

**Message
concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
(LAT)**

du 27 février 1978

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre le projet d'une loi fédérale sur l'aménagement du territoire en vous proposant de l'adopter.

En outre, nous vous proposons de classer la motion et le postulat suivants:

1974 P 11 895 Centres d'achat (N 10. 12. 74, Reiniger)

1976 M 76.373 Aménagement du territoire (N 22. 9. 76, Keller; E 8. 12. 76)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

27 février 1978

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ritschard

Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

Le projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire, qui vous est soumis, doit établir la législation d'exécution de l'article 22^{quater} de la constitution. Ce projet:

- 1. Comprend une introduction où sont fixés les buts et les principes de l'aménagement;*
- 2. Enumère les moyens d'action dont disposent les cantons et la Confédération pour coordonner les affectations du sol selon ses diverses utilisations; cette partie définit aussi les attributions et les procédures;*
- 3. Prévoit les mesures d'encouragement que la Confédération doit prendre pour promouvoir l'aménagement du territoire;*
- 4. Fixe, en matière d'organisation, les exigences minima auxquelles doivent satisfaire la Confédération et les cantons;*
- 5. Etablit des dispositions sur la protection juridique et*
- 6. Edicte les prescriptions indispensables à l'exécution de la loi.*

En vertu de l'article 22^{quater} de la constitution, la Confédération se borne à fixer des principes. Dans ces limites, les cantons aménagent leur territoire de manière à assurer «une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire». C'est pourquoi la loi se limitera à régler ce qui est essentiel dans l'intérêt général du pays, s'agissant d'obtenir une certaine unité du droit et une coordination intercantonale ainsi que de fixer certaines exigences minima valables pour l'ensemble de la Confédération.

La loi renonce à prescrire des mesures complémentaires d'ordre économique (p. ex. le prélèvement de la plus-value, les contributions des propriétaires fonciers aux frais d'équipement ou encore la compensation économique), parce que ces mesures sont du ressort des cantons ou relèvent surtout d'autres domaines de la législation fédérale.

La loi ne règle pas en détail les conséquences des restrictions apportées au droit de la propriété. En effet, selon les principes établis par l'article 22^{ter} de la constitution, l'expropriation, l'obligation d'indemniser et d'autres mesures de ce genre doivent être réglées par le droit cantonal ou par la jurisprudence. Dans ce domaine, un régime de droit fédéral ne saurait se limiter à l'aménagement du territoire, mais devrait, au contraire, s'étendre à toutes les activités qui touchent des droits fonciers.

A la différence de la loi rejetée, le projet ne contient aucune disposition s'appliquant à la conception directrice en tant que moyen spécial de planification. Mais cela ne dispense ni la Confédération ni les cantons de l'obligation de se représenter comment se poursuivra le développement du pays aussi bien en ce qui concerne l'utilisation du sol que l'occupation du territoire. Il est dans la nature de l'aménagement du territoire de viser des objectifs précis, comme l'exige le mandat constitutionnel; les principes qu'établit la loi sur l'aménagement du territoire et les moyens d'action qu'elle met à disposition indiquent précisément la voie à suivre pour atteindre les objectifs visés. Les travaux que la Confédération et la plupart des cantons ont déjà exécutés sur le plan des conceptions directrices constituent à cet égard une base fort utile.

Message

1 Partie générale

11 Historique

Le 14 septembre 1969, le peuple et les cantons ont accepté le nouvel article constitutionnel 22^{quater}, qui est ainsi conçu:

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

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

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

Le 31 mai 1972, nous avons adressé à l'Assemblée fédérale un message à l'appui d'un projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire (FF 1972 I 1441). Le 4 octobre 1974, les Chambres fédérales ont adopté le projet (FF 1974 II 816). Mais le référendum fut demandé et, le 13 juin 1976, le peuple suisse a rejeté la loi par 654 233 non contre 626 134 oui.

Quelques jours après la votation populaire, plusieurs interventions furent présentées aux Chambres fédérales quant à l'aménagement du territoire. Elles demandaient ce que le Conseil fédéral comptait entreprendre dans ce domaine. Il s'agissait en premier lieu de la motion du conseiller national Otto Keller, adoptée par les deux conseils, qui nous oblige à présenter un nouveau projet de loi sur l'aménagement du territoire. D'autres interventions portaient, pour l'essentiel, sur les mesures transitoires que nous entendions prendre en la matière.

Le 30 juin 1976, nous avons soumis aux Chambres fédérales un projet d'arrêté fédéral prorogeant durant une période limitée la validité des mesures relatives à l'aménagement du territoire (FF 1976 II 1225). Selon ce texte, l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire devait avoir effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur l'aménagement du territoire, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1979. En vertu de ces dispositions, les cantons sont tenus d'abroger les mesures conservatoires là où des études d'aménagement suffisantes, adoptées selon le droit cantonal, les remplaçaient. Les Chambres fédérales ont adopté le 8 octobre 1976 cet arrêté fédéral de portée générale, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1977 (RS 700.0).

Le 29 juin 1976, nous avons chargé le Département fédéral de justice et police de préparer un nouveau projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Le département disposait à cet effet de larges bases: les travaux exécutés lors de l'élaboration de la loi rejetée de justesse, notamment ceux de la commission d'experts Schürmann et du groupe de travail Kim, les procès-verbaux des délibérations au sein des commissions et des conseils, les arguments des partisans et ceux des adversaires de la loi, avancés lors de la campagne précédant la votation populaire et, enfin, de nombreuses propositions faites après le

13 juin 1976 par des organisations et des particuliers. L'ensemble de cette documentation fut examiné ou réexaminé avec soin. Il convient de mentionner encore les nombreux entretiens avec des représentants des partisans et des adversaires ainsi qu'avec les milieux de la science et de la pratique. Les idées défendues par les partis politiques, des spécialistes, des associations économiques, des organisations sans but lucratif et des personnes exerçant une activité pratique dans ce domaine étaient bien connues. Il n'était donc pas nécessaire de désigner une commission d'experts.

12 Appréciation de la situation

Pour expliquer le rejet de la loi à une faible majorité, on a évoqué diverses raisons. Au premier plan figurent les motifs économiques et les considérations de caractère fédéraliste, ainsi que l'opposition à certaines dispositions légales, réglant par exemple l'expropriation, le prélèvement de la plus-value, la compensation économique ou encore la conception directrice. En outre, certains ont fait valoir que la loi rejetée était trop technocratique et que les réglementations étaient trop étendues.

Cependant, il est incontestable que le mandat constitutionnel oblige la Confédération à édicter une loi sur l'aménagement du territoire. On admet que l'Etat fédéral établisse des principes sur l'aménagement du territoire en général, sur la coordination des activités de la Confédération et des cantons qui ont des effets sur l'organisation du territoire, sur l'affectation du sol selon ses diverses utilisations ainsi que sur la compétence, les procédures et la protection juridique.

Les controverses qu'a soulevées la loi rejetée ont fait apparaître de telles divergences de vues quant au contenu que devrait avoir une loi sur l'aménagement du territoire qu'il était difficile de se faire une idée nette de la voie à suivre pour élaborer un nouveau texte. Ni les exigences des partisans, ni les objections des adversaires ne donnaient suffisamment de points de repère précis. Les raisons avancées pour ou contre la loi rejetée divergeaient fortement dans un camp comme dans l'autre. *C'est pourquoi il apparut indiqué de se livrer à une analyse approfondie du mandat constitutionnel.* Cet examen a montré qu'il fallait avant tout déterminer les faits essentiels et les intérêts touchés. On s'est aussi demandé quelle influence le mandat constitutionnel exercerait sur le droit fédéral et cantonal en vigueur. Face au résultat de ces recherches, il fallait également tenir compte des espoirs que de nombreuses personnes, appartenant aux milieux les plus divers, plaçaient dans la nouvelle loi.

13 Résultat de la consultation

Le 30 juin 1977, le Département fédéral de justice et police a entamé la procédure de consultation. Celle-ci a duré du début du mois de juillet à la fin d'octobre 1977. Furent consultés: les gouvernements, les partis politiques, les associations d'employeurs et de travailleurs, les organisations économiques d'autres organismes (institutions sans but lucratif, associations de spécialistes).

notamment) ainsi que certaines commissions fédérales. Les 145 avis exprimés se subdivisent en 101 réponses proprement dites et 44 points de vue de milieux qui se sont exprimés de leur propre initiative.

Les réponses analysent de manière approfondie le projet de loi. *Elles contiennent de nombreuses suggestions et propositions concernant en particulier l'introduction, les plans directeurs, certaines dispositions relatives aux plans d'affectation (zones à bâtir, zones à protéger, dérogations) et la protection juridique.* Les arguments d'ordre politique prédominent. Ils sont suivis par des motivations de caractère juridique et, dans une moindre mesure, par des remarques portant sur les aspects techniques de l'aménagement.

Les avis exprimés reconnaissent généralement que nous avons su tirer de la votation populaire négative du 13 juin 1976 les conclusions qui s'imposaient. Les auteurs de certaines réponses se demandent si nous n'avons pas été trop loin en renonçant à certaines dispositions de la loi rejetée. Il nous est cependant rendu justice – et la plupart des opinions le soulignent – de ne pas nous être contentés d'arracher quelques «crochets à venin» du premier projet, mais d'avoir préparé un nouveau projet. La célérité avec laquelle le texte a été élaboré et sa forme ont été appréciées.

Les suggestions et les propositions touchent surtout les dispositions suivantes:

- *Si les principes fixés dans le titre premier ont suscité des réactions positives, on a demandé d'adopter une systématique plus nette, notamment pour l'article 3.* Certains doutent que la disposition sur les taxes compensatoires, telle qu'elle est formulée, soit vraiment applicable. Plusieurs cantons ont proposé à ce sujet que la loi fédérale se limite à établir une règle positive.
- *La plupart des réponses approuvent l'importance primordiale attribuée à la coordination relative aux plans directeurs.* La procédure de conciliation proposée a aussi recueilli de nombreux suffrages. On a demandé, en revanche, de rédiger de manière plus précise les dispositions s'appliquant aux plans de la Confédération et de prévoir en l'occurrence une collaboration plus étroite avec les cantons.
- *C'est dans le domaine des plans d'affectation que les opinions divergent le plus.* En ce qui concerne la définition de la zone à bâtir, une partie des organismes consultés préfèrent l'expression «dans un avenir prévisible» à une période bien déterminée: «dans les quinze ans à venir». Les opinions touchant les exceptions prévues hors de la zone à bâtir divergent également beaucoup. Ce sont surtout les cantons de montagne, de nombreuses organisations économiques et associations d'employeurs qui approuvent la réglementation prévue dans le projet mis en consultation, tandis que la majorité des autres cantons et des organisations sans but lucratif souhaitent vivement qu'on s'en tienne au régime actuel fondé sur la législation concernant la protection des eaux.
- *Il convient encore de relever ce qui suit:* l'obligation pour la Confédération de participer financièrement à l'élaboration des plans directeurs et des plans d'affectation n'est remise en question que dans quelques avis. Un nombre assez important de gouvernements cantonaux demandent que la loi leur confère directement les moyens d'action indispensables pour la période transitoire (zones réservées, dispositions transitoires à édicter). Dans le domaine de la protection juridique, on s'accorde généralement à reconnaître

l'opportunité de la règle exigeant que les collectivités publiques tenues à indemnisation au titre de restrictions apportées au droit de propriété disposent d'un moyen de droit pour recourir au Tribunal fédéral.

De très nombreux avis ont également porté sur des dispositions de la loi rejetée qui n'ont pas été reprises dans ce projet. A peu d'exceptions près, mais en partie avec regret, les milieux consultés pensent qu'il a été judicieux de renoncer aux dispositions sur l'expropriation (expropriation de zone, expropriation matérielle). Il en est de même pour le prélèvement de la plus-value et la compensation économique, bien que, là encore, un groupe important de personnes et d'organismes consultés regrette qu'une telle décision soit la conséquence d'impératifs d'ordre politique.

2 Partie spéciale

21 Mandat constitutionnel

211 Limitation à une législation énonçant des principes généraux

Dans sa législation, la Confédération doit se borner à établir des principes généraux. La notion de «législation sur des principes généraux» est nouvelle, mais elle recouvre celle de haute surveillance (message concernant l'insertion d'articles 22^{ter} et 22^{quater} dans la constitution, FF 1967 II 137 s.). Selon une interprétation admise, la haute surveillance donne à la Confédération le droit d'établir certaines directives contraignantes au sens de la législation sur des principes généraux, tandis que le soin de régler le domaine spécifique est, pour le reste, laissé au canton (Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1949, p. 91, trad.). Le législateur fédéral n'a pas à réglementer l'aménagement du territoire de manière exhaustive car les cantons ont leurs propres attributions.

212 Notion de l'aménagement du territoire

Le mandat constitutionnel se réfère à l'aménagement du territoire. Cette notion apparaît pour la première fois dans la constitution à l'article 22^{quater}. Ses éléments sont l'«aménagement» et le «territoire».

Par *aménagement* on entend la représentation de conditions souhaitables, non fortuites, mais qu'on obtient par des mesures adéquates et par une action coordonnée s'exerçant sur tous les plans. Il importe aussi de revoir constamment la représentation qu'on se fait de l'aménagement et les mesures qui assurent sa réalisation. L'aménagement n'est donc pas une œuvre limitée dans le temps, mais un processus systématique et durable.

