



Le plan directeur cantonal

Guide de la planification directrice Directives en vertu de l'art. 8 OAT



Première partie

Introduction

Nature et fonction du plan directeur

Deuxième partie

Directives en vertu de l'art. 8 OAT et explications

Troisième partie

Annexe de l'Office fédéral

Quatrième partie

Annexe de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux



Office fédéral de l'aménagement du territoire/DFJP

Berne, mars 1997

Editeur:
Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT)
Département fédéral de justice et police (DFJP)

Réalisation graphique:
Desk Design, Marietta Kaeser, 3032 Hinterkappelen

Berne, décembre 1996

© Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT)
Distribution:
Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM)
3000 Berne

Art.-Nr. 412.700f 12.96 400 U35648/2

Sommaire de la première partie

Introduction	3
1 Nature et fonction du plan directeur	5
1.1 Le plan directeur, instrument de gestion du territoire	5
1.2 Caractéristiques générales du plan directeur	6
1.3 Etudes de base	9
1.4 Conception du dossier du plan directeur	11
1.5 Contenu et structure du plan directeur	12
1.6 Adaptation et mise à jour du plan directeur	13
1.7 Collaboration entre autorités, information et participation de la population	14
1.8 Mise en oeuvre du plan directeur	15
1.9 Prise en considération des besoins de la population, de l'économie et de la protection de l'environnement	16

Introduction

But et portée du guide

Se basant sur une analyse comparative du contenu, de la forme et de la procédure d'établissement des plans directeurs en vigueur, le présent guide vise à harmoniser les efforts des cantons en la matière. Il constitue une aide pour les cantons lorsqu'ils procèdent à des adaptations ou des remaniements de leur plan directeur et devrait par là contribuer à améliorer la mise en oeuvre et à encourager le développement de cet important instrument d'aménagement du territoire. Il remplace les remarques et les recommandations de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire datées de 1979¹.

Conformément au mandat imparti par l'art. 8 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire² et compte tenu des compétences de la Confédération, le guide traite essentiellement des exigences posées à l'établissement et aux adaptations des plans directeurs, mais n'aborde pas les problèmes d'organisation liés à la gestion de l'instrument. L'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) est cependant conscient de l'importance de cette question et souhaite soutenir les cantons dans l'évaluation de leurs expériences à cet égard et dans l'élaboration de recommandations correspondantes. De premières propositions dans ce sens élaborées par un groupe de travail de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) ont été annexées au présent guide.

Le guide de la planification directrice concrétise, sous forme de directives au sens de l'art. 8 OAT, les exigences légales relatives aux études de base ainsi qu'au contenu minimum et à la forme du plan directeur et fournit les explications nécessaires à ce sujet. Il montre les conditions posées à l'information et à la participation de la population ainsi qu'à la collaboration entre autorités au sein de laquelle l'OFAT, autorité chargée de mener la procédure d'approbation au niveau fédéral, joue également un rôle de conseiller et de médiateur entre les services fédéraux et les cantons³. Il propose en outre différents exemples et modèles destinés à faciliter le travail des cantons en relation avec les plans directeurs.

Le guide de la planification directrice laisse aux cantons une importante marge de manoeuvre dans la conception de leur plan directeur. Les indications à valeur de directives sont réduites à un minimum. Les cantons pourront en outre s'en écarter dans des cas fondés.

Les cantons sont invités à adapter progressivement leurs plans directeurs aux indications du présent guide et à en tenir pleinement compte à l'occasion d'un remaniement intégral.

Ce guide vise à harmoniser les efforts des cantons et doit faciliter la mise en oeuvre du plan directeur

Il montre les exigences posées par la Confédération

Il précise, sous forme de directives et d'explications, les questions de fond, de forme et de procédure

Une marge de manoeuvre importante est laissée aux cantons

Une mise en oeuvre progressive des directives est nécessaire

1) Le plan directeur selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979; Réflexions, remarques, recommandations; DFJP, Berne 1979

2) Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 2 octobre 1989 (RS 700.1)

3) Voir à ce sujet Gygi Fritz, Verwaltungsrecht, Berne 1986, p. 101 ss

Destinataires

La présente publication s'adresse en premier lieu à tous les services et autorités qui sont concernés par l'établissement et la mise en oeuvre du plan directeur, notamment:

- les services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire,
- les autres services cantonaux exerçant des activités à incidence spatiale,
- les autorités politiques cantonales (département chargé de l'aménagement du territoire, gouvernement, parlement),
- l'Office fédéral de l'aménagement du territoire,
- les autres services fédéraux exerçant des activités à incidence spatiale.

Elle intéresse également les autorités et les spécialistes de l'aménagement au niveau des communes et des régions.

Structure

Le guide comprend quatre parties:

- La première partie donne une vue d'ensemble de la nature et de la fonction du plan directeur. Elle fait également office de résumé.
- La deuxième partie définit d'une part les exigences minimales posées aux études de base et au plan directeur (pages D), au sens des directives en vertu de l'art. 8 OAT, et fournit d'autre part les explications nécessaires à cet égard (pages E).
- La troisième partie (annexe de l'OFAT) propose des exemples et modèles destinés à l'établissement et l'adaptation des plans directeurs cantonaux.
- La quatrième partie (annexe de la COSAC) fournit des recommandations quant à la gestion de cet instrument.

1 Nature et fonction du plan directeur

1.1 Le plan directeur, instrument de gestion du territoire

Instrument de gestion au service de la politique d'organisation du territoire, le plan directeur montre la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement spatial souhaité⁴. Il détermine, en fonction des objectifs de la politique d'aménagement du canton, l'orientation future de la planification et de la collaboration entre autorités ainsi que les conditions générales posées à la coordination des différents domaines sectoriels et à l'affectation du sol⁵. Il formule, à l'intention des autorités concernées des différents niveaux, des exigences particulières à respecter lorsqu'elles exercent des activités à incidence spatiale.

De par sa nature, le plan directeur représente à la fois un instrument d'orientation et un outil de coordination; il se distingue par là aussi bien de la conception directrice que du plan d'affectation. Sur la base d'une pesée globale des intérêts en présence, il définit le cadre à l'intérieur duquel doivent s'exercer les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire.

Pour le canton, le plan directeur représente un instrument stratégique lui permettant de mettre en valeur ses chances et ses potentialités spatiales en engageant parallèlement la Confédération et les cantons voisins. Certes, un canton ne peut à lui seul obliger ses partenaires à adopter telle ou telle solution; mais il peut, grâce à une collaboration menée en temps utile, faire connaître ses besoins. Plus les travaux relatifs à l'aménagement cantonal sont solidement étayés, meilleure sera la position du canton face à la Confédération et aux cantons voisins. Le plan directeur acquiert ainsi le caractère d'un instrument de gestion et de coordination au service du développement spatial de l'ensemble du canton.

A une époque où aussi bien l'espace que les ressources financières des collectivités publiques sont particulièrement limités, le plan directeur apporte encore d'autres avantages. Une organisation spatiale judicieuse et une coordination adaptée n'aident pas seulement à réduire les coûts de construction, d'entretien et de rénovation des réseaux d'infrastructure: elles peuvent également contribuer de façon déterminante à prévenir les atteintes à l'environnement. Une plus grande transparence, une meilleure organisation et une coordination plus étroite permettent en outre de simplifier et d'accélérer le déroulement des procédures. Une planification bien coordonnée réduit en effet le risque d'oppositions ultérieures. Le plan directeur représente ainsi aussi un instrument d'information, de collaboration et de résolution des conflits.

Le plan directeur sert à orienter l'organisation du territoire et à coordonner les différents besoins

Il définit le cadre général posé à l'accomplissement des activités à incidence spatiale

Il permet d'engager également la Confédération et les cantons

Une planification judicieuse et bien coordonnée contribue à réduire les dépenses et à prévenir les atteintes à l'environnement

4) Art. 8 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 (RS 700)

5) Art. 5, 1er al., OAT

1.2 Caractéristiques générales du plan directeur

Le plan directeur pose des jalons pour le développement spatial et garantit la coordination

Le plan directeur cantonal pose les conditions et exigences à respecter lors de l'accomplissement des tâches à incidence spatiale en vue de réaliser l'organisation spatiale souhaitée. Il assure également la coordination des plans et mesures d'aménagement de niveaux cantonal, régional et communal avec les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération, avec les plans directeurs des cantons voisins et les plans d'aménagement des régions limitrophes des pays voisins.

Le plan directeur traite de toutes les activités ayant des effets importants sur l'organisation du territoire cantonal ...

En tant qu'instrument central de la coordination, le plan directeur traite:

- de toutes les activités ayant des effets importants sur l'organisation du territoire aux niveaux régional et cantonal, quels que soient le domaine concerné et l'autorité compétente,
- de l'organisation de l'ensemble du territoire cantonal et de ses relations avec les régions voisines.

... doit se concentrer sur les principaux problèmes à résoudre en vue d'atteindre le développement spatial souhaité ...

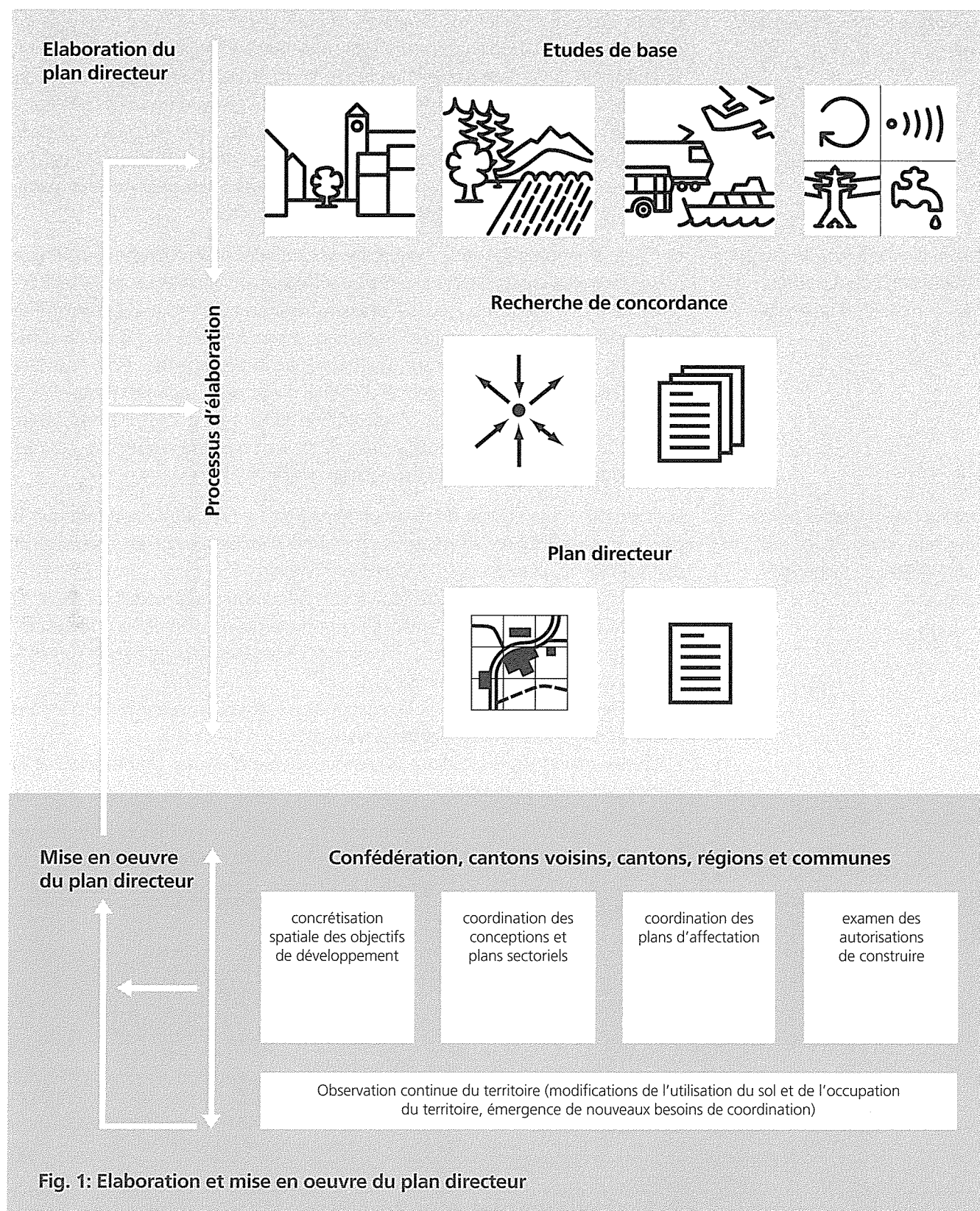
Pour pouvoir satisfaire à ces attentes, le plan directeur doit se limiter à l'essentiel. Son contenu doit être adapté aux problèmes mis en évidence par les études de base, compte tenu du développement spatial souhaité du canton. Fondamentalement, le plan directeur traite des questions majeures qui restent à régler en vue d'atteindre le développement spatial souhaité et qui nécessitent une coordination au sein du canton ainsi qu'avec la Confédération et les cantons voisins. Comme les cantons ne sont pas tous confrontés aux mêmes problèmes, le contenu du plan directeur peut varier d'un canton à l'autre; il sera jugé adéquat s'il règle les éléments déterminants pour le futur développement spatial du canton.

Le contenu du plan directeur est fonction des éléments suivants:

- nécessité de redéfinir l'affectation du sol ou de réorienter l'occupation du territoire en fonction du développement spatial souhaité;
- conflits majeurs entre les différents intérêts relatifs à l'utilisation du sol;
- problèmes de coordination complexes entre autorités des différents niveaux;
- projets déployant des effets importants sur l'occupation du territoire, l'utilisation du sol ou l'environnement.

... fixe des priorités ...

Le plan directeur ne peut pas tout régler à la fois et doit donc fixer des priorités en fonction des problèmes spécifiques du canton. Il n'est en conséquence pas nécessaire d'aborder tous les domaines sectoriels à incidence spatiale avec le même degré de détail, ce qui ne serait d'ailleurs pas possible. Si cela s'avère justifié en raison de la situation du canton, il est également possible de renoncer à traiter certains domaines dans le plan directeur.



... s'appuie sur des études de base

Le plan directeur se fonde sur des études de base. Le canton examine dans le cadre de ces études l'état des plans et projets ayant des effets sur l'organisation du territoire, les problèmes qui se posent et les mesures à prendre en vue d'assurer la coordination nécessaire. Les résultats de ces études sont repris sous forme d'exigences générales ou particulières dans le plan directeur. Les études de base du canton portent également sur les lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal. De ces lignes directrices découlent les principes directeurs à respecter qui font partie intégrante du plan directeur et lient de ce fait les autorités⁶.

Le plan directeur sert de cadre d'orientation pour les futurs plans et mesures d'aménagement

La marge d'appréciation et de manoeuvre des autorités subordonnées ne peut être préservée que si le plan directeur demeure suffisamment général. Les plans d'affectation ainsi que les projets relatifs à des constructions ou installations doivent être établis en fonction des orientations fixées dans le plan directeur et compte tenu des exigences qu'il pose relativement à la coordination des activités. Comme cadre d'orientation, le plan directeur permet d'évaluer des projets dans un contexte global, sous l'angle de leur insertion dans l'organisation du territoire et de leur compatibilité avec d'autres utilisations du sol. Il n'est pas nécessaire pour ce faire que chaque projet concret soit explicitement traité dans le plan directeur.

Il est important que les procédures liées au plan directeur soient réglées de façon adéquate

Pour remplir le mandat de coordination imparti par la LAT, il est important que le canton règle de manière adéquate les procédures d'établissement, de mise à jour et d'adaptation du plan directeur. Il s'agit notamment:

- de régler la collaboration entre les autorités cantonales concernées (procédure de consultation, conférence sur l'aménagement du territoire, commission chargée de l'aménagement du territoire, etc.) ainsi qu'avec les organes responsables de l'aménagement régional et les communes;
- de déterminer les modalités de la collaboration avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins;
- de déterminer les dispositions à prendre en vue d'assurer l'information et la participation de la population.

Dans la mesure où le plan directeur parvient à coordonner les mesures à incidence spatiale déterminantes en fonction de l'organisation du territoire souhaitée, il peut aussi contribuer à simplifier et à accélérer les nombreuses procédures qui se déroulent en parallèle.

6) Sous réserve des dispositions de l'art. 9, al. 2, LAT

1.3 Etudes de base

Les études de base doivent être élaborées en fonction des problèmes spécifiques auxquels est confronté le canton et se concentreront sur l'essentiel. Le canton veillera à établir un compte rendu de chaque étude de base sous forme synthétique (aperçu des études de base).

L'addition de toutes les études de base (plans sectoriels, inventaires, analyses de conflits, statistiques, conceptions d'aménagement, etc.) dans les domaines de l'urbanisation, de la nature et du paysage, des transports, de l'approvisionnement, de la gestion des déchets et des autres utilisations du territoire ne saurait donner une image cohérente de l'organisation du territoire que le canton souhaite mettre en place. Seule la mise en relation des principaux résultats de ces études, des problèmes en suspens et des objectifs à atteindre en une conception d'ensemble permet de tracer les lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal⁷.

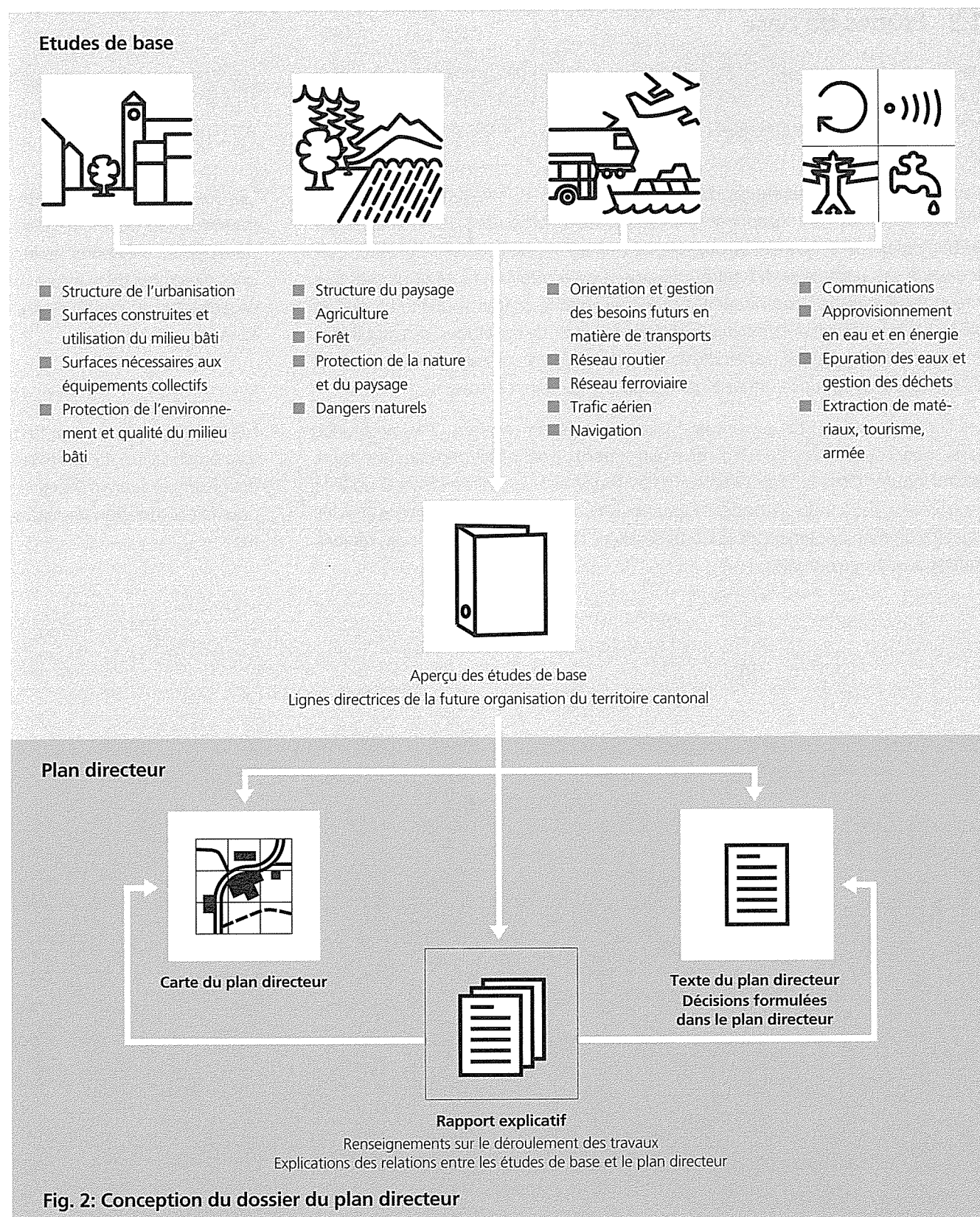
Les lignes directrices que le canton est appelé à établir revêtent une importance particulière compte tenu du fait qu'elles permettent de définir les principes directeurs devant figurer dans le plan directeur. Elles fixent ainsi un cadre général pour la coordination des activités à incidence spatiale. Elles doivent être coordonnées avec les objectifs de développement de la Confédération, des cantons voisins et des régions limitrophes des pays voisins.

Les études de base sont élaborées en fonction des problèmes spécifiques du canton

La mise en relation des principaux résultats des études de base permet d'élaborer les lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal

Les lignes directrices de la future organisation du territoire définissent le cadre général pour la coordination des activités

7) Art. 6, 1er al.



1.4 Conception du dossier du plan directeur

Le dossier du plan directeur comprend, outre le plan directeur lui-même, un aperçu des études de base et un rapport explicatif.

Le plan directeur se présente sous la forme d'un texte et d'une carte qui se complètent mutuellement. Ces deux éléments ne peuvent être pris en considération indépendamment l'un de l'autre. La présentation du texte et de la carte joue un rôle déterminant aussi bien pour la compréhension du plan directeur que pour la mise en oeuvre de cet instrument:

- Le texte du plan directeur comprend les décisions relatives à la façon de coordonner (contenu contraignant) et les informations nécessaires à la compréhension de ces décisions, tels que résultats des études de base effectuées, description de la situation actuelle et des problèmes à résoudre, état de la planification et de la coordination (contenu indicatif). Le contenu minimum du plan directeur englobe les principes d'aménagement et les mesures visant à assurer la coordination et définit les instances concernées, le calendrier et la procédure à suivre.
- La carte du plan directeur doit opérer une distinction nette entre les éléments relevant directement du plan directeur (contenu contraignant) et les données de base (contenu indicatif). Ces données de base fournissent entre autres les informations cartographiques sur l'utilisation actuelle du sol qui sont nécessaires à la compréhension des éléments contenus dans le plan directeur.

Les éléments figurant tant sur la carte que dans le texte du plan directeur doivent être expliqués et les décisions y relatives justifiées. Par souci de clarté et afin d'éviter les effets de surcharge, ces explications et justifications se distingueront clairement du contenu proprement dit du plan directeur⁸.

L'aperçu des études de base, le plan directeur et le rapport explicatif peuvent être élaborés séparément ou former un document unique (p. ex. un classeur). Indépendamment de la forme choisie, il y a lieu de garantir, d'une part que ces trois éléments sont reliés les uns aux autres par un système de renvois réciproques et d'autre part, que chaque élément forme un tout cohérent et compréhensible indépendamment des autres. Pour assurer la cohérence de l'ensemble du dossier, les cantons s'efforceront de donner aux différents documents une structure comparable.

La forme de l'aperçu des études de base et du rapport explicatif ne fait pas l'objet d'exigences particulières; le canton est libre de les présenter comme il l'entend.

Une présentation claire du texte et de la carte du plan directeur facilite la compréhension et sert la coordination

Un rapport explicatif fournit des indications complémentaires

Etudes de base, plan directeur et rapport explicatif doivent être reliés par un système de renvois réciproques

8) Art. 7 OAT

1.5 Contenu et structure du plan directeur

Le plan directeur comprend des principes directeurs et des mesures visant à assurer la coordination

Le contenu contraignant du plan directeur comprend des principes directeurs et des mesures visant à assurer la coordination. Ces indications répondent à deux fonctions différentes:

- poser les jalons destinés à orienter le développement spatial en général et la coordination des activités à incidence spatiale et des grands projets en particulier. Ces principes directeurs posent en ce sens des conditions générales à respecter.
- définir de façon plus précise la suite des procédures de planification et coordination. Ces mesures particulières visant à assurer la coordination décrivent les tâches de planification qu'il reste à entreprendre en précisant les étapes prévues, le calendrier et les procédures décisives; elles font référence aux principales études de base et indiquent l'état de la coordination, l'instance chargée de la coordination et les autres autorités concernées.

Le plan directeur montre l'état de la coordination

Le contenu du plan directeur indique l'état de la coordination; il distingue notamment⁹⁾:

- les activités pour lesquelles les modalités de la coordination ont déjà été définies (coordination réglée);
- les activités qui ne sont pas encore coordonnées mais pour lesquelles il est possible de définir clairement les étapes ultérieures de la coordination (coordination en cours);
- les activités qui peuvent avoir des répercussions importantes sur l'organisation du territoire, mais qui ne sont pas définies de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu (informations préalables).

Le plan directeur a force obligatoire pour les autorités

Le plan directeur a force obligatoire pour les autorités et cela quel que soit l'état formel de la coordination au sens de l'art. 5 al. 2 OAT. L'effet matériel contraignant qui dépend de la teneur concrète des décisions contenues dans le plan directeur sera cependant plus important pour les autorités s'il s'agit d'un projet dont la coordination est réglée que dans le cas d'une information préalable.

9) Art. 5, al. 2, OAT

1.6 Adaptation et mise à jour du plan directeur

Les objectifs relatifs au développement spatial, les tâches d'aménagement dans les différents domaines sectoriels ainsi que les besoins de coordination se modifient au cours du temps et ne peuvent être fixés une fois pour toutes. Lorsqu'ils planifient leurs activités, les autorités et les particuliers doivent cependant pouvoir se référer aux objectifs de développement du canton à moyen et long termes. Il est donc important de faire du plan directeur un plan d'aménagement fiable et adapté à la réalité du moment.

Le plan directeur doit ainsi former un cadre de référence stable, mais suffisamment souple pour offrir une certaine marge de manoeuvre sans faire l'objet d'adaptations incessantes. A cet effet, il prévoit des exigences susceptibles de conserver leur validité même si le contexte évolue. La validité à long terme du contenu du plan directeur est particulièrement importante dans les domaines sectoriels de l'urbanisation, de la nature et du paysage ainsi que des transports.

Cependant, le plan directeur représente également un instrument évolutif qui doit prendre en compte les modifications intervenant dans l'organisation du territoire ainsi que les résultats des études et travaux d'aménagement. A cette fin, il est nécessaire de procéder aux modifications du plan directeur qui s'imposent au vu de l'évolution des circonstances. La LAT établit une distinction entre différents types de modifications du plan directeur, à savoir:

- les mises à jour

Ce sont des modifications du plan directeur restant dans le cadre défini par les conditions et exigences relatives à la manière de coordonner¹⁰. Seules les indications relatives à l'état d'avancement des travaux sont mises à jour et non pas le contenu contraignant. Toute modification des exigences posées à la coordination des activités requiert une adaptation du plan directeur.

- les adaptations (partielles)

Elles interviennent lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble¹¹. Les adaptations du plan directeur sont plus fréquentes que les remaniements. Il est également avantageux d'y procéder périodiquement (chaque année ou tous les deux ans par exemple) de façon à regrouper les procédures.

- les remaniements (intégraux)

Ils ont lieu en règle générale tous les 10 ans et sont le plus souvent liés à un remaniement des études de base, en particulier des lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal¹².

Le plan directeur est en équilibre entre dynamique et stabilité

Il est nécessaire de procéder aux modifications du plan directeur qui s'imposent:

... mises à jour

... adaptations

... remaniements

10) Art. 11, al. 3, OAT

11) Art. 9, al. 2, LAT

12) Art. 9, al. 3, LAT

1.7 Collaboration entre autorités, information et participation de la population

Doivent être associés au processus d'établissement et d'adaptation du plan directeur:

- la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins;
- les services administratifs cantonaux;
- les organes responsables de l'aménagement régional;
- les communes;
- la population.

L'établissement et les modifications du plan directeur nécessitent d'importants efforts de collaboration entre les autorités concernées

La collaboration entre autorités implique que toutes les instances concernées soient associées en temps opportun, que les avis divergents soient exposés sans équivoque et qu'enfin les décisions relatives à la coordination et à la marche à suivre soient définies d'un commun accord. Au cas où des différends subsisteraient entre un canton et la Confédération ou entre un canton et les cantons voisins, l'ouverture d'une procédure de conciliation peut être demandée¹³.

L'information et la participation de la population doivent être assurées en temps utile

L'information et la participation de la population constituent une exigence essentielle lors des adaptations et remaniements du plan directeur. L'autorité responsable est tenue de renseigner la population sur les objectifs visés et sur le déroulement de la procédure et de veiller à ce qu'elle puisse participer de manière adéquate.

13) Art. 7, al. 2, LAT; art. 12, 1er al., LAT

1.8 Mise en oeuvre du plan directeur

La mise en oeuvre du plan directeur nécessite une organisation adéquate au sein du canton, notamment:

- une définition claire des compétences et procédures (services responsables, délais, instances de contrôle);
- la mise en place d'organes de discussion, de coordination, de consultation et de résolution des conflits (par ex. groupe permanent au sein de l'administration cantonale, groupes ad hoc pour traiter de problèmes ou projets particuliers);
- la mise sur pied d'un système d'information au sein de l'administration destiné à assurer le suivi et le contrôle de la mise en oeuvre du plan directeur ainsi que l'observation continue du territoire.

Le plan directeur ne peut remplir correctement sa fonction d'instrument de coordination que s'il est tenu à jour. Par des mises à jour périodiques, le canton rend compte de la concrétisation des conditions et exigences posées par le plan directeur. Ces mises à jour ne nécessitent pas d'approbation. Il conviendra cependant d'en informer l'Office fédéral de l'aménagement du territoire de même que les autres services concernés.

La mise en oeuvre du plan directeur nécessite une organisation adéquate au sein du canton

Le plan directeur ne peut remplir ses fonctions que s'il est tenu à jour

1.9 Prise en considération des besoins de la population, de l'économie et de la protection de l'environnement

Le plan directeur veille à protéger les bases naturelles de la vie et tient compte des besoins de la population et de l'économie

Le plan directeur favorise la prise en compte des besoins de la population et de l'économie et la protection des bases naturelles de la vie.

Il encourage le maintien d'une décentralisation judicieuse de l'urbanisation ainsi que la diversité culturelle, favorise l'implantation de logements et d'équipements destinés à la formation, à la santé, aux loisirs et à l'approvisionnement dans des sites adaptés et facilement accessibles par les transports publics, à pied ou à vélo.

Le plan directeur crée également les conditions générales du développement économique. Il encourage la création et le maintien d'un milieu bâti et d'un réseau des transports favorables à l'exercice des activités économiques. Il facilite la réalisation en temps utile des infrastructures nécessaires au bon fonctionnement de l'économie.

Il traite en outre des effets de l'organisation spatiale souhaitée sur l'environnement et sur les bases naturelles de la vie. Il définit les mesures d'aménagement et les démarches de coordination nécessaires pour assurer la protection de l'environnement.

Le plan directeur tient compte de façon préventive des exigences de la protection de l'environnement

L'aménagement du territoire est un instrument important de toute politique de protection de l'environnement basée sur le développement durable. Le plan directeur représente une aide efficace pour le choix de sites d'implantation et la recherche de solutions optimales qui tiennent compte des exigences de protection de l'environnement. Il offre en outre une sécurité accrue aux organismes publics et privés lorsqu'ils élaborent des études d'impact sur l'environnement liés à des plans ou des projets¹⁴. Pour clarifier les futures mesures d'aménagement et les procédures de recours, le plan directeur doit montrer quels problèmes relevant de l'environnement ont fait l'objet d'une étude, avec quel degré de détail, et ce qu'il y a encore lieu d'approfondir dans le cadre des procédures ultérieures d'aménagement.

14) Voir à ce sujet Gresch Peter/Egli Kurt; 1989 ainsi que Gottschal Walter et al.; 1991

Sommaire de la deuxième partie

Directives (pages D) au sens de l'art. 8 OAT et explications (pages E)

Introduction	19
1 Etudes de base au sens de l'art. 6 LAT	20
1.1 Aperçu des études et plans sectoriels	22
1.2 Lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal	22
2 Contenu du plan directeur	26
2.1 Aspects généraux	26
2.11 Objet du plan directeur	26
2.12 Contenu minimum du plan directeur	26
2.13 Structure du plan directeur	28
2.2 Urbanisation	32
2.21 Données de base	38
2.22 Contenu contraignant	38
2.3 Nature et paysage	42
2.31 Données de base	46
2.32 Contenu contraignant	46
2.4 Transports	50
2.41 Données de base	54
2.42 Contenu contraignant	54
2.5 Approvisionnement, gestion des déchets, autres infrastructures importantes	56
2.51 Données de base	60
2.52 Contenu contraignant	60
3 Forme du plan directeur	62
3.1 Aspects généraux	62
3.2 Carte du plan directeur	64
3.21 Représentation des informations	65
3.22 Lisibilité de la carte	66
3.23 Echelle de la carte	67
3.24 Aspects techniques	67
3.3 Texte du plan directeur	68
3.31 Structure et présentation du texte du plan directeur	68
3.32 Différenciation en fonction de l'état de la coordination	70
3.4 Rapport explicatif	72

4	Modifications du plan directeur	74
4.1	Adaptation et remaniement du plan directeur	74
4.2	Collaboration entre autorités	76
4.21	Collaboration avec la Confédération	76
4.22	Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins	82
4.23	Collaboration au sein de l'administration cantonale	84
4.24	Collaboration avec les organes chargés de l'aménagement régional	84
4.25	Collaboration avec les communes	88
4.3	Information et participation de la population	88
4.4	Examen et approbation par la Confédération	90
4.41	Grille d'examen	92
4.42	Procédure d'examen	92
4.43	Approbation	96
4.5	Procédure de conciliation	96
4.51	Cas d'application d'une procédure de conciliation	98
4.52	Conditions posées à l'ouverture d'une procédure de conciliation	98
4.53	Procédure et dispositions à prendre par le Conseil fédéral	98
4.6	Participation de la Confédération aux frais d'élaboration des plans directeurs	100
5	Mise en oeuvre et mise à jour du plan directeur	102
5.1	Tâches d'exécution générales du canton	102
5.2	Force obligatoire du plan directeur	102
5.3	Information sur l'état des travaux d'aménagement et mise à jour du plan directeur	104
5.4	Tâches du service cantonal chargé de l'aménagement du territoire en relation avec le plan directeur	106

Directives au sens de l'art. 8 OAT et explications

Introduction

Le présent guide décrit les exigences minimales à respecter en ce qui concerne:

- les études de base,
- le contenu du plan directeur,
- la forme du plan directeur,
- les procédures liées aux modifications du plan directeur,
- la mise en oeuvre et la mise à jour du plan directeur.

Les pages D du présent chapitre présentent les indications ayant un caractère de directives au sens de l'art. 8 OAT, alors que les pages E fournissent les explications nécessaires à ce sujet. Ces deux types d'indications suivent une structure semblable, sans être toujours en étroite correspondance. En effet, certaines directives ne nécessitent pas d'explications; quant à la partie explicative, elle permet d'introduire des informations complémentaires sans rapport direct avec le texte des directives mais susceptibles de faciliter le travail des cantons.

Les directives servent de grille d'examen lors de l'approbation par l'autorité fédérale. Les cantons peuvent s'en écarter pour autant que les exigences posées dans l'optique de la coordination entre autorités soient remplies. L'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) se tient à la disposition des cantons pour examiner leurs requêtes éventuelles à ce sujet.

Les exigences à caractère de directives figurent sur les pages D

Les directives servent de grille d'examen lors de l'approbation

D1 Etudes de base au sens de l'art. 6 LAT

Le plan directeur et ses modifications doivent se fonder sur des études d'aménagement au niveau cantonal. L'article 6 de la LAT indique les domaines dans lesquels ces études de base doivent être effectuées.

Les études de base comprennent (art. 4 OAT):

- les études et plans sectoriels qui mettent en évidence, pour les différents domaines relevant de l'aménagement du territoire, les données de fait et de droit ainsi que les conflits d'utilisation prévisibles; ils contiennent une appréciation des développements possibles dans une perspective d'ensemble;
- les lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal qui donnent une vue d'ensemble du développement spatial souhaité, compte tenu des études et plans sectoriels.

Lors d'un remaniement intégral du plan directeur, le canton revoit l'ensemble de ses études et plans sectoriels ainsi que les lignes directrices de sa future organisation du territoire. Lorsqu'il procède à une adaptation partielle, le canton élabore ou complète les études de base dans la mesure où cela s'avère nécessaire à la bonne compréhension des modifications apportées au plan directeur.

Les données sur lesquelles se fondent les études et plans sectoriels peuvent également figurer en tant que données de base dans le texte ou sur la carte du plan directeur (cf. à ce sujet les points 2.21–2.51).

E1 Etudes de base au sens de l'art. 6 LAT

Les travaux d'établissement ou de modification du plan directeur doivent pouvoir s'appuyer sur des études d'aménagement ayant trait aux différents domaines et aspects traités. En cas de remaniement intégral de leur plan directeur, les cantons veilleront à disposer d'études de base se rapportant à l'ensemble des domaines traités; pour les adaptations, seules les études de base directement liées aux modifications apportées sont nécessaires.

Les études de base comprennent:

- les lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal;
- les planifications dans les domaines de l'urbanisation, de la nature et du paysage, des transports, etc.;
- les études et plans sectoriels (conception ou planification en matière d'énergie, de transports, d'extraction des matériaux, de protection du sol, de protection de la nature et du paysage ainsi que des eaux; plans de lutte contre le bruit et plans de mesures de protection de l'air);
- les plans relatifs à des installations ou des objets d'importance supracommunale (projets de construction routière, installations militaires, etc.);
- les analyses récapitulatives liées à différentes tâches d'aménagement (p. ex. état d'avancement des plans d'affectation et des programmes de développement régional; état de la construction et de l'équipement des zones à bâtir; aperçu des modifications de la situation, de la superficie et de la qualité des surfaces d'assolement).

Les études montrant l'état actuel et les évolutions en cours dans les domaines de l'urbanisation, de la nature et du paysage, des transports, des nuisances, de l'approvisionnement en eau et en énergie et de la gestion des déchets représentent des bases importantes pour l'établissement aussi bien des lignes directrices de la future organisation du territoire que du plan directeur lui-même. Elles jouent également un rôle prépondérant dans l'optique du contrôle de l'exécution des dispositions en matière d'aménagement. Un relevé permanent ou périodique de l'état et de l'évolution des domaines cités – résultats de l'observation du territoire – peut permettre de constater les écarts entre les tendances actuelles et le développement spatial souhaité.

