

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 : la compensation selon l'article 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Autor(en): **Knapp, B.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **55 (1982)**

Heft 3: **ToyStory**

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-128424>

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.

serait fixé à Fr. 1200.— par mètre carré. L'impôt serait alors le suivant par mètre carré supplémentaire de surface de plancher brute:

Fr. 1200.—:2×40% = Fr. 240.—; le chiffre 2 correspond à l'indice d'utilisation en zone 5a.

Il faut relever que le canton de Bâle-Ville se prête particulièrement bien à ce type d'imposition. En effet, il est essentiellement urbain et les différences entre les zones sont nettement moins marquées que dans d'autres cantons.

La compensation selon l'article 5 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Exposé de M. B. Knapp, professeur à la faculté de droit de l'Université de Genève

Selon l'article 5 alinéa 1^{er} de la Loi sur l'aménagement du territoire (ci-après LAT), les cantons doivent établir «un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement». Notre propos est de tenter d'élucider le sens et la portée de cette disposition. A cette fin, il nous paraît nécessaire de commencer par rappeler les développements qui, au travers de la Loi sur l'aménagement du territoire du 4 octobre 1974 — rejetée par le peuple le 13 juin 1976 — et des discussions aux Chambres fédérales, ont abouti au texte rappelé ci-dessus.

Ce sera là l'interprétation historique de la règle ici examinée. Nous verrons ensuite quel peut être son sens dans son contexte général. Nous pourrions alors définir quelles mesures les cantons doivent prendre au titre de la compensation selon la LAT.

I. L'origine de la règle

A. La première version de la LAT

Dans son message du 31 mai 1972 (FF 1972 I 1482), le Conseil fédéral exposait que la création de zones agricoles détruisait certains espoirs de gain des agriculteurs et qu'il convenait de sauvegarder les intérêts de l'agriculture et de la paysannerie.

A cette fin, deux dispositions figuraient dans le projet de loi. D'une part, selon l'article 79, le Conseil fédéral devait adopter des lignes directrices pour les plans directeurs cantonaux, en tenant compte de la nécessité de mettre en place une péréquation entre les régions rurales et les régions urbaines. D'autre part, selon l'article 59, du fait que l'attribution de biens-fonds à la zone agricole ou à la zone forestière n'était pas tenue pour une expropriation matérielle, la Confédération devait adopter une loi prévoyant «une compensation économique en faveur de l'agriculture» (art. 59 al. 3); en outre, elle recevait la faculté d'indemniser les propriétaires dont les biens-fonds seraient attribués aux zones de détente (art. 59 al. 4).

Selon le message à l'appui de la première version de la LAT (p. 1545), le projet de loi sur l'aide en matière d'in-

IV. Conclusion

La balle est actuellement dans le camp des cantons. La disposition de la loi sur l'aménagement du territoire concernant le prélèvement des plus-values leur offre la possibilité et leur fait obligation de prélever une partie des plus-values dues à l'aménagement du territoire. Dans quelle mesure ces possibilités et obligations vont-elles au-delà de ce qui existe actuellement déjà? Dans les faits, ce sera aux cantons de le décider en aménageant leur système fiscal.

vestissement dans les régions de montagne devait faire partie de la législation spéciale visée à l'article 59 du projet de la LAT. Le Conseil fédéral envisageait en outre «l'institution d'un fond de compensation destiné à financer l'équipement agricole ou... des paiements compensatoires directs».

Saisie du projet, la commission du Conseil des Etats (Chambre prioritaire) modifia l'optique du Conseil fédéral en ce qui concerne la compensation en faveur de l'agriculture. Elle précisa, en effet, que la compensation économique en faveur de l'agriculture ait lieu «à titre de dédommagement pour les prestations qui contribuent à la réalisation de l'aménagement du territoire». En outre, elle introduisit une compensation allouée en faveur des territoires freinés dans leur développement par des mesures d'aménagement, à la condition qu'ils ne soient pas déjà assez développés (BOCE 1973, p. 139).

Le rapporteur explique que ces deux propositions remplaçaient le projet d'article 59 alinéa 3 du Conseil fédéral et étaient justifiées par le fait qu'en raison de l'aménagement «une grande partie de la paysannerie perdrait la substance de son patrimoine, ce qui devrait être réparé» (BOCE 1973, p. 140).