L'objet de l'aménagement est le *territoire*, terme sous lequel il faut entendre l'ensemble du territoire suisse. Il est composé du sol, des eaux et des airs. Tel qu'il apparaît, le territoire est déterminé par le genre, le nombre, la grandeur et la répartition des éléments naturels et artificiels, tels les champs, les forêts, les habitations et les routes. L'aménagement du territoire permet de l'organiser selon un régime de planification.

213 **Tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire**

La Confédération, les cantons et les communes accomplissent de nombreuses tâches qui ont des effets sur le territoire, sauvegardant ou modifiant les paysages naturels et les sites bâtis. Cette activité des autorités est régie par des règles qu'on appelle normes d'aménagement parce qu'elles influent directement sur l'organisation du territoire. La Confédération a des attributions constitutionnelles dans les domaines suivants: ouvrages publics, police des forêts, économie des eaux (utilisation des forces hydrauliques, protection des eaux) énergie nucléaire, protection de la nature et du paysage, chemins de fer, transports par conduites, agriculture, encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements, postes et télécommunications, routes nationales et navigation aérienne. Dans la plupart des domaines précités, les cantons édictent des dispositions d'application et d'exécution. Ils établissent aussi des normes s'appliquant aux activités qui influent sur l'organisation du territoire, la réglementation de ces activités relevant de leurs attributions. Il s'agit notamment des affectations du sol, des infrastructures et de la police des constructions. La majorité des cantons ont, dans une large mesure, délégué aux communes la compétence d'édicter ces réglementations.

214 **Aménagement du territoire au sens de l'article 22^{quater} de la constitution**

L'article 22^{quater} de la constitution charge la Confédération d'établir, sous forme de principes, des prescriptions assurant une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Là encore, il s'agit de normes relatives à des activités en matière d'aménagement. La particularité de cette tâche réside dans son objectif fondamental, fixé dans la constitution: assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Qu'entend-on par là? Pour le savoir, il convient d'analyser les données du problème et les intérêts touchés qu'il importe de prendre en considération en élaborant une loi:

– L'une des données déterminantes en l'occurrence est que le sol est un bien inextensible. L'agriculture et la sylviculture, y compris dans les zones protégées, exploitent le sol pour le maintenir en état. En revanche, les constructions et les installations de tous genres modifient le sol de façon souvent irréversible. Ce second mode d'utilisation s'opère toujours plus au détriment de l'exploitation naturelle du sol (les surfaces bâties ont doublé en 25 ans). Les deux modes d'utilisation coexisteront toujours, mais il importe d'influer sur les affectations du sol qui le transforment. Il s'agit de diriger et, au besoin, de freiner ces affectations afin qu'il subsiste suffisamment de terres productives exploitables. Les deux modes d'utilisation sont indispensables, mais s'excluent généralement. Comme les affectations du sol entraînant sa transformation sont toujours plus nombreuses – bien qu'un ralentissement se constate à l'heure actuelle – il faut veiller à utiliser le sol avec parcimonie. Force est donc de répartir équitablement et judicieusement le sol entre ses diverses affectations possibles. Dans ce dessein, il faut encore tendre à une délimitation et une organisation opportunes des zones à urbaniser, compte tenu des exigences

du développement national. C'est dire qu'il importe de prévenir une dispersion excessive des constructions qui entrave ou empêche une utilisation judicieuse du sol et complique les tâches d'aménagement que les collectivités doivent accomplir, dans le domaine des infrastructures notamment.

- *Le sol constitue la base sur laquelle s'accomplissent les tâches des collectivités publiques (constructions, installations, mesures de protection). Il est en même temps l'objet de la propriété privée.*

Les détenteurs de la souveraineté (la Confédération, les cantons et, dans une certaine mesure, les communes) assument des tâches publiques qu'ils ne peuvent mener à bien sans utiliser le sol. Des conflits peuvent surgir dans l'accomplissement de ces tâches. Ces activités qui comportent une transformation du sol utilisé n'excluent pas seulement d'autres tâches publiques visant à conserver le sol en son état (délimitation de zones protégées) mais encore s'opposent souvent aux autres. Fréquemment, les intérêts publics divergent.

Face à l'intérêt public, il y a la multiplicité des intérêts privés. Pour certains propriétaires, intérêt public et intérêt privé peuvent s'opposer. Le particulier défend ses intérêts de propriétaire, tandis qu'en sa qualité de citoyen, il lui incombe de soutenir l'intérêt général.

Puisque le sol n'est disponible que dans des proportions restreintes et qu'il n'est pas possible de tenir entièrement compte de tous les intérêts qui s'y rapportent, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire règle nécessairement l'accomplissement des tâches de coordination au sens de l'article 22^{quater} de la constitution. Il faut donc harmoniser autant que possible les intérêts opposés des collectivités chargées d'accomplir des tâches publiques, afin qu'ils ne soient plus exclusifs, qu'ils ne compromettent pas l'existence de la propriété privée et qu'ils permettent, lorsque le sol est transformé par son affectation, de conserver suffisamment de terrain intact. En revanche, les intérêts particuliers des propriétaires privés, bien que reconnus par la constitution, ne sauraient empêcher les collectivités de satisfaire aux impératifs de l'intérêt général.

L'aménagement du territoire implique l'obligation de réaliser, en un territoire déterminé, un judicieux équilibre de tous les intérêts en présence: il faut admettre que les intérêts inhérents aux divers modes d'utilisation du sol soient soumis à un régime général et appréciés selon une conception commune des objectifs.

En conséquence, l'article 22^{quater}, 1^{er} alinéa, pose deux exigences fondamentales: premièrement, établir des normes relatives à la coordination des activités qui influent sur l'organisation du territoire et, secondement, répartir de façon équilibrée le sol entre ses diverses affectations. Il importe, en outre, de prévoir des règles de compétence et de procédure. Il faut, en effet, savoir qui est appelé à exécuter les tâches et de quelle manière il convient d'agir.

215 Domaines juridiques touchés

Il n'est pas nécessaire de modifier le droit fédéral en vigueur qui contient des dispositions relatives à des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire.

En effet, la constitution oblige expressément la Confédération à tenir compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire (art. 22^{quater}, 3^e al.). Une partie de la législation (entrée en vigueur ou révisée après l'insertion de l'article 22^{quater} dans la constitution) prend expressément en considération les besoins de l'aménagement du territoire. Dans d'autres textes légaux, il n'est question qu'indirectement des tâches relevant de l'aménagement du territoire; ils se réfèrent d'une manière ou d'une autre à une utilisation judicieuse du sol. Aucune norme de droit fédéral s'appliquant à des tâches dont l'accomplissement influe sur l'organisation du territoire n'exclut de prime abord le respect des exigences posées par une utilisation judicieuse du sol.

Sans diminuer la portée du mandat constitutionnel, il est possible d'éviter les conflits de lois en veillant à ce que la législation qui établit les principes généraux de l'aménagement du territoire se limite aux tâches visant à obtenir une répartition judicieuse du sol entre ses diverses affectations.

Selon l'article 22^{quater}, 1^{er} alinéa, de la constitution, la législation sur l'aménagement du territoire doit principalement prévoir les cas où certaines utilisations du sol sont admissibles; en revanche, il appartient à la législation spéciale de la Confédération ou, s'il s'agit de tâches cantonales, au droit cantonal de préciser, pour chaque affectation, l'objet de la réglementation et la procédure. Ainsi la loi fédérale sur l'aménagement du territoire doit permettre de réserver les terrains nécessaires à l'agriculture et de délimiter de manière adéquate les zones agricoles. En revanche, le régime auquel seront soumises les zones (mesures d'encouragement, prescriptions sur l'utilisation) sera réglé avant tout par la législation sur l'agriculture. Il en va de même pour la législation fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements ainsi que pour la législation sur la protection de la nature et du paysage. Ces exemples choisis parmi d'autres montrent que la loi sur l'aménagement du territoire règle, en raison de sa nature, des questions que la législation spéciale ne traite pas.

Séparer les zones à bâtir des autres (zones agricoles, zones à protéger) est l'une des exigences primordiales de la loi. C'est à cette condition notamment que les dispositions du droit fédéral pourront être appliquées avec efficacité. Cette remarque vaut également pour les divers genres d'urbanisation (habitation, industrie, etc.). En règle générale, ce n'est qu'après la répartition des affectations qu'il est possible d'établir un régime tenant compte des conséquences des affectations autorisées (aménagement de la zone, nuisances).

22 **Commentaire des articles**

Titre premier: Introduction

Les dispositions que contient le titre premier mentionnent les buts visés par l'aménagement du territoire. Elles établissent aussi des principes s'appliquant aux collectivités assumant des tâches en matière d'aménagement du territoire. La Confédération, les cantons et les communes sont expressément désignées. Le droit cantonal règle, en toute autonomie, les tâches des communes. Les dispositions de ce titre valent pour toutes les mesures d'aménagement du

territoire prises en vertu de la présente loi ainsi que pour toutes les dispositions d'exécution qu'édicte les cantons ou la Confédération.

Article premier

Le 1^{er} alinéa énonce les buts de l'aménagement du territoire selon l'article 22^{quater} de la constitution: utilisation judicieuse du sol garantissant une occupation rationnelle du territoire. Une des mesures les plus importantes consiste à coordonner les activités des collectivités publiques qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Mentionnons en particulier les tâches à assumer dans le domaine de l'infrastructure et de l'équipement des territoires destinés à l'habitat ainsi que l'établissement du régime des affectations. Il est en effet manifeste que l'accomplissement de toutes ces tâches influe sur l'organisation du territoire puisque les activités y relatives conservent ou modifient le milieu naturel ou bâti.

La coordination implique que tous les services intéressés établissent leurs conceptions et leurs plans en déterminant la manière dont ils veulent accomplir leurs tâches et l'état de développement qui doit être atteint (art. 6, art. 13, 1^{er} al.). Faire concorder ces plans signifie que chaque autorité appelée à statuer en matière d'aménagement du territoire collabore avec les autres autorités ou organismes intéressés en les informant en temps voulu de ses projets, en prenant leur avis et en recherchant des solutions qui garantissent l'harmonisation des conceptions et des plans (art. 7, art. 13, 2^e al.). Enfin, le régime de coordination exige que les divergences qui ne peuvent être réglées par les intéressés eux-mêmes le soient objectivement par l'arbitrage d'une autorité supérieure (art. 12). Ainsi, les services intéressés savent à quoi s'en tenir quant à la poursuite des travaux qu'exige l'accomplissement de leurs tâches (art. 9, 1^{er} al., et 11, 2^e al.).

Le 2^e alinéa énumère toute une série d'objectifs importants que la politique d'aménagement du territoire doit viser; cette liste n'est, cependant, pas exhaustive. Selon la loi, l'aménagement du territoire est un moyen d'action dont dispose la politique d'aménagement. Les mesures prévues par la loi contribueront à permettre d'atteindre les buts visés. C'est ainsi que la coordination des activités exerçant des effets sur l'organisation du territoire, y compris l'élaboration des plans directeurs, ainsi qu'un régime judicieux des affectations, combiné avec le renforcement nécessaire de l'infrastructure, peuvent constituer une base solide permettant un développement équilibré (let. c). L'aménagement du territoire ne permet pas de soutenir avec la même efficacité les mesures visant à atteindre tous les buts énumérés au 2^e alinéa. A lui seul, le régime de l'aménagement ne peut exercer une influence déterminante sur aucun de ces domaines particuliers.

Article 2

Les obligations que fixe cette disposition concernent, en premier lieu, les tâches à accomplir en matière d'aménagement et les exigences que pose la nécessité de coordonner les activités influant directement sur l'organisation du territoire. Mais les mêmes obligations incombent au législateur et à l'administration dans l'exercice de toutes les autres activités qui ont des effets indirects sur l'organisation du territoire (2^e al.).

Les études d'aménagement se limiteront à ce qui sera nécessaire pour atteindre les buts visés. Selon la nature de la tâche à accomplir, le temps imparti et le lieu, les études seront plus ou moins complètes. Il importe d'obtenir une vue claire et précise du développement souhaité et des interdépendances. En voulant tenir compte de possibilités trop lointaines, on risque cependant de grever les études et les plans d'éléments incertains et de poser des problèmes qu'il n'est pas urgent de résoudre. Cela vaut aussi pour les autorités et organismes assumant des tâches en matière d'aménagement du territoire. La marge d'appréciation dont il faut disposer pour chaque activité s'exerçant dans le domaine ne devrait pas être remise en question par des mesures de portée excessive que certains responsables de l'aménagement pourraient prendre.

Article 3

Les principes régissant l'aménagement du territoire s'appliquent à la coordination (plans directeurs et plans sectoriels) et au régime des affectations (plans d'affectation). Ils indiquent les valeurs dont il importe de tenir compte lors de l'aménagement. Ils mentionnent aussi les données à respecter, les genres de développement à viser, ce qui doit être encouragé, négligé ou empêché.