Les études de base jouent un rôle important dans la collaboration avec les instances cantonales spécialisées, les cantons voisins et les communes. Les rapports d'études étant souvent destinés prioritairement aux spécialistes, il s'avère généralement très utile d'élaborer à l'attention des non-initiés un compte rendu succinct des principaux résultats des études effectuées. De tels résumés se prêtent également à l'information et à la participation de la population afin d'améliorer la transparence et la compréhension des décisions prises en matière d'aménagement du territoire.

Les études de base en vertu de l'art. 6 LAT ne font en principe pas partie du plan directeur (exceptions: voir E 3.22, 3ème point). Les éléments repris en tant que données de base dans le plan directeur ne sont pas approuvés par le Conseil fédéral (cf. point 4.4). La Confédération examine toutefois si les études de base sont appropriées et facilitent la compréhension du contenu du plan directeur.

Le plan directeur doit s'appuyer sur des études de base adéquates

La planification requiert des informations sur la situation actuelle et les tendances en matière de développement

Les études de base revêtent une grande importance pour la coordination

Les études de base ne font pas partie du plan directeur

D 1.1 Aperçu des études et plans sectoriels

Le canton établit et tient à jour un aperçu des études et plans sectoriels. Par ce document, il tend à faciliter la compréhension des éléments contenus dans le plan directeur, notamment en indiquant les thèmes traités, le degré de détail, la date d'établissement et la portée juridique des études d'aménagement effectuées ainsi que les objets concernés du plan directeur. Le rapport explicatif à l'appui d'un remaniement intégral du plan directeur contient un aperçu complet et actuel des études et plans sectoriels. En cas d'adaptation du plan directeur, le rapport explicatif fournira des indications sur celles des études effectuées qui sont en relation directe avec les modifications proposées.

D 1.2 Lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal

Les lignes directrices du développement spatial souhaité s'expriment sur:

- le développement souhaité du canton et de ses différentes entités territoriales;
- la structure de l'urbanisation, notamment les pôles de développement et la répartition souhaitée de la population et des activités;
- le développement des logements et des infrastructures dans les régions et les stations touristiques;
- l'organisation souhaitée de l'espace rural et les modalités de son aménagement;
- la conception des transports au niveau de l'ensemble du canton et de ses différentes régions, notamment la répartition modale souhaitée et la manière d'assurer la coordination entre les transports et l'urbanisation;
- la façon de garantir à moyen et long termes l'approvisionnement en eau, en matériaux et en énergie ainsi que l'épuration des eaux et la gestion des déchets;
- l'aménagement souhaité des principaux équipements publics, lieux d'approvisionnement en biens et services et espaces de délasserment et de loisirs;
- les mesures de protection de l'environnement et de réduction des nuisances existantes (sol, eaux, paysage, bruit, air).

Les lignes directrices tiennent compte des tâches de la Confédération, en particulier des conceptions et plans sectoriels, ainsi que du développement prévu des cantons voisins et des régions limitrophes des pays voisins.

E 1.1 Aperçu des études et plans sectoriels

Un aperçu des études et plans sectoriels doit donner aux instances concernées et à la population une information précise et ciblée sur les éléments nécessaires à la compréhension du plan directeur. Il sert également à démontrer l'exhaustivité des études effectuées et fournit une vue d'ensemble claire des objets et des thèmes traités afin de permettre une appréciation globale des tâches et des projets d'aménagement ayant d'importants effets sur l'organisation du territoire du canton. En général, les cantons disposent déjà de résumés de documents (p. ex. lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal) qui fournissent un aperçu complet et adéquat des études de base.

L'aperçu des études et plans sectoriels sert également à clarifier le contenu du plan directeur en vue de l'approbation par le Conseil fédéral ainsi qu'à justifier certaines décisions prises.

Un aperçu des études de base facilite la compréhension et la collaboration

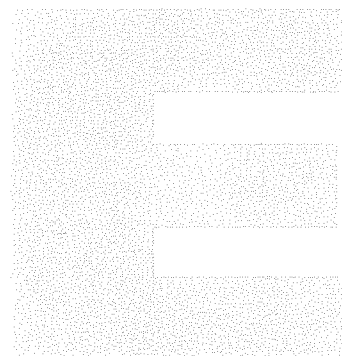
E 1.2 Lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal

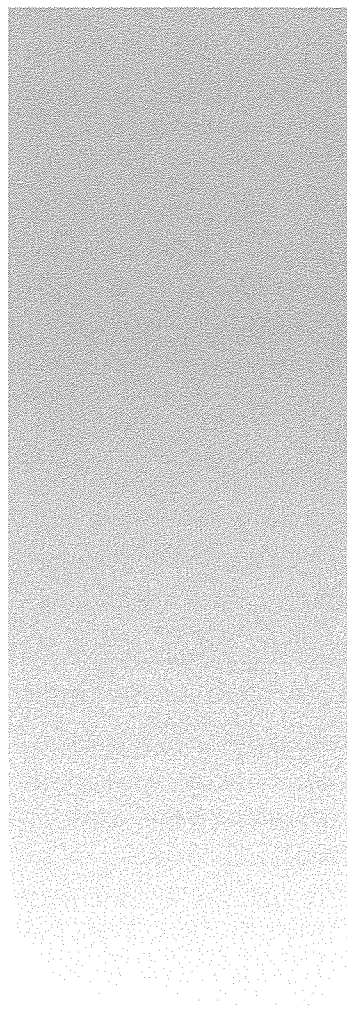
Des conceptions claires relatives au développement spatial souhaité sont nécessaires pour parvenir à une utilisation mesurée du sol et à une occupation rationnelle du territoire. Conformément à l'art. 6, al. 1, LAT, «les cantons déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire». Pour élaborer ces lignes directrices, il est nécessaire de construire un système d'objectifs cohérent à partir des études de base (plans sectoriels, inventaires, analyses de conflits, statistiques, conceptions spatiales, etc.).

Les lignes directrices de la future organisation du territoire prescrites par l'art. 6 LAT ne font pas en soi l'objet du plan directeur, mais sont nécessaires à son établissement. Conformément à l'art. 8 LAT, les plans directeurs définissent la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire compte tenu du développement souhaité. En conséquence, les lignes directrices doivent posséder un niveau de précision suffisant pour déterminer l'orientation générale des activités à incidence spatiale. En l'absence de conceptions suffisantes sur le développement spatial souhaité, le plan directeur ne peut remplir de façon adéquate la fonction «directrice» qui lui est assignée.

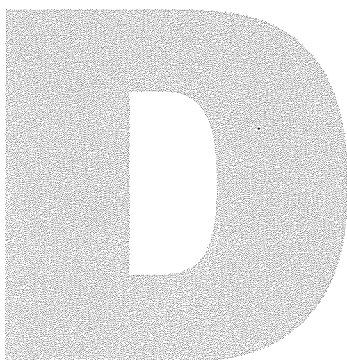
La «Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération» (publiée dans la série Bases pour l'aménagement du territoire de l'OFAT) mentionne les lois, études de base, conceptions, plans sectoriels et projets de la Confédération à prendre en considération pour la collaboration entre Confédération et canton.

Planification et coordination exigent une conception claire du développement spatial souhaité



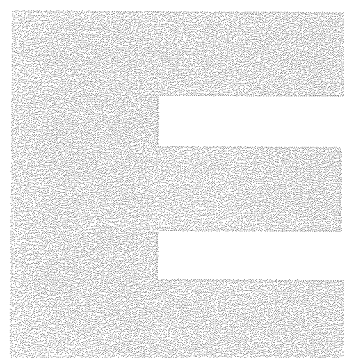


Le plan directeur concrétise les lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal en précisant les exigences relatives à la manière de coordonner les activités à incidence spatiale (cf. points 2.12 et 2.22–2.52).



Les éléments des lignes directrices qui jouent un rôle particulièrement déterminant pour le développement spatial sont repris dans le plan directeur en tant que principes directeurs; ils lient de ce fait les autorités et servent de cadre de référence pour l'accomplissement des activités à incidence spatiale.

Les principes directeurs découlent des lignes directrices de la future organisation du territoire



D 2 Contenu du plan directeur

D 2.1 Aspects généraux

D 2.11 Objet du plan directeur

Le plan directeur traite de questions d'importance cantonale ou supracommunale ou qui nécessitent une coordination importante. Relèvent ainsi du plan directeur:

- la nécessité de réorienter l'occupation du territoire en fonction du développement spatial souhaité;
- les conflits importants entre différents intérêts relatifs à l'utilisation du sol;
- les projets déployant des effets importants sur l'occupation du territoire, l'utilisation du sol ou l'environnement, ou nécessitant des efforts de coordination particuliers.

D 2.12 Contenu minimum du plan directeur

Le contenu du plan directeur est fonction des problèmes d'aménagement soulevés – notamment en ce qui concerne le développement de l'urbanisation, de l'espace rural et des infrastructures et les conséquences qui en découlent pour le paysage et l'environnement – ainsi que des objectifs poursuivis au niveau cantonal.

Le plan directeur précise les mesures à prendre par les autorités des différents niveaux en vue de réaliser le développement spatial souhaité du canton (cf. point 1.2), en définissant notamment:

- les modalités de mise en oeuvre des lignes directrices de l'organisation du territoire au niveau de l'ensemble du canton et des différentes régions;
- les exigences à respecter dans les domaines de l'urbanisation, de la nature et du paysage, des transports ainsi que de l'approvisionnement en eau et en énergie, de l'épuration des eaux et de la gestion des déchets et d'autres utilisations spatiales (cf. points 2.22–2.52);
- les principes d'aménagement dont il convient de tenir compte dans le cadre des plans d'affectation et des plans et projets relatifs à des constructions ou installations publiques ou d'intérêt public;
- les conditions à respecter dans le cadre de l'affectation du sol et de l'élaboration de projets concrets en vue de satisfaire aux exigences de la législation sur la protection de l'environnement.

E 2 Contenu du plan directeur

E 2.1 Aspects généraux

E 2.11 Objet du plan directeur

Le plan directeur contient des indications sur l'utilisation du sol et l'occupation du territoire souhaitées par le canton et ne traite en ce sens pas uniquement de projets isolés. Les critères présidant au choix des éléments à intégrer dans le plan directeur sont notamment:

- un besoin de coordination particulier entre différentes entités territoriales (p. ex. entre plusieurs communes ou entre le territoire cantonal et celui des régions proches des cantons ou pays voisins), entre divers domaines sectoriels (p. ex. l'urbanisation et les transports) ou entre différents échelons administratifs (p. ex. communes, canton/ cantons voisins et Confédération);
- des projets particulièrement contestés au niveau politique;
- des projets qui requièrent des surfaces importantes et/ou qui exercent une influence durable et irréversible sur l'utilisation du sol ou l'environnement.

Le plan directeur traite des principaux besoins de coordination

E 2.12 Contenu minimum du plan directeur

Le plan directeur concerne des domaines variés. Comme les cantons sont confrontés à des problèmes différents, le contenu du plan directeur peut varier d'un canton à l'autre. Il sera jugé approprié s'il règle les éléments déterminants pour le futur développement spatial du canton et coordonne en particulier les domaines de l'urbanisation, des transports et de l'environnement. La teneur du plan directeur étant fonction des problèmes spécifiques du canton, il n'est pas nécessaire – ce ne serait d'ailleurs pas possible – d'aborder tous les domaines sectoriels avec le même degré de détail. Dans des cas justifiés en raison de la situation cantonale, il est également possible de renoncer à traiter certains domaines sectoriels dans le plan directeur.

Le contenu minimal est le reflet des problèmes rencontrés par le canton en matière de gestion du territoire

La reprise des principaux éléments des lignes directrices de la future organisation du territoire (cf. point 1.2) dans le plan directeur permet de fixer l'orientation à suivre en vue d'atteindre le développement spatial souhaité; ce n'est que de cette manière que le plan directeur peut remplir les rôles de cadre d'orientation et d'instrument de coordination qui lui sont assignés.

Souvent, les plans directeurs existants ne prennent pas encore suffisamment en compte les impératifs de la protection de l'environnement. Ces lacunes s'expliquent en bonne partie par le fait que certaines études de base manquaient au moment de l'établissement du premier plan directeur. L'élaboration des études de base relatives aux différents domaines de l'environnement (p. ex. gestion des déchets, protection contre le bruit, protection de l'air) a entre-temps atteint un niveau qui permettra une meilleure prise en compte de ces tâches lors du prochain remaniement intégral des plans directeurs. Le mandat ne pourra cependant être accompli que dans la mesure où une collaboration ouverte s'engagera suffisamment tôt entre les services spécialisés, ce qui exige une définition précise des exigences relevant du droit de l'environnement.

Le plan directeur doit être davantage axé sur la prévention en matière de protection de l'environnement

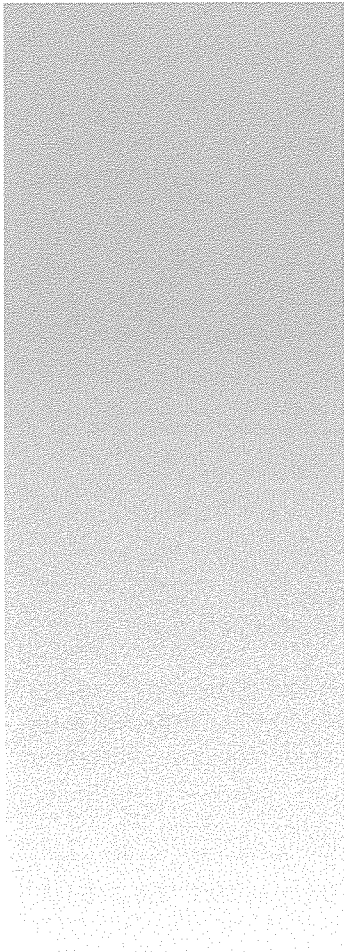
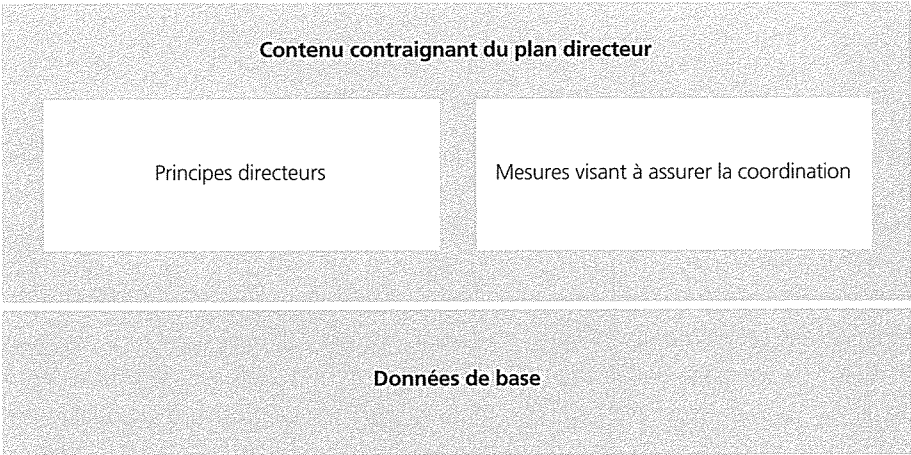


Fig. 3: Organisation du contenu du plan directeur

D 2.13 Structure du plan directeur

Les indications précitées constituent le contenu contraignant du plan directeur cantonal. Celui-ci se subdivise en principes directeurs (art. 8 let. a LAT) et en mesures visant à assurer la coordination (art. 8 let. b LAT; art. 5 al. 2 OAT).



nement pour les différentes étapes de la planification. Il faut donc fixer à temps et de façon détaillée les interfaces entre les différentes étapes précitées.

Le plan directeur satisfait aux exigences de la protection de l'environnement:

- s'il montre les effets de l'organisation spatiale souhaitée sur l'environnement et définit les mesures d'aménagement nécessaires à sa protection;
- si une collaboration s'instaure avec les instances cantonales spécialisées dans la protection de l'environnement dans le cadre de la planification directrice et
- si un cadre d'action a été défini pour les mesures qui restent à prendre.

E 2.13 Structure du plan directeur

Il est important d'opérer une distinction entre données de base et contenu contraignant du plan directeur afin, d'une part, de montrer la différence entre l'état actuel de la planification et le développement spatial souhaité et, d'autre part, de replacer les différents éléments du plan directeur dans leur contexte général. Les données de base ne constituent pas un chapitre à part du plan directeur: elles viennent s'ajouter aux autres éléments de ce plan afin de les rendre plus compréhensibles. Elles n'ont cependant aucune valeur contraignante¹⁵. Les données de base fournissent des indications sur les constructions et installations existantes et les plans et prescriptions en vigueur (voir à ce sujet les points 2.21, 2.31, 2.41 et 2.51). Elles ne figurent dans le plan directeur que dans la mesure nécessaire à sa bonne compréhension.

Le plan directeur comprend des indications dont la teneur est variée. Il peut s'agir:

- de conditions générales servant de guide et de cadre d'action quant à l'orientation à suivre,
- de directives à respecter dans le cadre des planifications sectorielles, des plans d'aménagement régional ainsi que des plans d'affectation,
- d'exigences posées à la réalisation de projets exerçant des effets considérables sur le territoire et l'environnement,
- de mesures d'aménagement concrètes préservant la marge d'appréciation des autorités subordonnées.

Dans l'ensemble, les conditions générales définissant l'orientation à suivre sont formulées sous forme de principes directeurs, alors que ce qui ressortit à la procédure et aux modalités spécifiques à respecter au cours des étapes ultérieures de la planification donne lieu à la formulation de mesures particulières visant à assurer la coordination.

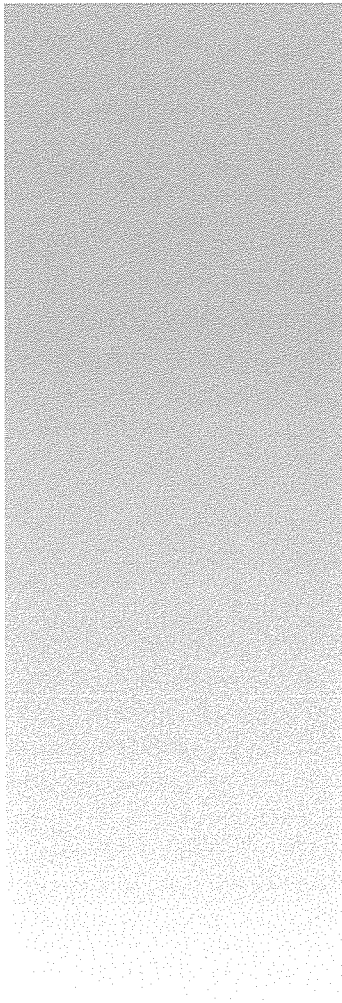
Les principes directeurs doivent guider le futur développement spatial et constituent un cadre de référence en vue de fixer les mesures visant à assurer la coordination. Si ces grandes orientations du développement font défaut dans le plan directeur, une coordination ciblée des projets à incidence spatiale est impossible.

Il faut établir une nette distinction entre données de base et contenu contraignant du plan directeur

Le plan directeur rassemble des indications de teneur variée

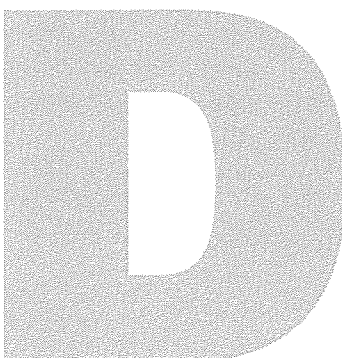
Il pose les jalons du développement spatial souhaité ...

15) Etude relative à la loi sur l'aménagement du territoire, N 16 relative à l'art. 8



Pour faciliter la compréhension du contenu contraignant, la carte et le texte du plan directeur montrent en outre les relations spatiales et fonctionnelles entre les conditions et mesures proposées et l'utilisation actuelle du sol (données de base)¹⁶.

Le plan directeur (carte et texte) et les documents y relatifs, en particulier le rapport explicatif, doivent être structurés en fonction des différents domaines relevant de l'aménagement du territoire.



¹⁶) Art. 6, al. 4, OAT

Les mesures visant à assurer la coordination définissent de façon plus précise la suite des procédures de planification et de coordination. Elles décrivent les tâches qu'il reste à entreprendre en précisant les étapes prévues, le calendrier et les procédures décisives et en indiquant l'état de la coordination ainsi que l'autorité responsable de la coordination et les autres instances concernées.

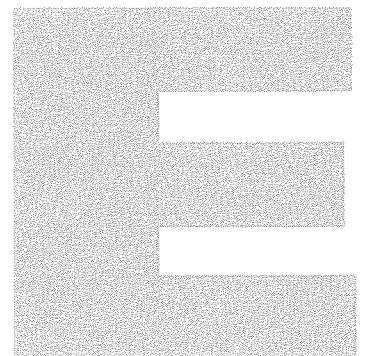
Les mesures visant à assurer la coordination peuvent se rapporter aussi bien à des activités sectorielles qu'à des projets concrets ou encore à des entités territoriales spécifiques (régions ou portions de territoire cantonal).

Ce guide, qui reprend l'ordre le plus fréquemment utilisé en aménagement du territoire, aborde successivement les domaines de l'urbanisation, de la nature et du paysage, des transports et finalement de l'approvisionnement, gestion des déchets et autres infrastructures importantes (cf. fig. 2 et chapitres 2.2 à 2.5).

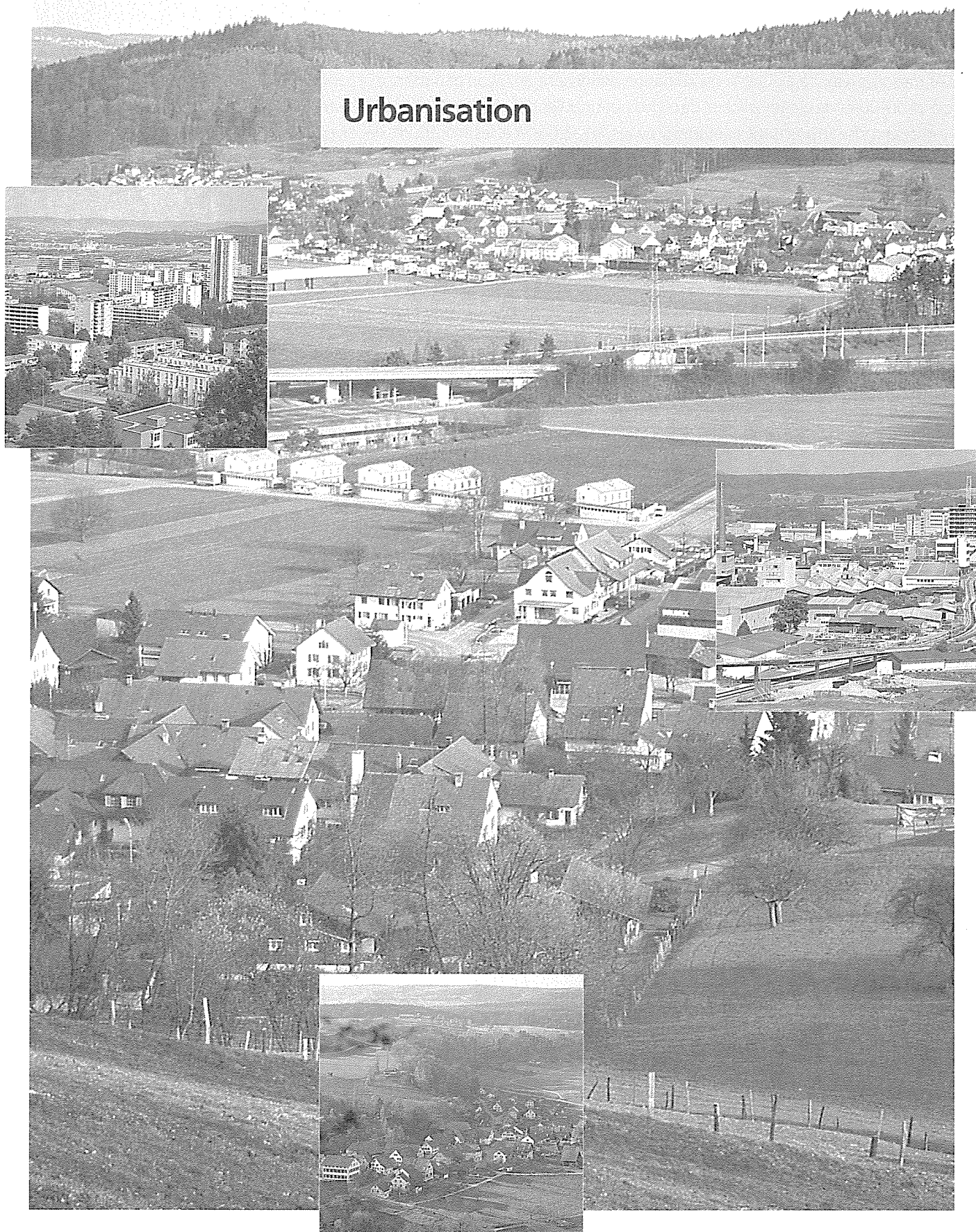
Les cantons sont libres de structurer comme ils l'entendent le contenu du plan directeur, en fonction des différents domaines sectoriels. Si un secteur d'activités (p. ex. le tourisme) joue un rôle particulièrement important pour un canton, celui-ci pourra très bien en faire un domaine sectoriel à part entière. L'essentiel est de traiter les domaines sectoriels prépondérants pour le canton, autrement dit ceux qui jouent un rôle déterminant pour le développement spatial souhaité.

... et règle la suite de la procédure de planification en précisant les mesures visant à assurer la coordination

Le contenu du plan directeur doit être ordonné en fonction des différents domaines sectoriels traités



Urbanisation



E 2.2 Urbanisation

Le domaine de l'urbanisation a trait aux questions suivantes:

Typologie et structure de l'urbanisation

La structure fédéraliste de notre Etat exige une décentralisation concentrée de l'urbanisation et de l'économie. A l'avenir, il est vrai, la majeure partie des activités économiques et culturelles auront pour cadre les grandes agglomérations urbaines. Mais pour que les activités sociales, économiques et culturelles puissent se poursuivre dans les régions périphériques, il est nécessaire d'intervenir sur le développement de l'urbanisation de manière à l'orienter. Aux besoins déjà cités s'ajoutent les défis que pose l'ouverture à l'Europe: le réseau de villes suisses doit parvenir à s'imposer dans le cadre de la concurrence à laquelle se livrent les villes européennes et doit devenir une composante du tissu urbain de l'Europe¹⁷. L'organisation et la structure de l'occupation du territoire doivent tenir compte des différents types d'urbanisation (grandes agglomérations, villes petites et moyennes, communes rurales) et de leur fonction (centre de services, station touristique, centre industriel et artisanal, etc.).

L'optimisation du modèle d'urbanisation existant à l'échelle de notre territoire et du tissu urbain issus de notre histoire constitue la réponse fédéraliste de notre pays à ces défis. Au lieu d'élargir sans cesse les cercles concentriques de croissance autour des grandes agglomérations, il faut desservir au mieux par les transports publics les villes moyennes et les petits centres bien situés afin qu'ils deviennent des pôles de croissance et qu'ils drainent de nouveaux investissements. L'encouragement de petits centres régionaux attractifs en région de montagne contribue à maintenir l'identité économique et culturelle de la population des régions périphériques et des petites communes. A cette fin, il y a lieu d'harmoniser les objectifs et les mesures prises dans le domaine des transports publics et privés entre les centres économiques et les régions situées à la périphérie. Les réseaux fonctionnels toujours plus imbriqués qui se tissent à grande échelle exigent également en matière de politique d'organisation du territoire une collaboration au-delà des frontières cantonales.

Besoins de surfaces et rénovation du milieu bâti

La séparation entre territoire à urbaniser et zone non constructible et l'utilisation mesurée du sol à des fins d'urbanisation appartiennent au mandat de base de l'aménagement du territoire. Il s'agit à cet égard de mettre un terme à l'actuelle extension du milieu bâti sur des territoires jusqu'ici dépourvus de constructions. Il faut en conséquence délimiter le milieu bâti, le rénover et le développer vers l'intérieur plutôt que vers l'extérieur. Cela exige de mieux combiner les fonctions du milieu bâti, d'activer les réserves d'utilisation existantes dans les zones largement construites, à la faveur d'une densification mesurée des constructions et des utilisations et, enfin, de

La structure d'urbanisation polycentrique nécessite une gestion

Il faut favoriser le développement décentralisé de l'urbanisation en reliant les transports publics des centres de grande, moyenne et petite envergure

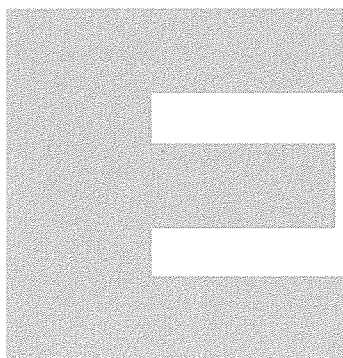
La délimitation, la rénovation et le développement vers l'intérieur du milieu bâti ...



17) Voir aussi Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, DFJP, Berne 1996

... doivent être soutenus par un équipement collectif adapté

Un développement urbain soigneusement planifié prévient les atteintes à l'environnement



réduire les zones à bâtir surdimensionnées là où elles ne sont pas encore construites. En milieu urbain et dans les grandes agglomérations, les zones industrielles et commerciales proches du centre présentent un potentiel intéressant de rénovation urbaine et de création de logements et de places de travail attrayants car bien situés ¹⁸.

Prise en compte des besoins pour les équipements collectifs

L'urbanisation et la rénovation du milieu bâti sont tributaires de constructions et d'installations publiques de qualité et adaptées aux besoins de la population. L'équipement collectif représente la pierre angulaire de la vie sociale, culturelle et économique des communes; c'est de lui que dépend dans une large mesure le développement de l'urbanisation. La collaboration et la coordination intercommunales et entre les différentes collectivités compétentes peuvent en outre réduire le fardeau financier des pouvoirs publics et contribuer à un développement ordonné de l'occupation du territoire.

Prévention dans la protection de l'environnement et qualité du milieu bâti

L'aménagement du territoire doit s'acquitter d'obligations importantes en ce qui concerne la création d'un milieu bâti adapté à l'habitat et produisant un minimum d'atteintes à l'environnement. La protection contre le bruit, la protection de l'air, du sol et des eaux souterraines représentent des composantes essentielles de la qualité du milieu bâti. Aussi les mesures concernant la structure de l'urbanisation (lesquelles influencent l'évolution de l'urbanisation et des transports), les constructions et installations publiques ainsi que l'infrastructure constituent-elles des décisions déterminantes pour la prévention des nuisances. La coordination de l'urbanisation et des transports est par conséquent cruciale pour une prévention efficace des nuisances environnementales et l'amélioration de la qualité de l'urbanisation. Elle s'articule autour des éléments suivants: les structures de l'urbanisation desservies par les transports publics ou qui peuvent l'être, la densification du milieu bâti aux nœuds de transports publics facilement accessibles, une concentration adéquate du trafic automobile, d'une part, et une modération de la circulation dans les zones habitées, d'autre part, liées à une conception appropriée des places de stationnement, des chemins pour piétons et des voies cyclables, l'équipement des zones industrielles et artisanales au moyen de voies de raccordement et l'encouragement de la mixité des affectations (cf. aussi chapitre 2.4).

La qualité de l'urbanisation, et en particulier de l'habitat, dépend des constructions, des routes, des places et des espaces verts ainsi que de la présence d'équipements sûrs, attrayants et respectueux de l'environnement. Les mesures d'organisation du territoire et celles relevant de la construction doivent accorder une attention particulière à ces éléments d'urbanisme.

18) Voir à ce sujet Häberli Rudolf et al., L'affaire sol; Genève 1991, p. 50 ss

La protection des sites et la préservation des constructions et des installations évocatrices du passé ou de grande valeur architecturale servent à conserver l'héritage culturel et contribuent largement à la qualité de l'urbanisation.

La protection des sites bâtis est une composante de la qualité de l'urbanisation

Economie

Dans un contexte où l'économie est exposée à une forte concurrence, il est nécessaire de maintenir et de créer des sites d'implantation de postes de travail compétitifs. Une décentralisation équilibrée et une mixité adéquate dans les sites destinés aux activités économiques sont indispensables. La mise sur pied d'infrastructures efficaces et favorables aux entreprises fait aussi partie des bonnes conditions générales à instaurer pour répondre aux besoins des milieux économiques (notamment des centres régionaux de formation et de perfectionnement).

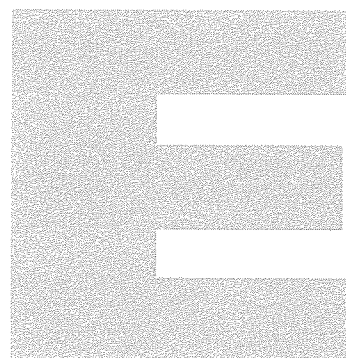
L'économie doit pouvoir disposer de sites d'implantation compétitifs pour les postes de travail

Pour pouvoir tirer pleinement parti des potentialités économiques, il faut soutenir l'émergence de pôles de développement dans des sites appropriés, en particulier à proximité des noeuds de transports publics (mise à profit des sites bien desservis par les transports publics et donc très accessibles) et, si possible, utiliser pleinement les potentiels d'utilisation existants. De plus, il faut concentrer dans des sites bien desservis par les transports (raccordement ferroviaire) les futurs besoins d'espace pour les entreprises industrielles, artisanales et de services occupant de vastes étendues de terrains et employant beaucoup de main-d'oeuvre.

Tourisme et détente

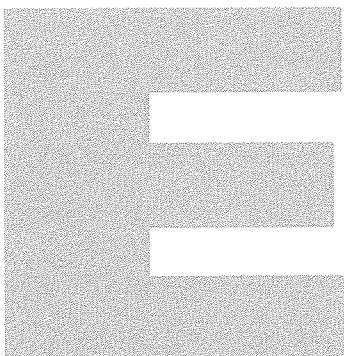
La hausse marquée du nombre des lits et l'extension des infrastructures touristiques dans les régions et les stations touristiques ont porté atteinte aux sites et à leur qualité urbanistique. Elles ont parfois occasionné des nuisances sonores et une pollution de l'air considérables. La qualité des sites de détente a donc chuté tant pour les autochtones que pour les hôtes de passage. Or la tranquillité, un air sain et des sites et un paysage intacts font partie des éléments fondamentaux d'un tourisme économiquement fort. Il faut donc ralentir la croissance quantitative actuelle en mobilisant les moyens de l'aménagement du territoire, par exemple en réduisant les zones à bâtir non encore construites et en prenant, au niveau régional ou cantonal, des dispositions quant à la construction des résidences secondaires, sans oublier de favoriser la qualité de l'urbanisation. L'extension des équipements touristiques supracommunaux comme les terrains de sport, de golf, de camping, etc. doit être coordonnée au niveau régional et harmonisée avec la conception des transports (cf. chapitres 2.3 et 2.4).

Le calme, des sites et des paysages intacts, un air pur et une offre d'infrastructures adéquates sont les meilleurs atouts d'un tourisme fort



Les principales bases relatives au domaine de l'urbanisation sont les suivantes:

Aménagement du territoire	LAT, OAT Rapport sur l'aménagement du territoire Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse
Politique régionale	LIM Programmes de développement régional
Protection de l'environnement	LPE, OEIE, OPB, OPair Cadastres de bruit des installations ferroviaires, des aérodromes civils et des installations de défense nationale
Protection de la nature et du paysage	LPN, OPN Inventaire ISOS
Chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre	LCPR, OCPR



D 2.21 Données de base

En matière d'urbanisation, la carte et le texte du plan directeur fournissent pour le moins, en tant que données de base, des indications sur:

- les zones à bâtir,
- les sites construits protégés d'importance nationale et cantonale/régionale,
- les zones d'affectation délimitées au vertu de l'art. 23 OAT ainsi que les sites comportant des constructions et installations dignes d'être maintenues délimités dans les plans d'affectation, au sens de l'art. 24, al. 2 OAT.

D 2.22 Contenu contraignant

Le plan directeur définit en tant que principes d'aménagement¹⁹:

- les pôles de développement à favoriser au niveau cantonal et régional et les besoins en zones à bâtir devant servir de base à l'établissement des plans d'affectation;
- les critères en vertu desquels doivent être assurées la répartition judicieuse des lieux d'habitation et des lieux de travail ainsi que l'implantation adéquate des constructions et installations publiques ou d'intérêt public;
- les principes relatifs à l'utilisation et à l'aménagement du milieu bâti existant, à l'intégration des sites construits dans le paysage et à la protection du patrimoine;
- les conditions relatives à l'implantation de constructions ou installations en milieu rural, les principes de localisation et de délimitation des petites entités urbanisées au sens de l'art. 23 OAT, les territoires à habitat traditionnellement dispersé dans lesquels l'habitat permanent doit être renforcé au sens de l'art. 24, al. 1 OAT et les critères permettant de juger si les paysages et les constructions et installations sont dignes de protection au sens de l'art. 24, al. 2 et 3 OAT;
- les conditions posées au développement du logement (hôtellerie et résidences secondaires) et des infrastructures dans les régions et localités touristiques;

19) Art. 8, let. a, LAT

E 2.21 Données de base

Les zones à bâtir homologuées qui figurent en tant que données de base dans le plan directeur devraient si possible être généralisées et différenciées par grands types de zones (p. ex. zones centres et zones d'implantation de places de travail importantes au plan régional/cantonal). La représentation visuelle des zones à bâtir permet de mieux se rendre compte de la répartition de la population et des places de travail, des écarts par rapport au développement spatial souhaité ainsi que des conflits d'utilisation en présence. Il conviendra également de préciser, sur la base de données statistiques, la dimension des zones à bâtir en fonction de l'état de la construction et de l'aptitude à la construction, les réserves d'utilisation potentielles et les besoins estimés en terrains à bâtir.

La représentation des sites construits d'importance nationale et cantonale/régionale doit permettre de distinguer les mesures de protection en vigueur de celles qu'il reste à prendre.

Le cas échéant, les zones ou sites déjà délimités en vertu des art. 23 et 24 OAT seront mentionnés afin de montrer la marge de manoeuvre qui subsiste en ce qui concerne la législation sur les constructions hors des zones à bâtir.