Le conseiller fédéral Furgler (BOCE 1973, p. 140) se réjouit de ces propositions qui regroupaient en un nouvel article «des droits et des devoirs qui ne résultent pas directement de la garantie de la propriété». Il suggéra aussi qu'un lien soit établi, entre le prélèvement de la plus-value selon le projet d'article 45 CAT et la compensation en faveur de l'agriculture, ce que le projet du Conseil fédéral n'avait pas, dans son optique, envisagé.

Au cours du débat, on s'interrogea sur les prestations qui feraient l'objet de la compensation économique. Il s'agissait notamment (voir la déclaration du conseiller aux Etats Vincenz, BOCE 1973, p. 141/2) de la prestation de tous ceux qui sont appelés dans l'intérêt de tous à renoncer à leurs droits, de la nécessité d'une aide générale et non pas individuelle, adressée non pas à la production de certains biens mais destinée au maintien de terres cultivées. Le

conseiller fédéral Furgler (BOCE 1973, p. 144) fit, quant à lui, référence aux tâches des agriculteurs concernant la protection du paysage et la protection de l'environnement; il devait être question de verser des aides non liées à la production afin de compenser des prestations en faveur de l'économie en général, telles que la mise à disposition et l'entretien de régions de détente (à proximité des villes, des places de jeux, des points de vue) qui ne peuvent être ouvertes à tous que si une infrastructure appropriée est créée.

La minorité de la Commission du Conseil national proposa, quant à elle, formellement, qu'une partie du prélèvement de la plus-value soit affectée à «une compensation économique sur le plan national» en faveur de l'agriculture, établissant ainsi le lien suggéré précédemment par M. Furgler (BOCN 1974, p. 126). La proposition rencontra une forte résistance de la part des conseillers nationaux qui souhaitaient que la compensation fût financée par la Confédération et non pas par un prélèvement sur une part d'une contribution cantonale telle que la contribution de la plus-value.

S'agissant de la portée de la compensation économique en faveur de l'agriculture, le conseiller national Jaeger (BOCN 1974, p. 160) souligna que «les prestations en faveur de la collectivité ne se reflètent pas dans la production agricole et ne peuvent être payées par le prix des produits»; le conseiller national Nef (BOCN 1974, p. 161) rappela qu'il ne s'agissait pas de subventionner des agriculteurs mais de les payer car «la jouissance de lieux de détente ne peut être gratuite et celui qui soigne et prépare ces lieux a droit à un salaire». Prenant à son tour la parole (BOCN 1974, p. 165) le conseiller fédéral Furgler rappela que l'attribution à une zone agricole ne pouvait être considérée comme une expropriation matérielle. Cependant, la zone agricole devra comprendre, outre les terrains propres à l'agriculture, aussi les biens-fonds qui doivent, dans l'intérêt général, être utilisés de façon agricole; pour ces terrains l'intérêt primordial n'est pas le rendement agricole mais d'autres intérêts tels que l'aménagement du paysage pour ceux qui recherchent la détente. Dans ce cas, la prestation des paysans n'est pas compensée par le prix des produits agricoles; il faut donc les rémunérer pour cette prestation d'une autre manière: c'est ce que la proposition qui alors a été discutée tendait à faire. A cette rémunération devait s'ajouter la compensation pour les régions dont le développement est freiné dans les termes prévus par la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagnes (ci-après LIM).

Le tableau ne serait pas complet si l'on omettait les réponses de M. Furgler à trois motions portant sur des sujets voisins. Au Conseil des Etats (BOCE 1974, p. 450), en réponse à une motion de M. Vincenz, M. Furgler déclara que

l'aide aux régions dont le développement était freiné en raison de l'aménagement du territoire faisait l'objet de la LIM. En conséquence, seule la compensation pour les prestations en vue de réaliser l'aménagement du territoire (compensation générale) devait encore faire l'objet d'une réglementation sous forme de loi.