Les principes régissant l'aménagement constituent des lignes directrices s'appliquant aux décisions à prendre dans un domaine où la marge d'appréciation est relativement grande. Ils indiquent aux autorités ce dont elles doivent tenir compte en exerçant des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Ces principes ne sont pas applicables sans restriction aucune; ils ne sont pas non plus exempts de contradictions. Aussi importe-t-il de les pondérer compte tenu du lieu, du temps et d'autres facteurs.

Il n'est pas possible d'établir une liste exhaustive des principes régissant l'aménagement. Il faut que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire porte d'abord sur les principes étroitement liés aux exigences que pose le mandat constitutionnel: utilisation judicieuse du sol et occupation rationnelle du territoire. Ils découlent des buts visés par la politique d'aménagement du territoire, tels qu'ils sont formulés dans le mandat constitutionnel (art. 1^{er}). C'est notamment le cas des déclarations valables pour n'importe quelle évolution se poursuivant dans les domaines de l'habitat et des affectations du sol. Relevons les principes relatifs à la protection du paysage (1^{er} al.), à la délimitation des territoires réservés à l'habitat, qui seront aménagés de façon cohérente selon les besoins de la population (2^e al.), ainsi qu'à l'implantation judicieuse des constructions et installations publiques ou d'intérêt général (3^e al.). Chacune des exigences essentielles est précisée succinctement (let. a s.). Les principes régissant l'aménagement ne sauraient être multipliés à volonté; sans cela, on arriverait à justifier d'une manière ou d'une autre n'importe quelle mesure d'aménagement, de telle sorte que ces principes perdraient toute valeur de référence.

Article 4

Le 1^{er} alinéa oblige les autorités assumant des tâches en matière d'aménagement (Confédération, cantons et communes ou d'autres organismes responsables) à renseigner le public sur les buts visés par l'aménagement. Il est nécessaire que l'opinion publique soit tenue au courant du déroulement des études d'aména-

gement, des diverses étapes de l'élaboration des plans, des décisions incidentes et de leur portée. Il est donc indispensable de fournir à temps des informations sur le cours des travaux qu'exige l'aménagement, qui peuvent parfois s'étendre sur de longues périodes. Une information *bien conçue sert la cause de l'aménagement du territoire*; il importe d'ouvrir assez tôt la discussion sur les intérêts publics et privés en présence, qui sont souvent opposés.

Les autorités dont relève l'aménagement du territoire veilleront également à ce que la *population puisse participer, de manière adéquate, à l'établissement des plans* (2^e al.). A la différence de la publicité, une bonne information recherche le dialogue. Elle encourage ceux auxquels elle s'adresse à apporter leur propre contribution. Elle tend à créer les conditions dans lesquelles des décisions objectives peuvent être prises.

Comment l'information et la participation doivent-elles être assurées? Ces questions seront réglées par le droit régissant l'élaboration des plans. Les exigences sont différentes selon le genre et l'importance des plans d'aménagement. En ce qui concerne les plans directeurs et d'affectation, il appartient au législateur cantonal d'établir la réglementation y relative.

Les plans, dont l'établissement est prévu par la loi peuvent être consultés (3^e al.). Cela signifie qu'il est loisible à chacun de prendre connaissance des plans directeurs et des plans d'affectation qui ont été approuvés. Les modalités de la consultation seront fixées dans les dispositions d'exécution. Dans la mesure où cette loi doit s'en préoccuper, les voies de droit sont réglées aux articles 34 et 35.

Article 5

Le 1^{er} alinéa oblige les cantons à établir un régime de compensation permettant de tenir équitablement compte des avantages ou des inconvénients majeurs procurés ou causés par des mesures d'aménagement. Ce faisant, *la loi inscrit dans le droit fédéral le principe d'équité auquel pourront se référer les dispositions correspondantes que les cantons édicteront.* La compensation contribuera en outre à faciliter l'exécution du mandat constitutionnel.

La législation fiscale de la plupart des cantons impose une partie des plus-values (impôt sur les bénéfices immobiliers, impôt sur le revenu et sur la fortune, impôt sur les successions). Le canton de Bâle-Ville lève un impôt sur la plus-value qui est perçu lors de la délimitation des zones, pour l'application de prescriptions spéciales de police des constructions, lors de l'octroi de dérogations et en cas d'augmentation des indices d'utilisation. Le canton de Vaud prévoit des mesures de compensation en relation avec la délimitation des zones agricoles. La loi sur les constructions du canton de Berne règle la compensation des charges dans les cas où le propriétaire y trouve des avantages particuliers. On trouve également une ébauche de compensation dans certains cantons (Fribourg, Grisons, Valais) qui, en vertu de la loi fédérale du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété foncière rurale, prélèvent des contributions sur les montants des transactions entraînant une diminution de l'aire agricole; ils en réservent le produit à des améliorations foncières. Quelques cantons, les Grisons par exemple, prévoient une compensation régionale entre communes.

Les cantons sont libres d'organiser la compensation comme ils l'entendent. Ils tiendront compte des conditions qui leur sont propres (par ex. zones d'affectation et zones à bâtir) et des mesures fiscales qu'ils ont déjà prises.

Cependant, les mesures de compensation ne suffisent plus lorsque, dans des cas particuliers, il s'agit d'indemnisation à accorder en vertu de la garantie de la propriété. Au sens de l'article 22^{ter} de la constitution, le 2^e alinéa prescrit qu'une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement prises en vertu de la présente loi équivalent à une expropriation. Ainsi la collectivité publique qui exécute des plans ayant des effets qui portent atteinte à l'intégrité de la propriété foncière se voit contrainte d'assumer l'obligation constitutionnelle d'indemniser équitablement le propriétaire lésé. En cas de litige, les tribunaux auront à statuer sur les conditions à remplir pour avoir droit à l'indemnité et sur le montant de celle-ci. La notion d'expropriation matérielle ne peut être définie de façon exhaustive et ne s'applique pas à tous les cas où des mesures apportent des restrictions au droit de propriété. Les principes établis par le Tribunal fédéral ont valeur de critères déterminants. Il s'agit d'apprécier chaque cas à leur lumière. Le Tribunal fédéral admet généralement dans sa jurisprudence qu'il y a une restriction au droit de propriété équivalant à une expropriation et, par conséquent, obligation d'indemniser lorsque l'usage actuel d'une chose ou un usage futur est interdit ou restreint d'une manière particulièrement grave, de telle sorte que le lésé se trouve privé d'une faculté essentielle dont il jouissait au nom de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut également constituer une expropriation matérielle lorsqu'elle frappe une seule personne ou quelques propriétaires de telle manière que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité (ATF 102 Ia 247 E. 4a).

Titre deuxième: Mesures d'aménagement

Le titre deuxième de la loi comprend les principales mesures que le mandat constitutionnel permet de prendre: la coordination des tâches dont l'accomplissement influe sur l'organisation du territoire ainsi qu'une répartition équilibrée du sol entre les diverses affectations. Le premier chapitre (art. 6 à 12) a pour objet les plans directeurs des cantons. Ces plans indiquent les moyens de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 8). Le chapitre 2 porte sur les mesures particulières de la Confédération (art. 13 et 14). Ses conceptions et plans sectoriels doivent concorder avec ceux des cantons (art. 13, 2^e al.; art. 6 à 12). Le chapitre 3 concerne les plans d'affectation et fixe les exigences minima pour le régime des affectations. Les plans d'affectation garantiront que l'on a équitablement tenu compte des divers besoins en procédant aux affectations. Ils devront donc concorder avec les plans directeurs (art. 2 et 9, 1^{er} al.).

Chapitre premier: Plans directeurs des cantons

Ce chapitre règle le contenu des plans directeurs, mais seulement dans la mesure où ils permettent de coordonner les activités des autorités compétentes qui ont un effet sur l'organisation du territoire (art. 8). Le Conseil fédéral n'examinera et

n'approuvera que ce contenu minimum (art. 11). La procédure de conciliation prévue à l'article 12 se limitera également à ces exigences minimales.

Il est loisible aux cantons d'étendre le contenu et les effets des plans directeurs. En tant que texte énonçant des principes généraux, la loi n'a pas à traiter de l'élargissement du champ d'application des plans directeurs des cantons. Puisqu'elle ne règle que leur contenu minimum, chaque canton est libre de se donner des moyens d'action correspondant à ses besoins et propres à lui permettre de résoudre ses problèmes.

L'établissement de plans directeurs – correspondant au contenu de la loi ou plus étendus en vertu du droit cantonal – requiert des données de base (art. 6) ainsi que la collaboration entre autorités assumant des tâches dont l'accomplissement influe sur l'organisation du territoire (art. 7). Les cantons les accomplissent parce que ce sont eux qui exécutent en premier lieu le mandat constitutionnel. La plupart de ces tâches relèvent en effet de la compétence des cantons, notamment ce qui concerne le régime des affectations (plans de zone), l'équipement, l'urbanisation et l'organisation.

Les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent les uns les autres. Les plans directeurs permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur. Ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire. Lorsqu'on établit les données de base, il y a lieu d'embrasser toutes les tâches envisageables, sans tenir compte du degré de développement atteint dans le secteur considéré. Les plans directeurs comprennent donc aussi bien des conceptions générales, des avant-projets et des projets que des constructions et des installations existantes. Il incombe en effet à l'aménagement du territoire de jeter judicieusement un pont entre le présent et le futur. *Les plans d'affectation* ont force obligatoire pour chacun et règlent l'utilisation du sol dans le cadre des tâches dont l'accomplissement influe sur l'organisation du territoire. Il existe plusieurs genres de plans d'affectation. La loi accorde la place la plus importante aux plans de zone, qui subdivisent un territoire – généralement celui de la commune – en diverses zones spécifiques.

Article 6

Pour dresser l'inventaire des activités influant sur l'organisation du territoire et les coordonner, il faut se faire une conception du développement harmonieux de l'ensemble du pays. A cette fin, il importe d'entreprendre les études nécessaires: quelles sont les parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture, au délaçement, se distinguent par la beauté de leurs paysages ou exercent une fonction écologique marquante (2^e al.)? Comment faut-il développer l'urbanisation, les transports et l'approvisionnement (3^e al.)? A partir de ces études et de l'importance politique et technique qu'on leur prête, il se dégage un schéma qui permet de déterminer le cours que doit suivre l'aménagement du territoire cantonal, comme le précise le 1^{er} alinéa. Les cantons sont libres de présenter le résultat de leurs études sous forme d'une conception directrice à l'échelon cantonal, d'un programme d'aménagement du territoire ou d'un plan directeur étendu (en vertu du droit cantonal). Dans chaque cas, c'est le résultat de ces

études qui permettra de déterminer si les exigences posées par le droit fédéral sont satisfaites en ce qui concerne le contenu minimum du plan directeur.

Les activités de la Confédération ou des cantons voisins, qui sont de nature à influencer sur l'organisation du territoire, peuvent aussi avoir des effets très importants sur l'organisation du territoire cantonal. Il en est de même des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régionaux qui ont été approuvés. C'est pourquoi il faudra en tenir compte (4^e al.). On est ainsi certain que les plans directeurs contiendront, au sens de l'article 8, toutes les données nécessaires à la coordination des tâches dont l'accomplissement influe sur l'organisation du territoire.

Article 7

La coordination repose sur la collaboration. Celle-ci doit intervenir le plus tôt possible. Une condition primordiale dont elle dépend, c'est l'information donnée en temps utile. L'obligation d'assurer une collaboration entre autorités exige que chaque canton renonce à tout ce qui pourrait compromettre la coordination avec les cantons voisins ou la Confédération (1^{er} al.).

En recueillant les données de base, on pourra déjà déceler les conflits latents et chercher à les résoudre autant que possible. Il sera loisible à l'une ou l'autre des parties au litige (2^e al.) de demander d'entamer la procédure de conciliation prévue à l'article 12 à n'importe quel moment, lors de l'élaboration des plans directeurs (art. 6 à 8).

Les problèmes de coordination qui se poseront avec les pays voisins pourront être, au besoin, réglés par des traités bilatéraux. Le 3^e alinéa a mentionné les possibilités de coopération existant entre les cantons limitrophes et les autorités des régions limitrophes des pays voisins, au sens des articles 9 et 10 de la constitution.

Article 8

Selon la lettre a, les plans directeurs comprennent les données indispensables à la coordination. Il peut s'agir d'indications plus ou moins précises de nature diverse. Si, par exemple, l'implantation de constructions dans une zone menace un biotope qui doit être conservé à tout prix, il faudra faire un choix entre ces deux affectations qui s'excluent. En revanche, s'il est question du tracé d'une liaison routière à établir dans un avenir lointain, il suffira, selon les circonstances, d'arrêter approximativement les grandes lignes de ce projet. *Les plans directeurs montrent ce qui peut être fait et ce qui ne doit pas l'être lors de l'accomplissement de tâches d'aménagement, afin que la coordination reste assurée* (cf. le commentaire de l'art. 9). Ils indiquent également les conflits qui ne peuvent être résolus en l'état, parce que certaines tâches n'ont pas encore été suffisamment précisées ou parce que le choix de certaines variantes n'est pas encore possible ou indispensable (cf. commentaire de l'art. 2).

