

# La procédure de conciliation selon les articles 7 alinéa 2 et 12 LAT

## Notice explicative

### 1. Qu'entend-on par procédure de conciliation?

#### 1.1 Définition

La procédure de conciliation représente la dernière tentative d'arriver à un accord amiable dans les conflits supracantonaux à incidence spatiale.

#### 1.2 Fonctions

La procédure de conciliation a notamment les fonctions suivantes:

- créer un cadre favorisant la résolution amiable de conflits à incidence spatiale;
- permettre de trancher les conflits à incidence spatiale qui existent entre différentes autorités;
- favoriser l'acceptation de telles décisions par les intéressés;
- inciter les parties à trouver le plus tôt possible des solutions aux problèmes posés (fonction préventive).

La procédure de conciliation n'a par contre *pas* la fonction d'un moyen de droit.

### 2. Quand la procédure de conciliation peut-elle intervenir?

Une procédure de conciliation peut être envisagée lorsque:

- il s'agit d'un conflit supracantonal;
- il s'agit d'un conflit à incidence spatiale, c'est-à-dire que le conflit concerne la manière dont les deux parties au conflit entendent faire usage de leur pouvoir d'appréciation respectif en matière d'organisation du territoire;
- il y a eu préalablement une collaboration intensive qui n'a pas conduit à une résolution du conflit;
- le Conseil fédéral n'a pas encore tranché le conflit.

#### 2.1 Conflit supracantonal

La procédure de conciliation ne s'applique qu'aux conflits supracantonaux, c'est-à-dire aux conflits

- entre deux cantons ou
- entre un canton et la Confédération.

Ne peuvent donc faire l'objet de cette procédure les conflits internes à la Confédération ou à un canton ni les conflits à incidence spatiale avec un pays voisin<sup>1</sup>.

Les cantons contigus à la frontière nationale s'emploient certes à collaborer avec les autorités des régions limitro-

phes des pays voisins (art. 7 al. 2 LAT), mais la Suisse n'a pas la compétence d'édicter des prescriptions ou de prendre des décisions liant les autorités étrangères. La Confédération peut toutefois faire sienne la position du pays voisin partie à un conflit à incidence spatiale; ce conflit peut dès lors faire l'objet d'une procédure de conciliation entre la Confédération et le canton concerné. Le résultat de la procédure de conciliation à laquelle les autorités étrangères peuvent aussi être invitées à participer, lie le canton (et la Confédération), mais pas le pays étranger.

#### 2.2 Conflits à incidence spatiale

Les *questions juridiques* ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure de conciliation.

Les questions juridiques ne sont pas marchandables et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une conciliation. Mais il faut relever aussi que dans la planification directrice elle-même, on ne décide pas de la compatibilité d'un projet avec le droit en vigueur. Le plan directeur ne lie que les autorités; il déploie des effets pour autant qu'il s'avère conforme au droit lors de son application liant les propriétaires fonciers. Il n'en demeure pas moins que le Conseil fédéral devrait refuser l'approbation de dispositions dont la réalisation violerait manifestement le droit<sup>2</sup>. Ainsi, il faudrait par exemple refuser sans entamer une procédure de conciliation l'approbation d'une fiche de coordination qui prévoirait la délimitation d'une zone de décharge dans un bas-marais au sens de l'ordonnance sur les bas-marais.

#### 2.3 Collaboration préalable

En l'absence de collaboration intensive préalable, les parties au conflit seront invitées à collaborer avant l'ouverture de la procédure de conciliation.

#### 2.4 Conflit non encore tranché

La procédure de conciliation ne peut intervenir *qu'une seule fois* pour le même conflit, et cela *avant que* le Conseil fédéral ait tranché.

Si les circonstances se modifient, on admet qu'il s'agit d'un nouveau conflit pouvant à nouveau faire l'objet d'une collaboration et d'une éventuelle procédure de

1 Etude OFAT, n° 5 ad art. 12.

2 Cf. Tschannen, Commentaire LAT, n° 34 ad art. 11.

conciliation (par exemple en raison d'une demande d'adaptation du plan directeur ou sectoriel).