Au Conseil national (BOCN 1974, p. 1148), en réponse à des motions de MM. Nef et Tchumi, le Conseil fédéral confirma, dans sa prise de position écrite, les déclarations de M. Furgler et ajouta que la compensation générale pourrait avoir lieu en utilisant plus pleinement les lois d'aide à l'agriculture existantes, en révisant les lois agraires déjà en vigueur ou en instituant une nouvelle législation. Le conseiller national Nef indiqua qu'une compensation économique était nécessaire «pour le maintien d'espaces de repos et de récréation. La prestation de l'agriculture, dans l'intérêt général, consistant en la sauvegarde du paysage devait être compensée aussi vite que possible; sans mesure concrète en ce sens... les habitants des zones de détente ne peuvent accomplir les tâches qui leur sont confiées en faveur de ceux qui résident dans les agglomérations» (BOCN 1974, p. 1149).

De ces discussions résultèrent les articles 36 et 45 LAT aux termes desquels la Confédération indemniserait les territoires freinés dans leur développement par des mesures d'aménagement et édicterait une législation spéciale pour compenser les dommages résultant pour l'agriculture et pour la sylviculture des charges et prestations qui contribueraient à réaliser l'aménagement. Ces mesures devaient être financées, sur le plan national, par une partie des prélèvements des plus-values que les cantons devaient instituer obligatoirement.

B. La LAT

Dans l'analyse que le Conseil fédéral fit de l'échec de la première version de la LAT devant le peuple suisse (Message du 27 février 1978, FF 1978 I 1007), il incrimina notamment «le prélèvement de la plus-value et la compensation économique».

Il proposa, donc, l'adoption d'une nouvelle disposition intitulée «compensation et indemnisation» aux termes de laquelle:

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

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

A l'appui de sa proposition, le Conseil fédéral (p. 1018) indiquait que le texte proposé pour l'alinéa 1^{er} de cette nouvelle disposition inscrivait dans la LAT «le principe d'équité» mais que les cantons seraient libres d'organiser la com-

pensation comme ils l'entendaient. Il ajoutait, à titre d'exemple, l'imposition des plus-values (imposition des bénéfices immobiliers, impôts sur le revenu et la fortune, impôts sur les successions), l'imposition spéciale connue à Bâle-Ville, la loi vaudoise sur les mesures de compensation liées à la création de zones agricoles, ainsi que diverses autres lois cantonales assurant une certaine péréquation entre les communes.

Lors du débat d'entrée en matière au Conseil des Etats (Chambre prioritaire) (BOCE 1978, p. 447), le conseiller fédéral Furgler indiqua que, si le projet ne mentionnait plus le prélèvement de la plus-value ni la compensation économique pour l'agriculture, ces idées n'étaient pas abandonnées et qu'en particulier une aide à l'agriculture demeurerait nécessaire, selon la législation agricole existante.

L'essentiel des discussions au sujet de ces dispositions de la LAT entre les deux Chambres porta sur la question de savoir si l'alinéa 1^{er} du projet de l'article 5 devait créer une obligation ou une simple faculté pour les cantons. Finalement, on le sait, le caractère obligatoire de la disposition a prévalu.

Parmi les diverses interventions parlementaires, on relèvera notamment celle de M. Risi (BOCN 1979, p. 317) selon laquelle l'alinéa 1^{er} de l'article 5 ne visait ni l'expropriation matérielle (celle-ci fait l'objet de l'alinéa 2) ni la compensation économique mais uniquement les inconvénients résultant de l'aménagement, ni enfin ne prévoyait l'institution d'un véritablement impôt de plus-values (les impôts existants étant à ses yeux suffisants). Selon lui, il s'agissait de compenser des inconvénients qui ne sont pas des expropriations matérielles, en particulier dans les zones de détente et les zones protégées; en effet, «ce n'est pas la question de la charge de la nature par des constructions mais celle de la charge des zones protégées par la population... les interdictions d'urbaniser, de drainer, de créer des carrières, de fertiliser, de combler, de défricher qui sont en cause... l'aménagement et la protection de l'environnement coûtent de l'argent. Ce serait une erreur politique de faire croire aux citoyens qu'il est possible d'avoir de l'air pur, de l'eau claire, un paysage naturel et une protection contre le bruit sans effectuer des dépenses qui vont au-delà des coûts de la planification».

