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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 55 (1982)

Heft: 3: ToyStory

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 : plan d'affectation en relation avec les plans directeurs

Autor: Urech, D.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-128418

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 01.07.2025

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

Plans d'affectation en relation avec les plans directeurs

Exposé de M. J. D. Urech, architecte et urbaniste à Lausanne

Introduction

Avant d'aborder le sujet proprement dit, il faut rendre à la Commune la place qui lui revient dans le domaine de l'aménagement du territoire. Dans la plupart des cantons, les plans d'affectation sont de compétence communale — liée, il est vrai, en dernier ressort à une approbation cantonale. Surtout, et c'est un point capital, la commune livre le gros de la bataille de l'aménagement, étant jour après jour directement au front.

Certes, la commune n'a pas été oubliée dans le texte de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Cependant, on a parfois l'impression que la mission de la commune est sous-estimée et que cette dernière n'a qu'un rôle d'exécutant situé en fin d'un processus de coordination, processus hiérarchisé, donc vertical.

Qu'en est-il? Quel rôle joue la commune au sein de ce processus de coordination qui aboutit au plan directeur cantonal? Quel doit être son comportement dans la trilogie d'entités publiques Confédération — Canton — Commune?

Pour répondre à ces questions, nous traiterons des points suivants:

1. Le dossier d'aménagement local et son contenu.
2. L'esprit de la LAT 1979 comparé à celui de la LAT 1974.
3. Le rôle de la commune dans la coordination.
4. La contribution de la commune à la coordination.

1. Le dossier d'aménagement local et son contenu

Au départ, le sujet d'exposé qui m'avait été proposé était *«Le plan d'affectation en relation avec le plan directeur cantonal»*.

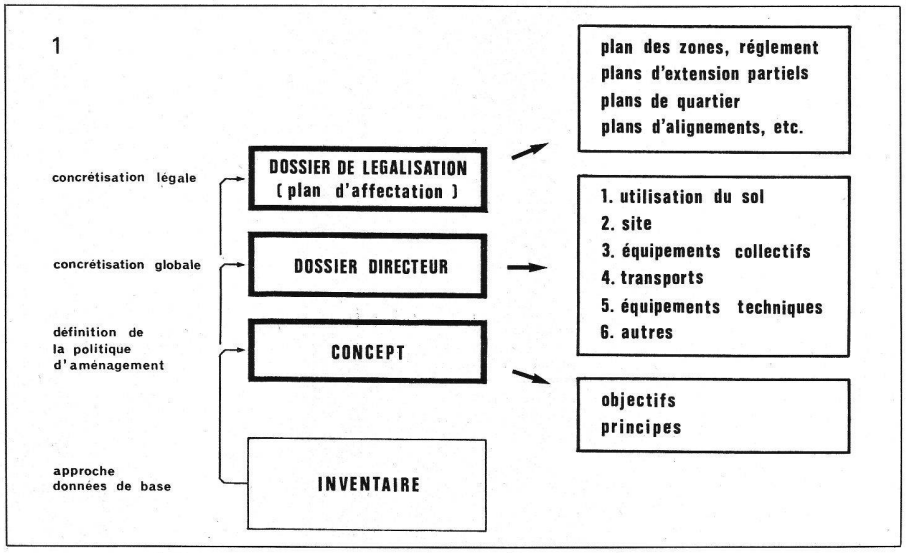
Le plan d'affectation, couramment appelé plan de zones, ne représente qu'une faible partie du dossier d'aménagement communal. En effet, situé en fin de processus d'étude d'aménagement, il constitue la concrétisation juridico-foncière fixant de façon contractuelle la destination du sol et les possibilités de construire, tandis que l'étude se déploie dans tous les domaines concernés par l'aménagement et livre ses résultats dans une série d'autres documents.

En d'autres termes, le plan d'affectation est comparable à la partie émergée de l'iceberg, alors que sa grosse masse, celle représentant l'essentiel d'un dossier d'aménagement local, est immergée.

