

# Quel es l'apport des lois fédérales concernant l'aménagement du territoire et l'encouragement à la construction de logements?

Autor(en): **Schürmann, Leo**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **46 (1973)**

Heft 11

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-127549>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Quel est l'apport des lois fédérales concernant l'aménagement du territoire et l'encouragement à la construction de logements?

Exposé de M. Leo Schürmann,  
conseiller national, Olten

29

En mars 1972, à l'article de la Constitution fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 22<sup>quater</sup>) s'est ajouté un article 34<sup>sexies</sup>, dont le sujet lui est étroitement apparenté: l'encouragement à la construction de logements. La Confédération est maintenant compétente, non seulement pour édicter des principes en vue d'assurer une occupation rationnelle du territoire et une utilisation judicieuse du sol, mais aussi pour faciliter l'acquisition et l'équipement de terrains pour la construction de logements et établir des prescriptions matérielles nécessaires aussi bien à l'équipement de terrains qu'à la rationalisation de la construction.

Les deux décrets d'exécution sont à l'état de projets: celui concernant l'article sur le droit foncier sous la forme d'un message du Conseil fédéral du 31 mai 1972, celui concernant l'article sur l'encouragement à la construction de logements sous la forme d'un projet départemental, qui a été soumis à la procédure de consultation durant le premier semestre de 1972 et qui a été approuvé par le Conseil fédéral au début du mois de septembre 1973. Les deux projets contiennent, entre autres, des prescriptions sur le développement et l'encouragement de l'infrastructure, en particulier l'équipement; la loi concernant la construction de logements contient en outre un droit matériel d'équipement relativement développé.

Ce parallélisme de deux décrets se rapportant au droit foncier soulève des problèmes non seulement de coordination lors de l'exécution, mais surtout de délimitation du champ d'application et de leurs rapports en général. Les deux articles sont issus d'une situation critique. La planification des buts et des tâches n'était coordonnée que pour autant que l'article sur la construction de logements devait s'adapter aux objectifs de l'aménagement du territoire; pour le reste, cet article poursuit des buts indépendants. Tout conflit d'objectifs entre les deux prescriptions est exclu à l'échelon constitutionnel, du fait que l'interférence n'atteint que des domaines partiels et que la mise au point ou l'adaptation doit se faire à l'échelon de la législation d'exécution. Quant à savoir quand, où et comment débute l'encouragement à la construction de logements et quelles sont ses limites dans le temps pour qu'il soit approprié aux points de vue structurel et conjoncturel, c'est une tout autre question. C'est une affaire d'harmonisation dans le contexte plus vaste de la politique économique et gouvernementale.

Les problèmes se font plus ardues par le fait que la Confédération et les cantons n'ont pas les mêmes compétences

dans ces deux domaines: dans le domaine de l'aménagement du territoire, la Confédération doit se limiter en principe – sous réserve de sa propre planification sectorielle – à la législation de principe; dans le domaine de la construction de logements, au contraire, elle possède des compétences directes en matière d'encouragement, et ses compétences doivent être interprétées dans un sens centraliste, la coopération des cantons n'étant pas nécessaire.

## 1. Du point de vue de la loi sur l'encouragement à la construction de logements, les prescriptions suivantes du projet de loi sur l'aménagement du territoire sont essentielles:

- les *plans directeurs* et leur extension dans le temps. Ils précèdent absolument toute espèce d'encouragement à la construction de logements, parce qu'ils fixent à moyen et long terme les zones d'occupation et celles où la construction est interdite;
- les *plans d'affectation*, parce qu'ils déterminent, à l'échelon local et régional, l'utilisation obligatoire de la propriété foncière.

L'«encouragement à la construction de logements», si on entend par là la possibilité d'appliquer le système de mesures en faveur de la construction de logements – qui va de l'équipement à la participation des locataires, de l'acquisition préalable de terrains à la participation fédérale au capital des organismes de construction de logements – est possible uniquement pour des projets dans ces domaines.

