p. 2, éditée par l'Institut pour l'aménagement du territoire de l'EPF de Zurich), 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.

Selon l'article 7, 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.

L'article 7, 2^e 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.

Le 3^e alinéa rappelle que les plans directeurs généraux doivent tenir particulièrement compte des exigences de la protection de la nature et du paysage et sauvegarder les besoins vitaux. Ainsi est posé un principe fondamental qui est aussi exprimé aux articles 16 (zones de détente et zones protégées) et 79, 2^e alinéa, lettre a (protection des bases naturelles de la vie humaine).

Selon l'article 8, les plans directeurs généraux comprennent en règle générale les plans partiels relatifs à l'occupation du territoire, aux sites, aux transports, à l'approvisionnement, ainsi qu'aux constructions et installations publi-

ques. Les différents plans directeurs partiels sont décrits plus en détail aux articles 11 et suivants. Nous précisons que cette énumération 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.

Il importe de souligner que les plans directeurs généraux forment une unité. Les plans directeurs partiels n'ont pas un caractère autonome. Ils servent uniquement à donner forme aux informations et à les classer. En revanche, les plans directeurs généraux doivent fournir une vue d'ensemble dépassant les limites des différentes parties du territoire et s'étendant à tous les domaines de la planification. Cela permet de porter un jugement qui tienne compte de toutes les implications et de tous les effets secondaires de l'aménagement.

Le 2^e *alinéa* exige des indications complémentaires sur l'exécution des plans directeurs partiels. Les cantons doivent être tenus, non seulement d'établir les plans nécessaires, mais aussi de déterminer comment ces plans peuvent être appliqués du point de vue technique et financier et quelles seront les étapes de leur réalisation. De cette façon on devrait être assuré que, dès le début, les plans seront établis de façon réaliste.

Selon le 3^e *alinéa*, les plans directeurs généraux doivent tenir compte des plans spéciaux de la Confédération (art. 27 s.). Comme, d'autre part, les plans directeurs généraux auront force obligatoire pour les autorités fédérales une fois qu'ils auront été approuvés par la Confédération (art. 9, 1^{er} al.), 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 permanent du territoire au sens de l'article 2.

Le 4^e *alinéa* prévoit que le Conseil fédéral édictera des prescriptions visant à garantir que les plans directeurs généraux et partiels des cantons concordent entre eux, cela surtout en vue de leur approbation par la Confédération (art. 47).

L'article 9 règle la nature juridique des plans directeurs généraux, ainsi que la procédure à observer pour les adopter. Selon le 1^{er} *alinéa*, ils 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 (art. 44).

Les 2^e et 3^e alinéas de l'article 9 règlent la publication des plans directeurs généraux. 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 (art. 71).

L'article 10 dispose que les plans directeurs généraux doivent être revus régulièrement et, au besoin, adaptés aux circonstances nouvelles. Cette disposition concrétise l'article 2 («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 révision puisse se faire dans des délais plus courts lorsque les circonstances l'exigent.

Section II: Plans directeurs partiels

Les dispositions sur les plans directeurs partiels se trouvent aux articles 11 et suivants du projet. Selon l'énumération que donne l'article 8 (contenu des plans directeurs généraux), on trouve des dispositions sur les plans directeurs de l'occupation du territoire et des sites (art. 11 s.), des transports (art. 17 et 18), de l'approvisionnement (art. 19 et 20), ainsi que sur les plans des constructions et installations publiques (art. 21). En vertu de l'article 8, les cantons peuvent, selon les besoins, prévoir d'autres genres de zones.

Plans directeurs partiels de l'occupation du territoire et des sites

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 (art. 11, 1^{er} al.). 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 (cf. art. 34, 41, 43, 53 et 54). 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; art. 12, 1^{er} al., et 32).

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.

L'article 11, 3^e alinéa, dispose que 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 (art. 59, 4^e al.).

L'article 12 – une autre disposition de grande importance – définit la notion de zone d'occupation. 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 (1^{er} al., let. 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 (1^{er} al., let. 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 1^{er} 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 2^e 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 (art. 15). 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, 4^e alinéa.

Il ne faut pas oublier que la notion de zone d'occupation selon l'article 12 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 l'article 32 qui définit la zone à bâtir 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.

Les articles 13 et 14 traitent de la zone agricole et de la zone forestière. Alors que la loi renvoie pour l'essentiel, quant à la zone forestière, à la législation fédérale et cantonale sur la police des forêts, l'article 13, 1^{er} alinéa, décrit quelques objectifs concernant l'organisation de la zone agricole. Compte tenu des demandes justifiées de l'agriculture, il faut attribuer en premier lieu à la zone agricole du terrain qui se prête à l'agriculture. En outre, il faut y 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.

A l'instar des dispositions correspondantes de lois cantonales récentes en matière de police des constructions et de planification, le 2^e alinéa prescrit que, par principe, seules les constructions et les installations qui servent à l'agriculture sont autorisées dans la zone agricole. Des exceptions ne doivent être autorisées que si des raisons importantes le justifient, à la condition que l'emplacement des constructions et installations en cause soit imposé par leur destination.

En d'autres termes, cela signifie que l'emplacement situé à l'intérieur de la zone agricole doit résulter nécessairement de la nature de la construction ou de l'installation (p. ex. des téléphériques). Les maisons de vacances ne sont pas des constructions dont l'emplacement est imposé par leur destination; il en va de même des maisons d'habitation qu'un paysan voudrait construire sur son propre terrain à l'intention de personnes qui ne travaillent pas dans l'agriculture. En revanche, il est possible, en vertu de cette disposition, d'installer des logements de vacances dans des bâtiments agricoles existants; naturellement toutes les autres conditions légales doivent être remplies. Les «raisons importantes» doivent être de nature objective. Un droit au permis de construire n'existe que dans les limites de l'article 4 de la constitution; sous cette réserve, il est limité, ce qui ressort du mot «exceptionnellement».

L'article 15 définit de façon négative la «zone sans affectation spéciale» (1^{er} al.). Selon le 2^e alinéa, seul le mode d'utilisation actuel est licite dans cette zone. Les autorités et les particuliers doivent y renoncer à toute mesure d'équipement en vue de la construction. Sous certaines conditions, des exceptions au principe du maintien de l'utilisation actuelle peuvent être autorisées (3^e al.). Ainsi, la zone sans affectation spéciale est pratiquement maintenue au statu quo. Il s'agit d'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. Les zones vertes au sens étroit du terme ne sont pas comprises dans la zone sans affectation spéciale. Au contraire, les cantons doivent les désigner indépendamment des autres zones (art. 11). L'absence de mesures d'équipement collectif doit rendre impossible la construction en ordre dispersé dans la zone sans affectation spéciale.

La désignation d'un territoire comme zone d'extension de la construction dans le cadre de la zone d'occupation (art. 12, 2^e al.) a les mêmes conséquences juridiques que son inclusion dans la zone sans affectation spéciale.

L'article 16, qui règle la désignation des zones de détente et des zones protégées, met des principes fondamentaux à la disposition des cantons. Ceux-ci sont tenus de prévoir, à l'intérieur de leur territoire, de vastes zones de détente continues. Cette disposition suppose une intense collaboration intercantonale; elle donnera à la Confédération une occasion particulièrement importante d'exercer une activité coordinatrice. Comme les zones de détente de certains cantons ne pourront pas être aménagées sur leur territoire (p. ex. Bâle-Ville et Genève), cette disposition impliquera des exigences importantes auxquelles le fédéralisme coopératif devra permettre de faire face.

En tant que disposition fondamentale, l'article 16, 2^e alinéa, règle l'affectation des zones protégées. Doivent être désignées comme telles: des rives de lacs et de rivières, ainsi que des lisières de forêts qui sont importantes en tant que zones de détente (lettre a), des sites de montagne et d'autres régions remarquables par leur beauté et leur caractère (lettre b), ainsi que d'autres régions nécessitant une protection spéciale (lettre c). Dans ce dernier cas, il pourra s'agir,

par exemple, de territoires abritant des réserves d'eau utilisables (cf. art. 20) ou de zones menacées dans lesquelles la construction doit être interdite pour des raisons de sécurité. La protection accordée à une région définie découlera régulièrement de caractéristiques déterminées de cette région. Les zones protégées le sont donc en partie en vue de protéger le paysage (lettres *a* et *b*), en partie en vue de protéger l'homme (lettre *c*). Le cas échéant, les zones protégées en vertu du 2^e alinéa peuvent être des parties des zones de détente au sens du 1^{er} alinéa. Les effets juridiques sont les mêmes que ceux que prévoit l'arrêté fédéral urgent du 17 mars 1972.

