

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

du 30 mai 1994

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700).

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

1993 P 92.3034 Droit pour les propriétaires d'équiper les terrains à bâtir
(N 3. 6. 1993, Gysin)

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

30 mai 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980. Elle a fait ses preuves, même si certaines faiblesses d'exécution sont apparues. Dans certains domaines partiels, la nécessité de procéder à des révisions ponctuelles s'est toutefois fait sentir.

Le Conseil fédéral propose d'une part une modification du droit d'équipement. Il veut susciter par là un renforcement de l'initiative privée dans l'aménagement du territoire et encourager la régénération de l'économie de marché. Le projet de modification prévoit de transformer en obligation la possibilité dont disposent actuellement les cantons d'accorder aux propriétaires fonciers le droit d'équiper eux-mêmes leur terrain. La modification établit en outre clairement que le propriétaire foncier a le droit d'équiper lui-même son terrain à bâtir en temps utile.

Le Conseil fédéral formule d'autre part des propositions en vue de simplifier, d'accélérer et de coordonner les procédures d'autorisation de construire. Des efforts dans ce sens à l'échelon fédéral ne sont pas seulement l'objet de la présente modification. En effet, le Conseil fédéral a dans le même temps mandaté son Contrôle administratif (CCF) d'élaborer un rapport portant sur les grands projets d'infrastructure, centré sur les procédures d'autorisation fédérales. On s'intéresse par ailleurs également à ces questions à la faveur de révisions en suspens de procédures et de lois spéciales. La présente révision de la LAT a pour but de formuler des principes applicables aux procédures de droit cantonal et aux autorités fédérales qui y participent, et ce dans les limites de la répartition actuelle des compétences.

La réglementation proposée oblige les cantons à impartir des délais à toutes les procédures nécessaires pour implanter ou transformer des constructions ou des installations. Afin d'éviter des décisions contradictoires et des doubles emplois, des exigences minimales sont de plus énoncées pour coordonner l'autorisation de construire avec d'autres décisions relatives à l'implantation ou à la transformation de constructions ou d'installations. Ces exigences minimales découlent de la jurisprudence du Tribunal fédéral: on postule le droit à des décisions exemptes de contradictions. Il s'agit également de désigner une autorité responsable de la coordination, conduisant la procédure et veillant à la mise à l'enquête publique des requêtes, à la coordination des diverses décisions et à leur notification. Les dispositions de coordination sont en outre déclarées applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation. Les cantons sont libres d'aller plus loin et d'introduire le modèle de concentration dès le premier niveau de la procédure d'autorisation. Toutefois, s'agissant des procédures de recours, on prescrit que des instances de recours uniques doivent être prévues pour la contestation des décisions des autorités cantonales.

1 Le droit d'équipement (art. 19, 3^e al.)

11 Partie générale

111 Point de la situation

Le droit d'équipement fait partie intégrante de la législation sur l'aménagement du territoire depuis qu'elle existe. Le projet de 1972 d'une loi sur l'aménagement du territoire considérait l'équipement comme une condition préalable à l'octroi du permis de construire, soumettait la commune à l'obligation d'équiper, mais lui permettait de percevoir des contributions en la matière. Selon la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700), actuellement en vigueur, les communes sont tenues d'équiper les zones à bâtir en temps utile (art. 19, 2^e al., LAT), et un permis de construire ne peut être délivré que si le terrain en cause est équipé d'une manière adaptée à l'utilisation prévue (art. 19, 1^{er} al., et 22 LAT).

Enfin, selon l'actuel article 19, 3^e alinéa, LAT, le droit cantonal peut prévoir le droit des propriétaires fonciers d'équiper eux-mêmes leur terrain à leurs propres frais. Cette disposition n'a pas été concrétisée dans tous les cantons et les formules adoptées sont différentes: à GL, FR et NE, le Conseil communal peut charger des particuliers d'établir tout ou partie des installations d'équipement; à SG, NE et SH, on se réfère expressément à un programme d'équipement établi par la collectivité publique ou à un plan de quartier; à AI et ZG, l'exécution des ouvrages d'équipement peut être confiée à des particuliers; enfin, à BE, AR et JU, le propriétaire peut aussi être chargé d'établir les plans et d'exécuter les ouvrages ou installations d'équipement.

Les statistiques issues des résultats donnés par l'aperçu de l'état de l'équipement dans 23 cantons montrent qu'il n'existe pas de véritable retard au niveau de l'équipement: 18 129 ha sont déjà disponibles pour la construction et 27 399 le seront dans un délai de cinq ans, ce qui correspond respectivement à 19 pour cent et à 29 pour cent des zones bâties jusqu'ici. Cela explique que les pressions politiques se fassent très insistantes pour donner aux propriétaires fonciers la possibilité d'équiper eux-mêmes leur terrain.

112 Résultat de la procédure préliminaire

Le projet partiel de nouveau droit d'équipement par des particuliers, mis en consultation, se basait tant sur l'article 22^{quater} de la constitution (cst.) fixant la compétence de la Confédération dans le domaine de l'aménagement du territoire que sur l'article 34^{sexies} cst. relatif à la construction de logements, et qui accorde des attributions plus larges à la Confédération. L'avant-projet comprenait quelques modifications de la LAT et de la loi du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843). Les propositions de modification portaient en particulier sur la fixation d'étapes d'équipement à l'intérieur des zones à bâtir, sur le droit accordé aux propriétaires fonciers

d'équiper eux-mêmes leur terrain au cours de la première étape, sur la fixation d'un délai pour l'exécution des travaux et, finalement, sur les contributions d'équipement.

L'avant-projet a soulevé çà et là de vives oppositions. S'agissant des dispositions sur le droit des particuliers d'équiper eux-mêmes leur terrain, la grande majorité des cantons a formulé d'importantes critiques, notamment:

- quant au besoin d'une telle réglementation au niveau fédéral;
- quant à la compétence dont dispose la Confédération en la matière en vertu de l'article 22^{quater} cst. et dont elle semblerait avoir dépassé les limites dans son projet;
- quant à la confusion que ce dernier pourrait créer au niveau cantonal et communal;
- quant à son manque de précision;
- quant aux vagues de révisions et de nouvelles tâches qu'il engendrerait, etc.

Même si des vues d'ensemble de l'équipement à l'échelle nationale donnent une image globalement satisfaisante, des griefs continuent de se faire entendre, notamment parce que la réalisation de projets d'envergure échouerait souvent en raison d'un équipement déficient. Le Conseil fédéral a donc décidé de maintenir une modification de la LAT relative au droit des particuliers d'équiper eux-mêmes leur terrain, mais de faire remanier complètement l'avant-projet et de le simplifier.