- Les mesures d'équipement selon l'aménagement du territoire sont conçues pour de grandes surfaces et s'étendent à tous les genres de zones d'occupation, donc également à celles qui sont réservées à l'industrie ou aux constructions et installations publiques, tandis que l'encouragement à la construction de logements permet l'équipement – général et spécial – exclusivement pour la construction de logements; il ne prévoit nullement des contributions d'équipement pour d'autres infrastructures, et il ne pourrait pas même le faire en vertu de la Constitution.
- Le droit matériel – fédéral – d'équipement ne vaut que pour des terrains destinés à la construction de logements et doit en faciliter la réalisation (c'est pourquoi, entre autres, on a réglé très en détail des institutions juridiques telles que la rectification de frontière), tandis que, pour l'équipement relevant de l'aménage-

ment du territoire, le droit fédéral met à la disposition des cantons, mais seulement au niveau des principes, des institutions juridiques telles que le remaniement parcellaire et le remembrement des terres, alors que la réalisation concrète relève du droit cantonal.

**2. Pour ce qui est du contenu essentiel de la loi sur l'encouragement à la construction de logements aux regards de la loi sur l'aménagement du territoire, sont prévues les mesures suivantes (Botschaft S. 18/19) :**

- promulgation de prescriptions concernant l'équipement de terrains pour la construction de logements (421-425), le remaniement de terrains à bâtir et la rectification de limites (426).
- Prêts pour l'aménagement général et le raccordement de terrains pour la construction.
- Prêts destinés à faciliter l'acquisition de réserves de terrain pour la construction de logements (428).
- Encouragement de la recherche sur le marché du logement et en matière de construction (432-434).
- Promulgation éventuelle de prescriptions sur les constructions (435).
- Obtention de capitaux aux époques où le marché des capitaux est tendu (44).
- Interventions destinées à abaisser les loyers (45), ainsi qu'à encourager l'acquisition de logements et de maisons en propriété (46) moyennant:
  - Aides au financement;
  - Avances et contributions à fonds perdu.

**3. Le rapport entre les deux décrets**

Le projet de loi sur l'encouragement à la construction de logements comporte un alinéa sur l'équipement et la mise en réserve de terrains en vue de la construction de logements. On y trouve un article 3, avec l'indication marginale «Rapport à l'aménagement du territoire», qui a la teneur suivante:

«La Confédération encourage l'équipement de terrains à bâtir dans le cadre de l'aménagement du territoire. Elle prend, conformément aux dispositions ci-dessous, des mesures complémentaires en vue d'encourager et d'assurer l'équipement, ainsi que des mesures destinées à l'obtention de terrains pour la construction de logements, et elle alloue à ses frais une aide spéciale.»

Ce qui signifie que la loi concernant l'encouragement à la construction de logements, en ce qui concerne l'équipe-

ment de terrains à bâtir, occupe une position complémentaire par rapport à l'aménagement du territoire. Il en va de même pour l'acquisition de terrains en vue de la construction de logements. Les mesures relevant du droit et de la politique foncières en faveur de la construction de logements sont de nature *complémentaire*, ce qui s'explique sans peine par la différence des objectifs des deux décrets. Dans un cadre plus large, par contre, il existe entre les deux lois un rapport de subsidiarité: la loi sur l'aménagement du territoire procède à partir des bases exposées; l'encouragement à la construction de logements comble et complète, pour ainsi dire, les «lacunes de marché» que la LAT néglige volontairement.

Subsidiairement, cela veut dire que le concept d'équipement doit être pris d'emblée au sens de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire selon les notions, idées et dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et que l'équipement de terrains à bâtir doit s'insérer dans ce concept. Il en est de même de l'acquisition de terrains à bâtir. La constitution de réserves de terrains en vue d'atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire, que la Confédération peut faciliter selon l'article 54 LAT, prend le pas sur cette même constitution en vue de la construction de logements, dans la mesure où l'on doit toujours constater que les terrains à acquérir sont généralement destinés à l'occupation.

Il existe donc, en général, le rapport entre une loi générale et une loi spéciale dans les domaines correspondants, ce qui fait que s'applique la règle: *lex generalis non derogat legi speciali* (la loi générale n'entrave pas la loi spéciale). Même si les deux lois devaient entrer en vigueur simultanément – ce qui est peu probable – le *contenu* de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements l'emporterait, sous réserve de l'article 3. Cette loi contient des dispositions détaillées pour l'équipement de terrains en vue de la construction de logements. C'est ainsi que la loi sur l'encouragement à la construction de logements exige, pour l'aide à l'équipement, que les installations d'équipement correspondent aux plans directeurs et aux plans d'affectation valables pour les terrains en question (art. 14).