La lettre b exige des données relatives à l'exécution des tâches. Il s'agira d'exposer autant que possible comment on envisage, dans le cadre des plans directeurs, d'accomplir les tâches d'aménagement compte tenu des contingences d'ordre chronologique, technique et financier. Ces données indispensables à toute

coordination garantiront que les plans seront toujours axés sur les possibilités de réalisation.

Les plans directeurs ne consistent pas seulement en une représentation cartographique des mesures d'aménagement. Des explications et des descriptifs peuvent suffire, notamment lorsqu'une localisation exacte n'est ou n'est pas encore possible, n'est pas nécessaire ou n'est pas souhaitable. Il est aisé de localiser avec exactitude ce qui existe déjà ou sera réalisé dans un proche avenir. Pour le reste, on peut se contenter d'une localisation sommaire ou y renoncer s'il s'agit d'un avant-projet ou même d'études à long terme. Dans des cas de ce genre, les plans directeurs ne doivent pas donner d'impression que les décisions d'exécution sont déjà prises. En effet, ces plans servent, en premier lieu, à assurer la coordination. *Ils doivent permettre de résoudre les conflits au cours d'une procédure «ouverte».* Il faut éviter qu'un régime d'affectation définitif, c'est-à-dire ayant force obligatoire, détermine prématurément le cours de l'aménagement.

Une très grande liberté est laissée aux cantons dans l'établissement de leurs plans directeurs. L'article 6 leur enjoint d'entreprendre de vastes études pour déterminer le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire. Ces études constituent avec celles de la Confédération (art. 13, 1^{er} al.) la base de la collaboration qui doit permettre de coordonner les activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire. Il n'est pas possible de prescrire en détail, pour l'ensemble de la Suisse, les données de base qui devront être intégrées dans les plans directeurs, lesquels auront force obligatoire après avoir été approuvés par le Conseil fédéral. C'est pourquoi la loi se borne à établir le principe selon lequel ces plans contiendront ce qui est nécessaire à la coordination. Il importera, en l'occurrence, de tenir compte de l'état d'avancement de l'aménagement du territoire dans le cantons, ainsi que du régime des attributions et de la procédure applicable. Les différences entre plans directeurs cantonaux seront admises tant qu'elles ne compromettent pas la collaboration entre la Confédération et les cantons ni celle entre les cantons eux-mêmes (art. 11, 1^{er} al.). Les données de base au sens de l'article 6 devront être portées à la connaissance du Conseil fédéral; elles faciliteront son appréciation. Plus les études relatives à l'aménagement du territoire seront avancées dans les cantons, plus le degré de similitude entre les plans directeurs devrait être élevé.

Article 9

Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités. Ainsi seulement, ils pourront remplir leur fonction, savoir servir de base à la coordination.

L'effet de *force obligatoire* exige que tous les intéressés s'en tiennent au résultat de leur collaboration (art. 7). Pour s'en écarter il y a lieu de demander la modification du ou des plans directeurs. Une adaptation ne sera décidée que lorsque des raisons impérieuses la justifient (art. 9, 2^e al.). En effet, les plans directeurs prévoient une marge de manœuvre largement suffisante pour permettre de faire face à des évolutions incertaines (cf. commentaire des articles 8 et 2); une modification mineure des conditions ne saurait exiger leur adaptation.

Les *autorités* mentionnées au 1^{er} alinéa sont les organes de la Confédération, des cantons et des communes qui exercent des activités ayant des effets sur

l'organisation du territoire. Il peut également s'agir d'autres organismes chargés de tâches semblables, par exemple des associations de communes. En vertu du 2^e alinéa, ces autorités sont autorisées à demander une modification des plans. Lorsqu'elles ne tombent pas d'accord, il leur est alors loisible de demander l'application de la procédure prévue à l'article 12.

La force obligatoire selon le 1^{er} alinéa ne concerne que le contenu minimum des plans directeurs, tel que le droit fédéral le définit à l'article 8. Ce contenu constitue, après approbation du Conseil fédéral, la base indispensable à la coordination des activités qui influent sur l'organisation du territoire. Les cantons peuvent conférer un autre effet juridique à la part du contenu qui excède le minimum prescrit en lui attribuant, par exemple, valeur directrice.

La force obligatoire liant les autorités a diverses conséquences. En effet, les plans d'affectation doivent être conformes aux plans directeurs. D'autre part, la Confédération doit harmoniser ses conceptions et ses plans sectoriels (art. 13) avec le contenu minimum des plans directeurs (art. 8) et adapter en conséquence les subventions qu'elle octroie en faveur de mesures ayant un effet sur l'organisation du territoire (art. 29). La réserve figurant à l'article 25, 1^{er} alinéa, a une portée limitée parce que même les autorités compétentes en vertu de cet article sont tenues de respecter le contenu minimum des plans directeurs.

Article 10

Qui établit les plans directeurs et selon quelle procédure? Les cantons en décident eux-mêmes (1^{er} al.). Le 2^e alinéa exige, cependant, qu'ils règlent la manière dont les communes et les autres organismes assumant des tâches dont l'accomplissement influe sur l'organisation du territoire peuvent être appelés à collaborer. Les cantons régleront, en outre, comme l'article 4 le prescrit, les questions relatives à l'information et à la participation de la population.

Les plans directeurs fixent aussi les conditions générales s'appliquant aux plans d'affectation. A cet égard, ils ont une importance non seulement pour les communes, mais aussi pour les particuliers. Ceux-ci participent à l'établissement des plans en exerçant leurs droits politiques sur le plan cantonal et communal. Ils ont également d'autres possibilités de faire connaître leur avis, notamment par l'intermédiaire des associations professionnelles et d'autres organisations. Quant à leurs intérêts de propriétaires fonciers, ils peuvent, au besoin, les défendre en usant des voies de droit lorsqu'ils estiment qu'ils sont lésés par les plans d'affectation (cf. art. 34 et 35).

Article 11

Les plans directeurs, plus précisément leur contenu minimum défini à l'article 8, doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Le Conseil fédéral se borne à déterminer s'ils tiennent compte de manière adéquate des tâches de la Confédération et des cantons voisins dont l'accomplissement influe sur l'organisation du territoire (1^{er} al.). Afin qu'il puisse juger en connaissance de cause, le Conseil fédéral prendra connaissance des données de base. Il va de soi que les plans directeurs doivent être conformes au droit; ils ne pourront en particulier violer

le droit fédéral. En vertu de la constitution, celui-ci prime le droit cantonal sans qu'il soit nécessaire de le rappeler dans la loi.

Ce n'est qu'une fois approuvés par le Conseil fédéral que les plans directeurs ont force obligatoire pour la Confédération et pour les cantons voisins (2^e al.).

Article 12

La procédure de conciliation doit permettre de résoudre les conflits lorsque les intéressés se sont efforcés en vain de trouver une entente. Le Conseil fédéral ordonne l'ouverture de cette procédure après avoir entendu les parties (1^{er} al.).

Le 2^e alinéa autorise le Conseil fédéral à prendre des mesures conservatoires, afin d'éviter que les conflits ne puissent être réglés en raison d'actes créant des précédents. Lorsque les pourparlers n'aboutissent pas, le Conseil fédéral statue (3^e al.), au plus tard cinq ans après l'ouverture de la procédure. En fixant ce délai, on a tenu compte du fait qu'il faudra commencer par rechercher une solution négociée, ce qui prendra du temps. En outre, il faut souvent procéder à de longues études pour trouver une solution vraiment satisfaisante. Mais le Conseil fédéral pourra trancher plus tôt lorsque toute entente apparaît impossible et qu'il dispose des éléments lui permettant de prendre une décision.

Chapitre 2: Mesures particulières à la Confédération

Article 13

La constitution exige que la Confédération tienne compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire (art. 22^{quater}, 3^e al.). Lorsqu'elle assume des tâches dont l'accomplissement influe sur l'organisation du territoire, la Confédération doit donc veiller à ce que la collaboration avec les cantons soit assurée (art. 22^{quater}, 3^e al., cst.). *Cette exigence suppose – par analogie avec les plans directeurs des cantons – l'existence de données qui puissent renseigner sur les interdépendances en matière d'aménagement.* La Confédération établit donc des plans sectoriels dans les domaines où elle est compétente tant en matière d'études que pour l'exécution. Il s'agit notamment des routes nationales ainsi que des constructions et installations servant à la défense nationale. Dans d'autres domaines où Confédération et cantons se partagent les attributions de diverse manière, elle peut, lorsque l'exige la coordination des activités influant sur l'organisation du territoire, élaborer des conceptions (par exemple la conception globale des transports, celle de l'énergie, celle du tourisme ainsi que celle d'une politique en matière d'économie sylvicole). Ces conceptions et ces plans sectoriels doivent concorder entre eux. En effet, à l'échelon de la Confédération, il est indispensable d'avoir une vue d'ensemble. A défaut d'une conception commune de l'organisation future du territoire sur le plan de l'utilisation du sol et de l'occupation du territoire, ainsi que faute d'objectifs fixés par des plans sectoriels (cf. art. 2, 1^{er} al., et 6, 1^{er} al.), il ne serait guère possible de faire concorder les divers plans d'aménagement.

La collaboration entre la Confédération et les cantons doit être organisée de telle façon que les plans directeurs au sens de l'article 8 puissent être établis ou modifiés en temps utile. *C'est pourquoi la Confédération donnera connaissance*

assez tôt aux cantons de ses conceptions et plans sectoriels ainsi que de ses projets de construction. (2^e al.). Du reste, elle sera elle-même tenue de respecter les plans directeurs dès qu'ils auront été approuvés par le Conseil fédéral (art. 11, 2^e al.). A l'instar des cantons, elle pourra demander la modification des plans directeurs ainsi que l'ouverture de la procédure de conciliation prévue à l'article 12. Afin d'accomplir ces tâches avec efficacité, elle disposera d'un office fédéral de l'aménagement du territoire (art. 32).

Article 14

Le rapport périodique sur la situation en matière d'aménagement du territoire, qui sera établi tous les quatre à six ans, présentera un bilan de l'aménagement du territoire en Suisse. Il traitera des tâches fédérales et cantonales; c'est pourquoi la Confédération prendra l'avis des cantons (1^{er} al.). Le rapport ne se bornera pas à un compte-rendu, mais il abordera les questions concernant l'avenir de la collaboration entre la Confédération et les cantons (2^e al.). Il devra, en donnant un aperçu périodique sur l'état de l'utilisation du sol en Suisse, mettre en évidence les problèmes qui se posent dans les divers domaines de l'aménagement et les diverses régions du pays, ainsi que les tendances du développement; il comparera ces données à la conception que l'on a du développement souhaitable du pays. *Ainsi ce rapport périodique constituera un élément essentiel d'une information réciproque sur les efforts que Confédération et cantons entreprennent pour atteindre des buts communs en cette matière.*

Chapitre 3: Plans d'affectation

Section 1: But et contenu

Les plans d'affectation règlent l'utilisation du sol (art. 15, 1^{er} al., et 22, 1^{er} al.). Les normes touchant l'utilisation du sol relèvent de plusieurs domaines du droit fédéral et cantonal. L'aménagement du territoire au sens de l'article 22^{quater} de la constitution ne vise, pour l'essentiel, que l'admissibilité d'utilisations déterminées. La loi se limite également à régler cette question, définissant les principaux genres d'affectation et leurs effets. Elle contient, en outre, des dispositions sur la compétence et la procédure. En revanche, elle ne fournit aucune base légale quant aux obligations découlant des affectations.

Les plans d'affectation doivent concorder avec les plans directeurs pour que la coordination soit assurée (art. 2 et 9, 1^{er} al.). A cette fin, les cantons veilleront à ce que les plans d'affectation soient établis au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi (art. 36 et 37).

Article 15

Le 1^{er} alinéa désigne le but général des plans d'affectation. *Le 2^e alinéa précise que la loi se borne à définir les principaux genres de zones d'affectation, c'est-à-dire les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones protégées.* Il y a encore, selon le droit cantonal en vigueur, d'autres genres de plans d'affectation, notamment dans le domaine de l'équipement, de l'urbanisation et de l'aménagement des sites. Le droit fédéral connaît, lui aussi, des plans dont les effets sont identiques ou semblables aux plans de zone (projets définitifs pour la construction des routes nationales). La loi ne s'occupe pas de ces genres de plans d'affectation.

La loi mentionne les critères essentiels, c'est-à-dire la division du territoire en zones à bâtir, zones agricoles et zones protégées. Le droit cantonal peut subdiviser ces genres d'affectation, notamment les zones à bâtir en zones d'habitation, zones centrales, zones industrielles ou zones artisanales. Il peut aussi prévoir d'autres affectations. En outre, il est loisible au législateur cantonal de faire concorder deux affectations, par exemple lorsqu'il déclare zone protégée le centre d'une localité ou encore la rive d'un lac utilisée par l'agriculture. Mais il y a d'autres affectations qui ne peuvent coexister; elles s'excluent donc, comme la zone agricole et la zone à bâtir.

Selon la loi, les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones protégées – y compris la forêt – déterminent dans ses grands traits l'utilisation du sol. Leur délimitation établit la séparation entre terrains à bâtir et territoire non bâti. D'autres zones d'affectation (art. 19) peuvent préciser ou compléter ce régime général. En revanche, elles ne sauraient s'y substituer, ni contribuer à l'affaiblir.