Il faut représenter:
les zones à bâtir

les sites construits d'importance nationale et cantonale/
régionale

les zones et sites délimités en
vertu des art. 23 et 24 OAT

E 2.22 Aspects à prendre en considération en vue de définir le contenu contraignant

Compte tenu de la situation actuelle et du développement spatial souhaité, le dossier du plan directeur renseigne sur:

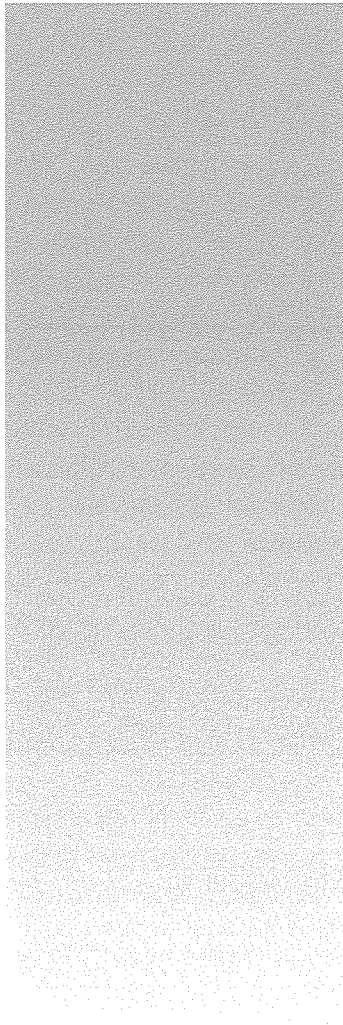
- la structure d'urbanisation souhaitée et les tendances qui se dessinent dans le domaine du développement urbain; en font partie les réflexions sur la manière de contrer les tendances indésirables, sur les besoins de l'économie, sur la coordination nécessaire avec les cantons voisins, sur les conséquences du développement souhaité de l'urbanisation au niveau des terrains à bâtir, des transports et des autres infrastructures;
- les zones à bâtir existantes, l'état de la construction et les réserves d'utilisation dans les zones déjà largement bâties (possibilités de densification, surfaces nécessaires); les réglementations existantes en matière d'hébergement dans les régions ou les stations touristiques et les besoins en terrains à bâtir ainsi que les principes régissant le développement des structures d'accueil. Dans ce contexte, le plan directeur s'exprime également sur l'état actuel de l'équipement et les mesures nécessaires dans ce domaine, ainsi que sur les répercussions de l'extension des surfaces urbanisées (p. ex. conflits d'utilisation, perte de surfaces agricoles, imperméabilisation du sol, intégration dans l'espace environnant);
- la situation, l'accessibilité et le taux d'occupation des installations existantes servant à la formation, à la culture, au sport, à la détente, à la santé et aux affaires sociales ainsi qu'à l'approvisionnement en eau et en énergie, dans la mesure où il s'agit de constructions et d'installations dont l'importance dépasse le cadre communal; le plan

Il faut considérer:

le développement souhaité de
l'urbanisation et la tendance
observée

les besoins prévisibles de ter-
rains et la vue d'ensemble des
zones à bâtir

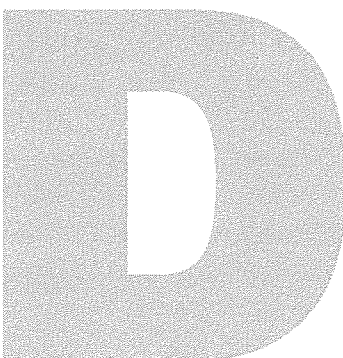
l'état des constructions et ins-
tallations publiques et les be-
soins dans ce domaine



- les conditions à respecter en vue de tenir compte au mieux des exigences de la protection de l'environnement lors de l'établissement de plans et projets relatifs à des constructions ou installations.

Le plan directeur indique en tant que mesures visant à assurer la coordination²⁰:

- les exigences à respecter en vue de garantir la conformité des plans d'affectation avec le développement souhaité de l'urbanisation au niveau cantonal: il y a lieu de montrer à cet égard les conditions à satisfaire dans le cadre de la révision des plans d'affectation; cela concerne en particulier l'étendue des zones à bâtir et les mesures visant à densifier le milieu bâti et à y garantir une certaine diversité des affectations;
- les exigences à respecter en vue de garantir une contribution optimale des constructions et installations publiques et d'intérêt public au développement souhaité de l'urbanisation;
- les mesures d'aménagement à prévoir en vue de réduire les nuisances sonores et les atteintes à l'air, aux eaux et au sol et de protéger les zones habitées des risques techniques; en font également partie les exigences posées à l'exploitation des réseaux de transports et d'approvisionnement et d'autres constructions ou installations publiques;
- les dispositions à prendre en vue d'assurer la protection des sites construits ainsi que des bâtiments ou monuments dignes de protection.



20) Art. 8, let. b, LAT

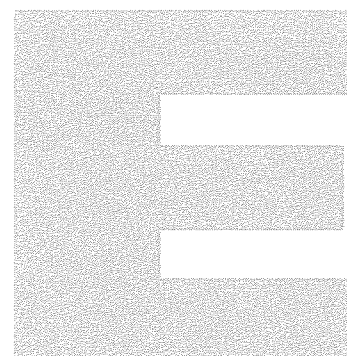
directeur signale de plus le besoin (théorique) en constructions et installations supplémentaires, la répartition territoriale souhaitée ainsi que les emplacements les plus appropriés pour l'implantation des grands centres d'approvisionnement en biens de consommation;

- les dispositions prises et à prendre pour la protection des principaux sites bâtis, ainsi que des constructions, installations ou objets du patrimoine culturel dignes d'être maintenus et situés en dehors du milieu bâti;
- l'exposition au bruit et les atteintes à l'air, aux eaux et au sol, existantes ou à prévoir, ainsi que les autres immissions et risques techniques identifiables et le besoin de protection et d'assainissement.

Les interdépendances entre l'urbanisation, les transports et l'environnement feront l'objet d'une attention particulière.

les dispositions relatives à la protection des sites bâtis

les atteintes à l'environnement existantes ou à prévoir



Nature et paysage



E 2.3 Nature et paysage

Le domaine de la nature et du paysage a trait aux questions suivantes:

Types de paysage et structure du paysage

Le paysage remplit plusieurs fonctions: il constitue la base naturelle de la vie (sol, relief, eau, air, aspect caractéristique du paysage), la base de production de l'agriculture et de la sylviculture tout en étant aussi un milieu naturel pour les animaux et les plantes, un espace pour la pratique du sport, la détente et le tourisme ainsi qu'un livre ouvert sur notre patrimoine culturel. Mais les données naturelles, les caractéristiques du paysage (paysage naturel, paysage agricole traditionnel du Plateau, du Jura, des Préalpes et des Alpes, paysage urbain) ainsi que la structure du paysage sont aussi des éléments importants de l'organisation du territoire en relation avec l'urbanisation. L'aspect multifonctionnel du paysage doit être préservé; les mesures de compensation écologique prises dans les régions d'agriculture intensive, ainsi que dans le milieu bâti, y contribuent.

Il faut conserver le rôle multifonctionnel de l'espace rural ...

Agriculture

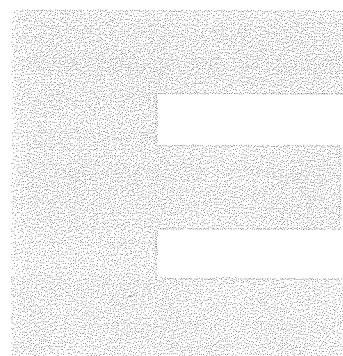
L'aménagement du territoire doit contribuer à garantir la base d'approvisionnement du pays dans sa dimension spatiale. Dans ce but, il y a lieu de conserver suffisamment de bonnes terres cultivables pour l'agriculture. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA)²¹ fixe la surface totale minimale d'assolement qui doit être garantie par les cantons, grâce à la mise en oeuvre d'instruments d'aménagement du territoire. Les mesures prises dans ce cadre doivent veiller à préserver durablement l'agriculture de la pression exercée par l'urbanisation.

... et préserver les bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement

Forêt

L'obligation de conserver la forêt découle de la loi sur les forêts²². Cet écosystème est d'une grande importance pour l'aménagement du territoire. C'est un milieu naturel abritant plantes et animaux. Il protège les agglomérations et les équipements d'infrastructure des dangers naturels et permet la détente dans un cadre naturel. La forêt est aussi productrice de bois et contribue dans une large mesure à la conservation des bases naturelles de la vie. La garantie des fonctions sylvicoles, la protection contre les dangers naturels et la protection de la nature dans la forêt peuvent être notablement renforcées moyennant certaines mesures d'aménagement du territoire.

Aménagement du territoire et conservation de la forêt



21) Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) du 8 avril 1992

22) Loi fédérale sur les forêts (LFo) du 4 octobre 1991 (RS 921.0)

Protéger, reconstituer et relier entre eux les biotopes et conserver les paysages cultivés

Protection de la nature et du paysage

Les tâches d'aménagement du territoire dans le domaine de la protection de la nature et du paysage sont des plus diverses. Il s'agit à cet égard aussi bien de protéger, de soigner et de reconstituer des milieux proches de l'état naturel pour les animaux et les plantes que de conserver en l'état et d'entretenir l'aspect caractéristique des paysages proches de l'état naturel et des paysages ruraux traditionnels. De nos jours, il n'y a cependant plus guère que les régions de haute montagne qui offrent de vastes paysages proches de l'état naturel; dans les zones urbanisées, les milieux naturels abritant des populations animales et végétales ont diminué et sont souvent menacés de disparition totale quand ils n'ont pas déjà disparu. En maints endroits, ces biotopes sont réduits à des îlots épars²³. La conservation et la reconstitution des paysages ruraux traditionnels et proches de l'état naturel ne sont possibles qu'avec l'appui d'un mode d'exploitation agricole respectueux de l'environnement et la mise en réseaux des biotopes de la faune et de la flore particulièrement dignes d'être conservés. S'agissant du domaine alpin, spécialement sensible du point de vue écologique, il importe de réduire au minimum les atteintes à l'environnement, notamment celles qui sont dues au trafic motorisé privé et au tourisme.

Il faut tenir compte des dangers naturels existants et potentiels

Dangers naturels

Les dangers naturels jouent un rôle déterminant s'agissant de définir les possibilités d'utilisation du territoire. Les transformations de l'espace induites par la civilisation peuvent également engendrer des risques: l'imperméabilisation croissante du sol et des endiguements inadéquats sont susceptibles d'entraîner des phénomènes d'érosion et des inondations; quant à la pollution, elle porte atteinte à la vitalité des forêts, à la qualité des sols, etc. Les risques liés aux dangers naturels influencent le choix des sites d'implantation, l'aménagement des localités et la conception des infrastructures de transport, surtout en région de montagne et dans les vallées du Plateau. Des modifications climatiques à l'échelle de la planète pourront changer les données de la protection contre les dangers naturels. Il convient d'étudier les effets des scénarios de changements climatiques sur le paysage, le milieu bâti et les infrastructures dans le cadre d'analyses régionales des risques et de tenir compte au mieux de ces résultats.

Les installations et constructions touristiques doivent respecter les territoires dignes de protection et s'intégrer dans le paysage

Tourisme et détente

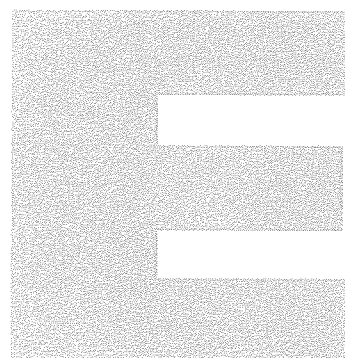
Les infrastructures touristiques, comme les installations de transport touristiques, les terrains de golf et de camping, etc., ont souvent, vu le trafic qu'ils occasionnent, des effets directs ou indirects sur l'équilibre naturel, l'aspect caractéristique du paysage, la flore et la faune. L'impact de tels équipements peut être réduit, d'une part, si on les implante dans des sites appropriés et moins sensibles du point de vue paysager et écologique et, d'autre part, si on les aménage correctement. Sur le plan régional, il faut

23) Cf. OFAT, OFEFP; Le paysage sous pression, Berne 1991 et 1994 et OFEFP, Rapport 1993 sur l'état de l'environnement, Berne 1994

viser à un équilibre entre les sites de détente équipés de manière intensive et les espaces utilisés de manière extensive.

Les principales bases relatives à ce domaine de la nature et du paysage sont les suivantes:

Aménagement du territoire	LAT, OAT Rapport sur l'aménagement du territoire Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse
Protection de la nature et du paysage	LPN, OPN Inventaire IFP Inventaire IVS (en cours d'élaboration) Inventaire des biotopes en vertu de l'art. 18a LPN Inventaire des sites marécageux Inventaire fédéral des districts francs fédéraux Conception du paysage suisse, CPS (en cours d'élaboration)
Forêt (sylviculture)	LFo, OFo Constataion de nature forestière, plans directeurs forestiers
Dangers naturels	LFo, OFo Cadastre des dangers, protection contre les crues
Chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre	LCPR, OCPR
Agriculture	LAgr Plan sectoriel des surfaces d'assolement



D 2.31 Données de base

En matière de nature et paysage, la carte et le texte du plan directeur fournissent pour le moins, en tant que données de base, des indications sur:

- les zones agricoles, en particulier les surfaces d'assolement en vertu de l'art. 19 OAT;
- les zones protégées d'importance internationale, nationale, cantonale et régionale ou, là où de telles zones n'ont pas encore été délimitées, les paysages et sites recensés dans les inventaires fédéraux;
- les principales zones affectées au délassement et aux loisirs (zones réservées à la pratique du ski, terrains de golf, etc.).

D 2.32 Contenu contraignant

Le plan directeur définit en tant que principes d'aménagement²⁴:

- les options de développement propres à chaque type de paysages, en fonction des aptitudes et des potentialités naturelles ainsi que des lignes directrices de l'organisation du territoire cantonal;
- les principes applicables pour l'aménagement de l'espace rural. Il s'agit notamment de garantir le rôle multifonctionnel de la zone agricole, l'implantation optimale des constructions et installations dans le paysage et l'entretien des sites naturels et des paysages ruraux traditionnels;
- les objectifs à atteindre et les conditions à respecter concernant le développement du tourisme et des loisirs dans l'espace rural.

Le plan directeur indique en tant que mesures visant à assurer la coordination²⁵:

- les exigences à remplir au niveau des plans d'affectation en vue de préserver les surfaces agricoles ainsi que les conditions posées à la mise en oeuvre d'autres instruments d'aménagement touchant l'espace rural (p. ex. améliorations foncières);

²⁴) Art. 8, let. a, LAT

E 2.31 Données de base

Il convient d'indiquer les surfaces affectées à la zone agricole et notamment les surfaces d'assolement. Il sera ainsi possible d'estimer si l'agriculture dispose de suffisamment de bonnes terres cultivables ou si des mesures sont encore nécessaires à ce sujet.

Il faut représenter:
les zones agricoles

Les zones protégées sur la base d'accords internationaux ou qui sont reconnues comme d'importance nationale et régionale sont essentielles au maintien des bases naturelles de la vie. Le plan directeur indiquera à leur propos l'état de protection effectif et les mesures déjà prises de manière à faire ressortir la nécessité d'adopter d'autres mesures de protection.

les zones et les territoires protégés

Les territoires et installations destinés au délassement et aux loisirs seront mentionnées dans le plan directeur dans la mesure où leur importance dépasse le cadre communal.

les principales zones et installations destinées aux loisirs

Le texte du plan directeur, s'appuyant au besoin sur des cartes d'ensemble, renseigne en outre sur:

l'aptitude, la fonction et la sensibilité des paysages

- l'aptitude naturelle et les potentialités d'utilisation de l'ensemble du milieu non bâti;
- l'état, la sensibilité, les fonctions écologiques et les nécessités de protection des biotopes et des sites paysagers;
- l'état, les fonctions et les nécessités de protection des forêts.

E 2.32 Aspects à prendre en considération en vue de définir le contenu contraignant

L'espace rural doit être considéré dans sa globalité. Il s'agit de mettre en évidence les différentes utilisations qu'on entend en faire ainsi que les conflits et synergies qui en résultent. Les nouvelles options de développement de cet espace doivent tenir compte des aptitudes naturelles et des nécessités de protection de chaque type de paysage.

Il faut considérer l'espace rural dans sa globalité

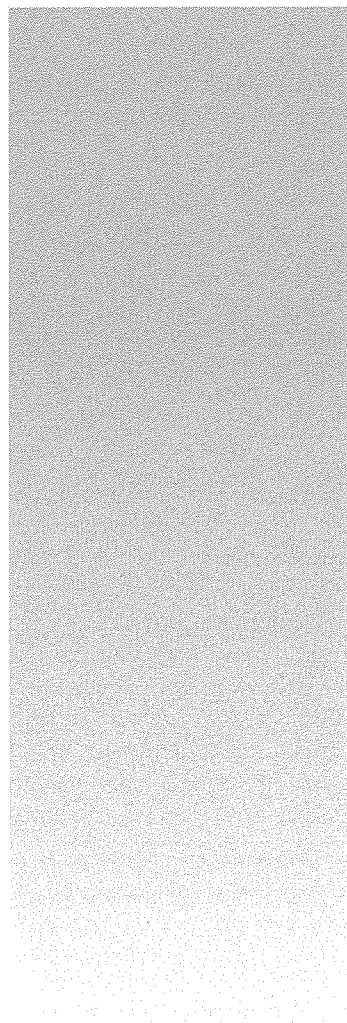
Compte tenu de la situation actuelle et du développement spatial souhaité, le dossier du plan directeur renseigne sur:

Il faut considérer:

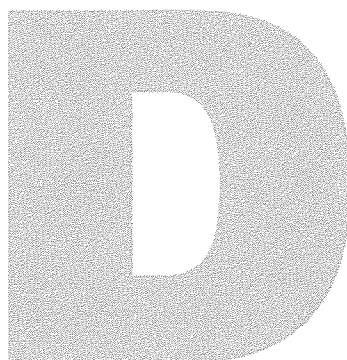
- le genre et l'ampleur des utilisations prévues en milieu non bâti et les effets qui en résultent (coordination avec les éléments du plan directeur figurant sous chapitres 2.2 Urbanisation, 2.4 Transports et 2.5 Approvisionnement, gestion des déchets, autres infrastructures importantes);
- les dispositions visant à maintenir les fonctions écologiques ainsi que celles destinées à protéger les principaux biotopes et paysages menacés;
- les dispositions destinées à préserver les fonctions et les différentes utilisations de la forêt;
- les dispositions visant à la protection contre les dangers naturels existants et potentiels à prendre en compte dans le cadre des plans d'affectation ou lors de la recherche de sites d'implantation;

les besoins à satisfaire hors du milieu bâti

l'état du paysage



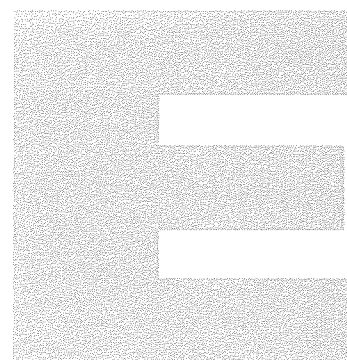
- les dispositions à prendre au niveau cantonal et communal en vue de préserver les biotopes pour la faune et la flore menacées et les sites paysagers d'importance majeure;
- les dispositions nécessaires en vue de reconstituer des sites paysagers ayant subi des atteintes graves (remises en état et revitalisations);
- les dispositions à prendre en vue de préserver la forêt et ses diverses fonctions notamment lorsqu'elle est sollicitée pour l'accomplissement de tâches d'intérêt public (en particulier pour des ouvrages et installations servant aux transports, à l'approvisionnement en eau et en énergie et à l'évacuation des déchets et des eaux usées);
- les dispositions nécessaires pour prévenir les dangers naturels (p. ex. restrictions d'utilisation) et d'éventuels sinistres ou dégâts (p. ex. ouvrages de protection);
- les mesures visant à maintenir les surfaces destinées à la détente et à intégrer dans le paysage les installations servant aux loisirs;
- les mesures à prévoir en vue de supprimer les nuisances existantes dans l'espace naturel et l'espace rural et d'assurer une protection contre les risques techniques hors du milieu bâti; les mesures visant à restreindre l'utilisation du réseau de transports et à mieux organiser le trafic entrent également dans cette catégorie.



25) Art. 8, let. b, LAT

- les dispositions destinées à garantir le rôle multifonctionnel du paysage; celles-ci fourniront des indications sur la conservation du paysage (p. ex. restrictions d'utilisation) et la préservation de biotopes, sur la reconstitution d'écosystèmes fonctionnels (p. ex. en procédant à une compensation écologique à l'intérieur et à l'extérieur du milieu bâti ou en reliant les biotopes entre eux) ainsi que sur la protection contre les dangers naturels (p. ex. les mesures visant à conserver les forêts).

la nécessité de garantir le rôle multifonctionnel de l'espace rural



Transports



E 2.4 Transports

Le domaine des transports traite des questions suivantes:

Orientation et maîtrise des besoins futurs en matière de transports

Les transports et l'urbanisation se conditionnent et s'influencent réciproquement. Une répartition rationnelle des zones réservées à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (mixité des utilisations) ainsi que des sites d'implantation des constructions et installations publiques (approvisionnement en eau et en énergie, sport, santé, détente et formation) sont indispensables pour réduire la mobilité forcée et permettre la mise en place d'infrastructures de transport public et privé adéquates et peu dévoreuses de sol. Il y a lieu d'étendre le réseau des chemins pour piétons et des voies cyclables ainsi que d'encourager de façon appropriée le recours aux transports publics. La densification du milieu bâti doit être encouragée au voisinage des noeuds de transports publics ou le long des axes bien desservis par les transports publics. Dans les zones d'habitat dispersé, il s'agit surtout de favoriser le passage du transport individuel aux transports publics.

Les transports accaparent de grandes surfaces, sont à l'origine de nuisances sonores et portent atteinte à la qualité de l'air. Par des mesures d'incitation ou de limitation, il s'agit de déplacer et de canaliser le trafic pour réduire ces atteintes. L'élaboration d'une conception des transports (infrastructures et exploitation) englobant tous les modes de transport et coordonnée avec les lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal servira de base à des mesures concrètes.

Une planification urbaine adaptée réduit les besoins en matière de transports

Il faut réduire les effets négatifs induits par le trafic

Réseau routier

De nouvelles infrastructures routières importantes ne sont guère à l'ordre du jour si l'on excepte les tronçons qu'il reste à construire pour terminer le réseau des routes nationales. Il subsiste néanmoins d'importants besoins en vue de supprimer les points faibles du réseau: aménagements servant à la protection contre les dangers naturels, assainissement des tronçons dangereux, extension des voies cyclables et mesures visant à réduire les atteintes actuelles à l'environnement. A l'avenir, ce sont l'entretien et la rénovation des installations existantes qui revêtiront un caractère prioritaire et dont il faudra davantage tenir compte.

A l'avenir, l'entretien et l'assainissement joueront un plus grand rôle que la construction de nouvelles dessertes routières

Réseau ferroviaire

Le volume de trafic toujours plus dense doit être déplacé vers le rail partout où cela s'avère possible et judicieux. En plus des mesures relevant de la construction, des améliorations à cet égard sont nécessaires sur le plan de l'organisation. Pour rendre plus attrayant un transfert vers le rail, une coordination doit intervenir en termes d'exploitation entre les différents modes de transports publics (chemins de fer, bus, tramway/trafic à longue distance, trafic régional et local). De plus, la liaison entre le réseau ferroviaire et le réseau routier en milieu rural nécessite la création de possibilités

Le trafic doit autant que possible être transféré vers le rail

Il faut coordonner les installations servant au trafic aérien notamment avec l'urbanisation

de stationnement aux noeuds de transbordement. Il faut en outre desservir les zones industrielles de façon optimale, par le rail, pour faciliter le trafic marchandises.

Trafic aérien

A l'avenir, le trafic aérien continuera d'utiliser avant tout les infrastructures existantes. Des adaptations (suppression ou extension) seront nécessaires dans certains cantons, en particulier en matière d'héliports. En maints endroits, la coordination spatiale entre les aéroports et champs d'aviation existants et les autres utilisations spatiales (en particulier l'urbanisation) doit encore être améliorée. A ce propos, les couloirs suivis lors des procédures d'approche et de décollage ainsi que le nombre de mouvements des appareils revêtent une importance capitale dans l'optique de l'aménagement et du développement urbain des secteurs concernés.

Il y a lieu de coordonner la navigation avec la protection de la nature

Navigation

La navigation de petite batellerie et les autres sports aquatiques entrent souvent en conflit avec les exigences que pose la protection de la nature. Ces conflits résultent le plus souvent de l'utilisation accrue des secteurs riverains d'une grande richesse écologique. La suppression de tels conflits passe par une ségrégation claire des utilisations.

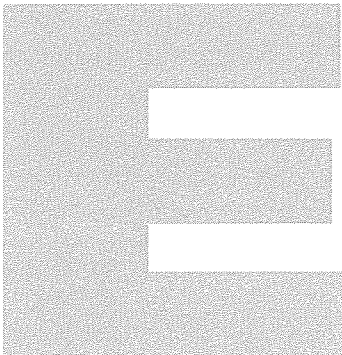
Il faut empêcher les effets négatifs du trafic lié aux loisirs

Trafic lié aux loisirs et au tourisme

A l'avenir le trafic lié aux loisirs et au tourisme prendra de l'importance, ce qui devrait accroître les nuisances pour les autochtones et les hôtes des sites touristiques. L'aménagement du territoire doit contribuer à réduire les effets négatifs du trafic touristique en adaptant l'offre à la demande existante et en localisant de façon adéquate les équipements et installations de loisirs. Il doit de plus mettre en oeuvre des mesures de réduction du trafic et encourager l'utilisation des transports publics dans les sites touristiques.

Les principales bases relatives au domaine des transports sont les suivantes:

Aménagement du territoire	LAT, OAT Rapport sur l'aménagement du territoire Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse
Protection de l'environnement	LPE, OEIE, OPB, OPair
Protection de la nature et du paysage	LPN, OPN Inventaire ISOS Inventaire IFP Inventaire des sites marécageux Inventaire IVS (en cours d'élaboration) Inventaires des biotopes en vertu de l'art. 18a LPN



Trafic ferroviaire

AF concernant le projet RAIL 2000
Plan sectoriel des infrastructures de transport;
partie transports ferroviaires comprenant
notamment

- Plan sectoriel AlpTransit
(existant; adaptations en cours)
- Plan sectoriel Rail 2000 (projet)
- Plan sectoriel des équipements des ETC (projet)
- Plan sectoriel des terminaux du trafic combiné
(projet)

Trafic routier

Cadastre de bruit des installations ferroviaires

AF sur le réseau des routes nationales

Ordonnance sur les routes principales/annexe 1

Aviation civile

Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique, PSIA
(en cours d'élaboration)

Navigation

Cadastre de bruit des aéroports civils

Plan sectoriel des voies navigables (en suspens)

D 2.41 Données de base

En matière de transports, la carte et le texte du plan directeur fournissent pour le moins, en tant que données de base, des indications sur:

- les principaux réseaux ferroviaire et routier et leurs installations annexes dont l'importance dépasse le niveau local;
- les autres installations de transport existantes d'une superficie importante ou ayant des effets sensibles sur le milieu naturel ou pour la population (par exemple navigation aérienne, lacustre ou fluviale), ainsi que
- le type et l'offre de transports publics.

D 2.42 Contenu contraignant

Le plan directeur définit en tant que principes d'aménagement²⁶:

- les conditions générales découlant de la conception globale des transports, compte tenu des besoins en la matière et du développement souhaité de l'organisation du territoire;
- les principes et critères déterminants pour la planification, la réalisation et l'exploitation des infrastructures de transports;
- les principes relatifs à la desserte par les transports publics des zones urbanisées et des installations publiques (densité du réseau et des arrêts, organisation des transports dans les régions urbaines, exigences minimales à remplir en vue d'assurer une desserte de base suffisante dans les régions rurales);
- les conditions à respecter en vue de tenir compte au mieux des exigences de la protection de l'environnement lors de l'établissement de plans et projets relatifs à des infrastructures de transport.

Le plan directeur indique en tant que mesures visant à assurer la coordination²⁷:

- les exigences particulières posées à l'extension ou la réduction des réseaux de transports ainsi qu'aux modifications de leur exploitation compte tenu des intérêts touchés;
- les exigences relatives à l'intégration dans le paysage des infrastructures de transport (intégration dans le milieu bâti et non bâti, coordination avec les exigences de la protection de la nature, du paysage, des eaux et de l'environnement);
- les autres mesures d'aménagement nécessaires pour assurer la compatibilité des infrastructures existantes ou projetées avec l'organisation souhaitée du territoire.

26) Art. 8, let. a, LAT

27) Art. 8, let. b, LAT

E 2.41 Données de base

Les réseaux ferroviaire et routier existants figurent sur les cartes topographiques qui servent généralement de support à la carte du plan directeur. Etant donné la densité des informations représentées, ils ne ressortent cependant pas suffisamment clairement. Aussi convient-il de reporter ces réseaux en tant que données de base dans la couche cartographique ad hoc (voir figure 9 sous chiffre 3.21).

Les chemins agricoles et forestiers, les chemins de randonnée pédestre et les voies cyclables ainsi que les installations annexes d'une certaine importance (comme les places de stationnement) ne doivent être représentés que dans la mesure où cela est utile à la bonne compréhension des éléments contenus dans le plan directeur. Il est préférable de représenter les réseaux de chemins existants et projetés dans des cartes d'ensemble. Cette remarque s'applique également aux réseaux et conceptions de l'offre de transports publics.

Il faut représenter:

les réseaux ferroviaire et routier ainsi que les autres installations de transport importantes

... et les autres réseaux de chemins sur des cartes d'ensemble

E 2.42 Aspects à prendre en considération en vue de définir le contenu contraignant

Le plan directeur doit prêter une attention particulière aux interdépendances entre le développement des transports, celui du milieu bâti et l'environnement. Il doit définir des stratégies appropriées montrant comment s'opposer aux tendances indésirables et favoriser le développement souhaité.

Compte tenu de la situation actuelle et du développement spatial souhaité, le dossier du plan directeur renseigne sur:

- l'évolution prévue du trafic: il s'agit de contrôler si les tendances en la matière vont dans le sens du développement souhaité ou si des mesures visant à limiter le futur volume de trafic (p. ex. au sens de l'art. 49 al. 1 LCF) ou à modifier la répartition entre les différents modes de transport sont nécessaires;
- l'exploitation future des infrastructures de transport actuelles et leur contribution au développement de l'urbanisation; il y a lieu d'examiner et de montrer comment s'opposer, à l'aide de mesures d'organisation, aux effets indésirables de l'exploitation du réseau existant, comment maîtriser le trafic futur, accroître, le cas échéant, la capacité du réseau ferroviaire existant et financer l'exploitation;
- les principaux ouvrages et installations de transport prévues et souhaitées: il s'agit de définir la fonction de ces installations compte tenu du développement spatial souhaité;
- les dispositions nécessaires à assurer l'intégration des constructions et installations dans le milieu bâti et non bâti ainsi que leurs effets sur l'environnement (en particulier dans les régions disposant d'un plan de mesures d'assainissement de l'air).

Il faut vouer une attention particulière aux interdépendances entre le milieu bâti et les transports

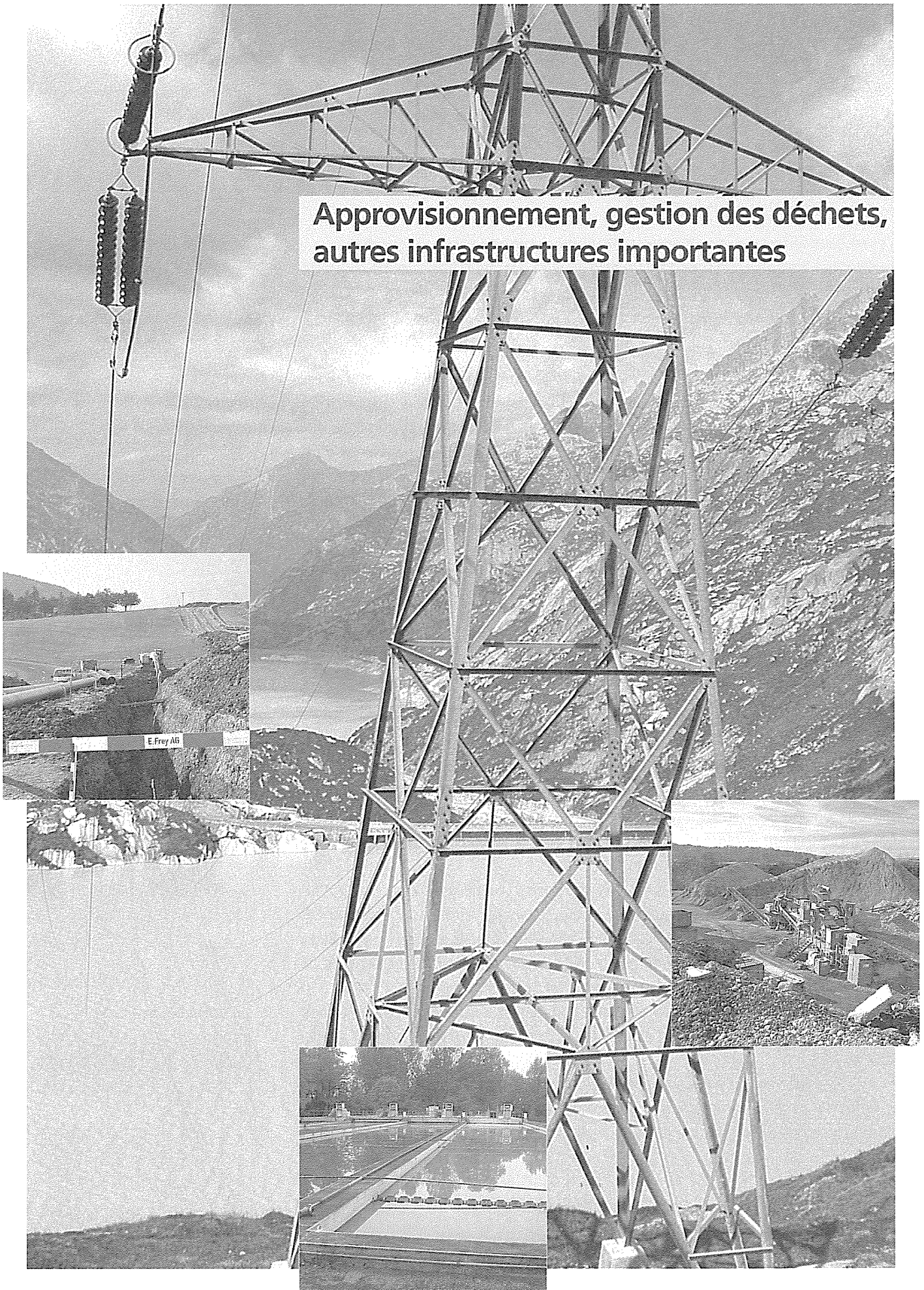
Il faut considérer:

l'état et l'évolution du trafic

des formes d'exploitation efficaces

les nouvelles installations de transport requises et leur intégration dans l'organisation du territoire

Approvisionnement, gestion des déchets, autres infrastructures importantes



E 2.5 Approvisionnement, gestion des déchets, autres infrastructures importantes

Les constructions et les installations destinées à l'approvisionnement en eau et en énergie ainsi qu'à la gestion des déchets sont destinées à couvrir les besoins de la population et de l'économie et concernent en ce sens l'ensemble des activités.

D'autres besoins découlent en particulier de la demande en ressources naturelles (extraction de matériaux) et des exigences de la défense nationale.

Le domaine de l'approvisionnement, gestion des déchets et autres infrastructures importantes traite en particulier des questions suivantes:

Communication

Le transport d'informations se fait en grande partie par transmission de signaux par fil et sans fil. Les installations d'émission, de réception et de transmission affectent souvent des sites sensibles. En nette progression, le besoin en matière de communications devrait, dans un futur proche, se maintenir à un niveau élevé.

Le besoin d'espace pour des installations d'approvisionnement et de gestion des déchets ne cesse de croître

Coordonner les exigences liées aux installations de communication avec celles de la protection du paysage

Approvisionnement en eau et en énergie

Un approvisionnement suffisant en eau potable et en énergie représente une condition indispensable du développement de l'urbanisation. Il doit être garanti à long terme et exige une régénération suffisante des réserves d'eau disponibles. Pour cela, il s'agit de connaître l'offre (réserves disponibles), le besoin de protection et l'évolution de la demande.

L'utilisation mesurée de l'eau et de l'énergie revêt une importance accrue

Il faut économiser les ressources non renouvelables et accroître l'utilisation des énergies «propres», produites sur place et renouvelables, ou encore de la chaleur industrielle produite localement. Il sera ainsi possible de réduire la dépendance par rapport aux combustibles fossiles, disponibles en quantités limitées, et à l'énergie nucléaire, tout en permettant un approvisionnement de base respectueux de l'environnement. Entrent dans la catégorie des installations d'approvisionnement énergétique, les installations utilisant les forces hydrauliques et celles servant au transport d'énergie et à l'approvisionnement en gaz²⁸.

Il faut diminuer la dépendance par rapport aux combustibles fossiles et à l'énergie nucléaire

Epuration des eaux et gestion des déchets

Il est impossible de réintroduire sans problème dans le cycle biologique l'intégralité des substances produites ou utilisées par l'homme. Les substances résiduelles non recyclables doivent être traitées et mises en décharge dans le respect de l'environnement. Le non-respect des exigences légales en la matière débouche à long terme sur la création de sites contaminés ou sur la pollution des sols, dont l'assainissement exige généralement des sommes considérables²⁹.

A l'avenir, il faudra éviter de contaminer les sites et de polluer les sols

28) Voir à ce sujet Programme Energie 2000

29) Cf. Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) du 10 décembre 1990 (RS 814.015)

Dans le domaine de l'épuration des eaux usées, les efforts à consentir se concentreront avant tout, à l'avenir, sur les compléments à apporter aux installations existantes.

Extraction de matériaux et décharges

Le recyclage des matériaux et les travaux de remise en état revêtent une importance toujours plus grande

L'exploitation des sites de matériaux pierreux et terreux porte souvent atteinte au paysage. Il faut par conséquent favoriser, dans toute la mesure du possible, le recyclage des matériaux de démolition. Du point de vue de l'aménagement du territoire, quatre points majeurs sont à considérer: la réservation des sites, la coordination avec les besoins de protection, les problèmes liés aux transports et aux immissions et, finalement, la garantie de l'utilisation ultérieure ou de la remise en culture des sites d'extraction. L'extraction et le dépôt de matériaux doivent faire l'objet d'une planification à l'échelon supracommunal. Ces activités doivent être coordonnées entre elles.

Défense nationale

Les besoins militaires entrent en conflit avec d'autres utilisations du territoire

Les utilisations militaires occasionnent en règle générale des nuisances considérables et des conflits d'utilisation, qu'il est toutefois possible de réduire par une affectation judicieuse et des mesures d'exploitation ciblées.

Les principales études de base relatives au domaine de l'approvisionnement, gestion des déchets et autres infrastructures importantes sont les suivantes:

Aménagement du territoire	LAT, OAT Rapport sur l'aménagement du territoire Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse
Protection de l'environnement	LPE, OEIE, OPB, OTD
Protection des eaux	LEaux, ordonnance générale sur la protection des eaux (OGPE) Instructions pratiques pour la détermination des secteurs de protection des sources et des périmètres de protection des eaux souterraines (OFEFP)
Protection de la nature et du paysage	LPN, OPN Inventaire ISOS Inventaire IFP Inventaire des sites marécageux Inventaire IVS (en cours d'élaboration) Inventaire des biotopes en vertu de l'art. 18a LPN LEA et AF concernant la LEA Plan sectoriel de la gestion des déchets nucléaires (projet) Conception des lignes de transport d'énergie (en cours d'élaboration)
Energie	

Défense nationale

Plan sectoriel des places d'armes et de tir
(en cours d'élaboration)

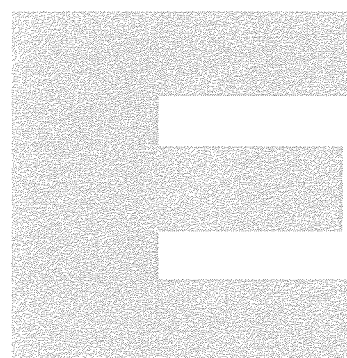
Plan sectoriel des aérodromes militaires
(en cours d'élaboration)

Cadastre de bruit des installations de défense nationale

Cadastre de bruit des aérodromes militaires

Constructions et installations
publiques

Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN)



D 2.51 Données de base

En matière d'approvisionnement, de gestion des déchets et d'autres infrastructures dont l'importance dépasse le cadre local, la carte et le texte du plan directeur fournissent pour le moins, en tant que données de base, des indications sur:

- les secteurs de protection des sources et les périmètres de protection des eaux souterraines;
- les installations existantes destinées à l'approvisionnement en eau et en énergie ainsi qu'à la gestion des déchets et au traitement des eaux usées;
- l'utilisation de ressources naturelles exploitables, ainsi que sur
- d'autres constructions et installations occupant des surfaces étendues ou ayant des effets sensibles sur le milieu naturel (constructions et installations militaires, etc.).