Les mesures spéciales pour l'abaissement des loyers présupposent que les projets de construction correspondent aux exigences de l'aménagement national, régional et local et tiennent compte des besoins existants en matière de logements dans les régions concernées (art. 36), etc.

#### 4. Politique publique d'infrastructure et politique d'investissement de l'économie privée

Les deux articles constitutionnels poursuivent des objectifs extrêmement étendus. Ils exercent leur influence dans des domaines dont l'Etat, jusqu'ici, s'est occupé à des points de vue presque exclusivement policiers. Non seulement l'autonomie de l'économie n'avait jamais été mise en question par la législation actuelle sur la construction et l'encouragement à la construction de logements, mais même sa liberté de décision n'avait jamais été notablement entravée. En principe, il en ira toujours de même à l'avenir, car les libertés constitutionnelles formeront toujours la base déterminante pour l'organisation de ces secteurs. Cependant, il ne faut pas méconnaître le fait que l'activité économique sera commandée, dans une mesure incomparablement plus grande que jusqu'ici, par des décisions publiques préalables. La politique d'équipement, d'une part les moyens mis à disposition dans ce but et le rythme des travaux d'équipement, d'autre part l'ampleur et la nature de l'encouragement public à la construction de logements, influenceront expressément, dans leurs dispositions, sur des domaines essentiels de l'économie privée: l'investissement commercial et industriel en général et l'industrie du bâtiment, qui occupe une position clé, en particulier. Ces activités publiques dépassent largement le cadre de la planification rétroactive ou de la planification de l'ordre; elles préparent la situation future et forment, pour employer la terminologie scientifique, une *planification conceptionnelle* (cf. Böckenförde, «Planung zwischen Regierung und Parlament», *Der Staat*, 1972, 438). Comme l'Etat ne sera guère en mesure de le faire seul, et que le processus démocratique de formation de la volonté exige de toute façon que la planification se fasse sur une base étendue, l'économie – selon le principe de l'entente possible – doit être incluse dans la planification, ce que les projets, du reste, prévoient. Cela sera d'autant plus nécessaire que, comme nous l'avons dit, les pouvoirs publics sont engagés différemment dans les deux domaines. Aux décisions

des entreprises s'ajoutent celles de l'aménagement du territoire, dans le sens des plans directeurs des cantons et de leur exécution par les régions et les communes; dans le secteur de la construction de logements, la direction centrale par la Confédération, qui du reste dépend largement d'impulsions venant de l'économie – les organes de la construction de logements en général et d'utilité publique – ainsi que des cantons, régions et communes. Pour les régions de montagne, un nouvel élément d'aménagement et d'organisation vient s'y ajouter: l'aide concernant les investissements.

Il faudra choisir et préparer de nouvelles formes d'organisation, pour le cas où ces lois de nature différente, avec leurs champs d'application qui se recoupent en partie, deviendraient applicables. L'association de planification de droit public d'une part, telle qu'elle est connue en bien des endroits, et les entreprises mixtes d'autre part, sont des types d'organisation qui ont fait leurs preuves dans le domaine supralocal. Sur le plan administratif, il faut former des centres de gravité et créer des organes de coordination. Les domaines doivent être intégrés également au point de vue administratif, à tous les échelons. Il faut reconnaître que cela ouvre de nouveaux horizons, mais aussi ne pas se dissimuler qu'il existe, du côté de l'Etat, le danger d'un cumul de compétences. A ce double point de vue, on ne s'en tirera que grâce à la collaboration entre l'Etat et l'économie dans les toutes premières phases. Du reste, l'économie devra consentir à ne plus traiter sa stratégie comme une affaire purement privée. Elle doit faire concorder sa politique d'investissement et d'expansion avec l'aménagement du territoire et la politique d'infrastructure des pouvoirs publics. La planification au sein de l'entreprise n'est plus l'élément absolument dominant. On ne peut pas demander à l'Etat de mener une politique de plein emploi et de stabilité et une politique structurelle sans l'aider dans cette tâche, à plus forte raison si on gêne ses efforts en lui créant des difficultés. Du point de vue de la protection de l'environnement, nous nous trouverons sous peu devant des impératifs plus urgents encore.