Quelle affectation doit-elle être considérée comme admissible dans chaque cas particulier? On ne peut l'établir directement en appliquant les critères de la loi. En effet, il est indispensable de décider de la délimitation des zones dans chaque cas, c'est-à-dire de choisir l'utilisation la plus judicieuse, compte tenu des circonstances et des possibilités. *La procédure relative à la délimitation des zones (art. 25) sera donc réglée par le droit cantonal.* Celui-ci doit, cependant, prévoir des voies de droit conformes aux principes établis dans la présente loi (art. 34 et 35).

Article 16

Pour délimiter une zone à bâtir dans un territoire, il importe avant tout de savoir si les terrains en question se prêtent à la construction. Les autorités déterminent donc si tel est bien le cas et si les propriétaires fonciers y consentent. Les critères de convenance sont, par exemple, la situation du terrain (exposition, communications, etc.), ainsi que l'état de son équipement.

Les terrains déjà largement bâtis seront généralement inclus dans les zones à bâtir. En effet, il y a lieu de construire sur les parcelles encore vierges du périmètre et de remplacer certains bâtiments en mauvais état ou insuffisants. En revanche, il importe d'empêcher qu'on insère des constructions supplémentaires dans des zones entièrement bâties. En le faisant, on favoriserait l'implantation désordonnée de bâtiments et l'on rendrait plus difficile l'équipement.

D'autre part, lorsqu'il n'est pas possible de protéger une zone partiellement bâtie contre les forces naturelles, il faut également l'exclure de la zone à bâtir. La garantie des droits acquis selon l'article 24 de la nouvelle loi et le droit cantonal s'appliquent aux constructions et installations existantes, situées en dehors des zones à bâtir (let. a):

Le laps de temps fixé sous lettre b doit être observé lorsqu'il s'agit de nouveaux terrains à équiper pour la construction en sus de ceux qui sont déjà largement bâtis. Il doit en quelque sorte permettre d'estimer, compte tenu du développement prévisible, les besoins durant les quinze prochaines années.

Le cadre ainsi fixé permettra d'éviter que l'on délimite de trop vastes zones à bâtir. En effet, celles-ci sont souvent la cause d'une dispersion des constructions

et d'un développement désordonné des agglomérations, qui entraînent des investissements peu rationnels de capitaux tant publics que privés. Des raisons d'ordre juridique parlent également en faveur d'une certaine retenue dans la délimitation des zones à bâtir. En effet, il ne faudrait pas qu'à cause d'une prévision irréaliste du développement, on soit ultérieurement contraint de prendre des mesures pour corriger les erreurs commises, ce qui poserait des problèmes délicats sur le plan politique et juridique. En revanche, il ne faut pas non plus délimiter de façon trop étroite les zones à bâtir, car l'offre de terrains doit être suffisante pour que le marché soit normalement approvisionné.

De telles limites dans le temps sont d'ailleurs déjà prévues par d'autres lois fédérales (encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements, protection des eaux). Elles le sont également dans toute une série de lois cantonales sur les constructions et l'aménagement, et ont donné satisfaction. L'expérience a montré qu'au-delà de ce laps de temps, il n'est guère possible de faire des prévisions sérieuses.

Il est enfin nécessaire d'aménager les zones à bâtir dans un laps de temps bien défini parce qu'il est indispensable de coordonner l'équipement des terrains et l'organisation des services publics; cela permet aussi de faire concorder les plans d'investissements à long terme des collectivités publiques.

La présente loi n'aura pas pour effet direct de modifier les zones à bâtir manifestement trop étendues (art. 37). En effet, pour corriger leur délimitation, il faudra modifier le plan de zone, en veillant à respecter les exigences de la protection juridique (art. 34 et 35). Dans ces cas, on tiendra compte de certains éléments, tels la convenance des terrains, l'état de leur équipement ainsi que d'autres principes généraux du droit administratif, la bonne foi par exemple; celle-ci implique notamment que les sujets de droit ne sauraient avoir un comportement contradictoire. D'autre part, il est possible de renoncer à réduire la superficie de zones à bâtir trop vastes, par exemple en instituant à la place un régime d'équipement des terrains par étapes ou, encore, en prévoyant des zones de réserve (art. 19). La loi laisse aux cantons le choix des moyens.

Article 17

Lors de la délimitation des zones, il incombe aux cantons de veiller à ce que les terrains se prêtant à l'exploitation agricole et ceux qui doivent être utilisés à cette fin dans l'intérêt général fassent, en principe, partie de la zone agricole. Ces terrains ne pourront donc pas recevoir une autre destination sans raison majeure.

Il s'agit, en premier lieu, de protéger les territoires qui se prêtent à une exploitation agricole rationnelle (1^{er} al., let. a). Les critères de convenance sont surtout le climat, la qualité du sol, une configuration des terrains se prêtant à une exploitation mécanisée.

Les terrains mentionnés sous lettre b du 1^{er} alinéa ne sont généralement utilisables par l'agriculture que dans des conditions de production beaucoup moins favorables. Leur utilisation agricole doit cependant être poursuivie parce que le maintien de leur affectation contribue notamment à assurer une certaine autarcie alimentaire, une stabilisation démographique dans les régions ayant tendance à se dépeupler et l'entretien de zones et de paysages de délassément.

La loi laisse au droit cantonal le soin de déterminer quelles autres affectations doivent être assimilées à l'exploitation agricole. On pense surtout à l'exploitation horticole. Le droit cantonal fixera en outre les limites dans lesquelles il autorisera l'implantation dans la zone agricole de constructions et d'installations destinées à l'entreposage, à la transformation de produits agricoles, à l'approvisionnement des exploitations, de même qu'à des exploitations d'élevage et d'engraissement.

L'exploitation agricole n'exclut pas toujours d'autres affectations de la même zone. Le plus souvent, le régime agricole d'une zone n'est pas ou n'est que très peu affecté par son caractère de zone protégée. *Cependant, les inconvénients sont déjà plus fréquents et plus importants lorsque des zones agricoles sont utilisées simultanément et dans une large mesure comme zones de délaissement. L'indemnisation des dommages qui en résultent doit alors se fonder sur le principe de la causalité.* Selon le mandat constitutionnel, ce sont les cantons qui assument en premier lieu l'aménagement du territoire; il leur incombera donc de prendre les mesures propres à faire respecter ce principe. Des mesures préventives s'y ajouteront (aménagement de chemins pédestres, de places de repos et de jeux). Compte tenu des divers intérêts en présence, le droit cantonal établira la réglementation nécessaire et répartira les tâches.

Pour permettre une exploitation rationnelle et pour éviter des conflits avec d'autres utilisations, il importera de délimiter des surfaces cohérentes d'une certaine étendue. Cela ne signifie pourtant pas que de plus petites surfaces situées entre les zones à bâtir ou même en leur sein ne puissent être désignées comme zones agricoles lorsque, par exemple, cette affectation apparaît judiciaire en raison de la nature de ces terrains ou de l'opportunité de maintenir des surfaces vertes, et que l'utilisation agricole est assurée (2^e al.).

Article 18

Cette disposition oblige les cantons à protéger les objets mentionnés au 1^{er} alinéa sous lettres a à d, puisqu'ils devront délimiter des zones protégées ou prendre d'autres mesures adéquates (décisions particulières, prescriptions générales). L'article 18 vise des buts semblables à ceux de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire.

Il arrivera souvent que des mesures à prendre en vertu de cette disposition, complètent d'autres dispositions touchant les affectations. En effet, soit les zones protégées se recouperont avec d'autres zones, soit il faudra édicter des prescriptions complémentaires s'appliquant à certains terrains dont l'affectation aura déjà été fixée. Parfois, cependant, certaines zones protégées pourront exclure toute autre destination; ce sera par exemple le cas des biotopes des animaux et des plantes dignes de protection.

En délimitant les zones protégées ou en prenant d'autres mesures, on pourra prévoir l'interdiction de toute construction ou de certaines catégories seulement. Il sera également possible de prescrire des modalités de construction en relation avec les objets à protéger. La création de ces zones et ces mesures viseront aussi à conserver certains sites naturels ou bâtis. Les mesures de protection ne devront pas présenter trop d'inconvénients pour le propriétaire foncier. Elle pourront

aussi présenter des avantages, puisque la beauté et, par conséquent, l'attrait d'une localité ou d'une contrée peuvent s'en trouver confirmés et accrus. *Comment la protection sera-t-elle organisée? Le droit cantonal réglera ces questions; dans certains cas particuliers, la législation fédérale s'en charge (notamment la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage).*

La nouvelle loi ne s'applique pas aux zones de captage d'eaux souterraines ni aux zones de protection des nappes phréatiques. Il incombe à la législation sur la protection des eaux de régler cette matière.

Article 19

Puisque la présente loi se borne à définir les principales zones d'affectation, les cantons doivent pouvoir en prévoir d'autres. Il pourra s'agir de zones qui constitueront les subdivisions d'une affectation prévue par la loi. Dans les régions de montagne, on pourra, par exemple, délimiter des hameaux ou des zones cohérentes de mayens à titre de zones à bâtir spéciales, dans les limites desquelles il sera permis de transformer les bâtiments qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles, cela de manière générale et non seulement en vertu de l'article 24. La zone de délaissement est souvent citée à titre d'exemple d'un nouveau genre de zone. Généralement, cette affectation en recoupe une autre. La pratique suivie en la matière par les cantons permet de distinguer divers types de zones de délaissement: zones de cure, de repos, de ski, zones de dégagement, zones dangereuses (force naturelles). Les besoins diffèrent d'un canton à l'autre. Toutes les zones doivent et devront être conformes aux principes établis par la présente loi, notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir et de ceux qui ne le sont pas (cf. commentaire de l'art. 15).

Les données de base concernant les plans directeurs (art. 6) fourniront aux cantons les indications dont ils auront besoin pour fixer un régime des affectations tenant compte des particularités à respecter. Lorsqu'on aménagera des régions où les forces naturelles présentent des dangers (art. 6, 2^e al., let. c), il sera indispensable de délimiter les zones en conséquence.

Le 2^e alinéa autorise les cantons à régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée. Ils peuvent notamment y délimiter des zones de réserve ou de développement (futurs zones à bâtir). *Ils fixent également les affectations qui y sont autorisées jusqu'à ce que le régime définitif de ces zones soit connu.*

La forêt recouvre environ un quart de la superficie du territoire national. L'aire et l'exploitation forestières sont définies et réglées par la législation sur la police des forêts; c'est pourquoi le 3^e alinéa y renvoie et tient lieu en l'occurrence de définition légale. Ainsi, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire emprunte à la législation existante la notion de forêt, notion qui implique aussi l'obligation de la protéger.

Article 20

Un équipement suffisant des terrains en voies d'accès et conduites d'alimentation en eau et en énergie constitue une condition qui doit être remplie pour que des bâtiments ou des installations puissent y être construits (art. 23, 2^e al., let. b).

L'équipement correspondra aux utilisations prévues. Par équipement, on entend aussi bien l'équipement général d'un périmètre que les raccordements assurant la desserte des parcelles. Une zone industrielle, par exemple, exige un autre équipement qu'une zone d'habitation. De même, il y a lieu de prévoir en matière d'équipement des conditions spéciales pour les constructions agricoles dans une zone agricole ou pour des bâtiments ou installations agricoles qui, en raison de leur destination, sont situés en dehors de la zone à bâtir. *L'équipement est un élément important du régime des affectations. Les plans d'équipement doivent concorder avec ceux d'affectation.* C'est pourquoi le droit cantonal règlera aussi les attributions et la procédure en la matière (art. 25).

Le 2^e alinéa prescrit que les collectivités intéressées équiperont les zones à bâtir en temps utile, c'est-à-dire qu'elles encourageront l'exécution de ces travaux et s'en occuperont activement. Les zones à bâtir seront donc équipées à temps et de manière adéquate. En vertu de la nouvelle loi, le droit cantonal est tenu de régler la participation financière obligatoire des propriétaires fonciers. Mais il aura toute latitude pour fixer les montants et les échéances.

Selon le 3^e alinéa, le droit cantonal peut prescrire que les propriétaires équiperont eux-mêmes leur terrain. Mais, en pareil cas, l'équipement sera conforme aux plans établis par les collectivités (plans de zone et plans d'équipement). Même si la loi ne le mentionne pas expressément, les cantons pourront exiger que les plans d'équipement assurent aussi l'organisation de services publics (jardins d'enfants, écoles).

Sont réservées les dispositions de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, qui prescrivent l'équipement nécessaire et règlent la participation des propriétaires fonciers dans les zones d'habitation.

Article 21

Le remembrement permettra d'obtenir une affectation conforme aux plans établis à cet effet. Il peut être nécessaire soit pour l'établissement des plans d'affectation, soit pour leur exécution. Lors de la délimitation des zones, il contribuera à mieux démêler les intérêts respectifs et facilitera ainsi une nouvelle délimitation des parcelles et une meilleure utilisation. Le remembrement ne peut être ordonné que lors de la réalisation de plans d'affectation, mais non pour l'élaboration des plans directeurs. La compétence et la procédure en la matière sont réglées par le droit cantonal (art. 25). Le remembrement implique également une coordination entre les remaniements parcellaires agricoles et le remembrement des terrains à bâtir. Le principe de la compensation foncière s'applique en règle générale aux remembrements.