113 **Grandes lignes de la nouvelle réglementation**

La présente modification se limite dès lors à la modification d'une seule disposition, à savoir l'article 19, 3^e alinéa, LAT. Le Conseil fédéral renonce donc, en raison des oppositions rencontrées, à toute nouvelle réglementation fédérale régissant les étapes d'équipement et les contributions d'équipement. Les dispositions portant sur les compétences en matière d'autorisation de crédits d'exécution pour les ouvrages d'équipement, comme l'exige le postulat du groupe PDC (92.3599, cf. ch. 114), n'ont pas non plus été prises en compte dans le projet de loi. Il semble judicieux, concrètement, d'octroyer automatiquement, avec le plan d'affectation, l'autorisation de procéder à la dépense pour une première étape d'équipement, comme le prévoit par exemple le paragraphe 92, 2^e alinéa, de la loi cantonale zurichoise sur l'aménagement et les constructions (Planungs- und Baugesetz). La création des bases légales nécessaires incombe toutefois aux cantons. Politiquement, une obligation de droit fédéral de procéder à une telle réglementation semble une atteinte difficilement acceptable à l'autonomie des cantons en matière d'organisation. C'est pourquoi le Conseil fédéral se propose d'y renoncer.

L'équipement en temps utile est et demeure la tâche des collectivités publiques. La modification de l'article 19, 3^e alinéa, LAT, doit en revanche améliorer la situation des propriétaires fonciers pour le cas où la collectivité manquerait à son devoir d'équiper la zone à bâtir. Ces derniers sont habilités, en vertu du droit fédéral, à se défendre en qualité de partie dans le cadre d'une procédure juridique

contre le manquement de la collectivité publique. Si les conditions légales de la mise en place de l'équipement sont réunies, ils peuvent en outre être habilités à exécuter les travaux ou à en avancer les frais.

114 Classement des interventions parlementaires

La modification proposée de l'article 19, 3^e alinéa, répond à l'intervention suivante qui peut en conséquence être classée:

1993 P 92.3034 Droit pour les propriétaires fonciers d'équiper les terrains à bâtir (N 3. 6. 1993, Gysin)

12 Commentaire de l'article

Les zones à bâtir sont équipées en temps utile par la collectivité intéressée. Le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers (art. 19, 2^e al., LAT). Les cantons règlent la compétence et la procédure (art. 25, 2^e al., LAT). La modification proposée de l'article 19, 3^e alinéa, ne modifie en rien ces principes. Il est également déjà possible aujourd'hui, conformément au droit en vigueur, de permettre aux propriétaires fonciers d'équiper leur terrain selon les plans approuvés par l'autorité compétente.

Le nouveau libellé du 3^e alinéa doit montrer clairement que l'article 19 LAT ne s'adresse pas seulement à la collectivité intéressée. Il doit en plus aménager expressément en faveur du propriétaire foncier un droit d'équiper lui-même son terrain, dans l'hypothèse où la collectivité n'a pas rempli en bonne et due forme son devoir d'équiper en temps utile les zones à bâtir (art. 19, 2^e al.). Si la collectivité ne réagit pas, le propriétaire foncier peut entreprendre lui-même les démarches nécessaires et veiller à ce que l'équipement à réaliser dans les détails corresponde à ses besoins. Le droit d'équiper accordé à des particuliers, prévu au 3^e alinéa, accorde ainsi au propriétaire foncier désireux de bâtir un droit d'obtenir en temps utile l'équipement nécessaire. Les possibilités offertes par le droit de l'équipement par des particuliers permet au propriétaire foncier d'atteindre plus rapidement l'objectif visé que s'il avait dû emprunter la voie juridique pour obliger la collectivité intéressée à réaliser l'équipement.

Le droit cantonal et la planification des équipements par la collectivité doivent préciser dans quel délai l'équipement doit être réalisé. Ce calendrier doit tenir compte des buts et des principes de la LAT en matière d'aménagement. Il doit être étroitement lié à l'article 15, lettre b, LAT. L'équipement est considéré comme réalisé en temps utile lorsqu'il se fonde sur un plan d'équipement satisfaisant aux principes de la LAT.

Les propriétaires fonciers ont la latitude – comme c'est déjà le cas avec le droit en vigueur – d'établir eux-mêmes les plans d'équipement et de les introduire dans la procédure en la matière. Jusqu'ici, de tels plans privés n'avaient d'effet en vertu du droit fédéral que dans les limites de la participation selon l'article 4 LAT. L'autorité de recours peut désormais les utiliser comme base pour donner des instructions dans la procédure de recours, en cas de retard ou de carence de la collectivité intéressée. De telles instructions peuvent aller jusqu'à l'approbation

des plans présentés après que ceux-ci ont passé tous les échelons de la procédure d'aménagement.

S'agissant de l'implantation des ouvrages d'équipement, le projet de révision impose désormais ce que les cantons pouvaient introduire jusqu'ici sur une base volontaire: si la collectivité publique accuse du retard à ce niveau, le propriétaire foncier peut réaliser lui-même les travaux d'équipement. Cette disposition permet en particulier de procéder à l'équipement dans les cas où l'organe compétent bloque le crédit d'exécution. Cette prétention est directement applicable en vertu du droit fédéral même si le droit cantonal doit régler nombre de questions qui en découlent: moment et modalités de la reprise des droits et devoirs par la collectivité, possibilités de raccordement des voisins, questions ressortissant à l'expropriation, etc.

Le propriétaire foncier ne peut pas commencer à son gré la mise en place d'ouvrages d'équipement. Sur sa demande, il reçoit la permission de l'autorité compétente lorsque toutes les conditions légales sont remplies, à savoir lorsque les plans nécessaires, les autorisations (permis de construire) et les droits (en particulier la propriété ou les servitudes requises) sont établis et que la collectivité publique est en retard. Si les plans détaillés ne font pas l'objet d'une procédure d'autorisation de construire, il y a lieu de les présenter également pour examen, avant l'exécution.

Si l'implantation de l'équipement achoppe à un problème d'autorisation de crédit par l'organe compétent de la collectivité publique, la solution consistant pour le propriétaire foncier à n'avancer que les frais d'équipement et pour la collectivité à se charger elle-même des travaux de construction peut s'avérer plus judicieuse pour toutes les parties. La mention de l'avance des frais dans la version révisée doit permettre à la collectivité défaillante d'exécuter les travaux d'équipement pour lesquels l'avance a été consentie sans qu'une décision d'octroi de crédit soit nécessaire.

Etant donné que le Tribunal fédéral ne règle les différends relatifs à l'article 19 LAT que dans la procédure de recours de droit public (art. 34, 3^e al., LAT), il incombe aux cantons d'organiser la procédure de manière à respecter les exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, RS 0.101).