D 2.52 Contenu contraignant

Le plan directeur définit en tant que principes d'aménagement³⁰:

- les objectifs poursuivis en matière d'approvisionnement en eau, en énergie et en matériaux, de gestion des déchets et en ce qui concerne l'utilisation d'autres infrastructures compte tenu du développement spatial souhaité;
- les conditions à respecter lors de la planification des infrastructures nécessaires.

Le plan directeur indique en tant que mesures visant à assurer la coordination³¹:

- les exigences posées à la construction et l'exploitation des installations d'approvisionnement en eau et en énergie et d'évacuation des déchets et des eaux usées;
- les sites destinés à l'extraction ou au dépôt de matériaux ou à une utilisation militaire ainsi que les exigences posées à leur aménagement;
- les exigences relatives à l'intégration dans le paysage de ces infrastructures (intégration dans le milieu bâti et non bâti, coordination avec les exigences de la protection de la nature, du paysage, des eaux et de l'environnement);
- les autres mesures d'aménagement nécessaires pour assurer la compatibilité des infrastructures existantes ou projetées avec l'organisation souhaitée du territoire;
- les exigences relatives à l'assainissement des sites contaminés par des substances polluantes.

30) Art. 8, let. a, LAT

31) Art. 8, let. b, LAT

E 2.51 Données de base

Ne seront représentées sur la carte du plan directeur que les zones (en particulier destinées à la protection des eaux souterraines), constructions et installations liées à l'approvisionnement en eau et en énergie, à la gestion des déchets et à d'autres utilisations dont l'importance dépasse le cadre local et qui sont nécessaires à la bonne compréhension des éléments figurant dans le plan directeur. Il est plus opportun de faire figurer les réseaux et installations existants dans des cartes d'ensemble (cf. à ce sujet la légende du plan annexé et les exemples de plans).

Il faut représenter:
les installations d'approvisionnement et de gestion des déchets et
les autres infrastructures importantes

E 2.52 Aspects à prendre en considération en vue de définir le contenu contraignant

Compte tenu de la situation actuelle et du développement spatial souhaité, le dossier du plan directeur renseigne sur:

- la présence de ressources naturelles et leur qualité, les conditions de leur exploitation ou de leur protection: il y a lieu de considérer à cet égard, d'une part, les éventuelles lacunes (existantes et futures) en termes d'approvisionnement en eau et en énergie et, d'autre part, les contraintes liées à l'exploitation des ressources (p. ex. sauvegarde des périmètres de protection des eaux souterraines);
- les adaptations que, compte tenu du développement spatial souhaité, il convient d'apporter aux infrastructures existantes (ouvrages et conduites destinés aux communications, à l'approvisionnement en eau et en énergie, à la gestion des déchets) ainsi que les répercussions attendues sur l'organisation du territoire;
- les besoins et sites d'implantation adéquats concernant d'autres activités exerçant une forte emprise sur le sol, telles qu'extraction de matériaux, décharges et défense militaire. Le plan directeur s'attachera prioritairement à montrer leurs principales répercussions et à définir les conditions de leur réalisation;
- les dispositions nécessaires à assurer l'intégration des constructions et installations dans le milieu bâti et non bâti ainsi que leurs effets sur l'environnement.

Il faut considérer:

la présence de ressources naturelles et la demande à cet égard

les diverses installations existantes ou projetées

... ainsi que les dispositions visant à assurer leur intégration dans le paysage

D 3 Forme du plan directeur

D 3.1 Aspects généraux

Le plan directeur se compose d'une carte et d'un texte qui se complètent mutuellement³². Ces deux éléments ne peuvent être pris en considération indépendamment l'un de l'autre.

Le plan directeur établit des renvois entre les indications figurant sur la carte et celles figurant dans le texte.

Les éléments figurant sur la carte et dans le texte du plan directeur doivent être expliqués et les décisions y relatives justifiées. Ces explications et justifications se distingueront du contenu proprement dit du plan directeur³³.

Dans les régions-frontières, les problèmes, tâches et solutions d'aménagement traités par le plan directeur seront abordés dans une optique transfrontalière. Ce principe s'applique également aux études et données de base.

32) Art. 6, 1er al., OAT

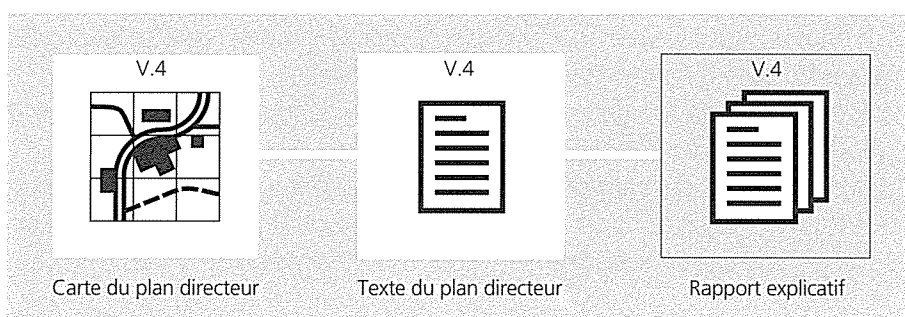
33) Art. 7 OAT

E 3 Forme du plan directeur

E 3.1 Aspects généraux

En principe, les cantons sont libres de structurer et de représenter la carte et le texte du plan directeur comme ils l'entendent. Pour faciliter la coordination avec les cantons voisins ainsi qu'entre les cantons et les services fédéraux, une certaine harmonisation, notamment des cartes, est néanmoins souhaitable.

L'aperçu des études de base, le plan directeur et le rapport explicatif peuvent être conçus comme des documents séparés ou former un document unique (classeur par exemple). Indépendamment de la forme choisie, il convient de garantir que ces trois éléments forment chacun un tout cohérent et soient mis en correspondance les uns avec les autres.



Une représentation plus homogène améliore la coordination

Les études de base, le plan directeur et le rapport explicatif doivent être mis en relation

Fig. 8: Relation entre la carte et le texte

Il faut effectuer les renvois nécessaires entre la carte et le texte

Comme la carte et le texte se complètent mutuellement et forment ensemble le plan directeur, un système d'organisation semblable est requis pour ces deux supports. Aussi l'art. 6, 1er al., OAT exige-t-il que le texte et la carte soient liés par un système de renvois réciproques permettant de trouver rapidement les différents éléments du plan directeur dans l'une ou l'autre de ses parties. Le recours à des systèmes numériques ou alphabétiques reprenant la structure des domaines sectoriels apparaît constituer une solution opportune à cet égard. La systématique utilisée pour les relations entre la carte et le texte du plan directeur pourra de plus être étendue à l'aperçu des études de base et au rapport explicatif.

Les explications et justifications nécessaires doivent être nettement distinguées du contenu proprement dit du plan directeur. Pour faciliter la compréhension des documents, il conviendra cependant d'établir les liens utiles entre le texte du plan directeur et le rapport explicatif (voir à ce propos le point 3.3). Le plan directeur ne s'adresse en effet pas aux seuls spécialistes mais doit également être compréhensible pour le grand public et les autorités politiques. Il doit en conséquence se limiter à l'essentiel.

La carte sert à visualiser les éléments traités par le plan directeur et à les replacer dans leur contexte spatial. Elle doit fournir une vue d'ensemble de l'utilisation actuelle du sol et de l'occupation du territoire et des activités et projets à incidence spatiale dans la mesure où ils peuvent être représentés sur une carte³⁴.

Le texte du plan directeur doit être compréhensible et se limiter à l'essentiel

La carte du plan directeur donne une vue d'ensemble des relations spatiales

34) Art. 6, al. 2, OAT

D 3.2 Carte du plan directeur

La carte du plan directeur donne une vue d'ensemble des activités et projets qu'il est possible de représenter spatialement ainsi que des données de base (exceptions, voir point 3.22). Dans la mesure du possible, ces éléments seront représentés sur une seule carte.

La carte du plan directeur doit remplir les exigences minimales suivantes:

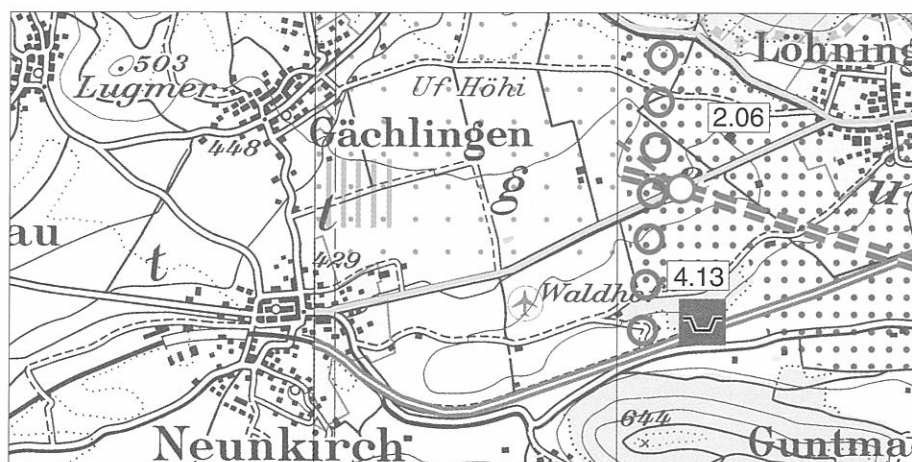
- La représentation choisie doit permettre de distinguer clairement les données de base du contenu contraignant du plan directeur.
- Sont représentées au titre de données de base les constructions et installations existantes de même que les indications relatives aux plans et prescriptions en vigueur (en particulier les éléments figurant aux points 2.21, 2.31, 2.41 et 2.51) dans la mesure où ces indications sont utiles en vue de replacer les projets relevant du plan directeur dans leur contexte spatial.
- Les conflits et les divergences entre les plans en vigueur et le développement spatial souhaité du canton seront mis en évidence.
- Tous les projets relevant du plan directeur dont la localisation est connue doivent être présentés sur la carte; s'agissant de projets dont la localisation n'est connue qu'approximativement, la carte doit faire état des incertitudes qui subsistent.
- Conformément à l'art. 6, al. 2, OAT, la carte est, en règle générale, établie à l'échelle 1 : 50 000. Des exceptions sont possibles (voir point 3.23).
- La carte opérera les renvois nécessaires au texte du plan directeur.
- Les limites politiques et administratives à l'intérieur du canton ainsi que dans les régions limitrophes des cantons et pays voisins doivent figurer sur la carte du plan directeur; cette dernière indiquera également, dans un rayon approprié, les données de base et le contenu contraignant des plans directeurs voisins ainsi que l'utilisation actuelle du sol et les projets connus dans les régions limitrophes des pays voisins.
- La carte du plan directeur doit être facile à lire. Afin qu'elle conserve sa validité pour une période prolongée, il convient de renoncer à y faire figurer l'état de la coordination des projets et activités au sens de l'art. 5, al. 2 OAT.

Des cartes spécifiques, établies par exemple pour un domaine sectoriel, une région particulière ou un projet, peuvent en outre être intégrées dans le dossier du plan directeur. Là où cela s'avère nécessaire, la carte et le texte du plan directeur renverront à ces cartes complémentaires.

E 3.2 Carte du plan directeur

E 3.21 Représentation des informations

Par souci de clarté, il apparaît opportun de représenter les données de base à l'aide de couleurs de fond discrètes et les activités et projets traités par le plan directeur au moyen de couleurs vives. Il est ainsi possible de différencier ces deux types d'indications et d'augmenter la lisibilité de la carte. Les couleurs – spectre et intensité – ne doivent en ce sens pas (plus)³⁵ être utilisées pour différencier l'état de la coordination au sens de l'art. 5, 2e al., OAT. Ce dernier doit cependant figurer dans le texte, lequel convient mieux à cette différenciation. Cette façon de faire permettra une mise à jour moins fréquente de la carte du plan directeur.



Fond de carte

Données de base

Contenu du plan directeur

Fig. 9: Structure de la carte du plan directeur

La représentation cartographique détaillée des différents éléments du plan directeur est fonction, pour l'essentiel, de l'échelle de la carte et du type d'activité ou de projet (élément étendu, linéaire, ponctuel, diffus, aisément localisable, etc.).

Les indications du plan directeur doivent être représentées dans la carte avec la plus grande précision possible, selon l'état d'avancement des travaux de planification. Tant que la localisation des projets n'est pas définitive, la carte doit faire ressortir autant que possible la marge de manoeuvre existante (p. ex. sous la forme d'un couloir ou d'un périmètre d'implantation potentielle). Il s'agira en particulier de choisir une forme de représentation différenciée pour les équipements d'infrastructure (lignes de chemins de fer, routes, lignes à haute tension et conduites de gaz, sites d'extraction de matériaux et décharges, etc.) projetés, mais pas encore localisés. Pour les tâches dont la coordination est réglée (art. 5, al. 2, let. a, OAT) et qui peuvent en ce sens être représentées de façon plus précise, il est possible de recourir à une carte supplémentaire, à plus grande échelle que la carte du plan directeur.

Les éléments du plan directeur doivent être représentés cartographiquement avec le plus de précision possible

Des cartes supplémentaires permettent d'améliorer la représentation graphique

35) Cette recommandation figurait en effet dans la publication de 1979 du Délégué à l'aménagement du territoire «Le plan directeur selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, Réflexions, remarques, recommandations»

Fig. 10: Couloir destiné à l'aménagement d'une route de contournement



On recourt généralement à une carte au 1:50 000

Une carte à l'échelle 1 : 50 000 permet en principe de fournir une vue d'ensemble de tous les domaines sectoriels³⁶. A cette échelle, pour nombre de cantons, l'ensemble du territoire peut être représenté sur un seul feuillet. Cette échelle offre en outre la possibilité de représenter avec un degré de précision suffisant la majorité des indications figurant dans le plan directeur.

L'annexe contient une proposition pour l'harmonisation de la légende des cartes.

E 3.22 Lisibilité de la carte

Les éléments essentiels du plan directeur doivent en principe être représentés sur une seule carte

La lisibilité des cartes sur lesquelles figure une grande quantité d'informations laisse souvent à désirer. Par le choix d'un mode de représentation judicieux (cf. ci-après), il est possible d'améliorer la transparence des informations et de contribuer par là à une meilleure collaboration et coordination avec les cantons voisins et les services fédéraux.

Autres représentations cartographiques:

Cartes complémentaires

Lorsque la densité des informations hypothèque la lisibilité des cartes, on peut en principe avoir recours à quatre types de solutions:

- Etablissement de cartes complémentaires à une autre échelle (p. ex. 1 : 25 000)³⁷.
- Introduction dans le texte de représentations cartographiques complémentaires. Les inscriptions susceptibles de surcharger la carte du plan directeur peuvent figurer sur de plus petites cartes, jointes au texte du plan directeur. La carte du plan directeur doit cependant renvoyer clairement à ces cartes additionnelles.
- Adjonction de cartes tirées des études et plans sectoriels. Il est possible de renvoyer, pour certaines indications, aux cartes établies dans le cadre des études de base. Il conviendra toutefois de mentionner, sur la carte et dans le texte du plan directeur, que le contenu desdites cartes fait désormais partie intégrante du plan directeur. En cas

Cartes tirées des études et plans sectoriels

36) Art. 6, al. 2, OAT

37) En vertu de l'art. 6, al. 2, OAT, l'échelle normale est 1 : 50 000

de recours à cette solution pour des domaines partiels, les cartes des études et plans sectoriels seront annexées au dossier du plan directeur.

- Subdivision de la carte du plan directeur en fonction des secteurs géographiques. Il faudra veiller dans ce cas à ce que les différentes planches se chevauchent.

Division en plusieurs feuillets

E 3.23 Echelle de la carte

En vertu de l'art. 6 al. 2 OAT, la carte du plan directeur est en général établie à l'échelle 1 : 50 000.

L'échelle 1 : 25 000 peut se révéler judicieuse:

- lorsque le territoire cantonal peut à cette échelle être représenté sur un seul feuillet (par ex. OW, SH);
- quand de nombreuses informations ont trait à des surfaces exiguës (p. ex. zones d'agglomération, fond de vallées alpines); il peut s'avérer opportun de recourir, pour ces entités territoriales, à des cartes complémentaires (voir à ce sujet les exemples en annexe);
- lorsque les indications du plan directeur, par exemple des projets d'infrastructure, doivent être dessinées avec précision (extraits cartographiques complémentaires).

Une échelle au 1 : 75 000 peut se révéler judicieuse:

- lorsqu'il s'agit de représenter un vaste territoire;
- lorsque les indications du plan directeur ne sont représentées que de façon générale sur la carte du plan directeur; c'est alors sur des planches additionnelles dans le texte du plan directeur qu'elles peuvent apparaître de façon détaillée.

L'échelle 1 : 100 000 ne convient pas pour la carte du plan directeur parce qu'elle ne permet qu'une représentation spatiale imprécise. Il est en revanche recommandé de recourir à la carte nationale à l'échelle 1 : 100 000 et de l'agrandir à l'échelle 1 : 50 000. La carte du plan directeur sera ainsi déchargée de certains détails, ce qui améliorera sa lisibilité.

Une proposition de représentation cartographique figure en annexe.

E 3.24 Aspects techniques

Il est conseillé de faire appel à un système d'information géographique (SIG) assisté par ordinateur pour établir la carte du plan directeur. Grâce à un tel système il est en effet plus facile et plus économique de procéder aux modifications nécessaires. Il est de plus possible de faire figurer dans des couches séparées les extraits de cartes complémentaires ainsi que les données de base et les éléments du plan directeur à mettre à jour selon un rythme différencié. Un SIG comprend trois couches: la carte de base (fond de carte), les données de base et les éléments traités par le plan directeur.

Il est conseillé d'établir la carte du plan directeur à l'aide d'un SIG

D 3.3 Texte du plan directeur

D 3.31 Structure et présentation du texte du plan directeur

Les indications du plan directeur doivent être structurées en fonction des matières et objets traités³⁸.

Le texte du plan directeur comprend les décisions relatives à la façon de coordonner (contenu contraignant) et les informations nécessaires à la compréhension de ces décisions, tels que description de la situation actuelle et des problèmes à résoudre, résultats des études de base effectuées, état de la planification et de la coordination (contenu indicatif).

Font partie du contenu contraignant (voir à ce sujet les points 2.13 ainsi que 2.22, 2.32, 2.42 et 2.52):

- les principes directeurs;
- les mesures visant à assurer la coordination qui concernent notamment les conditions spatiales, l'échelonnement dans le temps et l'organisation à mettre en place (y compris des indications sur la coordination des procédures).

Font partie du contenu indicatif les informations complémentaires relatives à:

- l'instance responsable de la coordination et les autres instances concernées;
- les relations à la carte;
- la documentation existante, les bases légales, le programme détaillé des travaux.

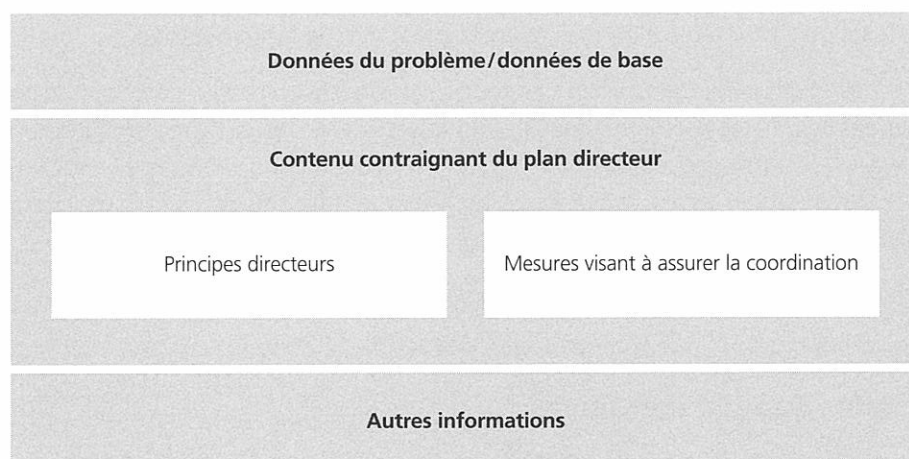


Fig. 11: Contenu du texte du plan directeur

Le texte du plan directeur opère une distinction nette entre contenu contraignant et contenu indicatif.

³⁸⁾ Art. 6, al. 3, OAT

E 3.3 Texte du plan directeur

E 3.31 Structure et présentation du texte du plan directeur

L'art. 6, al. 3, OAT stipule que «le texte pose, pour chacun des domaines sectoriels et projets individuels, les exigences à respecter lors de la poursuite des travaux en ce qui concerne les conditions spatiales, l'échelonnement dans le temps et l'organisation à mettre en place; il fournit en outre des indications sur les instruments d'aménagement et les moyens financiers». Le texte du plan directeur contient de ce fait des indications de contenu divers que l'on peut fondamentalement regrouper en deux catégories: les décisions relatives à la manière de coordonner et les autres informations nécessaires à la compréhension de ces décisions. Les décisions forment le contenu contraignant du plan directeur formulé sous forme de principes directeurs et de mesures visant à assurer la coordination. Les autres informations représentent le contenu indicatif et apportent certaines précisions utiles.

Les indications sur les instruments d'aménagement comprennent des informations sur les étapes ultérieures de la procédure et leurs répercussions sur les planifications sectorielles et sur les plans d'affectation. Les dépenses à prévoir pour les travaux de planification (p. ex. mandats relatifs à des conceptions ou à des plans sectoriels) et les répercussions financières de la réalisation de projets (frais de construction, d'exploitation et d'entretien) entrent dans les données relatives aux moyens financiers. Ces dernières doivent conduire l'instance responsable à inscrire effectivement dans son budget les montants nécessaires à l'accomplissement de la tâche qui lui est confiée par le plan directeur. Il est certes quasiment impossible d'évaluer avec précision les dépenses à moyen et à long termes liées aux tâches d'aménagement. Les données relatives aux finances peuvent toutefois s'avérer utiles pour démontrer la faisabilité de certains projets ou pour mieux planifier le calendrier des travaux d'aménagement.

Les informations sur l'état de la coordination et les décisions contenues dans le plan directeur comprendront également des indications sur le calendrier des travaux, ceci afin de faciliter aussi bien l'application que la mise à jour du plan directeur.

Le mode de présentation du texte du plan directeur doit prendre en compte les exigences liées aux adaptations et à la mise à jour du plan directeur. Les feuillets séparés apparaissent en ce sens plus adéquats que les rapports reliés. Les banques de données, qui permettent de combiner de multiples manières les éléments du plan directeur – p. ex. par commune (descriptif par commune), région ou domaine sectoriel – s'avèrent également appropriées.

Le texte du plan directeur doit établir une distinction nette entre le contenu contraignant et les autres informations (p. ex. par le biais de fonds tramés, d'encadrés ou de caractères gras), ces éléments ayant une signification et une portée différentes. La modification du contenu indicatif peut être le fait de l'instance responsable, recourant par exemple à un système d'information (voir à ce sujet le point 5.4). On ne peut en revanche modifier les décisions relatives à la manière de coordonner qu'en suivant les procédures définies aux niveaux cantonal et fédéral.

Le texte du plan directeur établit une distinction entre le contenu contraignant et le contenu indicatif ...

... renseigne sur la marche à suivre lors des étapes ultérieures de la planification ...

... fixe le calendrier des travaux

La forme choisie doit prendre en compte les nécessités d'adaptation et de mise à jour

Il faut séparer nettement dans le plan directeur les décisions des autres informations

D 3.32 Différenciation en fonction de l'état de la coordination

Selon l'état de la coordination, il convient de distinguer³⁹:

- les activités pour lesquelles les modalités de la coordination ont déjà été définies (coordination réglée);
- les activités qui ne sont pas encore coordonnées mais pour lesquelles il est possible de définir clairement les étapes ultérieures de la coordination (coordination en cours);
- les activités qui peuvent avoir des répercussions importantes sur l'organisation du territoire, mais qui ne sont pas définies de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu (informations préalables).

³⁹) Art. 5, al. 2, OAT

Diverses propositions de structuration du texte du plan directeur figurent en annexe.

E 3.32 Différenciation en fonction de l'état de la coordination

L'état de la coordination varie en fonction de l'avancement des travaux et des négociations menées entre les différents acteurs concernés.

Il ne suffit pas, dans le plan directeur, de désigner l'état de la coordination en utilisant les termes d'informations préalables, de coordination en cours ou de coordination réglée. Ces désignations ne représentent en effet que des points de repère, des indicateurs de l'état d'avancement des travaux d'aménagement et de la collaboration entre instances concernées; il revient dans tous les cas au texte du plan directeur de décrire matériellement les activités et les modalités de leur coordination. Les différentes catégories de coordination précitées n'expriment pas une force obligatoire ou une portée différentes du contenu (voir à ce sujet le point 5.2). Il faut toutefois être conscient, en appliquant ces catégories aux mesures visant à assurer la coordination, qu'on détermine dans une large mesure les efforts à consentir pour modifier ultérieurement le plan directeur. Au moment de procéder à la répartition entre les différentes catégories, il est recommandé de prendre en compte les critères suivants:

- classement en «coordination réglée», en particulier dès que les activités sont coordonnées ou que les modalités de la coordination au niveau du plan directeur sont définies et non contestées (les instances concernées sont unanimes; les détails peuvent être réglés à l'échelon de planification subordonné);
- classement en «coordination en cours» par exemple pour des cas où différentes variantes existent encore quant au choix du site, pour des secteurs où plusieurs projets et plans d'aménagement doivent encore être coordonnés entre eux, pour des domaines sectoriels sur le développement spatial desquels les instances responsables n'ont pas encore pu trouver un accord, pour des projets généraux exigeant encore certaines mesures de coordination ou encore pour des exigences générales posées à des plans d'affectation pour lesquelles il convient de garantir la marge d'appréciation des instances concernées;
- classement en «informations préalables» des projets encore insuffisamment concrets sur le plan matériel ou/et spatial pour en évaluer les effets ou pour fixer les étapes ultérieures de coordination; en général, il ne s'agit encore que d'intentions.

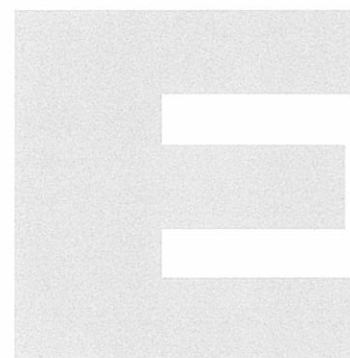
Il peut s'avérer utile s'agissant de grands projets, de portée nationale ou cantonale, de prévoir des catégories différentes pour les diverses parties du projet.

Les éléments relevant du plan directeur présentent des niveaux de coordination différents

Les catégories indiquent l'état de la coordination

C'est cependant le texte du plan directeur qui est déterminant

La classification en fonction des catégories de coordination doit tenir compte de certains critères



Cette classification ne donne qu'une indication générale sur l'état de la coordination. Il revient au texte du plan directeur de préciser de cas en cas la manière dont les activités sont coordonnées ou les dispositions qu'il convient de prendre pour parvenir à le faire en temps utile.

Cette distinction ne s'applique en général pas aux principes directeurs.

D 3.4 Rapport explicatif

Le rapport explicatif⁴⁰ fournit des indications sur le déroulement des travaux d'établissement ou d'adaptation du plan directeur, en particulier sur la collaboration entre autorités et sur l'information et la participation de la population. Afin de faciliter la compréhension des éléments figurant dans le plan directeur et des décisions prises, il conviendra d'y indiquer les relations avec les études de base entreprises et d'y exposer la pesée des intérêts effectuée.

40) Art. 7 OAT

Il y a lieu, indépendamment de l'état de coordination atteint, de préciser les étapes à suivre jusqu'à la réalisation des projets.

Il n'est pas indispensable d'attribuer une catégorie aux principes directeurs et autres conditions générales fixant l'orientation à suivre.

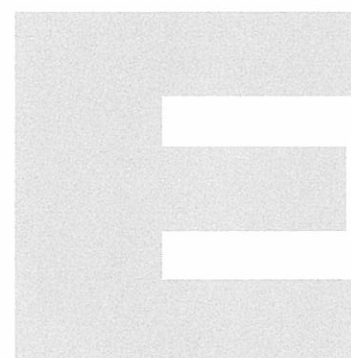
E 3.4 Rapport explicatif

Le rapport explicatif renseigne en particulier sur:

- le déroulement des travaux d'établissement et d'adaptation du plan directeur,
- les raisons et le contenu des adaptations du plan directeur,
- l'information et la participation de la population,
- la collaboration avec la Confédération, les cantons voisins, les collectivités régionales compétentes, les communes, les organisations et les autres milieux intéressés,
- les interdépendances matérielles entre les domaines sectoriels,
- les interdépendances matérielles entre les planifications sectorielles et les projets individuels,
- la pesée des intérêts effectuée,
- les relations entre le plan directeur et les études de base ou plus précisément les conséquences qui découlent de ces dernières, en particulier des lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal, pour le plan directeur.

Le canton peut choisir la forme qu'il entend donner au rapport explicatif. La solution la plus appropriée consiste toutefois à adopter une structure calquée sur celle du plan directeur.

Le rapport explicatif montre les interdépendances matérielles et renseigne sur le déroulement de la planification et de la collaboration



D 4 Modifications du plan directeur

Le droit fédéral établit une distinction entre différents types de modification du plan directeur:

- les mises à jour,
- les adaptations (partielles),
- les remaniements (intégraux).

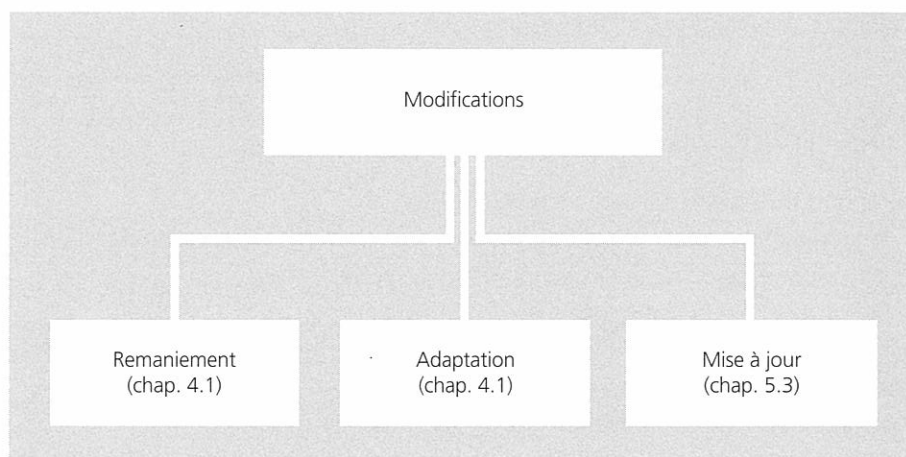


Fig. 12: Modifications du plan directeur

D 4.1 Adaptation et remaniement du plan directeur

Un plan directeur doit être adapté⁴¹ si les principes directeurs⁴² ou les mesures visant à assurer la coordination⁴³ doivent être modifiés, deviennent caducs ou viennent s'ajouter aux exigences existantes.

Dans la mesure du possible, le canton procédera de façon périodique aux adaptations nécessaires de son plan directeur⁴⁴. S'appuyant sur les études de base effectuées, le canton adapte le texte et, au besoin, la carte et fournit les explications nécessaires en vue de l'adoption au niveau cantonal et de l'approbation par l'autorité fédérale (voir chap. 4.41).

41) Art. 9, al. 2, LAT

42) Art. 8, let. a, LAT

43) Art. 8, let. b, LAT

44) Art. 9, al. 2, LAT

E 4 Modifications du plan directeur

Le plan directeur doit former un cadre de référence stable et fiable même si le contexte évolue. Bien qu'il ne soit pas possible de fixer de manière définitive les objectifs de développement spatial et les besoins de coordination relatifs aux activités ressortissant des différents domaines sectoriels, les autorités et les particuliers doivent pouvoir se référer aux intentions à moyen et long termes du canton. Aussi le plan directeur doit-il prévoir des exigences susceptibles de conserver leur validité à longue échéance en particulier s'agissant de la concrétisation des lignes directrices dans les domaines de l'urbanisation, de la nature et du paysage ainsi que des transports. D'un autre côté, le plan directeur représente un instrument évolutif qui doit pouvoir tenir compte des changements intervenant dans l'organisation du territoire.

Le plan directeur doit être aussi fiable qu'actuel

On distingue fondamentalement trois sortes de modifications du plan directeur: les mises à jour, les adaptations et les remaniements. Les mises à jour, modifications demeurant dans les limites des conditions fixées par le plan directeur, seront abordées plus en détail sous le point 5.3 ci-après.

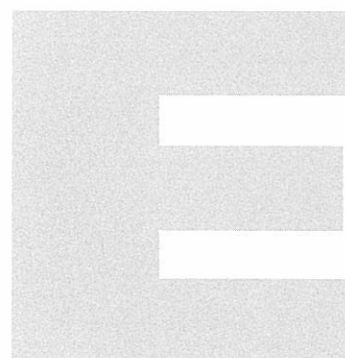
E 4.1 Adaptation et remaniement du plan directeur

Des adaptations du plan directeur sont nécessaires lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement. Tel peut notamment être le cas lorsque des intérêts de la Confédération ou des cantons voisins sont touchés ou que de nouvelles mesures d'affectation et des projets d'infrastructure:

- modifient la structure de l'urbanisation arrêtée dans le plan directeur;
- exercent des effets considérables sur l'organisation du territoire et doivent être coordonnés avec d'autres intérêts (tels que préservation de bonnes terres cultivables, protection de la nature et du paysage, préservation des lieux d'habitation des atteintes dues au trafic, etc.);
- contredisent les intentions et les dispositions existantes du plan directeur en vigueur.

Du point de vue de la procédure, les adaptations doivent en principe répondre aux mêmes exigences que l'établissement ou le remaniement du plan directeur. Ces exigences sont notamment la collaboration avec la Confédération et avec les cantons voisins, la participation des communes, l'information et la participation de la population, l'adoption par l'autorité cantonale compétente, les procédures d'examen et d'approbation par la Confédération ainsi que la publication de la décision d'approbation.

De nouvelles tâches ou l'adoption d'une meilleure solution requièrent une adaptation (formelle) du plan directeur



Les plans directeurs seront réexaminés intégralement tous les dix ans et, au besoin, remaniés⁴⁵.

Le canton annonce les adaptations ou le remaniement (intégral) de son plan directeur à l'Office fédéral de l'aménagement du territoire⁴⁶.

Pour la mise à jour, voir chap. 5.3

D 4.2 Collaboration entre autorités

D 4.21 Collaboration avec la Confédération

Relations entre la Confédération et les cantons

- S'il y a lieu de coordonner les intérêts cantonaux et fédéraux, le canton collabore avec les instances spécialisées compétentes de la Confédération (comme les CFF, le DMF, etc.). Les services fédéraux et le canton informent l'OFAT des contacts établis et font au besoin appel à lui pour des conseils et des avis.
- C'est au moment de l'approbation des plans directeurs que se nouent principalement les contacts entre le service cantonal chargé de l'aménagement du territoire et l'Office fédéral de l'aménagement du territoire. Ce dernier transmet alors les informations utiles aux autres instances fédérales et aux cantons voisins, sollicite leur avis et engage, le cas échéant, les négociations nécessaires.

45) Art. 9, al. 3, LAT

46) Art. 9, al. 2, OAT

Vu les nombreuses étapes de la procédure et pour des raisons d'économie administrative, il est recommandé de procéder aux adaptations de façon périodique, tous les ans ou tous les 2 ans.

Les adaptations du plan directeur sont effectuées périodiquement

Les services fédéraux, les cantons voisins (cf. art. 12 OAT) de même que les autorités cantonales, les régions ou les communes peuvent demander une adaptation d'un plan directeur. Il est du ressort de l'autorité cantonale chargée de l'aménagement du territoire d'examiner ces requêtes, de procéder aux études complémentaires et d'initier à temps la collaboration requise.

L'annonce d'une adaptation permet à la Confédération de faire connaître au canton en temps voulu les exigences requises par la Confédération et de conseiller ce dernier sur la marche à suivre. Ce mode de faire permet également d'éviter que le canton n'engage des dépenses inutiles.

Les remaniements du plan directeur sont des révisions intégrales souvent liées à un réexamen des études de base, en particulier des lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal.

Les plans directeurs sont intégralement réexaminés tous les 10 ans

E 4.2 Collaboration entre autorités

La collaboration entre tous les milieux prenant part à l'aménagement et concernés par celui-ci doit débuter aussi tôt que possible. En principe, l'initiative en la matière doit venir de l'autorité désireuse d'adapter un plan directeur. L'obligation de collaborer s'applique à l'ensemble des tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire et, outre la planification directrice, concerne également l'élaboration des plans d'affectation ou des projets de constructions et d'installations⁴⁷.

La collaboration doit être initiée le plus rapidement possible

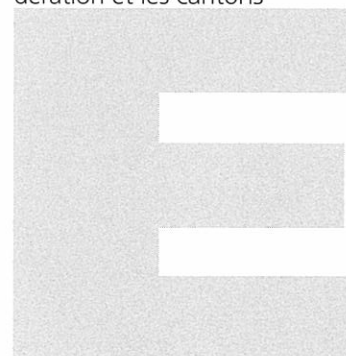
E 4.21 Collaboration avec la Confédération

Relations entre la Confédération et les cantons

L'Office fédéral de l'aménagement du territoire doit, en matière de coordination, s'acquitter de différentes tâches et jouer un rôle d'intermédiaire entre la Confédération et les cantons. Il lui revient notamment de:

- mettre en évidence tous les intérêts à prendre en considération lors de la planification et de la coordination des activités à incidence spatiale;
- établir et mettre à jour une vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération;
- veiller à la coordination des conceptions et plans sectoriels de la Confédération et des plans directeurs cantonaux et préciser les exigences réciproques en la matière;
- conseiller et soutenir les cantons lors des adaptations ou du remaniement de leurs plans directeurs;
- diriger la procédure d'examen des plans directeurs.

L'Office fédéral de l'aménagement du territoire joue un rôle d'intermédiaire entre la Confédération et les cantons



47) Art. 2 LAT



Les cantons adressent tous les quatre ans à l'OFAT un rapport intermédiaire sur l'état d'avancement de la planification directrice.