Section 2: Effets

Article 22

A la différence des plans directeurs, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. Ils contiennent les règles concernant l'utilisation du sol. Celles-ci découlent des principes établis par la loi, des dispositions des lois cantonales sur les constructions et l'aménagement, ainsi que des prescriptions communales édictées en application de la législation cantonale (1^{er} al.).

Dans l'intérêt de la sécurité du droit, il faut empêcher que les plans d'affectation, puissent être modifiés à tout moment et pour n'importe quelle raison. Lorsque les conditions se sont modifiées depuis le moment où ils ont été adoptés, il importera de les revoir et, au besoin, de les modifier (2^e al.). Le droit cantonal règle les attributions et la procédure en la matière; il peut déterminer qui est habilité à demander le réexamen de ces plans (art. 25).

Article 23

Il est indispensable d'être en possession d'une autorisation de l'autorité compétente pour avoir le droit d'exécuter ou de modifier tout bâtiment ou installation. La compétence et la procédure sont, en vertu de l'article 25, réglées par le droit cantonal. Celui-ci peut préciser la notion de bâtiment ou celle d'installation et prévoir notamment des exceptions pour des bâtiments de petites dimensions et d'importance mineure ou pour des installations annexes (1^{er} al.).

La loi doit se limiter à prescrire les exigences essentielles en matière d'aménagement du territoire; *d'autres conditions qui relèvent de la police des constructions, sont fixées par le droit cantonal ou par le droit fédéral réglant d'autres matières.* Il faut, cependant, régler séparément la procédure selon laquelle les décisions sont prises. Par souci d'efficacité, les cantons prévoient, puisqu'ils sont compétents pour le faire, une autorisation faisant état de toutes les exigences auxquelles la construction ou l'installation doit satisfaire. Cependant, le 2^e alinéa, lettre a, établit le principe selon lequel bâtiments et installations doivent être conformes au but visé par l'affectation de la zone. Il appartiendra donc au droit cantonal de préciser ce principe. Celui-ci établira donc des critères – peut-être non exhaustifs – pour déterminer notamment les bâtiments et installations qui seront réputés agricoles (cf. commentaire de l'art. 17). Pour prendre un autre exemple, il précisera les bâtiments et installations qui ne sont admis que dans une zone industrielle ou artisanale. L'article 20 règle, quant à lui, ce qu'il faut entendre par équipement au sens de la lettre b.

Le droit cantonal régira également les exceptions (notamment dans des cas comportant des rigueurs) qu'il entend prévoir. L'article 24 de la nouvelle loi est réservé; c'est également le cas des dispositions d'autres lois fédérales (p. ex. loi sur la protection des eaux).

Article 24

Cette disposition règle les dérogations au principe établi par l'article 23, 2^e alinéa, lettre a, mais son champ d'application est limité aux bâtiments et installations situés en dehors des zones à bâtir. Les bâtiments et installations neufs qui ne correspondent pas au but visé par l'affectation de la zone ne peuvent être autorisés qu'à la condition que leur destination exige qu'ils soient implantés en dehors de la zone à bâtir, que l'implantation soit liée à un endroit déterminé ou que le but particulier de ces bâtiments ou installations empêche qu'ils soient implantés dans les zones à bâtir. Il en est de même lorsqu'il s'agit de bâtiments ou d'installations existants dont la destination est complètement modifiée. En effet, changer la destination d'un bâtiment ou d'une installation existant équivaut, quant aux effets sur l'environnement, à en édifier un nouveau. En établissant cette règle, la loi reprend la réglementation de l'article 20 de la loi

fédérale sur la protection des eaux et de ses dispositions d'application. Enfin selon la loi (1^{er} al.), aucun intérêt prépondérant ne doit être lésé.

Il appartiendra au droit cantonal de fixer les conditions requises pour le changement de destination ou pour la reconstruction de bâtiments existants. *En effet, on tient compte ainsi de la grande diversité des conditions selon les cantons.* Le droit cantonal définira donc ce qu'il faut entendre par transformation partielle en précisant les possibilités de transformer partiellement, d'étendre ou d'agrandir des bâtiments ou des installations ou de modifier partiellement leur destination. Le 2^e alinéa établit les principes à respecter dans la délivrance des autorisations. Celles-ci doivent, en effet, satisfaire aux exigences majeures de l'aménagement du territoire, telles qu'assurer l'exploitation agricole du sol (notamment dans les zones incultes ou en friche) ou maintenir des lieux habités toute l'année dans les régions qui se dépeuplent. En outre, la reconstruction ne sera admise qu'au même endroit, dans les mêmes dimensions et pour la même destination.

L'article 24 ne traite que des dérogations aux règles de l'article 23, 2^e alinéa, lettre a. En effet, il n'est pas possible de déroger à la condition *sine qua non* d'un *équipement conforme à l'affectation* (art. 23, 2^e al., let. b). Enfin, il y a lieu de relever que les collectivités ne sont tenues d'équiper que les zones à bâtir (art. 20, 2^e al.).

Section 3. Compétence et procédure

Article 25

Les cantons règlent les attributions et la procédure en matière de plans d'affectation. Les mêmes tâches leur incombent lorsqu'il s'agit de régler les effets de ces plans, c'est-à-dire l'octroi des autorisations de construire (1^{er} al.).

Aujourd'hui déjà, les cantons exigent l'approbation des plans d'affectation par une autorité cantonale, les exigences posées différant à vrai dire d'un canton à l'autre. Il n'est donc pas nécessaire d'adopter une disposition spéciale à cet effet. Puisque les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités, il est évident que les autorités cantonales devront examiner s'ils concordent avec les plans d'affectation (art. 2, 9, 1^{er} al.).

Lorsqu'ils régleront les attributions, les cantons veilleront à ce que les dérogations à accorder en vertu de l'article 24 le soient par une autorité cantonale ou du moins avec son approbation (2^e al.).

Les attributions de la Confédération sont réservées lorsqu'une loi fédérale prévoit une procédure particulière ou admet une exception, par exemple la loi sur les chemins de fer ou la loi fédérale sur l'organisation militaire (3^e al.). *La compétence qui leur est conférée ne délie pas les autorités fédérales de leur obligation de respecter les principes établis dans la loi*, notamment de s'en tenir aux plans directeurs approuvés par le Conseil fédéral. En effet, ceux-ci ont force obligatoire pour toutes les autorités (art. 9, 1^{er} al., 11, 2^e al.). Dans d'autres procédures de droit fédéral concernant des autorisations (les concessions, par ex.), la Confédération devra tenir compte, en règle générale, des exigences de l'aménagement du territoire (art. 22^{quater}, 3^e al., cst.), sans que cette obligation

soit absolument impérative. Les effets des plans d'affectation portent, en premier lieu, sur les procédures cantonales en matière d'autorisation (art. 23).

Article 26

La délimitation de zones réservées est une mesure conservatoire, prise aux fins d'établir des plans d'affectation ou de les modifier. A l'intérieur de ces zones, il est interdit de prendre toute disposition propre à entraver l'établissement des plans d'affectation. Les mesures à prendre au sein des zones réservées doivent respecter le principe de la proportionnalité; elles ne pourront interdire les aménagements et les constructions que s'ils compromettent le cours normal de l'élaboration des plans d'affectation.

Titre troisième: Aide fédérale

En vertu de l'article 22^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution, la Confédération soutient les efforts des cantons en matière d'aménagement du territoire. La loi prévoit donc l'octroi de subventions fédérales pour l'établissement des plans directeurs et une participation au versement d'indemnités consécutives à la mise sous protection de zones présentant une grande importance. En outre, la Confédération encourage la formation et le perfectionnement professionnel en matière d'aménagement du territoire par le versement de subventions et d'autres mesures adéquates.

Article 27

Le 1^{er} alinéa oblige la Confédération à allouer des subventions pour l'élaboration des plans directeurs. En effet, ces plans constituent une base importante sur laquelle elle peut se fonder pour accomplir ses propres tâches en matière d'aménagement du territoire. Un taux de subvention maximum de 30 pour cent est donc justifié. Le législateur est parti du principe que la répartition des coûts doit correspondre à celle des tâches. C'est pourquoi il a renoncé à prévoir le subventionnement des plans d'affectation. La capacité financière des cantons déterminera le taux de subvention. Les détails seront réglés dans l'ordonnance d'exécution qu'édicterà le Conseil fédéral.

Les moyens financiers dont la Confédération devra disposer à cet effet lui seront fournis par des crédits de programme. Il s'agira de crédits d'engagement pluriannuels qui seront ouverts en vertu d'arrêtés fédéraux simples (2^e al.).

Article 28

La Confédération peut contribuer au paiement des indemnités que doivent accorder les cantons et les communes lorsque les mesures de protection présentent une importance particulière. Il s'agit surtout de mesures visant à protéger des objets dont l'existence serait menacée en l'absence d'une aide de la Confédération.

Article 29

Il s'agit en l'occurrence de subventions que la Confédération alloue en vertu d'autres dispositions de droit fédéral en faveur de mesures cantonales qui ont

des effets sur l'organisation du territoire. *Cette réserve se limite aux mesures qui exercent une influence notable sur le cours de l'urbanisation et des autres affectations dans une région.* En effet, si l'on veut parvenir à assurer une coordination efficace au sens du mandat constitutionnel, il est indispensable de coordonner avec les plans directeurs les mesures que doit soutenir la Confédération.

Article 30

Les décisions à prendre en matière d'aménagement du territoire sont surtout de nature politique. Mais les personnes appelées à conseiller les autorités qui décident doivent être, en général, des spécialistes de l'aménagement du territoire possédant des connaissances et une expérience professionnelle. La formation de ces spécialistes est assurée par les hautes écoles existantes.

En revanche, il est indispensable de promouvoir aussi la formation et le perfectionnement des personnes qui, dans l'exercice de leur profession, auront à traiter des questions touchant l'aménagement du territoire. Les membres des autorités et leurs collaborateurs doivent également pouvoir profiter de ces possibilités de formation et de perfectionnement.

Comme jusqu'ici, la Confédération ne se chargera pas elle-même de cette formation. Les établissements d'enseignement, les instituts, les associations privées, les groupes chargés de l'aménagement régional, etc., organiseront les cours de base et de perfectionnement. La Confédération allouera des subventions ou apportera une assistance technique. Ses dépenses n'excéderont pas le montant inscrit au budget annuel.

Titre quatrième: Organisation

En désignant un office de l'aménagement du territoire dans chaque canton, un office fédéral et une commission fédérale de l'aménagement du territoire, on satisfait, sur le plan de l'organisation, aux exigences posées par le mandat constitutionnel.

Article 31

Les cantons définiront le champ d'activité de leur office dans les limites de leur organisation administrative. La loi ne leur prescrit pas de créer un office particulier. Mais il leur est loisible de charger aussi des personnes n'appartenant pas à l'administration de tâches en relation avec l'aménagement du territoire.

Article 32

L'Office fédéral de l'aménagement du territoire sera le service spécialisé de la Confédération. L'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire a créé le service du Délégué à l'aménagement du territoire. La loi le transforme en un office fédéral ordinaire. Cet office assumera les tâches incombant à la Confédération en vertu de la loi. Au nombre de celles-ci, il faut notamment compter les tâches de coordination et de soutien. Cet office exercera son activité en étroite collaboration avec les cantons et leurs offices d'aménagement. L'ordonnance d'exécution règlera de manière détaillée les attributions de l'office fédéral.

Article 33

La Commission pour l'aménagement du territoire est l'organe consultatif de la Confédération, qui est à la disposition du Conseil fédéral pour l'assister dans le domaine de l'aménagement du territoire. La commission peut être appelée à intervenir dans la procédure de conciliation prévue à l'article 12, 1^{er} alinéa. Elle ne comprendra pas plus de quinze membres; les diverses régions du pays y seront équitablement représentées. Ses membres seront désignés par le Conseil fédéral (art. 102, ch. 6, cst.). Celui-ci peut préciser les tâches de la commission dans l'ordonnance d'exécution.

Titre cinquième: Protection juridique

La nouvelle loi tend à modifier le moins possible le régime actuel des voies de droit, tant fédérales que cantonales.

Article 34

Cette disposition règle les exigences minima en matière de protection juridique dans les cantons.

Dans l'intérêt de cette protection, le 1^{er} alinéa prescrit que les plans d'affectation seront mis à l'enquête publique. Selon le 2^e alinéa, le droit cantonal doit au moins prévoir une voie de recours contre les décisions prises en vertu de la loi et contre les plans d'affectation. *Il peut s'agir aussi bien d'oppositions que de recours.* Les cantons fixeront librement le délai et l'autorité de recours.

Le 3^e alinéa prescrit que le droit de faire opposition ou de recourir doit être garanti dans la même mesure que pour les recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral; ainsi une légitimation suffisamment étendue est assurée. La réglementation cantonale doit en outre garantir le libre examen de l'opposition ou du recours par une autorité au moins.

Article 35

Cette disposition se borne à préciser le régime existant ou le complète au besoin. Selon le 1^{er} alinéa, les décisions prises en dernière instance cantonale sur des indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété (art. 5) ainsi que sur des autorisations pour la construction de bâtiments et d'installations hors de la zone à bâtir (art. 24) peuvent être attaquées au moyen d'un recours de droit administratif formé devant le Tribunal fédéral; il en est de même des décisions à prendre par les autorités fédérales sur l'octroi de subventions (art. 27 s.). Dans le premier cas, il s'agit du principe constitutionnel de la garantie de la propriété (art. 22^{ter}, cst.), directement applicable aux mesures d'aménagement à prendre en vertu de l'article 5, 2^e alinéa, de la loi. Quant à la réglementation des constructions et installations situées en dehors de la zone à bâtir, il faut la considérer, dans son ensemble, comme droit fédéral, puisque les dispositions d'exécution que doivent prendre les cantons en vertu de l'article 25, 2^e alinéa, sont aussi étroitement liées aux principes établis par la législation fédérale en la matière.

La qualité des collectivités publiques (canton et communes) pour recourir contre des indemnisations est expressément mentionnée, au 2^e alinéa, parce qu'elle a

toujours été reconnue dans des cas de ce genre (art. 103, let. a, OJ). Pour les plans d'affectation au sens de la présente loi, la voie de droit est celle du recours de droit public au Tribunal fédéral (3^e al.). En outre, les dispositions générales de la loi fédérale d'organisation judiciaire sont applicables.

Titre sixième: Dispositions finales

Article 36

La loi prévoit un délai de cinq ans pour l'établissement des plans directeurs. Le Conseil fédéral peut exceptionnellement prolonger ce délai. Pour les plans d'affectation, les cantons fixent eux-mêmes les délais, mais ils ne peuvent dépasser huit ans.

Les plans directeurs sont des moyens de coordination et, en tant que tels, ils ne priment pas forcément les plans d'affectation. Certes, ils contiennent, dans l'intérêt même de la coordination, des indications à respecter lors de l'établissement des plans d'affectation. Mais cela ne signifie pas qu'il faille attendre que les plans directeurs soient achevés et approuvés pour établir les plans d'affectation. Du reste, il en va autrement dans la réalité puisque environ 55 pour cent des communes ont, aujourd'hui déjà, un régime d'affectation. Elles ont donc déjà établi des plans de zone. On compte également que, dans le courant de l'année, 30 autres pour cent des communes auront achevé d'établir leurs plans d'affectation. Enfin, nombreuses sont les communes qui revoient actuellement le régime d'affectation en vigueur sur leur territoire.

Article 37

Les principes établis par la Confédération doivent être complétés et précisés par le droit cantonal. *Le mandat constitutionnel ne sera pleinement rempli que lorsque les cantons auront édicté les prescriptions nécessaires (1^{er} al.).* Plusieurs cantons l'ont déjà fait dans une large mesure. D'autres devront revoir leur droit en matière d'aménagement du territoire. Quelques-uns devront le créer. Mais tous ou presque tous devront adapter leurs études aux principes établis par la nouvelle loi (cf. commentaire de l'art. 16).

Le 2^e alinéa autorise les gouvernements cantonaux à prendre les mesures provisionnelles indispensables à la sauvegarde des intérêts de l'aménagement jusqu'à ce que les lois et règlements nécessaires aient été adoptés. Cette procédure procure également la possibilité de ménager une transition entre les mesures de protection prises en vertu de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (RS 700), d'une part, et le nouveau droit ordinaire, d'autre part.

Le 3^e alinéa constitue aussi une disposition transitoire concernant les rapports entre le nouveau régime de l'aménagement du territoire et celui de la protection des eaux. Les zones urbanisées et équipées de canalisations seront considérées comme périmètre largement bâti.

Article 38

Il s'agit là d'une mesure supplétive de caractère temporaire que peut prendre le Conseil fédéral. Elle ne s'applique qu'aux territoires particulièrement favorables

à l'exploitation agricole ou encore aux paysages ou sites remarquables. La mesure aura effet jusqu'à ce que des plans d'affectation au sens de la présente loi soient établis. Le Conseil fédéral n'y recourra que lorsque d'importants intérêts de l'aménagement du territoire sont en jeu.

Article 39

L'adoption de la loi sur l'aménagement du territoire exigera la modification de l'article 20 de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution. En vertu du mandat constitutionnel, la loi sur l'aménagement du territoire règle la localisation des zones à bâtir, tandis que la loi sur la protection des eaux prescrit la manière d'évacuer et de régénérer les eaux usées. L'article 23 du projet de loi sur l'aménagement prévoit que des autorisations de construire ne seront délivrées que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. L'article 24 règle les dérogations et s'inspire des principes établis par la législation sur la protection des eaux contre la pollution. En biffant à l'article 20 de la loi sur la protection des eaux la seconde partie de la première phrase les termes «que dans la mesure où le requérant peut démontrer objectivement l'existence d'un besoin», on évite que plusieurs dispositions règlent la même question.

La révision de l'article 20 de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution permet, en outre, de supprimer une différence injustifiée par rapport au texte de l'article 19 de la même loi. C'est pourquoi le début de l'article est ainsi rédigé: «un permis ne peut être délivré pour la construction ou la transformation de bâtiments et d'installations de quelque nature que ce soit ...».

23 Dispositions d'exécution

Selon l'article 102, chiffre 5, de la constitution, le Conseil fédéral pourvoit à l'exécution des lois fédérales. Il édicte donc les dispositions d'exécution nécessaires.

En matière d'aménagement du territoire, la Confédération peut uniquement établir des principes. Elle ne régit donc pas ce domaine de façon exhaustive. Une fois les principes établis par la Confédération, l'exécution de l'aménagement du territoire est l'affaire des cantons. C'est donc surtout le droit cantonal qui règle ces questions. La loi fédérale mentionne expressément ce droit dans plusieurs de ses dispositions (p. ex. art. 10, 19, 1^{er} et 2^e al., 20, 2^e et 3^e al., 24, 2^e al., 25, 26, 34, 2^e al. et 3^e al.). De surcroît, la lecture d'autres dispositions montre à l'évidence qu'elles ne pourront être appliquées que lorsqu'elles seront complétées par le droit cantonal (p. ex. 4, 18, 2^e al., 21, 31, 36, 1^{er} al., 37).

Ce qui précède indique clairement dans quel domaine le Conseil fédéral devra édicter des dispositions d'exécution. *Il réglera, en effet, l'exécution de ses propres tâches selon la loi* (p. ex. art. 13, 14, 27, 28, 30, 32, 33, 38), ainsi que les questions concernant la coordination entre Confédération et cantons ou entre cantons eux-mêmes (p. ex. art. 4, 7, 11, 12). En l'occurrence, il ne s'agira que d'une ordonnance réglementaire et non pas d'une ordonnance propre à remplacer la

loi. Par conséquent, l'ordonnance ne contiendra aucune prescription nouvelle limitant les droits des cantons ou ceux des citoyens; elle n'imposera aucune obligation nouvelle, même si de telles obligations étaient compatibles avec le but visé par la loi.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

311 Confédération

En vertu de l'article 27, 1^{er} alinéa, de la loi, la Confédération participe aux frais d'élaboration des plans directeurs en accordant des subventions qui peuvent atteindre 30 pour cent de ces frais. Ce faisant, on maintient la pratique actuelle fondée sur la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843) (art. 65, 3^e al.), mais en la limitant aux plans directeurs et en diminuant quelque peu le taux maximum de subventionnement.

Pour les années 1975 et 1976 ainsi que pour la période de 1977 à 1979, les Chambres fédérales ont ouvert chaque fois un crédit de programme de 15 millions de francs. Le premier de ces deux crédits n'a été utilisé qu'à raison de 7,5 millions de francs pour les subventions allouées. A la fin de 1977, le second crédit n'était entamé que d'un montant de 2,5 millions de francs. Si l'on inclut les mesures antérieures d'encouragement à la construction de logements, prises en vertu de la loi fédérale des 19 mars 1965 et 21 mars 1973 (RS 842), 40 millions de francs au total ont été alloués et 18,3 millions de francs versés au titre principal de la participation fédérale à l'élaboration de plans communaux d'affectation. Il y a diverses explications au fait que des crédits n'ont pas été demandés, que des subventions allouées n'ont pas été payées. En effet, de nombreux responsables de l'aménagement ont fait preuve de retenue, parce qu'ils voulaient attendre l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire avant de se déterminer. En outre, les études d'aménagement s'étendent sur plusieurs années, ce qui fait que le laps de temps s'écoulant entre l'octroi de subventions et l'établissement du compte final se prolonge. Compte tenu des fonds encore disponibles sur le crédit de programme 1977/1979, il devrait être possible de soutenir encore de nombreuses communes qui n'ont pas de plans de zone.

Les dépenses futures pour la participation de la Confédération aux frais d'élaboration des plans directeurs dépend, pour l'essentiel, des études d'aménagement du territoire à entreprendre dans les cantons. La Confédération adaptera ses prestations tant aux besoins des cantons qu'à sa propre situation financière. En se fondant sur l'expérience et les constatations actuelles, on peut estimer que le montant des subventions que la Confédération devra allouer, ne dépassera pas 5 millions de francs par an.

En ouvrant un crédit de programme, la Confédération fixera donc, chaque fois, les limites de ses prestations pour une période de trois ou cinq ans.

La Confédération n'est pas tenue de contribuer aux indemnisations relatives à des zones à protéger (art. 28). Elle peut notamment le faire lorsque les zones à protéger présentent une importance particulière et lorsque leur abandon aurait des conséquences graves. Dans ces cas, l'aide fédérale présuppose une participation cantonale équitable. Il n'est guère possible de calculer d'avance la charge qui résultera, pour la Confédération, de ces mesures de soutien. En effet, tant le nombre des indemnisations que les prétentions des requérants ne peuvent être estimés que très approximativement et de manière aléatoire. Un aménagement local judicieux qui, selon les principes de cette loi, coordonne les affectations et les équipements, permet de trancher avec plus de sûreté les questions relatives aux indemnisations consécutives aux restrictions apportées au droit de propriété. Les collectivités publiques devront alors prendre leurs mesures d'aménagement de telle façon qu'elles remplissent le mandat qui leur est confié par la constitution, tout en causant le moins de dépenses possible au titre des indemnisations. Des problèmes ont notamment surgi là où, dans le passé, on n'a pas aménagé de manière pertinente ou pas aménagé du tout le territoire, alors qu'il importe d'arriver, après coup, à réaliser un aménagement adéquat. Pour les contributions fédérales à accorder dans des cas spéciaux, un montant adéquat sera prévu dans chaque budget. Il devrait en résulter une charge annuelle de 3 à 5 millions de francs.

Les montants qui permettront d'assurer la couverture des frais de formation et de perfectionnement seront inscrits chaque année au budget, comme l'indiquent les remarques concernant la disposition y relative.

Les dépenses du futur Office fédéral de l'aménagement du territoire seront à peu près égales à celles du service du Délégué à l'aménagement du territoire. Selon les tâches de cet office, elles seront donc sensiblement inférieures à celles qui auraient découlé de l'exécution de la loi rejetée. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des dépenses pour les années 1974 à 1977, compte non tenu des subventions fédérales.

Dépenses du Délégué à l'aménagement du territoire pour les années 1974 à 1977
(en milliers de francs)

	1974	1975	1976	1977
Personnel	1488	1568	1667	1561
Commissions et expertises	1238	259	158	236
Recherche et assistance	—	1157	760	666
Instruction et formation	159	145	51	62
Administration	69	61	55	34
Total	2954	3190	2691	2559

Dans l'ordre d'urgence arrêté dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législation allant de 1975 à 1979, l'aménagement du territoire figure parmi les objets prioritaires. Dans le plan financier du 9 février 1977 pour la période de 1978 à 1980, on a prévu les moyens financiers nécessaires à

l'accomplissement des tâches relevant de l'aménagement du territoire. Ces montants correspondent aux chiffres du tableau ci-dessus.

312 Cantons et communes

Les dépenses des cantons et des communes dépendront essentiellement de l'état et du déroulement des études d'aménagement du territoire. La charge principale se fera sentir lors de l'élaboration des plans directeurs et des plans d'affectation. A l'heure actuelle, ce sont les études de plans d'affectation qui sont les plus avancées. D'autre part, les plans directeurs et ceux d'affectation doivent être périodiquement revus. Enfin, il y a les tâches qu'impose l'exécution des plans.

La loi ne confie de nouvelles tâches aux cantons et aux communes, et par conséquent, n'entraînera des dépenses supplémentaires que là où la coordination des activités influant sur l'organisation du territoire et le régime d'affectation n'existent pas encore ou viennent d'être institués. L'état actuel de la coordination et des régimes d'affectation permet donc d'évaluer les dépenses supplémentaires qu'entraînera l'élaboration des plans directeurs selon les articles 6 à 12 de la loi.

32 Effets sur l'état du personnel

A la fin de 1975, le Délégué occupait 30 personnes; aujourd'hui l'effectif est de 26. Les 4 unités libres ont été gardées en réserve. Il est difficile d'évaluer l'ampleur des tâches qui attendent le futur office fédéral; elles ne seront que partiellement comparables aux tâches actuelles du Délégué. Cependant une organisation judicieuse devrait permettre d'y faire face avec un effectif de 30 personnes. Il ne sera donc pas nécessaire d'engager du personnel supplémentaire.