On mentionnera, en outre, deux déclarations du conseiller fédéral Furgler: l'une (BOCN 1979, p. 319), selon laquelle l'alinéa 1^{er} de l'article 5 ne crée aucune créance individuelle et directe en indemnisations mais oblige les cantons à régler la question de la compensation; l'autre (BOCE 1979, p. 184), selon laquelle les avantages visés à l'article 5 alinéa 1^{er} résultent de la planification, du classement dans une zone de densité supérieure ou d'autorisations dérogatoires exceptionnelles, alors que les inconvénients sont le fait de «charges ou de prestations en faveur de l'aménagement du territoire».

Le rapporteur du Conseil des Etats (BOCE 1979, p. 269) indiqua que les diverses formes de compensation énumérées dans le message du Conseil fédéral et rappelées ci-dessus «conserveraient leur validité et seraient reconues après comme avant» l'adoption de la LAT. Enfin, le conseiller fédéral Furgler indiqua (BOCE 1979, p. 269) que l'article 5 alinéa 1^{er} ne visait pas la compensation économique mais seulement le prélèvement de la plus-value et qu'il s'agissait là d'une question d'équité et de justice. Cette déclaration fut contestée par le conseiller aux Etats Hefti (p. 270) qui rappela que la disposition en cause prévoyait aussi une compensation des inconvénients résultant de l'aménagement du territoire sans que l'on sache exactement ce que cela signifiait.

C. Conclusion

Si l'on cherche à tirer des conclusions de cet exposé historique de l'origine de l'article 5 alinéa 1^{er} LAT, force est de constater que la clarté n'est pas la qualité maîtresse de cette disposition.

En effet, la première version de la LAT distinguait nettement le prélèvement de la plus-value, la compensation économique en faveur de l'agriculture et de l'indemnisation pour expropriation matérielle selon leurs diverses natures: la première était une mesure fiscale tendant à retirer au moins partiellement aux propriétaires des avantages acquis uniquement du fait d'un changement de législation en vue de l'aménagement du territoire; la seconde était la mesure d'ordre économique-politique générale; la troisième était le respect de la garantie de la propriété conformément à l'article 22ter CST. Cette logique a même été saluée favorablement par le conseiller fédéral Furgler.

En revanche, le nouveau texte lie à nouveau dans une même disposition ces trois aspects.

On peut, dès lors, penser que ce que le législateur de 1979 a voulu faire est de retirer à la proposition son caractère excessivement centralisateur tout en en conservant l'esprit. Simplement, au lieu d'une compensation économique fédérale alimentée par des contributions cantonales provenant du prélèvement des plus-values, le problème a été transféré au plan cantonal.

Il résulte, en revanche, clairement de l'historique de la disposition que les cantons doivent créer un régime de compensation, sans que l'on sache très bien en quoi il doit consister ni comment il aura une certaine ressemblance d'un canton à l'autre. En effet, les exemples mêmes cités par le message resteront valables et sont caractérisés par leur aspect disparate plus que par leur ressemblance.

II. Le prélèvement de la plus-value

Il paraît clair que les cantons sont tenus d'instituer un prélèvement de la plus-value résultant des mesures d'aménagement et uniquement de celles-ci.

En effet, cette question a été au centre de la discussion dans les travaux préparatoires de 1978-1979. Elle est, à l'évidence, comprise dans l'expression «avantages qui résultent de mesures d'aménagement». Elle a, enfin, été le centre des exemples cités dans le message de 1978.

En revanche, le texte même de l'article 5 alinéa 1^{er} LAT limite l'obligation des cantons. Il s'agit, en effet, pour eux, de «tenir équitablement compte des avantages majeurs». En d'autres termes, un prélèvement total de la plus-value résultant de l'aménagement paraît exclu. En effet, il est très difficile de savoir, dans une plus-value, ce qui revient à la conjoncture économique, à l'anticipation d'un classement différent d'un terrain et à la mesure de classement proprement dite. Il n'est guère possible que de faire une évaluation équitable de ces faits.