Par conséquent, nous tiendrons compte de l'aménagement local dans sa globalité et nous nous permettrons d'élargir le sujet de notre exposé, qui sera donc: *L'aménagement local et le plan directeur cantonal.*

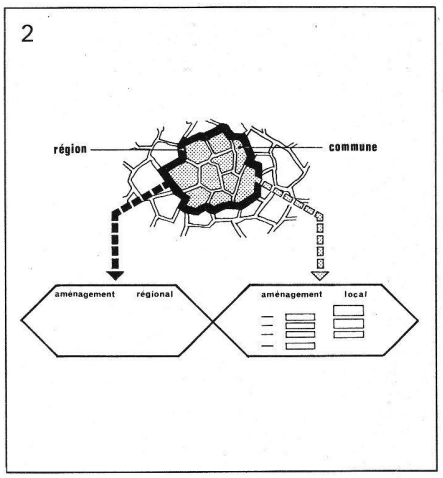
Cela étant, il convient de se pencher sur le dossier d'aménagement local pour examiner en quoi il consiste.

Dans les cas courants, *le dossier d'aménagement communal* se présente sous la forme suivante:



Il est évident que ce schéma ne peut s'appliquer à toutes les communes. Pour les unes, le schéma devrait être complété par des pièces supplémentaires; pour les autres, certains éléments seraient superflus.

Tandis que l'aménagement communal se traite individuellement, parfois, les communes se groupent en région pour traiter de problèmes d'aménagement dont l'intérêt se situe au-dessus des intérêts particuliers à chaque commune. Cette démarche aboutit à *un plan directeur régional:*



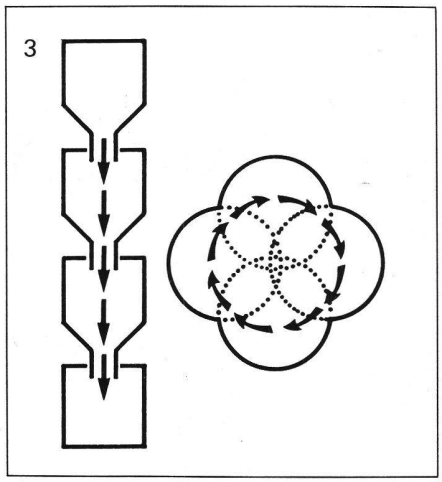
Dans ces cas, l'aménagement local de chacune des communes concernées sera en conformité avec les principes de l'aménagement régional. Il peut d'ailleurs en résulter pour ces communes un allégement du dossier d'aménagement local.

Ayant défini dans ses grandes lignes l'aménagement local, nous nous proposons de mettre en évidence l'esprit de la LAT du 22 juin 1979, en effectuant une comparaison avec la loi de 1974 repoussée par le peuple à la suite d'un référendum.

2. L'esprit de la LAT 1979 comparé à celui de la LAT 1974

Il est intéressant d'examiner la LAT 1979 dans son esprit afin de déterminer le rôle de la commune dans l'aménagement local et la relation de ce dernier avec le plan directeur cantonal.

Il est évident que la LAT est une loi de coordination. Elle est entièrement conçue dans cet esprit. Une comparaison avec la loi de 1974 fait encore mieux ressortir cet esprit de coordination. Le croquis 3 illustre bien ce qui distingue les deux lois:



Le croquis montre, à gauche, une loi hiérarchique, verticale. Les ordres passent de haut en bas, la loi aurait tendance à limiter l'autorité subordonnée à un rôle de simple exécutant (hiérarchie des plans, des compétences et chronologie).
A droite, le croquis montre une loi de coordination, basée sur la certitude que l'aménagement du territoire en tant que processus de coordination ne peut se faire ni de haut en bas ni de bas en haut. Elle postule donc la concertation entre les autorités et instances chargées de tâches d'aménagement du territoire, le canton étant le régisseur de la coordination.
C'est donc à un tout nouvel esprit que nous avons affaire; cela nous montre également que la LAT 1979 n'est pas un replâtrage de la précédente, mais obéit à une nouvelle orientation.
Dans cet ordre d'idées, il eût été préférable d'intituler les plans directeurs cantonaux «Plans de coordination». Cela aurait évité une confusion entre la notion de plan directeur au sens traditionnel, instaurée de vieille date dans l'aménagement du territoire, et la nouvelle notion au sens de la LAT. Il y a là indiscutablement décalage de définitions sur un même terme.

