

**Zeitschrift:** Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 54 (1981)

**Heft:** 12

  

**Artikel:** ASPAN, groupe de Suisse occidentale : séminaire sur l'introduction de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire tenu le 9 octobre 1981, à Lausanne

**Autor:** Choisy, E. / Baschung / Macheret, A.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-128385>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 06.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# **ASPAN**

*Groupe de Suisse occidentale*

## **Séminaire sur l'introduction de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire**

*tenu le 9 octobre 1981, à Lausanne*

---

### **Présentation**

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1980. Elle impose à la Confédération l'obligation d'établir les plans nécessaires pour les tâches qui lui sont propres et dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire. Cette obligation poursuit un double but: que la Confédération tienne compte des principes régissant l'aménagement et qu'elle informe de façon complète et régulière les cantons de ses intentions.

Dans le cadre de l'application de la loi, les cantons présentement ont la tâche d'établir leur plan directeur, moyen d'action et de coordination intra et intercantonal qui fixera les principes de l'aménagement cantonal et de la collaboration avec la Confédération et les cantons voisins.

Les mesures d'aménagement peuvent entraîner des restrictions au droit de propriété. Si ces dernières sont telles qu'elles équivalent à une expropriation, la LAT exige que de justes indemnités soient accordées. Les cantons doivent donc établir en droit un régime de compensation et d'indemnisation.

Au niveau communal l'aménagement

du territoire se cristallise par les plans d'affectation qui règlent le mode d'utilisation du sol en délimitant les zones à bâtir, les zones agricoles, celles à protéger ou d'autres zones encore. Les plans d'affectation entrent dans le cadre du plan directeur cantonal et tiennent compte de la question de l'équipement des zones.

Dans la phase actuelle de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, l'Aspan SO a estimé utile qu'une information et qu'un échange de vues aient lieu au niveau des personnes s'occupant d'aménagement du territoire ou étant conduites à s'y intéresser, pour débattre des quatre sujets cités ci-avant. Elle a sollicité le concours de la faculté de droit de l'Université de Lausanne pour bénéficier de son appui dans l'organisation de ce séminaire.

Nous sommes heureux que le choix des conférenciers qui ont traité des thèmes proposés ait incité beaucoup de participants à s'inscrire à cette nouvelle manifestation de notre association.

**Le président:**

**E. Choisy**

**Ancien conseiller aux Etats**

### **Introduction à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire**

**Exposé de M. Baschung, directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire**

#### **1. Introduction, le chantier, les outils**

Je suis particulièrement heureux de pouvoir m'adresser à votre respectable assemblée aujourd'hui. En effet, il y a quelques jours à peine, nous avons fêté à l'Office fédéral la fin d'une longue marche. Fourbus mais contents, nous sommes arrivés au terme d'une étape, et en même temps au seuil d'un grand chantier. Vous aurez compris mes allusions: le 1<sup>er</sup> octobre dernier est entré en vigueur le deuxième volet de la législation fédérale sur l'aménagement de notre territoire, l'Ordonnance, qui vient préciser les intentions de la Loi.

De nombreuses personnalités parmi vous y ont d'ailleurs travaillé par leurs remarques critiques et constructives lors de la procédure de consultation. Qu'elles soient remerciées ici de leur collaboration; pour nous, ces remarques ont été un encouragement autant

qu'une aide technique appréciée, à laquelle nous avons amplement fait appel.

Le Séminaire d'aujourd'hui est particulièrement bienvenu, comme une courte pause de réflexion entre deux phases importantes de notre action. Bien sûr, mon image est un peu schématique, parce que, d'une part, l'aménagement du territoire est une tâche continue, que vous assumez quotidiennement, et n'a pas commencé il y a huit jours, et que, d'autre part, la plupart des cantons sont déjà engagés dans l'élaboration de leurs plans directeurs depuis de nombreux mois. Néanmoins, il me semble que le grand chantier est encore devant nous et je vous propose de mettre à profit cette journée pour préciser nos idées sur la suite des travaux.

Nous avons maintenant les outils; comment allons-nous les utiliser?

Pour ma part, je me contenterai de

remarques à caractère général, en insistant sur l'esprit que le législateur a voulu donner à la législation fédérale. Les autres orateurs entreront dans le sujet de manière plus approfondie.

#### **2. L'esprit de la législation fédérale**

Je ne m'arrêterai à la loi que pour rappeler une de ses caractéristiques essentielles: je veux parler de la philosophie de la loi, c'est-à-dire de l'état d'esprit dans lequel le législateur fédéral souhaite voir travailler les autorités de tous niveaux, responsables d'un maillon de l'aménagement de notre territoire: Penser globalement; penser aux interrelations entre activités apparemment éloignées l'une de l'autre; penser au contexte dans lequel on désire implanter une activité; comprendre qu'en fin de compte, le milieu naturel est une matrice dans laquelle nous incrustons nos ouvrages — que ce soit des routes, des lignes électriques ou des zones résidentielles — et qu'il s'agit impérativement de garder cette matrice en bonne santé c'est-à-dire de «protéger les bases naturelles de la vie»; tendre à une harmonie entre nos activités humaines et cette matrice naturelle et à une harmonisation entre nos différentes actions.

Cette notion d'équilibre et d'harmonisation est le fil conducteur de notre loi. Oserai-je rappeler qu'il s'agit d'un principe de base de notre civilisation chrétienne? mais en même temps, je dois constater que le jour est encore loin où nous dominerons nos querelles de chapelle, où nous saurons franchir les cloisonnements dans lesquels nous nous sommes enfermés; loin le jour où nous accepterons de nous communiquer l'un à l'autre nos intentions, dans l'intérêt de la collectivité; où nous serons ouverts au dialogue et à la collaboration. Cette loi est un premier mouvement dans ce sens; je vous propose de lui emboîter le pas.

Beaucoup parmi nous, et beaucoup de personnes dans les administrations et dans le monde politique, sont interpellés dans la nouvelle ordonnance. Il y a beaucoup plus de responsables de l'aménagement du territoire qu'on ne l'imagine. L'aménagement du territoire ne consiste pas seulement «à établir ou à approuver des plans directeurs ou des plans d'affectation, des conceptions, des plans sectoriels ou des études de base» (art. 1, al. 2, litt. a de l'Ordonnance du 26 août 1981 sur l'aménagement du territoire, OAT).

Tous ceux qui, dans les communes, au canton, ou à la Confédération, «élaborent ou réalisent des projets de construction (...) d'intérêt public (...)», «accordent des concessions ou des autorisations (...)»,

«allouent des subventions pour la construction (...) d'ouvrages (...) servant notamment à la protection des eaux, aux transports, ou à l'approvisionnement (...), ainsi que des subventions pour des améliorations foncières ou des corrections de cours d'eau», par exemple (OAT, art. 1),

tous ceux-là font aussi de l'aménagement du territoire et sont donc partenaires, acteurs et ouvriers du grand chantier. Ils sont priés, dans l'intérêt de la collectivité, de

«déterminer l'impact de leurs activités sur l'organisation du territoire»,

«de s'informer mutuellement en temps utile»,

«de coordonner celles de leurs activités qui sont incompatibles, concurrentes, interdépendantes ou complémentaires» (OAT, art. 2).

Je ne veux pas me retrancher derrière un texte de loi; je suis profondément convaincu qu'il nous faut accroître le cercle de ceux qui portent la charge d'épargner à notre sol si rare et si précieux les galvaudages qu'il a subis si souvent hier et qu'il subit encore trop souvent aujourd'hui.

### 3. Un bref bilan

#### Mesures provisionnelles

Après ces considérations sur l'esprit de notre action, venons-en aux événements des deux premières années d'application de la LAT. Ce survol est réjouissant. Compte tenu de la surprise et de l'incertitude créées parfois par la nouvelle loi dans les milieux de l'aménagement du territoire, le délai de réaction a été étonnamment bref: les gouvernements cantonaux, parfois le législatif cantonal, ont très rapidement usé, et de manière très variable, des possibilités que leur offrait l'article 46 al. 2 de la LAT. En prenant des mesures provisionnelles appropriées, il s'agissait alors de combler le vide juridique résultant de l'abrogation de l'AFU. Ou, en d'autres termes, d'assurer la transition entre le régime juridique découlant de l'AFU et celui de la LAT.

Il est intéressant de constater à ce propos que l'AFU, accueilli en 1972 avec méfiance, s'est vu réhabilité dans bon nombre de cantons puisque plusieurs d'entre eux ont choisi d'en prolonger les effets sur le plan du droit cantonal. D'autres se sont limités à régler des questions de procédure (p. ex. en matière de protection juridique) ou de compétence (p. ex. en ce qui concerne les autorisations de construire hors de la zone à bâtir).

#### Législations cantonales

##### sur l'aménagement du territoire

Parallèlement, presque tous les cantons se sont attachés sans retard à l'adaptation de leur législation cantonale en matière de construction et d'aména-

gement du territoire, en recherchant souvent une collaboration avec l'Office fédéral. Ces adaptations seront plus ou moins profondes suivant l'ancienneté de ces lois. En particulier, les cantons disposant d'une législation récente se montrent prudents sur le plan politique et ne remettront pas en cause sans raison une réglementation que l'on considèrerait comme appropriée, il y a quelques années encore. C'est dire que le droit fédéral n'impose pas de changement radical, de refonte totale de la législation cantonale, mais plutôt une mise à jour sur les points où la loi fédérale apporte des innovations. Je pense, par exemple, à cette notion de couverture de l'ensemble du territoire par les plans d'affectation, ce qui conduit en particulier à la reconnaissance d'une zone agricole «personnalisée».

#### Plan directeur cantonal

Enfin les cantons se sont attelés à la tâche délicate d'élaborer leur plan directeur.

Si je reprends les termes de la nouvelle ordonnance, je dirai que ce plan directeur doit présenter «les résultats des études d'aménagement ainsi que l'état de la coordination au sein du canton, de même qu'avec la Confédération et les cantons voisins, dans la mesure où ces éléments influent de manière sensible sur le cours que doit suivre l'aménagement du territoire» (art. 3, al. 1).

Je n'insisterai jamais assez sur le fait que ce fameux plan directeur cantonal introduit par la LAT n'est pas un plan directeur au sens où on l'entend d'habitude, qui présente une image de ce qui nous attend dans vingt ou cinquante ans. Le plan directeur cantonal devrait plutôt être appelé *plan de coordination*. Si nous voulons organiser notre territoire rationnellement, nous ne pouvons pas nous contenter de peindre sur un plan des taches de couleurs qui ne font que refléter et extrapoler la situation d'aujourd'hui. Nous devons absolument dominer notre appréhension à poser clairement les problèmes qui se présenteront en quantité, inévitablement.

L'ordonnance donne des précisions, dans son article 4, sur la *nature des informations* dont nous avons besoin pour poser correctement ces problèmes. A problème bien posé, solution à demi trouvée! Nous ne le savons tous que trop bien, dans notre for intérieur. L'ordonnance prévoit que le plan directeur fasse figurer des «questions en suspens», concernant des activités n'ayant pas encore pu être coordonnées et des «informations préalables» à propos d'activités «qui peuvent avoir des effets importants sur l'utilisation du sol, mais qui n'ont pas encore été définies de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu» (DAT, art. 4). Sachons donc trouver le courage de nous communiquer mutuellement nos intentions, même avant qu'elles ne soient vraiment mûres. Notre aménagement y gagnera en clarté et en efficacité.

Et c'est là que l'esprit dont je parlais au début nous rendra de grands services: plus d'une chapelle devra accepter d'ouvrir son clocher, plus d'une tour d'ivoire se transformer en tour de verre, pour que nos plans directeurs remplissent le rôle de table de négociation que le législateur a voulu leur donner.

### 4. Conclusion:

#### le fédéralisme en action

Pour conclure cet exposé introductif, je me risquerai à aborder la question du fédéralisme.

Rarement un terme a été compris de façon si divergente, sous le couvert du consensus helvétique. Pour certains milieux politiques, le fédéralisme est une notion très utile par laquelle on entend: «liberté de manœuvre maximale des cantons» ou encore «surtout que Berne ne vienne pas s'en mêler». Pour d'autres milieux, le fédéralisme prend sa source dans l'histoire et signifie «entraide», collaboration dans l'intérêt commun».

Je n'entrerai pas en matière sur les origines de ce malentendu, mais je me contenterai d'examiner la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire sous cette lumière particulière. Vous savez tous que la loi fédérale a remis entre les mains des cantons la responsabilité effective de gérer rationnellement notre territoire. En ce sens la loi est résolument fédéraliste dans la première acception de ce terme.

Pourtant — et je crois l'avoir suffisamment souligné dans cet exposé — les fondements de la Loi et de l'Ordonnance, qui postulent cette ouverture au dialogue et à la collaboration, ces fondements, eux, sont typiquement fédéralistes, au second sens de ce terme. Si «Berne» a fait une loi, ce n'est pas pour contraindre les cantons: ce n'est qu'une loi-cadre qui ne prendra sa véritable force qu'à travers les législations cantonales. Si «Berne» a fait une loi, c'est parce que la situation exigeait une action rapide et de la clairvoyance, «par-dessus la mêlée» comme dirait Romain Rolland. «Berne» ne se considère dans sa loi que comme un partenaire au même titre que les cantons et les communes, avec les mêmes devoirs que les autres partenaires.

La première exigence de la loi, c'est que l'on s'occupe enfin — et dans un certain délai — d'une gestion globale de notre territoire, et, deuxième exigence, que cette tâche soit supportée en commun, et là, nous sommes tous appelés à exercer un «fédéralisme coopératif».

## Tâches et rôle de la Confédération en matière d'aménagement du territoire

Exposé de M. Augustin Macheret, professeur aux Facultés de droit des Universités de Fribourg et Genève

L'aménagement de notre territoire n'a pas à se réaliser de haut en bas, ni non plus toujours et nécessairement de bas en haut, mais bien de façon coordonnée, au niveau auquel les problèmes appellent raisonnablement une solution. Notre mission étant d'évoquer le rôle dévolu en ce domaine à la Confédération, nous analyserons brièvement: sa tâche législative (I); son devoir de prendre, elle-même, diverses mesures d'aménagement et son devoir de coordination (II); son devoir de promotion (la Confédération encourage les efforts des cantons...) (III); puis enfin son devoir de surveillance (IV).

C'est dire que notre exposé s'articulera – fidèlement ou presque – autour de l'article 22 quater de la Constitution fédérale (Cst.féd.).

### I. La tâche législative de la Confédération

L'article 22 quater, alinéa 1<sup>er</sup> Cst.féd. reconnaît au législateur fédéral la compétence d'adopter en matière d'aménagement du territoire une législation limitée aux principes. Introduite dans notre Constitution le 14 septembre 1969, cette disposition constitua un «novum» dans le droit constitutionnel fédéral. Jusque-là, la Confédération n'avait en effet pu légiférer que de manière ponctuelle dans le domaine de l'aménagement du territoire, à savoir dans l'accomplissement de ses tâches constitutionnelles ayant des effets sur l'utilisation de l'espace<sup>1</sup>. Or, depuis 1969, le législateur fédéral est habilité à intervenir, du point de vue matériel, de façon générale en la matière; partant, il peut s'intéresser à toutes activités destinées ou de nature à exercer une action sur l'espace (en le modifiant ou en le conservant), aux fins d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Nous est dès lors posée la question de savoir jusqu'où peut aller une réglementation limitée aux principes.

La Confédération ayant aujourd'hui rempli son mandat législatif, il serait certes oiseux de rouvrir ici tout le débat relatif à la portée de l'article 24 quater, alinéa 1<sup>er</sup> Cst.féd. Il nous paraît cependant utile de rappeler en premier lieu

que la portée du mandat inscrit à l'article précité doit se définir en fonction de la nécessité de coordonner, sur le plan fédéral, droits et politiques de l'aménagement du territoire. Dans ce sens, le législateur fédéral se devait certes de définir les buts et les principes généraux de l'aménagement du territoire (art. 1<sup>er</sup> à 3 LAT); de consacrer des droits d'information et de participation (art. 4); d'institutionnaliser divers instruments de l'aménagement du territoire, tels que les études de base, les conceptions et plans sectoriels (art. 6 ss LAT), le plan d'affectation (art. 14 ss), l'autorisation de construire (art. 22), l'équipement (art. 19), le remembrement (art. 20), le principe d'une participation financière des propriétaires fonciers aux frais d'équipement (art. 19, al. 3), l'expropriation matérielle (art. 5, al. 2), le principe du prélèvement de la plus-value (art. 5, al. 1), diverses procédures d'approbation, de coordination, de conciliation (art. 7, 12) et de règlement judiciaire (art. 33 et 34)<sup>2</sup>. Tout cela dit, on ne saurait oublier que la Confédération ne jouit en ce domaine que d'une compétence législative concurrente de celle des cantons. Dans les limites du droit fédéral, ceux-ci sont demeurés compétents pour intervenir en la matière, soit au niveau cantonal, soit au niveau communal:

a) par la voie législative (au besoin, jusque dans le détail);  
b) par des mesures de planification (planification générale et planification immédiate) et

c) par de multiples actes d'administration (octroi ou refus des permis de construire ou des dérogations, mesures de remaniement parcellaire, maints actes d'administration purement matérielle)<sup>3</sup>. Si le débat relatif à la portée de l'article 24 quater, alinéa 1<sup>er</sup> Cst.féd. peut être considéré comme clos *de lege ferenda*, du moins pour quelques années, on ne saurait ignorer que la notion de «législation limitée aux principes» est encore susceptible de faire difficulté *de lege data*, à savoir dans l'interprétation de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Ainsi, nous paraît se poser la question de savoir si l'article 24, alinéa 1<sup>er</sup> LAT

réglemente à titre exhaustif la possibilité de construire de nouveaux édifices ou installations, ou celle de changer l'affectation de constructions existantes hors de la zone à bâtir. En sens opposé, les cantons auraient-ils conservé à cet égard la faculté d'appliquer un régime dérogatoire propre jugé plus conforme aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire, de même qu'aux exigences de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et de la garantie fédérale de la propriété privée? La réponse à ces questions, dont l'importance pratique est évidente, appellerait de longs développements. Nous n'entendons que résumer brièvement ici le résultat de nos réflexions.

On l'a dit, l'aménagement du territoire continue à relever largement de la compétence législative des cantons. Ceux-ci ne sauraient toutefois transgresser le cadre posé par le législateur fédéral, à peine de voir leurs prescriptions frappées de nullité (art. 2 Di.fi. et trans.Cst.féd.). Or la LAT impose aux cantons de délimiter nettement les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 ss). Suivant l'article 15 LAT, les zones à bâtir englobent «les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps». L'article 18 LAT permet bien la création par les cantons d'autres zones d'affectation. Mais les constructions ne peuvent être autorisées que dans les zones auxquelles elles correspondent et sur des terrains équipés en temps utile (art. 22 LAT). De nouvelles constructions hors des zones à bâtir ou non conformes à l'affectation de la zone où elles sont prévues ne seront autorisées que si, conditions cumulatives,

a) leur implantation est imposée par leur destination (Standortbedingtheit) et b) aucun intérêt public ne s'y oppose. Ce sont les termes même de l'article 24, alinéa 1<sup>er</sup>, LAT.

Interprétés à la lumière des travaux préparatoires<sup>4</sup>, les articles 14 ss LAT postulent une claire séparation de la zone susceptible d'être occupée, de celles qui ne doivent recevoir que les seules constructions et installations dont l'implantation hors zone à bâtir est véritablement imposée par leur destination. Dans l'esprit du législateur, les «autres zones» susceptibles d'être créées par les cantons (art. 18) ne devraient cons-

<sup>1</sup> Au demeurant, ces tâches fédérales confiées, en tout ou en partie, à la Confédération sont aussi nombreuses que diverses. Elles concernent, par exemple, les travaux publics (art. 23 Cst.féd.); la police des endiguements et des forêts (art. 24); l'économie hydraulique et la protection des eaux (art. 24 bis); l'énergie atomique (art. 24 quinquies); la protection de la nature et du paysage (art. 24 sexies); la protection de l'environnement (art. 24 septies); les chemins de fer (art. 26); les installations de transport par conduites (art. 26 bis); l'encouragement de l'agricul-

ture et la protection des régions dont l'économie est menacée (art. 31 bis, al. 3, lit. b et c); les postes et télégraphes (art. 36); les routes nationales (art. 36 bis); la navigation aérienne (art. 37 ter); les chemins et sentiers pédestres (art. 37 quater).

<sup>2</sup> Cf. *Bases pour l'aménagement du territoire – Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Département fédéral de justice et police – Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne, 1981, 29 ss (cité ci-après: *Etude relative à la loi fédérale*, DFJP); A. Macheret: Fonctions, moyens et

problèmes de l'aménagement du territoire, in *Aménagement du territoire, Bulletin d'information*, DFJP, fasc. 1/81, 5 ss.

<sup>3</sup> On ne saurait conclure de cette énumération que l'aménagement du territoire représente un processus linéaire, voire chronologique. Sur la complexité de ce processus, voir P. Moor: La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire, *RDS* 95, 1976, I, 151 ss.

<sup>4</sup> Voir notamment le Message du Conseil fédéral (MCF), du 27 février 1978, FF 1978 I 1026 ss.

tuer que des subdivisions d'une affectation prévue par la loi<sup>1</sup>. Des exceptions sont pourtant rendues possibles, nous en convenons. A l'intérieur de la zone à bâtir, elles relèvent du droit cantonal (art. 23). Hors de la zone à bâtir, elles dépendront encore de ce droit cantonal, s'il ne s'agit que de rénovations, de transformations partielles ou de reconstructions (art. 24, al. 2). Mais s'agit-il de constructions nouvelles ou de changement d'affectation, les exceptions hors de la zone à bâtir sont régies, ainsi en témoigne l'interprétation historique, par le seul droit fédéral<sup>2</sup>. Au demeurant, en édictant l'article 24, alinéa 1<sup>er</sup> LAT, le législateur fédéral n'a fait que reprendre, en des termes à peine modifiés, la réglementation dérivée de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes, du 17 mars 1979 (AFU), et plus spécialement des articles 19 et 20 de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (ancienne teneur), dispositions précisées par les articles 26 et 28 de l'Ordonnance générale sur la protection des eaux (OGPEP). C'est dire que la jurisprudence fermement développée au sujet de l'interprétation de ces dispositions devrait continuer à éclairer à l'avenir autorités administratives et judiciaires<sup>3</sup>. Ces dispositions ont été amendées par l'article 38 LAT dans un sens qui les a «épures» de leurs éléments d'aménagement du territoire; toutefois, ces éléments ont été repris par la LAT. En bref, *nihil novi sub sole, sed novo modo*. La portée du mandat confié au législateur fédéral soulève d'autres questions encore. Ainsi peut-on se demander si le Conseil fédéral pourrait édicter en la matière des ordonnances législatives de caractère supplétif ou tenant lieu de loi. Sur la compétence réglementaire de la Confédération, l'Etude récemment publiée par le DFJP se prononce dans les termes suivants: «Le texte de l'article 22 quater («... par la voie législative...») peut laisser penser qu'il y a lieu de dénier à la Confédération le droit

d'édicter pour le moins des ordonnances de substitution. En réalité, les Chambres entendaient simplement soumettre la législation fédérale en la matière à un éventuel référendum. Par contre, la question de savoir si la Constitution excluait la délégation n'a pas été tranchée. Deux raisons font pencher en faveur de la délégation: d'une part, la terminologie très vague utilisée dans la Constitution à ce sujet; d'autre part, les exemples de délégation dans des cas où la Constitution parle de «voie législative»<sup>4</sup>. Nous trouvons en un domaine dans lequel le législateur cantonal continue à bénéficier d'une compétence générale et résiduaire — qu'il exercera bien évidemment dans les limites du droit fédéral — il nous apparaît plutôt que le Conseil fédéral devrait se tenir en principe à l'édiction d'ordonnances de simple exécution, tant du moins que nous vivons sous l'empire de l'article 22 quater Cst. féd. et de la loi fédérale du 22 juin 1979.

Dans le même ordre d'idée, l'autorité fédérale ne saurait, à notre sens, recourir à la voie de la «circulaire», de la «directive», instruments quasi législatifs, qu'avec retenue. Cela dit, on ne saurait que remercier l'autorité fédérale d'enrichir régulièrement la doctrine par la publication d'un Bulletin d'information et de livres. A leur sujet, cantons et communes ne devraient évidemment pas oublier que la doctrine, quoique diffusant l'opinion des meilleurs auteurs, n'en demeure pas moins une source simplement auxiliaire du droit et que les avis s'y exprimant n'ont point de caractère obligatoire, ni même l'autorité d'une circulaire. Telle est d'ailleurs bien l'opinion des auteurs de la brillante *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire* à laquelle nous venons de nous référer à quelques reprises. La publication de bulletins et d'ouvrages nous paraît d'ailleurs commander au nombre des mesures d'encouragement prévues à l'article 22 quater, alinéa 2 Cst.féd.

Pour conclure sur ce premier point, nous rappellerons que la nouvelle loi fédérale a trouvé, à ce jour, prolongement dans:

— un arrêté fédéral du 18 mars 1980, ouvrant, au titre des mesures fédérales d'encouragement, un crédit de programme de 15 millions de francs pour la période 1980-1984<sup>5</sup>;

— L'ordonnance du Conseil fédéral concernant la participation aux frais d'élaboration des plans directeurs, du 13 août 1980<sup>6</sup>; et surtout

— l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 26 août 1981, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1981 et dont l'un des mérites est de définir avec soin la notion axiale d'«activités ayant des effets sur l'organisation du territoire»<sup>7</sup>. Tout cela étant, la Confédération paraît bien avoir largement rempli le mandat législatif qui lui était confié.

Resterait encore à examiner dans quelle relation la LAT se trouve avec la multitude des lois fédérales spéciales comportant des prescriptions, ou ayant une incidence sur l'aménagement du territoire. Faute de temps et d'espace, nous nous bornons à signaler ici cette question fort complexe, tout en rappelant le principe général suivant: la LAT n'affecte point en principe le régime de répartition des compétences tel qu'il résulte du droit fédéral spécial, ni n'abroge nécessairement les prescriptions exprimées dans ce dernier. En cas de conflit avec la législation générale sur l'aménagement du territoire, ces prescriptions spéciales devront être interprétées et appliquées dans un sens se conciliant au mieux avec les buts et les principes énoncés aux articles 1<sup>er</sup> et 3 LAT<sup>8</sup>.

## II. Devoir de coordination

Pour l'essentiel, la Confédération est appelée à assumer, en matière d'aménagement du territoire, une tâche de coordination. Dans ce sens, elle a déjà, sur le plan normatif, adopté et mis en vigueur la loi fédérale du 22 juin

<sup>1</sup> Message, 1029.

<sup>2</sup> Message, 1030 ss; Procès-verbal des délibérations du Conseil des Etats, *Bulletin officiel CE*, 1978, 468; de celles du Conseil National, *Bulletin officiel CN*, 1979, 335 ss.

<sup>3</sup> Le Tribunal a eu maintes fois l'occasion de statuer sur la portée des articles 19 et 20 LPEP. Parmi les arrêts les plus significatifs, il convient de citer: ATF 104 Ib 374 ss; 103 Ib 115 ss; 102 Ib 212 ss; 76 ss; 64 ss; 101 Ib 301 ss; 189 ss; 100 Ib 86 ss; 99 la 331 ss; 99 Ib 150 ss; ATF du 30 avril 1980, en la cause Lehmann c. Conseil d'Etat TG; ARF du 12 décembre 1979, en la cause Sennereidgenossenschaft Maschwanden c. Cons. d'Etat ZH; cf. O. Pfammater: *Zulässige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen*, thèse BE, 1976, 212-219. Arrêts concernant le système de l'AFU: ATF 100 Ib 399 ss; Zbl. 1979, 355 ss; RDAF 1978, 211 ss; Zbl. 1974, 485 ss.

<sup>4</sup> *Etude relative à la loi fédérale*, DFJP, 55.

<sup>5</sup> AF ouvrant un crédit de programme pour l'aménagement du territoire, du 18 mars 1980, FF 1980 I 1187; Message FF 1980 I 30 ss.

<sup>6</sup> RS 700.4; RO 1980, 1107.

<sup>7</sup> Ordonnance sur l'aménagement du territoire, **article premier**:

<sup>1</sup> On entend par activités ayant des effets sur l'organisation du territoire celles qui modifient l'utilisation du sol ou l'occupation du territoire ou qui visent à les maintenir en l'état.

<sup>2</sup> La Confédération, les cantons et les communes exercent notamment de telles activités lorsqu'ils:

a) établissent ou approuvent des plans directeurs et des plans d'affectation, des conceptions et des plans sectoriels ainsi que les études de base qui les précèdent;

b) élaborent ou réalisent des projets de construction ou de transformation de bâtiments, d'ouvrages ou d'installations publics ou d'intérêt public ou utilisent de telles constructions ou installations;

c) accordent des concessions ou des autorisations concernant des constructions et des installations ou touchant d'une autre manière l'utilisation du sol (autorisations de déboiser, droits d'eau, droits de prospection, droits en matière de transports, etc.);

d) allouent des subventions pour la construction ou l'exploitation des bâtiments, d'ouvrages ou d'installations (servant notamment à la protection des eaux, aux transports, à l'approvisionnement ou à des fins d'habitation) ainsi que pour des améliorations foncières, des corrections de cours d'eau ou des mesures de protection.

<sup>8</sup> Sur la délicate question de la relation existante entre la LAT et les autres lois fédérales, voir en particulier T. Pfisterer: Ueber den Einfluss des Raumplanungsrechts auf die Bundesverwaltungstätigkeit, in *Aménagement du territoire*, *Bulletin d'information*, DFJP fasc. 1/81, 13 ss.

1979: un véritable instrument de coordination<sup>1</sup>.

L'aménagement du territoire étant, selon la Constitution et la loi, un devoir général des collectivités publiques, la Confédération se doit aussi de prendre elle-même, c'est-à-dire pour les activités à pertinence spatiale qui lui incombent, un certain nombre de mesures: études de base, conceptions et plans sectoriels, mesures de coordination<sup>2</sup>. Pour le surplus, la Confédération est tenue d'*informer, de collaborer, de concilier, puis enfin de tenir compte* dans l'accomplissement de ses tâches, des impératifs de l'aménagement du territoire, tant sur les plans national, régional que local (art. 22 quater, al. 3 Cst. féd.; art. 1<sup>er</sup> et 3 LAT).

### 1. Devoir d'information

Conformément à son devoir d'information, la Confédération est tenue de porter dès que possible à la connaissance des cantons ses études, conceptions et plans sectoriels, ainsi que ses projets de construction. Dans ce sens, elle a édité, en septembre 1980, un important document intitulé: *Etudes de base, conceptions, plans sectoriels et projets de construction de la Confédération (art. 13 LAT) – Vue d'ensemble*<sup>3</sup>. Pour rendre compte de la volonté de coopération qui anime l'autorité fédérale, nous n'avons mieux à faire qu'à citer un extrait de l'Introduction à cette Vue d'ensemble: «La coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (plan directeur cantonal, art. 6-12, mesures particulières de la Confédération, art. 13 LAT) constitue l'obligation clé imposée par la LAT à la Confédération et aux cantons. Les buts et principes (art. 1 et 3 LAT) servent de point de départ à la planification ainsi qu'à la recherche de solutions optimales. L'instrument principal de la coordination est le plan directeur cantonal. Il définit la façon de coordonner les activités qui ont des effets importants sur l'organisation du territoire (art. 8, al. 1<sup>er</sup> LAT) au niveau cantonal (art. 6 LAT) et fédéral (art. 13 LAT).

» La Confédération, de son côté, est tenue de prendre les mesures nécessaires au sens de l'article 13 LAT. Tout

nouveau projet doit satisfaire aux exigences de la LAT; il doit donc notamment être conforme aux buts (art. 1 LAT) et aux principes (art. 3 LAT) qu'elle définit. Quant aux projets déjà établis, on veillera, lors d'une adaptation ou d'une révision éventuelle, à ce qu'ils respectent ses buts et ses principes. Pour assurer la coordination nécessaire, on s'appuiera sur les données disponibles ou qui restent à établir quant à l'organisation du territoire national, données fournies par les études de base, au sens de l'article 13 LAT.

» La Confédération ne pourra accomplir certaines des tâches définies à l'article 13 LAT que si elle collabore avec les cantons: les conceptions, plans sectoriels et projets de construction doivent être non seulement coordonnés au niveau fédéral (art. 13, al. 1<sup>er</sup>), mais également entre la Confédération et les cantons (art. 2, al. 1<sup>er</sup>; art. 13, al. 2 LAT). La Confédération est intéressée à maintenir un contact étroit avec les cantons; de même, il est important pour ces derniers de disposer à temps des informations que donne la Confédération sur ses propres activités.

» L'état plus ou moins avancé des divers plans et projets de la Confédération, les différences de rythme dans leur élaboration et leur révision, la diversité des échéances, leur portée juridique variable et leur stade de réalisation inégal font qu'il sera toujours impossible de les réunir en un seul document de synthèse. L'établissement de chacun des plans et projets de la Confédération obéit à des règles et des lois particulières. Cet état de fait donne à la collaboration entre autorités une importance capitale. Celle-ci présuppose, pour le moins, que les cantons et la Confédération s'informent mutuellement et dans une mesure suffisante de leurs projets respectifs. C'est dans cette optique que la Confédération donne une première vue d'ensemble de ses études de base, conceptions, plans sectoriels et projets de construction. Celle-ci est un aperçu momentané de l'état d'avancement de tous les plans et projets de la Confédération. Tels qu'ils sont présentés ici, ces plans et projets ne satisfont pas à tous égards aux exigences de la LAT. Tous

n'ont pas la même valeur juridique: si certains projets ont déjà force de loi, d'autres n'ont fait l'objet que d'une décision de principe ou en sont encore au stade des études préparatoires, sans que le Conseil fédéral se soit encore prononcé à leur sujet. Aussi avons-nous indiqué dans cette vue d'ensemble l'état d'avancement de chaque projet ainsi que sa portée juridique.

» D'une manière générale, la coordination au niveau fédéral reste à faire. A cet égard, de nombreux efforts sur le plan interne ainsi qu'une collaboration étroite avec les cantons sont encore nécessaires.

» Les informations que donne la présente vue d'ensemble sont susceptibles d'être adaptées ou complétées en fonction de l'évolution des circonstances. L'aboutissement de la concertation entre les parties permettra, de son côté, d'en préciser le sens et la portée.

» Le devoir d'information prescrit par la LAT implique que la Confédération donne connaissance en temps utile aux cantons de ses conceptions, plans sectoriels ou projets de constructions et de leur modification. Celle-ci indiquera chaque fois la portée juridique des informations transmises. Après quelques années s'imposera la nécessité de donner un nouvel aperçu des efforts entrepris au niveau fédéral en matière d'aménagement du territoire. Nous envisageons de donner périodiquement – tous les quatre à six ans, selon les besoins – une telle vue d'ensemble.

» En résumé, cette première vue d'ensemble vise à:

– désigner à l'intention des cantons les activités de la Confédération ayant des effets sur l'organisation du territoire; leur montrer en quoi ces activités sont connexes avec d'autres tâches; leur indiquer avec quels partenaires seront traitées les questions relatives à la coordination des activités cantonales et fédérales;

– servir de point de départ pour des recherches plus approfondies sur les incidences spatiales des activités de la Confédération et une coordination des divers plans et projets.

» Elle devrait fournir à la Confédération et aux cantons une aide précieuse dans l'exercice de leurs activités en matière d'aménagement et leur permettre ainsi de respecter les délais prévus pour l'établissement des plans directeurs.»

Est-il besoin de souligner que l'information en notre domaine doit être réciproque; partant, elle sera aussi assurée de bas en haut, c'est-à-dire des cantons à la Confédération, et ce en temps utile (principe de la Frühkoordination).

### 2. Devoir de collaboration

L'établissement de la vue d'ensemble précitée témoigne, de la part de la Confédération, d'un effort sérieux d'analyse et de coordination horizontales. Cet instrument et sa mise à jour périodique devraient favoriser le déploiement d'un processus de concertation permanent avec les cantons (coordination verticale). Dans le domaine de l'aména-

<sup>1</sup> Cf. A. Macheret: La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, instrument de coordination, in *L'homme dans son environnement - Mensch und Umwelt* - Etudes publiées par la Faculté de droit et des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg, à l'occasion de l'assemblée de la Société suisse des juristes, Fribourg, 1980, 73 ss.

<sup>2</sup> Particulièrement significatifs à cet égard, sont les articles 2 et 13 de la loi, dont voici la teneur:

#### Article 2: Obligation d'aménager le territoire

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

<sup>2</sup> Ils tiennent compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire.

<sup>3</sup> Les autorités chargées de l'aména-

ment du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

#### Article 13: Conceptions et plans sectoriels

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Vue d'ensemble établie par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire sur la base des documents fournis par les services fédéraux concernés et conjointement avec la Conférence des hauts fonctionnaires et son groupe de travail chargé de la coordination en matière d'aménagement du territoire.

ment du territoire, les conflits ne sauraient guère trouver solution par la simple invocation de la force dérogatoire du droit fédéral, ou par celle de la prééminence des intérêts de la collectivité de rang supérieur. Mais cette vue d'ensemble n'est qu'un instrument, parmi d'autres, de la coordination matérielle et organisationnelle. D'autres l'ont précédée, parmi lesquelles les nombreuses conceptions générales élaborées durant ces dernières années, dont: la Conception globale d'économie des forêts et du bois; l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale; la Conception globale des transports (CGST); la Conception globale de l'énergie (CGE); la Conception suisse du tourisme; les Rapports sur l'agriculture; la Conception relative au renouvellement de l'infrastructure ferroviaire, etc. Ces diverses conceptions sont autant d'instruments d'intégration et de collaboration. Il va cependant sans dire qu'elles ne sauraient s'actualiser sans être animées par des structures, à savoir sans coordination au niveau des organes responsables. Sous ce rapport, une constatation réjouissante s'impose: nombreuses sont déjà les structures de coordination à l'œuvre<sup>1</sup>. Un rôle privilégié revient évidemment dans l'aménagement du territoire à l'Office fédéral de ce nom (art. 31 et 32 LAT).

Précision certes utile: les cantons doivent également tenir compte de leur côté des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, de même que des plans directeurs des cantons voisins<sup>2</sup>.

### 3. Devoir de conciliation

Dans le sillage de son devoir général de coordination, nous mentionnons au passage le *devoir de conciliation* dévolu au Conseil fédéral aux termes des articles 7, alinéa 2 et 12 LAT<sup>3</sup>. En résumé, chaque partie (canton, cantons voisins, Office fédéral préposé à une tâche) peut, suivant cette procédure, adresser une requête au DFJP, au cas où aucun accord ne pourrait intervenir, ni être espéré de la poursuite des pourparlers. Saisi de cette requête, le Conseil fédéral offrira ses bons offices et sa médiation. En cas d'échec de sa tentative de conciliation, il lui appartiendra de trancher, ce au plus tard trois ans après l'ouverture de la procédure.

### 4. Le respect dû aux impératifs de l'aménagement du territoire

Ce devoir résulte expressément de l'article 22 quater, alinéa 3 Cst. féd. Norme constitutionnelle de caractère «self executing», cet article a pour destinataires directs le Gouvernement fédéral et tous les services administratifs fédéraux. Dans l'accomplissement de leurs tâches qui ont ou sont susceptibles d'avoir des effets sur le territoire (activité ferroviaire et postale, navigation aérienne, ouvrages militaires, octroi de concessions et autorisations diverses, etc.), ces autorités fédérales se doivent de procéder à une saine pesée des intérêts en présence et de tenir constamment bon

compte des exigences de l'aménagement du territoire à tous niveaux. Il n'est pas à exclure que l'actualisation de l'article 22 quater, alinéa 3 Cst. féd. n'entraîne la révision de maintes pratiques, voire de certaines législations fédérales. En l'état, les services fédéraux confrontés à quelque conflit de normes ou d'objectifs sont assurément tenus d'accomplir la tâche qui leur incombe de par le droit fédéral spécial (principe de la légalité). Ce faisant, ils auront à respecter dans toute la mesure du possible les «standards minima» d'une politique de l'espace conséquente.

### III. Mesures fédérales d'encouragement

Cet encouragement peut revêtir assurément divers aspects et trouver appui sur de multiples textes légaux.

*Sous l'angle financier*, il faut noter qu'aux termes de l'article 28 LAT, la Confédération participe aux frais d'élaboration des plans directeurs, en accordant des subventions qui peuvent atteindre 30% de ces frais. A ce sujet, l'Ordonnance du 13 août 1980 concernant la participation aux frais d'élaboration des plans directeurs a pris la précaution de préciser que les subventions ne seront allouées que dans la mesure où les dépenses occasionnées dépassent notablement le coût des études d'aménagement incombant en règle générale au canton, en particulier lorsque ce dernier doit s'assurer la collaboration de spécialistes extérieurs à l'administration. Autre sage précision: les subventions sont allouées et versées dans la limite des moyens disponibles! Suivant l'article 29 LAT, la Confédération

peut contribuer au versement d'indemnités résultant de mesures de protection au sens de l'article 17, lorsque ces mesures de protection présentent une importance particulière. Le Conseil fédéral en décidera certes de cas en cas et, bien évidemment, au gré des possibilités financières. Jusqu'ici, une aide fédérale n'est intervenue dans ce sens qu'en deux cas, dont l'un concerne le plateau de Sils (Haute Engadine). Les prestations fédérales pourront consister, en outre, en conseils techniques, dans la mise à disposition d'informations, d'études, etc.

### IV. Tâches de surveillance

Responsable de la bonne et fidèle application du droit fédéral, l'autorité fédérale s'est vu reconnaître, au titre d'autorité de surveillance, diverses possibilités d'intervention.

La plus importante d'entre celles-ci consiste dans le *pouvoir d'approbation des plans directeurs cantonaux*, pouvoir conféré au Conseil fédéral par l'article 11 LAT. L'une des premières conditions mises à cette approbation tiendra certainement à la prise en considération adéquate par le plan examiné, de celles des tâches de la Confédération et des cantons voisins dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (art. 11, al. 1<sup>er</sup>). L'autorité fédérale s'assurera aussi que le plan directeur cantonal a été adopté dans le respect du principe de participation (Mitwirkung) inscrit à l'article 5 LAT, ainsi que des buts et principes généraux de l'aménagement du territoire. Cela dit, ce contrôle ne pourra porter que sur le contenu minimal prescrit à l'article 8 LAT; qui plus est, il devra obéir aussi à la

<sup>1</sup> Exemples de structures de coordination horizontale propres à la Confédération: la Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire, instituée en 1972 et auteur de la Conception directrice CK 73; le Groupe d'étude pour la coordination dans l'administration fédérale en matière d'aménagement du territoire (AGROK, divisé en deux sous-groupes A et B), émanation de la Conférence précitée; le Groupe de travail «espace rural» (GER); le Groupe de travail «Aménagement du territoire et intérêts militaires» (GATIM); cf. M. Wemegah: *Administration fédérale et aménagement du territoire, La coordination de l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération*, Collection «Etudes urbaines et régionales», Georgi, Saint-Saphorin, 1979, 89 ss. Sur le plan romand s'est constituée la Conférence des Offices romands d'aménagement du territoire et d'urbanisme (BE, FR, GE, JU, VD, NE, VS, TI): la CORAT. A signaler aussi l'existence de la Communauté d'étude sur l'aménagement (CEAT); émanation de la Conférence universitaire romande (CUR), elle regroupe les cantons romands, l'EPFL et les quatre Universités romandes. Son pendant en Suisse alémanique est l'Institut pour l'aménagement local, régional et national de l'Ecole polytechnique fédérale (Institut ORL). Sur le plan national fonctionnent: la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAK-KPK); l'Association suisse du plan d'aménagement national (ASPAN), organisme de droit privé reconnu d'utilité publique; la Fédération des urbanistes suisses (association professionnelle); le

Groupe «aménagement et environnement» constitué au sein de la Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA); etc.

<sup>2</sup> Sur les problèmes de la coordination en matière d'aménagement du territoire, voir l'étude détaillée de M<sup>me</sup> Wemegah: *op.cit.*; H. Flückiger: *Unterliegt die Raumplanung der Sachplanung? Raumplanung in der Systematik raumwirksamer Planungen, in Politische Planung in Theorie und Praxis, Res publica helvetica*, vol. 12, 1979, 93 ss; A. Macheret: *La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, instrument de coordination, op.cit.*, 94 ss.

<sup>3</sup> Ces dispositions ont la teneur suivante:

**Article 7, alinéa 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 de conciliation.

**Article 12:**

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

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

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

Voir en outre l'article 9 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire.

règle posée à l'article 2, alinéa 3 LAT, suivant laquelle: «Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches». Conçue pour régir les rapports entre cantons et communes, cette disposition nous paraît également applicable aux relations s'établissant entre la Confédération et les cantons.

Autre moyen (indirect) de contrainte: la Confédération n'allouera certes de subventions qu'en faveur de mesures jugées conformes aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire, de même qu'aux plans directeurs revêtus de l'approbation fédérale (art. 30 LAT).

Dans la phase de la planification immédiate, le Conseil fédéral se voit accor-

der, en cas de carence cantonale constatée dans la protection de certains territoires, le pouvoir de *délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire*. Nous présumons qu'il ne sera fait que très exceptionnellement appel à cette possibilité de substitution.

Nous remarquons pour finir que l'Office fédéral de l'aménagement du territoire peut, aux termes de l'article 11, alinéa 3 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire, former *recours administratif* conformément à l'article 34, alinéa 1<sup>er</sup> LAT.

En conclusion, remarquons que la Confédération est appelée à jouer un rôle fort important dans le domaine de l'aménagement du territoire, *domaine dans lequel le premier rôle revient pourtant encore aux cantons et à leurs communes*.

## **Quelques aspects du rôle de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire dans la mise en œuvre de la loi**

**Exposé de M. Jean Erhardt, avocat, collaborateur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire**

### **Introduction**

L'aménagement du territoire n'est pas seulement «l'affaire des cantons», comme l'on a parfois coutume de le dire. Dans de nombreux domaines, la Confédération exerce des activités qui influent sur l'utilisation du sol. A ce titre, elle se trouve directement confrontée aux exigences que pose la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). La Confédération est tenue en particulier d'établir des plans d'aménagement pour celles de ses tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, en veillant à faire concorder ces plans (art. 2 al. 1 LAT). Pour exercer celles de ses activités qui ont de l'influence sur l'utilisation du sol, la Confédération procède à des études de base; elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les fait concorder. 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. 13 LAT). Quel rôle l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) est-il appelé à jouer dans le cadre de la mise en œuvre de la loi? C'est le sujet que nous aborderons ci-dessous en mettant en évidence les deux aspects suivants:

- la position et le rôle de l'OFAT au sein de l'administration fédérale,
- le rôle de l'OFAT dans ses relations avec les cantons.

### **La position et le rôle de l'OFAT au sein de l'administration fédérale**

L'OFAT, que la loi définit simplement comme le «service compétent de la Confédération» (art. 32 LAT) ne constitue au fond rien d'autre que le service du délégué à l'aménagement du territoire (DAT) mis en place par l'arrêté

fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU). Dans la liste des tâches du délégué figurait déjà la coordination des plans de la Confédération (art. 9 al. 3 ord. d'ex. de l'AFU).

L'entrée en vigueur de la LAT a eu pour effet de transformer ce service en un office fédéral ordinaire. Dans le message à l'appui de la loi, le Conseil fédéral décrivait ainsi la mission de ce nouvel office: «(il) 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.»

En 1972, on s'était demandé à quel département fédéral il convenait de rattacher le DAT si l'on voulait qu'il puisse remplir au mieux son mandat. Fallait-il l'intégrer dans un département déjà chargé de compétences en matière d'aménagement du territoire (par ex. le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, ou celui de l'intérieur) ou plutôt dans un département «neutre» en la matière? La solution consista à faire dépendre le DAT du Département fédéral de justice et police (DFJP) en le subordonnant

directement au chef du département (art. 8 al. 1 ord. d'ex. de l'AFU). Ce choix reposait avant tout sur des considérations d'ordre politique: il s'agissait d'éviter qu'un département ne prenne trop de poids au détriment des autres. Les années se sont écoulées et ont révélé que l'on ne s'était pas trompé. L'appartenance du DAT au DFJP, loin d'entraver son action, lui a permis d'acquérir une certaine autonomie, voire une certaine autorité au sein de l'administration fédérale<sup>2</sup>.

L'entrée en vigueur de la LAT et la transformation du DAT en office ordinaire n'ont pas modifié fondamentalement la position de ce service dans l'organisation de l'administration fédérale<sup>3</sup>.

Certes, il eût été possible d'envisager la création d'un «super-office». Autrement dit, de reconnaître à l'OFAT le statut d'un organe d'état-major dépendant directement du Conseil fédéral<sup>4</sup>. Le fait de donner suite à cette idée aurait suscité une telle opposition de la part des services fédéraux concernés par l'aménagement du territoire qu'elle aurait pratiquement voué à l'échec l'action de cet organe. Conformément à l'esprit de la loi, l'OFAT ne jouit donc d'aucun statut privilégié. Son rôle se définit comme celui d'un partenaire.

Comment ce service peut-il alors remplir son mandat de coordination, compte tenu de ses effectifs limités?<sup>5</sup> A la différence de la coordination dite verticale (où les acteurs sont aisément identifiables: Confédération – cantons – communes), la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire présente des difficultés particulières, en raison notamment du nombre et de la diversité des services administratifs qu'elle met en cause. Au point que certains n'hésitent pas à affirmer qu'en ce domaine, la LAT lance un véritable défi à l'administration, et cela aussi bien au niveau fédéral que cantonal. Les limites de la coordination se mesureront par ailleurs à la position qu'occupe l'activité «aménagement du territoire» dans la confrontation des multiples intérêts en présence. Il importe en effet de situer l'aménagement du territoire par rapport aux autres activités qui influent sur l'utilisation du sol et de déterminer le moment auquel la coordination devra intervenir.

Il existe plusieurs possibilités<sup>6</sup>:

1. On considère que l'aménagement du territoire se place au-dessus de toutes les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. La coordination

<sup>1</sup> Feuille fédérale 1978 1 1034.

<sup>2</sup> A ce sujet, voir l'étude de M<sup>me</sup> M. Wegmeh, *Administration fédérale et aménagement du territoire, La coordination de l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération*, collection «Etudes urbaines et régionales», Georgi, Saint-Saphorin 1979.

<sup>3</sup> Loi sur l'organisation de l'administration, du 19 septembre 1978 (LOA) art. 58 (RS 172.010); Ord. sur l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale, du 9 mai 1979, art. 1 ch. 3 lettre i, art. 4 (RS 172.010.14); Ord.

réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, du 9 mai 1979, art. 6 lettre f, art. 7 ch. 9.

<sup>4</sup> LOA art. 37.

<sup>5</sup> Liste des tâches de l'OFAT et présentation de ce service dans *Aménagement du territoire* 2/80, p. 15 ss; cf. aussi: DFJP/OFAT, *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 1981, p. 326 ss.

<sup>6</sup> Hans Flückiger, «Les préoccupations de l'aménagement du territoire face aux plans sectoriels», dans: *Aménagement national suisse* 1/79, p. 3 ss.

s'effectuera au niveau des conceptions, l'organe chargé de la réaliser occupant une situation centrale. Les problèmes sont donc réglés à un niveau abstrait.

2. On considère que l'aménagement du territoire se place au-dessous de ces activités. Dans ce cas, la coordination intervient au niveau des mesures, c'est-à-dire à un stade où les choses sont souvent irréversibles. L'aménagement du territoire n'a alors qu'une fonction purement «cosmétique».

3. On considère que l'aménagement du territoire constitue un domaine sectoriel parmi d'autres. Cette activité est alors placée sur un pied d'égalité avec toutes les autres activités qui influent sur l'utilisation du sol. C'est la solution que vise la loi. Aussi, la coordination s'effectuera-t-elle à tous les niveaux, chaque fois qu'un conflit se présente. Pour qu'elle se réalise, il est toutefois nécessaire que la collaboration entre autorités s'instaure suffisamment tôt et à tous les échelons de la hiérarchie.

C'est ainsi que l'art. 11 al. 1 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 26 août 1981 (OAT) prévoit que l'OFAT «se prononce sur celles des activités de la Confédération qui ont des effets sur l'organisation du territoire». En veillant à ce que les divers services de la Confédération exerçant des activités qui influent sur l'utilisation du sol prennent en considération les buts et les principes de la LAT, l'OFAT contribue ainsi à coordonner les activités en cause.

Créée le 31 mai 1972, la Conférence des hauts fonctionnaires de la Confédération œuvre également dans ce sens. Présidée par le directeur de l'OFAT, elle se compose des responsables des divers services de la Confédération qui exercent des activités ayant des incidences sur l'espace. Elle est destinée à assurer la collaboration entre services fédéraux pour les questions relevant de la politique de l'organisation du territoire, sans pour autant rendre superflues les procédures traditionnelles de consultation interne. La Conférence des hauts fonctionnaires jouit du soutien de l'AGROK, groupe de travail formé essentiellement de collaborateurs des services fédéraux représentés à la conférence (22 services fédéraux participent à l'un ou l'autre de ces organes)<sup>1</sup>. C'est par exemple en étroite collaboration avec la Conférence des hauts fonctionnaires et l'AGROK que l'OFAT a réuni en un seul document, remis aux cantons l'automne passé, une première vue d'ensemble des études de base, conceptions, plans sectoriels et projets de construction de la Confédération<sup>2</sup>. A cette occasion, le Conseil fédéral a chargé les services fédéraux concernés:

- de développer sur cette base la collaboration avec les cantons en matière d'aménagement du territoire et de leur donner connaissance en temps utile des projets ultérieurs en la matière;
- d'élaborer les études de base manquantes, d'établir dans le cadre de leurs compétences des plans d'aménagement conçus en fonction des buts et des prin-

cipes définis par la loi sur l'aménagement du territoire;

- et enfin, de faire concorder ces plans au niveau fédéral et avec les cantons.

### **Le rôle de l'OFAT dans ses relations avec les cantons**

C'est essentiellement dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs que doit se développer la collaboration entre la Confédération et les cantons. Les exigences que pose la LAT aux articles 7 et 13 ne seront remplies que si la Confédération et les cantons collaborent étroitement aussitôt que leurs tâches entrent en concurrence, c'est-à-dire dès le début du processus qui mène au plan directeur cantonal.

Destiné à faciliter l'accomplissement des tâches de la collectivité publique dans son ensemble, le plan directeur peut être comparé à la photographie de l'état de la coordination à un moment déterminé. Il indiquera donc comment le canton et la Confédération se seront acquittés du mandat de collaboration et de coordination qui leur est imparti.

A l'incertitude qu'a suscitée dans les cantons et, il faut le dire aussi, auprès de l'administration fédérale, l'article 8 LAT qui décrit le contenu minimal du plan directeur, succède à présent une situation claire. L'OAT définit la forme, la fonction et la structure de ce plan de coordination (art. 3 et 4 OAT). Tout au long de ce processus d'aménagement qui engage à un titre ou à un autre toutes les autorités qui exercent des activités ayant une incidence sur l'espace, l'OFAT a pour tâche d'informer les cantons, de les conseiller si le besoin s'en fait sentir, de les mettre en rapport avec les services concernés de l'administration fédérale.

L'OFAT veille en outre à ce que les intérêts des cantons soient pris en considération par l'administration fédérale. La Confédération ne saurait en effet encourager l'aménagement du territoire et l'ignorer dans ses propres pratiques.

Lorsqu'un plan directeur sera soumis à l'approbation du Conseil fédéral, l'OFAT dirigera la procédure d'examen, mènera les pourparlers avec les cantons et établira un rapport de synthèse (art. 6 OAT).

Mais nous n'en sommes pas encore là. Dans l'immédiat, il importe que l'idée du plan directeur conçu comme plan de coordination fasse son chemin. Car cette notion — et surtout ce qu'elle implique — n'est pas encore comprise partout. Il faut apprendre à manier ce nouvel instrument d'aménagement. Si, dans le domaine de l'aménagement du territoire, les autorités responsables et les milieux intéressés ont pris depuis longtemps l'habitude du dialogue et de la collaboration, il n'en reste pas moins que des obstacles subsistent.

L'inertie ou la force des habitudes, parfois la méfiance ou la susceptibilité, souvent aussi le manque de temps à disposition, constituent autant de freins à la collaboration. Quant à la coordination des activités, il ne suffit pas, pour qu'elle se réalise, de la réglementer

dans une loi. Il est nécessaire de la provoquer, de l'encourager sans cesse et, condition première, d'informer avant que les choses ne soient devenues irréversibles. D'un autre côté, il ne faut pas en faire une activité en soi.

Autre obstacle, le fédéralisme, ou plutôt une certaine idée que l'on s'en fait.

Au cours du processus de collaboration et de coordination qui préside à l'établissement du plan directeur, il n'est pas possible d'envisager le fédéralisme tel qu'on le conçoit traditionnellement: c'est-à-dire un fédéralisme qui entraîne l'autonomie de chacun dans la sphère de compétence qui lui est attribuée. Et qui fait que le titulaire d'une compétence est libre de l'exercer comme il l'entend et n'a, en principe, de comptes à rendre à personne tant qu'il en respecte les limites.

A ce fédéralisme, que le professeur Aubert qualifie de «compétitif»<sup>3</sup> et que l'on peut représenter par l'image d'un jeu de sphères de compétences juxtaposées ou superposées entre lesquelles subsistent des cloisons plus ou moins étanches, il faut résolument opposer le fédéralisme dit coopératif. Ce dernier implique l'action commune, l'exercice commun ou du moins conjugué des compétences, dans le respect bien sûr des diversités. C'est à cette fin que la LAT a érigé la collaboration entre autorités et la coordination de leurs activités en principes de droit fédéral.

Cela suppose bien évidemment l'existence de partenaires disposant d'un degré suffisant d'autonomie. Autrement dit, il importe qu'en vertu du partage des compétences les cantons ne soient pas de simples organes d'exécution de la Confédération. La simple lecture de la loi montre que ce n'est pas le cas.

### **Conclusion**

Dans les lignes qui précèdent, nous avons esquissé quelques-unes des tâches de l'OFAT. Les buts constitutionnels de l'aménagement du territoire, à savoir l'utilisation judicieuse du sol et l'occupation rationnelle du territoire, auront quelque chance d'être atteints si toutes les autorités concernées prennent conscience

— qu'il ne s'agit pas seulement d'harmoniser des objectifs abstraits mais, bien plus, de rechercher, par la concertation, chaque fois qu'un conflit se présente, la solution la plus conforme à l'intérêt général;

— que l'aménagement du territoire constitue une tâche continue et permanente qui engage la collectivité dans son ensemble.

L'aménagement du territoire n'est donc pas l'affaire des seuls spécialistes, elle est l'affaire de tous.

<sup>1</sup> Cf. M<sup>me</sup> M. Wemegah, *op. cit.*, p. 98 ss.  
<sup>2</sup> DFJP/OFAT, *Etudes de base, conceptions, plans sectoriels et projets de construction de la Confédération. Vue d'ensemble*, 1980.

<sup>3</sup> Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967, vol. 1, p. 65 et 157.