

Conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT)

Caractéristiques générales de l'instrument et principes d'élaboration, d'adoption et de mise en oeuvre

Elaboration: Office fédéral de l'aménagement du territoire

Accompagnement
du mandat: Conférence de la Confédération
pour l'organisation du territoire (COT)

Conception et
réalisation graphique: Desk Design, M. Kaeser, Hinterkappelen

Office fédéral de l'aménagement du territoire

Berne, décembre 1997

Avant-propos

La planification et la coordination des activités à incidence spatiale sont une condition essentielle à l'organisation judicieuse du territoire. Les conceptions et plans sectoriels permettent à la Confédération de satisfaire à cette obligation pour les activités qui entrent dans ses domaines de compétence, tout en tenant compte des intérêts des cantons en matière d'aménagement du territoire.

Le présent rapport répond à un mandat attribué par le Conseil fédéral dans le Programme de réalisation 1996–1999 (Mesures de la Confédération en matière de politique d'organisation du territoire). Il constitue un cadre général de référence pour l'élaboration des conceptions et plans sectoriels particuliers qu'est appelée à établir la Confédération. En se basant sur les expériences déjà faites à ce sujet, il précise la nature et les effets de l'instrument, de même que les procédures applicables en la matière.

Ce document a été élaboré par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) en collaboration avec la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire. Des discussions ont également eu lieu avec des représentants des cantons. La Conférence suisse des aménagistes cantonaux a été invitée à se prononcer sur le projet de rapport; l'ancien juge fédéral A. Kuttler en a par ailleurs vérifié la teneur juridique.

Nous espérons que ce rapport pourra faciliter la mise en oeuvre des conceptions et plans sectoriels et renforcer la collaboration entre services fédéraux et cantons.

Office fédéral de l'aménagement du territoire

Sommaire

Introduction	5
Partie générale:	
Caractéristiques principales des conceptions et plans sectoriels	7
Nature et fonction	8
But	8
Objet et contenu	9
Rôle de l'instrument	10
Compétences et procédures	11
Elaboration par le service fédéral compétent	11
Participation des cantons	12
Adoption par le Conseil fédéral	13
Effets	14
Force obligatoire des conceptions et plans sectoriels	14
Relations au droit spécial de la Confédération	16
Complémentarité avec les plans directeurs cantonaux	18
Partie technique:	
Modalités d'élaboration, d'adoption et de mise en oeuvre	21
Exigences posées à l'élaboration des conceptions et plans sectoriels	22
Exigences générales	22
Contenu	23
Démarche et procédure	24
Forme	26
Indications relatives à l'adoption et aux modifications des conceptions et plans sectoriels	28
Adoption des conceptions et plans sectoriels	28
Adaptations conjointes d'autres plans	29
Procédure de conciliation	29
Modifications des conceptions et plans sectoriels	29
Indications relatives à la mise en oeuvre des conceptions et plans sectoriels	31
Conséquences pour les autres conceptions et plans de la Confédération	31
Conséquences pour les projets et autres activités de compétence fédérale	31
Conséquences pour les plans directeurs des cantons	32
Conséquences pour les plans d'affectation	32

Annexes	33
Liste des conceptions et plans sectoriels	34
Tableau récapitulatif des tâches des autorités (Confédération et cantons)	36
Vue d'ensemble du rôle et des tâches de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire	38
Liste des autorités concernées des pays voisins	39

Introduction

Importance et actualité des conceptions et plans sectoriels

Les conceptions et plans sectoriels au sens de l'article 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) constituent les principaux instruments d'aménagement aux mains de la Confédération. Ils lui permettent non seulement de satisfaire à l'exigence légale de planifier et de coordonner ses activités à incidence spatiale, mais également de mieux maîtriser, par ce biais, les problèmes de plus en plus complexes liés à la réalisation de tâches ou de projets d'intérêt national. Elaborés sur la base d'un partenariat entre autorités et parfois également en collaboration avec des tiers (entreprises concernées, organisations de protection de l'environnement), ils contribuent à une meilleure harmonisation des efforts de la Confédération et des cantons en matière d'aménagement du territoire.

Bien que la Confédération ait tardé à mettre en oeuvre ces instruments, elle dispose aujourd'hui de plusieurs conceptions et plans sectoriels en vigueur ou en cours d'élaboration. Les expériences faites à ce jour permettent ainsi de mieux cerner leur rôle et leur relation à d'autres instruments d'aménagement.

But et fonction du document

Le présent document, établi par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) en collaboration avec la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire, vise à faire le point sur les connaissances actuelles relatives aux conceptions et plans sectoriels. Il entend clarifier, à la lumière des expériences rassemblées jusqu'ici, certains aspects liés à la nature et aux effets de l'instrument de même qu'aux compétences et procédures. Il prolonge les réflexions à ce sujet qui avaient été publiées en lien avec le rapport sur les mesures en matière de politique d'organisation du territoire (Programme de réalisation) du 27 novembre 1989.

Ce document a pour objectif prioritaire d'améliorer la compréhension générale de l'instrument et d'approfondir diverses questions matérielles telles que les relations au droit spécial de la Confédération et la complémentarité

avec les plans directeurs cantonaux. Il entend en outre préciser, à l'attention des acteurs directement concernés, les exigences posées à l'élaboration des conceptions et plans sectoriels ainsi que les modalités de leur adoption, de leur gestion et de leur mise en oeuvre.

La présente publication s'adresse prioritairement aux services spécialisés de la Confédération et des cantons auxquels elle doit servir de cadre de référence. Ainsi, les services fédéraux, lorsqu'ils élaborent ou mettent en oeuvre ces instruments, veilleront à orienter leurs démarches en fonction de la philosophie commune définie ici. De même, l'OFAT s'appuiera sur les principes énoncés dans le cadre de ses activités de conseil et d'examen ainsi qu'en vue de la révision du droit sur l'aménagement du territoire dans le domaine des conceptions et plans sectoriels demandée par les Chambres fédérales (motion Bisig du 15.6.1995). Les cantons pourront quant à eux planifier leurs démarches d'aménagement en connaissance des «règles du jeu» que s'est fixée la Confédération.

Structure du document

Le document est divisé en deux parties. La première partie est une partie générale qui vise à donner une vue d'ensemble des caractéristiques principales de l'instrument.

La deuxième partie, plus technique, précise à l'attention des personnes ou des services directement confrontés à ces questions les principes liés à l'élaboration, à l'adoption par le Conseil fédéral et à la mise en oeuvre des conceptions et des plans sectoriels.

Les annexes fournissent de plus des informations complémentaires ou récapitulatives.

Pour chacun des points développés dans le document, un bref texte placé en exergue en résume la teneur essentielle.

Caractéristiques principales des conceptions et plans sectoriels

Cette partie du rapport esquisse les principales caractéristiques des conceptions et plans sectoriels. Elle offre ainsi un aperçu de l'instrument à tout lecteur désireux de s'en faire une idée générale. Les trois chapitres qui composent ce premier volet abordent, sans entrer dans les détails, les aspects relatifs à la nature et à la fonction, aux

compétences et procédures ainsi qu'aux effets des conceptions et plans sectoriels. Les personnes recherchant des informations générales sur cet instrument sans vouloir en approfondir les aspects techniques pourront donc se limiter à la lecture de cette première partie.

Partie générale

Nature et fonction

B U T

Plans d'aménagement au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, les conceptions et plans sectoriels permettent à la Confédération de planifier et de coordonner ses activités dans une optique globale, compte tenu du développement souhaité de l'organisation du territoire.

Lorsqu'ils établissent des conceptions et plans sectoriels, les services fédéraux répondent à l'obligation qui leur est faite à l'article 2 de la LAT de planifier et de coordonner celles de leurs activités qui tendent à modifier l'espace ou à le maintenir en l'état. Les conceptions et plans sectoriels permettent à la Confédération:

- a) de définir, compte tenu du développement souhaité de l'ensemble du pays, une politique cohérente dans les domaines pour lesquels elle dispose de compétences;
- b) de coordonner ses activités à incidence spatiale dans une optique globale;
- c) de disposer en vue de l'accomplissement de ses tâches d'une base concertée au niveau fédéral et élaborée en collaboration avec les cantons et les régions limitrophes des pays voisins;
- d) d'informer les divers intéressés de l'état d'avancement des études et travaux d'aménagement menés au niveau fédéral.

Les conceptions et plans sectoriels sont des plans d'aménagement généraux qui fixent l'orientation que la Confédération entend donner à ses activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. S'ils portent avant tout sur la manière d'accomplir les tâches fédérales, ils doivent également tenir compte du développement spatial souhaité et prendre en considération les intérêts des autres autorités et milieux directement concernés.

Conformément à l'article 13 LAT, la Confédération n'établit que les conceptions et plans sectoriels qui sont nécessaires, compte tenu des objectifs sectoriels poursuivis et des besoins de coordination soulevés. Dans son rapport sur les mesures de la Confédération en matière de politique d'organisation du territoire (Programme de réalisation), le Conseil fédéral indique, pour chaque législation, les conceptions et plans sectoriels dont il prévoit l'établissement. L'annexe 1 rappelle les conceptions et plans sectoriels déjà en vigueur et ceux prévus par le Programme de réalisation 1996–1999; elle indique en outre ceux qui sont en discussion ou dont le statut doit encore être défini.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

Art. 13 Conceptions et plans sectoriels

¹ Pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération procède à des études de base; elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les fait concorder.

² Elle collabore avec les cantons et leur donne connaissance en temps utile de ses conceptions et plans sectoriels ainsi que de ses projets de construction.

OBJET ET CONTENU

Les conceptions et plans sectoriels montrent comment la Confédération prévoit d'accomplir ses tâches dans un domaine ou un secteur particulier, notamment quels objectifs elle poursuit, quelles conditions ou exigences elle entend respecter et quels moyens sont nécessaires à cet effet.

Les conceptions et plans sectoriels traitent de questions relatives à l'accomplissement de tâches sectorielles de la Confédération qui ont des effets importants sur l'organisation du territoire suisse, sont liées entre elles et nécessitent une coordination particulière.

Dans ses conceptions et plans sectoriels, la Confédération indique

- a) les objectifs qu'elle entend poursuivre dans le domaine concerné, compte tenu des exigences de l'organisation du territoire;
- b) les conditions générales relatives à l'accomplissement de ses tâches, notamment en ce qui concerne les intérêts à prendre en considération, l'ordre dans lequel il est envisagé d'entreprendre les travaux (priorités) et les moyens à mettre en oeuvre (financement, organisation des travaux).

Si le document se limite à ces éléments, on parle alors de conception au sens de l'article 13 LAT. La conception vise essentiellement à régler les questions de fond et laisse ainsi une liberté d'appréciation importante aux autorités chargées des décisions ultérieures.

Cependant, selon la nature des attributions qui lui sont dévolues dans le domaine en question, la Confédération peut être amenée en outre à poser

- c) des exigences particulières quant aux activités prévues, en ce qui concerne notamment la localisation, les conditions de réalisation et le déroulement des travaux.

On parle dans ce cas de plan sectoriel au sens de l'article 13 LAT. Le plan sectoriel laisse lui aussi une marge d'appréciation non négligeable aux autorités chargées des décisions ultérieures; les exigences concrètes qu'il pose en vertu des compétences de la Confédération en la matière doivent toutefois être respectées.

Un plan sectoriel fournit en ce sens des indications plus précises qu'une conception; il demeure toutefois lui aussi un instrument de caractère général qui ne règle pas dans le détail les questions d'affectation, d'équipement ou d'exécution. La méthode d'élaboration et les exigences à remplir selon la LAT sont de ce fait sensiblement les mêmes pour les deux types de documents.

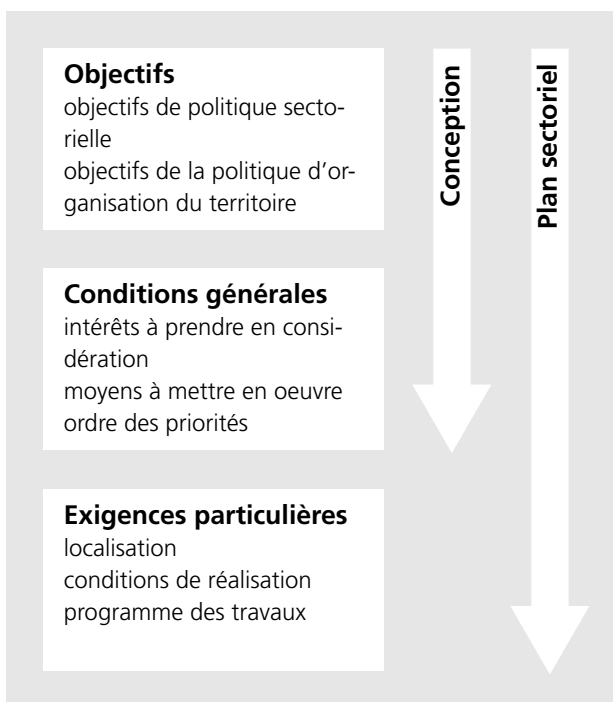


Fig. 1: Contenu des conceptions et plans sectoriels

RÔLE DE L'INSTRUMENT

Les conceptions et plans sectoriels assurent une plus grande cohérence de l'action menée par la Confédération dans les domaines sectoriels ayant des effets sur l'organisation du territoire. Ils contribuent à une meilleure transparence vis-à-vis des autorités concernées et du public.

Les conceptions et plans sectoriels au sens de l'article 13 LAT visent à assurer la coordination des activités à incidence spatiale de la Confédération. En replaçant ces dernières dans un contexte global et en tenant compte de l'ensemble des intérêts en jeu conformément à l'article 22^{quater} Constitution, ils confèrent une plus grande cohérence à la politique fédérale. Ils constituent en outre, pour les services fédéraux chargés de tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, un cadre de référence pour les décisions qu'ils sont appelés à prendre.

Compte tenu du fait qu'ils indiquent, de manière transparente pour tous les intéressés, la politique qu'entend suivre la Confédération dans un domaine particulier, les conceptions et plans sectoriels facilitent également le dialogue entre les instances fédérales, les cantons et les régions limitrophes des pays voisins sur la manière d'exercer et de coordonner les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire.

Les conceptions et plans sectoriels contribuent par ailleurs à l'information des milieux intéressés et du public sur l'accomplissement des tâches fédérales, sur les mesures prises ou prévues ainsi que sur les conséquences qui en découlent, notamment en ce qui concerne le déroulement dans le temps et les moyens à mettre en oeuvre. Ce faisant, ils assurent aux décisions sectorielles une plus grande légitimité matérielle et politique. Ils offrent en outre au secteur privé la possibilité de prendre connaissance des intentions de la Confédération afin d'en tenir compte lors de ses prises de décisions.

Les conceptions et plans sectoriels permettent également de mesurer l'efficacité de la politique suivie par la Confédération dans le domaine en question. Tout comme les plans directeurs et les plans d'affectation (art. 9 et 21 LAT), ils feront l'objet d'un bilan périodique montrant de quelle manière la planification fédérale a été mise en oeuvre et dans quelle mesure les objectifs poursuivis ont été atteints. Un tel bilan offrira également l'occasion d'examiner, en fonction des changements intervenus, si et dans quel sens la conception ou le plan sectoriel doit être adapté.

Compétences et procédures

ELABORATION PAR LE SERVICE FÉDÉRAL COMPÉTENT

Autorité responsable de l'élaboration d'une conception ou d'un plan sectoriel, le service fédéral compétent veille au respect des exigences découlant de la LAT, notamment la collaboration entre autorités, l'information et la participation de la population ainsi que la pesée des intérêts. Il est soutenu dans ces tâches par l'OFAT.

Le service fédéral compétent pour le domaine en question est responsable de l'élaboration de la conception ou du plan sectoriel. Il définit, d'entente avec l'OFAT, le contenu de la planification et la marche à suivre. Il examine les besoins de coordination, compte tenu des incidences sur d'autres activités et de la compatibilité avec la politique d'organisation du territoire ainsi qu'avec les autres plans et mesures de la Confédération et des cantons. Il établit le programme des travaux et met en place l'organisation nécessaire.

Au cours des travaux, il engage dès que possible la collaboration indispensable avec les autres services fédéraux ainsi qu'avec les cantons, les autorités concernées des pays voisins et d'autres responsables de tâches publiques ou d'intérêt public. Les partenaires impliqués constatent les conflits et complémentarités entre leurs diverses activités et s'attachent à trouver des solutions tenant compte au mieux des objectifs sectoriels poursuivis et du développement souhaité de l'organisation du territoire.

Le service fédéral compétent veille en outre à ce que la population soit informée en temps utile sur les objectifs visés et sur le déroulement de la procédure et à ce qu'elle puisse participer de manière adéquate.

Enfin, il établit les documents nécessaires en prenant en compte l'ensemble des intérêts mis en évidence au cours du processus de planification. Il consulte les autorités concernées sur le projet de conception ou de plan sectoriel, avant de présenter celui-ci à l'adoption du Conseil fédéral.

L'OFAT soutient le service concerné et accompagne les travaux d'élaboration de la conception ou du plan sectoriel. Il noue au besoin les contacts nécessaires entre le service fédéral et les cantons.

PARTICIPATION DES CANTONS

L'élaboration d'une conception ou d'un plan sectoriel implique une participation active des cantons, notamment lors de la recherche d'une solution tenant compte au mieux des différents intérêts en présence et afin de définir les mesures propres à assurer la coordination nécessaire.

Même s'ils traitent avant tout des questions relatives à l'accomplissement de tâches fédérales, les conceptions et plans sectoriels peuvent avoir des effets non négligeables sur l'organisation du territoire au niveau cantonal et doivent être pris en compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation. Une participation active des cantons à l'élaboration des conceptions et plans sectoriels apparaît de ce fait indispensable.

Afin de faire valoir au mieux leurs intérêts, les cantons, une fois informés des intentions du service fédéral compétent, veilleront à mener leur propre réflexion sur le domaine en cause. Ils examineront notamment les éventuels points de contact avec leurs propres activités. S'ils constatent que les activités cantonales et fédérales s'avèrent incompatibles, concurrentes, interdépendantes ou complémentaires (art. 2 OAT), ils en feront part dès que possible au service fédéral compétent, qui sera alors tenu d'engager la collaboration nécessaire.

Dans le cadre de la collaboration, les services fédéraux et cantonaux veilleront en premier lieu à éliminer toute divergence de fond entre leurs objectifs et plans d'aménagement respectifs. Ils s'efforceront en outre de tirer parti des synergies potentielles entre leurs diverses activités, en vue de réaliser une organisation plus rationnelle du territoire. Une telle démarche représente en ce sens pour les cantons l'occasion de réexaminer leur politique d'aménagement dans le domaine en question et de revoir en conséquence les conditions et exigences posées à l'exercice des activités cantonales et communales.

Si, malgré les efforts de collaboration, services fédéraux et cantons ne parviennent pas à s'entendre sur la coordination de leurs activités à incidence spatiale, il leur est loisible de demander l'application de la procédure de conciliation au sens de l'article 7, al. 2 LAT avant l'adoption par le Conseil fédéral.

ADOPTION PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL

Le Conseil fédéral adopte les conceptions et plans sectoriels et leurs modifications après avoir entendu les cantons et compte tenu du rapport d'examen établi par l'OFAT.

Il revient au Conseil fédéral de se prononcer sur les plans d'aménagement qui constituent des conceptions et plans sectoriels de la Confédération. Il prend sa décision sur la base des documents établis par le service fédéral compétent, des résultats de la consultation des cantons et d'un rapport d'examen de l'OFAT démontrant la conformité du plan établi aux exigences de la LAT.

Le Conseil fédéral s'assure du respect des exigences du droit fédéral et de la compatibilité du document avec les conceptions et plans sectoriels de la Confédération et avec les plans directeurs cantonaux en vigueur. Il examine également si la conception ou le plan sectoriel prend judicieusement en considération les autres tâches cantonales et fédérales.

Lorsque l'évolution des circonstances le justifie, les conceptions et plans sectoriels feront l'objet des adaptations ou remaniements nécessaires. Instrument de référence sur l'accomplissement des tâches fédérales dans un domaine particulier, les conceptions et plans sectoriels doivent être en outre régulièrement tenus à jour.

Effets

FORCE OBLIGATOIRE DES CONCEPTIONS ET PLANS SECTORIELS

En vertu de la législation sur l'aménagement du territoire, la Confédération et les cantons doivent tenir compte des conceptions et plans sectoriels lorsqu'ils exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire.

Les conceptions et plans sectoriels au sens de l'article 13 LAT lient les autorités de la manière suivante:

Le service fédéral responsable est tenu d'agir selon le cadre défini par la conception ou le plan sectoriel, c'est-à-dire de se conformer aux conditions et exigences posées par celui-ci à l'accomplissement de ses tâches. Si des mandats précis sont en outre impartis à certains services fédéraux, ceux-ci ont l'obligation de les remplir.

Les autres services fédéraux, les cantons et les communes sont tenus quant à eux de prendre en considération les conceptions et plans sectoriels lorsqu'ils exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, plus précisément de

- a) s'assurer de la compatibilité des mesures qu'ils prennent avec les conceptions et plans sectoriels en vigueur;
- b) tenir compte, dans la pesée des intérêts qu'ils sont amenés à effectuer, des objectifs poursuivis par les conceptions et plans sectoriels;
- c) rechercher au besoin la coordination nécessaire avec les services fédéraux concernés;
- d) justifier, compte tenu de tous les intérêts en présence, leurs demandes éventuelles d'adaptation des conceptions ou plans sectoriels.

Ces obligations découlent du droit sur l'aménagement du territoire, notamment de l'article 2 de la LAT; s'y ajoutent, dans certains domaines, d'autres effets prévus par le droit spécial (voir à ce sujet les pages 16–17).

De par la répartition des compétences et au sens des articles 6, al. 4, et 8 LAT, il revient en outre aux cantons d'assurer, dans les plans directeurs cantonaux, la coordination nécessaire entre les conceptions et plans sectoriels de la Confédération et les activités à incidence spatiale du canton et des communes (voir à ce sujet les pages 18–19).

D'un point de vue strictement juridique, les conceptions et plans sectoriels ne lient pas les particuliers; les obligations faites aux autorités peuvent cependant avoir indirectement des répercussions pour eux. Par ailleurs, les milieux intéressés qui ont été étroitement associés aux travaux d'élaboration des conceptions et plans sectoriels

sont en principe liés à la position qu'ils ont adoptée dans ce cadre. De nouvelles circonstances ou connaissances peuvent toutefois les conduire à modifier leur position; ils en informeront alors sans délai l'office fédéral compétent.

	Effets selon le droit sur l'aménagement du territoire (art. 2 LAT)	Autres effets selon le droit spécial
Service fédéral concerné	Obligation d'agir selon le cadre défini	(selon dispositions particulières)
Autres services fédéraux	Obligation de prendre en considération les exigences posées, à savoir:	
Cantons	- faire concorder ses propres mesures - en tenir compte dans la pesée des intérêts	
Communes	- rechercher au besoin la collaboration - justifier les demandes d'adaptation	

Fig. 2: Effets des conceptions et plans sectoriels

RELATIONS AU DROIT SPÉCIAL DE LA CONFÉDÉRATION

Les compétences de la Confédération dans un domaine particulier, telles qu'elles sont définies par le droit spécial, déterminent le type d'indications à fournir par la conception ou le plan sectoriel. Le droit spécial peut en outre prévoir l'obligation d'élaborer un tel plan ou en préciser le contenu ou les effets.

La Confédération ne peut élaborer de conceptions ou de plans sectoriels que pour les domaines ou secteurs dans lesquels elle dispose de compétences. Celles-ci sont définies par la Constitution fédérale et la législation spéciale. C'est donc en regard des dispositions du droit spécial et compte tenu des effets sur l'organisation du territoire que doit être examinée l'opportunité d'établir un tel document, les thèmes dont il aura à traiter ainsi que le degré de détail des indications à fournir.

La Confédération étant habilitée à établir des conceptions et des plans sectoriels au sens de la LAT dans chacun des domaines pour lesquels elle dispose de compétences, il n'est pas nécessaire que la législation spéciale prévoit explicitement l'établissement de ces plans d'aménagement. De telles dispositions existent cependant déjà dans certains domaines, qui précisent ou complètent les exigences découlant du droit sur l'aménagement du territoire, par exemple:

- Le droit spécial pose l'existence d'une conception ou d'un plan sectoriel en vertu de la LAT comme condition à l'octroi d'autorisations de construire pour les constructions et installations à incidence spatiale importante. Une telle disposition est prévue dans le projet de loi sur la coordination des procédures. Sont concernés notamment les installations militaires, les infrastructures aéronautiques, les lignes de transport d'énergie (220 à 400 kV) et les chemins de fer.
- Le droit spécial concrétise le contenu ou les modalités d'élaboration d'une conception ou d'un plan sectoriel ou confère à ce dernier des effets plus étendus que ceux qui découlent du droit de l'aménagement du territoire. Ainsi, en ce qui concerne les surfaces d'assolement, le droit spécial (art. 16–20 OAT) prévoit pour les cantons l'obligation de maintenir leur part des surfaces d'assolement, telle qu'elle est définie dans le plan sectoriel. Pour les transversales alpines, le droit spécial (art. 9, al. 3 de l'ordonnance sur les procédures applicables aux NLFA) définit l'avant-projet de ligne ferroviaire comme plan sectoriel au sens de la LAT et confère donc à ce dernier les effets découlant du droit ferroviaire, notamment en ce qui concerne les obligations faites aux entreprises de chemins de fer.

Le droit spécial peut en outre prévoir l'établissement de conceptions ou de plans généraux autres que ceux prévus par la LAT. Dans ce cas, la procédure d'élaboration et les effets des plans découlent du droit spécial. Toutefois, les exigences minimales découlant du droit de l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la collaboration entre autorités ainsi que l'information et la participation de la population, doivent être respectées. C'est par exemple le cas de la planification des routes nationales et principales ainsi que de l'établissement de certains inventaires en matière de protection de la nature et du paysage au sens des articles 5 et 18 LPN.

On relèvera par ailleurs que les décisions particulières que prennent les services fédéraux en vertu du droit spécial doivent, dans tous les cas, se conformer au cadre général défini par les conceptions et plans sectoriels en vigueur. Les services fédéraux peuvent demander l'adaptation de ces derniers, lorsque les circonstances l'exigent.

COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX

Les conditions et exigences que posent les conceptions et plans sectoriels aux activités à incidence spatiale de la Confédération et celles posées par les plans directeurs cantonaux sont complémentaires et doivent être coordonnées entre elles.

La coordination des activités à incidence spatiale exercées par les autorités des différents niveaux, en particulier la Confédération, les cantons et les communes, est assurée par le plan directeur cantonal. Lors de l'élaboration de ce dernier, les cantons doivent s'appuyer sur les études de base énoncées à l'article 6 LAT, parmi lesquelles figurent notamment les conceptions et plans sectoriels de la Confédération.

Comme les conceptions et plans sectoriels, les plans directeurs cantonaux posent des exigences relatives à l'accomplissement et à la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire. Ils constituent comme eux l'aboutissement d'un processus de coordination au cours duquel les services fédéraux et cantonaux constatent les conflits et complémentarités entre leurs activités respectives et recherchent une solution tenant compte au mieux de l'ensemble des intérêts en présence.

Les exigences posées par les conceptions et plans sectoriels et celles figurant dans les plans directeurs cantonaux se complètent mutuellement bien qu'elles soient formulées dans une optique différente. Le plan directeur cantonal montre en effet la manière de coordonner les activités à incidence spatiale de la Confédération, des cantons et des communes, compte tenu du développement souhaité de l'organisation du territoire cantonal. Les conceptions et plans sectoriels montrent quant à eux la manière d'accomplir les tâches fédérales dans un domaine particulier, compte tenu des objectifs sectoriels et généraux poursuivis au niveau national.

Le caractère complémentaire des conceptions et plans sectoriels et des plans directeurs cantonaux implique qu'il n'y ait pas de contradiction entre eux et présuppose une étroite collaboration entre services fédéraux et cantonaux. Le Conseil fédéral veille par conséquent, lors de l'adoption d'une conception ou d'un plan sectoriel tout comme lors de l'approbation d'un plan directeur cantonal, à ce que le document présenté soit compatible avec les autres conceptions, plans sectoriels et plans directeurs en vigueur et qu'il tienne compte des études d'aménagement en cours. Dans les cas où la solution négociée entre autorités a des implications à la fois sur les activités fédérales et cantonales, il est souhaitable que

l'élaboration et l'adaptation des deux instruments se fasse en parallèle.

Cette corrélation étroite entre les deux instruments n'empêche nullement une adaptation ultérieure à de nouvelles conditions. Si, en vertu de l'avancement de

leurs études d'aménagement, les cantons ont de nouveaux éléments à faire valoir, ils peuvent demander une adaptation de la conception ou du plan sectoriel. De même, les services fédéraux peuvent demander une adaptation des plans directeurs cantonaux lorsque les circonstances le justifient (art. 12 OAT).

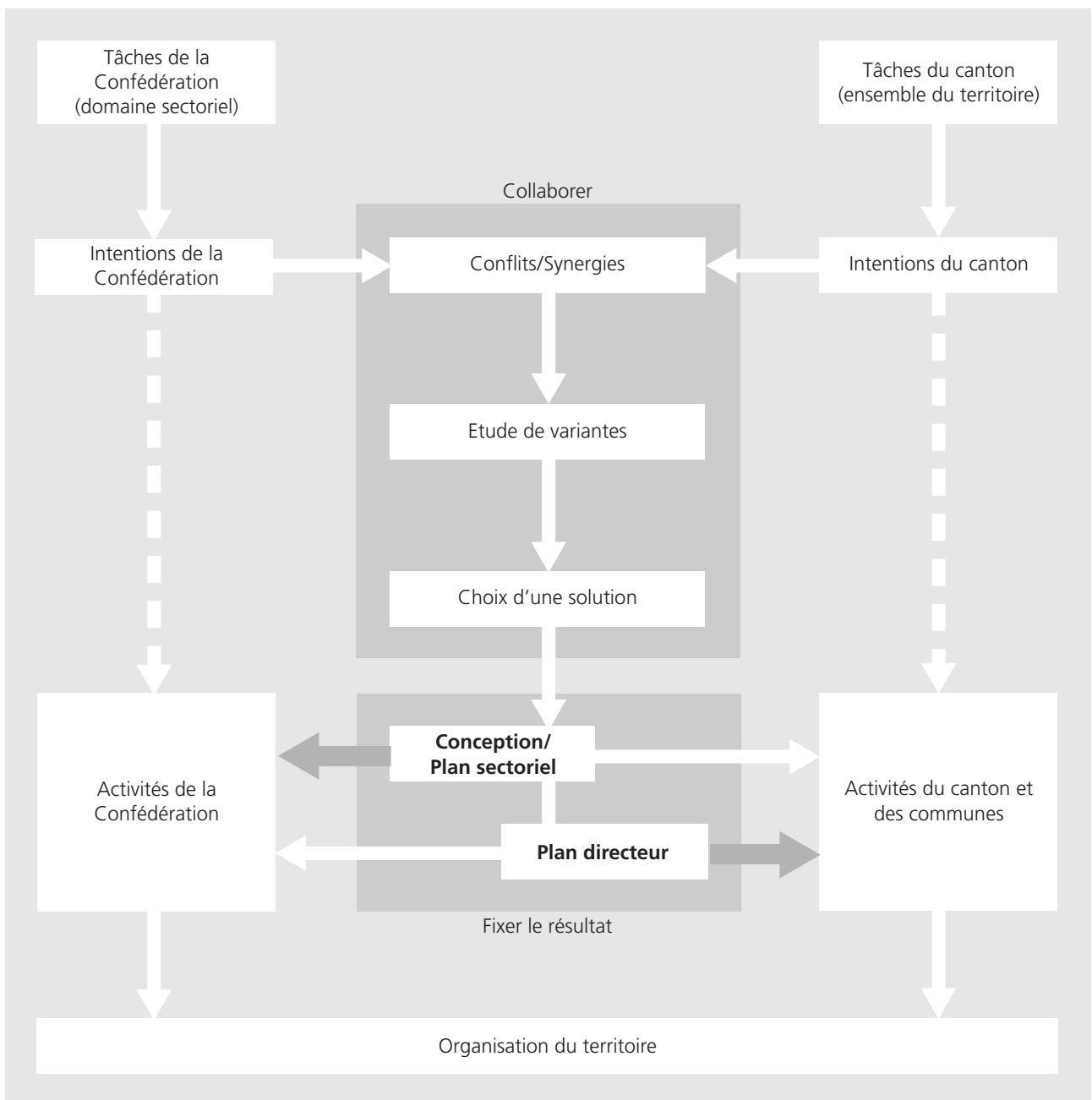


Fig. 3: Complémentarité entre les conceptions et plans sectoriels et les plans directeurs cantonaux

Modalités d'élaboration, d'adoption et de mise en oeuvre

Cette partie s'adresse plus spécialement aux personnes et milieux qui exécutent des travaux en lien avec les conceptions et plans sectoriels. Afin de les aider dans leurs tâches, le rapport fournit ici des indications complémentaires, de nature plus technique. Ce deuxième volet précise donc, en fonction des expériences rassemblées jusqu'ici, les exigences posées à l'élaboration des concep-

tions et plans sectoriels ainsi que les modalités de leur adoption et de leur mise en oeuvre. Il convient de noter à cet égard que les indications sont présentées sous forme de principes généraux valables pour l'ensemble des conceptions et plans sectoriels. Leur concrétisation dans la pratique devra être examinée de cas en cas.

Partie technique

Exigences posées à l'élaboration des conceptions et plans sectoriels

Le présent chapitre décrit les exigences en vertu de la LAT que les services fédéraux compétents ont à remplir lors de l'établissement des conceptions et plans sectoriels. Ces exigences servent également de grille d'analyse à l'OFAT lorsqu'il établit son rapport d'examen en vue de l'adoption d'une conception ou d'un plan sectoriel par le Conseil fédéral.

EXIGENCES GÉNÉRALES

Une planification fédérale peut être élaborée en tant que conception ou plan sectoriel au sens de l'article 13 LAT lorsqu'elle concerne un domaine ou secteur pour lequel la Confédération dispose de compétences, qu'elle répond à un besoin de coordination et qu'elle respecte les attributions cantonales.

Compétences fédérales suffisantes

Une conception ou un plan sectoriel ne peut être établi que pour ceux des domaines dans lesquels la Confédération, conformément à ses attributions constitutionnelles, exerce des activités susceptibles de modifier l'utilisation du sol ou l'occupation du territoire ou qui visent à les maintenir en l'état («activités ayant des effets sur l'organisation du territoire» au sens de l'art. 1 OAT).

Le degré de détail des indications fournies dépend de la nature des compétences fédérales dans le domaine ou secteur considéré. Des conditions générales pour l'accomplissement des tâches fédérales (conception au sens de l'art. 13 LAT) peuvent être établies pour tous les domaines dans lesquels la Confédération exerce des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Des exigences particulières destinées à concrétiser ces conditions générales (plan sectoriel au sens de l'art. 13 LAT) ne peuvent en revanche être définies que pour ceux des domaines où la Confédération, dans le cadre de ses attribu-

tions, détermine l'utilisation du sol ou intervient comme maître d'ouvrage.

Ceci est le cas notamment lorsqu'elle approuve des plans ou projets relatifs à des constructions ou installations ou octroie des autorisations de construire en matière de chemins de fer, de routes nationales, de télécommunications, d'aviation civile, de transport par conduites, de préservation des voies navigables ou de défense nationale ou lorsqu'elle fixe le quota des surfaces d'assolement.

Existence d'un besoin de coordination

L'établissement d'une conception ou d'un plan sectoriel se justifie lorsque, compte tenu du développement souhaité de l'organisation du territoire, une coordination s'avère nécessaire entre les différentes activités fédérales relevant d'un domaine particulier, avec d'autres activités de la Confédération ou avec les activités des cantons ou des régions limitrophes des pays voisins.

Une meilleure coordination des activités fédérales ayant des effets sur l'organisation du territoire est souhaitable notamment

- en vue d'améliorer l'efficacité des mesures prises par la Confédération, en particulier de réduire les effets défavorables que peuvent exercer certaines activités sur le milieu naturel, la population ou l'économie ou de mieux contribuer à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays;

Principales bases légales

- *L'obligation d'établir les conceptions ou plans sectoriels nécessaires à l'accomplissement des tâches fédérales découle de l'art. 13 LAT et, le cas échéant, également du droit spécial.*
- *Les exigences relatives au contenu de la planification sectorielle relèvent des art. 1 à 3 LAT ainsi que 2 et 3 OAT.*
- *Les exigences concernant la démarche et les procédures découlent directement de l'art. 13 LAT (al. 1: «coordination au plan fédéral», al. 2 «collaboration avec les cantons») ainsi que de l'art. 4 LAT («information et participation de la population»).*
- *Les exigences relatives à la forme des conceptions et plans sectoriels dépendent du contenu, mais aussi de la fonction qu'ils ont à remplir, notamment celle d'assurer la transparence vis-à-vis des autres instances concernées et de la population.*

- lorsque la situation économique, les activités prévues par les cantons ou les régions limitrophes des pays voisins ou d'autres circonstances amènent la Confédération à exercer de nouvelles tâches, à renoncer à certaines autres ou à définir de nouvelles modalités de mise en oeuvre.

Respect des compétences des cantons

La répartition des compétences entre Confédération et cantons varie très fortement d'un secteur d'activités à l'autre. Alors que, dans certains domaines (notamment le militaire, les chemins de fer, le transport par conduites, l'aviation civile), la Confédération dispose de compétences en matière d'approbation des plans ou d'autorisations de construire, dans d'autres domaines elle partage ces compétences avec les cantons ou se limite à un rôle d'encouragement, de soutien ou de surveillance. Il importe dès lors que la Confédération veille, lors de l'établissement de ses conceptions et plans sectoriels, à laisser aux cantons la marge de manoeuvre nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

Outre les tâches sectorielles dont ils ont la charge, les cantons sont compétents pour toutes les questions relatives à l'organisation de leur territoire. Les conceptions et plans sectoriels traitant toujours d'activités à incidence spatiale, les services fédéraux sont donc tenus dans tous les cas de tenir compte des plans directeurs cantonaux en vigueur ou en cours de révision et de rechercher la collaboration nécessaire avec les cantons.

CONTENU

Une planification fédérale peut être adoptée comme conception ou plan sectoriel au sens de l'article 13 LAT lorsqu'elle fournit des indications permettant d'aborder le domaine ou secteur concerné dans une optique globale, qu'elle contribue à la mise en oeuvre de la politique d'organisation du territoire et qu'elle est compatible avec d'autres plans et prescriptions ayant force obligatoire pour les autorités.

Approche globale du domaine ou secteur concerné

Les conceptions et plans sectoriels traitent dans une optique globale des questions d'aménagement importantes relatives à un domaine ou secteur particulier. Ils doivent ainsi tenir compte des interrelations avec d'autres activités et du développement souhaité de l'organisation du territoire.

Pour répondre à ces exigences, les conceptions et plans sectoriels abordent la problématique liée au développement spatial du domaine ou secteur concerné dans une perspective d'ensemble:

- Ils s'appuient sur une analyse de la situation actuelle du domaine en question, quant à son fonctionnement, à sa gestion et à son financement;
- Ils examinent les options de développement possibles et les conséquences qui en découlent pour d'autres domaines et pour l'organisation du territoire;

- Ils exposent la stratégie arrêtée par l'autorité fédérale en mettant clairement en évidence les objectifs qu'elle poursuit, les moyens qu'elle entend mettre en oeuvre, les priorités qu'elle s'est fixées ainsi que les conditions et exigences posées à l'accomplissement de ses tâches.

Ils laissent en revanche aux autorités chargées de concrétiser les conditions et exigences posées une marge d'appréciation suffisante et ne règlent pas dans le détail les questions d'affectation, d'équipement ou d'exécution.

Contribution au développement spatial souhaité

En tant que plans d'aménagement au sens de la LAT, les conceptions et plans sectoriels doivent respecter les buts et principes de l'aménagement du territoire et contribuer à la mise en oeuvre de la politique d'organisation du territoire au niveau national.

Ils doivent ainsi s'attacher à résoudre les problèmes de coordination soulevés de façon à tenir compte au mieux de l'ensemble des intérêts en jeu. Pour ce faire, ils examineront les alternatives et variantes de solution entrant en ligne de compte ainsi que les possibilités permettant de garantir une utilisation mesurée du sol, de réduire à un minimum les atteintes à l'environnement et de réaliser une occupation plus rationnelle du territoire.

Les conceptions et plans sectoriels soutiendront notamment les stratégies d'aménagement – telles qu'elles sont définies dans le Rapport sur les «Grandes lignes de l'organisation du

territoire suisse» – qui visent à garantir un avenir harmonieux pour l'économie et le cadre de vie en Suisse, à aménager le milieu urbain, à soutenir le développement de l'espace rural, à protéger la nature et le paysage ainsi qu'à assurer une meilleure intégration dans l'Europe.

Ils exploiteront judicieusement les possibilités de synergie avec d'autres domaines ainsi qu'avec les activités des cantons et des pays voisins.

Compatibilité avec les plans et prescriptions en vigueur

La compatibilité des conceptions et plans sectoriels entre eux, avec les autres plans ou décisions fédérales de même qu'avec les plans directeurs cantonaux est essentielle du point de vue de la sécurité du droit. Elle constitue de ce fait un élément important de l'examen effectué en vue de l'adoption d'une conception ou d'un plan sectoriel par le Conseil fédéral.

Une conception ou un plan sectoriel est compatible avec les autres conceptions, plans ou prescriptions de la Confédération ainsi qu'avec les plans directeurs des cantons, pour autant que les conditions et exigences posées à l'exercice des activités fédérales n'entrent pas en concurrence avec les conditions et exigences fixées dans ces autres documents.

Lorsqu'une contradiction apparaît entre une conception ou un plan sectoriel en cours d'élaboration et un plan directeur cantonal, celle-ci doit être levée, soit par une modification de la conception ou du plan sectoriel, soit

par une modification du plan directeur. C'est dans le cadre de la collaboration entre autorités que doivent avoir lieu les négociations nécessaires. Si les autorités cantonales et fédérales concernées ne s'entendent pas entre elles sur la solution du problème, il leur est loisible de demander l'ouverture d'une procédure de conciliation au sens de l'article 12 LAT.

DÉMARCHE ET PROCÉDURE

Une planification fédérale peut être adoptée comme conception ou plan sectoriel au sens de l'article 13 LAT si, durant la phase d'élaboration, la collaboration nécessaire avec les autres autorités a eu lieu, que la population concernée a été informée et a eu l'occasion de participer et que la pesée des divers intérêts en jeu a été effectuée.

Collaboration avec les cantons et les autres responsables de tâches à incidence spatiale

L'information des instances concernées constitue un préalable nécessaire à la coordination des activités prévues dans le cadre d'une conception ou d'un plan sectoriel. Dès qu'il a défini les objectifs et le déroulement des travaux, le service fédéral compétent informe de ses intentions les autres services fédéraux, les cantons (service d'aménagement du territoire et service spécialisé dans le domaine en question), les autorités concernées des pays voisins (voir annexe 4) de même que les responsables de tâches publiques ou d'intérêt public touchées par le projet. Cette démarche permet aux instances concernées de constater les éventuels besoins de coordination.

Lorsque les mesures prévues dans le cadre de la conception ou du plan sectoriel de la Confédération sont incompatibles, concurrentes, interdépendantes ou complémentaires avec les activités d'autres responsables de tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire,

une collaboration doit être engagée. Dans ce cadre, les intéressés constatent les conflits et complémentarités entre les diverses activités concernées, examinent les alternatives et variantes de solution possibles et les évaluent compte tenu des objectifs sectoriels poursuivis et du développement souhaité de l'organisation du territoire. Ils envisagent au besoin des mesures d'accompagnement visant à garantir une utilisation mesurée du sol, à réduire à un minimum les atteintes à l'environnement et à réaliser une occupation plus rationnelle du territoire.

Indépendamment de la collaboration effectuée, le service fédéral compétent est tenu d'entendre les autres services fédéraux et les cantons de même que les autorités concernées des pays voisins avant de présenter le projet de conception ou de plan sectoriel à l'adoption du Conseil fédéral. Le service fédéral prend les dispositions nécessaires (organisation, délai, mise à disposition des documents) de façon à permettre aux cantons de requérir l'avis des communes concernées et de la population et d'en tenir compte dans leur prise de position.

Information et participation de la population

Le service fédéral compétent informe le public sur la conception ou le plan sectoriel dont il prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'il vise et sur le déroulement de la procédure. Il veille à ce que la population concernée puisse participer de manière adéquate à son élaboration.

Les modalités de l'information et de la participation de la population dépendent du degré de concrétisation de la conception ou du plan sectoriel:

- Lorsque les indications fournies restent de caractère général et concernent le développement du domaine ou secteur concerné sur l'ensemble du pays, une démarche d'information et de participation par le biais de supports d'information de niveau national (par exemple: publication dans la Feuille fédérale) apparaît suffisante.
- Lorsque les indications fournies ont des répercussions directes sur l'organisation du territoire au niveau régional, il convient de permettre également à la population concernée – par des mesures adéquates telles que séances d'information ou invitation à participer par le biais de supports d'information de niveau régional – de s'informer dans le détail et de faire valoir ses intérêts. Le service fédéral compétent recherchera la collaboration avec les cantons concernés afin de définir avec eux la manière de procéder en vue de l'information et de la participation de la population.

Dans le cadre de sa demande d'adoption de la conception ou du plan sectoriel par le Conseil fédéral, le service

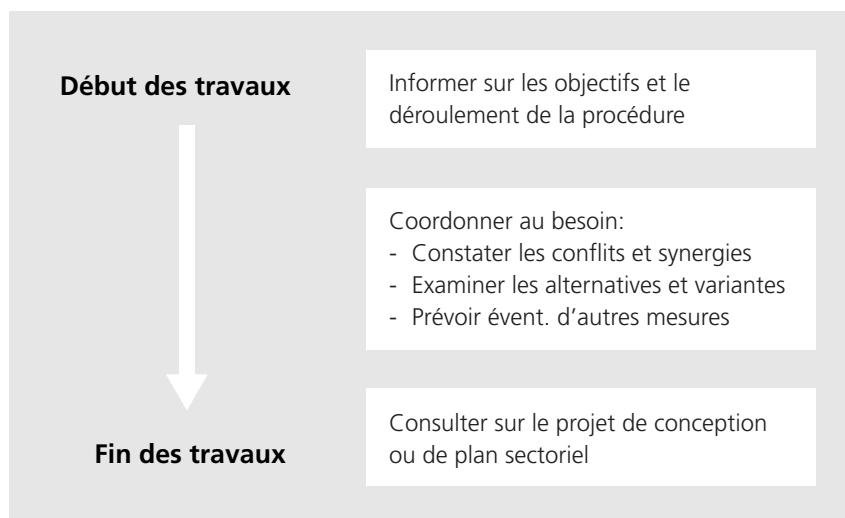


Fig. 4: Exigences posées à la collaboration

Objectifs	Information et participation au niveau national
Conditions générales	Information et participation au niveau national
Exigences particulières	Information et participation au niveau national et régional

Fig. 5: Exigences relatives à l'information et la participation

fédéral compétent est tenu de prendre position sur les avis exprimés dans le cadre de la participation de la population et de la consultation des intéressés.

Pesée des intérêts

Les conceptions et plans sectoriels au sens de l'article 13 LAT ne sont pas simplement un instrument de politique sectorielle mais relie les objectifs sectoriels à ceux de la politique d'organisation du territoire. La pesée des intérêts constitue de ce fait une obligation fondamentale.

Dans le cadre de la pesée des intérêts, les demandes et propositions des services fédéraux, des cantons, des organisations intéressées et de la population sont prises en considération pour autant qu'elles n'entravent pas ou ne compliquent pas de façon disproportionnée l'accomplissement des tâches fédérales. L'évaluation des intérêts doit s'opérer en fonction des objectifs sectoriels poursuivis, du développement spatial souhaité et des implica-

tions qui en résultent pour d'autres activités.

La pondération effectuée est exposée dans la motivation de la demande d'adoption de la conception ou du plan sectoriel. Dans ce cadre, le service fédéral compétent apprécie notamment les résultats de la collaboration avec d'autres responsables de tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire et de la participation de la population. Il montre comment il en a tenu compte lors de la formulation des conditions et exigences posées à l'accomplissement des tâches fédérales.

FORME

Une planification fédérale peut être adoptée comme conception ou plan sectoriel au sens de l'article 13 LAT pour autant que la présentation du dossier facilite la compréhension du contenu, que les obligations faites aux autorités aient été mises en évidence et que le document puisse être facilement adapté.

Présentation adéquate du dossier

La LAT ne pose pas d'exigences particulières quant à la présentation des conceptions et plans sectoriels. La forme choisie pour le dossier de la conception ou du plan sectoriel devra cependant faciliter la compréhension du contenu, faire ressortir clairement les obligations qui en découlent pour les autorités et faciliter la gestion de l'instrument.

La conception ou le plan sectoriel proprement dit se présentera généralement sous la forme d'un texte s'appuyant sur une ou plusieurs cartes. Le texte comprend les indications contraignantes pour les autorités ainsi que les informations nécessaires à leur compréhension.

Fait en outre partie du dossier un rapport explicatif. Dans celui-ci, le service fédéral compétent motive sa demande d'adoption de la conception ou du plan sectoriel auprès du Conseil fédéral. Il renseigne notamment sur les objectifs visés et sur le déroulement de la procédure, indique comment a été remplie l'obligation de planifier et

de coordonner les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 2 OAT), expose la pesée des intérêts (art. 3 OAT) et prend position sur les avis exprimés par les services fédéraux, les cantons, les autorités concernées des pays voisins ainsi que la population.

Mise en évidence du contenu contraignant

Afin de faciliter l'interprétation du document, il est essentiel que les conditions et exigences à remplir ou à pren-

dre en considération par les autorités, qui constituent le contenu contraignant de la conception ou du plan sectoriel, ressortent clairement du texte et de la carte. Elles doivent en ce sens être différenciées à la fois des indications sur les données du problème et du rapport explicatif qui représentent le contenu indicatif du dossier.

Possibilités d'adaptation et de mise à jour

Le texte et la carte de la conception ou du plan sectoriel doivent être con-

çus de manière telle que le contenu contraignant puisse être adapté au besoin. Le contenu indicatif doit en outre pouvoir être régulièrement mis à jour.

La forme de la publication (brochure ou classeur) doit être adaptée à la nature et au degré de détail des indications fournies et les modalités d'adaptation et de mise à jour prévues de manière à garantir en tout temps aux utilisateurs des informations suffisamment fiables sur l'exécution des tâches fédérales.

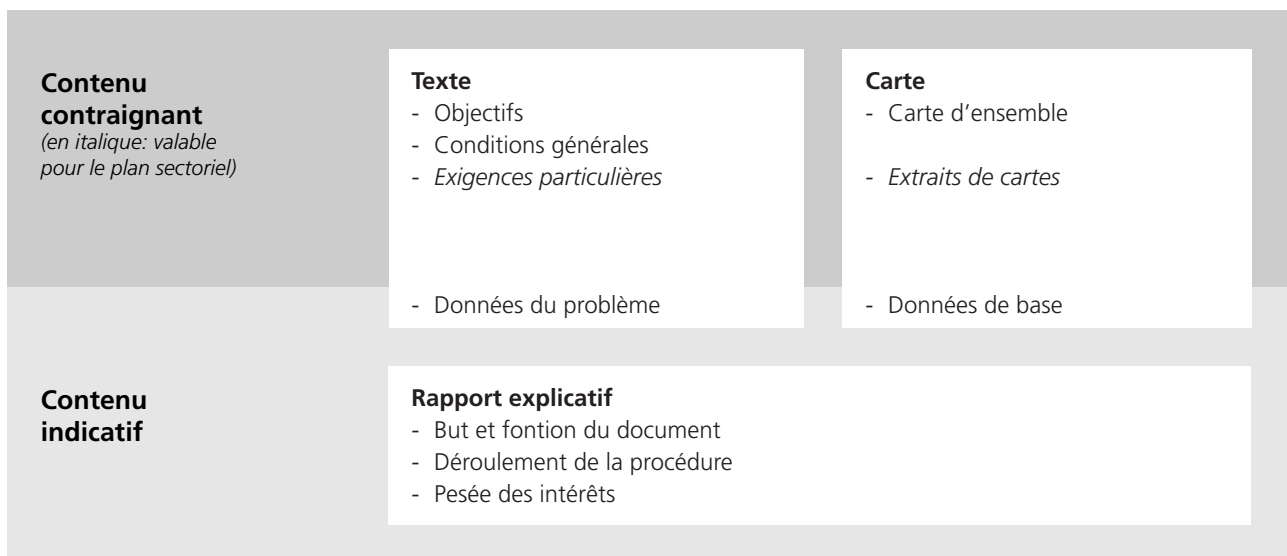


Fig. 6: Eléments principaux du dossier de la conception ou du plan sectoriel

Indications relatives à l'adoption et aux modifications des conceptions et plans sectoriels

Ce chapitre montre le déroulement de la procédure d'adoption des conceptions et plans sectoriels ainsi que des procédures annexes. Il décrit également les modalités liées aux modifications de cet instrument.

ADOPTION DES CONCEPTIONS ET PLANS SECTORIELS

Le Conseil fédéral adopte les conceptions ou plans sectoriels et leurs adaptations s'ils sont conformes aux dispositions du droit fédéral et prennent en considération de manière adéquate les tâches de la Confédération et des cantons dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire.

Avant de proposer au Conseil fédéral l'adoption d'une conception ou d'un plan sectoriel ou de leurs adaptations, le Département fédéral compétent entend les services fédéraux et les cantons, notamment sur la compatibilité du document avec les conceptions, plans sectoriels et plans directeurs en vigueur. Il invite en outre le Département fédéral de justice et police à examiner si la conception ou le plan sectoriel est conforme à la législation sur l'aménagement du territoire. Pour répondre à cette demande, l'OFAT vérifie que les exigences posées à l'établissement des conceptions et plans sectoriels telles qu'elles figurent dans le chapitre précédent

(p. 22 à 27) ont été remplies de façon adéquate.

Compte tenu du résultat des démarches précitées, le Conseil fédéral adopte la conception ou le plan sectoriel. Il peut dans sa décision indiquer les dispositions complémentaires qu'il convient de prendre ou formuler d'éventuelles réserves. Si certains points suscitent des conflits, il peut également n'adopter qu'une partie de la conception ou du plan sectoriel et reporter sa décision relative aux questions controversées.

La décision prise par le Conseil fédéral est rendue publique dans la Feuille fédérale. Les conceptions et plans sectoriels sont ensuite publiés et portés à la connaissance des intéressés (il en va de même pour les mises à jour et les adaptations). Ils peuvent être consultés en tout temps auprès de l'office fédéral compétent ou de l'OFAT.

La Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération, publication périodiquement remise à jour, renseigne par ailleurs sur l'objet et le déroulement des travaux liés aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération.

Principales bases légales

- L'art. 14 OAT désigne le Conseil fédéral comme autorité compétente pour l'adoption des conceptions et plans sectoriels au sens de l'art. 13 LAT.
- Les procédures concernant l'adaptation des plans directeurs cantonaux suivent les dispositions prévues aux art. 11 LAT et 12 OAT (approbation et demande d'adaptation).
- Les modalités de la procédure de conciliation sont réglées par les art. 7, al. 2 et 12 LAT ainsi que 13 OAT.

Contenu de la décision du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral se prononce sur les points suivants:

- Adoption de la conception ou du plan sectoriel en question ou ouverture d'une procédure de conciliation;
- Approbation éventuelle des adaptations nécessaires d'autres plans sectoriels et conceptions de la Confédération ou de plans directeurs cantonaux;
- Autres mandats particuliers à l'attention des services fédéraux concernés (par ex. mesures d'accompagnement, mandat d'information, etc.);
- Mandat de publication de la conception ou du plan sectoriel.

ADAPTATIONS CONJOINTES D'AUTRES PLANS

Lorsque l'établissement d'une conception ou d'un plan sectoriel nécessite des modifications de conceptions, plans sectoriels ou plans directeurs en vigueur, le Conseil fédéral prend si possible les décisions correspondantes parallèlement à l'adoption de la conception ou du plan sectoriel.

Une conception ou un plan sectoriel ne peut être adopté par le Conseil fédéral que lorsqu'aucune contradiction n'apparaît avec les conditions et exigences posées par les conceptions et plans sectoriels et les plans directeurs cantonaux. Il peut donc dans certains cas s'avérer nécessaire de procéder à des modifications de ces plans d'aménagement en vigueur. Ces aspects doivent être réglés dans le cadre de la collaboration entre autorités.

Afin de coordonner les procédures, les adaptations des conceptions et plans sectoriels et des plans directeurs, dont il aura été convenu avec les services fédéraux responsables, resp. les cantons concernés, seront dans la mesure du possible soumises au Conseil fédéral en même temps que la demande d'adoption de la conception ou du plan sectoriel.

PROCÉDURE DE CONCILIATION

Si les contradictions entre une conception ou un plan sectoriel et un plan directeur cantonal n'ont pu être levées dans le cadre de la collaboration entre autorités, une procédure de conciliation peut être demandée avant l'adoption de la conception ou du plan sectoriel par le Conseil fédéral.

Lorsque le service fédéral compétent et un canton ne s'entendent pas sur les modifications du plan directeur qu'entraînerait l'établissement d'une conception ou d'un plan sectoriel, il leur est loisible de demander l'ouverture d'une procédure de conciliation tout au long du processus de planification. La demande est transmise au Conseil fédéral par le Département fédéral de justice et police, qui y joint une proposition indiquant qui devrait participer aux négociations, le délai dans lequel une solution doit être trouvée ainsi que le mode de procéder (art. 13, al. 2 OAT).

La demande doit cependant intervenir avant l'adoption de la conception ou du plan sectoriel par le Conseil fédéral. La procédure de conciliation ne constitue en effet pas une procédure de recours, mais un moyen de résoudre les conflits liés au contenu matériel de la planification directrice cantonale.

MODIFICATIONS DES CONCEPTIONS ET PLANS SECTORIELS

Afin d'assurer la coordination et de maintenir la transparence vis-à-vis des autorités et milieux intéressés, les conceptions et plans sectoriels sont régulièrement tenus à jour. Ils peuvent être au besoin adaptés. Ils sont réexaminés intégralement à intervalles réguliers et remaniés si nécessaire.

Pour permettre aux conceptions et plans sectoriels de jouer leur rôle d'instrument de coordination et d'outil d'information, les indications relatives aux données du problème et à l'état d'avancement des travaux (contenu indicatif des conceptions et plans sectoriels) seront tenues à jour régulièrement. La mise à jour ne nécessite pas de procédure particulière.

Les conceptions et plans sectoriels peuvent en outre être adaptés, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes d'aménagement. L'adaptation peut être engagée par le service fédéral compétent de sa propre initiative ou sur demande des services fédéraux ou des cantons. Il y a lieu d'examiner de cas en cas si les adaptations des conceptions et plans sectoriels peuvent être avantageusement liées à une procédure d'approbation de plan directeur ou à une procédure en vertu du droit spécial, telle que l'octroi d'une concession ou l'approbation d'un projet général.

Par ailleurs, les conceptions et plans sectoriels feront l'objet d'un bilan périodique afin de déterminer s'ils conservent leur actualité et remplissent correctement leur fonction ou si des modifications s'avèrent nécessaires. Là également, il peut être opportun de procéder à un tel bilan à l'occasion d'une décision sectorielle telle que l'adoption d'un crédit cadre ou d'un programme général de construction.

Un tel réexamen peut aboutir également à la conclusion qu'il convient de remanier intégralement la conception ou le plan sectoriel, par exemple en fonction d'une nouvelle orientation à donner à la politique fédérale, ou alors de supprimer une conception ou un plan sectoriel qui ne répondrait plus à un besoin, par exemple en raison de la disparition d'une tâche fédérale. Alors qu'une procédure simplifiée peut être envisagée en ce qui concerne les adaptations, le remaniement ou la suppression d'une conception ou d'un plan sectoriel suit la même procédure que l'établissement de ces plans.

Indications relatives à la mise en oeuvre des conceptions et plans sectoriels

Ce chapitre s'attache aux conséquences pratiques des conceptions et plans sectoriels en force pour les autres plans d'aménagement et activités à incidence spatiale.

CONSÉQUENCES POUR LES AUTRES CONCEPTIONS ET PLANS DE LA CONFÉDÉRATION

Lorsque l'établissement ou l'adaptation d'une conception ou d'un plan de la Confédération nécessite l'adaptation de conceptions ou de plans sectoriels en vigueur, les services fédéraux concernés coordonnent les procédures, en accord avec l'OFAT.

Lorsqu'un service fédéral élabore une nouvelle conception ou un nouveau plan ou procède à des adaptations, il veille

- à assurer la compatibilité des mesures prévues avec les conceptions et plans sectoriels déjà adoptés par le Conseil fédéral;
- à rechercher la coordination nécessaire avec les services fédéraux concernés.

Si la démarche ci-dessus conduit à devoir adapter des conceptions ou plans sectoriels en vigueur, les différents services concernés s'efforcent de coordonner leurs efforts, notamment en ce qui concerne la collaboration avec les cantons ainsi que l'information et la participation de la population et de soumettre conjointement à l'adoption du Conseil fédéral les plans nouvellement établis ou adaptés et les adaptations qui en découlent pour les conceptions et plans sectoriels déjà en vigueur. Les services fédéraux bénéficient du soutien de l'OFAT.

CONSÉQUENCES POUR LES PROJETS ET AUTRES ACTIVITÉS DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE

Dans l'accomplissement de leurs tâches, les services fédéraux s'assurent du respect des conditions et exigences posées dans les conceptions et plans sectoriels en vigueur. Les offices concernés s'entendent sur les modalités d'application.

Lorsqu'ils établissent ou approuvent des plans ou projets ou lorsqu'ils octroient des concessions, des autorisations ou des subventions pour des constructions, des installations ou d'autres mesures ayant des effets sur l'organisation du territoire, les services fédéraux s'assurent du respect des conditions et exigences posées dans les conceptions et plans sectoriels en vigueur. Les offices responsables de ces derniers vérifient ces aspects dans le cadre des procédures usuelles de consultation.

Si l'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel en force s'avère nécessaire, les services fédéraux déterminent la procédure à suivre d'entente avec l'OFAT. Les questions de mise en oeuvre peuvent être discutées au sein de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire.

Principales bases légales

- *Les exigences posées à la mise en oeuvre des conceptions et plans sectoriels résultent principalement de l'obligation pour les autorités de planifier et de coordonner leurs activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 2 LAT et art. 2 OAT).*
- *Les aspects liés spécifiquement aux relations avec le plan directeur cantonal et les plans d'affectation relèvent des art. 6, 7, 9, 11, 12 et 26 LAT.*

CONSÉQUENCES POUR LES PLANS DIRECTEURS DES CANTONS

Les cantons tiennent compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération lors de l'adaptation ou du remaniement de leur plan directeur. Ils justifient du point de vue de l'aménagement cantonal leurs demandes éventuelles d'adaptation des conceptions ou plans sectoriels.

Lorsqu'ils adaptent ou remanient leur plan directeur, les cantons:

- s'assurent de la compatibilité des mesures prévues avec les conceptions et plans sectoriels de la Confédération;
- examinent les conséquences qui découlent de ces derniers pour l'accomplissement des tâches du canton et des communes et formulent les exigences à respecter en vue d'assurer la coordination nécessaire.

Si, dans le cadre des démarches précitées et compte tenu des études de base effectuées, le canton estime nécessaire la modification d'une conception ou d'un plan sectoriel de la Confédération, il demande au service fédéral concerné d'engager une procédure d'adaptation. Si la demande est agréée, le canton et le service fédéral collaborent à la recherche d'une solution adéquate; ils coordonnent le cas échéant leurs demandes d'approbation de l'adaptation ou du remaniement du plan directeur et d'adoption des adaptations de la conception ou du plan sectoriel auprès du Conseil fédéral. Si la demande est refusée ou qu'aucun accord n'est trouvé, il

est alors loisible au canton ou au service fédéral de demander l'ouverture d'une procédure de conciliation.

CONSÉQUENCES POUR LES PLANS D'AFFECTATION

Les cantons et les communes tiennent compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération lors de l'adaptation ou de la révision des plans d'affectation. Les cantons peuvent dans des cas justifiés demander l'adaptation des conceptions ou plans sectoriels en vigueur.

Lorsqu'ils définissent l'affectation du sol ou l'équipement des terrains dans le cadre de l'adaptation ou de la révision des plans d'affectation, les cantons et les communes veillent à ne pas entraver ou compliquer inutilement la réalisation des mesures prévues par la Confédération dans ses conceptions et plans sectoriels. Ils respectent en outre les exigences formulées par le plan directeur en vue d'assurer la coordination des activités fédérales avec celles du canton et des communes.

Si les circonstances ont sensiblement changé ou que les études et travaux effectués en vue de la modification d'un plan d'affectation montrent qu'une meilleure solution d'ensemble aux problèmes d'aménagement peut être trouvée, il est loisible au canton de demander l'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel.

Annexes

Liste des conceptions et plans sectoriels (état: novembre 1997)

Conceptions et plans sectoriels en vigueur ou prévus dans le Programme de réalisation

Nom (carac. gras = en vigueur ou en cours; normal = prévu)	Service compétent (Office fédéral)	Décisions du Conseil fédéral
Plan sectoriel des surfaces d'assolement	Agriculture/Aménagement du territoire	8.4.1992 réexamen 1997; adaptation au besoin
Plan sectoriel Alp Transit (Mesure no 2.07.1)	Transports	12.4.1995 1 ^{ère} adaptation: 1997/98
Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) (Mesure no 2.09.1)	Aviation civile	1999
Plan sectoriel des places d'armes et de tir (Mesure no 2.13.1)	Exploitations des Forces terrestres	début 1998 (devrait être développé en tant que plan sectoriel militaire)
Plan sectoriel des aérodromes militaires (Mesure no 2.13.2)	Exploitations des Forces aériennes	1999 (év. en lien avec un futur plan sectoriel militaire)
Plan sectoriel des infrastructures de transport ferroviaire (Mesure no 2.07.1) - AlpTransit (voir ci-dessus) - Rail 2000 (1 ^{ère} et 2 ^e étapes) - Equipements des entreprises de transport concessionnaires - Terminaux du trafic combiné	Transports	ouvert (élaboration prévue par étapes comme développement du plan sectoriel AlpTransit)
Plan sectoriel de la gestion des déchets nucléaires (Mesure no 2.11.2)	Energie	ouvert
Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN) (Mesure no 2.15.1)	Ecole féd. de sport de Macolin	23.10.1996
Conception du paysage suisse (CPS) (Mesure no 2.04.1)	Environnement, forêts et paysage	1997/év. début 1998
Conception des lignes de transport d'énergie (Mesure no 2.11.1)	Energie	1999

Autres conceptions ou plans sectoriels en discussion



Nom	Office fédéral	Remarque
Plan sectoriel des voies navigables	Economie des eaux	
Plan sectoriel resp. conception des installations de télécommunication	Communication	
Conception des transports publics	Transports	év. comme base pour le plan sectoriel des infrastructures de transport ferroviaire

Autres planifications de la Confédération ayant matériellement le caractère d'une conception ou d'un plan sectoriel sans en être formellement *

Nom	Office fédéral	Remarque
Réseau des routes nationales (AF sur le réseau des routes nationales du 21.6.1960) et projets généraux approuvés	Routes	
Réseau des routes principales (O sur les routes principales du 8.4.1987)	Routes	
Inventaires des biotopes selon l'art. 18a LPN - Hauts-marais et marais de transition d'importance nationale (O du 21.1.1991) - Zones alluviales d'importance nationale (O du 28.10.1992) - Bas-marais d'importance nationale (O du 7.9.1994) - Sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (O du 1.5.1996)	Environnement, forêts et paysage	Réexamen périodique
Inventaires fédéraux selon l'art. 5 LPN - Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP; O du 10.8.1977) - Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS; O du 9.9.1981)	Environnement, forêts et paysage Culture	Réexamen périodique
Inventaire fédéral sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (O du 21.1.1991)	Environnement, forêts et paysage	Réexamen périodique
Inventaire fédéral des districts francs fédéraux (O du 30.9.1991)	Environnement, forêts et paysage	Réexamen périodique

* Le statut et le développement futur de ces planifications seront précisés en collaboration avec les services fédéraux concernés.

Tableau récapitulatif des tâches des autorités (Confédération et cantons)

	Service fédéral responsable	OFAT	Autres services fédéraux	Canton(s)
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">PROCESSUS D'ÉLABORATION</p> 	<p>Définition de l'objet de la planification et des objectifs à atteindre</p> <p>Elaboration des bases nécessaires et examen de la compatibilité avec d'autres activités et plans d'aménagement</p> <p>Collaboration avec les services fédéraux concernés, les cantons ainsi que les autres instances chargées de tâches à incidence spatiale et, au besoin, les autorités concernées des pays voisins</p> <p>Mise en oeuvre des modalités spécifiques d'information et participation de la population</p> <p>Elaboration de la conception ou du plan sectoriel ainsi que des autres documents, not. le rapport explicatif</p>	<p>Participation à la définition de la planification</p> <p>Phase de collaboration:</p> <ul style="list-style-type: none"> - articulation des intérêts nationaux en matière d'aménagement du territoire - activité de conseil tout au long du processus de planification - au besoin, fonction d'intermédiaire entre le service fédéral responsable, les autres services fédéraux et les cantons 	<p>Phase de collaboration:</p> <ul style="list-style-type: none"> - articulation des intérêts relevant de leur propre domaine sectoriel (notamment compatibilité avec les conceptions et plans sectoriels) - mise en évidence des besoins de coordination en la matière 	<p>Phase de collaboration:</p> <ul style="list-style-type: none"> - articulation des intérêts cantonaux et des besoins de coordination (notamment compatibilité avec la planification directrice cantonale) - évent. démarches en vue de modifier le plan directeur cantonal (PDC) en vigueur - évent. demande d'ouverture d'une procédure de conciliation
	<p>Projet de conception ou de plan sectoriel</p>	<p>Consultation des services fédéraux, des cantons et des autorités concernées des pays voisins ainsi que des autres instances chargées de tâches à incidence spatiale et de la population</p>	<p>Préavis à l'att. du service responsable dans l'optique des intérêts nationaux en matière d'aménagement du territoire</p>	<p>Préavis à l'att. du service responsable dans l'optique des intérêts relevant de leur propre domaine sectoriel, en particulier examen de la compatibilité avec les conceptions et plans sectoriels en vigueur</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">PROCESSUS DE DÉCISION</p> 				

	Service fédéral responsable	OFAT	Autres services fédéraux	Canton(s)
PROCESSUS DE DÉCISION	Remaniement de la conception ou du plan sectoriel sur la base des résultats de la consultation Proposition au Conseil fédéral	Elaboration d'un rapport d'examen à l'att. du Conseil fédéral (examen du respect des exigences de procédure, contenu et forme)		- évent. demande d'approbation de modifications du PDc, en accord avec le service resp.
Décision du Conseil fédéral concernant la conception ou le plan sectoriel				
MISE EN OEUVRE	Accomplissement des tâches selon le cadre défini et examen du respect des exigences par les autres autorités Réexamen périodique des indications: évent. mise à jour ou adaptation	Prise en compte dans l'accomplissement des tâches à incidence spatiale, notamment lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux évent. demande de procéder à des modifications de conceptions ou plans sectoriels en vigueur	Prise en compte dans l'accomplissement des tâches à incidence spatiale (projets concrets, plans d'aménagement, etc.) évent. demande de procéder à des modifications de conceptions ou plans sectoriels en vigueur	Prise en compte dans l'accomplissement des tâches à incidence spatiale (en particulier dans le cadre de la planification directrice et lors de l'approbation de plans d'affectation ou de projets concrets) évent. demande de procéder aux modifications de conceptions ou plans sectoriels en vigueur

Vue d'ensemble du rôle et des tâches de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire

Bases

En collaboration avec la Conférence sur l'organisation du territoire de la Confédération, l'office évalue les besoins quant aux conceptions et de plans sectoriels et, tous les quatre ans, élabore le Rapport sur les mesures de la Confédération en matière de politique d'organisation du territoire (Programme de réalisation) qui définit la liste des conceptions et plans sectoriels à réaliser.

L'office veille à approfondir de façon continue les questions méthodologiques liées aux conceptions et des plans sectoriels, en tenant compte des expériences faites à cet égard par les services fédéraux et les cantons. Il apprécie et précise les exigences posées en matière de contenu, de démarche, de forme et de procédure.

Conseil

L'office assiste les services fédéraux de ses conseils dans leurs efforts d'élaboration et d'adaptation des conceptions et des plans sectoriels. Il les aide à définir la démarche à suivre et l'objet de la planification ainsi que la forme des documents à établir; il suit les travaux en cours et prend part aux réunions d'information et aux séances de coordination importantes.

L'office fédéral conseille les cantons lorsqu'ils adaptent et mettent à jour leurs plans directeurs cantonaux. Il organise au besoin les contacts nécessaires avec les services fédéraux.

L'office fédéral assiste les services fédéraux et les cantons de ses conseils en cas de conflits d'utilisation du sol.

Examen

L'office fédéral établit le rapport d'examen destiné au Conseil fédéral. Il vérifie à cet égard si la conception ou le plan sectoriel:

a) est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire, notamment si la planification et la coordination des activités à incidence spatiale (art. 2 et 3 OAT), la collaboration entre autorités (art. 13, al. 2, LAT) ainsi que l'information et la participation de la population (art. 4 LAT) se sont déroulées de façon conforme et si le résultat de ces efforts tient compte de manière adéquate des buts et des principes de l'aménagement (art. 1 et 3 LAT) et satisfait aux exigences formelles posées;

b) est compatible avec les conceptions, plans sectoriels et plans directeurs en vigueur. L'office fédéral s'appuie pour ce faire sur les avis des services et cantons concernés.

Information

L'office publie le Programme de réalisation qui dresse la liste des conceptions et plans sectoriels à élaborer et fournit des indications sur leur contenu, les services concernés et la période d'élaboration prévue.

Il informe en outre sur le déroulement des travaux et les résultats attendus dans la «Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération» mise à jour de façon régulière.

L'office tient de plus à jour une liste récapitulative des conceptions et des plans sectoriels en cours d'élaboration qu'il publie trois fois par an dans son bulletin «INFO OFAT».

Liste des autorités concernées des pays voisins

La présente liste mentionne les autorités des pays voisins que le service fédéral est tenu d'informer afin qu'elles puissent faire connaître leurs besoins de coordination éventuels.

Autriche

Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4, Raumplanung und Regionalpolitik
Hohenstaufengasse 3, A-1010 Wien

Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung 7 a
Landhaus, A-6900 Bregenz

Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung I c, Landesplanung
A-6020 Innsbruck

Allemagne

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
Deichmanns Aue, D-53179 Bonn 2

Bayerisches Staatsministerium für Landentwicklung und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 20, D-81925 München

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg
Dorotheenstr. 10, D-70173 Stuttgart

Regionalverband Hochrhein – Bodensee
Eschbacher Strasse 58, D-79761 Waldshut-Tiengen

Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg
Johannesstrasse 27, D-78056 Villingen-Schwenningen

Regionalverband Bodensee-Oberschwaben
Hirschgraben 2, D-88214 Ravensburg

France

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale DATAR
av. Charles Floquet 1, F-75343 Paris

Région Rhône-Alpes
route de Paris 78, F-69751 Charbonnières-les-Bains

Région Franche-Comté
square Saston 4, F-25000 Besançon

Région Alsace
avenue de la Paix 35, F-67070 Strasbourg Cedex

Italie

Ministero dei lavori pubblici, Direttore generale del coordinamento territoriale
Piazza Porta Pia, I-00198 Roma

Presidenza della Regione Lombardia
Via Filzi 22, I-20214 Milano

Regione Piemonte, Assessorato Urbanistica, Pianificazione Territoriale e dell'Area Metropolitana, Edilizia
Via XX Settembre 88, I-10122 Torino

Regione Valle d'Aosta, Assessorato all'Ambiente, Territorio e Trasporti
Via Cerise 1, I-11100 Aosta

Autonome Provinz Bozen/Südtirol, Amt für Landraumordnungsplanung
Cesare-Battisti-Strasse 21, I-39106 Bozen

Liechtenstein

Landesbauamt Fürstentum Lichtenstein
FL-9490 Vaduz