3. Le rôle de la commune dans la coordination

Coordination, coordonner, co-ordonner: le préfixe «co» signifie que l'action se fait à plusieurs.
La commune fait-elle partie de ces «plusieurs»?
Examinons la question à l'aide de quelques articles de la LAT:

Article premier Buts

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

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

a. De protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;
b. De créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques;
c. De favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie;
d. De garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays;
e. D'assurer la défense générale du pays.

Confédération, cantons, communes...
...coordonnent...
La commune participe donc à la coordination.
La commune est à nouveau citée. Le point le plus intéressant est toutefois l'article 3 qui ne figurait pas dans le projet de loi et qui a été introduit lors des débats des chambres, en faveur des communes.

Art. 2 Obligation d'aménager le territoire

[1] 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.

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

[3] *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.*
...Il importe que les décisions se prennent autant que possible là où les problèmes se posent, d'où la nécessité de réserver une certaine marge d'appréciation aux autorités directement concernées.

Art. 10 Compétence et procédure

[1] Les cantons règlent la compétence et la procédure.

[2] *Ils règlent la manière dont les communes et les autres organismes* qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire *sont appelés à coopérer à l'élaboration des plans directeurs.*
S'il est clair que la responsabilité de la coordination incombe aux cantons, ceux-ci doivent définir comment les communes coopèrent à l'élaboration du plan directeur.
La commune est donc bien actrice de la coordination et, ceci, *à titre direct.* Elle l'est encore *à titre indirect,* par relais:

Art. 6 Etudes de base

[1] En vue d'établir leurs plans directeurs, *les cantons* déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire.

[2] Ils désignent les parties du territoire qui:

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

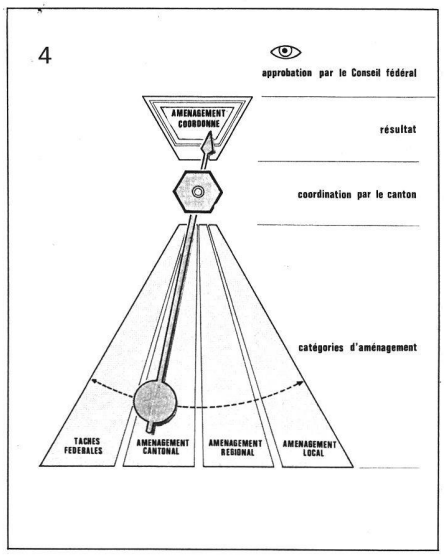
[3] Ils définissent l'état et le développement souhaité:
a. De l'urbanisation;
b. Des transports et communications, de l'approvisionnement ainsi que des constructions et installations publiques.

au service de tous
Société de Banque Suisse

[4] *Ils tiennent compte* des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins, *ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régional.*
On voit apparaître la région. N'étant pas une cellule politique avec ses propres pouvoirs, elle n'est pas expressément nommée.
Elle est toutefois une entité d'aménagement indiscutable et reconnue par la loi à travers:
— les études LIM avec leur programme de développement régional pour les régions de montagne;
— les plans d'aménagement régionaux.
La région est d'ailleurs le lieu propice pour résoudre certains problèmes d'aménagement d'intérêt supracommunal, mais infracantonal.
En résumé, la commune a un rôle à jouer dans la coordination, un rôle à part entière. Elle est partie prenante du plan directeur cantonal. On peut exprimer ceci différemment: la commune «co-aménage», ce qui signifie contribution, collaboration, cogestion et surtout coresponsabilité de sa part.