2 La simplification, l'accélération et la coordination des procédures d'autorisation de construire (art. 25, al. 1^{bis}, 25a et 33, 4^e al.)

21 Partie générale

211 Point de la situation

L'évolution de la situation générale actuelle relative à la réalisation de constructions et d'installations est soumise à des forces contraires: d'une part, la législation a été constamment complétée et perfectionnée vu les conflits d'utilisation, les risques technologiques et les périls écologiques toujours plus importants auxquels nous sommes confrontés; un tel foisonnement de bases légales déploie souvent

des effets sur la procédure d'autorisation. D'autre part, l'évolution économique et sociale s'est récemment fortement accélérée. Pour faire face à de telles contraintes, la réalisation d'infrastructures collectives devrait pouvoir être menée plus rapidement et il faudrait que les investisseurs privés puissent agir avec davantage de diligence, telles sont du moins les exigences formulées de toutes parts. Des procédures trop longues, trop compliquées et non coordonnées feraient craindre que l'Etat ne soit plus en mesure de mener ses tâches à terme – ou qu'il les réalise imparfaitement – et que l'économie perde sa capacité concurrentielle, notamment par rapport à l'étranger. La nécessité d'intervenir au niveau législatif en matière de coordination est devenue actuelle, notamment suite à la décision du Tribunal fédéral dans l'arrêt «Chrüzlen» (ATF 116 Ib 50 ss). En effet, le Tribunal fédéral a déduit de la constitution fédérale l'obligation de coordonner matériellement l'application du droit lorsque diverses règles de droit matériel s'appliquent et qu'entre elles il existe un lien matériel étroit. Cet arrêt a suscité un vaste débat de doctrine, et a déjà, à juste titre, incité plusieurs cantons à adapter leur législation (en particulier AG, JU, SO, UR, VD – adaptation en cours à BE et SG).

Le problème des procédures d'autorisation de construire complexes et insuffisamment coordonnées entre elles a déjà suscité plusieurs interventions parlementaires à l'échelon fédéral, parmi lesquelles les suivantes ont été adoptées par une Chambre au moins.

1990	P	90.585	Constructions et installations d'importance régionale ou nationale. Procédure d'autorisation (N 5. 10. 1990, Portmann)
1990	P	90.854	Raccourcissement des procédures administratives (N 14. 12. 1990, Leuba)
1991	P	91.3168	Simplification des procédures (E 12. 12. 1991, Delalay)
1992	P	92.3228	Approbation des plans. Simplification de la procédure pour les projets d'importance mineure (N 9. 10. 1992, Meyer Theo)
1993	M	93.3016	Procédure d'autorisation de projets (E 10. 12. 1992, Commission du Conseil des Etats; N 2. 3. 1993)
1993	P	93.3241	Capacité concurrentielle de l'économie suisse. Mesures (N 8. 10. 1993, Commission de l'économie et des redevances du Conseil national)
1993	M	92.3467	Pour une nette répartition des tâches d'exécution entre les cantons et la Confédération (E 17. 6. 1993, Bloetzer)
1993	M	92.3599	Amélioration des conditions-cadres (N 1. 12. 1993, Groupe PDC)

Le Conseil fédéral a déjà prévu de se pencher sur ces demandes dans le programme d'encouragement du 10 décembre 1990 de l'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et dans l'arrêté du 11 septembre 1991 sur le programme complémentaire «Droit foncier en milieu urbanisé». Le thème «simplification, coordination et accélération des procédures d'autorisation» fait

également partie intégrante du programme de régénération de l'économie de marché du Conseil fédéral (FF 1993 I 757 ss, en particulier 781 ss). Il est traité en plusieurs étapes:

- Le but de la présente révision de la LAT est de prendre les mesures de droit fédéral se fondant sur la répartition actuelle des compétences de la constitution fédérale et faisant matériellement partie de la LAT.
- De plus, le Conseil fédéral s'efforce, à la faveur d'une vaste enquête qu'il a menée, d'examiner comment mieux coordonner entre elles les procédures de décision, souvent nombreuses, relatives notamment aux projets d'envergure réglés par le droit fédéral et liés à l'utilisation du sol. Le 7 avril 1993, il a confié à cette fin à son Contrôle administratif (CCF) le mandat de rédiger un rapport sur les mesures à prendre pour simplifier et accélérer les procédures d'autorisation de construire. L'objectif de cette étude est d'élaborer des bases en vue de modifications légales et constitutionnelles de simplification et de coordination des procédures. Le rapport du CCF doit notamment prendre en considération l'ensemble des lois fédérales déterminantes.
- Enfin, la question de la simplification et de l'amélioration de la coordination des procédures d'autorisation de construire sera traitée dans le cadre de divers travaux législatifs en suspens (tels que la loi d'organisation judiciaire, OJ, RS 173.110; la loi du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, LPN, RS 451; la loi du 7 oct. 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01; la loi du 23 déc. 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, LEA, RS 732.0; et l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique, RS 732.01). Demandée à maintes reprises, l'obligation de payer des dommages-intérêts en cas d'abus manifeste de droits de recours sera également examinée en relation avec la révision de l'OJ. Ces questions nécessitent des éclaircissements complémentaires, s'agissant également des problèmes liés à l'autorisation de construire, et sortent du cadre de la présente révision.

212 Résultats de la procédure préliminaire

Sur la base des mandats et des programmes du Conseil fédéral, un groupe d'experts présidé par M. Arnold Marti, vice-président du Tribunal cantonal de Schaffhouse, et composé de délégués des offices fédéraux concernés, de représentants du Tribunal fédéral, de scientifiques et de représentants d'administrations cantonales a été mis sur pied par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire. Le groupe en question a été chargé:

- d'analyser systématiquement les bases légales et le déroulement de procédures d'autorisation complexes qui concernent divers domaines et dans lesquelles la Confédération et les cantons sont impliqués;
- d'élaborer des propositions d'adaptation de la LAT et d'autres lois fédérales concernées et de formuler des recommandations en vue de la simplification, de l'accélération et de la coordination des procédures, à l'adresse des cantons.

Les propositions de révision de ce groupe de travail ont été intégrées dans le projet au sujet duquel le Tribunal fédéral, les cantons, les partis et diverses organisations ont pu donner leur avis en réponse à la procédure de consultation

qui s'est déroulée du 20 septembre au 15 décembre 1993. Le projet mis en consultation correspondait dans une large mesure au présent document.

La majorité des parties consultées reconnaissent fondamentalement l'existence d'un réel besoin de simplifier et d'accélérer les procédures. Les conceptions divergent toutefois quant à la manière d'y procéder: le projet est rejeté par la majorité des cantons qui allèguent que la Confédération ne disposerait pas de compétence constitutionnelle en matière de procédure et d'organisation ou que cette compétence serait sujette à caution; une réglementation fédérale ne serait de surcroît pas nécessaire à leur avis car ils auraient déjà adapté leurs lois en matière de procédure pour coordonner et accélérer les procédures ou engagé une révision à cet égard. Dans leur grande majorité, les partis et les organisations ont jugé le projet positif parce qu'il correspond à un besoin économique et qu'il est propre à susciter des initiatives s'agissant de l'adaptation des lois cantonales en matière de procédure. Ils estiment toutefois que le projet ne constitue qu'une solution minimale, qu'il faudrait modifier diverses dispositions matérielles (en particulier dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire) et introduire des règles sur les possibilités d'opposition et de recours ainsi que des normes relatives à la responsabilité en cas de retard fautif dans l'application des délais et de conduite chicanière des recours. Quant aux organisations à but idéal, la plupart ne refusent pas le projet car celui-ci ne met pas le droit matériel en cause. Certains organismes consultés demandent par ailleurs qu'une simplification et qu'une accélération aient également lieu au niveau des procédures fédérales et que leur coordination avec les procédures cantonales et communales fasse l'objet d'une réglementation.

213 Grandes lignes de la nouvelle réglementation

La durée d'une procédure d'autorisation dépend de nombreux facteurs très différents. Il est difficile, par le biais du droit de procédure, de corriger les nombreuses causes de retard, du moins dans une loi fédérale limitée aux principes. L'encouragement d'une planification directrice et de plans d'affectation modernes, l'exigence de la qualité des demandes de permis de construire et des dossiers qui s'y rapportent, les conseils et le soutien donnés aux requérants en la matière, l'accroissement de l'efficacité et la présence de ressources suffisantes (infrastructure, personnel bien instruit et motivé) dans l'administration, l'organisation simple et efficace de la procédure et des voies de recours dans les limites des conditions-cadres constitutionnelles et légales, ainsi que l'encouragement de solutions négociées représentent autant de mesures de simplification et d'accélération des procédures ne pouvant être menées à bien par le biais d'une modification de la loi sur l'aménagement du territoire (cf. à ce sujet «Simplification, accélération et coordination des procédures d'autorisation de construire, Recommandations pour la législation et la pratique cantonales, Rapport du groupe d'experts Marti, de nov. 1993). Il faut également toujours garder à l'esprit la fonction d'utilité de la procédure. Des accélérations de la procédure ne doivent pas menacer l'application du droit matériel; par ailleurs, l'accélération de la procédure ne doit pas être assimilée à l'autorisation d'ouvrages contrevenant au droit en vigueur.

Il reste deux domaines – que nous proposons avec le présent projet – appartenant matériellement à la loi sur l'aménagement du territoire et dont la réglementation au niveau fédéral concorde avec la répartition actuelle des compétences en vertu de la constitution fédérale: il s'agit, d'une part, de l'obligation faite aux cantons d'impartir des délais (art. 25, al. 1^{bis}) et, d'autre part, de la réglementation des principes relatifs à l'obligation de coordonner (art. 25a et art. 33, 4^e al.).

Cette procédure est coordonnée avec l'étude du CCF et les modifications proposées peuvent être concrétisées indépendamment de la suite donnée à ce projet.

La réglementation proposée à l'article 25, alinéa 1^{bis}, oblige les cantons à impartir des délais pour toutes les procédures nécessaires pour implanter ou transformer des constructions ou des installations.

La tâche d'une autorité chargée de délivrer des autorisations consiste à contrôler si les requêtes présentées sont conformes au droit en vigueur. Elle est de ce fait tributaire des requêtes présentées et de la complexité des questions juridiques et concrètes à analyser. Le temps requis pour la tâche en question dépend des ressources disponibles et de l'efficacité avec laquelle ces dernières sont utilisées. Le fait d'impartir des délais doit accélérer les démarches en augmentant l'efficacité et en libérant davantage de moyens pour les procédures d'autorisation. Elle peut cependant également accroître le danger d'une décision prise au terme d'un examen insuffisant. On ne peut de ce fait exposer une autorité chargée de prendre une décision aux conséquences négatives d'une inobservation des délais si ces conséquences sont de nature à menacer l'application du droit matériel. De tels délais peuvent cependant avoir des effets considérables.

D'un côté, l'application plus stricte des délais accordés aux avocats devrait avoir pour effet d'accélérer les procédures. Fixer des échéances oblige d'autre part les autorités à justifier les dépassements de délais. Cette pratique met aussi en exergue les goulets d'étranglement existant dans l'administration et permet de les supprimer de manière ciblée. Les personnes ayant déposé une demande de permis de construire peuvent de la sorte mieux planifier leur calendrier.

Les exigences minimales relatives à la coordination de l'autorisation de construire avec d'autres décisions liées à l'implantation ou à la transformation d'une construction ou d'une installation font également l'objet du projet. Le problème majeur posé par l'autorisation de construire réside certes aujourd'hui dans le fait qu'en règle générale, pour le même projet, plusieurs – voire de très nombreuses – autorisations sont requises et délivrées par des autorités différentes. Dispendieuse et désagréable, cette situation ne l'est toutefois pas uniquement pour les personnes impliquées. Bien plus, elle est régulièrement à l'origine de décisions contradictoires, non coordonnées entre elles. Elle conduit aussi à une application incomplète du droit.

Le Tribunal fédéral a de ce fait retenu, dans l'arrêt «Chrüzlen» (ATF 116 Ib 50 ss), que l'application du droit doit être coordonnée matériellement lorsque diverses dispositions de droit matériel s'appliquent pour la réalisation d'un projet, dispositions entre lesquelles existe un tel lien matériel qu'elles ne peuvent être mises en œuvre séparément et indépendamment les unes des autres. Un tel résultat peut être atteint de manière optimale si une première instance unique est compétente

en matière d'application du droit (modèle de concentration). Si en revanche plusieurs autorités de première instance sont compétentes pour régler des questions de droit nécessitant une coordination, l'application du droit doit être harmonisée de manière à parvenir à un résultat de qualité équivalente (modèle dit de coordination matérielle des procédures). Cette pratique a été confirmée depuis lors dans de nombreuses décisions du Tribunal fédéral.

Il est judicieux, pour des raisons de sécurité du droit, d'édicter des dispositions-cadres fédérales de coordination au cas où, à l'avenir également, plusieurs autorités compétentes pour délivrer les autorisations appliquent diverses législations. Eu égard à la souveraineté cantonale en matière de procédure, ces règles doivent pour l'essentiel se limiter à des exigences minimales. Les cantons disposent de ce fait d'une marge de manœuvre suffisante pour organiser concrètement la procédure de coordination. Il est en même temps possible, par le biais d'une disposition de principe, de prendre en compte la collaboration des autorités cantonales et fédérales compétentes pour délivrer les autorisations.

La réglementation proposée va d'une part plus loin que la jurisprudence du Tribunal fédéral puisque toutes les décisions nécessaires à l'implantation ou à la transformation d'une construction ou d'une installation sont prises en considération et que, partant, on renonce au critère du lien matériel étroit s'agissant des règles applicables. Ce qui a pour avantage premier de rendre inutiles les difficiles investigations à mener pour savoir si un tel lien matériel étroit existe bel et bien. De surcroît, non seulement des liens juridiques mais encore des liens de fait, réclamant une coordination (nécessité d'une modification du projet; effets de conditions et charges, etc.), peuvent exister entre les différentes procédures d'autorisation, ce qui explique qu'un élargissement de l'obligation de coordonner paraît en tout cas justifié. On prescrit d'autre part le modèle de concentration pour la procédure de recours. Une coordination matérielle étant quasiment impossible dans une telle procédure, cela ne fera que clarifier légalement ce qui découle quasiment automatiquement de l'obligation de coordonner.

L'obligation de coordonner a pour but d'empêcher que des décisions nécessaires dans le cadre de l'implantation ou de la transformation d'une construction ou d'une installation ne soient prises de manière isolée et sans égard aux autres domaines juridiques déterminants. Il reste bien entendu toujours possible de subdiviser le processus de décision en plusieurs phases. Aussi reste-t-il admissible, et même requis dans certaines circonstances, de statuer sur des questions de principe avant de décider de questions de détail, par exemple dans le cadre de décisions de principe, ou préjudicielles, relevant du droit de la construction et faisant intervenir des tiers habilités à faire opposition. Le degré d'étude des différentes phases ne doit pas être supérieur à ce qui est requis pour statuer. Il n'est pas nécessaire, s'agissant de la construction d'un barrage par exemple, de décider en même temps des plans de détail alors que des études poussées devraient en revanche être requises notamment pour trancher la question de principe consistant à savoir si une concession, une autorisation de défricher ainsi que des autorisations, par exemple en vertu de la LPN, de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20) et de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (RS 923.0) peuvent être accordées pour la réalisation d'une centrale hydroélectrique implantée dans un endroit donné (cf. ATF, arrêt

«Curciosa», 119 Ib 254 ss). L'obligation de coordonner veut donc abattre les cloisons entre les différents domaines juridiques mais pas entre les différentes phases d'autorisation.

22 Commentaire des articles

221 Fixation de délais aux procédures d'autorisation (art. 25, al. 1^{bis})

Cette nouvelle disposition oblige les cantons à fixer des délais non pas seulement aux diverses étapes de la procédure, mais aussi à la procédure dans son ensemble, ce qui peut en règle générale avoir lieu dans les lois en matière de procédure ou, dans des cas particuliers, par décision de l'autorité conduisant la procédure. Les autorités fédérales intervenant comme autorités chargées de délivrer les autorisations doivent en principe également observer les délais en question.

L'interdiction du retard dans la marche de la justice déduite de l'article 4 cst. fixe des limites à l'ajournement des procédures. La nouvelle disposition exige des cantons qu'ils fixent des délais assez rapprochés comme l'exigerait déjà l'interdiction susnommée. Les cantons sont libres de placer la barre où ils l'entendent. Mais les délais doivent en tout cas être fixés de façon réaliste, sans quoi ils ne seraient pas pris au sérieux.

Les cantons doivent régler les effets des délais. La fixation de priorités et le contrôle, par un service de l'administration, du traitement d'un dossier ainsi que les moyens disponibles pour ce faire (personnel, infrastructure, etc.) peuvent de cette manière être liés à des délais. Il serait inadmissible de considérer l'inobservation d'un délai comme une approbation (art. 22, 2^e al., LAT, art. 5, 1^{er} al., PA; RS 172.021) ou d'obliger une autorité à rendre une réponse sur la base d'un examen incomplet.

Les effets fixés par le droit cantonal ne peuvent pas s'appliquer directement aux autorités fédérales compétentes pour délivrer des autorisations intervenant dans la procédure. En revanche, l'inobservation répétée de délais fixés de façon réaliste peut inciter le canton à adresser une réclamation à la Confédération et à exiger qu'il soit remédié à cet état de chose.

222 Coordination des procédures d'autorisation (art. 25a)

222.1 Remarques préliminaires

La disposition proposée s'appuie, en tant que règle minimale de droit fédéral, sur le modèle de coordination de l'article 21 de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011) qui règle la coordination de projets soumis à l'EIE – mais seulement pour certaines autorisations relevant du droit de la protection de l'environnement. Il ne faut pas que la nouvelle disposition exclue le modèle de concentration. La limitation du domaine d'application de l'article 25a à des cas nécessitant des décisions de plusieurs autorités doit tirer cette question au clair. Naturellement, lorsque la

même autorité est compétente pour toutes les décisions, elle mettra les requêtes en même temps à l'enquête publique et veillera à la concordance matérielle et à une notification commune des décisions.

222.2 Principe de l'obligation de coordonner; autorité responsable (art. 25a, 1^{er} al.)

Cette disposition fixe le principe de la coordination de la procédure pour les procédures applicables à toutes les décisions nécessaires à l'obtention d'une autorisation de construire au sens de l'article 22, 2^e alinéa, LAT (à savoir autorisations, approbations, acceptations et décisions de tout genre, également documents préparatoires comme les autorisations de démolition et de défrichement). Les procédures facultatives (en particulier les demandes de subvention) en font également partie si le requérant les introduit avec les autres procédures ou doit les introduire sur la base des règles déterminantes. En revanche, les décisions que la collectivité publique doit prendre seulement parce qu'elle apparaît en tant que maître de l'ouvrage (p. ex. décisions concernant des dépenses) ne tombent pas dans le domaine d'application de la règle. S'agissant des plans d'affectation, cf. ci-après chiffre 222.5.

Une coordination suffisante n'est garantie que lorsque l'on désigne une autorité responsable en la matière. C'est la tâche du droit cantonal pour autant qu'il n'existe pas de règles spéciales de droit fédéral (cf. p. ex. art. 12 OPIC; RS 734.25; ch. 14.2, 14.3, 21.1, 21.3, 40.1, 40.2, 60.1, annexe OEIE). On ne prescrit aucun système particulier aux cantons. Il leur est donc loisible de désigner une autorité chargée de délivrer des autorisations qui soit compétente pour conduire une procédure permettant un examen précoce et circonstancié (système de la procédure directrice) ou de désigner une autorité de coordination particulière pour s'acquitter de cette importante tâche, autorité qui ne devrait pas forcément être compétente pour délivrer les autorisations. Pour des raisons relevant de la sécurité du droit, la désignation de l'autorité de coordination doit intervenir par le biais d'une disposition générale et abstraite.

La formulation de l'article 25a, 1^{er} alinéa, telle qu'elle est proposée, ne modifiera rien aux procédures dans lesquelles des autorités sont déjà désignées en vertu du droit fédéral comme compétentes pour conduire la procédure – comme par exemple dans le domaine du droit régissant les chemins de fer ou les téléphériques –. Une attribution de compétence figurant dans une ordonnance fédérale (p. ex. dans l'OEIE pour déterminer la procédure décisive) suffit en la matière pour déroger à d'éventuelles dispositions de droit cantonal. En conséquence, la présente révision partielle de la LAT n'a pas pour but de modifier la réglementation des compétences telle qu'elle est fixée dans le droit fédéral.

222.3 Tâches de l'autorité responsable de la coordination (art. 25a, 2^e al.)

Cette disposition définit les tâches fondamentales de l'autorité responsable de la coordination. Il faut confier à cette autorité la compétence de régler et de mener

les procédures directrices, en particulier de fixer les délais relatifs aux avis, aux négociations ou aux discussions, et ce avec effet contraignant pour tous les participants (y compris les autorités fédérales). Le fait que l'autorité cantonale responsable de la coordination ne peut imposer aux autorités fédérales les ordres qu'elle rend par des menaces de sanction ne change rien à leur effet contraignant (cf. aussi à ce sujet les explications relatives aux délais, ch. 221).

L'autorité responsable de la coordination doit veiller à l'introduction de toutes les procédures requises, ce qui présuppose évidemment la participation du requérant. La mise à l'enquête publique dans un même temps des pièces du dossier garantit en particulier que, une fois écoulés le délai de mise à l'enquête et le laps de temps réservé pour se déterminer, toutes les objections soulevées contre le projet soient en principe connues. Cette disposition ne doit toutefois pas empêcher de clarifier par avance des questions de principe sur la base d'une étude sommaire, quitte à ce que des plans détaillés non requis à cette fin soient mis à l'enquête ultérieurement seulement (cf. ci-dessus, ch. 213 in fine).

Par ailleurs, le moment de l'avis officiel ne sera pas fixé avec plus de précision. Toutefois, pour des raisons visant à garantir le droit d'être entendu (art. 4 cst.), la mise à l'enquête publique doit, en vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, avoir lieu avant que les autorités habilitées à prendre les décisions ne soient liées (ATF in ZBI 95, p. 66 ss). Cela implique de préférence que les autorités intéressées établissent leur premier avis après avoir pris connaissance des éventuelles oppositions.

L'autorité responsable d'assurer la coordination recueille les avis relatifs au projet émanant de toutes les autorités cantonales et fédérales. Ces avis doivent être circonstanciés – une précision qui se réfère à leur qualité: ils doivent être rédigés avec le même soin que s'il s'agissait d'une décision, se prononcer fondamentalement sur le projet, fournir des indications sur le sort possible réservé à la requête, mentionner d'éventuelles charges et conditions et indiquer les motifs principaux du point de vue adopté. Cette pratique doit garantir que les autorités intéressées ne se contentent pas de traiter superficiellement le projet et qu'il existe une base sûre pour la coordination réciproque des décisions. Le droit de signer les avis doit de ce fait, au plan interne, concorder avec celui de prendre des décisions.

Les avis sont des instruments de travail internes à l'autorité et non pas des décisions. Ils ne sont de ce fait pas susceptibles d'être contestés (cf. ATF «Cleuson-Dixence», 116 Ib 260 ss c. 1d). La connaissance ultérieure des oppositions, l'avis d'autres autorités habilitées à prendre des décisions, une modification de la pratique d'une autorité supérieure ou des conditions de fait ou de droit sont bien sûr des raisons autorisant un changement d'avis. En dehors de ces cas, il ne devrait pas exister de nécessité de modifier un avis. Si l'on décèle une erreur d'appréciation, il s'agira d'y remédier dans la mesure où les décisions n'ont pas encore été notifiées.

Si une autorité fournit un avis insuffisant – ce qui peut n'apparaître qu'ultérieurement – les problèmes se posent dans les mêmes termes que si le délai – pour rendre un avis circonstancié – n'avait pas été respecté: le déroulement rapide de la procédure est perturbé; dans un tel cas, des sanctions peuvent surtout être envisagées en matière administrative (cf. ci-avant ch. 221).

On peut à titre exceptionnel renoncer à l'avis de toutes les autorités habilitées à prendre des décisions lorsque, dès le début, sur la base d'un établissement des faits suffisant et moyennant une administration anticipée des preuves, il est clairement établi qu'une des autorisations nécessaires ne peut être délivrée.

L'autorité responsable sera tenue, quant au fond, à la meilleure coordination possible des décisions à prendre. Cette attribution suppose d'une part que la circulation des informations entre les différentes autorités soit garantie et que les avis soient retransmis à qui de droit. Lorsque, par exemple, l'octroi d'une autorisation dépend d'une pesée d'intérêts globale, cette dernière ne peut avoir lieu que si les intérêts à prendre en considération sur la base des différents domaines d'application ainsi que les effets du projet sont connus. De ce fait il y a lieu, le cas échéant, de recueillir également les avis d'autorités simplement habilitées à formuler des propositions. La coordination inclut par ailleurs le contrôle des avis des autorités compétentes pour délivrer les autorisations et la suppression des contradictions décelées dans les manières de présenter les faits, dans la justification et les conclusions, et ce si possible d'entente avec les autorités concernées (cf. ci-après au ch. 222.4). Il appartient par ailleurs au droit cantonal de décider si les recherches nécessaires à l'établissement des faits sont menées par l'autorité responsable de la coordination ou par les autorités spécialisées.

Quant à savoir s'il y a lieu – et à quel moment – de garantir une nouvelle fois l'exercice du droit d'être entendu aux parties concernées en cours de procédure, cela dépend du droit procédural cantonal et, à titre subsidiaire, des exigences minimales de l'article 4 cst.

L'autorité responsable s'engagera expressément à veiller à une notification commune ou pour le moins simultanée des différentes décisions (avec les références nécessaires). Cette remarque s'applique non seulement à l'envoi par la poste mais également à la publication des décisions. Toutes les parties intervenant dans la procédure peuvent de cette manière se faire une idée complète de la situation de fait et de droit. Un déroulement concentré de la procédure de recours s'en trouve par ailleurs facilité. A noter qu'une notification commune ou simultanée de certaines autorisations spéciales délivrées par des autorités fédérales n'est pas absolument nécessaire lorsqu'un recours de droit administratif peut être directement déposé contre de telles décisions. Dans une telle situation, l'autorité fédérale compétente pour délivrer les autorisations peut d'abord attendre le résultat d'éventuels recours formés au niveau cantonal, au cas où l'autorisation ne doit pas être de toute façon refusée.

222.4 Décisions exemptes de contradictions (art. 25a, 3^e al.)

Les décisions notifiées au requérant doivent être exemptes de contradictions. On entend par contradictions des incompatibilités logiques des différentes décisions, en elles-mêmes et surtout entre elles: il faut des réponses identiques aux mêmes questions se posant pour chaque décision. On considère qu'il n'y a pas de contradiction dans ce sens lorsqu'un projet peut recevoir l'autorisation en vertu d'une loi mais qu'il est inadmissible en vertu d'une autre. La transgression d'une norme unique est suffisante pour qu'un projet soit considéré comme contraire au droit et partant pour qu'il ne puisse pas être réalisé.

Les éventuelles contradictions doivent être levées à la faveur d'un dialogue entre autorités habilitées à prendre des décisions. Si ce dialogue échoue, le droit cantonal doit déterminer lui-même – en respectant les règles de droit fédéral de l'article 33 LAT par exemple – comment les contradictions restantes doivent être aplanies. Toujours est-il que ces cas peuvent être réduits au minimum si les compétences sont clairement réparties, si les différentes autorités habilitées à prendre des décisions doivent se limiter strictement à leur domaine de compétence en se prononçant sur le cas et si, s'agissant de l'interprétation d'une certaine norme, l'avis de l'autorité spécialisée en la matière est déclaré déterminant en cas de conflit. Si l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 24 LAT dépend, par exemple, de la conformité au droit du projet en vertu des articles 31 et 32 LEaux (débits résiduels), une telle répartition des compétences obligerait l'autorité chargée de l'aménagement du territoire à reprendre l'avis de l'autorité chargée de la protection des eaux (relativement au respect des art. 31 et 32 LEaux) si un accord n'était pas trouvé. Cette approche ne résout pas, notamment, les divergences d'opinion dans les cas où des pesées d'intérêt circonstanciées doivent avoir lieu en vertu de plusieurs lois, pesées qui selon la volonté du législateur, devraient aboutir au même résultat. L'élimination de telles incompatibilités ou d'autres contradictions qui subsisteraient peut se faire, par exemple, par l'intermédiaire d'une procédure d'arbitrage prévue par le droit cantonal. La solution minimale qui s'appliquera généralement, si des contradictions entre les décisions d'autorités cantonales et fédérales demeurent à propos d'un projet, consiste alors à ne notifier d'avance que la décision négative. Si cette décision négative acquiert force de chose jugée, les autres décisions deviennent alors sans objet et l'on ne statuera pas matériellement à leur sujet.

222.5 Application par analogie des règles de coordination (art. 25a, 4^e al.)

L'application par analogie est exigée en principe pour toutes les procédures des plans d'affectation dans lesquelles il y a lieu de rendre simultanément des décisions et en particulier de délivrer des autorisations. Cela devrait être le cas dans deux situations concrètes: en cas d'affectation d'aires forestières (coordination avec l'autorisation de défrichement, art. 12, LFo; RS 921.0) et de procédures concernant des plans d'affectation spéciaux (coordination avec diverses autorisations).

223 Autorités de recours uniques (art. 33, 4^e al.)

Quand plusieurs autorisations émanant de diverses autorités cantonales sont nécessaires pour des constructions et des installations, le problème réside souvent dans l'absence d'autorités de recours de première instance uniques compétentes en la matière. Un tel éparpillement des voies de droit suscite parfois en tout état de cause d'épineuses questions de délimitation des compétences et empêche une autorité de recours d'avoir une vue d'ensemble de la situation. Contrairement aux procédures d'autorisation de première instance, une simple coordination réciproque des décisions sujettes à recours n'est quasiment plus possible à cause des

formes de procédures à respecter et du pouvoir d'examen parfois restreint des autorités de recours. Une telle situation laisse également planer le doute quant à une protection juridique efficace des participants (cf. à cet égard l'arrêt ATF «Chrüzlen II», 118 lb 326 ss).

En conséquence, l'article 33, 4^e alinéa, prescrit le principe de concentration pour contester les décisions des autorités cantonales. La concentration doit en règle générale avoir lieu auprès d'une autorité compétente pour apprécier le moyen de recours dans la procédure directe ou dans une procédure autorisant un examen précoce et circonstancié. Ne tombent pas sous le coup de l'obligation de procéder à une concentration, d'une part, les décisions d'autorités fédérales compétentes pour délivrer des autorisations spéciales qui ne peuvent pas être soumises à l'examen des autorités cantonales de recours et, d'autre part, les plans d'affectation, dans la mesure où ils n'ont pas le caractère d'une décision. Cela semble justifié pour les plans d'affectation car procédure et objet d'un aménagement local se différencient grandement d'une décision – cas qui concerne un particulier. Pour cette raison, les dispositions de l'article 25a, 1^{er} à 3^e alinéas, ne s'appliquent que par analogie.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Sur le plan de la Confédération

Le droit d'équiper ne devrait créer aucun effet particulier pour la Confédération. Le Tribunal fédéral devra se pencher sur les différends portant sur la teneur et la portée de la disposition alors que l'Office fédéral de l'aménagement du territoire devra aider les cantons à appliquer cette dernière.

L'assignation de délais aux procédures peut avoir pour effet de pousser les autorités fédérales intervenant dans les procédures cantonales à se doter de personnel qualifié supplémentaire afin qu'elles puissent mener correctement leurs tâches d'examen dans les délais impartis.

On peut d'autre part escompter que le projet déchargera en particulier le Tribunal fédéral, du fait des dispositions de coordination proposées (art. 25a et 33), dans la mesure où ces dernières déploient l'effet espéré.

32 Sur le plan des cantons et des communes

Les cantons qui ont déjà réglé le droit accordé aux particuliers d'équiper leur terrain doivent tout au plus procéder à des adaptations dans ce domaine. Comme la disposition est restée très générale, cela ne devrait normalement pas être nécessaire. Une législation d'exécution dont le coût dépendra des particularités du système cantonal devra en revanche être mise en place dans les autres cantons.

Pour les cantons, les dispositions prises dans le domaine des procédures devraient avoir les mêmes effets que pour la Confédération (cf. ci-dessus, ch. 311). Certaines adaptations devront de surcroît être effectuées sur le plan législatif, adaptations qui, normalement, auraient de toute manière dû être effectuées en raison de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'obligation de coordonner.

4 Programme de la législation

Le projet constitue une partie de la révision, annoncée dans le programme de la législation 1991-1995, de la loi sur l'aménagement du territoire (FF 1992 III 1, appendice 1 p. 174). Les articles 16 et 24 LAT ainsi que l'article 5, 1^{er} alinéa, LAT feront l'objet d'autres projets de révision. Les dispositions relatives au droit d'équipement et à la coordination des procédures ont la priorité dans le contexte des efforts consentis pour revitaliser l'économie.

5 Relation avec le droit européen

51 Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

Les innovations prévues (mandat d'impartir des délais à toutes les procédures-requises pour implanter ou transformer des constructions ou des installations; règles de coordination minimales pour ces procédures; nécessité d'une instance unique) satisfont à l'objectif général de l'article 6 CEDH, en particulier à la garantie d'une procédure conforme à la loi et d'une durée appropriée (s'agissant des effets préliminaires découlant de l'art. 6 CEDH sur la procédure administrative, cf. aussi Rainer J. Schweizer, *Die schweizerischen Gerichte und das europäische Recht*, JAAC 1993 II p. 683 ss).

52 Droit de l'Union européenne (UE)

Une proposition de directive du Conseil portant sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (Proposal for a Council Directive on Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC; Com[93] 423 final [JOCE N° 311 du 17. 11. 1993, p. 6]) est en cours d'élaboration. L'harmonisation des procédures d'autorisation concernant certaines installations industrielles et certaines constructions et activités, recensées de façon exhaustive en annexe de la directive en question constitue son ossature. Dès son entrée en force, toutes les procédures d'approbation correspondantes au sein de l'UE devront se dérouler dans le respect des modalités qu'elle énonce. Il est ainsi prévu, à l'article 6 du projet, de désigner une autorité responsable de la coordination appelée à coordonner la procédure d'autorisation. Celle-ci doit être assortie de délais en vertu de l'article 7. De plus, une décision écrite doit en règle générale être envoyée dans un délai de six mois après la présentation réglementaire de la demande. Une prolongation est octroyée pour les demandes complexes, les projets transfrontaliers et les procédures nécessitant une consultation publique. S'agissant d'installations existantes, une autorisation conforme aux exigences de la directive IPPC doit également être demandée, à moins que, pour ces installations, le droit national ne prévoit une procédure compatible avec la directive.

6 Constitutionnalité

Conformément à l'article 22^{quater}, 1^{er} alinéa, cst., la Confédération peut édicter par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les

cantons sont appelés à établir, en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Cette compétence se réfère concrètement à la réglementation de l'utilisation du sol dans son ensemble. L'autorisation de construire en fait également partie. Comme la Confédération ne dispose pas de compétence constitutionnelle en matière de procédure, la souveraineté revient dans ce domaine aux cantons. Pour autant que ces derniers appliquent le droit matériel fédéral, le législateur fédéral est toutefois habilité à édicter les règles relevant du droit de procédure et d'organisation requises pour une application adéquate du droit matériel fédéral.

La modification proposée de l'article 19, 3^e alinéa, respecte le cadre de la législation limitée aux principes. On a tenu compte de la réserve exprimée à ce sujet à l'occasion de la consultation dans la mesure où le droit fédéral ne fait plus que régler le principe. S'agissant de l'équipement de terrain pour la construction de logement, l'article 34^{sexies} cst. fournit de surcroît une base constitutionnelle très large.

En matière de procédure d'autorisation, compte tenu de la répartition constitutionnelle des compétences, l'exigence d'une réglementation complète de la procédure d'autorisation par le législateur fédéral serait inadmissible. En revanche, la réglementation de principes importants est admissible dans le droit fédéral. De telles règles de procédure existent déjà pour ce qui est de la participation démocratique à l'établissement des plans ou s'agissant de la protection juridique dans le cadre de la procédure d'établissement des plans et d'autorisations de construire (art. 4 et 33 LAT). Les dispositions sur l'obligation de coordonner concrétisent uniquement les exigences déduites du droit constitutionnel (art. 4 cst.; principe de l'unité et de l'absence de contradictions de l'ordre juridique; art. 2 dispositions transitoires cst.) dans le sens d'exigences minimales de droit fédéral susceptibles d'être maniées le plus simplement possible. L'obligation de droit fédéral d'impartir des délais aux procédures semble également justifiée car il s'agit d'un principe allant dans le sens du droit de bénéficier d'une procédure de durée convenable en vertu de l'article 4 cst. et de l'article 6, 1^{er} alinéa, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Des interventions plus importantes de la Confédération dans le domaine de souveraineté des cantons en matière d'organisation et de procédure des cantons exigeraient toutefois une modification de la répartition constitutionnelle des compétences. L'étude du CCF en cours se penchera sur cette question pour certains types de projets particuliers. Le présent projet de révision se fonde en revanche sur la répartition actuelle des compétences.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 30 mai 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 22 juin 1979²⁾ sur l'aménagement du territoire est modifiée
comme suit:

Titre

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
(Loi sur l'aménagement du territoire, LAT)

Préambule

vu les articles 22^{quater} et 34^{sexies} de la constitution,

Art. 19, 3^e al.

³ Si la collectivité intéressée n'équipe pas en temps utile les zones à bâtir, elle doit
permettre aux propriétaires fonciers d'équiper eux-mêmes leur terrain selon les
plans approuvés ou de lui avancer les frais des équipements.

Art. 25, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Dans toutes les procédures requises pour implanter ou transformer des
constructions ou des installations, ils impartissent des délais et règlent leurs effets.

Art. 25a (nouveau) Principes de la coordination

¹ Une autorité responsable d'assurer une coordination suffisante est désignée
lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installa-
tion nécessite des décisions de plusieurs autorités.

¹⁾ FF 1994 III 1059

²⁾ RS 700

² L'autorité responsable de la coordination:

- a. peut prendre les dispositions nécessaires pour conduire les procédures;
- b. veille à ce que toutes les pièces du dossier de requête soient mises en même temps à l'enquête publique;
- c. recueille les avis circonstanciés relatifs au projet auprès de toutes les autorités cantonales et fédérales intervenant dans la procédure;
- d. veille à la concordance matérielle ainsi que, en règle générale, à une notification commune ou simultanée des décisions.

³ Les décisions ne doivent contenir aucune contradiction.

⁴ Ces principes sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation.

Art. 33, 4^e al. (nouveau)

⁴ Des autorités de recours uniques sont prévues en cas de contestation de décisions rendues par les autorités cantonales lorsque l'article 25a, 1^{er} alinéa, est applicable.

II

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36858

Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 30 mai 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.054
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.08.1994
Date	
Data	
Seite	1059-1079
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 872

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.