4 Constitutionnalité

Le projet de loi ci-joint repose sur une analyse approfondie du mandat constitutionnel. Le résultat de cette étude est exposé succinctement sous chiffre 21 de la partie spéciale. Dans un avis de droit exhaustif, les professeurs Aubert et Jagmetti avaient conclu à la constitutionnalité de la loi rejetée. Leurs conclusions valent donc pour ce projet de loi qui ne contient aucune disposition allant au-delà de celles du précédent texte légal.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 22^{quater} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 27 février 1978¹⁾,
arrête:

Titre premier: Introduction

Article premier Buts

¹ La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des conditions naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.

² Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont notamment entrepris aux fins:

- a. De protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;
- b. De créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et aux activités humaines;
- c. De favoriser le développement social, économique et culturel des diverses régions du pays;
- d. De disposer de sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays;
- e. D'assurer la défense.

Art. 2 Obligation d'aménager le territoire

¹ Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets directs sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder.

² Ils tiennent compte des effets indirects que leurs autres activités peuvent avoir sur l'organisation du territoire.

Art. 3 Principes régissant l'aménagement

¹ Le paysage doit être préservé. Il faut notamment:

¹⁾ FF 1978 I 1007

- a. Réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables;
- b. Veiller à ce que les bâtiments et les ouvrages d'art s'intègrent dans le paysage;
- c. Interdire toute construction sur les bords des lacs ou des cours d'eau et faciliter l'accès à leurs rives;
- d. Conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement;
- e. Faire en sorte que la forêt remplisse ses diverses fonctions.

² Les territoires réservés à l'habitat et aux activités humaines seront aménagés selon les besoins de la population et délimités de façon cohérente par rapport aux autres territoires. Il faut notamment:

- a. Répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et les relier par un réseau de transports suffisant;
- b. Préserver les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations;
- c. Maintenir et, le cas échéant, créer des voies cyclables et des chemins pour piétons;
- d. Assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services;
- e. Ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres.

³ Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt général, en veillant notamment:

- a. A tenir compte des besoins spécifiques des régions et à réduire les disparités choquantes entre celles-ci;
- b. A faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics;
- c. A éviter ou à maintenir de manière générale à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie.

Art. 4 Information et participation

¹ Les autorités assumant des tâches en matière d'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la présente loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement des études qui servent à leur élaboration.

² Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.

³ Les plans prévus par la présente loi peuvent être consultés.

Art. 5 Compensation et indemnisation

¹ Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages ou des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.

² Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation.

Titre deuxième: Mesures d'aménagement

Chapitre premier: Plans directeurs des cantons

Art. 6 Données de base

¹ Les cantons déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire.

² Ils désignent les parties du territoire qui:

- a. Se prêtent à l'agriculture;
- b. Se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délassement ou exercent une fonction écologique marquante;
- c. Sont menacées par des forces naturelles ou de fortes nuisances.

³ Ils définissent l'état et le développement souhaitable:

- a. De l'urbanisation;
- b. Des transports et communications, de l'approvisionnement ainsi que des constructions et installations publiques.

⁴ Ils tiennent compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins, ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régional.

Art. 7 Collaboration entre autorités

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

² Lorsque les cantons ne s'entendent pas entre eux ou avec la Confédération sur la coordination de celles de leurs activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire, il leur est loisible de demander l'application de la procédure prévue à l'article 12.

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

Art. 8 Contenu minimum des plans directeurs

Les plans directeurs définissent au moins:

- a. La façon de coordonner les activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité;
- b. L'ordre dans lequel il est envisagé d'accomplir ces tâches et les moyens devant permettre de s'en acquitter.

Art. 9 Force obligatoire et adaptations

¹ Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités.

² Lorsque les conditions se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de résoudre un problème d'une manière qui satisfasse mieux aux intérêts généraux, les plans directeurs seront revus et, au besoin, adaptés aux circonstances.

³ Les plans directeurs seront réexaminés intégralement tous les dix ans et, au besoin, remaniés.

Art. 10 Compétence et procédure

¹ Les cantons déterminent la compétence et la procédure.

² Ils règlent la manière dont les communes et les organismes qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont appelés à coopérer à l'élaboration des plans directeurs.

Art. 11 Approbation

¹ Le Conseil fédéral approuve les plans directeurs et toute modification de ceux-ci s'ils tiennent compte de manière adéquate des tâches de la Confédération et de celles des cantons voisins, dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire.

² L'approbation confère au plan directeur d'un canton force obligatoire pour les autorités de la Confédération et celles des cantons voisins.

Art. 12 Procédure de conciliation

¹ Lorsque le plan directeur d'un canton ne tient pas compte de manière adéquate des tâches de la Confédération et de celles des cantons voisins, dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, le Conseil fédéral ordonne l'ouverture d'une procédure de conciliation après avoir entendu les intéressés. Il peut aussi faire appel à la Commission pour l'aménagement du territoire.

² Durant la procédure de conciliation, le Conseil fédéral peut interdire toute intervention de nature à influencer défavorablement sur l'issue des pourparlers.

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

Chapitre 2: Mesures particulières de la Confédération

Art. 13 Conceptions et plans sectoriels

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

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

Art. 14 Rapport sur l'aménagement du territoire

¹ Après avoir entendu les cantons, le Conseil fédéral présente périodiquement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

² Le rapport contient en outre les indications permettant d'assurer la coopération entre les autorités fédérales chargées d'établir des plans, ainsi qu'entre la Confédération et les cantons, lorsqu'il s'agit d'activités qui peuvent avoir des effets sur l'organisation du territoire.

Chapitre 3: Plans d'affectation

Section 1: But et contenu

Art. 15 Définition

¹ Les plans d'affectation règlent l'utilisation du sol.

² Ils délimitent pour le moins les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger.

Art. 16 Zones à bâtir

Les zones à bâtir comprennent les terrains se prêtant à la construction, qui:

- a. Sont déjà largement bâtis, ou
- b. Seront probablement nécessaires pour la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

Art. 17 Zones agricoles

¹ Les zones agricoles comprennent:

- a. Les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole, ou
- b. Les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture.

² Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces cohérentes d'une certaine étendue.

Art. 18 Zones à protéger

¹ Les zones à protéger comprennent:

- a. Les cours d'eau, les lacs et leurs rives;
- b. Les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'élément du patrimoine culturel;

c. Les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels;

d. Les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés.

² Au lieu de prévoir des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates.

Art. 19 Autres zones et territoires

¹ Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation.

² Il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée.

³ L'aire forestière est définie et protégée par la législation sur la police des forêts.

Art. 20 Equipement

¹ Un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et que les conduites assurant l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que l'évacuation des eaux usées permettent, sans frais disproportionnés, un raccordement qui satisfasse aux exigences de cette utilisation.

² Les zones à bâtir sont équipées en temps utile par la collectivité intéressée. Le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers.

³ Le droit cantonal peut prescrire que les propriétaires fonciers équipent eux-mêmes leur terrain selon les plans approuvés par l'autorité compétente.

Art. 21 Remembrement

Lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige, le remembrement peut être ordonné d'office; au besoin il sera exécuté par l'autorité compétente.

Section 2: Effets

Art. 22 Force obligatoire et modification

¹ Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun.

² Lorsque les circonstances exigent que les plans d'affectation soient modifiés, ils seront adaptés aux nouvelles conditions.

Art. 23 Autorisation de construire

¹ Aucun bâtiment ou installation ne peut être construit ou transformé sans autorisation de l'autorité compétente.

² L'autorisation n'est délivrée que si:

- a. Le bâtiment ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone;
- b. Le terrain est équipé.

Art. 24 Exceptions prévues hors de la zone à bâtir

¹ En dérogation à l'article 23, 2^e alinéa, lettre a, des autorisations peuvent être délivrées pour la construction de bâtiments ou d'installations, ou pour tout changement de leur affectation, à condition:

- a. Que l'implantation de ces bâtiments ou installations hors de la zone à bâtir soit imposée par leur destination et
- b. Qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

² Le droit cantonal peut autoriser soit la transformation partielle de bâtiments ou d'installations, soit leur reconstruction dans les limites déterminées par le but et l'ampleur de l'utilisation actuelle, lorsque des exigences majeures de l'aménagement du territoire, telles que l'exploitation agricole du sol ou le maintien de lieux habités toute l'année, le requièrent.

Section 3: Compétence et procédure

Art. 25 Compétence cantonale

¹ Les cantons règlent la compétence et la procédure.

² L'autorisation ou l'approbation d'une autorité cantonale est requise pour toute dérogation au sens de l'article 24.

³ Sont réservées la compétence et la procédure établies par d'autres lois fédérales qui habilitent certaines autorités à construire des bâtiments et installations.

Art. 26 Zones réservées

¹ S'il n'existe pas de plans d'affectation ou que la modification de tels plans s'impose, l'autorité compétente, en vertu du droit cantonal, peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement des plans d'affectation.

² Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai.

Titre troisième: Aide fédérale

Art. 27 Participation aux frais d'élaboration des plans directeurs

¹ La Confédération participe aux frais d'élaboration des plans directeurs en accordant des subventions qui peuvent atteindre 30 pour cent de ces frais.

² Les montants nécessaires sont mis à disposition sous forme de crédits de programme.

Art. 28 Contribution aux indemnisations pour des mesures de protection

La Confédération peut contribuer au versement d'indemnités, s'il s'agit de mesures de protection qui présentent une importance particulière.

Art. 29 Octroi d'autres subventions

Lorsqu'en vertu d'autres lois fédérales, la Confédération alloue des subventions en faveur de mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire, elle exige que celles-ci soient conformes aux plans directeurs approuvés.

Art. 30 Formation et perfectionnement professionnels

La Confédération encourage la formation de spécialistes en matière d'aménagement du territoire et le perfectionnement de leurs connaissances.

Titre quatrième: Organisation

Art. 31 Offices cantonaux

Les cantons désignent un office chargé de l'aménagement du territoire.

Art. 32 Office fédéral de l'aménagement du territoire

L'office fédéral de l'aménagement du territoire est le service compétent de la Confédération.

Art. 33 Commission pour l'aménagement du territoire

¹ La Commission pour l'aménagement du territoire est l'organe consultatif de la Confédération.

² Elle se compose de onze à quinze membres; les diverses régions du pays sont équitablement représentées.

Titre cinquième: Protection juridique

Art. 34 Droit cantonal

¹ Les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique.

² Le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution.

³ Il prévoit:

- a. Que la qualité pour recourir est reconnue pour le moins dans les mêmes limites qu'en matière de recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral;
- b. Qu'une autorité au moins procède au libre examen de l'acte attaqué.

Art. 35 Droit fédéral

- ¹ Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre:
- a. Les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur des indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété, au sens de l'article 5, et sur des demandes de dérogation selon l'article 24;
 - b. Des décisions prises par des autorités fédérales quant à l'octroi de subventions.
- ² Les cantons ou les communes ont qualité pour recourir.
- ³ Les autres décisions prises par les autorités cantonales de dernière instance sont définitives; le recours de droit public au Tribunal fédéral est réservé.

Titre sixième: Dispositions finales

Art. 36 Délai pour l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation

- ¹ Les cantons veillent à ce que:
- a. Les plans directeurs soient établis au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi;
 - b. Les plans d'affectation soient établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.
- ² Le Conseil fédéral peut exceptionnellement prolonger le délai imparti pour l'établissement des plans directeurs.

Art. 37 Législation d'introduction; mesures provisionnelles des cantons

- ¹ Les cantons édictent les prescriptions nécessaires à l'application de la présente loi.
- ² Aussi longtemps que le droit cantonal n'aura pas désigné d'autres autorités compétentes, les gouvernements cantonaux sont autorisés à prendre des mesures provisionnelles, en particulier à prévoir des zones réservées au sens de l'article 26.
- ³ Tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, le périmètre largement bâti de l'agglomération est réputé zone à bâtir provisoire.

Art. 38 Zones d'affectation de caractère temporaire

- ¹ Lorsque des territoires particulièrement favorables à l'exploitation agricole, des paysages ou des sites remarquables sont directement menacés et que des mesures de sauvegarde ne sont pas prises dans le délai que le Conseil fédéral a imparti, celui-ci peut délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation.

² Dès qu'un plan d'affectation est établi, le Conseil fédéral supprime la zone d'affectation de caractère temporaire.

Art. 39 Modification de la loi sur la protection des eaux

La loi fédérale du 8 octobre 1971¹⁾ sur la protection des eaux contre la pollution est modifiée comme il suit:

Art. 20

b. Hors du
périmètre
du plan
directeur
des égouts

Un permis ne peut être délivré pour la construction ou la transformation de bâtiments et d'installations de quelque nature que ce soit hors des zones à bâtir, ou, lorsqu'il n'en existe pas, hors du périmètre du plan directeur des égouts que si un système adéquat d'évacuation et d'épuration des eaux usées ou un autre mode approprié d'élimination de ces eaux a été prévu et que le service technique cantonal de la protection des eaux a donné son accord.

Art. 40 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Message concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 27 février 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.014
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1978
Date	
Data	
Seite	1007-1050
Page	
Pagina	
Ref. No	10 102 127

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.