4. La contribution de la commune à la coordination

Comment la commune peut-elle jouer son rôle de partenaire au sein de cette «tétralogie» de collectivités publiques (Confédération, canton, région, commune)?
Nous avons vu à l'article 10 qu'il appartient au canton de déterminer la manière dont les communes coopèrent à l'élaboration du plan directeur. D'autre part, il faut tenir compte d'une réalité bien helvétique: les relations entre canton et commune, la répartition des compétences. Les traditions sont très différentes d'un canton à l'autre, aussi serait-il présomptueux d'échafauder ici un organigramme de coordination qui soit valable dans tous les cas.
Nous nous bornerons donc simplement à montrer, à l'aide d'une image, le principe de collaboration entre les différentes autorités, collaboration devant permettre la coordination:



Comme l'illustre le croquis 4, cette collaboration peut être symbolisée par un pendule dont le balancier, pour résoudre un problème de coordination, va et vient d'une catégorie d'aménagement à l'autre jusqu'à ce qu'il se stabilise lorsque intervient une entente entre les différents partenaires. L'axe du balancier et le support de l'aiguille c'est le canton. Le résultat, celui sur le cadran. La Confédération, en l'occurrence le Conseil fédéral — symbolisé par un œil — approuve ce résultat.
Cette image montre qu'on est loin du principe de verticalité de la LAT 1974.
Le plan directeur cantonal constitue le résultat de la coordination de tous les problèmes d'aménagement nécessitant une coordination.
Il nous faut faire une remarque:
Le plan directeur n'est pas l'addition ou la juxtaposition des plans de zones communaux ou des plans d'aménagement régionaux. Non, il est bien plus leur *conjugaison* et le résultat concerté de problèmes issus des différentes catégories d'aménagement. Il peut de ce fait infirmer ou confirmer un plan communal ou régional, au même titre que des intentions cantonales initiales peuvent changer de cap grâce à ces dits plans.
Dans ces grandes manœuvres, quelle est la contribution de la commune à la coordination, comment doit-elle se comporter?
La réponse à cette question passe par:
1) la région,
2) l'aménagement local,
3) les prédispositions de la commune à l'égard de la coordination.
Ces trois notions appellent quelques suggestions.

1. *La région*
La gamme des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et que le canton sera appelé à coordonner se situe essentiellement dans une sphère d'intérêt supracommunal, donc régional. Tant pour la commune, en ce qui concerne la défense de ses intérêts, que pour le canton, qui connaît difficilement les préoccupations locales, la région est un relais intéressant. Elle constitue un lieu préférentiel de rencontre et de coordination, d'où l'importance de l'aménagement régional.
Pour les communes faisant partie d'une association intercommunale et disposant d'un plan directeur régional et de structures mises en place, la contribution à la coordination se fera par la région. Ces communes se trouvent dans une position très favorable et ne se présentent pas en ordre dispersé face au canton.
Les communes qui ne connaissent pas la pratique de l'aménagement régional peuvent envisager:
— soit de se grouper définitivement pour entreprendre les travaux d'un plan d'aménagement régional, prenant ainsi leur destin en main en matière d'aménagement régional à court et à long termes;
— soit de se grouper occasionnellement pour la période d'élaboration du plan directeur cantonal en une sorte de conseil régional; c'est une solution boiteuse, de durée limitée ne permettant guère un travail en profondeur;
— soit de ne rien entreprendre sur le plan régional; elles se privent ainsi de ce relais, réduisant, tant pour le canton que pour la commune, les chances d'une bonne coordination.
Pour ces quatre cas envisagés, la présence de dossiers d'aménagement locaux de qualité, périodiquement contrôlés, complétés et mis à jour, demeure primordiale pour la coordination.