La situation des zones de détente et des zones protégées par rapport aux autres territoires est définie par l'article 11, 3^e alinéa. Ces zones autonomes peuvent comporter d'autres modes d'utilisation (p. ex. vieille ville à conserver pour son architecture, à l'intérieur d'une zone d'occupation).

Plans directeurs partiels des transports

Les cantons fixent, dans les limites de leurs attributions, le réseau des routes et autres installations de transports et communications et font figurer les indications voulues dans les plans directeurs partiels des transports (art. 17). 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 (art. 27).

L'article 18 indique quel doit être le contenu des plans directeurs partiels des transports et prescrit ainsi aux cantons de tenir compte de tous les besoins en matière de transports. Les gares sont comprises sous la lettre *c*, qui mentionne les installations de chemins de fer. La disposition de la lettre *g*, qui exige des indications sur les places de stationnement importantes, est conçue notamment en vue du système du parage à la périphérie.

Plans directeurs partiels de l'approvisionnement

Les plans directeurs de l'approvisionnement englobent l'approvisionnement en eau et en énergie, ainsi que l'évacuation des eaux usées et l'élimination des ordures (art. 19); ils comprennent donc aussi des plans d'évacuation des déchets. L'article 20 définit le contenu des plans d'approvisionnement en eau. Dans ce cas également, 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 (art. 47) et par l'établissement d'un plan national de l'approvisionnement (art. 28).

Les plans de l'approvisionnement en eau fixent d'une part l'état actuel de cet approvisionnement et marquent, d'autre part, quelles régions doivent être protégées aux fins de le garantir. Selon la lettre *b*, il faut inventorier sur les plans les zones protégées dans lesquelles aucune disposition propre à souiller l'eau ne doit être prise, compte tenu des réserves d'eau utilisables qui s'y trouvent. Par disposition, on entend des travaux et, le cas échéant, les installations qui en résultent. On peut déduire du texte de l'article que les dispositions qui ne portent pas préjudice à l'eau sont licites (mesures de protection, etc.). Les plans d'approvisionnement en eau selon les articles 19 et 20 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.

Plans directeurs des constructions et installations publiques

Conformément à l'article 21, 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 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 (art. 29). Pour déterminer si, dans un cas particulier, on est en présence d'une construction ou d'une installation publique importante 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.

Chapitre deuxième: Mesures à prendre par la Confédération

Ce chapitre de la loi règle les mesures d'aménagement du territoire que doit prendre la Confédération. Les travaux que celle-ci a entrepris pour fixer les conceptions directrices et les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire (art. 22 et 23) ont une importance particulière à cet égard.

Etudes et principes fondamentaux

Conformément à l'article 22, la Confédération fait, conjointement avec les cantons, des études sur les possibilités de développement du pays dans le domaine de l'occupation du territoire et de l'utilisation du sol. Ces études

ont abouti aux conceptions directrices qui ont été définies ci-dessus. 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 (cf. Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, n° 2). C'est pourquoi l'article 22, 1^{er} 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, 2^e al.).

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).

L'article 22 traite des études en tant qu'elles fournissent la base des décisions à prendre. La Confédération s'en sert pour établir ses plans spéciaux (art. 27 à 29), pour élaborer les principes fondamentaux (art. 23) et, le cas échéant, pour édicter des directives (art. 26 et 50). Elles donnent un but commun aux plans cantonaux. Enfin, elles servent à la coordination intercantonale et à la collaboration avec la Confédération. Aussi ont-elles une grande importance dans le cadre de la planification.

Selon l'article 23, la Confédération établit par la voie législative d'autres principes fondamentaux pour l'aménagement du territoire. 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, 2^e 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 incommodantes 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. L'orientation qui sera donnée aux principes fondamentaux de la Confédération ressort du rapport final du Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire, qui avait précisément pour tâche de mettre de tels principes en discussion. Une série de principes, qui doivent être considérés comme définitivement mis au point, sont énumérés dans les dispositions transitoires (art. 79) de la présente loi.

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, 1^{er} alinéa, du projet, être édictés par la voie législative. Ils seront donc l'affaire des chambres fédérales et seront soumis au référendum facultatif.

Sites et objets d'importance nationale

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. En fixant ce but, l'article 24 dispose qu'après avoir entendu les cantons, la Confédération établit un inventaire des sites, des localités, des lieux historiques, de même que des monuments naturels et culturels d'importance nationale au sens de la législation sur la protection de la nature et du paysage; simultanément, la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures pour sauvegarder ces sites (art. 24, 1^{er} al.). 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 pas 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.

Zones de détente

Selon l'article 15, la Confédération fait en sorte (avec la collaboration des cantons et des organismes compétents) que des zones de détente comprenant des surfaces continues d'une certaine étendue soient aménagées dans les régions qui s'y prêtent. A la différence de l'article 11, 2^e alinéa, lettre d (zones de détente et zones protégées), cette disposition met l'accent sur le tourisme. Il appartient en premier lieu aux cantons de désigner ces régions; la collaboration de la Confédération vise avant tout à encourager et à coordonner. Quant aux organismes compétents appelés à collaborer, il s'agit d'associations touristiques, de l'Union des villes suisses et d'autres organismes intéressés.

Les directives sur l'organisation des lieux de cure, des régions touristiques et des zones de détente, seront élaborées de la même manière (art. 26); leur but est également d'apporter une aide aux cantons et régions intéressés. Ces directives n'ont naturellement aucune force obligatoire.

Plans partiels de la Confédération

Le projet contient des dispositions au sujet de trois plans partiels de la Confédération, qui sont très étroitement liés aux mesures correspondantes des cantons, à savoir les plans des transports, de l'approvisionnement et des constructions et installations publiques. Selon l'article 27, 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 24 *ter*, 26, 26 *bis*, 36, 36 *bis* et 37 *ter*. Toutefois, les plans directeurs partiels des cantons relatifs aux transports (art. 17 et 18 du projet) apportent une contribution importante à l'élaboration du plan partiel de la Confédération. En outre, en établissant leurs plans directeurs, les cantons doivent observer les prescriptions y relatives du droit fédéral (art. 47).

L'article 28 dispose que la Confédération coordonne les plans cantonaux de l'approvisionnement (art. 19 et 20) de manière à en faire un plan national. 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, comme nous l'avons déjà dit, 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 (art. 29) devra fournir les renseignements nécessaires à l'aménagement du territoire. Ce plan complète les plans directeurs partiels que les cantons établissent dans ce domaine (art. 21). 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 (art. 47, 2^e al., let. b).

Directives concernant les prescriptions en matière de police des constructions

Ainsi qu'il ressort du texte légal, les directives sur la police des constructions que nous devons édicter tendront à encourager une unification du droit cantonal dans ce domaine (art. 30). Elles 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.

Chapitre troisième: Exécution

Section I: Plans d'affectation

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 (art. 31, 1^{er} al.). 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 (art. 31, 2^e al.). 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 (art. 69, 2^e al.). A noter que les plans d'affectation doivent être établis non seulement pour la zone d'occupation, mais aussi pour toutes les autres zones. Il convient de tenir compte à ce sujet des dispositions des articles 11 à 16.

L'article 32 définit la zone à bâtir, c'est-à-dire la partie de la zone d'occupation dans laquelle on peut et doit effectivement construire. La disposition se fonde sur la définition de la zone d'occupation (art. 12, 1^{er} al.), 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.

L'article 33, 1^{er} alinéa, fixe les exigences minimums du droit fédéral en matière d'équipement (équipement de base et de détail). La définition vaut aussi bien pour l'article 32 (zone à bâtir) que pour l'article 12 (zone d'occupation) et l'article 40 (exigences auxquelles est subordonnée la délivrance du permis de bâtir), 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 égouts pour être conforme aux exigences de la loi du 6 octobre 1971 sur la protection des eaux (art. 19).

L'article 34 oblige les autorités cantonales à équiper la zone à bâtir à temps (*1^{er} al.*). Cette disposition tend à ce que le terrain désigné comme zone à bâtir au sens de l'article 32 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 (*2^e al.*). Une certaine unification des réglementations cantonales est extrêmement souhaitable; c'est pourquoi il est prévu que nous édicterons des directives (*3^e al.*), 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.

Les plans d'affectation ont force obligatoire pour tous et renseignent sur l'affectation du sol, y compris l'organisation et l'équipement (*art. 35*). En règle générale, ils 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 (*art. 36*). 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 (*art. 37*), qui doit, de son côté, être revu au plus tard tous les dix ans (*art. 10*). 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.

Section 2: Mesures particulières

La section 2 distingue les mesures particulières de droit cantonal et celles de droit fédéral. Selon l'article 38, le droit cantonal doit prendre les dispositions nécessaires à l'exécution des plans directeurs généraux, des plans d'affectation et d'autres mesures, le terme «exécution» visant toutes les phases de la planification. En d'autres termes, le droit cantonal doit veiller à ce que tout se passe sans difficultés depuis l'établissement des plans jusqu'à leur réalisation.

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 (quant aux exceptions, cf. les remarques ci-dessous à propos de l'art. 40). 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.

L'article 40 règle les conditions qui doivent être réunies pour la délivrance du permis de bâtir. 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. 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 (art. 19).

Le droit fédéral prévoit les mesures particulières suivantes: le regroupement parcellaire (art. 41), le remembrement parcellaire (art. 42), l'expropriation (art. 43), la création de zones réservées (art. 44), ainsi que le prélèvement de la plus-value (art. 45).

Le regroupement parcellaire et le remembrement parcellaire sont des modifications que le droit fédéral met à la disposition des cantons pour faciliter la planification. Le droit cantonal en règle les détails. L'autorité compétente selon le droit cantonal peut ordonner d'office les deux mesures.

Le regroupement parcellaire (art. 41) 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 (2^e al.). Le remembrement parcellaire que connaissent déjà les législations fédérales et cantonales (art. 42) 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 (2^e al.). Le droit cantonal règle les détails (3^e al.), en respectant bien entendu les principes établis par d'autres lois fédérales.

L'article 43 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, 1^{er} alinéa, que cet instrument doit être l'*ultima ratio* («exceptionnellement»). Le 2^e alinéa mentionne comme cas d'application la thésauroisation 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 thésauroisation 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, 3^e *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 1^{er} et 2^e *alinéas*.

L'article 44 accorde aux autorités cantonales la compétence de fixer des zones réservées. Ces zones 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 revision 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 3^e *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. Les articles 58 et suivants sont applicables au versement d'indemnités pour les restrictions de la propriété équivalant à une expropriation, qui sont imposées par l'institution de zones réservées. La protection juridique est réglée conformément aux articles 69 et suivants.

Les principes régissant le *prélèvement* de la *plus-value* sont fixés dans la loi (art. 45), mais il appartient au droit cantonal de régler les détails (2^e al.). Afin d'assurer une certaine unité de la réglementation, nous avons prévu que nous établirions des directives – dépourvues de force obligatoire – sur les critères à prendre en considération et sur le montant du prélèvement (3^e al.).

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 (art. 58). 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 *1^{er} 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 *3^e alinéa*. Mais le principe lui-même doit figurer dans la loi.

Chapitre quatrième: Surveillance et coordination

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 46* ne parle pas seulement de la coordination, qui relève exclusivement de la Confédération, mais aussi de la collaboration. Selon le *1^{er} 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 rapport intercantonaux, les autorités fédérales doivent veiller à ce que les plans directeurs généraux forment un ensemble cohérent (*2^e al.*: coordination dans le sens horizontal). Le *3^e alinéa* règle la coordination avec les régions frontalières de l'étranger. Il appartient à la Confédération et aux cantons frontaliers d'assurer cette collaboration.

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 (*art. 47, 1^{er} al.*). Notre pouvoir d'appréciation est limité. Selon le *2^e 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.

Titre troisième: Encouragement de l'aménagement du territoire et politique d'équipement

Chapitre premier:

Encouragement de l'aménagement du territoire

L'article 22^{quater} de la constitution fait de l'encouragement de l'aménagement du territoire une tâche de la Confédération. En vertu de l'article 48, il appartient à la Confédération d'encourager la recherche, l'enseignement et la formation (y compris le perfectionnement) en matière d'aménagement. Les subventions seront le moyen d'intervention principal, mais le 2^e alinéa autorise aussi la Confédération à établir des prescriptions uniformes sur la formation de spécialistes de l'aménagement et sur les exigences auxquelles doit satisfaire l'exercice de leur profession. Conformément à l'ordonnance d'exécution I, du 22 février 1966, de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements, il n'est possible de subventionner l'établissement de plans d'aménagement régionaux et locaux que si des spécialistes de l'aménagement ont été chargés de ces travaux. Les demandes de subvention sont examinées par l'Institut pour l'aménagement du territoire de l'EPF de Zurich, qui fait rapport aux autorités fédérales compétentes. Comme cette réglementation peut soulever certaines difficultés (avant d'exécuter les travaux, le spécialiste devrait savoir, de même que ses mandants, s'il remplit les conditions requises), il paraît indiqué que la Confédération fixe ces conditions une fois pour toutes. La Confédération n'établira bien entendu que des exigences minimums quant à la formation. Il ne s'agit pas de mesures visant à protéger une profession, mais de mesures destinées à assurer une bonne planification dans l'intérêt public. S'il faut éviter que l'accès à cette activité ne soit rendu inutilement difficile, il importe, d'autre part, de garantir que le travail sera fait correctement.

L'article 49 prévoit que la Confédération peut accorder des subventions à des associations privées si elles sont d'importance nationale et s'occupent principalement de l'aménagement du territoire. Par là, le législateur reconnaît que les associations de ce genre, notamment l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, ont fait jusqu'ici un travail fort utile.

L'article 50 nous donne la compétence d'édicter des *directives techniques* sur l'aménagement du territoire. Il faut distinguer ces directives des principes fondamentaux de la Confédération visés à l'article 23 et qui ont force obligatoire. Elles doivent être distinguées aussi des directives mentionnées à l'article 26 qui ne concernent que la planification du tourisme, alors qu'elles visent des objectifs généraux en matière de planification. Enfin, il faut citer les directives

de l'article 30 qui ont trait exclusivement à la police des constructions. Les règles énoncées dans ces directives sont des recommandations. En pratique, elles auront toutefois une assez grande importance. Grâce aux directives techniques visées à l'article 50, la Confédération pourra obtenir que la planification ait, quant à sa forme, l'unité voulue afin que soit garantie la possibilité de comparer les plans cantonaux, ce qui est nécessaire pour la coordination.

Selon l'article 51, la Confédération verse pour l'aménagement du territoire des subventions s'élevant jusqu'à 50 pour cent des frais, ces subventions étant échelonnées selon la capacité financière des cantons. Les subventions seront versées aussi bien pour l'établissement des plans que pour leur exécution. Lorsqu'il s'agit de tâches d'importance nationale ou intéressant plusieurs cantons, la subvention peut s'élever jusqu'à 80 pour cent des frais. Il ressort nettement de la disposition sur les dépenses donnant droit à subvention (art. 52) que l'accent doit être mis sur les niveaux inférieurs de la planification (aménagement régional, local, conceptions régionales de développement). Mais des subventions peuvent aussi être versées pour les frais des plans directeurs généraux des cantons. De même, les conceptions directrices qui pourraient être élaborées par les cantons seront incluses sous la lettre *a*. La lettre *d* (conceptions de développement régional) ne vise pas seulement les régions de montagne, mais aussi les autres régions du pays.

Chapitre deuxième: Encouragement de l'équipement technique et communautaire, ainsi que de l'acquisition préventive de terrain

La Confédération encourage, en vertu de l'article 53, dans les limites des plans directeurs généraux, l'équipement technique et communautaire des zones d'occupation au sens de l'article 12. 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. Contrairement aux articles 33 et 40, l'article 53 ne concerne pas seulement l'équipement technique, mais aussi, dans une mesure restreinte, l'équipement communautaire. Comme il ressort de l'article 54, il comprend encore d'autres installations (routes, entreprises de transports publics).

Entrent 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 (art. 53, 2^e al.).

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 disponibles des terrains à bâtir qui ne sont pas encore utilisés; il s'agit donc du financement de mesures préliminaires. Les prêts sont rem-

boursables dès que l'équipement technique ou communautaire procure des avantages économiques directs ou indirects à l'emprunteur (3^e al.). Il nous appartiendra de fixer les conditions et les charges (4^e al.). 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).

L'article 54 précise que des prêts peuvent être accordés pour des conduites d'approvisionnement en eau et en énergie, de même que pour les égouts et les installations d'élimination des ordures (let. a), pour des routes et des chemins (let. b) qui desserviront directement les zones à bâtir (art. 32), pour des entreprises de transports publics qui desserviront directement la zone d'occupation (let. c), ainsi que pour l'acquisition préventive de terrain ou pour constituer des réserves de terrain en vue d'atteindre les objectifs de l'aménagement (let. d).

L'article 55 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.

L'article 56 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 (art. 10). Les litiges peuvent être portés devant le Tribunal fédéral par la voie de l'action de droit administratif.

Titre quatrième: Expropriation, restriction de la propriété équivalant à l'expropriation et indemnisation

Pour la procédure d'expropriation, l'article 57 renvoie d'une façon générale aux dispositions des législations cantonales et fédérale y relatives. L'article 58 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 évaluer 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 2^e 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 3^e *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 s.).

L'article 59 précise qu'en principe l'attribution, dans les limites des plans d'affectation, de biens-fonds à la zone agricole, à la zone forestière ou à la zone sans affectation spéciale, ne constitue pas une expropriation matérielle. Cette disposition clarifie la situation. Elle découle de la notion de l'expropriation matérielle, telle qu'elle est définie à l'article 58 ainsi que dans la jurisprudence du Tribunal fédéral. On ne saurait protéger une autre utilisation possible du bien-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 (art. 12, 1^{er} al.). 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 leurs 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 (art. 59, 2^e al.). Le 3^e *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, 4^e *alinéa*, 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 (art. 11, 3^e al.), de sorte que, le 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 indem-

nités de prestations équitables des cantons, des communes ou des exploitants (p. ex. construction de chemins, de clôtures, de places de stationnement).

Les *articles 60 et 61* contiennent des définitions importantes pour la sécurité du droit. C'est ainsi que l'*article 60* règle la date déterminante pour la fixation de l'indemnité et l'*article 61* la détermination de la valeur. 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 19^{bis} 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 2^e *alinéa*, les propriétaires doivent être avisés de cette date, individuellement ou par publication.

Conformément aux principes régissant le droit d'expropriation, l'*article 61* dispose que les indemnités doivent être fixées sur la base de la valeur vénale; en règle générale, la valeur de l'objet de remplacement est sans importance (ATF 92 I 479). En revanche, les indemnités pour inconvénients sont expressément réservées. L'*article 62* prévoit en outre que la Confédération établira, sur la base de données fournies par les cantons, une statistique des mutations immobilières, notamment aussi des prix des biens-fonds. Cette statistique permettra aux intéressés d'avoir une meilleure vue d'ensemble du marché immobilier.

L'*article 63* règle le paiement des indemnités et dispose en premier lieu que celles-ci sont dues par la collectivité qui a ordonné la mesure (1^{er} *al.*). Le 2^e *alinéa* règle l'échéance des indemnités et se réfère à l'article 60, 1^{er} *alinéa*. Enfin, le 3^e *alinéa* donne à la Confédération, par application analogique de l'article 51, le droit de contribuer à ces indemnités, car elles sont aussi des frais d'aménagement.

Titre cinquième: Organisation

Les prescriptions de la loi sur l'aménagement du territoire obligent la Confédération à satisfaire à de vastes exigences dans le domaine de l'organisation. Une étroite collaboration avec les cantons est indispensable pour réaliser l'aménagement continu du territoire; il faut assurer la coordination sur tous les plans: entre la Confédération et les cantons (coordination verticale), entre les cantons eux-mêmes (coordination horizontale au niveau des cantons), entre les autorités fédérales (coordination horizontale au niveau fédéral). Il s'agit également de pourvoir à l'exécution des études visées à

l'article 22 (conceptions directrices de la Suisse) et à l'établissement des principes fondamentaux (art. 22), d'élaborer des directives (art. 26, 30, 45 et 50) et des lignes directrices (art. 79), ainsi que d'assurer l'exécution de toutes les autres tâches prévues par la loi dans la mesure où elles ressortissent à la Confédération. Il est clair que l'exécution de toutes ces tâches suppose une organisation de planification de grande capacité. Il convient d'attacher une importance particulière à la collaboration des cantons; elle est indispensable, puisque la planification doit être faite avant tout en accord avec eux, ainsi que la loi le prévoit. L'efficacité de l'aménagement futur dépendra dans une large mesure de la manière dont les cantons observeront les prescriptions. Il ne suffit pas que la Confédération établisse des principes fondamentaux, des directives et des prescriptions de procédure, mais il faut s'employer aussi à créer un climat favorable à la réalisation de l'aménagement. Pour cela, il est nécessaire, d'une part, que les cantons manifestent de la compréhension pour les préoccupations de la Confédération et, d'autre part, qu'ils soient eux-mêmes assurés de rencontrer de l'intérêt pour leurs propres besoins. Sur le plan de l'organisation, ces exigences impliquent l'institution de trois organismes: les offices cantonaux de l'aménagement, l'office fédéral de l'aménagement et un organisme consultatif chargé d'examiner les mesures à prendre, de faciliter la coordination et de resserrer la collaboration entre la Confédération et les cantons.

L'article 64 prescrit aux cantons de créer un office de l'aménagement pour leur territoire et de définir ses tâches et ses attributions. Au centre de ces tâches figureront l'établissement des plans directeurs généraux (art. 6 s.) et l'application (le cas échéant, l'institution) de la procédure cantonale d'octroi des permis de construire (art. 39 et 40). La surveillance des travaux de planification aux niveaux inférieurs (approbation des plans d'affectation conformément à l'art. 36) a aussi une grande importance.

Il est loisible aux cantons de créer, à côté des offices cantonaux de planification prescrits par la loi, des offices communs de planification chargés de tâches intéressant plusieurs cantons.

L'autorité fédérale chargée de l'aménagement (art. 65) est appelée «Office de l'aménagement du territoire». Cet office est chargé, dans les limites de la loi, de toutes les tâches qui ne sont pas confiées à une autre autorité ou pour lesquelles une autre autorité fédérale n'est pas compétente en vertu des lois spéciales. Il lui incombe notamment d'assurer la coordination horizontale des tâches d'aménagement au sein de l'administration fédérale (3^e al.), y compris les régies fédérales. Il a des fonctions d'état-major ainsi que des pouvoirs de décision et d'exécution. Il importe qu'il ait la compétence d'entretenir des relations directes avec tous les départements et services de l'administration et des régies. Cette compétence lui est garantie par le 3^e alinéa. La question de la subordination de l'office de l'aménagement n'est pas encore réglée. Elle dépend dans une large mesure de l'organisation future de l'administration fédérale. Le droit actuel exige clairement la subordination de l'office à un département (art. 103, 1^{er} al., cst.).

Le « Conseil de l'aménagement du territoire » doit assurer la collaboration des cantons, le dialogue entre tous les intéressés et la sauvegarde des intérêts des cantons (art. 66 et 67). Il est l'organe consultatif de la Confédération pour l'aménagement du territoire. Il lui incombe en particulier (art. 66, 3^e al.) de donner des avis sur les tâches administratives de la Confédération qui influent sur l'aménagement, d'examiner les conceptions directrices, de préparer les principes fondamentaux visés à l'article 23 et de se prononcer sur les plans directeurs généraux des cantons. L'énumération n'est pas exhaustive. Un règlement fixera le détail de ces tâches. Il pourra aussi prévoir que le Conseil de l'aménagement du territoire aura à se prononcer sur les lois fédérales qui influent sur l'aménagement du territoire.

L'article 67 règle l'organisation du Conseil de l'aménagement du territoire. Celui-ci comptera 50 membres, dont 25 représentants des cantons et 25 représentants de la Confédération, de la science, de l'économie et des organismes qui s'occupent de questions d'aménagement. Chaque gouvernement cantonal désignera un représentant. La Confédération nommera les autres membres. Dans la mesure du possible, il serait bon que les représentants des cantons soient membres des gouvernements cantonaux, afin qu'ils puissent s'exprimer avec autorité. Les membres désignés par la Confédération viendront des milieux les plus divers et représenteront donc des opinions fort différentes. Il s'agit d'éviter que la Confédération n'acquière une influence prépondérante dans ce conseil.

On pourrait objecter qu'une assemblée de 50 personnes est trop grande pour pouvoir travailler avec efficacité. Pour tenir compte de cette objection, l'article 67, 3^e alinéa, dispose que le conseil désigne un comité de direction chargé de préparer les affaires que le conseil doit traiter. En outre, le conseil peut former d'autres commissions pour s'occuper d'affaires déterminées. Nous pensons en particulier à des commissions restreintes qui s'occuperont de problèmes régionaux. Ce procédé a donné de bons résultats dans d'autres organes consultatifs de la Confédération. Le conseil devra établir un règlement d'organisation et de gestion, que nous aurons à approuver (art. 67, 4^e al.).

Enfin l'article 68 prévoit que le Conseil de l'aménagement du territoire et l'Office fédéral de l'aménagement du territoire peuvent appeler des organismes scientifiques et d'autres organismes spécialisés à collaborer avec eux. Citons à ce propos l'Institut pour l'aménagement du territoire de l'EPF Zurich ou d'autres instituts semblables qui pourraient être créés ultérieurement (p. ex. pour la Suisse romande), ainsi que des associations ou des organismes privés qui s'occupent de questions d'aménagement du territoire.

Titre sixième: Protection juridique

Les *articles 69 à 72* règlent la protection juridique dans le domaine de l'aménagement. On s'est efforcé de faire concorder ces dispositions avec la loi fédérale d'organisation judiciaire.

L'*article 69* règle la protection juridique sur le plan cantonal; cette protection doit, en principe, être garantie par le droit cantonal (*1^{er} al.*). En revanche, selon une disposition impérative du droit fédéral, les cantons doivent prévoir la mise à l'enquête publique des plans d'affectation et prescrire qu'un recours ou une opposition peut être fait auprès d'une autorité cantonale (*2^e al.*). D'une part, cette possibilité de recours ou d'opposition est nécessaire pour décharger l'autorité fédérale de recours et, d'autre part, il s'agit d'accorder au citoyen une protection juridique suffisante. Cette protection est d'autant plus nécessaire qu'il est porté plus gravement atteinte à ses droits. La mise à l'enquête sert à l'information générale du citoyen. Cette réglementation correspond d'ailleurs aux dispositions habituelles du droit cantonal ainsi qu'à celle de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire.

Quant à la protection juridique au niveau fédéral, l'*article 70* renvoie aux dispositions générales sur la justice administrative fédérale. Il s'agit de la loi du 16 décembre 1943/20 décembre 1968 sur l'organisation judiciaire (art. 97 s.), ainsi que de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (art. 44 s.).

Toutefois, afin d'améliorer la protection juridique, il faut prévoir une exception à la règle de l'*article 99*, lettre *c*, de la loi d'organisation judiciaire en ce sens que les décisions cantonales au sujet de plans d'affectation pourront être attaquées en dernière instance devant le Tribunal fédéral et non devant le Conseil fédéral. Cette exception doit revêtir la forme d'une modification de la loi d'organisation judiciaire, ce qui est prévu à l'*article 80* du présent projet.

Il est en outre nécessaire de prévoir des réglementations spéciales quant à la qualité pour recourir, tant sur le plan cantonal que sur le plan fédéral (art. 71). Outre ceux qui sont touchés par la décision attaquée (let. *a*) et les autorités fédérales, cantonales et communales compétentes (let. *b* et *c*), les organismes d'importance nationale qui s'occupent principalement de tâches d'aménagement du territoire (let. *d*) se voient aussi reconnaître la qualité pour recourir. En raison de leur expérience et de la vue d'ensemble qu'ils ont acquises, ces organismes sont particulièrement qualifiés pour recourir. Ils ne doivent bien entendu recourir que pour des motifs d'intérêt général. L'*article 71*, *2^e alinéa*, dispose que le droit cantonal peut reconnaître, dans son domaine, la qualité pour recourir à d'autres autorités, organismes ou personnes; aussi le *1^{er} alinéa* doit-il être considéré comme une prescription minimum pour les cantons.

L'article 72 règle l'attribution à une zone après l'entrée en force du plan d'affectation; il s'agit donc d'une sorte de nouvel examen qui doit être rendu possible en tant que mesure générale de protection juridique du droit fédéral. Quiconque justifie d'un intérêt peut, cinq ans après l'entrée en force du plan d'affectation, demander que des biens-fonds soient attribués à une autre zone, à condition que la situation se soit profondément modifiée depuis l'entrée en force du plan ou que d'autres circonstances exigent l'attribution à une autre zone. Cette institution, prescrite par le droit fédéral, est un moyen important pour atténuer les rigueurs qui peuvent résulter de l'aménagement. Elle présente l'avantage d'éviter aux cantons d'avoir à verser des indemnités pour cause d'expropriation matérielle. La possibilité de demander un changement de zone est déjà prévue par certains droits cantonaux (p. ex. Bâle-Ville). L'application de ces dispositions a donné de bons résultats. D'ailleurs, cette possibilité découle de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, qui reconnaît au citoyen la faculté de s'opposer à une mesure d'aménagement, en alléguant que depuis la fixation du plan, les circonstances se sont modifiées à un point que la validité du plan est remise en question (ATF 90 I 345 s.; ATF du 7 juillet 1965, dans *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 1965, vol. 66, p. 432).

Titre septième: Dispositions finales et transitoires

L'article 73 dispose que toutes les mesures d'aménagement, ainsi que tous les cas d'expropriation et d'indemnisation en suspens au moment de l'entrée en vigueur de la loi seront jugés et réglés selon les dispositions de cette loi. Il nous appartiendra de fixer le moment de l'entrée en vigueur de la loi (art. 81).

L'article 74 fixe le délai dans lequel les cantons devront établir les principaux plans, c'est-à-dire les plans directeurs généraux et les plans directeurs partiels imposés par la loi, soit ceux de l'occupation du territoire et des sites, des transports, de l'approvisionnement et des constructions et installations publiques. Ce délai doit assurer la réalisation rapide des mesures urgentes exigées par l'aménagement; un délai de cinq ans nous semble convenable. Si des motifs convaincants sont invoqués, nous pourrions prolonger ce délai.

L'article 75 règle la réalisation des plans d'affectation dans le temps. Ils doivent être établis dans les trois ans qui suivent l'entrée en force des plans directeurs généraux; le gouvernement cantonal peut prolonger ce délai (*1^{er} et 2^e al.*). Le *3^e alinéa* tient compte des plans qui ont déjà force obligatoire pour les particuliers. Dans la mesure où ces plans satisfont pour l'essentiel aux exigences de la loi, ils peuvent être reconnus comme plans d'affectation jusqu'au moment où les nouveaux plans seront disponibles. La disposition selon laquelle l'adaptation de plans d'aménagements ayant force obligatoire aux exigences de la nouvelle loi ne peut faire naître aucune prétention à indemnité, sert à préciser la situation juridique. Cette règle découle déjà de l'article 59. Nous pensons au cas très fréquent où une commune a attribué à la zone à bâtir

une trop grande portion de son territoire, bien que cette surface ne soit pas équipée et ne puisse pas l'être dans un proche avenir. Dans ce cas, l'adaptation du plan aux exigences de la loi ne constitue pas une expropriation matérielle au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral et de la définition de cette notion selon l'article 58. En revanche, les cas exceptionnels sont réservés; il s'agit de cas où, en raison de circonstances particulières, on doit admettre qu'il y a expropriation matérielle. Il pourrait par exemple en être ainsi lorsqu'un bien-fonds déjà équipé est exceptionnellement attribué à une autre zone.

L'article 76 règle le cas où les organes compétents n'édicteraient pas dans les trois ans les actes législatifs cantonaux relatifs au droit de l'aménagement et des constructions qui sont nécessaires à l'exécution des mesures prescrites par la loi. Nous pensons spécialement au cas où des projets de lois cantonales seraient rejetés plusieurs fois en votation populaire. Il ne serait pas admissible que les objectifs essentiels de la loi ne puissent être atteints pour cette raison. Aussi est-il prévu – comme dans d'autres lois – que le gouvernement cantonal pourra édicter en pareil cas une réglementation provisoire dans la mesure où elle est indispensable pour atteindre ces objectifs. Nous ne pensons pas seulement à des mesures d'aménagement proprement dites (l'art. 77 – compétence subsidiaire de la Confédération pour fixer les zones réservées – suffirait au besoin), mais aussi à des mesures juridiques ou financières nécessaires à l'exécution de l'aménagement. Cette disposition s'applique par analogie aux plans d'affectation (2^e al.).

L'article 77 prévoit la compétence subsidiaire de la Confédération de fixer des zones réservées en lieu et place des cantons, dans la mesure où cela sert les objectifs de la loi. Cette prescription doit être appréciée en rapport avec l'article 44. Selon l'article 44, 1^{er} alinéa, les cantons peuvent créer des zones réservées jusqu'à l'adaptation de plans directeurs généraux ou de plans d'affectation, ou pendant leur revision. L'article 44, 2^e alinéa, donne la même compétence à la Confédération pour assurer l'exécution des tâches fédérales; l'article 77 lui donne le droit d'agir à la place des cantons (art. 44, 1^{er} al.) s'ils sont en retard pour une raison quelconque. Les zones réservées selon l'article 77 sont aussi soumises au délai absolu de dix ans prévu à l'article 44, 3^e alinéa.

Selon l'article 78, les mesures d'équipement visées à l'article 53 peuvent être prises déjà avant l'approbation des plans directeurs généraux, si ces mesures n'influent pas défavorablement sur l'application ultérieure des plans directeurs généraux et d'autres dispositions.

L'article 79 tient compte du fait que d'autres principes fondamentaux au sens de l'article 23 seront édictés plus tard. 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 par 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. Le 2^e alinéa énonce toute une série de points dont la valeur est incontestable. Ces points, dont nos lignes directrices auront à tenir compte, pourront être mis à l'épreuve pendant la période transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur des principes fondamentaux prévus à l'article 23.

L'article 80 revise partiellement la loi fédérale d'organisation judiciaire dans le sens que nous avons indiqué (art. 69).

L'article 81 dispose qu'il nous appartient de fixer la date de l'entrée en vigueur de la loi et d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires.

Nous fondant sur les explications qui précèdent, nous vous proposons d'adopter le projet ci-joint de loi sur l'aménagement du territoire. En outre, nous vous proposons de classer le postulat Schürmann du 10 mars 1966 concernant la réglementation de droit fédéral de l'aménagement du territoire.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 31 mai 1972

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Celio

Le chancelier de la Confédération,

Huber

(Projet)

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 22^{ter}, 22^{quater}, 24^{ter}, 24^{quater}, 24^{sexies}, 24^{septies}, 26, 26^{bis},
31^{bis}, 34^{ter}, 36, 36^{bis}, 36^{ter} et 37^{ter} de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 31 mai 1972,

arrête:

Titre premier: Dispositions générales

But

Article premier

¹ La loi vise à assurer l'aménagement du territoire par les cantons et la Confédération et à encourager et coordonner leurs efforts dans ce domaine.

² Elle doit permettre en particulier de délimiter le territoire destiné à être occupé en tenant compte du développement futur du pays dans une mesure convenable, de conserver le caractère et la beauté du paysage et d'assurer la création de zones de détente.

Obligation d'aménager

Art. 2

¹ Les cantons et la Confédération pourvoient à un aménagement permanent et continu au sens de la présente loi et font concorder leurs plans; ils prennent les mesures nécessaires à cet effet.

² Les cantons et la Confédération tiennent compte des exigences de l'aménagement du territoire dans l'ensemble de leur activité législative et administrative.

Principes juridiques de l'aménagement

Art. 3

Sauvegarde des intérêts dignes de protection

Les autorités chargées de tâches d'aménagement à tous les échelons veillent à sauvegarder le mieux possible les intérêts publics et privés dignes de protection, compte tenu de leur importance respective.

Art. 4

Proportionnalité

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

Réserve

Art. 5

La législation fédérale spéciale, notamment en matière de transports et d'économie énergétique ainsi que de défense générale, est réservée. Elle tiendra compte des exigences de l'aménagement du territoire sur le plan national, régional ou local.

Titre deuxième: Aménagement du territoire

Chapitre premier: Mesures à prendre par les cantons

Section 1: Plans directeurs généraux

Définition

Art. 6

¹ Les cantons arrêtent, sous forme de plans directeurs généraux, les principes généraux qui doivent régir l'utilisation et l'occupation de leur territoire.

² Les plans directeurs généraux peuvent s'appliquer au territoire cantonal tout entier ou se limiter à des régions déterminées.

But

Art. 7

¹ Les plans directeurs généraux garantiront une utilisation judicieuse du sol et une occupation ordonnée du territoire.

² Ils devront permettre de séparer des territoires qui ne doivent pas être occupés les zones à bâtir nécessaires au développement du pays en raison de son évolution démographique et économique.

³ Ils tiendront particulièrement compte des exigences de la protection de la nature et des sites et ils sauvegarderont les besoins vitaux.

Contenu

Art. 8

¹ En règle générale, les plans directeurs généraux comprennent les plans partiels relatifs à l'occupation du territoire, aux sites, aux transports, à l'approvisionnement ainsi qu'aux constructions et installations publiques.

² Ils contiennent des indications sur les conditions techniques et financières de leur application ainsi que sur les étapes de leur réalisation.

³ Ils tiennent compte des plans spéciaux de la Confédération.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les périodes sur lesquelles les plans doivent porter et les exigences auxquelles les plans directeurs généraux ou partiels doivent satisfaire.

Nature juridique et procédure

Art. 9

¹ 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.

² Les projets de plans directeurs généraux doivent être mis à l'enquête publique avant qu'une décision soit prise à leur sujet. Chacun aura l'occasion de se prononcer sur ces projets.

³ Les plans directeurs généraux peuvent être consultés en tout temps.

Revision

Art. 10

¹ Les plans directeurs généraux seront revus régulièrement, mais au moins tous les dix ans; au besoin, ils seront adaptés aux circonstances.

² Les particuliers ont aussi le droit d'exiger que ces plans soient revus et adaptés.

Section 2: Plans directeurs partiels

Plans directeurs de l'occupation du territoire et des sites

Art. 11

Contenu

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

² Ils 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.

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

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

Art. 12

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 un 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.

Art. 13

Zone agricole et zone forestière

Zone agricole

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 par l'agriculture. Dans la mesure du possible, des territoires continus d'une certaine étendue seront attribués à la zone agricole.

² Sont seules 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.

Art. 14

Zone forestière

La zone forestière comprend l'aire forestière totale, telle qu'elle existe et est protégée en vertu des législations fédérale et cantonales; elle comprend de même les terrains destinés à être reboisés.

Art. 15

Zone sans affectation spéciale

¹ 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.

² 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 d'équipement en vue de la construction.

³ 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.

Art. 16

Zones de détente et zones protégées

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 continues d'une certaine étendue.

² Seront affectés aux zones protégées:

- a. Des rives de rivières et de lacs, ainsi que des lisières de forêts;
- b. Des sites de montagne et d'autres régions d'une beauté particulière et caractéristique;
- c. D'autres régions nécessitant une protection spéciale.

³ Dans les zones de détente et les zones protégées, aucune construction ou installation contraire au but assigné à ces zones ne peut être autorisée. Les autorisations doivent être entérinées par l'autorité cantonale compétente.

Plans directeurs des transports

Art. 17

Principe

Dans les limites de leurs attributions, les cantons fixent le plan du réseau routier et des autres installations de transports pour leur territoire.

Art. 18

Contenu

Les plans directeurs des transports doivent notamment contenir des indications sur:

- a. Le réseau des routes principales;
- b. Les entreprises de transports publics par route;
- c. Les installations nécessaires aux chemins de fer, aux téléphériques, aux remontées mécaniques et aux entreprises similaires;
- d. Les voies navigables et les lignes de navigation desservies régulièrement, y compris les installations connexes;
- e. Les installations de transport par conduite;
- f. Les installations de la navigation aérienne (aéroports, y compris les installations de la sécurité aérienne);
- g. D'autres installations de transport d'intérêt public ainsi que les places de stationnement importantes.

Plans directeurs de l'approvisionnement

Art. 19

Principe

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 ordures.

Art. 20

Plans d'approvisionnement en eau

Les plans d'approvisionnement en eau doivent donner 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 souiller l'eau ou lui porter préjudice de toute autre manière;
- c. Les installations existantes de captage, d'accumulation et de distribution d'eau;
- d. Les installations nécessaires pour satisfaire les besoins futurs d'eau.

Plans directeurs des constructions et installations publiques

Art. 21

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

Chapitre deuxième: Mesures à prendre par la Confédération

Etudes

Art. 22

¹ 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).

² Les études porteront sur de longues périodes; elles seront révisées périodiquement.

Principes fondamentaux

Art. 23

¹ Sur la base de ces études, la Confédération établit, par la voie législative, d'autres principes fondamentaux sur l'aménagement du territoire.

² Les principes fondamentaux établis par la Confédération et les plans directeurs généraux des cantons constituent la base de l'aménagement du territoire.

Sites et objets d'importance nationale

Art. 24

Après avoir entendu les cantons, la Confédération établit un inventaire des sites, des localités dont l'aspect est caractéristique, 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 prend, en collaboration avec les cantons, les mesures nécessaires pour sauvegarder ces sites, lieux et monuments.

Zones de détente

Art. 25

Principe

Avec la collaboration des cantons et des organismes compétents, la Confédération fait en sorte que des zones de détente comprenant des surfaces continues d'une certaine étendue soient aménagées dans les régions qui s'y prêtent.

Art. 26

Directives

En collaboration avec les cantons et les organismes compétents, la Confédération établit des directives sur l'aménagement des lieux de cure, des régions touristiques et des zones de détente.

Plans spéciaux

Art. 27

Transports

¹ Dans les limites de ses attributions, la Confédération établit un plan général des transports.

² Le plan contient des indications sur les modalités de son exécution.

Art. 28

Approvisionnement

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

Art. 29

Constructions et installations publiques

¹ La Confédération établit un plan spécial de ses constructions et installations en tant qu'elles jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire.

² Le plan contient des indications sur les modalités de son exécution.

Directives pour la police des constructions

Art. 30

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

Chapitre troisième: Exécution

Section 1: Plans d'affectation

Principe

Art. 31

¹ 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.

² Les plans d'affectation tiennent compte des divers besoins, notamment à l'intérieur de la zone à bâtir.

Zone à bâtir en particulier

Art. 32

Définition

A l'intérieur de la zone d'occupation, la zone à bâtir ne peut comprendre que des terrains sur lesquels des constructions sont déjà implantées dans une large mesure ou dont il faudra pouvoir disposer pour la construction dans les dix à quinze ans au maximum, et qui seront équipés dans ce délai.

Art. 33

Équipement

¹ Un terrain est équipé lorsqu'il dispose de voies d'accès suffisantes et que les conduites d'eau, d'énergie et les égouts arrivent jusqu'à ses limites ou à proximité. Le raccordement doit être licite et pouvoir être exécuté sans frais particuliers.

² Le droit cantonal peut prévoir d'autres exigences quant à l'équipement.

Art. 34

Obligation d'équiper et contributions

¹ Les autorités compétentes selon le droit cantonal sont tenues d'équiper à temps la zone à bâtir.

² Le droit cantonal règle les contributions des propriétaires fonciers. Il peut prévoir que ces propriétaires doivent équiper eux-mêmes leurs terrains dans les limites des plans d'affectation.

³ Le Conseil fédéral édicte des directives sur le calcul, le montant et l'échéance des contributions.

Nature juridique

Art. 35

Les plans d'affectation contiennent les dispositions obligatoires pour chacun quant à l'utilisation du sol. Les articles 12 à 16 de la présente loi déterminent les affectations licites.

Approbation

Art. 36

Les plans d'affectation n'ont force obligatoire que s'ils ont été approuvés par l'autorité cantonale compétente. Celle-ci doit examiner s'ils sont conformes au droit, s'ils sont opportuns et s'ils concordent avec les plans directeurs généraux du canton.

Modification

Art. 37

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.

Section 2: Mesures particulières

Droit cantonal

Art. 38

Principe

Le droit cantonal doit prévoir les dispositions légales et autres nécessaires à l'adoption et à l'application des plans directeurs généraux, des plans d'affectation et d'autres mesures.

Art. 39

Permis de construire

En général

¹ Les cantons prescriront dans leur législation que les constructions et installations similaires ne peuvent pas être établies sans un permis de l'autorité et que les projets de construction doivent être conformes aux plans d'affectation.

² Ils régleront la procédure d'octroi du permis de construire et désigneront une autorité cantonale chargée de statuer sur les recours et les oppositions; elle sera habilitée à revoir librement les décisions attaquées.

Art. 40

Exigences

¹ Le permis de construire ne peut être délivré que si la parcelle est équipée ou le sera lors de la construction.

² Les cantons peuvent soumettre la délivrance des permis de construire à d'autres exigences. Ils peuvent prévoir des exceptions, mais elles ne doivent pas être contraires aux objectifs de la présente loi.

Droit fédéral

Art. 41

Regroupement parcellaire

¹ Si l'exécution des plans d'affectation l'exige, les droits de propriété sur les biens-fonds peuvent être modifiés et réglés à nouveau dans une procédure de regroupement parcellaire.

² L'autorité compétente selon le droit cantonal peut ordonner et exécuter d'office le regroupement parcellaire.

³ Le droit cantonal règle les détails.

Art. 42

Remembrement parcellaire

¹ Des remembrements parcellaires peuvent être exécutés sur la base des plans directeurs généraux des cantons ou lors de l'établissement ou de l'exécution de plans d'affectation.

² L'autorité compétente en vertu du droit cantonal peut ordonner d'office des remembrements parcellaires.

³ Le droit cantonal règle les détails.

Art. 43

Expropriation

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

² L'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.

³ Le droit cantonal règle la procédure.

Art. 44

Zones réservées

¹ L'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.

² Les 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 inter-cantonaux.

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

Art. 45

Prélèvement de la plus-value

¹ 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.

² Le droit cantonal règle les détails.

³ Le Conseil fédéral édicte des directives sur les critères à appliquer et sur le montant du prélèvement.

Chapitre quatrième: Surveillance et coordination

Collaboration et coordination

Art. 46

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.

Approbation

Art. 47

¹ Les plans directeurs généraux des cantons doivent être approuvés par le Conseil fédéral.

² L'examen porte sur:

- a. La concordance avec le droit fédéral;
- b. La prise en considération des tâches de la Confédération;
- c. La coordination avec les cantons voisins et les régions frontalières de l'étranger.

Titre troisième: Encouragement de l'aménagement du territoire et politique d'équipement

Chapitre premier: Encouragement de l'aménagement national, régional et local du territoire

Encouragement de l'aménagement du territoire

Art. 48

Recherche, enseignement, formation

¹ La Confédération encourage la recherche, l'enseignement et la formation en matière d'aménagement national, régional et local du territoire.

² 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.

Art. 49

Associations privées

La Confédération peut accorder des subventions à des associations privées d'importance nationale qui s'occupent principalement de l'aménagement du territoire.

Art. 50

Directives

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

Subventions

Art. 51

Montant

¹ 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.

² La subvention peut être augmentée à titre exceptionnel pour des tâches d'importance nationale ou intéressant plusieurs cantons.

Art. 52

Dépenses donnant droit à subvention

Des subventions peuvent être accordées pour les dépenses suivantes:

- a. Plans directeurs généraux;
- b. Groupes régionaux de planification;
- c. Plans d'affectation;
- d. Conceptions de développement régional.

Chapitre deuxième: Encouragement de l'équipement technique et communautaire ainsi que de l'acquisition préventive de terrain

Principe et conditions

Art. 53

¹ 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.

² Elle accorde, procure ou cautionne 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 leur permettre d'atteindre à temps les objectifs de la présente loi.

³ Ces prêts peuvent être accordés à un taux d'intérêt 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.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les conditions et les charges.

Frais d'équipement et d'acquisition de terrain

Art. 54

Des prêts et des cautionnements 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 ordures;
- b. Construire des routes et des chemins qui desserviront directement les zones à bâtir;
- c. Soutenir des entreprises de transports publics qui desserviront directement la zone d'occupation;
- 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.

Subventions pour des mesures influant fortement sur l'aménagement du territoire

Art. 55

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

Retrait des subventions, prêts et cautionnements

Art. 56

Les autorités fédérales peuvent retirer ou annuler des subventions, prêts et cautionnements promis ou versés en vertu de la présente loi, et dénoncer les prêts et cautionnements, si le canton 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.

Titre quatrième: Expropriation, restriction de la propriété équivalant à l'expropriation, indemnisation

Expropriation

Art. 57

Renvoi

L'expropriation au sens formel ou matériel est réglée par la législation fédérale ou cantonale.

Art. 58

Expropriation matérielle

Définition

¹ Est assimilée à l'expropriation toute mesure qui interdit l'utilisation présente ou envisagée dans un proche avenir de biens-fonds se prêtant à cette utilisation, ou la rend impossible ou très difficile, lorsque l'atteinte est grave en soi ou, sinon, lorsque le propriétaire lésé subit un dommage disproportionné à celui qui touche d'autres propriétaires placés dans une situation analogue.

² Est considérée en particulier comme expropriation matérielle une interdiction durable de construire sur des terrains attribués à une zone à bâtir, équipés et se prêtant à la construction.

³ Les restrictions de la police des constructions ne sont pas des expropriations matérielles.

Art. 59

Réserve

¹ L'attribution de biens-fonds à la zone agricole, à la zone forestière ou à la zone sans affectation spéciale dans les limites des plans d'affectation ne constitue pas une expropriation matérielle.

² Sont réservés les cas particuliers pour lesquels l'attribution à la zone agricole ou à la zone sans affectation spéciale constitue une expropriation matérielle en raison de circonstances spéciales.

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 intéressés, au besoin aussi de prestations des exploitants.

Indemnités

Art. 60

Date déterminante

¹ La valeur des biens-fonds expropriés ou frappés de restrictions est celle qui était déterminante à la date de l'audience d'estimation ou de conciliation de première instance ou, en cas d'expropriation matérielle, à la date de l'entrée en vigueur de la restriction de la propriété.

² Les propriétaires seront avisés de cette date individuellement ou par publication.

Art. 61

Détermination de la valeur

En général

¹ Les indemnités sont fixées sur la base de la valeur vénale des biens-fonds expropriés ou frappés de restrictions. Les indemnités pour inconvénients sont réservées.

² En règle générale, la valeur de remplacement n'est pas déterminante.

Art. 62

Statistique

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

Art. 63

Indemnisation

¹ Les indemnités pour cause d'expropriation formelle ou matérielle sont dues par la collectivité qui a pris la mesure d'où résulte l'obligation d'indemniser.

² L'indemnité peut être exigée dès le moment déterminant pour la fixation de la valeur du bien-fonds.

³ La Confédération peut contribuer à de telles indemnités en appliquant l'article 51 par analogie.

Titre cinquième: Organisation

Cantons

Art. 64

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

Confédération

Art. 65

Office de l'aménagement du territoire

¹ La Confédération crée un Office de l'aménagement du territoire.

² 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.

³ L'office coordonne, dans les limites de la présente loi, toutes les activités de l'administration en matière d'aménagement, y compris celles des régies fédérales.

Art. 66

Conseil de l'aménagement du territoire

Tâches

¹ Le Conseil de l'aménagement du territoire est l'organe consultatif de la Confédération pour les questions relatives à l'aménagement du territoire.

² Le conseil encourage la coordination des activités entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes; il propose les mesures à prendre par la Confédération en matière d'aménagement du territoire.

³ Il incombe notamment au conseil de donner des avis sur les tâches administratives de la Confédération et des régies fédérales qui ont des effets notables sur l'aménagement du territoire, d'examiner les résultats 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), d'élaborer d'autres principes fondamentaux sur l'aménagement du territoire et, au besoin, de se prononcer sur les plans directeurs généraux des cantons.

Art. 67

Organisation

¹ Le Conseil de l'aménagement du territoire compte cinquante membres. Il comprend vingt-cinq représentants des cantons et vingt-cinq représentants de la Confédération, de la science, de l'économie et des organismes qui s'occupent de l'aménagement du territoire.

² Le gouvernement de chaque canton désigne un représentant; le Conseil fédéral nomme les autres membres.

³ Le conseil désigne son comité de direction. Il peut désigner d'autres comités.

⁴ Le conseil établit son règlement d'organisation et de gestion; ce règlement doit être approuvé par le Conseil fédéral.

Art. 68*Organismes scientifiques et autres*

Le Conseil et l'Office de l'aménagement du territoire peuvent faire appel à la collaboration d'organismes scientifiques et d'autres organismes spécialisés.

Titre sixième: Protection juridique**Droit cantonal****Art. 69**

¹ 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.

² Le droit cantonal devra prévoir que les plans d'affectation seront mis à l'enquête publique et qu'un recours ou une opposition pourra être présenté à une autorité cantonale.

Droit fédéral**Art. 70**

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

Qualité pour recourir**Art. 71**

¹ Ont qualité pour recourir au Tribunal fédéral, au Conseil fédéral ou aux autorités cantonales de recours:

- a. Quiconque est touché par la décision attaquée et a un intérêt digne d'être protégé à ce qu'elle soit annulée ou modifiée;
- b. Les autorités fédérales compétentes;
- c. Les autorités cantonales et communales compétentes;
- d. Des associations d'importance nationale qui s'occupent principalement de tâches en matière d'aménagement du territoire.

² Dans son domaine, le droit cantonal pourra reconnaître à d'autres autorités, organismes ou personnes la qualité pour recourir.

Demande d'affectation à une autre zone

Art. 72

Quiconque justifie d'un intérêt peut, cinq ans après l'entrée en force du plan d'affectation, demander que des biens-fonds soient attribués à une autre zone, s'il rend plausible que les conditions ont notablement changé depuis lors ou que d'autres circonstances particulières justifient la nouvelle affectation.

Titre septième: Dispositions finales et transitoires

Généralités

Art. 73

Toutes les mesures d'aménagement du territoire, tous les cas d'expropriation et d'indemnisation en suspens au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi seront jugés et réglés d'après ses principes.

Délais

Art. 74

Plans directeurs généraux

¹ Les cantons arrêtent les plans directeurs généraux dans les cinq ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Sur demande motivée, le Conseil fédéral peut prolonger ce délai de façon convenable.

Art. 75

Plans d'affectation

¹ Les plans d'affectation seront établis dans les trois ans qui suivent l'établissement des plans directeurs généraux.

² Sur demande motivée, le gouvernement cantonal peut prolonger ce délai de façon convenable.

³ Les plans obligatoires pour les propriétaires et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent être reconnus comme plans d'affectation par les autorités cantonales compétentes jusqu'au moment où les plans d'affectation fondés sur les plans directeurs généraux seront établis, à la condition qu'ils répondent pour l'essentiel aux exigences de la présente loi.

⁴ L'adaptation de plans obligatoires en vigueur aux exigences de la présente loi ne peut faire naître aucun droit à indemnité. L'article 59, 2^e alinéa, est réservé.

Délégation

Art. 76

¹ Si les organes compétents n'édictent 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.

² Cette disposition s'applique par analogie aux plans d'affectation qui ne sont pas arrêtés à temps par la collectivité compétente.

Zones réservées, compétence subsidiaire de la Confédération

Art. 77

Tant qu'un plan directeur général n'a pas été approuvé, le Conseil fédéral a le droit de fixer des zones réservées en lieu et place des cantons, dans la mesure où cela sert les objectifs de la présente loi.

Subventions

Art. 78

Jusqu'à l'approbation des plans directeurs généraux, la Confédération peut encourager l'équipement de terrains destinés à la construction selon l'article 53, si cela n'influe pas défavorablement sur l'application de la présente loi.

Lignes directrices de la Confédération

Art. 79

¹ Jusqu'à l'établissement d'autres principes fondamentaux au sens de l'article 23, le Conseil fédéral détermine, après avoir entendu les cantons, des lignes directrices pour les plans directeurs généraux des cantons et pour les plans spéciaux de la Confédération.

² Ces 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.

Modification d'une loi fédérale

Art. 80

La loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1953/20 décembre 1968 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 regroupements ou des remembrements parcellaires, ni de plans d'affectation en matière d'aménagement du territoire.»

Entrée en vigueur et exécution

Art. 81

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur. Il édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire (Du 31 mai 1972)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11322
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1972
Date	
Data	
Seite	1441-1544
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 221

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.