En outre, l'avantage prélevé doit avoir été un avantage majeur. Cela signifie, sans doute, que des avantages mineurs, c'est-à-dire de peu d'importance économique, ne doivent pas faire l'objet d'un prélèvement. On peut et on doit s'interroger sur ces termes, et notamment sur le critère de distinction entre un avantage majeur et un avantage mineur. Ce critère ne pourra guère être territorial. En effet, l'avantage sera calculé par rapport à un propriétaire déterminé; peu importe qu'il soit propriétaire d'une grande superficie ou d'un petit terrain. Tout au plus pourrait-on faire exception pour celui dont le terrain est si petit qu'il ne pourra l'utiliser aux fins autorisées par la nouvelle mesure d'aménagement. Il ne faudrait cependant pas oublier que même le propriétaire d'un petit terrain est susceptible de bénéficier d'une plus-value majeure de celui-ci à l'occasion d'une vente. Dès lors, le seul critère possible pour déterminer l'avantage majeur est celui de l'avantage pécuniaire que la mesure crée. Il faut que cet avantage soit important. On doit sans doute entendre par là que l'augmentation de la valeur ne soit pas marginale par rapport à sa valeur antérieure. En effet, indiquer des chiffres absolus conduirait à des inégalités de traitement difficilement justifiables. Quant aux modalités du prélèvement, elles sont laissées à l'appréciation des cantons. Elles peuvent revêtir les formes les plus diverses: impôt sur le revenu et la fortune, impôt sur les plus-values immobilières, impôt de succession, contribution de plus-value proprement dite. On relèvera, cependant, que la LAT prévoit elle-même et directement (à son art. 19, al. 2) un cas particulier dans lequel les cantons doivent prévoir une participation des propriétaires aux frais des mesures d'aménagement. Aucune distinction n'est faite à cet égard selon qu'il s'agit d'un avantage majeur ou pas pour les propriétaires. Il s'agit de la contribution d'équipement des zones à bâtir. Ce sont là des charges de préférence qui devraient être calculées selon la dépense à couvrir (principe de la couverture des frais) et selon les

avantages particuliers que le propriétaire en tire ou peut en tirer (principe de l'équivalence).

Il apparaît ainsi que les cantons *doivent* prélever les plus-values résultant de mesures d'aménagement. Ils sont *libres* d'en prévoir les modalités *mais* ils doivent, dans l'institution du régime à mettre en place, *respecter les limitations de droit fédéral*, c'est-à-dire ne prélever les plus-values que dans une mesure équitable et seulement si elles sont majeures; ils doivent en outre ne pas tomber dans l'arbitraire, ne pas violer les principes généraux dégagés par le Tribunal fédéral en matière d'imposition causale — c'est-à-dire correspondant à une activité spécifique de l'Etat — et ne pas prévoir des taux qui équivalent à une expropriation ou à une atteinte à la substance même de la propriété (voir à ce sujet ATF 105 I à 140/1 *Hausbesitzerverein Bâle*).

III. La compensation sous forme de versement

Qui dit compensation dit qu'à certaines rentrées doivent correspondre des sorties. Tel est le cas de l'article 5 alinéa 1^{er} LAT, même si celui-ci ne confère par lui-même aucun droit à un versement. En outre, l'article 5 alinéa 2 LAT dispose qu'une indemnité est due si des mesures d'aménagement restreignent le droit de propriété d'une manière équivalente à une expropriation.

Cet article 5 alinéa 2 se réfère clairement à l'article 22ter Cst et à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation matérielle (voir à ce sujet notre Précis de droit administratif, 1980, Nos 1110 et suivants). Cela signifie que si un propriétaire est privé de l'usage qu'il faisait de sa propriété ou qu'il aurait très vraisemblablement pu faire dans un proche avenir, ou si un propriétaire est moins gravement atteint, mais supporterait un sacrifice trop important par rapport aux autres propriétaires dans une situation identique s'il n'était pas indemnisé, ces propriétaires doivent recevoir une complète indemnité.

Les sommes ainsi déboursées pourront être prélevées sur les prélèvements de plus-values mais pourront aussi l'être sur les fonds généraux de l'Etat.

En revanche, la vraie compensation aura lieu entre les prélèvements de plus-values et les indemnités dues en vertu de l'alinéa premier. En effet, cette disposition crée une nouvelle catégorie d'indemnités: les versements équitables pour les inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. Ces versements se distinguent, à notre sens, de l'indemnité de l'expropriation matérielle sous deux aspects. D'une part, il ne s'agit que d'une compensation *équitable*, c'est-à-dire d'un versement qui ne correspond pas à la pleine indemnité qui serait due en cas d'expropriation matérielle. D'autre part, l'indemnité n'est pas nécessairement liée à une restriction au droit de propriété. En effet, le point essentiel ici est qu'il doit s'agir d'un simple inconvénient (en alle-

mand: «Nachteil») qui peut aussi résulter d'une obligation de faire quelque chose — par exemple entretenir un site ou un bâtiment ancien) ou de tolérer. En outre, le terme allemand «Nachteil» se retrouve notamment à l'article 87 OJF et à l'article 19 lettre c) de la loi sur l'expropriation où il est traduit en français par «dommages/préjudice».

Le choix du terme «compensation» plutôt que de celui d'indemnité pour traiter de ce cas nous paraît chargé de signification, au-delà de l'équivalence entre les prélèvements et les versements. En effet, le législateur fédéral n'a, à notre sens, pas entendu créer une nouvelle catégorie de restrictions indemnifiables à la propriété (d'avis contraire R. Jagmetti, les cantons et les communes face aux mesures prévues par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire publiée dans «Mensuration, photogrammétrie, génie rural», mars 1981, page 69). Il a pris acte du fait que certains terrains seraient voués à l'agriculture (conformément d'ailleurs à la loi sur la protection des eaux contre la pollution dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 1980 qui a, elle, interdit les constructions dans les zones agricoles, sous réserve de celles qui seraient liées à cette zone quant à leur emplacement et a, par là, créé la restriction à la propriété) ou que certains bâtiments seraient maintenus et devraient être entretenus, souvent à grands frais. Il a considéré, à notre sens, que les propriétaires de ces terrains et bâtiments, en les entretenant et en les mettant à disposition des tiers, subissaient des inconvénients qui devaient être «compensés». Nous en voulons notamment pour preuve la déclaration du conseiller fédéral Furgler rapportée ci-dessus et figurant au BOCE 1979, p. 184, selon laquelle les inconvénients sont le fait de «charges ou de prestations en faveur de l'aménagement du territoire».

Le calcul et la forme de la compensation équitable seront extrêmement délicats à établir. Il peut s'agir d'une indemnité sous forme de subvention ou d'un versement global aux agriculteurs d'une région. Il peut être question d'une prestation à un individu ou d'une prestation plus générale telle qu'une amélioration foncière. Il peut, enfin, aussi être question d'une péréquation financière en faveur d'une commune entière ou d'un certain nombre de ses habitants, à condition, cependant, de ne pas tomber dans l'inégalité de traitement. Il ne saurait, en revanche, être envisagé de verser une somme qui ne serait justifiée que par l'absence du droit à spéculer, résultant de l'attribution d'un terrain à une zone agricole. La compensation équitable devra n'être versée que pour des inconvénients *majeurs*; ce terme donne lui aussi lieu à bien des hésitations. Il semble pouvoir signifier que l'inconvénient doit être intermédiaire entre la restriction mineure à la propriété qui ne donne droit à aucune compensation et la restriction équivalant à une expropriation qui donne droit à une pleine indemnité.

Mais il signifie aussi que seront «indemnisés» des inconvénients qui peut-être ne seront d'aucune façon des restrictions à la propriété, à la condition qu'ils affectent sérieusement la situation économique de ceux qui consentent des sacrifices en faveur d'autres citoyens en poursuivant des activités peu rentables. L'inconvénient devra donc être relativement grave tant quant à sa nature que quant à son intensité ou à sa durée. On pourrait, par exemple, considérer que seraient les inconvénients majeurs: la construction d'un parc de stationnement communal pour les voitures à proximité d'une forêt, d'un lac ou d'un étang, l'obligation d'exploiter de façon agricole un terrain peu favorable; ou encore l'obligation d'entretenir un bâtiment historique à grands frais.

IV. Autre forme de compensation ?

Les cantons sont libres d'organiser la compensation comme ils le souhaitent. Il est dès lors naturel que l'on puisse s'interroger sur la possibilité de prévoir d'autres formes de compensation.

En particulier, la loi vaudoise du 13 septembre 1976 sur les mesures de compensation liées à la création de zones agricoles, qui prévoit qu'à défaut d'autres indemnisés un propriétaire en zone agricole peut bénéficier de prêts sans intérêt pour une durée maximale de vingt-cinq ans en vue d'acheter des terrains en zones agricoles pour agrandir un domaine, pour acquérir les immeubles bâtis nécessaires à l'exploitation, pour procéder à des améliorations importantes ou à des constructions nouvelles ou encore pour faciliter la reprise d'exploitations agricoles familiales en pleine propriété, entre indiscutablement dans le cadre de la compensation prévue par l'article 5 LAT. Cela est d'autant plus vrai que ces prêts prévus par la législation vaudoise sont financés par une augmentation du taux de l'impôt sur les gains immobiliers.

La question se pose néanmoins de savoir si des mesures analogues doivent être prises par les cantons ou si ceux-ci peuvent se borner à prendre les mesures analysées sous les numéros II et III ci-dessus.

La réponse nous paraît être négative pour plusieurs raisons:

Premièrement, l'article 5 LAT s'intitule «Compensation et indemnisation» alors que l'article 45 de la LAT première version rejetée en votation référendaire s'intitulait «Compensation économique et dédommagement».

Deuxièmement, les travaux préparatoires montrent que les règles déjà en vigueur demeurent valables et sont reconnues comme suffisantes.

Troisièmement, le message du Conseil fédéral et les exemples cités dans les discussions aux Chambres montrent

que, de l'avis général, la compensation est déjà assurée lorsque existent des prélèvements de plus-values quelle que soit la forme que ceux-ci revêtent (encore faudrait-il prévoir aussi certains versements!).

En conséquence, si les cantons doivent prévoir une compensation économique générale sous forme de subvention, notamment à l'agriculture, ils ne sont pas tenus d'aller au-delà d'une compensation équitable pour les inconvénients majeurs visant des cas spécifiques qui ne constituent pas des restrictions indemnisables à la propriété.

Plans d'affectation en relation avec les plans directeurs, programmation des équipements

Exposé de M^e Claude Yerly, juriste au secrétariat central de l'ASPAN à Berne

I. Introduction


1. Le thème de l'exposé qui nous a été proposé peut être analysé sous deux angles différents. Dans son propos, M. Urech a défini le rôle primordial et essentiel des collectivités locales dans le processus intégral de l'aménagement du territoire. Il a démontré ainsi la nécessité d'une étroite collaboration — et comment celle-ci pouvait s'établir — entre les autorités dont les activités à des degrés divers, allant de l'établissement d'un concept ou de l'établissement du plan directeur cantonal à la planification immédiate dominée par l'élaboration des plans d'affectation, ont une incidence spatiale. Résumé de manière sommaire, cette collaboration aura pour effet essentiel de mieux assurer la concordance ou la continuité entre la planification directrice et la planification immédiate.

2. La problématique du plan directeur cantonal nous ayant été exposée, je m'appliquerai pour ma part à examiner celle des plans d'affectation, en déterminant dans les grandes lignes les exigences en cette matière du droit fédéral, en les comparant bien sûr à celles applicables aux plans directeurs cantonaux. Enfin, dans la mesure où la ques-

tion de l'équipement y est étroitement liée, je m'appliquerai à définir succinctement le contenu de l'article 19 LAT, spécialement au rapport avec la planification des installations d'infrastructure. 3. Les plans d'affectation sont régis par le chapitre 3 de la LAT, des articles 14 à 27. Dans ce survol hâtif de ces dispositions légales — horaire oblige — je me limiterai à certaines considérations concrètes et qui me semblent, par ailleurs, être les plus actuelles, considérations relatives à la définition, à la fonction, aux effets et à l'adaptation des plans d'aménagement que la LAT désigne par «plans d'affectation».

II. Plans d'affectation: définition, contenu et fonction

1. A la différence des plans directeurs qui (nous l'avons vu) remplissent une fonction principale de coordination et ne lient que les autorités, les plans d'affectation règlent, selon l'article 14 al. 1 LAT, «le mode d'utilisation du sol». Ce sont «des normes, ayant force obligatoire pour chacun, qui déterminent le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol»¹ (die zulässige Nutzung selon le texte légal allemand). Cette définition comprend aussi bien les



COOPÉRATIVE DU BATIMENT

ENTREPRISE GÉNÉRALE

Maçonnerie Peinture Menuiserie Charpente
Travaux publics

1400 YVERDON-LES-BAINS
Tél. (024) 21 56 56