2. *L'aménagement local*
Que les communes fassent partie ou non d'une région disposant d'un plan directeur régional, l'aménagement local dont le plan d'affectation ne constitue que la pointe de l'iceberg, rappelons-le ici, reste le fer de lance de l'aménagement du territoire. De ce fait, il est un facteur important de la coordination.
Les communes auront donc tout intérêt à porter un effort particulier sur l'aménagement de leur territoire. Cas échéant, elles feront bien d'envisager la révision de leurs plans, voire de les compléter.

Mantel

Pionnier du chauffage par accumulation.

Le meilleur partenaire pour l'utilisation des énergies alternatives.

Chauffage électrique par accumulation

Chauffage direct

Pompes à chaleur

Chauffe-eau électriques

Chauffe-eau solaires

Qu'il s'agisse de courant, bois ou du solaire, les produits Mantel sont toujours à la pointe de la technique. Avec Mantel il est possible de résoudre chaque problème de chauffage de toute taille, soit dans des bâtiments anciens ou neufs, des maisons familiales ou des immeubles.
Consultez Mantel et profitez de son expérience!

Plus de 100 ans de chaleur moelleuse et saine.

Mantel

Mantel Fribourg SA
Moncor 14
1701 Fribourg
Tél. 037-24 13 13/14

En l'absence de «solides» dossiers d'aménagement local, la coordination sera difficile, les communes risquent de se sentir frustrées et de voir des décisions prises unilatéralement. La qualité des documents, les structures mises en place pour gérer l'aménagement local, la volonté des autorités d'aboutir à une coordination ainsi que la conscience qu'elles ont de l'importance de l'aménagement, voilà les éléments décisifs. C'est grâce à ces éléments que les communes pourront apporter leur propre contribution à la coordination. Elles réussiront ainsi à dialoguer avec le canton en tant que partenaires égaux.

3. *Les prédispositions de la commune à l'égard de la coordination*

Tout d'abord, il est essentiel que les communes comprennent qu'elles ont un rôle à jouer dans la coordination et qu'elles en saisissent l'occasion. C'est dans leur intérêt de manifester à l'égard du canton leur dynamisme en la matière et de prouver par leur présence et leur volonté qu'elles sont de réels partenaires, dans un authentique esprit de coordination, respectivement de co-aménagement.

Dans cet ordre d'idée, le droit à la coordination ne signifie pas par principe un droit de revendication au nom d'une autonomie communale, en l'occurrence mal comprise. Cette voie-là mènerait directement au blocage du processus de collaboration et le rôle de coordinateur qui incombe au canton se transformerait rapidement en rôle de donneur d'ordres, on en reviendrait aux mécanismes verticaux.

Pour terminer, nous tenons à préciser qu'un état d'esprit propice à la coordination, impliquant une large part de compréhension mutuelle, doit trouver sa réciprocité auprès de tous les partenaires: communes, régions, cantons, Confédération — et pour le canton et la Confédération, non seulement en ce qui concerne leurs rapports avec d'autres collectivités publiques mais également en ce qui concerne les rapports entre leurs différents services et départements.

La compensation selon l'article 5 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire: le prélèvement de la plus-value

Exposé de Mme Danielle Yersin, docteur en droit, secrétaire générale du Département des finances du canton de Vaud, Lausanne

I. Historique

Les mésaventures qu'a subies la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire sont connues de tous.

Une première loi, adoptée après de nombreuses discussions par le Parlement en 1974, se trouve rejetée par le peuple et les cantons à la suite d'un référendum en 1976. Aussitôt la Confédération remet l'ouvrage sur le métier; elle élabore un avant-projet qu'elle soumet à une procédure de consultation en 1977, puis un projet définitif qui devient l'actuelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979.

Au cours de cette longue procédure législative, le prélèvement des plus-values a été l'un des objets très discutés. Il est intéressant de reprendre les différents textes.

La loi de 1974 (FF 1974 II 816 ss) prévoyait, à son article 37: «Prélèvement de la plus-value

[1] Lorsque les plans d'affectation ou d'autres mesures d'aménagement du territoire, ainsi que leur exécution, entraînent des plus-values importantes, celles-ci doivent être prélevées de façon équitable au moment de leur réalisation, sous forme de taxes ou par la voie de cession de terrains, par la collectivité que le droit cantonal habilite à cet effet.