Conceptions et plans sectoriels de la Confédération

Le plan directeur montre comment les activités à incidence spatiale du canton et des communes doivent être coordonnées avec les décisions prises par la Confédération dans les différents domaines sectoriels pour lesquels elle dispose de compétences; le plan directeur devra notamment tenir compte des conditions et exigences posées à l'exercice des tâches fédérales telles que définies dans les conceptions et plans sectoriels de la Confédération.

Afin d'étayer la collaboration, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire communique périodiquement aux cantons (tous les quatre ans au moins) la «Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération». Les projets fédéraux figurant dans cette vue d'ensemble sont régulièrement actualisés, en partie grâce au système d'information INFOPLAN de l'OFAT. Ce système peut d'ailleurs aussi se révéler très utile pour la gestion du plan directeur; l'OFAT met gratuitement à la disposition des cantons le programme informatique et ses données.

Pour pouvoir accomplir judicieusement ses tâches de conseil, d'arbitrage et de soutien, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire doit recevoir suffisamment d'informations de la part des cantons.

Conceptions et plans sectoriels de la Confédération

Les conceptions et plans sectoriels en vertu de l'art. 13 LAT constituent les instruments majeurs d'aménagement et de coordination aux mains de la Confédération. Ils traitent de l'accomplissement de tâches fédérales qui ont des effets importants sur l'organisation du territoire et qui forment un tout et les replacent dans un contexte global. Les conceptions et plans sectoriels sont élaborés lorsque les activités des services fédéraux soulèvent des problèmes de coordination complexes notamment au plan suprarégional.

Dans ses conceptions et plans sectoriels, la Confédération montre comment elle entend accomplir ses tâches compte tenu du développement souhaité du pays⁴⁸. Les conceptions et plans sectoriels indiquent:

- les objectifs que la Confédération poursuit dans le domaine sectoriel concerné;
- les mesures prévues sous réserve des aspects déjà réglés par la législation spéciale;
- les conditions générales et exigences particulières pour garantir la coordination avec d'autres activités à incidence spatiale de la Confédération et des cantons.

Les plans sectoriels sont élaborés dans des domaines pour lesquels la Confédération dispose de compétences étendues. Leur degré de détail est comparable à celui des plans directeurs.

Les conceptions sont moins concrètes du point de vue spatial. La Confédération en élabore pour les tâches à incidence spatiale au sujet desquelles sa compétence n'est que partielle. Ces conceptions renseignent sur les objectifs et les priorités que se fixe la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches, montrant ainsi la façon dont celle-ci entend utiliser sa marge de manoeuvre.

Les conceptions et plans sectoriels ne changent rien à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'effet des décisions prises dans le cadre de ces instruments découle de la législation spéciale. Les indications des conceptions et plans sectoriels lient les services fédéraux concernés et doivent être prises en considération

48) Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, DFJP, Berne 1996

Une vue d'ensemble renseigne périodiquement sur les activités à incidence spatiale de la Confédération

Les conceptions et plans sectoriels sont les principaux instruments d'aménagement aux mains de la Confédération

Ils montrent comment la Confédération entend accomplir ses tâches à incidence spatiale

Les plans sectoriels sont élaborés dans les domaines pour lesquels la Confédération dispose de compétences étendues

Les conceptions précisent les objectifs et priorités dans les domaines sectoriels pour lesquels la Confédération n'a qu'une compétence partielle

Les conceptions et les plans sectoriels ne changent rien à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Rapports entre les conceptions et plans sectoriels et le plan directeur

Entre les conceptions et plans sectoriels de la Confédération et les plans directeurs cantonaux, il ne doit pas exister de contradiction. Dans le cadre de la collaboration entre autorités, les services fédéraux et le canton coordonnent leurs activités à incidence spatiale en tenant compte du développement spatial souhaité. Il revient à l'autorité qui établit ou modifie un plan de prendre l'initiative de la collaboration avec les autorités fédérales ou cantonales

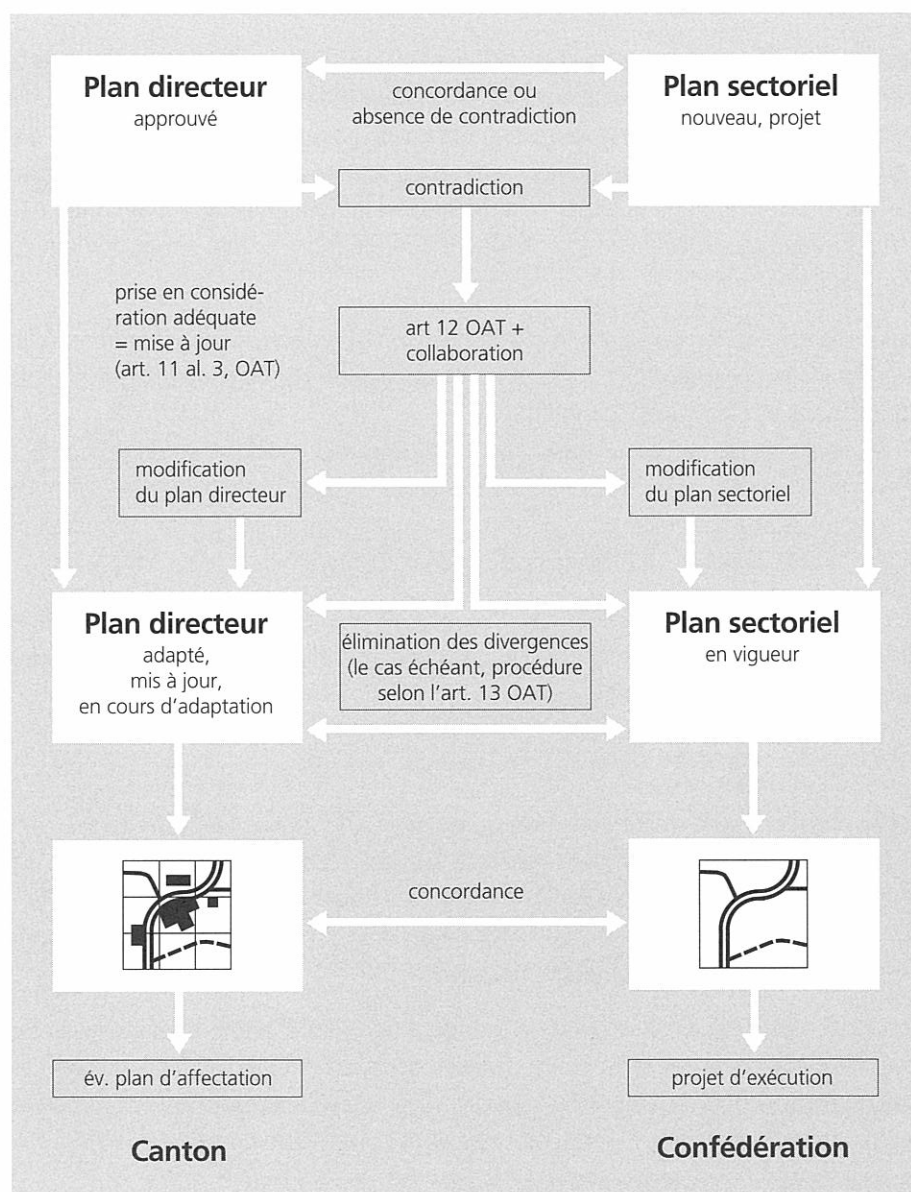


Fig. 13: Rapports entre plan directeur et plan sectoriel

par les autorités des différents niveaux, au sens de l'art. 2 LAT. Si les circonstances changent et nécessitent une modification des conceptions et plans sectoriels en vigueur, les instances concernées sont tenues de s'en informer sans retard.

Rapports entre les conceptions et plans sectoriels et le plan directeur

Les conceptions et les plans sectoriels exigent une vue d'ensemble des activités ou ouvrages projetés et de leurs interdépendances. Ils prennent en compte aussi bien les objectifs sectoriels que les objectifs généraux de la politique d'organisation du territoire. La coordination des intérêts de la Confédération et des cantons et de leurs tâches à incidence spatiale respectives exige une collaboration étroite sur la base d'un partenariat.

La coordination vise à supprimer toute contradiction entre le plan sectoriel ou la conception et les plans directeurs. L'élaboration de ces plans d'aménagement doit s'opérer dans le respect des compétences en jeu, à savoir la responsabilité sectorielle de la Confédération et les compétences cantonales en matière d'aménagement du territoire.

La coordination entre les différents instruments d'aménagement a lieu en principe tout au long du processus de planification. L'autorité responsable définit le contenu de sa planification et en détermine les incidences spatiales; sur cette base, elle informe les autorités touchées de la Confédération et des cantons et engage la phase de collaboration si leurs activités à incidence spatiale sont incompatibles, concurrentes, interdépendantes ou complémentaires.

Dans le cadre de la collaboration, les autorités fédérales et cantonales confrontent leurs intérêts respectifs et examinent notamment:

- les alternatives et variantes,
- les possibilités de garantir une utilisation mesurée du sol, de réduire les atteintes à l'environnement et de réaliser une occupation plus rationnelle du territoire,
- la compatibilité avec le développement spatial souhaité, ainsi que
- les effets des planifications en question sur les conceptions, plans sectoriels et plans directeurs en vigueur de même que sur d'autres activités à incidence spatiale.

Si la collaboration, voire une éventuelle procédure de conciliation, ne permettent pas d'harmoniser les conceptions et plans sectoriels de la Confédération et les plans directeurs cantonaux, c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de trancher.

Les conceptions et les plans sectoriels sont compatibles avec le plan directeur lorsqu'ils ne prévoient rien qui irait à l'encontre des décisions prises dans le cadre du plan directeur. Le Conseil fédéral reconnaît la compatibilité d'une conception ou d'un plan sectoriel avec les plans directeurs en vigueur en adoptant cette conception ou ce plan sectoriel.

La coordination des intérêts de la Confédération et des cantons nécessite une étroite collaboration

L'objectif est de supprimer toute contradiction

Il faut analyser les différents intérêts en présence et les équilibrer

Les conceptions et plans sectoriels doivent être compatibles avec les plans directeurs en vigueur

touchées par les mesures prévues. Si aucune entente ne peut être trouvée quant à la manière de coordonner les activités, une procédure de conciliation en vertu de l'art. 12 LAT peut être engagée.

D 4.22 Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins

Les cantons sont responsables de la collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins⁴⁹.

Ils informent les services fédéraux concernés et sollicitent leurs avis lorsque des tâches fédérales sont touchées.

49) Art. 7, al. 1 et 3, LAT

Le plan directeur est compatible avec les conceptions et plans sectoriels de la Confédération lorsqu'il ne complique pas ou ne restreint pas de façon disproportionnée l'accomplissement des tâches à incidence spatiale de la Confédération. Le Conseil fédéral reconnaît la compatibilité du plan directeur avec les conceptions et plans sectoriels en vigueur lorsqu'il approuve le plan directeur.

Si les services fédéraux et le canton ne parviennent pas à s'entendre sur les compléments ou les adaptations à apporter à un plan directeur, il leur est loisible de demander l'ouverture d'une procédure de conciliation au sens de l'art. 12 LAT (voir à ce sujet chap. 4.5). Cette demande doit intervenir durant la phase de collaboration. Le Conseil fédéral peut lui aussi ordonner une telle procédure si des plans directeurs ou des parties de celui-ci ne peuvent pas être approuvés en raison d'une insuffisance de coordination.

Les plans directeurs doivent être compatibles avec les conceptions et plans sectoriels en vigueur

La procédure de conciliation permet de régler les différends qui subsistent

E 4.22 Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins

La collaboration avec les cantons voisins devrait s'engager dès la phase de réexamen et d'actualisation des études de base. Elle ne se borne pas à régler d'éventuels besoins ponctuels de coordination dans la zone attenante à la frontière, mais englobe également des domaines d'activités ayant des incidences par-delà les limites cantonales tels que développement de l'urbanisation, transports, protection contre les nuisances, approvisionnement en eau et en énergie, formation, etc. La collaboration entre autorités revêt une importance particulière lorsqu'il existe des relations spatiales et fonctionnelles importantes entre le canton et les régions proches des cantons ou pays voisins. Il y a alors lieu d'établir des visions communes concernant le développement futur de la région frontalière ou d'élaborer ensemble des études de base de façon à résoudre les problèmes qui se posent.

La collaboration avec les régions frontalières des pays voisins peut être institutionnalisée par la mise en place d'une structure de coordination permanente. Les études de base ou les recommandations élaborées par des organes internationaux ou des commissions bilatérales favorisent l'harmonisation des mesures d'aménagement et des projets de part et d'autre de la frontière.

Les questions suivantes revêtent une importance particulière s'agissant de la collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins:

- Les conceptions de développement du canton concordent-elles avec celles des cantons voisins et des régions limitrophes des pays voisins? Quelles sont leurs interrelations? Les réseaux urbains et les réseaux de transports se complètent-ils de façon judicieuse?
- Une entente quant au calendrier des travaux de planification des constructions et d'installations d'intérêt commun a-t-elle été trouvée?
- Le plan directeur tient-il suffisamment compte des plans directeurs en vigueur dans les cantons voisins?

La collaboration ne se borne pas à la zone frontalière immédiate ...

... mais a également trait aux relations transfrontalières

Des contacts tissés très tôt et des études de base communes facilitent la collaboration

Il y a lieu de coordonner avant tout le réseau urbain et les infrastructures de transport et d'approvisionnement

D 4.23 Collaboration au sein de l'administration cantonale

Le canton crée les conditions d'une collaboration interne à l'administration cantonale. Il met en place les organes nécessaires à cet effet et s'assure d'un déroulement simple des procédures.

Le canton veille à la coordination entre le plan directeur et les études et plans sectoriels établis par les différents services administratifs. Il veille en particulier à ce que les objectifs sectoriels poursuivis soient en accord avec les principes directeurs définis et à ce que les activités soient exercées en conformité avec les conditions posées par le plan directeur.

D 4.24 Collaboration avec les organes chargés de l'aménagement régional

Si le canton délègue des tâches d'aménagement à des organes de niveau régional, il veille à garantir la coordination entre les régions de même qu'à l'échelon cantonal ainsi qu'avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins.

- Certaines situations font-elles l'objet d'appréciations divergentes de part et d'autre de la frontière et nécessitent-elles de poursuivre les efforts de coordination?

Dans le cadre de la planification d'activités dont les incidences dépassent les limites du territoire national (p. ex. en matière de routes, de transports publics ou de navigation), une attention particulière sera accordée à l'échange d'informations entre les services spécialisés pour ces questions et les organes chargés de l'aménagement du territoire ainsi qu'à la participation en temps voulu des services fédéraux compétents.

Les services fédéraux doivent participer en temps voulu

E 4.23 Collaboration au sein de l'administration cantonale

Le canton doit instaurer une organisation administrative adéquate en vue d'assurer la mise en oeuvre des travaux d'aménagement du territoire. La mise en place d'un service spécialisé en fait notamment partie. Une politique d'information globale entre ce service et les autres autorités cantonales exerçant des activités à incidence spatiale constitue la pierre angulaire d'une bonne collaboration au sein de l'administration.

La collaboration au sein de l'administration cantonale nécessite une bonne politique d'information

Le canton veille également à créer des structures adéquates pour assurer la collaboration entre les autorités cantonales. Les modalités y relatives sont fortement tributaires de la taille de l'administration cantonale. Si cette dernière est assez grande, il peut être judicieux de mettre en place un organe de coordination permanent tel une commission se réunissant à intervalles réguliers en vue d'échanger des informations et d'esquisser des solutions aux principaux problèmes d'aménagement.

La forme de la collaboration dépend de la taille du canton

Le plan directeur et les études et plans sectoriels élaborés au niveau cantonal sont interdépendants et s'influencent mutuellement. Une étroite coordination de ces instruments, notamment en ce qui concerne les objectifs poursuivis et les principes d'aménagement à respecter, est donc indispensable en vue d'atteindre le développement spatial souhaité par le canton.

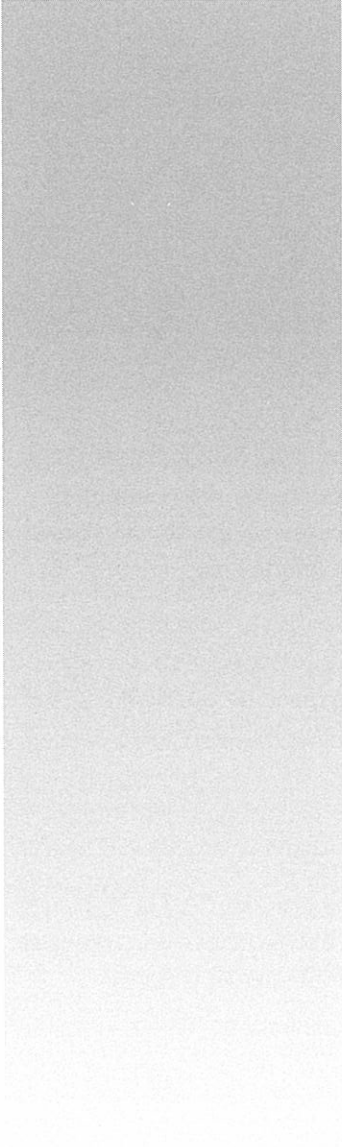
Le plan directeur et les planifications sectorielles cantonales sont interdépendants

Les objectifs sectoriels sont pris en considération dans les lignes directrices de l'organisation du territoire cantonal. Toutefois si les tâches relevant d'un domaine sectoriel particulier viennent à se modifier, le plan directeur doit être rapidement adapté. Aussi est-il important qu'un échange d'informations régulier ait lieu entre le service de l'aménagement du territoire et les autorités cantonales responsables des tâches sectorielles.

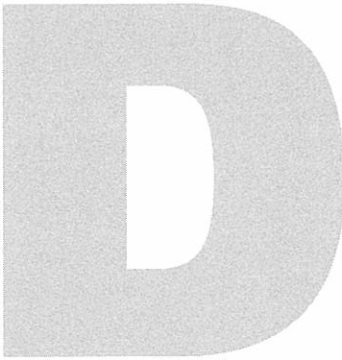
E 4.24 Collaboration avec les organes chargés de l'aménagement régional

Si le canton délègue des tâches d'aménagement à des organes de niveau régional (chargés par exemple de l'élaboration d'une partie du plan directeur cantonal), il y a lieu de régler les questions y relatives de manière contraignante et avant de débiter la planification avec les organismes régionaux: répartition sectorielle des tâches,

A certaines conditions, le canton peut déléguer des tâches d'aménagement à des régions



Le canton veille en outre à la concordance entre le plan directeur cantonal et les programmes de développement régional.



D

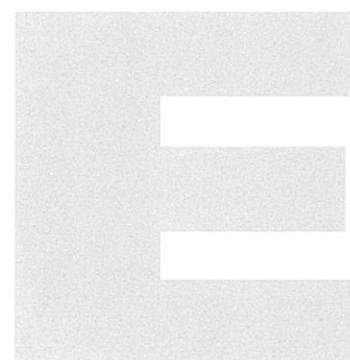
interdépendances, procédures d'adoption, de modification et de mise à jour, délais impartis et reprise des volets régionaux dans le plan directeur cantonal. Il convient d'informer l'Office fédéral de l'aménagement du territoire des modalités définies à ce sujet. Les résultats des plans directeurs régionaux seront représentés dans le plan directeur cantonal lorsqu'il s'agit de mesures d'aménagement liant la Confédération et les cantons voisins. La partie du plan directeur élaborée par les organes régionaux n'a d'effet contraignant pour la Confédération et les cantons voisins que via le plan directeur cantonal. Les éléments de ce plan qui ne lient que le canton, la région et les communes doivent être clairement reconnaissables. Il s'agit d'éviter que des éléments importants du plan directeur cantonal ne soient traités qu'au niveau du plan directeur régional.

Les organes régionaux spécialisés sont les groupements d'aménagement régional et les associations régionales responsables des programmes de développement. L'obligation de collaborer avec les autorités en charge desdits programmes ressort aussi bien de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire que de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne. Toutes deux prescrivent une prise en compte et une coordination réciproques. Il s'agit surtout ici d'harmoniser les lignes directrices tracées par le canton et les conditions générales fixées par le plan directeur avec les objectifs inscrits dans les programmes de développement régional. Dans la mesure où ils ont une incidence spatiale supracommunale et où ils doivent faire l'objet d'une coordination, les projets figurant dans ces programmes seront intégrés dans le plan directeur. Ainsi ces instruments de développement régional pourront être réalisés sans retard et remplir plus efficacement la fonction qui leur est assignée.

Il existe diverses possibilités d'améliorer la coordination entre les programmes de développement établis en vertu de la LIM et les plans directeurs. Peuvent notamment y contribuer:

- une élaboration simultanée du plan directeur et des programmes de développement;
- la présentation de plans d'aménagement régionaux et des programmes de développement en un seul dossier;
- la mise en évidence, dans le cadre de l'information et de la participation, des rapports réciproques entre plan directeur et programmes de développement régionaux;
- une représentation homogène ou similaire pour les plans directeurs et les programmes de développement (représentation cartographique, conception du texte, numérotation des mesures, etc.).

Les objectifs des programmes de développement régionaux (LIM) et ceux des plans directeurs doivent être coordonnés entre eux



D 4.25 Collaboration avec les communes

Le canton définit les modalités de la collaboration nécessaire avec les communes en vue de l'établissement du plan directeur et de ses modifications.

Il indique dans le rapport explicatif la manière dont est assurée la participation des communes.

D 4.3 Information et participation de la population

Les autorités chargées de l'aménagement informent la population sur les objectifs et le déroulement de la procédure d'établissement du plan directeur et de ses modifications et veillent à ce que la population puisse participer de façon adéquate⁵⁰.

Il importe notamment que:

- l'information soit donnée suffisamment tôt, qu'elle présente l'essentiel et qu'elle soit aisément compréhensible;
- l'information ne se limite ni aux seuls groupes d'intérêt institutionnalisés, ni à un débat parlementaire;
- outre l'information, une possibilité de participer soit offerte et que le rapport explicatif fasse état des résultats de cette participation;
- la procédure d'information et de participation soit simple, transparente et adaptée à l'objet de la planification.

En cas d'adaptation d'un plan directeur, les modalités de l'information et de la participation sont adaptées à l'importance de la modification à laquelle on procède, compte tenu des effets attendus sur l'organisation du territoire.

⁵⁰) Art. 4 LAT

E 4.25 Collaboration avec les communes

Les communes assument un rôle important dans le cadre de l'établissement du plan directeur et de ses modifications. C'est la raison pour laquelle la Confédération désire être informée des modalités de la collaboration avec elles.

L'utilisation actuelle du sol et les plans d'affectation constituent des données de base du plan directeur. Il ne s'agit toutefois pas de conditions-cadres immuables. Les communes sont liées par le plan directeur dès son approbation, même si les lignes directrices du développement spatial visé par le canton ne correspondent pas, ou partiellement seulement, aux intentions de développement des communes. En conséquence il est nécessaire d'associer rapidement ces dernières à la planification directrice.

En cas de divergences entre le plan directeur et le plan d'affectation, ce dernier devra être adapté. Au début des travaux de révision du plan d'affectation, le canton fait part aux communes des exigences à respecter (éléments contenus dans le plan directeur). La commune, dans le rapport qu'elle fournit conformément à l'art. 26 OAT, montre de quelle manière elle a pris en compte les exigences du plan directeur.

Le plan directeur et les plans d'affectation s'influencent mutuellement

E 4.3 Information et participation de la population

Le Tribunal fédéral s'est, en substance, exprimé comme suit sur les exigences minimales en matière d'information et de participation⁵¹: «Les exigences minimales requises par le droit fédéral sont notamment de prendre connaissance des propositions, de soumettre les projets au jugement des citoyens et de répondre concrètement aux propositions et objections émises. Ces dispositions servent en premier lieu à l'information et à la participation de la population à l'établissement des plans en tant que processus politique. Elles visent à adapter le processus d'aménagement aux exigences d'un Etat de droit démocratique.»

En organisant la participation et l'information, il importe notamment de veiller aux points suivants:

- **Moment d'informer:** l'information a davantage d'impact lorsqu'elle est donnée tôt et qu'elle a trait aux questions de principe. Ce mode de procéder peut empêcher des désillusions ultérieures, tant auprès de la population que des autorités. Une information précoce ne dispense cependant pas, s'agissant avant tout de mesures d'aménagement d'assez longue durée ou d'un remaniement du plan directeur, d'informer une fois encore sur les résultats de cette procédure.
- **Supports d'information:** la population doit pouvoir accéder le plus facilement possible à l'information. Des brochures d'information tous ménages ou mises à disposition dans le cadre d'une exposition répondent par exemple à un tel objectif.

Exigences minimales en matière d'information et de participation

En organisant le processus de participation, il faut vouer une attention particulière au moment où a lieu l'information et à ses supports, ainsi qu'à la présentation et au langage utilisés

51) ATF 111 Ia 164 ss

D 4.4 Examen et approbation par la Confédération

La Confédération approuve les adaptations et les remaniements du plan directeur s'ils sont conformes aux dispositions du droit fédéral et s'ils tiennent compte de manière adéquate des tâches à incidence spatiale de la Confédération et des cantons voisins⁵².

⁵²) Art. 11, 1er al., LAT

- Langage utilisé: l'information doit être transparente et rédigée dans un langage compréhensible par les non-spécialistes. Il faut dans cette optique utiliser des supports d'information élaborés à cet effet, p. ex. des cartes simplifiées.
- Présentation des tâches de coordination: les intérêts divergents et les tâches de coordination qui en découlent doivent être exposés sans équivoque.
- Informations sur l'état de la collaboration: pour les milieux concernés, il est plus facile d'évaluer l'état du processus d'aménagement lorsque l'information montre qu'il a déjà pu faire valoir ses intérêts à un stade précoce de la procédure d'aménagement (p. ex. Confédération, cantons voisins, régions, organisations).

Participation revêt un sens plus large que consultation. Il ne suffit donc pas de prendre note des propositions et des objections émises; l'autorité compétente doit apporter une réponse constructive aux avis exprimés, soit en les prenant en compte au cours de l'aménagement, soit en justifiant dans un rapport ad hoc son refus de les considérer.

Il convient d'apporter une réponse aux avis exprimés

Le canton doit proposer une solution adéquate à l'objet de la planification. Il peut fonder sa procédure sur ses propres traditions politiques et sur le droit cantonal en vigueur. La procédure doit toutefois inciter à la participation et la permettre. Les formes de participation choisies à ce jour s'appuient le plus souvent sur des procédures de consultation, dont il faut bien dire qu'elles n'ont pas eu le succès escompté. La forme et le choix de questions appropriées jouent un rôle décisif pour le succès de la participation.

La procédure doit inciter à la participation ...

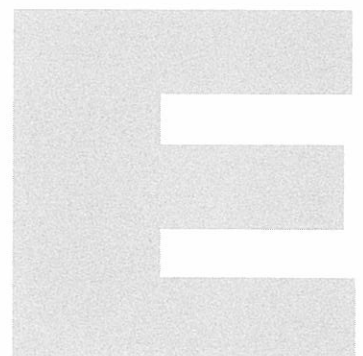
Il importe que l'information soit adaptée à la participation proposée. Participation et information sont indissociables: une information bien faite appelle le dialogue et stimule la participation. A cet égard, les procédures doivent satisfaire aux exigences d'une politique d'information transparente et d'un arbitrage loyal des conflits⁵³.

... et présuppose une information adéquate de la population

E 4.4 Examen et approbation par la Confédération

La Confédération n'est pas en mesure d'examiner les plans directeurs dans les moindres détails et d'y déceler toute erreur juridique éventuelle (voir à ce sujet le point 4.43).

La Confédération n'examine pas chaque détail du plan directeur



53) Linder W.; Mitwirkungsverfahren und -modelle; Berne 1992

D 4.41 Grille d'examen

L'autorité fédérale entre en matière sur une demande d'approbation du plan directeur ou de ses adaptations lorsque ceux-ci ont été adoptés par l'autorité cantonale compétente.

L'examen effectué au niveau fédéral porte sur les points suivants:

- conformité aux prescriptions légales fédérales en matière de procédure au sens des art. 4, 7 et 10 LAT;
- respect des exigences relatives aux documents à fournir à l'appui de la demande d'approbation: études de base, plan directeur et rapport explicatif au sens des art. 6 et 8 LAT et 4 à 7 OAT (voir à ce sujet le chapitre 3);
- exhaustivité des études de base effectuées compte tenu de la décision à prendre (voir à ce sujet le chapitre 1);
- conformité des indications relatives à la manière de coordonner aux exigences du droit fédéral (voir à ce sujet le chapitre 2);
- en cas d'intérêts divergents: mise en évidence des désaccords, présentation de la pesée des intérêts effectuée et détermination de la suite de procédure.

D 4.42 Procédure d'examen

L'Office fédéral de l'aménagement du territoire dirige, au sens de l'art. 10, 1er al., OAT, la procédure d'examen du plan directeur et de ses modifications, y associe les services fédéraux concernés et établit le rapport de synthèse.

En cas de modifications importantes ou d'un remaniement du plan directeur, le DFJP consulte les cantons voisins. L'OFAT assure les contacts nécessaires à cet effet.

L'OFAT informe le canton requérant des résultats de l'examen et l'entend à ce sujet avant l'approbation.

E 4.41 Grille d'examen

L'autorité fédérale entre en matière sur une demande d'approbation du plan directeur ou de ses adaptations lorsque tous les documents servant à l'examen ont été transmis par le canton, en particulier l'aperçu des études de base (pour les adaptations, celles qui sont nécessaires pour prendre la décision), les lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal et le rapport explicatif.

En cas de remaniement du plan directeur, 50 exemplaires du dossier sont nécessaires. Pour des adaptations, un nombre plus restreint peut suffire. S'agissant des études de base, seuls un aperçu des études effectuées et un compte rendu des principaux résultats sont en principe nécessaires (cf. chap. 1.1). Les études de base importantes seront toutefois annexées aux documents servant à l'examen, en un seul exemplaire complet.

Les adaptations du plan directeur doivent elles aussi s'appuyer sur des études de base au sens de l'art. 6 LAT.

Les aspects relatifs à la collaboration entre autorités revêtent un rôle décisif dans le cadre de l'examen au niveau fédéral. Les éléments du plan directeur dont l'importance dépasse le cadre cantonal sont soumis à un examen plus poussé⁵⁴. Il s'agit à cet égard:

- de tenir compte de manière adéquate des tâches de la Confédération et des cantons voisins (cf. points 4.21 et 4.22);
- de montrer les tenants et aboutissants en cas de conflit d'intérêts et de donner des indications sur l'état de la coordination et sur la procédure ultérieure⁵⁵;
- de présenter la pesée des intérêts effectuée.

... mais accorde une attention soutenue aux données dont l'importance dépasse le cadre cantonal

E 4.42 Procédure d'examen

L'Office fédéral de l'aménagement du territoire dirige la procédure d'examen. S'il parvient à la conclusion qu'il s'agit d'une simple mise à jour, il communique son avis aux intéressés.

L'OFAT consulte les services fédéraux concernés. Les cantons voisins peuvent au besoin être invités à répondre à des questions concrètes dans le cadre de la consultation. L'OFAT établit le rapport d'examen dans lequel sont consignés les résultats de l'appréciation formelle et matérielle ainsi que de la consultation.

Les adaptations du plan directeur établies conformément au présent guide devraient, en règle générale, être approuvées dans un délai de trois mois. La procédure d'examen appliquée à des plans directeurs intégralement remaniés ne devrait pas durer plus de six mois, de la présentation de la demande jusqu'à l'approbation par le Conseil fédéral.

L'OFAT dirige la procédure et établit le rapport de synthèse

Délais d'approbation

54) Cf. à cet égard Tschannen Pierre, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben (thèse de doctorat); Berne 1986, p. 394

55) Art. 5 et 6, OAT

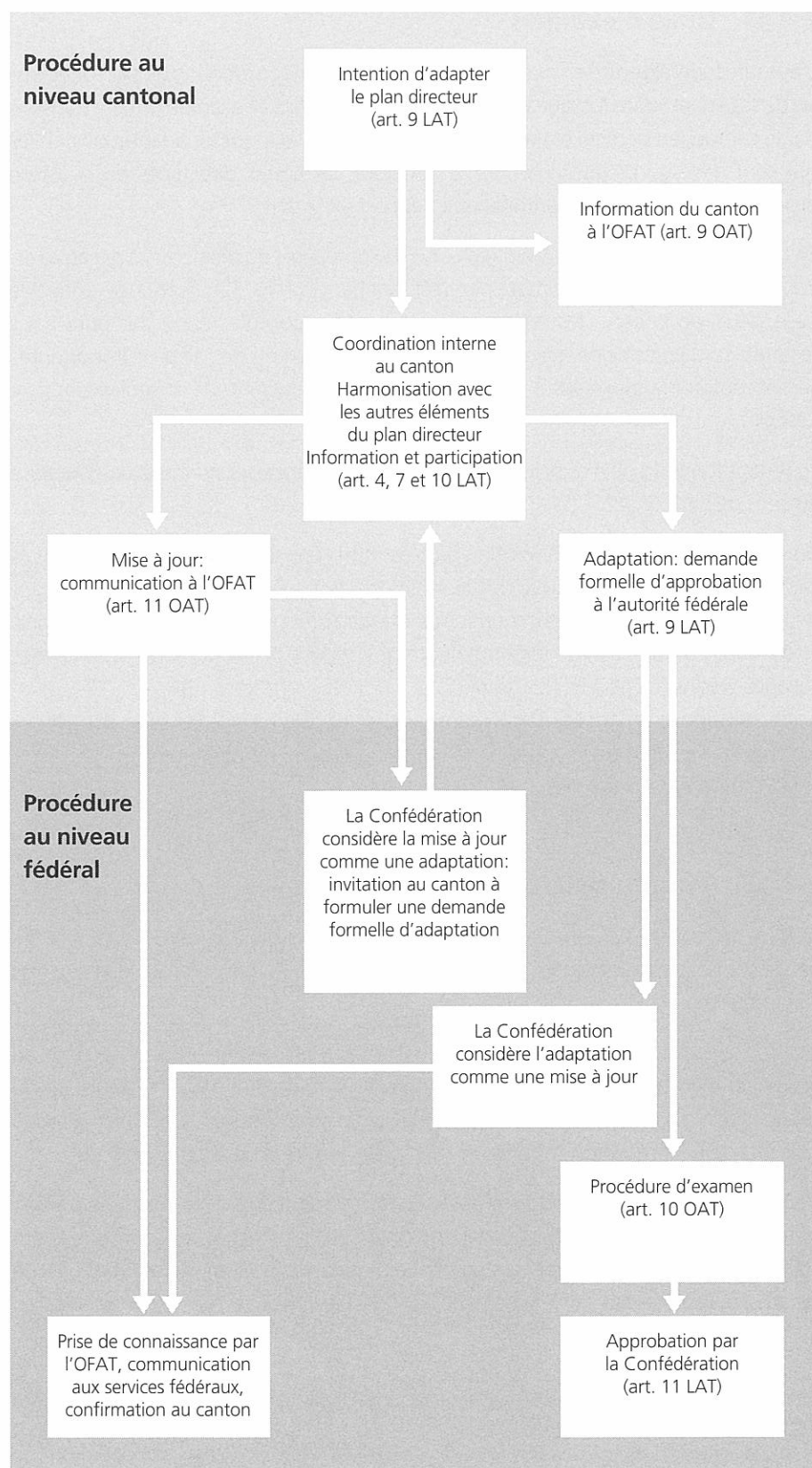


Fig. 14: Types de modifications et procédure

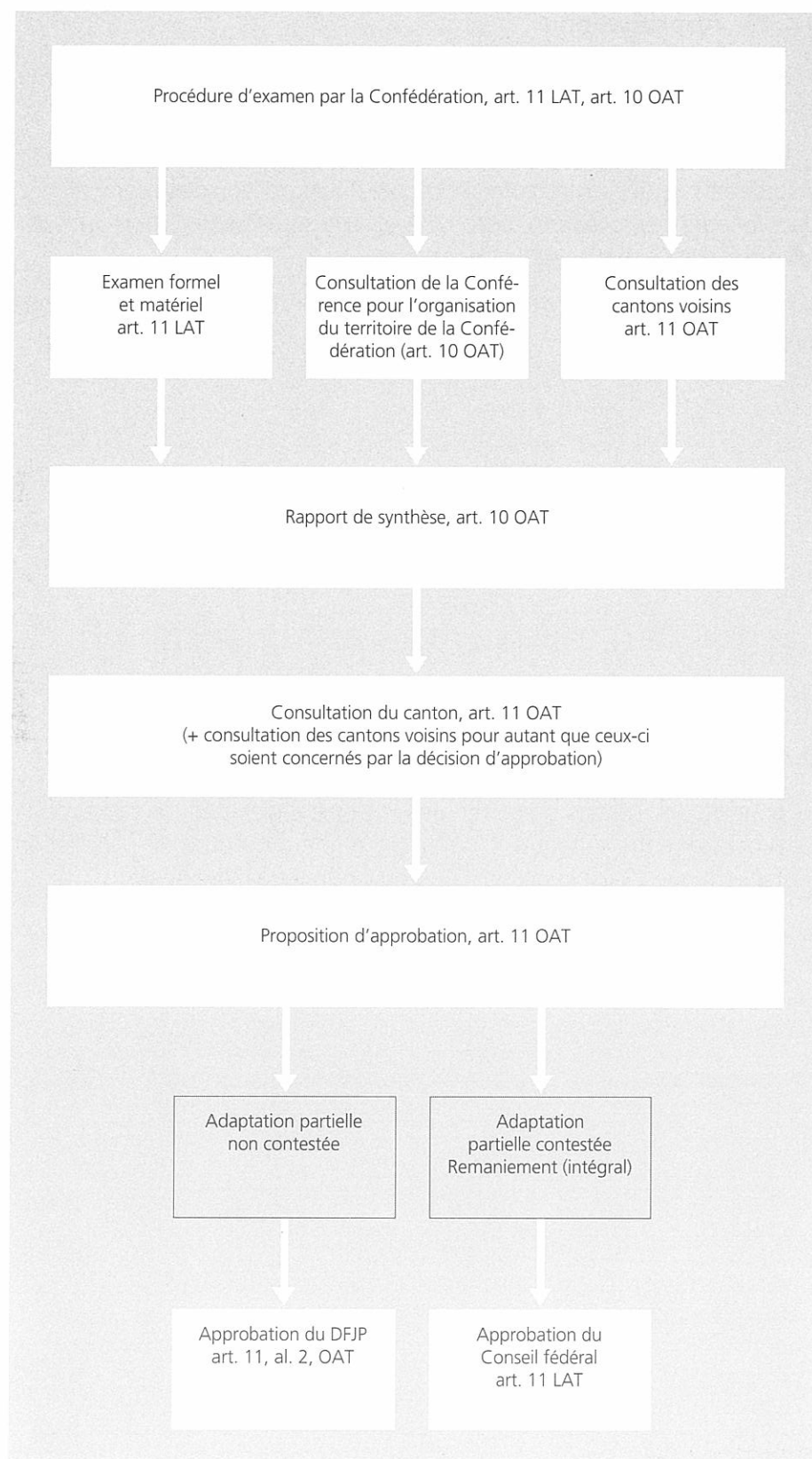


Fig. 15: Déroulement de l'examen du plan directeur

D 4.43 Approbation

En cas de remaniements du plan directeur, le Conseil fédéral est l'autorité compétente pour l'approbation.

Le Conseil fédéral approuve également les adaptations du plan directeur lorsqu'elles sont liées à une autre procédure d'approbation de sa compétence (dans le cadre de procédures coordonnées) ou lorsqu'elles sont contestées par des services fédéraux ou des cantons voisins.

Le DFJP approuve les adaptations du plan directeur, dans la mesure où elles ne sont pas contestées⁵⁶.

D 4.5 Procédure de conciliation

En principe, les conflits d'intérêts doivent être réglés dans le cadre de la collaboration entre autorités. L'ouverture d'une procédure de conciliation n'intervient que s'il est impossible de trouver un terrain d'entente.

⁵⁶) Art. 11, al. 2, OAT

E 4.43 Approbation

La décision peut conclure à l'approbation intégrale ou partielle du plan directeur ou à la nécessité d'apporter certains compléments, d'ouvrir une procédure de conciliation⁵⁷ (cf. chapitre 4.5) ou encore, dans certaines circonstances, de procéder à des modifications. La décision d'approbation ne fait qu'attester la conformité au droit fédéral: elle peut rendre caducs les actes administratifs cantonaux qui, à première vue, semblent contraires au droit fédéral sans pour autant garantir que le document approuvé ne fera pas l'objet de recours ultérieurs⁵⁸.

Si la réalisation d'un projet concret soumis à l'approbation du Conseil fédéral requiert une adaptation du plan directeur, la demande d'approbation du plan directeur est intégrée à la procédure décisive en vertu de la législation spéciale (p. ex. approbation de plans, concession) et si possible transmise simultanément au Conseil fédéral par le département compétent.

Les décisions d'approbation du Conseil fédéral sont publiées dans la Feuille fédérale.

Les mises à jour du plan directeur ne sont pas soumises à approbation (cf. chap. 5.3). Il suffit d'en informer sans retard l'OFAT⁵⁹. Ce dernier dirige la procédure d'approbation s'il est d'avis qu'une modification qui lui a été soumise en tant que mise à jour doit être traitée comme une adaptation.

Importance et contenu de la décision d'approbation

Coordination des procédures en cas d'adaptation du plan directeur

Les mises à jour du plan directeur ne requièrent pas d'approbation

E 4.5 Procédure de conciliation

La procédure de conciliation sert à régler les conflits qui n'ont pu être levés durant la phase de planification⁶⁰. La solution aux conflits d'intérêts doit en effet être prioritairement recherchée dans le cadre de la collaboration entre autorités. Une procédure de conciliation ne sera ouverte que dans la mesure où l'on ne parvient pas à trouver un terrain d'entente. La procédure au sens de l'art. 12 LAT ne revêt cependant pas le caractère d'une procédure de recours. Le Conseil fédéral, qui procède à l'approbation des plans directeurs cantonaux⁶¹, constitue l'unique et dernière instance; sa décision est définitive^{62, 63}.

La procédure de conciliation sert à régler les différends qui n'ont pu être levés dans le cadre de la collaboration

57) Art. 12 LAT

58) Tschannen Pierre, *Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben* (thèse de doctorat); Berne 1986, p. 392

59) Art. 11, al. 3, OAT

60) Etude relative à la loi sur l'aménagement du territoire, N 1 relative à l'art. 12

61) Art. 11, 1er al., LAT

62) Art. 98, let. a, 116, let. g, loi d'organisation judiciaire/OJ

63) Art. 79, 1er al., loi sur la procédure administrative

D 4.51 Cas d'application d'une procédure de conciliation

Si le Conseil fédéral n'est pas en mesure d'approuver un plan directeur cantonal ou une partie de celui-ci, il peut ordonner l'ouverture d'une procédure de conciliation⁶⁴. Le canton, les cantons voisins et les services fédéraux sont en outre habilités à demander au DFJP l'ouverture d'une telle procédure, et cela durant toute la phase de collaboration⁶⁵.

D 4.52 Conditions posées à l'ouverture d'une procédure de conciliation

Les conditions requises pour ouvrir une procédure de conciliation sont les suivantes:

- Il doit s'agir d'un conflit territorial lié au plan directeur qui surgit entre le canton et les cantons voisins ou la Confédération. Les conflits avec les régions limitrophes des pays voisins doivent être réglés selon une procédure spéciale. Les conflits internes au canton, les violations du droit et les questions de procédure ne peuvent pas faire l'objet de procédures de conciliation.
- Le conflit doit porter à conséquence, en particulier les motifs de désaccord doivent être connus et la nécessité d'une solution à court terme démontrée.
- Les pourparlers n'ont pas abouti et aucun espoir ne subsiste de parvenir à un accord dans le cadre du processus de coordination ordinaire. La procédure de conciliation ne peut pas être engagée si la collaboration entre autorités n'a pas été préalablement recherchée.

D 4.53 Procédure et dispositions à prendre par le Conseil fédéral

Les intéressés doivent être entendus avant l'ouverture d'une procédure de conciliation.

Le Conseil fédéral prend les dispositions suivantes:

- il désigne les parties concernées (p. ex. autorités, particuliers, experts);
- il nomme les instances chargées de diriger la procédure (présidence, secrétariat);
- il arrête la marche à suivre (p. ex. décision de former une commission, de confier des mandats à des experts);
- il formule un mandat précis (description des tâches à accomplir, de la méthode à suivre, etc.);
- il fixe un calendrier (s'étalant sur 3 ans au maximum au sens de l'art. 12, al. 3 LAT);

64) Art. 12, 1er al., LAT

65) Art. 7, al. 2, LAT

E 4.51 Cas d'application d'une procédure de conciliation

Chacune des parties au différend est pleinement habilitée à demander l'ouverture d'une procédure de conciliation en vertu de l'art. 12 LAT⁶⁶. Cette demande doit cependant intervenir avant la décision d'approbation du Conseil fédéral qui clôt le processus de planification. Une audience de conciliation constitue l'ultime moyen de trouver un terrain d'entente⁶⁷.

Les cantons et la Confédération peuvent exiger une procédure de conciliation

E 4.52 Conditions posées à l'ouverture d'une procédure de conciliation

La procédure de conciliation sert uniquement à résoudre les conflits liés à l'utilisation du sol; le différend doit donc porter sur des activités à incidence spatiale. Les vices de procédure ou les violations du droit fédéral ne peuvent pas faire l'objet d'une telle procédure. Si les parties en cause se fondent sur des études de base divergentes, le Conseil fédéral ne les examinera qu'à titre préjudiciel, autrement dit il les prendra en considération pour fonder sa propre appréciation et ceci dans les limites nécessaires pour trancher le conflit⁶⁸.

La procédure de conciliation sert à aplanir les conflits d'utilisation du sol liés à d'importantes activités à incidence spatiale

E 4.53 Procédure et dispositions à prendre par le Conseil fédéral

La procédure de conciliation peut certes être mise en oeuvre tout au long du processus d'aménagement; il faut toutefois présenter les demandes en ce sens au plus tard jusqu'à l'ouverture de la procédure d'approbation. La décision d'approbation du Conseil fédéral est définitive.

La demande d'ouverture d'une procédure de conciliation doit intervenir avant la décision d'approbation du Conseil fédéral

66) Etude relative à la loi sur l'aménagement du territoire, N 7 relative à l'art. 7

67) Etude relative à la loi sur l'aménagement du territoire, N 12 relative à l'art. 12

68) Etude relative à la loi sur l'aménagement du territoire, N 4 ss relatives à l'art. 12

- il détermine la forme des résultats attendus et les modalités de leur utilisation;
- il définit les moyens d'investigation adéquats (p. ex. possibilité d'attribuer des mandats) et fixe si nécessaire un cadre financier;
- il prend des mesures qui s'imposent en vue d'empêcher toute intervention susceptible d'entraver l'issue des pourparlers.

Lorsqu'aucun accord n'intervient, le Conseil fédéral statue au plus tard trois ans après l'ouverture de la procédure.

D 4.6 Participation de la Confédération aux frais d'élaboration des plans directeurs

La Confédération participe aux frais d'élaboration des plans directeurs dans la mesure où les dépenses occasionnées dépassent notablement le coût des études d'aménagement incombant en général au canton. L'ordonnance du 13 août 1980 concernant la participation aux frais d'élaboration des plans directeurs⁶⁹ règle les conditions pour l'octroi de telles subventions ainsi que la procédure.

69) RS 700.4

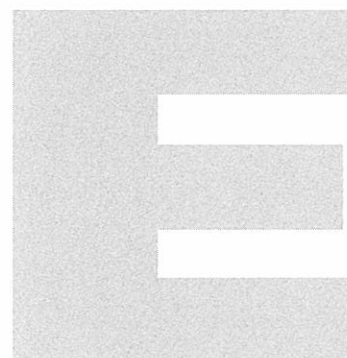
E 4.6 Participation de la Confédération aux frais d'élaboration des plans directeurs

L'octroi de subventions est subordonné aux principes suivants:

- Sont pris en considération les frais nécessaires à l'élaboration du plan directeur et découlant de l'engagement de tiers (collaboration de spécialistes extérieurs à l'administration). Outre les travaux d'établissement ou d'adaptation du plan directeur proprement dit, peuvent également bénéficier de subventions les travaux liés à l'élaboration des études de base au sens de l'art. 6 LAT, de l'aperçu des études et plans sectoriels, des lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal ainsi que du rapport explicatif. Les travaux nécessaires à la mise en oeuvre du plan directeur et exigés par les décisions qui y figurent ne donnent droit à des subventions que lorsqu'il s'agit de remédier à des lacunes du plan directeur. Les études visant à approfondir divers thèmes et les instruments destinés à améliorer l'application du plan directeur ne donnent pas droit à des subventions (p. ex. recommandations, directives, instructions pratiques, etc.). Les frais administratifs, les travaux de recherche de portée générale et les travaux portant sur des projets de détail ne sont pas pris en considération.
- Des subventions sont accordées pour des travaux précis et pour lesquels un programme de travail a été défini avant le début des travaux. Les travaux commencés avant que la demande de subvention n'ait été présentée ne sont en général pas pris en compte. Dans les cas fondés, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire peut accepter le début anticipé des travaux. L'examen matériel de la demande de subvention demeure toutefois réservé.
- La présentation de nouvelles demandes de subvention ne dépend pas du règlement d'anciennes subventions. Il faut toutefois établir le plus vite possible le décompte de dossiers pour lesquels des subventions ont été précédemment accordées.

Les annexes mentionnées à l'art. 4 de l'ordonnance concernant la participation aux frais d'élaboration des plans directeurs du 13 août 1980 (SR 700.4) doivent être jointes au formulaire de demande de subvention. Il est recommandé de prendre contact en temps voulu avec l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, organe d'exécution pour ces questions.

La Confédération octroie des subventions si des mandats d'étude relatifs aux études de base et au plan directeur ont été attribués à des tiers



D 5 Mise en oeuvre et mise à jour du plan directeur

D 5.1 Tâches d'exécution générales du canton

La mise en oeuvre du plan directeur implique en particulier pour le canton les tâches suivantes:

- Examiner la compatibilité des plans d'aménagement (plans directeurs régionaux et programmes de développement régional, plans d'affectation, plans relatifs à des équipements) et des projets à incidence spatiale avec le plan directeur;
- Garantir la coordination des procédures;
- Tenir compte des exigences du développement durable dans l'exécution des tâches précitées.

D 5.2 Force obligatoire du plan directeur

Après son approbation par le Conseil fédéral, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités de tous les niveaux⁷⁰.

Le plan directeur peut prévoir que certaines des décisions prises ne lient pas la Confédération et les cantons voisins.

70) Art. 9, 1er al., LAT

E 5 Mise en oeuvre et mise à jour du plan directeur

E 5.1 Tâches d'exécution générales du canton

Les décisions prises dans le cadre du plan directeur concernent et influencent directement diverses tâches d'exécution de l'aménagement du territoire.

Les mesures visant à assurer la coordination contenues dans le plan directeur doivent tenir compte des réglementations cantonales sur la coordination des procédures. Il convient à cet égard de décrire la procédure décisive ou les procédures déterminantes et de mettre en évidence les différentes étapes de la coordination, afin de faciliter la mise à jour du plan directeur.

L'aménagement du territoire a l'obligation de prévenir les atteintes à l'environnement en vertu des art. 1 et 3 LAT. Ce mandat s'applique aussi bien aux principes directeurs qu'aux mesures visant à assurer la coordination.

Coordonner les procédures ...

... et les harmoniser avec les exigences de la protection de l'environnement

E 5.2 Force obligatoire du plan directeur

Le plan directeur a force obligatoire pour les autorités, ce qui entraîne les conséquences suivantes:

- Le plan directeur lie toutes les autorités chargées de tâches à incidence spatiale et donc également les autorités fédérales et les cantons voisins.
- Le plan directeur lie les autorités dans leurs décisions d'aménagement. Cela s'applique en particulier à la pesée des intérêts en présence effectuée dans ce cadre à laquelle sont liées les autorités subordonnées. Le contrôle de la légalité demeure réservé⁷¹.
- Un élément du plan directeur demeure valable aussi longtemps que les données de base, les objectifs et les mesures prévues ne se modifient pas de manière substantielle. Si les circonstances se sont modifiées ou s'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble, les autorités peuvent exiger une adaptation du plan directeur (cf. point 4.12).
- Une nouvelle interprétation de certaines données de base qui irait à l'encontre du plan directeur ne peut annuler une décision prise dans le cadre du plan directeur. Demeure réservé le cas où les circonstances se sont modifiées et où de nouveaux éléments résultant d'analyses ultérieures sont apparus.
- Le plan directeur ne connaît pas de caractère obligatoire différencié. Les décisions contenues dans le plan directeur revêtent toutes un caractère obligatoire identique pour les autorités, indépendamment des catégories de coordination décrites à l'art. 5, al. 2 OAT. Les éléments du plan directeur ont toutefois des répercussions diverses selon qu'il s'agit d'éléments coordonnés, encore à coordonner ou uniquement d'informations préalables. L'effet matériel contraignant pour les autorités dépend en ce sens de la teneur concrète des décisions prises et non des catégories de coordination.

Le plan directeur lie toutes les autorités

Les autorités peuvent exiger une adaptation du plan directeur

Le plan directeur n'a pas de caractère obligatoire différencié mais a des répercussions matérielles diverses suivant l'état de la coordination

⁷¹) Tschannen Pierre, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben (thèse de doctorat); Berne 1986, p. 360 et 362

D 5.3 Information sur l'état des travaux d'aménagement et mise à jour du plan directeur

Le canton doit adresser, au moins tous les 4 ans, un rapport à l'Office fédéral de l'aménagement du territoire sur l'état des travaux relatifs au plan directeur et sur les modifications importantes des études de base⁷².

Les mises à jour sont des modifications du plan directeur qui demeurent dans les limites des objectifs, principes directeurs et mesures prévus par celui-ci.

Les mises à jour s'effectuent de façon périodique. L'Office fédéral de l'aménagement du territoire ainsi que les autres instances concernées doivent en être informés.

72) Art. 9, 1er al., OAT

Les éléments du plan directeur qui vont plus loin que le contenu minimum prescrit par l'art. 8 LAT et qui lient uniquement le canton, les organes chargés de l'aménagement régional et les communes doivent pouvoir être clairement distingués du reste du texte du plan directeur. Cela permettra à la Confédération de reconnaître les aspects que le canton entend régler sur le plan interne.

Il faut mettre en évidence les éléments du plan directeur ne liant que le canton

E 5.3 Information sur l'état des travaux d'aménagement et mise à jour du plan directeur

Le canton informe périodiquement l'Office fédéral de l'aménagement du territoire et l'opinion publique de l'état actuel de l'aménagement du territoire et des travaux relatifs au plan directeur.

Un rapport périodique du canton sur l'état de la planification directrice ...

En vertu de l'art. 9, 1er al., OAT, le canton doit adresser un compte rendu à l'Office fédéral de l'aménagement du territoire. Ce rapport renseigne sur les modifications importantes des études de base, la mise en oeuvre du plan directeur ainsi que sur les travaux d'adaptation ou de remaniement en cours ou prévus.

Le compte rendu sert en outre à donner une vue d'ensemble de l'état des travaux d'aménagement dans le canton à toutes les autorités concernées afin d'améliorer la collaboration. Le canton peut ainsi saisir cette opportunité pour faire le point et informer sur les dossiers en cours.

... sert à donner une vue d'ensemble et facilite la collaboration

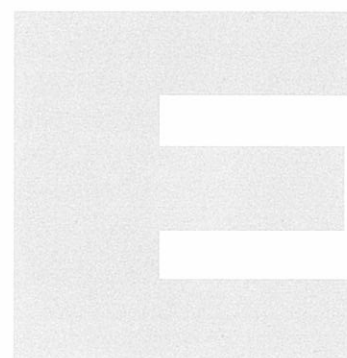
Les mises à jour du plan directeur concernent la concrétisation des intentions déjà fixées dans le plan directeur, les indications relatives à l'état d'avancement des travaux de planification ou les informations complémentaires utiles à la bonne compréhension des décisions (cf. point 3.31). La mise à jour contribue à renforcer le rôle d'instrument évolutif dévolu au plan directeur. La possibilité de procéder à ce type de modification ou de correction permet une rédaction précise et une formulation détaillée des décisions relatives à la manière de coordonner contenues dans ce plan.

L'avancement des travaux nécessite des mises à jour du plan directeur

Les mises à jour ne nécessitent pas d'approbation formelle. Au niveau cantonal, les modalités y relatives doivent néanmoins être définies de façon claire (cf. chap. 5.4); afin de rationaliser le traitement administratif, il est recommandé d'effectuer les mises à jour périodiquement et de façon groupée.

Les mises à jour sont effectuées de façon périodique

Les services cantonaux responsables l'aménagement du territoire garantissent l'application et la mise à jour du plan directeur cantonal, collaborent avec les autres instances concernées, veillent à une organisation adéquate, informent périodiquement sur le développement spatial et mettent à jour les études de base.



D 5.4 Tâches du service cantonal chargé de l'aménagement du territoire en relation avec le plan directeur

Le service cantonal chargé de l'aménagement du territoire assure la mise en oeuvre du plan directeur et veille à ce qu'il soit tenu à jour. Il collabore avec les autres services concernés dans le cadre d'une organisation adéquate, les informe périodiquement de l'état et du développement de l'utilisation du sol et de l'occupation du territoire et procède aux adaptations et compléments des études de base qui s'imposent.

E 5.4 Tâches du service cantonal chargé de l'aménagement du territoire en relation avec le plan directeur

Appréciations dans l'optique de l'aménagement du territoire

Il y a lieu de prendre en considération les intérêts de l'aménagement du territoire tant lors de décisions cantonales à incidence spatiale que dans le cadre des avis émis par le canton lors de la procédure de consultation relative à des projets de la Confédération. Les services fédéraux doivent examiner, lorsqu'ils allouent des subventions, approuvent des plans ou accordent des autorisations ou concessions pour des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, si l'obligation d'aménager a été correctement remplie eu égard à la décision à prendre⁷³. Même si les cantons sont libres de désigner l'autorité chargée d'examiner la prise en compte des intérêts de l'aménagement du territoire, notamment la compatibilité avec le plan directeur et les plans d'affectation, c'est en règle générale le service cantonal de l'aménagement du territoire qui est chargé de cette tâche.

Prise en compte des intérêts de l'aménagement du territoire dans le cadre d'autres décisions

Exigences posées aux planifications sectorielles et conseil aux autorités compétentes

Le service cantonal chargé de l'aménagement du territoire assiste de ses conseils les autorités compétentes de tous les niveaux afin de poursuivre l'élaboration et de mettre en oeuvre le plan directeur. Il rend les instances responsables de l'élaboration de plans sectoriels attentives aux principes et exigences posés à cet égard par le plan directeur.

Activités de conseil auprès des autorités chargées de tâches à incidence spatiale

Exigences posées aux plans d'affectation

Avant que ne débutent les travaux de révision d'un plan d'affectation, le service cantonal de l'aménagement du territoire rappelle à la commune les exigences que le plan directeur pose au plan d'affectation. Dans le rapport qu'elle doit établir en vertu de l'art. 26 OAT, la commune montre de quelle manière elle a tenu compte de ces exigences.

Coordination entre plan directeur et plans d'affectation

Mise en oeuvre et contrôle permanent du plan directeur

La confrontation permanente du plan directeur avec l'état actuel de l'aménagement et l'observation du territoire montre les points sur lesquels ce plan doit être adapté à la réalité du moment et aux développements prévisibles. Elle permet également de cerner les problèmes au sujet desquels il faudra à l'avenir, pour des raisons de sécurité du droit, choisir des formulations suffisamment ouvertes pour que les indications du plan directeur puissent conserver leur validité à moyen terme.

Mise en évidence des changements intervenant dans l'occupation du territoire

⁷³) Art. 15, 1er al, OAT

Des systèmes d'informations assistés par ordinateur constituent un appui efficace

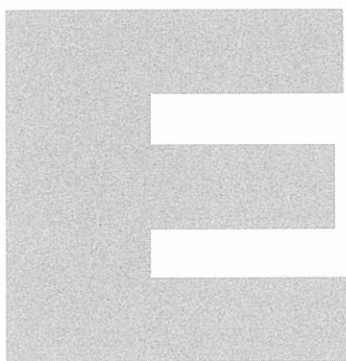
Mise en place d'un système d'information du territoire

Le contrôle de la mise en oeuvre et les travaux de mise à jour du plan directeur peuvent être efficacement assistés par ordinateur. Les décisions contenues dans le plan directeur seront ainsi gérées de façon rationnelle et fiable par le biais d'une banque de données.

Un système informatique s'avère également très utile pour mettre à jour, compléter et contrôler les études de base. En effet, il permet une actualisation constante et une évaluation périodique.

Les principales bases susceptibles d'être saisies dans un tel système sont:

- un inventaire des plans d'affectation en vigueur et une vue d'ensemble de l'état de la construction et de l'équipement ainsi que des réserves d'utilisation (art. 21 OAT);
- une vue d'ensemble des plans d'aménagement régionaux et des projets et mesures à incidence spatiale inscrits dans les programmes de développement régional;
- un aperçu des études et plans sectoriels à incidence spatiale du canton;
- les principales données sur l'utilisation du sol et le développement de l'occupation du territoire (observation du territoire: données statistiques sur la population, les emplois, les pendulaires, les bâtiments et appartements, les lits et nuitées touristiques), sur les surfaces affectées aux différentes utilisations, sur les transports, sur l'approvisionnement en eau et en énergie et sur les nuisances portées à l'environnement.

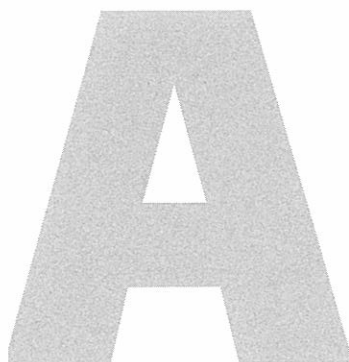


Sommaire de la troisième partie: Annexe de l'Office fédéral

A 1	Etudes de base et rapport explicatif (exemples de présentation)	110
	(compléments ultérieurs prévus)	
A 2	Carte du plan directeur (propositions de présentation du contenu et de la forme)	111
A 2.1	Structure formelle de la carte du plan directeur	111
A 2.2	Structure du contenu de la carte du plan directeur	112
A 3	Texte du plan directeur (exemples de présentation du contenu et de la forme)	116
	Urbanisation	118
	Nature et paysage	120
	Transports	121
	Approvisionnement, gestion des déchets, autres infrastructures importantes	124
A 3.1	Autres possibilités de présentation du texte du plan directeur	
A 4	Adaptation, remaniement et mise à jour du plan directeur	
	(compléments ultérieurs prévus)	129
A 5	Mise en oeuvre	130
A 5.1	Organisation au niveau fédéral (procédures d'examen et d'approbation) (compléments ultérieurs prévus) p. ex. sur la coordination des procédures, sur les relations entre la planification directrice et la protection de l'environnement, sur les possibilités offertes par les systèmes d'information géographiques dans la présentation du contenu du plan directeur)	130
A 6	Glossaire	131
A 7	Liste des lois fédérales et des plans et mesures d'aménagement de la Confédération mentionnés dans le présent guide	136
A 7.1	Lois et ordonnances	136
A 7.2	Arrêtés fédéraux relatifs à des installations	137
A 7.3	Plans sectoriels	137
A 7.4	Conceptions	138
A 7.5	Inventaires	138
A 7.6	Cadastres selon l'OPB	138
A 8	Index des abréviations et des illustrations	139
8.1	Index des abréviations	139
8.2	Index des illustrations	140
A 9	Bibliographie	141

A 1 Etudes de base et rapport explicatif (exemples de présentation)

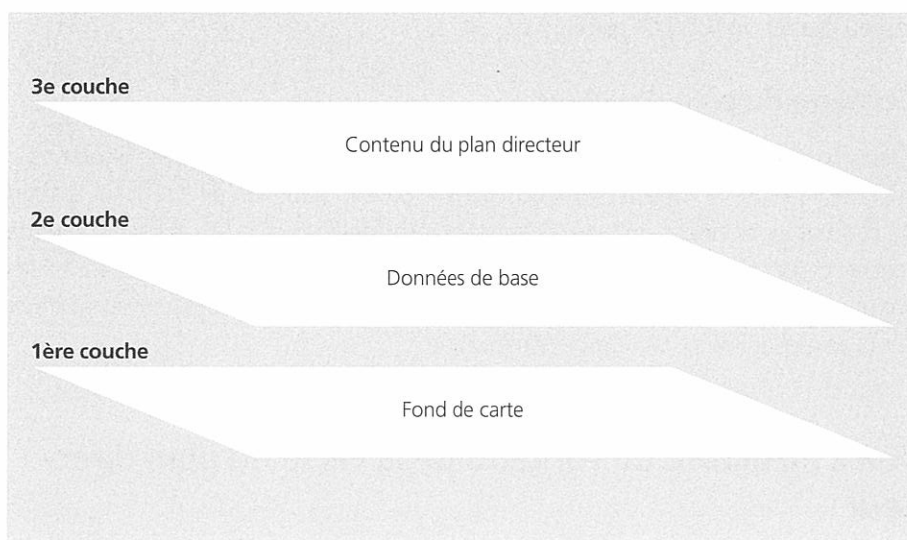
Des exemples relatifs aux études de base et au rapport explicatif seront établis une fois que le guide aura été mené à terme. Ils seront publiés ultérieurement sous forme d'appendices.



A 2 Carte du plan directeur (propositions de présentation du contenu et de la forme)

A 2.1 Structure formelle de la carte du plan directeur

La carte du plan directeur présente trois «couches» différentes. Un fond de carte constitue la couche inférieure. La deuxième couche présente les principales données de base du plan directeur alors que la troisième présente son contenu proprement dit (liant les autorités).



Principes d'aménagement et mesures visant à assurer la coordination, présentées sous forme de surfaces, lignes et symboles. Afin de les différencier des données de base, il est préférable d'utiliser des couleurs denses.

Données de base présentées sous forme de surfaces, lignes et symboles de couleurs claires.

Carte topographique en noir et blanc au 1:50 000

Fig. 16: Structure par couches de la carte du plan directeur

Fond de carte

Le fond de carte constitue la base de la carte du plan directeur. En tant que tel, il doit fournir à l'utilisateur des éléments lui permettant de s'orienter rapidement. Son contenu thématique ne doit par ailleurs pas être perturbé par ces éléments.

Comme fond de carte on choisira de préférence les cartes nationales à l'échelle 1 : 50 000 et 1 : 100 000, cette dernière agrandie à l'échelle 1 : 50 000. (La carte à l'échelle 1 : 25 000 ne convient pas en raison de son trop grand degré de détail).

Le fond de carte n'a qu'un caractère d'auxiliaire. Il importe avant tout que les données du plan directeur ressortent bien et qu'on puisse les reconnaître rapidement. Pour cela il est possible d'imprimer le fond de carte non pas en noir mais en gris. Les exemples de cartes annexés illustrent ces deux solutions: la carte de Schaffhouse présente un fond de carte noir; celle de Lucerne un fond dans les tons de gris.

Données de base

Le chapitre consacré aux directives présente les éléments devant figurer dans les données de base. Pour que les informations relatives aux données de base apparaissent en arrière-plan, une présentation cartographique appropriée est indispensable.

Pour représenter les données de base on ne peut toutefois pas s'appuyer uniquement sur les informations que contient le fond de carte (carte nationale). La densité des



informations de cette dernière est bien trop grande, ce qui rend une vue d'ensemble supracommunale impossible. En revanche la solution suivante s'avère appropriée:

Les informations à représenter dans les données de base – le réseau routier cantonal par exemple – sont redessinées sur le fond de carte. On ne tient compte que des routes les plus importantes et on les fait ressortir par des moyens cartographiques (couleur, épaisseur du trait, etc.) de telle manière qu'elles ressortent nettement par rapport au réseau routier du fond de carte.

Contenu du plan directeur

C'est le contenu du plan directeur qui constitue l'information essentielle figurant sur la carte. Il faut donc faire ressortir au mieux le contenu du plan directeur sur le fond de carte et les données de base à caractère informatif. Pour cela, on optera dans la mesure du possible pour des couleurs denses et couvrantes. Le choix de l'intensité des lignes ou des hachures ainsi que de la dimension des symboles utilisés permet d'influer sur la perceptibilité ou la dominance optique.

A 2.2 Structure du contenu de la carte du plan directeur

La structure de la carte et de sa légende correspond à l'ordre qui structure l'ensemble du guide et aborde successivement l'urbanisation, la nature et le paysage, les transports ainsi que l'approvisionnement, la gestion des déchets et les autres infrastructures importantes. A côté de cet ordre thématique, la carte et la légende font une distinction entre les indications sur les données de base et sur le contenu du plan directeur.

REMARQUE

C'est de l'état de la planification que dépend la présentation d'un élément de la carte du plan directeur comme donnée de base ou comme contenu du plan directeur.

Les projets et les mesures et plans d'aménagement nécessitant encore une coordination, ou coordonnés mais pas encore réalisés, sont représentés comme contenu du plan directeur. Les infrastructures existantes et les planifications approuvées (p. ex. zones à bâtir, SDA, zones protégées, inventaires fédéraux, etc.) sont représentées comme données de base dans la mesure où une nouvelle coordination ne s'avère pas nécessaire. Suivant l'état de la planification, il est donc possible d'avoir par exemple des territoires à habitat dispersé, des SDA, des zones de paysage à protéger, etc., figurant dans un cas en tant que contenu du plan directeur et, dans un autre, comme données de base.

On a veillé à ne pas faire figurer trop de détails cartographiques sur les exemples de cartes⁷⁴ de Schaffhouse et Lucerne (en annexe). Se limiter à l'essentiel offre plusieurs atouts:

⁷⁴ Prenant appui sur les données de base réelles, les deux exemples de carte ont des contenus fictifs différant à dessein des plans directeurs ayant force de loi.

- on restreint le nombre de signes conventionnels nécessaires, ce qui permet d'éviter de longues et fastidieuses légendes;
- la carte n'est pas surchargée et donc plus facilement lisible;
- une représentation cartographique avec un nombre restreint d'informations accroît la cohérence de la carte.

REMARQUE

Des informations plus détaillées peuvent être transmises par des biais divers:

- via le texte du plan directeur,
- dans les explications relatives au texte du plan directeur,
- sur des vues d'ensemble ou des extraits de carte complétant la carte du plan directeur.

Dans les exemples, les numéros noirs sur fond blanc figurant sur la carte font le lien entre le texte et la carte du plan directeur. Le premier chiffre fait référence au domaine (urbanisation (1), nature et paysage (2), etc., conformément à la numérotation adoptée dans la légende).

Les considérations ci-après concernent les différents domaines des deux exemples de cartes de Schaffhouse et de Lucerne ou leur légende.

Urbanisation

Le territoire urbanisé est représenté sans différenciation marquée (comme donnée de base et contenu du plan directeur). Seules les zones d'activités d'importance cantonale ont été représentées. Un symbole particulier caractérise les zones accueillant des constructions et installations publiques.

Il est tout à fait possible d'opérer une subdivision plus fine du territoire urbanisé (cf. à titre d'exemple la carte du plan directeur cantonal d'Argovie). Pour ne pas surcharger la carte du plan directeur, il est également possible d'établir une carte supplémentaire à grande échelle de l'ensemble du canton et de l'insérer dans le texte du plan directeur.

Les secteurs où le territoire urbanisé peut ou doit être réorganisé afin de tenir compte de la situation au niveau supracommunal représentent un autre contenu du plan directeur (exigence cantonale). Contrairement à la représentation de la limite de la zone à bâtir (cf. ci-dessous), la limite du territoire urbanisé n'est pas représentée avec netteté.

La surface des zones à bâtir en vigueur est représentée comme donnée de base. Lorsque les zones à bâtir ne correspondent pas au territoire urbanisé, ce dernier est représenté comme un contenu du plan directeur et non plus comme une donnée de base.

Nature et paysage

Suivant l'état de la planification, les surfaces d'assolement sont représentées soit comme données de base soit comme contenu du plan directeur. Ce dernier cas s'applique lorsque les surfaces d'assolement ne sont pas encore garanties sur le plan



communal par une zone agricole en vigueur ou en particulier lorsqu'il faut encore coordonner entre elles les surfaces d'assolement et les zones à bâtir.

Les inventaires fédéraux figurent sur les exemples de cartes comme données de base⁷⁵. Un signe conventionnel unique est utilisé pour tous les types d'inventaires. On peut établir une distinction supplémentaire soit dans le rapport explicatif du plan directeur soit au moyen d'autres signes conventionnels. Les études de base contiennent en général des informations complémentaires sur les inventaires.

Les paysages et les sites naturels à protéger d'importance régionale ou cantonale ainsi que l'espace à laisser libre de construction (césure verte) sont représentés, tout comme les surfaces d'assolement, en fonction de leur statut de protection effectif soit comme données de base soit comme contenu du plan directeur.

Transports

On a utilisé relativement peu de signes conventionnels pour le domaine des transports afin de ne surcharger ni la carte du plan directeur ni sa légende. Apporter des indications plus poussées sur les différentes tâches d'aménagement dans le texte du plan directeur s'avère bien plus efficace. Les numéros sur la carte renvoient directement aux passages correspondants du texte du plan directeur ainsi qu'au rapport explicatif de ce dernier.

Vu le grand nombre d'informations que cela requiert, la carte (principale) ne reproduit pas les indications (données de base et contenu du plan directeur) relatives au réseau de voies cyclables et de lignes de bus. En pareil cas une carte d'ensemble supplémentaire pour l'ensemble du territoire cantonal fait l'affaire (y compris les données de base).

Approvisionnement, gestion des déchets et autres infrastructures importantes

La lisibilité de la carte du plan directeur serait mise en péril si l'on y représentait toutes les installations et réseaux dévolus à l'approvisionnement en eau et en énergie ainsi que celles et ceux servant à la gestion des déchets (données de base). On représente de ce fait les données de base et le contenu du plan directeur dans des cartes d'ensemble. Pour étayer la coordination spatiale, il faut toutefois représenter également sur la carte principale du plan directeur les installations planifiées.

75) Les cantons qui transfèrent le contenu d'inventaires fédéraux dans des zones de protection cantonales peuvent – suivant l'état de la procédure – les indiquer dans le plan directeur comme données de base ou comme indications.

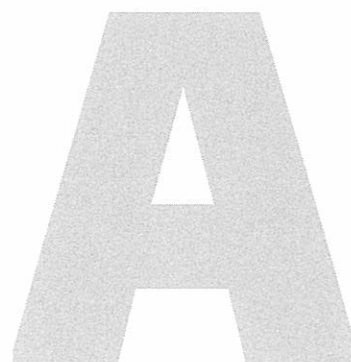
Aperçu des cartes supplémentaires possibles

Il est impossible de représenter toutes les informations relatives aux données de base et tous les éléments du plan directeur sur une carte car la lisibilité de cette dernière en pâtirait. De plus, la vue d'ensemble ne serait plus assurée. On peut décharger la carte principale en représentant certains éléments sur des cartes d'ensemble (petit format, p. ex. A4 à A3, pour l'ensemble du canton). Ces cartes sont jointes au texte du plan directeur à des emplacements adéquats. On trouvera ci-après une liste de propositions de cartes d'ensemble. Certains cantons font déjà appel à une telle solution:

- Structure de l'urbanisation (centres cantonaux et régionaux, etc.)
- Zones industrielles et artisanales d'importance cantonale et régionale
- *Territoires à habitat dispersé
- *Secteurs à densifier d'importance cantonale
- *Sites construits d'importance cantonale
- *Paysages à protéger
- Réseau des voies cyclables (cantonal et régional)
- Réseau des lignes de bus
- *Constructions et installations militaires
- Approvisionnement en eau
- Approvisionnement en énergie
- Gisements de matières premières
- *Sites contaminés

REMARQUE

Les éléments du plan directeur précédés d'un astérisque sont le plus souvent également représentés sur la carte principale du plan directeur. Cette double représentation est judicieuse car la petite carte jointe au texte du plan directeur permet une rapide vue d'ensemble de la totalité du territoire cantonal. Les données figurant sur la carte principale du plan directeur montrent en revanche les différentes indications en relation avec les données de base et les autres éléments du plan directeur.



A 3 Texte du plan directeur (exemples de présentation du contenu et de la forme)

Les exemples de texte de plan directeur présentés ici sont en relation avec les modèles de cartes de plan directeur qu'on trouvera dans l'enveloppe jointe au classeur (Schaffhouse et Lucerne)⁷⁶. Les numéros utilisés dans le texte renvoient donc effectivement aux cartes annexées.

Le texte du plan directeur peut être présenté de plusieurs manières. Les exemples suivants⁷⁷ sont conçus comme des textes relativement peu structurés faisant bien ressortir les décisions contenues dans le plan directeur (voir la première proposition de présentation). Le point A 3.1 (Autres possibilités de présentation du texte du plan directeur) montre deux autres formes de présentation possibles.

Le texte du plan directeur englobe les décisions formulées dans le plan directeur ainsi que les informations sur les données de base et l'état de la planification et de la coordination nécessaires à leur bonne compréhension. Comme les diverses parties du texte ont une signification et des effets différents, leur présentation doit permettre d'établir une nette distinction entre les décisions et les autres informations.

Ces autres informations peuvent être approfondies ou complétées dans le rapport explicatif du plan directeur. Diverses solutions sont envisageables pour intégrer des informations soit dans le texte du plan directeur soit dans le rapport explicatif. Il s'agit en fait de décider si l'on souhaite un texte concis ou détaillé. Le schéma suivant donne une idée de la marge de manoeuvre à disposition quant à la répartition du texte entre les différents documents du plan directeur (art. 6, al. 3 OAT) et du rapport explicatif (art. 7 OAT).

⁷⁶) voir note 74

⁷⁷) Exemples par domaines sectoriels

SH N° 1.04 Territoire urbanisé et zones à bâtir

LU N° 1.07 Zone à bâtir située dans la zone «Nünalbstock» menacée par les dangers naturels

SH N° 2.2 Paysages à protéger

SH N° 3.3 Voies cyclables

SH N° 3.16 Contournement de Schleithelm

SH N° 3.21/3.51 Mise à double voie et atténuation du bruit sur un tronçon des CFF

SH N° 4.0 Sites d'extraction de matériaux

LU N° 4.32 Place de tir d'Arniberg-Blatten

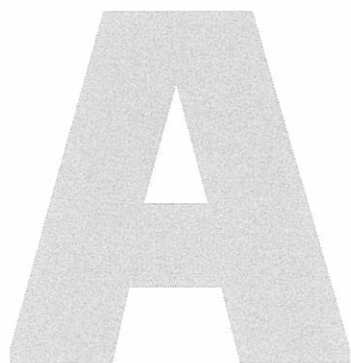


Schéma relatif à la structure et au contenu informatif des textes et du rapport explicatif du plan directeur

	Texte du plan directeur	Rapport explicatif
Informations sur les tâches d'aménagement et les données de base		
Tâches de la planification directrice		
Tâche d'aménagement, but, éventuellement mesure(s)	●	+
Données de base		
Localisation, intérêts touchés	●	
Plans d'affectation en vigueur	●	
Bases légales		▲
Autres bases d'aménagement		▲
Représentation des tâches de la planification directrice		
Point de la situation/alternatives	▲	▲
Questions ouvertes et contraintes	▲	▲
Information et participation, collaboration	+	●
Décisions formulées dans le plan directeur		
Tâche/destinataire		
Principes d'aménagement	●	+
Mesures visant à assurer la coordination (y compris procédures et échéances)	●	+
Etat de la coordination	●	+
Autres informations		
Suite de la procédure	+	+
Instances concernées	▲	▲
Mesures préventives à appliquer	▲	▲
Faisabilité et réalisation	▲	▲
Echéances	+	+

- Contenu obligatoire du plan directeur ou du rapport explicatif
- ▲ Intégration facultative
- +
- Indications venant, le cas échéant, compléter des décisions ou des textes succincts du plan directeur



URBANISATION

Territoire urbanisé et zones à bâtir

SH N° 1.04

Tâche inscrite dans
le plan directeur

Les zones à bâtir communales doivent être mieux coordonnées avec le développement spatial souhaité du canton: diverses communes disposent encore de zones à bâtir trop étendues; dans les communes de l'agglomération, les réserves de zones à bâtir s'épuisent.

Données de base

La carte du plan directeur montre les zones à bâtir en vigueur.

Conformément aux grandes lignes du développement spatial souhaité, adoptées par le Parlement cantonal, la future demande de terrains à bâtir doit être en principe satisfaite dans les zones à bâtir existantes.

DECISIONS

Principes d'aménagement

Les principes suivants en matière d'aménagement s'appliquent en cas de nécessité d'étendre les zones à bâtir:

- a) On étendra les zones à bâtir dans des emplacements bien desservis par les transports publics.
- b) La Direction des travaux publics ne peut approuver l'extension des zones à bâtir par les communes que si les zones à bâtir existantes de la même affectation (p. ex. zone à bâtir H3) sont largement bâties.
- c) L'équipement des nouveaux territoires à intégrer dans la zone à bâtir devra s'opérer par étapes.

Développement spatial souhaité:

La carte du plan directeur montre l'orientation que doit suivre le développement du territoire urbanisé et dans quels secteurs les plans de zones et les délimitations du territoire urbanisé actuelles s'écartent de cette orientation.

Mesures visant à assurer la
coordination

Pour atteindre le développement souhaité, les communes ci-après, dans la cadre de la prochaine révision de leur plan d'affectation, devront augmenter leur offre de zones à bâtir dans des secteurs stratégiques ou au contraire réduire leurs surcapacités.

- a) Les communes de ... doivent étendre leurs zones à bâtir.
- b) Les communes de ... doivent réduire leur offre de zones à bâtir.

Etat de la coordination

Coordination réglée

Autres directives

Le registre communal des études de base en matière d'aménagement précise pour les zones à adapter la situation, la dimension et les conditions générales d'affectation. On ne procédera à aucun équipement dans les zones à bâtir à redimensionner.



URBANISATION

Zone à bâtir située dans la zone «Nünalbstock» menacée par les dangers naturels

LU N° 1.07

Dans plusieurs communes, des parties du territoire urbanisé sont menacées par des avalanches et des glissements de terrain. Il faut réexaminer les zones à bâtir menacées et, le cas échéant, y empêcher toute construction future.

On a constaté des glissements de terrain dans les pentes au nord-est de la zone à bâtir de la commune de Sörenberg, dont environ 2 à 3 hectares sont ainsi exposés aux dangers naturels.

Tâche inscrite dans le plan directeur

Données de base

DECISION

S'appuyant sur les résultats de l'étude géologique qu'elle a mandatée, la commune de Sörenberg entreprend les adaptations nécessaires de la zone à bâtir.

Coordination en cours

Mesures visant à assurer la coordination

Etat de la coordination



NATURE ET PAYSAGE

Paysages à protéger

SH N° 2.2

Tâche inscrite dans
le plan directeur

Il faut préserver les paysages caractéristiques et présentant une beauté particulière ou une grande valeur sur le plan écologique, des sciences naturelles ou du patrimoine culturel. Les activités à incidence spatiale dans les paysages à protéger doivent tenir compte des mesures de protection arrêtées.

Données de base

La carte du plan directeur signale les paysages à protéger d'importance cantonale et régionale en vigueur.

Vu la nécessité de relier les espaces verts entre eux (couloirs écologiques), certains paysages à protéger devraient être étendus. Il faut tenir compte des principes de la conception relative à la protection du paysage décidée par le Conseil d'Etat.

Cf. aussi à ce sujet Lignes directrices de l'organisation du territoire cantonal, point 2.6.

DECISIONS

Principes d'aménagement

Les responsables d'activités à incidence spatiale (mesures et plans d'aménagement, études, réalisations) touchant des paysages à protéger sont tenus de réparer, dans la mesure du possible, les dégâts qu'ils occasionnent au paysage.

Il faut garantir la structure et le caractère spécifique des paysages à protéger. Les nouvelles atteintes doivent être minimales. Les autorités compétentes sont tenues d'apprécier les constructions et installations supplémentaires ainsi que les modifications (du paysage) à la lumière des directives cantonales en la matière.

Mesures visant à assurer la
coordination

L'aménagement local devra, dans les trois ans, délimiter les paysages à protéger figurant comme contenu du plan directeur sur la carte de celui-ci en tant que zones de paysage à protéger, zones à maintenir libres de construction ou zone de protection des abords.

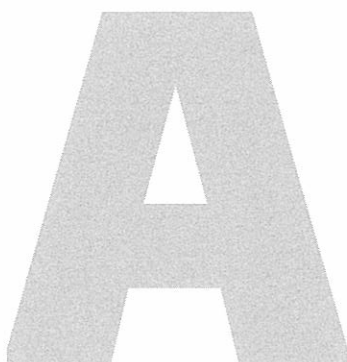
Etat de la coordination

Coordination réglée

Etudes de base les plus
importantes

Conception de la protection du paysage

Directives relatives à la création d'un réseau écologique (liens entre les biotopes).



TRANSPORTS

Voies cyclables

SH N° 3.3

Il faut rechercher des solutions permettant d'étendre le réseau des voies cyclables même lorsque les moyens financiers se font rares.

Les deux tiers du réseau des voies cyclables supracommunal projeté ont été réalisés. Le réseau établi figure (avec les tronçons projetés) sur la vue d'ensemble «Voies cyclables». (Pour des raisons de lisibilité et de présentation, les voies cyclables ne figurent pas sur la carte principale du plan directeur).

Il faut continuer à encourager le recours au vélo en étendant les infrastructures qui lui sont réservées. Cf. Lignes directrices de l'organisation du territoire cantonal, chapitre 3.

Tâche inscrite dans le plan directeur

Données de base

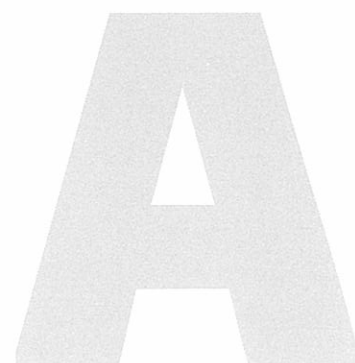
DECISIONS

Le tracé des voies cyclables tient compte en priorité des besoins de déplacement des écoliers et du trafic pendulaire.

Les voies cyclables doivent si possible être aménagées en prenant en compte les chemins agricoles existants. On aménagera de nouvelles voies cyclables le long des routes principales là où le réseau existant provoque de grands détours et là où les conditions topographiques l'exigent.

Dans les régions très fréquentées par les randonneurs et les promeneurs, les chemins de randonnée pédestre et les voies cyclables doivent si possible emprunter des tracés séparés.

Principes d'aménagement



TRANSPORTS

Contournement de Schleithheim**SH N° 3.16**

Tâche inscrite dans
le plan directeur

L'idée a été lancée de décharger le village de Schleithheim du trafic de transit qui le perturbe en aménageant une route de contournement. Un couloir à cette fin a donc été tracé sur la carte du plan directeur.

Données de base

Cette tâche ne revêt pour l'instant qu'un faible degré de priorité. C'est pourquoi aucune autre tâche d'aménagement n'est prévue à court ou à long terme.

Suivant le tracé choisi, la route de contournement utiliserait environ 3ha de terres agricoles et de forêt. Aucune zone à protéger ne serait directement touchée.

Mesures visant à assurer la
coordination

D E C I S I O N S

Dans l'optique de la construction d'une route contournant Schleithheim, il faut, à titre préventif, réserver un couloir conformément aux indications figurant sur la carte du plan directeur.

Avant d'entreprendre le cas échéant d'autres planifications ou études, l'Office de l'aménagement du territoire clarifie les tâches d'aménagement et de coordination avec l'Office des travaux publics.

Il s'agit en particulier d'examiner si des mesures de modération du trafic sur la route existante parviendraient à améliorer la situation.

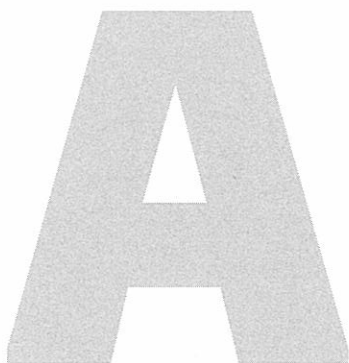
Dans l'intervalle, les autorisations de construire dans le couloir de planification de la route doivent porter au registre foncier une mention de réserve.

Etat de la coordination

Informations préalables

Etudes de base les plus
importantes

Programme cantonal de construction routière



TRANSPORTS

Mise à double voie et atténuation du bruit sur un tronçon des CFF

SH N° 3.21/3.51

Pour raccorder les trains EC Stuttgart–Zurich à l’aéroport de Zurich-Kloten, une mise à double voie partielle est projetée sur le tronçon Schaffhouse–Andelfingen–Winterthour. Conformément au plan élaboré dans ce domaine, il s’agit en outre de prendre des mesures d’atténuation du bruit sur le tronçon allant de la limite cantonale près des chutes du Rhin jusqu’à la gare de Schaffhouse.

Le canton de Schaffhouse est très intéressé à une liaison directe avec l’aéroport. Aussi la mise à double voie du tronçon CFF a-t-elle été inscrite dans le plan directeur comme tâche d’aménagement importante dépassant les frontières cantonales.

La ligne ferroviaire Schaffhouse–Winterthour figurant sur la carte du plan directeur et exploitée actuellement par les CFF selon l’horaire cadencé, le cadastre du bruit des installations ferroviaires ou encore les mesures d’assainissement prises par les CFF constituent les données de base.

Pour le raccordement du canton au réseau ferroviaire européen à grande vitesse, à l’aéroport de Zurich et à Stuttgart, voir Lignes directrices de l’organisation du territoire cantonal, chapitre 3.

Tâche inscrite dans le plan directeur

Données de base

DECISIONS

En étroite collaboration avec les autorités municipales de Schaffhouse et les autorités cantonales du canton de Zurich, les autorités cantonales concernées poursuivront le projet et les travaux d’étude de la mise à double voie dans les meilleurs délais.

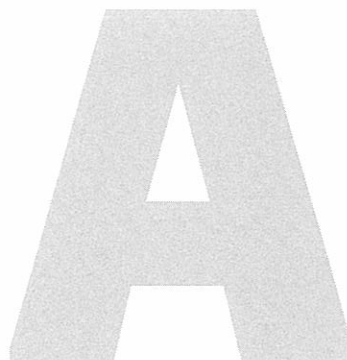
Pour le tronçon allant de la limite cantonale à la gare de Schaffhouse, le canton doit, dans les limites de ses compétences, prendre les mesures d’aménagement contre les nuisances sonores jusqu’en 2001 au plus tard. Pour cette même échéance, les CFF s’engagent⁷⁸ à entreprendre les mesures nécessaires aux plans de l’exploitation et de la construction de l’installation ferroviaire et d’assainir les constructions soumises à des nuisances dépassant la valeur d’alarme.

L’Office de l’aménagement du territoire montre l’avancement du dossier et en informe périodiquement le canton (pour la première fois en 1997).

Coordination en cours

Mesures visant à assurer la coordination

Etat de la coordination



78) L’engagement des CFF susmentionné constitue également une donnée fictive.

APPROVISIONNEMENT, GESTION DES DECHETS ET AUTRES INFRASTRUCTURES IMPORTANTES

Sites d'extraction de matériaux

SH N° 4.0

Tâche inscrite dans le plan directeur

Suivant l'évolution des besoins, les réserves que constituent les sites d'extraction de matériaux actuels suffiront pour 5 à 10 ans. Des principes d'aménagement sont fixés pour ces sites et les éventuelles futures zones de ce type. Ils trouveront leur concrétisation dans le cadre de la conception cantonale des matériaux d'extraction.

Données de base

La carte du plan directeur montre la situation des sites d'extraction de matériaux existants (environ 6 ha en tout).

Il faut exploiter les réserves cantonales de matières premières de la façon la plus durable possible et en respectant au mieux le paysage. Voir à ce propos Lignes directrices de l'organisation du territoire cantonal, point 4.7.

DECISIONS

Principes d'aménagement

Le recyclage des matériaux prime sur l'exploitation de nouvelles ressources.

L'extraction de matières premières doit occasionner un minimum d'atteintes au paysage et à l'environnement et utiliser le moins d'énergie possible. Il faut réhabiliter le paysage par des mesures de compensation écologique.

Le transport de grandes quantités de matières premières et de déblais doit s'effectuer en priorité par le rail. Le recours au rail doit représenter une condition du choix de nouveaux sites d'extraction.

Mesures visant à assurer la coordination

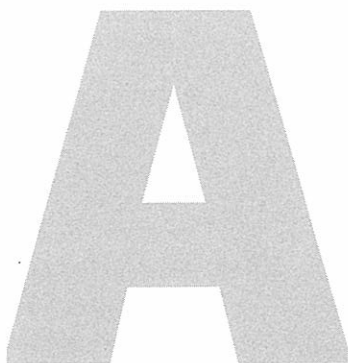
L'Office cantonal de l'aménagement du territoire doit d'ici trois ans présenter une conception des matériaux d'extraction au Grand Conseil. Celle-ci sera coordonnée avec le plan cantonal de gestion des déchets (art. 16 OTD).

Etudes de base les plus importantes

Carte des réserves de matières premières susceptibles d'être extraites, cartes de protection des eaux.

Autres informations

L'Office cantonal des eaux, les services spécialisés dans la protection de la nature et dans la gestion des déchets ainsi que le service des forêts doivent participer à l'élaboration de la conception cantonale des matériaux d'extraction.



APPROVISIONNEMENT, GESTION DES DECHETS ET AUTRES INFRASTRUCTURES IMPORTANTES

Place de tir d'Arniberg–Blatten

LU N° 4.32

La place de tir d'Arniberg–Blatten touche un site marécageux d'importance nationale. Il s'agit de coordonner les intérêts de l'utilisation militaire avec ceux de la protection des sites marécageux et du tourisme.

La place de tir d'Arniberg–Blatten, ainsi que le site marécageux d'importance nationale partiellement occupé par cette place, constituent les données de base. La carte du plan directeur signale déjà le chevauchement de ces deux objets au moyen du signe conventionnel «Installation militaire, élément du plan directeur».

DECISIONS

Le service cantonal spécialisé dans la protection de la nature et les autres instances concernées examinent dans quelle mesure l'armée peut continuer à utiliser la partie de la place de tir située dans le périmètre du site marécageux. On tiendra compte des études relatives à l'utilisation touristique sur l'ensemble du site marécageux.

Il faut élaborer une nouvelle conception d'utilisation.

Les nouvelles réglementations devraient être établies d'ici 1998 au plus tard.

Coordination en cours

Tâche inscrite dans
le plan directeur

Données de base

Mesures visant à assurer la
coordination

Etat de la coordination

Inventaires des marais

Plan sectoriel des places d'armes et de tir

Pour une coordination optimale, il y a lieu de collaborer également avec les responsables du tourisme de la commune de Sörenberg et du canton.

Etudes de base les plus
importantes

Collaboration



A 3.1 Autres possibilités de présentation du texte du plan directeur

Les directives laissent une large marge de manoeuvre aux cantons dans la manière de présenter le texte du plan directeur. Les exemples portant sur les différents domaines sectoriels du chapitre A 3 sont calqués sur un modèle uniforme. Le présent chapitre met en évidence deux autres possibilités de présenter l'exemple du «contournement de Schleithheim» (cf. exemple de carte du plan directeur de Schaffhouse). Elles enrichissent la palette des présentations possibles, qui va du texte peu structuré à la fiche d'objet et de coordination au contraire très structurée. En plus de ces deux présentations, d'autres variantes, formules intermédiaires et combinaisons sont possibles. Les exigences quant au fond fixées dans les directives valent indépendamment de la forme de présentation choisie.

Pratiquement dépourvu de structure, le texte suivant (deuxième proposition de présentation) met uniquement en évidence la présentation des décisions, formulées ici de façon concise.

La troisième solution (troisième proposition de présentation) est constituée par la classique fiche d'objet ou de coordination. Cette forme est moins bien adaptée aux principes d'aménagement. Elle convient en revanche aux mesures visant à assurer la coordination.

Deuxième proposition
de présentation

TRANSPORTS

Contournement de Schleithheim

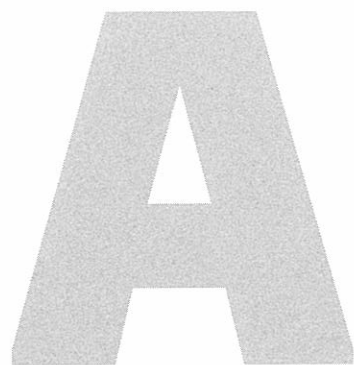
SH N° 3.16

L'idée a été lancée de décharger le village de Schleithheim du trafic de transit qui le perturbe en aménageant une route de contournement. Un couloir à cette fin a donc été tracé sur la carte du plan directeur. La tâche du plan directeur ne revêt pour l'instant qu'un faible degré de priorité. C'est pourquoi aucune autre tâche d'aménagement n'est prévue à court ou à long terme. Suivant le tracé choisi, la route de contournement utiliserait environ 3 ha de terres agricoles et de forêt. Aucune zone à protéger ne serait directement touchée.

Dans l'optique de la construction d'une route contournant Schleithheim, il faut, à titre préventif, réserver un couloir conformément aux indications contenues dans la carte du plan directeur.

Avant d'entreprendre, le cas échéant, d'autres projets ou études, l'Office de l'aménagement du territoire clarifie les tâches d'aménagement et de coordination avec l'Office des travaux publics.

Il s'agit en particulier d'examiner si des mesures de modération du trafic sur la route existante parviendraient à améliorer la situation qui prévaut à l'heure actuelle. Dans l'intervalle, les autorisations de construire dans le couloir de planification de la route doivent porter au registre foncier une mention de réserve.



TRANSPORTS

Fiche de coordination SH N° 3.16

Date: 25.11.1995

Contournement de Schleithheim

TÂCHE DU PLAN DIRECTEUR

L'idée a été lancée de décharger le village de Schleithheim du trafic de transit qui le perturbe en aménageant une route de contournement. Un couloir à cette fin a donc été tracé sur la carte du plan directeur.

Cette tâche ne revêt pour l'instant qu'un faible degré de priorité. C'est pourquoi aucune autre tâche d'aménagement n'est prévue à court ou à long terme.

DONNÉES DE BASE

Suivant le tracé choisi, la route de contournement utiliserait environ 3ha de terres agricoles et de forêt. Aucune zone à protéger ne serait directement touchée.

DÉCISIONS

Mesures visant à assurer la coordination:

Dans l'optique de la construction d'une route contournant Schleithheim, il faut, à titre préventif, réserver un couloir conformément aux indications contenues dans la carte du plan directeur.

Avant d'entreprendre, le cas échéant, d'autres projets ou études, l'Office chargé de l'aménagement du territoire clarifie les tâches d'aménagement et de coordination avec l'Office des travaux publics.

Il s'agit en particulier d'examiner si des mesures de modération du trafic sur la route existante parviendraient à améliorer la situation.

Etat de la coordination: Informations préalables

COMPÉTENCES ET PROCÉDURES

Responsable

Office des travaux publics

Autres instances concernées

Office de l'aménagement du territoire
Commune de Schleithheim

Procédure décisive

Procédure d'approbation des plans en vertu de la loi sur la construction routière

AUTRES INFORMATIONS

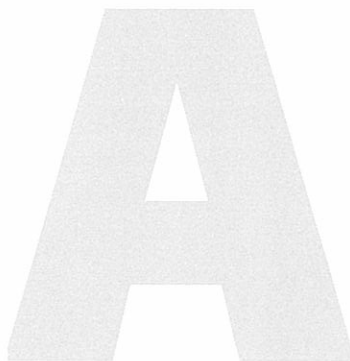
Mesures préventives

Dans l'intervalle, les autorisations de construire dans le couloir de planification de la route doivent porter au registre foncier une mention de réserve.

Décisions relatives à la réalisation et échéances

En suspens

Troisième proposition
de présentation



A 4 Remaniement, adaptation et mise à jour du plan directeur

Des exemples illustrant le remaniement, l'adaptation et la mise à jour du plan directeur seront établis une fois que le guide aura été mené à terme. Ils seront publiés ultérieurement sous forme d'appendices.



A 5 Mise en oeuvre

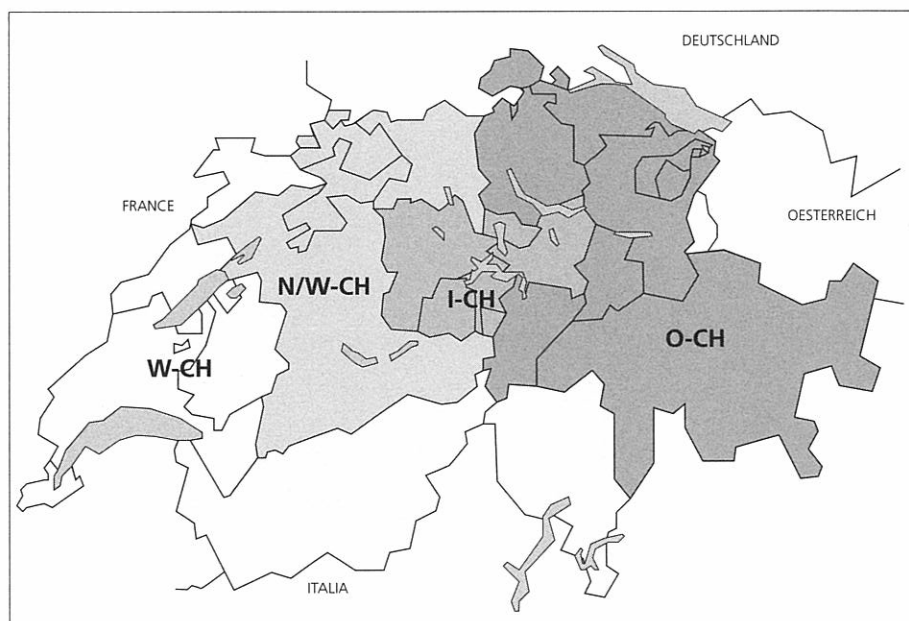
A 5.1 Organisation au niveau fédéral (procédure d'examen et d'approbation)

Groupe de projet Est de la Suisse (O-CH)
comprenant les cantons de ZH, GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG
Responsable: Friedrich Weber 031 / 322 40 75

Groupe de projet Suisse centrale (I-CH)
comprenant les cantons de LU, UR, SZ, OW, NW, ZG
Responsable: Fred Baumgartner 031 / 322 40 54

Groupe de projet Nord-Ouest de la Suisse (N/W-CH)
comprenant les cantons de BE, SO, BS, BL, AG
Responsable: Peter Lerch 031 / 322 40 59

Groupe de projet Suisse romande et Tessin (W-CH)
comprenant les cantons de FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU
Responsable: Michel Matthey 031 / 322 40 80



A

A 6 Glossaire

Structure du glossaire

Le glossaire contient de brèves définitions des termes clefs du présent guide, classés par ordre alphabétique. Si un terme est tiré ou découle de la loi ou de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, un renvoi à l'article concerné figure en marge, sous le terme en question. Pour mettre en évidence les termes utilisés dans le glossaire, on les a imprimés en italique, précédés d'une flèche (→). Leur définition se termine par l'indication entre parenthèses des points du guide fournissant des explications plus approfondies à leur sujet.

Les **adaptations** ne concernent que des parties du plan directeur. Ce dernier doit être adapté si des → *principes directeurs* doivent être modifiés, si de nouvelles → *tâches de coordination* se présentent ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution. Contrairement à la → *mise à jour* du plan directeur, les adaptations doivent suivre la procédure formelle d'approbation (4.1, 4.43).

Adaptation
(adaptation partielle)
Art. 9, 2e al., LAT,
Art. 12, 1er al. OAT

Avec le → *texte du plan directeur*, la **carte du plan directeur** forme le → *plan directeur*. Ces deux éléments revêtent la même importance. La carte illustre les affectations et les relations spatiales et donne une vue d'ensemble des → *données de base*, des → *principes directeurs* et des → *mesures visant à assurer la coordination* pour tous les → *domaines sectoriels* (3.1, 3.2).

Carte du plan directeur
Art. 6 OAT

Le → *plan directeur* est le document consignant les résultats de la → *planification directrice* cantonale. Il fixe l'orientation de l'aménagement ultérieur et renseigne sur l'état de la planification et de la coordination. Le **contenu du plan directeur** comprend deux sortes de données: les → *principes directeurs* et les → *mesures visant à assurer la coordination* relatives aux → *tâches de coordination*. Les → *données de base* ont un caractère informatif et n'entrent pas à proprement parler dans le contenu du plan directeur.

Contenu du plan directeur

Le terme de **coordination** décrit l'harmonisation ciblée de certains domaines d'aménagement (p. ex. l'urbanisation et les transports) et de projets ou tâches à incidence spatiale. L'objectif de la coordination consiste à éviter ou à réduire le plus possible les conflits et à utiliser les effets de synergie dans la perspective d'une utilisation spatiale efficace tant du point de vue économique qu'écologique, et ce en tenant compte des objectifs et des principes de l'aménagement du territoire, du développement souhaité et de l'organisation spatiale souhaitée.

Coordination
Art. 2, 1er al. LAT,
Art. 8, let. a LAT

Cf. → *état de la coordination*.

Coordination en cours
Art. 5, 2e al, let. c OAT

Cf. → *état de la coordination*.

Coordination réglée
Art. 5, al. 2, let. a OAT

Domaines sectoriels
Art. 6, al. 2 et 3 LAT, art.
4 OAT

Le guide distingue quatre **domaines sectoriels** devenus classiques dans le domaine de l'aménagement du territoire: l'urbanisation, le paysage, les transports ainsi que l'approvisionnement, la gestion des déchets et les autres infrastructures importantes. Par *→ planification sectorielle*, on entend la planification de tout un domaine sectoriel, par exemple de l'ensemble des transports. Il faut la différencier de la *→ planification d'objet* (projets, projets individuels).

Données de base
Art. 6, al. 4 OAT

En sus du *→ contenu du plan directeur* à proprement parler, le *→ plan directeur* fournit des informations sur les **données de base**. Celles-ci aident à comprendre le plan directeur et renseignent sur les interrelations spatiales et fonctionnelles ainsi que sur les plans et mesures en vigueur relatifs à l'utilisation du sol. Des informations sur les données de base figurent sur la *→ carte du plan directeur* ainsi que dans le *→ texte du plan directeur* (2.21, 2.31, 2.41, 2.51, 3.1, 3.2, 3.3).

Équipement collectif

Par **équipement collectif**, on entend l'équipement du milieu urbanisé à l'aide de constructions et d'installations servant à satisfaire des besoins publics ou privés. Un équipement collectif adapté aux besoins et de qualité est la condition d'une restructuration et d'une densification réussies du milieu bâti (2.2).

État de la coordination
Art. 5, 2e al. OAT

Les *→ tâches de coordination* décrites dans le *→ plan directeur* modifient l'**état de la coordination** dans le processus d'aménagement en cours. L'ordonnance sur l'aménagement du territoire distingue trois échelons:

1. L'objet de la planification est connu mais il est encore impossible de déterminer le genre et l'ampleur des *→ mesures visant à assurer la coordination* (informations préalables);
2. Une partie de la coordination spatiale a eu lieu mais des éléments essentiels à la solution ne sont pas encore arrêtés de manière définitive (coordination en cours);
3. L'objet est coordonné spatialement à l'échelle du plan directeur et, partant, la *→ tâche de coordination* est réglée à ce niveau (coordination réglée). Cf. 3.32.

Études de base
Art. 6 LAT,
Art. 4 OAT

Les *→ planifications sectorielles*, les *→ planifications d'objets*, les résultats de *→ l'observation du territoire* et les *→ Lignes directrices de l'organisation du territoire cantonal* (1, 2.1) font partie des **études de base** du plan directeur. Le *→ rapport explicatif* renseigne sur l'interaction entre *études de base* et *→ plan directeur*.

Exigences

Cf. *→ principes directeurs* et *→ mesures visant à assurer la coordination*.

Information préalable
Art. 5, 2e al., let. b, OAT

Cf. *→ état de la coordination*.

Lignes directrices de l'organisation du territoire cantonal
Art. 6, 1er al. LAT,
Art. 8, let. a, LAT,
Art. 4, 1er al. et 3e al. OAT

Les **Lignes directrices de l'organisation du territoire cantonal – Lignes directrices** en abrégé – font partie des *→ études de base* et tracent une vue d'ensemble de l'organisation spatiale souhaitée. Elles se composent de l'ensemble des autres *→ études de base*, liées en un faisceau cohérent d'objectifs.

Les **mesures visant à assurer la coordination** décrivent l'objet de l'aménagement ou les → *tâches de coordination* et → *l'état de la coordination*. Elles arrêtent la suite de la procédure en tenant compte de la coordination nécessaire, désignent les autorités concernées et indiquent les échéances à respecter. Leur objet va des projets individuels aux → *domaines sectoriels*. (2.22, 2.32, 2.42, 2.52, 3.31, 3.32)

Mesures visant à assurer la coordination

Art. 8, let. b LAT,
Art. 5, 1^{er} al. OAT,
Art. 6, al. 3 OAT

Il y a **mise à jour** du → *plan directeur* lorsque l'exécution des exigences posées au plan directeur (→ *principes directeurs* et → *mesures visant à assurer la coordination*) est arrêtée et communiquée ou lorsqu'on en a pris connaissance. Il s'agit notamment à cet égard de l'actualisation de → *l'état de la coordination*. Les mises à jour ne sont pas des → *modifications* et ne nécessitent pas de procédure d'approbation (4, 4.43, 5.3).

Mise à jour

Art. 11, al. 3 OAT

Le plan directeur doit montrer une certaine cohérence tout en autorisant une certaine souplesse. Il faut, en d'autres termes, qu'il puisse être modifié. En tant que terme générique, la **modification** du plan directeur englobe deux sortes d'interventions: le → *remaniement* et → *l'adaptation* (4.1).

Modification

L'**observation du territoire** permet de dégager une vue d'ensemble de l'état actuel et fournit des indications sur le développement de l'urbanisation, des transports, des atteintes à l'environnement, de l'approvisionnement, de la gestion des déchets et de la nature et du paysage. Les résultats de l'observation du territoire entrent dans les → *études de base*; ils aident à établir une comparaison entre le développement observé et celui souhaité (→ *Lignes directrices*) (1, 5.4).

Observation du territoire

Art. 6 LAT

Le **plan directeur** est le document liant les autorités qui consigne les résultats de la → *planification directrice cantonale*. A l'aide des → *principes directeurs*, il détermine l'orientation de la planification future et renseigne sur les → *tâches de coordination* à incidence spatiale importantes dépassant le cadre communal. Ce faisant, il montre → *l'état de la coordination* et fixe les étapes ultérieures des travaux à l'aide de → *mesures visant à assurer la coordination*. Le → *contenu du plan directeur* se subdivise en deux éléments d'égale importance: la → *carte du plan directeur* et le → *texte du plan directeur* reliés entre eux par un système de renvois réciproques. Le contenu minimum et la forme doivent satisfaire aux conditions du droit fédéral.

Plan directeur

Art. 8 LAT,
Art. 5 OAT

Les tâches d'aménagement de grande ampleur, dépassant le cadre cantonal, pour lesquelles la Confédération a la compétence entière, sont réglées à l'aide de l'instrument du **plan sectoriel**. Un plan sectoriel relie des objectifs de caractère sectoriel avec des objectifs d'organisation du territoire. La Confédération fait concorder ses plans sectoriels et les coordonne avec les plans directeurs cantonaux (4.21).

Plan sectoriel de la
Confédération

Art. 13 LAT

En sus des plans sectoriels de la Confédération au sens de l'art. 13 LAT, quelques cantons connaissent des **plans sectoriels de droit cantonal** (p. ex. plan de protection du paysage). De tels plans ont valeur → *d'études de base* pour le → *plan*

Plan sectoriel, planification
sectorielle de droit cantonal

directeur. Les principaux éléments des plans sectoriels sont repris dans le plan directeur, ce qui les rend également obligatoires pour les autorités fédérales (4.23).

Planification directrice

La **planification directrice** est une planification d'ensemble englobant tous les → *domaines sectoriels* à incidence spatiale et tous les niveaux de l'Etat. Son but est d'arrêter le développement spatial souhaité (→ *Lignes directrices*) et de coordonner dans ce sens et entre elles les activités à incidence spatiale des pouvoirs publics. Les résultats de la planification directrice sont consignés dans le → *plan directeur*. Les → *études de base* et le → *rapport explicatif*, lesquels renseignent notamment sur le déroulement de la planification directrice, ont aussi leur importance dans ce contexte.

Planification d'objet

Par **planifications d'objets**, on entend des projets individuels d'une certaine importance tels des lignes de transport d'énergie, des routes, des installations militaires, etc.. Elles n'intéressent la → *planification directrice* que dans la mesure où il s'agit d'objets dont l'importance dépasse le cadre communal et qui requièrent une coordination (→ *tâche de coordination*) (1, 2.11, 3.31).

Principe

Cf. → *principes d'aménagement* et → *principes directeurs*

Principes d'aménagement

Les **principes d'aménagement** constituent une possibilité d'indiquer l'orientation à suivre du → *plan directeur*. Arrêter un tel principe ne fait que lier l'autorité concernée, la conception concrète de la mesure d'aménagement étant laissée à la libre appréciation de l'autorité en question (2.12, 2.22, 2.32, 2.42, 2.52). L'art. 3 LAT énumère des principes d'aménagement généraux et non pas seulement en relation avec la planification directrice.

Principes directeurs Art. 8, let. a LAT

Avec les → *mesures visant à assurer la coordination*, les → **principes directeurs** composent le → *contenu du plan directeur*. Ils sont issus des → *lignes directrices* et sont des exigences que les différentes autorités chargées de plans et de mesures d'aménagement à incidence spatiale doivent respecter. Ils contiennent des données sur l'orientation à suivre pour l'ensemble des → *domaines sectoriels* et canalisent ainsi le développement spatial. Les principes directeurs peuvent prendre une forme générale (conception) ou plus concrète (2.13, 2.22, 2.32, 2.42, 2.52, 3.31, 4.1).

Projets, planification de projet

Cf. → *planification d'objet*.

Rapport explicatif Art. 7 OAT

Le **rapport explicatif** renseigne sur les relations entre les → *études de base*, les → *données de base* et le → *contenu du plan directeur* ainsi que sur le déroulement de la → *planification directrice*, l'information et la participation de la population et la collaboration entre les autorités chargées de l'aménagement. Il doit se distinguer nettement du → *texte du plan directeur*. Ces deux éléments peuvent toutefois être regroupés dans le même document (3.1, 3.4).

Le **remaniement** est une révision totale du → *plan directeur*. On y procède tous les 10 ans après un → *réexamen* du plan directeur (4.1, 4.41, 4.43).

Remaniement (intégral)
Art. 9, al. 3, LAT

Le → *plan directeur* est soumis tous les 10 ans à un **réexamen** et au besoin remanié (→ *remaniement*).

Réexamen (intégral)
Art. 9, al. 3, LAT

Le → *plan directeur* comprend des → *principes directeurs* et des → *mesures visant à assurer la coordination*. Ces dernières décrivent les **tâches de coordination**, lesquelles peuvent concerner la solution concrète de conflits spatiaux d'importance supracommunale, des → *planifications d'objets* (projets de constructions et d'installations) ou des → *planifications sectorielles* (3.31, 4.21, 4.23).

Tâche de coordination

Les deux documents d'égale importance que sont le **texte du plan directeur** et la → *carte du plan directeur* forment ensemble le → *plan directeur*. Le texte renseigne sur tous les éléments impossibles à représenter de façon compréhensible sur la carte ou susceptibles d'être décrits uniquement par des mots. Il englobe les décisions formulées dans le plan directeur ainsi que d'autres informations (3.1, 3.3).

Texte du plan directeur
Art. 6 OAT

A 7 Liste des lois fédérales et des plans et mesures d'aménagement de la Confédération mentionnés dans le présent guide

A 7.1 Lois et ordonnances

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1.7.1966 (LPN)	RS 451
Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage du 16.1.1991 (OPN)	RS 451.1
Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels du 10.8.1977 (OIFP)	RS 451.11
Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse du 9.9.1981 (OISOS)	RS 451.12
Ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale du 28.10.1992 (Ordonnance sur les zones alluviales)	RS 451.31
Ordonnance sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale du 21.1.1991 (Ordonnance sur les hauts-marais)	RS 451.32
Ordonnance sur la protection des bas-marais d'importance nationale du 7.9.1994 (Ordonnance sur les bas-marais)	RS 451.33
Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22.6.1979 (LAT)	RS 700
Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2.10.1989 (OAT)	RS 700.1
Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4.10.1985 (LCPR)	RS 704
Ordonnance sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 26.11.1986 (OCPR)	RS 704.1
Loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations du 23.12.1959 (LEA)	RS 732.0
Arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique du 6.10.1978 (AF concernant la LEA)	RS 732.01
Loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires du 5.10.1990 (LVR)	RS 742.141.5
Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique du 23.11.1994 (OSIA)	RS 748.131.1
Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7.10.1983 (LPE)	RS 814.01
Ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19.10.1988 (OEIE)	RS 814.011
Ordonnance sur le traitement des déchets du 10.12.1990 (OTD)	RS 814.015
Ordonnance sur la protection de l'air du 16.12.1985 (OPair)	RS 814.318.142.1
Loi fédérale sur la protection des eaux du 24.1.1991 (LEaux)	RS 814.20
Ordonnance générale sur la protection des eaux du 19.6.1972 (AGPE)	RS 814.201
Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15.12.1986 (OPB)	RS 814.41
Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne du 28.6.1974 (LIM)	RS 901.1

Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne du 3.10.1951 (LAgr)	RS 910.1
Loi fédérale sur les forêts du 4.10.1991 (LFo)	RS 921.0
Ordonnance sur les forêts du 30.11.1992 (OFo)	RS 921.01

7.2 Arrêtés fédéraux relatifs à des installations

Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales du 21.6.1960 (AFRN)	RS 725.113.11
Ordonnance sur les routes principales du 8.4.1987/annexe 1 (ORP)	RS 725.116.23
Arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000 du 19.12.1986	RS 742.100
Arrêté fédéral sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes du 4.10.1991 (Arrêté sur le transit alpin)	RS 742.104

A 7.3 Plans sectoriels

	Instance responsable	Etat des travaux	Achèvement Décisions
Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA)	OFAT, OFAG	terminé	8.4.92
Plan sectoriel des infrastructures de transport, partie transports ferroviaires, comprenant	OFT, ETC		
- Plan sectoriel AlpTransit	OFT	terminé fait l'objet d'un réexamen	12.4.95 1997
- Plan sectoriel Rail 2000 (1ère et 2e étapes)	OFT	en projet	dès 1997
- Plan sectoriel des équipements des entreprises de transport concessionnaires	OFT, ETC	en projet	dès 1999
- Plan sectoriel des terminaux du trafic combiné	OFT	en projet	après 2000
Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)	OFAC	en cours d'élaboration	1997
Plan sectoriel des voies navigables	OFEE	dépend de la révision de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques	
Plan sectoriel de la gestion des déchets nucléaires	OFEN	dépend de la révision de la loi sur l'énergie atomique	
Plan sectoriel des places d'armes et de tir	OFEFT/ SG DMF	en cours d'élaboration	1998
Plan sectoriel des aérodromes militaires	OFEFA/ SG DMF	en cours d'élaboration	1998

A 7.4 Conceptions

	Instance responsable	Etat des travaux	Achèvement Décisions
Conception du paysage suisse (CPS)	OFEFP	en cours d'élaboration	1997
Conception des lignes de transport d'énergie	OFEN	en cours d'élaboration	1997
Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN)	EFSM	élaborée	23.10.1996

A 7.5 Inventaires

Les inventaires ne sont pas définitifs; ils sont réexaminés et mis au point régulièrement.

	Instance responsable	Etat des travaux	Achèvement Décisions
Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)	OFEFP	élaboré	ouvert
Inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (inventaire des sites marécageux)	OFEFP	élaboré	
Inventaires des biotopes en vertu de l'art. 18a LPN (hauts-marais et marais de transition, bas-marais, zones alluviales)	OFEFP	élaboré	ouvert
Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS)	OFC	élaboré	ouvert
Inventaire fédéral des voies de communication historiques de Suisse (IVS)	OFEFP	en cours d'élaboration	
Inventaire fédéral des districts francs fédéraux	OFEFP	élaboré	
Inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale	OFEFP	élaboré	

A 7.6 Cadastres selon l'OPB

	Instance responsable	Etat des travaux	Achèvement Décisions
Cadastre de bruit des chemins de fer	CFF	élaboré	15.2.96
Cadastre de bruit des aéroports civils	OFAC	en cours d'élaboration	
Cadastre de bruit des installations de défense nationale	OFEFA, OFEFT	en cours d'élaboration	

A 8 Index des abréviations et des illustrations

A 8.1 Index des abréviations

AF concernant la LEA	Arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique
AF RAIL 2000	Arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000
AFRN	Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales
AGPE	Ordonnance générale sur la protection des eaux
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CISIN	Conception des installations sportives d'importance nationale
CPS	Conception du paysage suisse
DFJP	Département fédéral de justice et police
EFSM	Ecole fédérale de sport de Macolin
ETC	Entreprise de transport concessionnaire
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments d'importance nationale
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse
IVS	Inventaire fédéral des voies de communication historiques de Suisse
LAgr	Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LCPR	Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre
LEA	Loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux
LFH	Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques
LFo	Loi fédérale sur les forêts
LIM	Loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement
LVR	Loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OCPR	Ordonnance sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre
OEIE	Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAT	Office fédéral de l'aménagement du territoire
OFEE	Office fédéral de l'économie des eaux
OFEFA	Office fédéral des exploitations des Forces aériennes
OFEPF	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage

OFEFT	Office fédéral des exploitations des Forces terrestres
OFEN	Office fédéral de l'énergie
Ofo	Ordonnance sur les forêts
OFT	Office fédéral des transports
OPair	Ordonnance sur la protection de l'air
OPB	Ordonnance sur la protection contre le bruit
OPN	Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage
ORP	Ordonnance sur les routes principales
OTD	Ordonnance sur le traitement des déchets
PSIA	Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique
SDA	Surfaces d'assolement
SIG	Système d'information géographique

A 8.2 Index des illustrations

		Kapitel	Seite
Fig. 1	Elaboration et mise en oeuvre du plan directeur	1.2	7
Fig. 2	Conception du dossier du plan directeur	1.3	10
Fig. 3	Organisation du contenu du plan directeur	2.13	28
Fig. 4	Photographie illustrant le domaine sectoriel de l'urbanisation (© Foto Henri Leuzinger)	2.2	32
Fig. 5	Photographie illustrant le domaine sectoriel du paysage (© Foto Henri Leuzinger)	2.3	42
Fig. 6	Photographie illustrant le domaine sectoriel des transports (© Foto Henri Leuzinger)	2.4	50
Fig. 7	Photographie illustrant le domaine sectoriel de l'approvisionnement, gestion des déchets et autres infrastructures importantes (© Foto Henri Leuzinger, Rheinfelden)	2.5	56
Fig. 8	Relation entre la carte et le texte	3.1	63
Fig. 9	Structure de la carte du plan directeur	3.21	65
Fig. 10	Couloir destiné à l'aménagement d'une route de contournement	3.22	66
Fig. 11	Contenu du texte du plan directeur	3.31	68
Fig. 12	Modifications du plan directeur	4	74
Fig. 13	Rapports entre plan directeur et plan sectoriel	4.21	80
Fig. 14	Types de modifications et procédure	4.42	94
Fig. 15	Déroulement de l'examen du plan directeur	4.42	95
Fig. 16	Structure par couches de la carte du plan directeur	A 2.1	111
Fig. 17	Carte du Plateau-zone frontalière (Schaffhouse)	A	
Fig. 18	Carte d'une région de montagne (Lucerne-Entlebuch)	A	
Fig. 19	Légende des deux cartes	A	

A 9 Bibliographie

Rapport du Conseil fédéral sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse (Rapport sur l'aménagement du territoire, Berne, 1987)

Egli, Kurt et al.; Auf dem Weg zu einer wirkungsvolleren kantonalen Richtplanung, ORL-Bericht 95, Zurich 1995

Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, DFJP/OFAT, Berne 1981

Gatti-Sauter, Susanne, Anforderungen an Kontrollierbarkeit und Fortschreibung eines kantonalen Richtplans, Neuhausen 1995

Gygi Fritz; Verwaltungsrecht, Berne 1986

Gresch, Peter/Egli, Kurt; Zur Koordination von kantonomer Richtplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Disp No 97, Zurich 1989

Gottschall, Walter et al.; Verhältnis zwischen Raumplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung, Berne 1991

Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, DFJP, Berne 1996

Häberli, Rudolf et al.; L'affaire Sol – Pour une politique raisonnée de l'utilisation du sol. Rapport final du programme national de recherche «Utilisation du sol en Suisse» (PNR 22), Zurich 1991

Le paysage sous pression, OFAT/OFEFP, Berne 1991

Rapport 1993 sur l'état de l'environnement, OFEFP, Berne, 1993

Ringli, Helmut et al.; Kantonale Richtplanung in der Schweiz, ORL-Bericht 63, Zurich 1988

Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération, OFAT, Berne 1994

Tschannen, Pierre; Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben (thèse de doctorat), Berne 1986

Quatrième partie: Annexe de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux. Données sur l'application et l'efficacité ainsi que sur la mise à jour et le contrôle des plans directeurs

Synthèse des résultats des études suivantes de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC):

CORAT: Succès et lacunes de la planification cantonale, décembre 1993 (1)

Dr. W. Büchi: Anwendung des kantonalen Richtplans, novembre 1993 (2)

Dr. W. Büchi: Wirksamkeit des kantonalen Richtplans, novembre 1995 (3)

S. Gatti-Sauter: Anforderungen an Fortschreibung und Kontrollierbarkeit eines kantonalen Richtplans. Denksätze und Diskussionsbasis, mai 1995 (4)

L'élaboration des premiers plans directeurs cantonaux alimentait avant tout le débat sur leur contenu. Leur prochain réexamen est l'occasion d'accorder une plus grande attention à leur application et à leur emploi par l'administration pour améliorer ainsi leur effet et leur mise en oeuvre.

La commission «planification directrice» a fait examiner ces aspects dans le cadre de plusieurs études menées auprès des cantons. Les résultats de ces dernières et les recommandations qui en sont tirées sont résumées ci-après.

Renforcer application et emploi

Recommandations tirées de plusieurs études de la COSAC

C 1 Application et efficacité des plans directeurs cantonaux

L'efficacité dépend de la disposition (des personnes) à l'application

Le plan directeur n'est pas encore suffisamment efficace

Un rapport de la Conférence des offices romands d'aménagement du territoire (CORAT) montre que les plans directeurs cantonaux n'ont pas encore atteint une efficacité leur permettant de coordonner entre elles les activités à incidence spatiale des différents niveaux de planification et instances administratives, compte tenu du développement visé, comme le prévoient les plans directeurs cantonaux (1).

Grande variation du degré d'application du plan directeur

Une enquête menée dans tous les cantons auprès de différents départements et services spécialisés chargés de tâches à incidence spatiale a montré que les plans directeurs cantonaux n'étaient appliqués que dans une mesure limitée. Cette remarque s'applique surtout lorsque les services et les administrations sont d'une certaine importance, donc avant tout dans les cantons très peuplés (2). La coordination des tâches à incidence spatiale au sein des divers domaines sectoriels et entre eux a surtout lieu durant l'élaboration ou la révision du plan directeur (3).

L'application du plan directeur laisse souvent rapidement à désirer

Lorsque la carte ou le texte du plan directeur ne comportent pas d'indications concrètes pour intervenir et qu'aucun mécanisme prédéfini (p. ex. séances de coordination régulières ou étapes de la procédure) ne pousse à une harmonisation, l'application et la mise en oeuvre du plan directeur peuvent rapidement laisser à désirer dans le cadre des tâches quotidiennes d'un service. La mise en oeuvre des objectifs de l'aménagement du territoire cantonal (planification directrice) dépend donc d'autant plus de la disposition des fonctionnaires à consulter le plan directeur et à le prendre en considération.

Renforcer l'efficacité en facilitant l'application

Encourager l'application

Une amélioration de l'efficacité ne peut intervenir que dans la mesure où les plans directeurs sont appliqués par le gouvernement et l'administration, que s'ils sont pris en considération par les cantons voisins et les régions limitrophes et respectés par les communes. La seule manière d'y parvenir consiste à concevoir davantage les plans directeurs dans l'optique de leur application.

Faciliter l'application

La compréhension que les personnes concernées ont personnellement de la portée et de la nécessité de la planification directrice constitue une condition préalable importante. Mais les différentes composantes de la planification directrice contribuent également à une application accrue et à une meilleure efficacité pour peu qu'on tienne compte des éléments suivants à la faveur du prochain réexamen:

1) CORAT: Succès et lacunes de la planification cantonale, Fribourg, décembre 1993

2) Dr. W. Büchi: Anwendung des kantonalen Richtplans, Lucerne, novembre 1993

3) Dr. W. Büchi: Wirksamkeit des kantonalen Richtplans, Lucerne, novembre 1995

Poser les bases de l'application du plan directeur lors de son élaboration

Il faut vouer une attention soutenue à l'application à large échelle et à la mise en oeuvre ciblée du plan directeur en élaborant ou en révisant le plan directeur cantonal.

Il s'agit d'associer au réexamen et à l'adaptation du plan directeur cantonal non seulement les instances spécialisées chargées d'activités à incidence spatiale mais encore les instances politiques dirigeantes, gouvernement ou parlement, en fonction de la répartition historique des tâches et des règles juridiques existantes.

Associer non seulement l'administration mais penser aussi aux instances politiques dirigeantes

On parvient à renforcer la collaboration entre les services administratifs de cantons voisins si, par des séances régulières ou sur la base de conceptions interdépendantes, on parvient à développer des plans directeurs semblables d'un point de vue formel et une pratique commune de la planification directrice.

Il importe de montrer l'effet du processus de coordination à tous les milieux concernés lors de l'élaboration du plan directeur. Il y a lieu, également après le réexamen de ce dernier, de mettre en exergue pour les (nouveaux) responsables des dossiers et les décideurs les avantages de la planification directrice et de faire en sorte qu'ils soient davantage disposés à la prendre en compte dans leurs activités.

Favoriser une connaissance personnelle de la planification directrice

Pour garantir l'application et l'efficacité du plan directeur, après son élaboration et son approbation, il faut vouer la même attention non seulement au réexamen du plan directeur mais encore à la mise à jour des études de base et à la vue d'ensemble des mesures de planification projetées, en cours et réalisées. Par le controlling décrit ci-après, on peut ainsi influencer à temps les activités et les développements à incidence spatiale pour qu'ils aillent dans le sens des objectifs de la planification directrice.

Assurer une mise à jour permanente

Renforcer la position des études de base

Des études de base mises à jour et largement étayées, décrivant les facteurs majeurs du développement spatial, revêtent une grande importance.

Grande importance d'études de base adaptées

Pour garantir que le plan directeur soit en cohérence non seulement avec les activités ou les projets à incidence spatiale à court terme, mais également avec ceux à long terme ou, pour le moins, qu'il n'entre pas en contradiction avec ceux-ci, il faut fixer des objectifs supérieurs et à longue échéance.

Montrer les buts de l'aménagement du territoire

Lignes directrices de la future organisation du territoire (art. 6 LAT, art. 4 OAT).

Elles revêtent une importance centrale. En tant que «conception structurelle cantonale», «conception cantonale d'organisation du territoire» ou «objectifs d'aménagement du territoire», elles sont donc, dans certains cantons, soumises à une participation à grande échelle, portées à la connaissance du parlement cantonal ou même décidées par ce dernier. Les cantons peuvent examiner la question de reprendre des

Revaloriser les lignes directrices du développement spatial souhaité et faire en sorte qu'elles bénéficient d'un large soutien

parties de ces lignes directrices directement dans leur plan directeur et renforcer ainsi leur caractère contraignant pour les autorités.

Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse

Une même ligne de force pour la Confédération et les cantons

Une conception sur les structures de développement majeures soutenues conjointement par la Confédération et les cantons peut contribuer à mieux coordonner entre elles les activités à incidence spatiale des autorités des différents niveaux. Cette conception devrait tenir également compte des intentions de développement transfrontalières des cantons limitrophes avec les régions voisines à l'étranger.

Etudes de base pour le développement des communes

Appuyer la mise en oeuvre des communes

Les cantons devraient mettre à la disposition des communes des documents leur permettant de remplir leurs tâches de façon plus cohérente en les axant sur les buts communs de la planification directrice. Des plans directeurs régionaux peuvent également y contribuer.

Montrer des exemples utiles à la mise en oeuvre

Par ailleurs, des exemples pourraient montrer comment les services communaux d'urbanisme peuvent coordonner les activités à incidence spatiale et à l'aide de quelles mesures ils peuvent mettre le plan directeur en oeuvre.

Esquisser les développements futurs

Les études de base ne devraient pas se limiter à préserver l'espace (protection) de certaines utilisations dont la justification ne s'impose pas, mais formuler également des propositions montrant quel pourrait être le développement spatial (prospexion).

Plan directeur: «going public»

Les services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire peuvent contribuer par des prestations ad hoc (observation du territoire, données statistiques, tendances en termes de développement) destinées aux autres divisions administratives à faire mieux comprendre le plan directeur aux différents échelons administratifs comme instrument de coordination spatiale efficace.

Concevoir un plan directeur plus «convivial»

Plan directeur allégé

Alléger le plan directeur

Les plans directeurs doivent suivre une cure d'amaigrissement. Ils doivent montrer uniquement les problèmes capitaux, les interdépendances prépondérantes, expliquer leurs effets et définir une stratégie d'ordre supérieur commune pour la planification directrice cantonale. Il ne vaut, en revanche, pas la peine de dresser la liste de toutes les tâches et de tous les problèmes.

Possibilités d'action

Seules les tâches de coordination essentielles ont leur place dans le plan directeur

Les plans directeurs cantonaux devraient se concentrer exclusivement sur des possibilités d'action axées sur les grandes lignes susnommées du développement cantonal spatial souhaité, considéré comme un tout, ainsi que sur la coordination de tâches essentielles dépassant le cadre du territoire cantonal.

Indications sur l'orientation à suivre

Le plan directeur devrait comporter surtout des indications sur l'orientation à suivre montrant comment la pesée des intérêts en présence doit s'effectuer dans des cas significatifs de point de vue de l'impact sur le territoire. Il y a surtout lieu à cet égard d'analyser au moyen de critères d'appréciation généraux les concordances avec les grandes lignes du développement spatial souhaité citées plus haut.

Fixer l'orientation de la pesée des intérêts en présence de manière contraignante pour les autorités

Sélection du niveau du plan directeur/à régler au moyen d'instruments subordonnés?

Le plan directeur devrait contenir des critères d'appréciation et définir clairement dans les limites de quelles conditions cadres, pour quels projets éventuels, suivant leur portée, il y a lieu de suivre une procédure de coordination considérant les objectifs mentionnés. L'information et la participation exigées par la loi seraient ainsi assurées.

Indiquer clairement les conditions cadres et les exigences

Les coordinations à incidence spatiale dans le cadre de ces exigences sur l'orientation à suivre n'auraient ainsi plus lieu qu'à la faveur de la mise à jour du plan d'objet.

Séparation entre plan directeur et plans subséquents

La coordination d'objets sectoriels subordonnés subissant des changements rapides pourrait ensuite être réglée sur la base du plan directeur, à l'aide d'autres instruments.

De cette manière les chances de pouvoir disposer d'un plan directeur plus souple pourraient être rendues plus compatibles avec l'exigence justifiée d'études de base de l'aménagement plus cohérentes.

Flexibilité et cohérence

Fiches de coordination

Une simplification de la forme et de la teneur des fiches de coordination pourrait faciliter l'échange entre les cantons voisins et la Confédération. Il y a lieu d'associer les exigences susnommées à celles du «guide».

Uniformiser les fiches de coordination

Carte du plan directeur

La vue d'ensemble du développement spatial souhaité de cantons voisins pourrait être facilitée si l'on tendait vers un type de cartes plus homogène. Il faut tirer parti à cet égard des possibilités offertes par les supports informatiques (SIT).

Cartes unifiées, tirer parti de l'informatique (SIT)

Se référer davantage au plan directeur

Se référer au plan directeur dans le programme de la législature

Le plan directeur sert à poursuivre les objectifs définis par le gouvernement, en matière d'aménagement du territoire également. Par ailleurs, l'efficacité du plan directeur serait considérablement améliorée si les exécutifs responsables (gouvernement) prenaient nettement en compte le plan directeur lors de la formulation des objectifs de la législature et du programme gouvernemental, s'identifiaient à lui et en faisaient expressément cas dans le cadre de leurs propres décisions.

Le plan directeur est au service des objectifs du gouvernement; étayer le plan directeur à l'aide des objectifs de la législature

Mieux coordonner entre elles la planification directrice et la planification financière

Joindre le plan directeur au plan financier

Le plan directeur constitue une étude de base importante pour coordonner de façon plus rationnelle et à plus long terme les moyens financiers limités disponibles et pour mener une coordination plus orientée vers l'objectif du développement spatial souhaité. Il faut en conséquence renforcer le lien entre les deux tâches classiques des cantons, la planification directrice et la planification financière, pour tendre à une amélioration de la situation financière des pouvoirs publics.

Mettre en place un organe chargé de la mise en oeuvre du plan directeur

Mise en oeuvre, mise à jour et gestion du plan directeur

Organe supérieur chargé de la mise en oeuvre du plan directeur

L'examen de la compatibilité des développements en cours et des nouveaux projets avec les indications sur l'orientation à suivre du plan directeur – du développement spatial souhaité – ne devrait pas être seulement l'affaire des services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire. Il faudrait confier cette tâche à un organe dépassant le cadre des instances administratives particulières, prenant en compte les différents niveaux de l'aménagement (canton, régions, communes) et qui soit donc au-dessus des affaires quotidiennes (p. ex. conférence ou commission pour l'aménagement du territoire).

Assurer une mise à jour permanente

Institutionnaliser la mise à jour

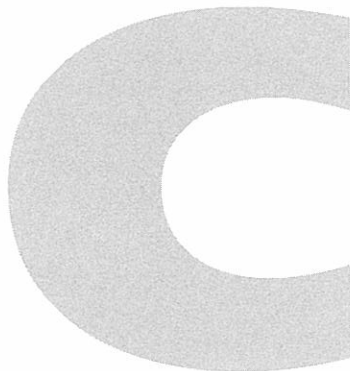
Il faut que les méthodes appliquées aux plans directeurs assurent que les processus de coordination se poursuivent même après l'approbation de ces plans. La mise à jour ne consiste toutefois pas uniquement à consigner les étapes de coordination effectuées mais également à examiner le développement spatial souhaité et à mettre l'accent sur les tâches qui restent à résoudre et sur la marche à suivre (controlling).

Institutionnaliser les procédures en faveur d'une coordination interne et externe

Exiger une coordination

On ne devrait toutefois pas s'en remettre à la dynamique propre des processus de coordination. Afin que la coordination spatiale entre instances spécialisées dans l'aménagement du territoire se poursuive sur la base du plan directeur – indépendamment de la date de son élaboration ou de sa révision et de la participation des instances concernées – même après des mutations de personnel, l'application de celui-ci devrait être institutionnalisée dans l'administration par des procédures prédéfinies, comme une conférence régulière pour la planification directrice des responsables des offices chargés de l'aménagement du territoire (p. ex. KABUW du canton de Soleure, commission sur l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel).

Si cet examen permanent s'effectue par le biais du controlling décrit ci-après, l'efficacité de la planification directrice s'en trouvera améliorée grâce à une application davantage axée sur les objectifs importants du plan directeur.



Synthèse des résultats des études effectuées sur mandat de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux

Conférence des offices romands d'aménagement du territoire (CORAT)

Succès et lacunes de la planification cantonale

Bilan des plans directeurs cantonaux, décembre 1993 (1)

Survol de l'étude:

Basée sur des avis écrits de la plupart des services cantonaux romands chargés de l'aménagement du territoire, cette étude fait le bilan de la situation et présente les étapes à suivre pour améliorer la planification directrice. Les mots-clés sont à cet égard:

- la définition de la politique cantonale d'organisation du territoire
- la coordination entre divers secteurs (notamment entre la Confédération et les cantons)
- la coordination entre régions et cantons voisins
- la coordination entre le canton et les communes et régions
- la structure du plan directeur (fiches de coordination, carte et légende)
- la mise en oeuvre et la gestion du plan directeur cantonal

Rapport de la CORAT

Dr. Walter Büchi, Theo Stierli + Partner AG, Lucerne

Anwendung des kantonalen Richtplans (Application du plan directeur cantonal)

Bericht über eine Umfrage bei den Kantonen, November 1993 (Rapport sur une enquête menée auprès des cantons, novembre 1993) (2)

Survol de l'étude:

Une enquête écrite menée durant l'été 1993 auprès des chancelleries, des départements des finances, de l'éducation et de la santé ainsi que d'un nombre important de services cantonaux chargés de tâches à incidence spatiale a donné une image nuancée, tant au niveau des domaines sectoriels qu'au niveau des cantons, de la manière et de l'ampleur de l'application des plans directeurs cantonaux. Les résultats ont été approfondis à la faveur d'entretiens avec des représentants d'instances particulièrement impliquées dans l'accomplissement de tâches à incidence spatiale de quatre cantons. Les conclusions mentionnées ici en ont été tirées.

Etudes mandatées par la commission «planification directrice» de la COSAC

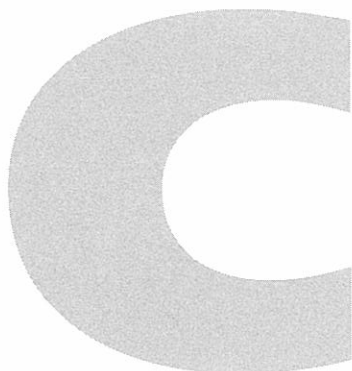
Dr. Walter Büchi, Theo Stierli + Partner AG, Lucerne

Wirksamkeit des kantonalen Richtplans (Efficacité du plan directeur cantonal)

Bericht über eine Umfrage von Mitgliedern kantonalen Exekutiven und Vertretern des Bundesamts für Raumplanung, November 1995 (Rapport sur une enquête menée auprès de membres d'exécutifs cantonaux et de représentants de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, novembre 1995) (3)

Survol de l'étude:

Fondée sur d'assez longs entretiens avec un représentant des gouvernements de quatre cantons et avec des représentants de l'OFAT, la présente étude, qui exploite également le rapport ci-dessus, formule les observations susmentionnées sur l'amélioration de l'efficacité de la planification directrice. Ces conclusions recourent celles d'autres études menées par exemple par la CORAT ou l'Institut ORL. L'auteur ainsi que la commission «planification directrice» de la COSAC soulignent que l'application et l'efficacité du plan directeur, qu'il faut chercher à améliorer à la faveur de la révision du plan directeur, représentent un défi majeur pour les administrations cantonales.



C 2 Exigences posées à la mise à jour et au contrôle du plan directeur/Similitudes au niveau des procédures de la planification directrice et du controlling

Le controlling comme composante de la planification directrice

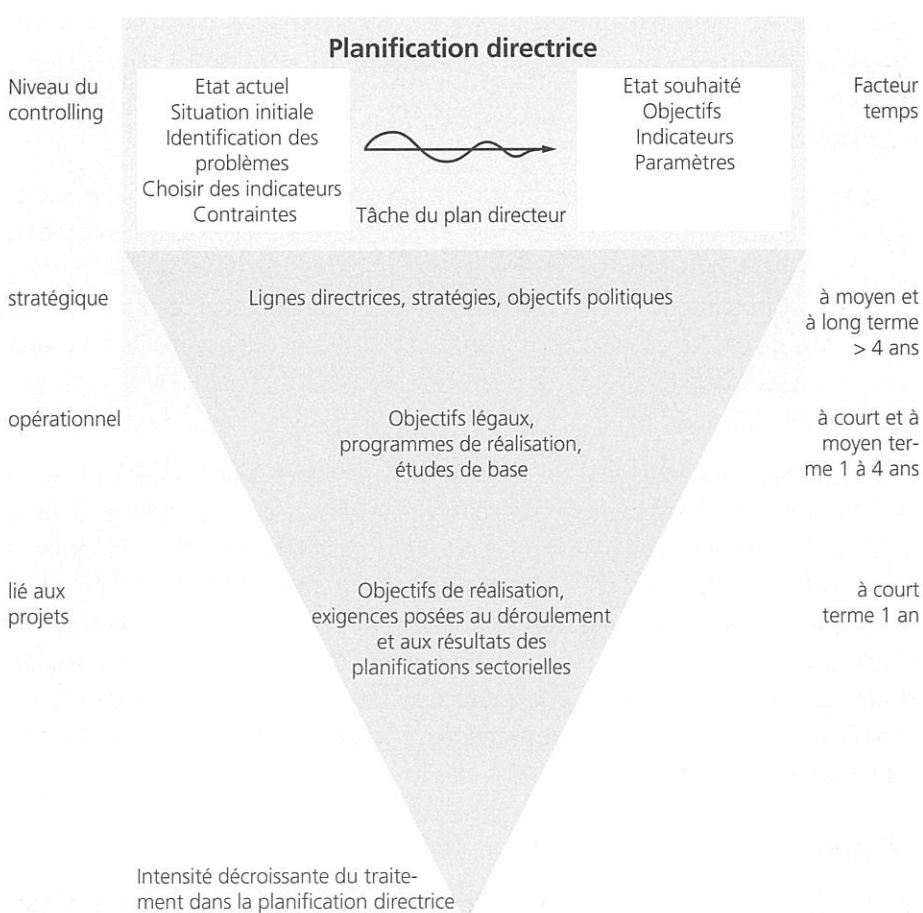
Toute la Suisse se préoccupe de réorganiser ses administrations publiques. Les idées véhiculées par le «New Public Management» se taillent à cet égard un franc succès. Le «controlling» en constitue une composante importante.

Controlling (d'après Brockhaus): fonction partielle de la gestion de l'entreprise. Pour piloter l'entreprise, il faut procéder à des tâches de planification, de contrôle et de coordination en vue de fournir les informations nécessaires aux décideurs de cette entreprise.

Un contrôle périodique après coup du bon fonctionnement de la planification directrice, par exemple lors d'une évaluation du plan directeur précédant son réexamen, ne suffit pas à améliorer fondamentalement la procédure existante. La planification directrice – un processus dynamique – exige une observation continue de l'objectif et de l'engagement des moyens, ce qu'on peut désigner en un mot par «controlling». Une telle approche offre une possibilité de réduire les carences de la planification directrice et de mieux mettre en oeuvre cette dernière.

L'administration doit gagner en efficacité

Comme la planification directrice, le controlling est un instrument permettant une anticipation et un contrôle par objectifs



Les tâches de la planification directrice sont typiques du controlling

Qu'entend-on par «controlling» en aménagement du territoire?

La coordination intersectorielle dans l'optique du développement spatial souhaité (art. 1, 2 et 3 LAT) est une tâche typiquement dévolue au controlling, intervenant aux niveaux stratégique, opérationnel et lié aux projets. Les grandes lignes du développement spatial souhaité sont définies dans le cadre de la planification directrice cantonale en tenant compte des impératifs politiques (niveau stratégique). Les activités à incidence spatiale sont ensuite coordonnées en considérant ces grandes lignes. A cette fin, des aides à la décision nécessaires sont élaborées, comme des inventaires, des vues d'ensemble cantonales, des outils de travail destinés aux instances subordonnées (niveau opérationnel et lié aux projets).

Recourir à des indicateurs montrant si les buts ont été atteints

Comparaison entre développement effectif et développement souhaité

Le choix des indicateurs, la formulation de la valeur théorique à atteindre et la désignation des principaux facteurs responsables d'un succès ou d'un échec sont des bases indispensables du controlling. C'est pourquoi dans les entreprises, les contrôleurs élaborent continuellement un système d'information et de compte rendu permettant de comparer en permanence les valeurs effectives avec les objectifs théoriques. Il est ainsi possible de percevoir rapidement les disparités, de montrer à temps les alternatives qui s'offrent et de formuler des recommandations en vue de «corriger le tir».

Ne pas seulement examiner seulement l'ampleur du développement mais également sa qualité

Dans les entreprises où il est possible de quantifier les unités produites, la qualité et le prix, il est relativement facile de fournir ces bases du controlling. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, chiffrer tous les objectifs à atteindre est en revanche irréalisable. Ce sont souvent des descriptions verbales qui assument cette fonction. La mise à disposition de tels indicateurs assortis d'objectifs et des grandeurs à mesurer bien précis est un défi de taille posé aux services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire.

Préparer des indicateurs du développement spatial

Pour ce faire, l'aménagement du territoire doit procéder à une «observation du territoire». Les modifications spatiales sont enregistrées à l'aide de données choisies (p. ex. parties de la zone à bâtir propres à la construction compte tenu de l'aménagement et de l'équipement effectués, ou qui pourraient vraisemblablement l'être dans les cinq ans si les travaux effectués se poursuivent conformément au programme établi, cf. art. 21 al. 2 OAT) ou sur la base de critères d'appréciation qualitatifs (p. ex. relatifs aux exigences posées à la protection de la nature et du paysage). Les modifications doivent toujours être examinées à la lumière du développement spatial souhaité (art. 6, 1er al. LAT).

Exigences posées au controlling

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, opérer un controlling revient donc à maîtriser autrement les tâches usuelles. A l'aide de supports informatiques, de formulaires, de listes de contrôle, etc., il est possible de structurer le controlling et

S'attaquer à des tâches usuelles à l'aide de nouveaux supports

d'évaluer la situation. Il faut tirer les leçons des projets de controlling menés jusqu'ici, mettre sur pied des banques de données pour l'aménagement du territoire et dresser un tableau des exigences à remplir. Toutes ces démarches débouchent sur une analyse des compétences: l'exécutif et le législatif peuvent se concentrer sur le niveau stratégique (conceptions) alors que la concrétisation sur les plans opérationnel et lié aux projets peut être le plus souvent le fait des organes de conduite subordonnés ou de l'administration.

La définition des objectifs, en particulier du développement spatial souhaité, revêt ainsi une grande importance. La participation au plan directeur pourrait se concentrer surtout sur les axes majeurs autrement dit sur les indications sur l'orientation à suivre. En conséquence, l'information et la participation ne devraient plus être assurées que dans un cadre restreint à la faveur de la mise à jour (p. ex. des fiches de coordination) du plan directeur, en suivant les orientations définies.

Tâches des services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire

Même si le controlling n'a jusqu'à ce jour pas revêtu une importance centrale dans l'aménagement du territoire, les services cantonaux compétents assument aujourd'hui déjà des tâches de controlling liées aux plans directeurs approuvés. En accord avec le «guide de la planification directrice» de l'OFAT, ces tâches peuvent être épaulées plus efficacement en recourant aux instruments suivants dans l'optique du prochain réexamen:

Elaboration d'un système d'information au sein de l'administration permettant de fournir également des prestations à d'autres instances:

- suivi du développement spatial effectif (observation du territoire)
- suivi de la concrétisation du plan directeur (observation de l'exécution).

Définition d'indicateurs (p. ex. données quantitatives sur le développement de l'urbanisation ou sur la modification des paysages) et établissement de paramètres (données comparatives, fourchettes) enregistrant et mesurant les effets des objectifs. De tels indicateurs spatiaux relatifs à des domaines particuliers pourraient être définis sur une base commune dans le cadre de la collaboration intercantonale et mis à la disposition des services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire.

Remarque: exigences posées à un instrument de planification

Les instruments de planification doivent pouvoir s'insérer dans le déroulement des activités quotidiennes et réduire le temps nécessaire à l'exécution de la tâche à accomplir. Comme la planification directrice demande de modifier ou de mettre à jour de plus ou moins grandes quantités d'objets, ces instruments sont aujourd'hui assistés par ordinateur, ce qui se conçoit aisément. Il faut à cet égard veiller d'une part à ce que le masque de saisie soit simple et, d'autre part, à ce que des tris en fonction de nombreux critères soient réalisables, ce qui permet d'obtenir des optiques multiples. Des supports tels que les formulaires garantissent:

Mesurer l'exécution du plan directeur aux orientations majeures

Introduire les ébauches du controlling dans l'aménagement du territoire

Systèmes d'information et suivi

Concrétiser la planification directrice

Ensemble d'indicateurs

- un travail plus facile,
- de mieux structurer les activités,
- de pouvoir apporter des compléments en permanence.

Ils garantissent que rien ne sera oublié si les tâches sont définies avec précision. Comme une vue d'ensemble fait défaut, certaines interactions peuvent toutefois passer inaperçues.

Une liste de contrôle visant à formuler une décision contenue dans le plan directeur pourrait englober les éléments suivants:

- attribution des tâches, raisons, modalités et durée d'une telle attribution,
- valeur réelle et valeur théorique,
- représentation d'écarts possibles ou à craindre (description des facteurs mettant en question le but initial ou rendant nécessaires des adaptations au plan des mesures).

Echéances et priorités

L'échéancier diffère d'un projet à l'autre. Il suffit parfois d'indiquer le moment de la réalisation. Plus la tâche est complexe, plus il est important de fixer des échéances, une durée et des dates de contrôle précises.

Le controlling effectué dans l'aménagement du territoire demande une désignation claire des priorités des différents dossiers. La priorité, autrement dit l'ordre du traitement, résulte du produit de l'urgence par l'incidence sur l'organisation du territoire (cf. tableau matriciel des priorités ci-après).

		Effets sur l'organisation du territoire	
		1 présumés	2 importants
Urgence	1 réduite	• Consigner sur un mémo • Ajourner	• Information préalable • Mandat d'informer en cas de modifications
	2 moyenne	• Eventuelle information préalable • Si la situation change, délégation assortie d'un devoir d'informer	• Question en suspens • Mandat de procédure • Déterminer qui doit chercher des solutions pour quels problèmes • Fixer les échéances de démarches ultérieures
	3 élevée	• Chercher des informations • Clarifier les effets sur l'organisation du territoire • Clarifier le besoin de coordination • Déléguer	• Régler immédiatement • Examiner les informations • Coordonner • Fixer le mandat d'intervention • Fixer les échéances • Préparer catégorie «coordination réglée»
		Mesures	

Susanne Gatti-Sauter:

Anforderungen an Fortschreibung und Kontrollierbarkeit eines kantonalen Richtplans. Denksätzen und Diskussionsbasis (mai 1995)

(Exigences posées à la mise à jour et au contrôle d'un plan directeur cantonal. Pistes de réflexion et base de discussion) (4)

Survol de l'étude:

Ce rapport se base sur une analyse des plans directeurs cantonaux et sur une brève enquête auprès des services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire sur la conduite de la mise à jour et de l'adaptation des plans directeurs. Une vue d'ensemble présentée sous forme de tableaux montre les compétences au niveau de l'approbation du plan directeur, de son suivi politique, de la forme de sa mise à jour et de son adaptation ainsi que de l'état d'avancement de son réexamen dans tous les cantons. Les conceptions «contrôle du bon fonctionnement» et «controlling» sont comparées sur la base de la pratique actuelle de la planification directrice. Diverses recommandations en sont tirées pour la définition des exigences posées à la formulation de tâches du plan directeur et pour l'organisation des services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire. Des idées de supports (liste de contrôle, tableau matriciel de priorités et banque de données de l'aménagement du territoire du canton de Schaffhouse comme exemple d'ébauche de solution) complètent la partie théorique.

Synthèse des résultats d'une étude effectuée sur mandat de la Commission planification directrice de la COSAC