### 3. Comment est engagée la procédure de conciliation?

En cas de conflit susceptible de conciliation, la procédure de conciliation est engagée

- *d'office* dans la *procédure* d'approbation du plan directeur cantonal (art. 12 LAT); ou
- *sur demande* d'une partie au conflit, dès qu'il existe un *intérêt digne de protection* à résoudre le conflit par la conciliation.

#### 3.1 D'office (art. 12 LAT)

La procédure de conciliation est introduite *d'office* lorsque, dans la procédure d'approbation d'un plan directeur (ou d'une partie de celui-ci), il subsiste encore des conflits ouverts susceptibles de conciliation.

##### 3.1.1 Renonciation

Il peut être renoncé à la mise en oeuvre d'une procédure de conciliation si les deux parties au conflit manifestent expressément leur accord. Lorsque le droit cantonal n'indique pas qui est compétent pour le faire, la déclaration de renonciation doit émaner de l'autorité qui a adopté le plan directeur, car la renonciation à une procédure de conciliation équivaut pratiquement à consentir à une modification du contenu du plan directeur.

##### 3.1.2 Conséquences de l'absence de procédure de conciliation

Si une procédure de conciliation n'est pas introduite alors qu'elle aurait dû l'être, on devrait admettre que la décision du Conseil fédéral relative à l'approbation (ou non) présente un défaut juridique. Comme il n'existe pas de moyen de droit à l'encontre de cette décision, cette dernière ne saurait être attaquée.

Dans une telle situation, le canton pourrait reformuler une demande en vue de l'approbation des éléments du plan directeur décidés au niveau cantonal et exiger alors la mise en oeuvre d'une procédure de conciliation. Le fait de pallier après coup à une procédure de conciliation non engagée (à tort) pourrait être interprété comme un cas où «les circonstances se sont modifiées» au sens de l'article 9 alinéa 2 LAT, ce qui justifierait un nouvel examen.

#### 3.2 Sur demande (art. 7)

Si une demande d'adaptation du plan directeur a été faite et que le canton la rejette, le Département fédéral de justice et police (DFJP) propose au Conseil fédéral d'ordonner l'ouverture d'une procédure de conciliation (art. 12 OAT).

Sinon, chacune des parties (voir chiffre 4.1) peut exiger l'ouverture d'une procédure de conciliation dès qu'apparaît un conflit susceptible de conciliation ne pouvant pas être réglé malgré une collaboration intensive.

Il y a un intérêt digne de protection à la conciliation lorsque, en restant non résolu, le conflit paralyse le travail de l'une ou l'autre partie<sup>3</sup>.

### 4. Comment se déroule la procédure de conciliation?

- Demande d'ouverture de la procédure de conciliation (dans les cas de l'article 7 alinéa 2 LAT);
- Consultation des parties;
- Mise en oeuvre de la procédure de conciliation par le Conseil fédéral;
- Prononcé d'éventuelles mesures provisionnelles par le Conseil fédéral;
- Accomplissement du mandat découlant de la procédure (tentative de conciliation);
- En cas d'accord: obtention de l'approbation cantonale nécessaire selon le droit cantonal;
- Décision du Conseil fédéral (voir chiffre 5) non susceptible de recours<sup>4</sup>.

#### 4.1 Demande

Du côté cantonal, la demande doit être présentée par le gouvernement – ou, sur décision du gouvernement, par un office dûment légitimé<sup>5</sup>.

Du côté de la Confédération, ce sont tous les services fédéraux chargés de tâches à incidence spatiale<sup>6</sup> qui peuvent introduire une demande (art. 13 al. 1 OAT).

La demande doit être adressée par écrit au DFJP à l'intention du Conseil fédéral. Le DFJP émet une proposition à l'attention du Conseil fédéral.

3 Wegelin, chiffre 2.d.

4 Tschannen, Commentaire LAT, n° 9 ad art. 12.

5 Cf. Tschannen, Commentaire LAT, n° 26 ad art. 7.

6 Tschannen, Commentaire LAT, n° 26 ad art. 7.

La demande doit comprendre des conclusions et une motivation circonstanciée et doit être accompagnée des documents de planification nécessaires<sup>7</sup>.

#### 4.2 Consultation des parties

Les parties doivent être entendues avant l'ouverture de la procédure de conciliation<sup>8</sup>. Elles peuvent s'exprimer sur le principe de la procédure de conciliation et sur le conflit existant. La consultation a lieu oralement ou par écrit<sup>9</sup>.

#### 4.3 Ouverture de la procédure de conciliation par le Conseil fédéral

A l'occasion de la mise en oeuvre d'une procédure de conciliation, le Conseil fédéral a été amené à<sup>10</sup>:

- désigner les autorités et les personnes participant à la procédure;
- nommer les instances chargées de diriger la procédure (présidence, secrétariat);
- définir un mandat précis;
- fixer la durée (maximum 3 ans);
- définir les résultats attendus;
- déterminer les éventuelles légitimations (ressources, compétences).

Lors de l'ouverture de la procédure de conciliation entre le canton d'Argovie et la Confédération, le 14 janvier 1998, le Conseil fédéral s'est cependant borné – pour se décharger – à fixer la durée de la procédure; il a en outre donné mandat au DFJP de désigner un médiateur et de régler les détails de la procédure<sup>11</sup>.

#### 4.4 Mesures provisionnelles<sup>12</sup>

Le Conseil fédéral ordonne des mesures provisionnelles d'office ou sur demande d'une partie. Les mesures ont pour but d'empêcher toute intervention susceptible d'entraver l'issue des pourparlers. Elles peuvent notamment interdire d'aller de l'avant avec des projets à incidence spatiale ou de prendre des décisions à leur sujet ou de créer des situations intangibles<sup>13</sup>.

L'article 12 alinéa 2 LAT ne constitue pas une base légale permettant d'apporter des restrictions au droit de propriété. Les mesures provisionnelles ne peuvent donc pas être dirigées contre les particuliers<sup>14</sup> à moins que le Conseil fédéral puisse se fonder sur une base légale spéciale (par exemple, l'art. 37 LAT).

#### 4.5 Ratification de l'accord

La procédure de conciliation ne modifie pas la répartition des compétences au niveau cantonal en matière de planification directrice. Si les parties se mettent d'accord sur la modification de décisions cantonales concernant le plan directeur, l'autorité compétente selon le droit cantonal doit encore ratifier l'accord.

#### 5. Décision du Conseil fédéral

Si les parties ont abouti à un accord, il faut encore que le Conseil fédéral approuve les modifications du plan directeur, du plan sectoriel ou de la conception qui résultent de cet accord.

Si la procédure de conciliation échoue, il revient au Conseil fédéral de trancher le conflit. Sa décision ne doit cependant pas nécessairement consister à classer en catégorie «coordination réglée» l'utilisation prévue. Elle peut par exemple consister à transformer la «coordination réglée» en une «coordination en cours» parce que la planification de l'autre partie au conflit est encore trop peu développée pour permettre une décision définitive. La décision du Conseil fédéral mettant fin à la procédure de conciliation peut être identique à la décision relative à l'approbation du plan directeur ou à l'adoption de la conception ou du plan sectoriel. Elle peut toutefois aussi être rendue sous la forme d'une décision de constatation en tant que telle.

Il faut résoudre les conflits de telle sorte à trouver la solution qui soit globalement la meilleure, eu égard à tous les intérêts en présence.

La recherche de la meilleure solution globale nécessite une pesée des intérêts. Si les parties au conflit disposent de bonnes études de base, elles auront d'autant plus de chance de voir leurs objectifs pris en considération.

7 Tschannen, Commentaire LAT, n° 27 ad art. 7.

8 Art. 12 al. 1 LAT; Tschannen, Commentaire LAT, n° 12 ad art. 12; Wegelin, chiffre 3a.

9 Tschannen, Commentaire LAT, n° 12 ad art. 12.

10 Art. 13 al. 2 OAT; Wegelin, chiffre 3b.

11 FF 1998 433

12 Art. 12 al. 2 LAT; en détail: Tschannen, Commentaire LAT, n° 15 ss. ad art. 12.

13 Tschannen, Commentaire LAT, n° 15 ad art. 12.

14 Tschannen, Commentaire LAT, n° 16 ad art. 12.

## 6. Quels sont les effets juridiques de la procédure de conciliation?

Comme la procédure de conciliation sert avant tout à résoudre les conflits et à préparer une décision (chiffre 1.2), elle n'a que peu d'effets juridiques:

- sous réserve de la renonciation (chiffre 3.1.1), elle constitue la condition permettant au Conseil fédéral de refuser l'approbation d'une inscription dans le plan directeur cantonal en raison d'un conflit à incidence spatiale et
- elle déploie des effets par l'ordonnance de mesures provisionnelles du Conseil fédéral.

Est aussi un refus d'approbation la modification directe (par adaptations, suppressions ou adjonctions) du plan directeur par le Conseil fédéral<sup>15</sup>. Mais il n'y a bien sûr pas refus d'approbation lorsque la décision est simplement renvoyée à plus tard.

Le refus d'approbation par le Conseil fédéral ne présume une procédure de conciliation que lorsqu'il s'agit d'un conflit spatial non encore résolu (chiffres 2.2 et 2.4) et que les parties au conflit n'ont pas renoncé à la mise en oeuvre d'une procédure de conciliation (chiffre 3.1.1).

## 7. Bases légales

### Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire

#### Art. 7

##### Collaboration entre autorités

<sup>1</sup> Les cantons collaborent avec les autorités fédérales et avec celles des cantons voisins lorsque leurs tâches entrent en concurrence.

<sup>2</sup> Lorsque les cantons ne s'entendent pas entre eux ou avec la Confédération sur la coordination de celles de leurs activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire, il leur est loisible de demander l'application de la procédure de conciliation (art. 12).

<sup>3</sup> Les cantons contigus à la frontière nationale s'emploient à collaborer avec les autorités des régions limitrophes des pays voisins lorsque les mesures qu'ils prennent peuvent avoir des effets au-delà de la frontière.

#### Art. 12

##### Procédure de conciliation

<sup>1</sup> Si le Conseil fédéral ne peut pas approuver un plan directeur ou une partie de celui-ci, il ordonne l'ouverture d'une procédure de conciliation après avoir entendu les intéressés.

<sup>2</sup> Il interdit pour la durée de la procédure de conciliation toute intervention de nature à influencer défavorablement sur l'issue des pourparlers.

<sup>3</sup> Lorsqu'aucun accord n'est intervenu, le Conseil fédéral statue au plus tard trois ans après l'ouverture de la procédure de conciliation.

### Ordonnance du 2 octobre 1989 sur l'aménagement du territoire

#### Art. 12

##### Demande d'adaptation

<sup>1</sup> Les cantons voisins peuvent demander au canton l'adaptation d'un plan directeur cantonal (art. 9, 2e al., LAT); les services fédéraux peuvent adresser la même demande par l'intermédiaire du département.

<sup>2</sup> Si la demande est agréée par le canton, la procédure d'approbation (art. 11) est appliquée; si celui-ci la rejette, le département propose au Conseil fédéral d'ordonner l'ouverture d'une procédure de conciliation (art. 12 LAT).

#### Art. 13

##### Demande d'ouverture d'une procédure de conciliation

<sup>1</sup> Le canton, les cantons voisins et les services fédéraux peuvent demander en tout temps au département l'ouverture d'une procédure de conciliation (art. 7, 2e al., et art. 12 LAT).

<sup>2</sup> Le département transmet la demande au Conseil fédéral en y joignant une proposition indiquant qui devrait participer aux négociations ainsi que le mode de procéder dans le cas d'espèce.

<sup>3</sup> Lorsqu'aucun accord n'est intervenu, le département soumet au Conseil fédéral des propositions quant à la décision à prendre (art. 12, 3e al., LAT).

15 Cf. Tschannen, Commentaire LAT, n° 31 ad art. 11.

## 8. Eléments bibliographiques

DFJP/OFAT, «Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire», Berne 1981, réf. abr. «Etude OFAT»

DFJP/OFAT, «Conceptions et plans sectoriels de la Confédération» (art. 13 LAT), Berne 1998

DFJP/OFAT, «Guide de la planification directrice», Berne 1997

ALFRED KUTTLER, «Plans sectoriels de la Confédération et plans directeurs cantonaux», Berne 1998

PIERRE TSCHANNEN, «Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben», Berne 1986

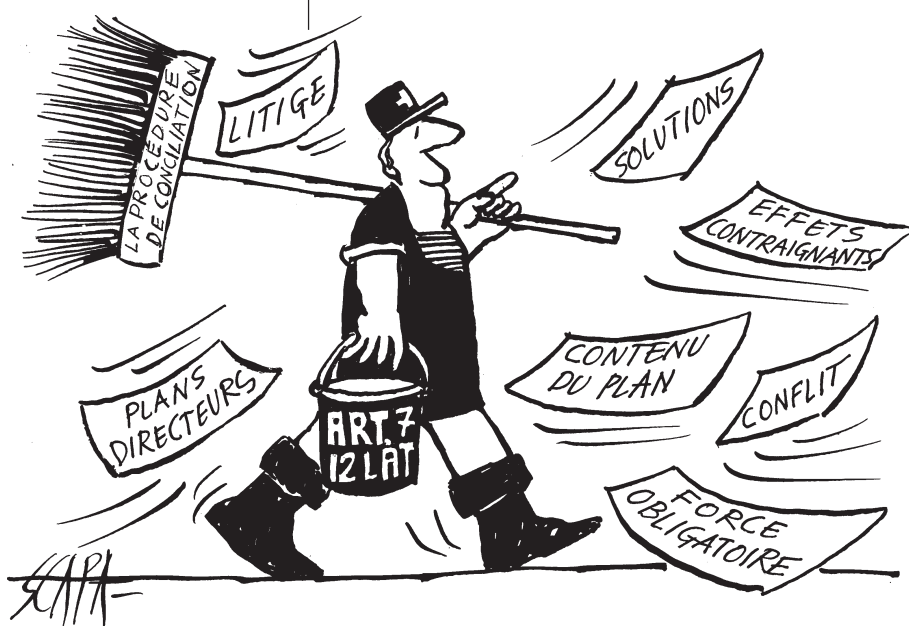
PIERRE TSCHANNEN, in: «Commentaire de la loi sur l'aménagement du territoire», Berne 1998<sup>16</sup>, réf. abr. «Tschannen, Commentaire LAT»

FRITZ WEGELIN, Procédure de conciliation, in: «Bulletin d'information OFAT 1/83», p. 6 ss, réf. abr. «Wegelin»

© Editeur: Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT).  
Département fédéral de justice et police (DFJP).  
Auteur: Christoph de Quervain (BRP).  
Réalisation graphique: Desk Design, M. Kaeser, Hinterkappelen.  
Distribution: Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM), 3000 Berne.

Berne, juillet 1998, Form. 412.710 f 300

16 Publication prévue pour l'année 1998.



**La procédure  
de conciliation selon les articles  
7 alinéa 2 et 12 LAT  
Notice explicative  
(édition 1998)**