[2] Le prélèvement des plus-values qui sont utilisées pour l'acquisition de bien-fonds de remplacement aux fins de garantir les bases d'existence actuelles, doit être ajourné jusqu'à la réalisation des plus-values de ces bien-fonds, à condition que ceux-ci aient été acquis au prix moyen des transactions effectuées dans la région.

[3] Le produit du prélèvement doit être utilisé à des fins d'aménagement, une partie étant destinée à une compensation économique sur le plan national au sens de l'article 45. La Confédération édicte les dispositions énonçant les principes généraux.

[4] Le droit cantonal règle les détails.

[5] Le Conseil fédéral édicte des directives sur les critères à appliquer et sur l'étendue du prélèvement.»

Cette même loi prévoyait, à son article 28, s'agissant de l'obligation d'équiper les zones à bâtir, que «le droit cantonal règle les contributions des propriétaires fonciers. Sauf cas de rigueur, celles-ci sont prélevées dès que l'équipement est achevé».

La loi de 1974 instituait donc une taxation générale des plus-values provoquées par les plans d'affectation et autres mesures d'aménagement du territoire. Le prélèvement devait se faire au moment de la réalisation de la plus-value, soit lors de la construction ou de la vente du terrain. Le produit de la taxe aurait été utilisé à des fins d'aménagement du territoire, en partie pour une compensation économique générale en faveur de l'agriculture et de la sylviculture.

L'institution a été très contestée, notamment par les milieux immobiliers, et elle a été l'une des causes du rejet de la loi par le peuple. Il suffit de rappeler les images caricaturales de cette imposition qui circulaient au moment de la campagne de 1976 concernant le référendum: on imaginait un petit rentier devant sa villa prise dans le quartier en pleine évolution d'une grande ville, obligé de vendre sa maison pour s'acquitter des contributions de plus-value.

L'avant-projet de 1977 du Département fédéral de justice et police était plus prudent: il disposait simplement, à son article 4, que «le droit cantonal prévoit des taxes équitables sur les plus-values importantes résultant de plans d'aménagement». La note marginale portait la mention «Taxes compensatoires».

Cette version semble toutefois avoir suscité encore passablement de réactions parmi les autorités et les milieux intéressés, puisque dans son message du 27 février 1978 concernant la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (FF 1978 I 1007 ss, 1011), le Conseil fédéral relevait: «Certains doutent que la disposition sur les taxes compensatoires, telle qu'elle est formulée, soit vraiment applicable. Plusieurs cantons ont proposé à ce sujet que la loi fédérale se limite à une règle dispositive.»

Tenant partiellement compte du résultat de la procédure de consultation, la loi actuelle a une formule plus modérée encore que l'avant-projet de 1977, puisque les termes de «plus-value» et de «taxe» n'y apparaissent plus. En effet, l'alinéa 1 de l'article 5, qui est le siège de la matière, prévoit: «Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement».

Par ailleurs, le régime des taxes cantonales est réservé à l'article 19, alinéas 2 et 3, qui dispose:

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

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

S'agissant des taxes d'équipement, seuls les cantons sont donc compétents aux termes de cette disposition.

II. Sens et portée de l'article 5, alinéa 1

L'article 5, alinéa 1, de l'actuelle loi sur l'aménagement du territoire fait aux cantons l'obligation d'établir un régime de compensation. Sur ce point, les avis exprimés lors de la procédure de consultation selon lesquels seule une règle de droit dispositif devait figurer dans la loi n'ont pas été suivis.

Toutefois, l'obligation d'établir un régime de compensation, telle qu'elle est prévue par la loi, est ambiguë, si ce n'est vide de sens.

Tout d'abord, elle n'est assortie d'aucune sanction (Léo Schürmann, *Bau- und Planungsrecht*, Berne 1981, 148 ss; Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire,