

Aménagement du territoire : mémoire de l'Union syndicale suisse au chef du Département fédéral de justice et de police

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: Article

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **64 (1972)**

Heft 3

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385655>

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.

Aménagement du territoire

Mémoire de l'Union syndicale suisse au chef du Département fédéral de justice et de police

Nous vous remercions d'avoir bien voulu soumettre le projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire à notre appréciation.

Il constitue une utile base de discussion, encore qu'il mette trop fortement l'accent sur la consolidation de l'acquis. Nos propositions tendent avant tout à insérer dans la loi quelques éléments complémentaires, déjà appliqués en partie dans la pratique, ou figurant dans quelques lois cantonales récentes.

A notre avis, la première loi fédérale en la matière devrait s'inspirer de ces nouvelles solutions afin que son application constitue un progrès réel pour certaines régions du pays.

Plan de zones et d'affectation

Art.7/Art.10 – Délimitation de zones d'habitation et de zones de travail

Les rapports intermédiaires de l'Institut d'aménagement du territoire de l'EPF (OREL) ont souligné l'importance de l'emplacement des lieux de travail en liaison avec la politique de l'habitat. Les centres socio-culturels et les zones de travail sont probablement les deux réalités qui exerceront l'influence la plus déterminante sur les structures de l'habitat. Les études exécutées dernièrement par l'OREL pour la ville et la région de Zurich éclairent nettement les relations de cause à effet entre les zones d'habitation et les zones de travail. Ce sont aussi ces deux zones qui stimulent le plus fortement le trafic; elles déterminent dans une mesure essentielle la consommation d'eau et d'énergie, et très largement l'implantation des bâtiments et équipements publics.

Nous considérons donc comme une très grave lacune le fait que les articles 7 et 10 ne font aucune mention des zones de travail. A notre avis, les plans directeurs sectoriels sont appelés à rester largement illusoires s'ils ne sont pas établis sur des données concrètes concernant les futures zones de travail.

Pour ce qui est de l'article 7, on pourrait encore admettre, à la rigueur, que les plans directeurs de l'urbanisation incluent zones d'habitation et zones de travail. Mais pour qu'on puisse l'admettre vraiment, il faudrait que l'article 10, 2^e alinéa, lettre a soit complété de manière appropriée.

Nous vous proposons la formule suivante:

a) Territoire à bâtir réparti en zones d'habitation et de travail

Pour mieux étayer notre conception, nous rappelons qu'une grande partie des difficultés auxquelles se heurtent l'aménagement urbain

et l'aménagement régional sont dues au fait que, trop longtemps, on n'a pas eu une vue claire des relations fonctionnelles entre zones de travail et zones d'habitation et qu'on a largement abandonné leur développement au hasard. Une intégration régionale de plans directeurs communaux nous paraît quasi impossible tant que l'on n'aura pas déterminé et garanti l'emplacement des futures zones de travail. La loi en préparation n'a pas seulement pour objet de consolider ce qui est, mais aussi de combler des lacunes évidentes. C'est à cette condition seulement qu'elle pourra promouvoir un réel progrès.

Cela nous amène à nous demander si la section relative aux *plans d'affectation* n'est pas conçue de manière trop théorique et n'emploie pas des formules creuses. Le législateur ne peut se contenter de chercher par la création de zones, à réserver des superficies non-bâties en suffisance. Il est tout aussi essentiel de garantir une occupation rationnelle du sol répondant aux exigences de l'homme. A cet effet, il importe de créer des zones d'habitation, des zones de travail et des zones réservées aux fonctions publiques, et avant tout de régler l'intensité de leur affectation. Même si l'on est d'avis que les plans directeurs ne constituent qu'une planification à larges mailles, on ne saurait nier que les plans d'affectation, en revanche, constituent la planification à fines mailles, celle à laquelle vise le projet de loi. C'est à cette étape de la planification au plus tard que doivent être prises les décisions relatives aux zones dont la densité d'utilisation est appelée à augmenter. Nous nous interrogeons sur la signification que peut bien avoir un droit d'approbation (art. 33) si l'on ne désigne pas, dans le cadre du territoire à bâtir, les zones qui doivent enregistrer un accroissement de leur densité d'affectation.

Nous proposons de remplacer par le texte suivant celui de l'article 32:
«Les plans d'affectation contiennent les dispositions de portée obligatoire pour chacun sur la nature et l'intensité de l'utilisation et de l'équipement du sol.»

Le titre marginal de l'article 33 nous semble déjà découler d'une optique quelque peu faussée. L'autorité supérieure n'a pas seulement à approuver, mais aussi à examiner les plans établis par les autorités qui lui sont subordonnées. L'article ne fait pas mention de ce qui doit se passer si le résultat de l'examen est négatif, notamment si le plan est renvoyé, assorti de remarques, à l'autorité qui l'a élaboré ou si l'autorité supérieure est habilitée à corriger d'elle-même le plan.

Pour prévenir des pertes de temps, nous proposons *que l'autorité supérieure soit habilitée à trancher après avoir donné encore une fois à l'autorité subordonnée l'occasion de se prononcer.* Avant tout, la rareté des zones à bâtir appelle cette manière de procéder.

Nous proposons donc de substituer le texte suivant, plus précis, à celui de l'article 33:

«Les plans d'affectation doivent être approuvés par les autorités cantonales compétentes après un contrôle de leur conformité avec les lois, de leur opportunité et de leur concordance avec les plans directeurs généraux du canton. S'ils ne répondent pas à ces exigences ils seront soit rejetés, soit renvoyés à leurs auteurs pour adaptation, soit ajustés par les autorités cantonales elles-mêmes.»

D'autres considérations nous engagent à proposer que l'article 33 soit complété par un second alinéa.

Les plans directeurs généraux du canton sont moins détaillés et précis que les plans communaux et régionaux d'affectation. En conséquence, un simple examen de leur concordance avec les plans directeurs généraux du canton ne permet pas de déterminer la mesure dans laquelle les plans détaillés d'utilisation répondent aux besoins.

Seule une «addition» des plans d'affectation peut montrer s'ils suffisent, dans le cadre des plans directeurs généraux, pour répondre aux besoins régionaux et interrégionaux. Par exemple, si l'on enregistre une nette pénurie de logements dans une agglomération urbaine pour les classes de revenus 3 et 4, il serait inacceptable que les plans d'affectation du sol des communes suburbaines prévoient uniquement la construction de villas en ordre dispersé. Une planification englobant l'ensemble de l'agglomération serait rendue difficile, ou même faussée.

Nous convenons cependant qu'il est difficile à une autorité communale d'apprécier seule l'opportunité des besoins. Elle manque, en effet, de la vue d'ensemble que seule peut donner l'«addition» des plans d'affectation de l'ensemble des communes d'une agglomération.

Etant donné que ce critère d'appréciation est appelé à revêtir une grande importance dans la pratique, il convient d'en faire expressément mention.

Nous proposons donc de compléter l'article 33 par un nouvel alinéa 2:

Article 33²: «L'autorité cantonale compétente doit, en particulier, veiller à ce que tous les plans d'affectation soient élaborés de manière à garantir de façon rationnelle la satisfaction des divers besoins.»

Autorisation de construire et obligation d'équiper le terrain

A notre avis, les articles 35–37 reposent encore trop exclusivement sur l'ancienne conception selon laquelle l'obligation faite aux particuliers d'équiper est de nature à empêcher la construction en ordre

dispersé. Pour la prévenir, le projet prévoit des zones à bâtir de dimensions relativement restreintes. En conséquence, la construction en ordre dispersé, celle même que l'on veut empêcher, ne sera pas possible. Pour les zones à bâtir, il faut instituer une obligation d'équiper non pas pour les particuliers, mais pour les communes. Si la zone à bâtir est relativement restreinte, il faut expressément prévoir, à notre avis, une obligation communale d'équiper. C'est à cette condition seulement que l'article 40 aura tout son sens.

En nous appuyant sur la loi cantonale bernoise en matière de construction, *nous vous proposons d'insérer un article 35bis dans la loi:*

«¹ Les communes sont tenus d'équiper dans un délai de quinze ans au maximum les zones à bâtir insérées dans les plans d'affectation. Elles tiendront compte de l'évolution de la demande.»

«² Si une commune ne remplit cette obligation d'équiper, les particuliers peuvent faire procéder en son lieu et à ses frais, aux travaux d'équipement de leurs biens-fonds.»

Remaniements parcellaires

Le droit en matière d'équipement élaboré en liaison avec le nouvel article constitutionnel sur la construction de logements nous apparaît mieux adapté à l'objectif visé que la formule de l'article 38.

Nous proposons donc de modifier l'article 38 en s'inspirant des travaux préparatoires pour un nouvel article constitutionnel sur la construction de logements, en réservant l'application d'un droit fédéral en matière d'équipement et de remaniements parcellaires correspondant au projet de loi sur l'équipement et les remaniements parcellaires déjà élaboré.

Conséquences économiques de la création de zones à bâtir

On a lieu de supposer que l'application de la loi permettra de réduire la spéculation sur les terrains qui ne sont pas destinés à la construction. En revanche, il est certain que la loi provoquera une réduction des superficies bâtissables et que même une partie des zones prévues à cet effet seront «dézonées». L'obligation d'équiper, statuée expressément, peut provoquer une augmentation de l'offre de terrains réellement équipés.

On peut néanmoins craindre que la concentration de l'offre sur les zones à bâtir ne stimule la spéculation, en particulier parce qu'il sera plus intéressant de thésauriser les terrains.

Nous tenons donc pour essentiel, si l'on veut que la loi soit acceptée, de prévoir que des remaniements parcellaires peuvent être ordonnés par l'autorité qui peut aussi, en cas de besoin, s'assurer des terrains par le moyen de l'expropriation.

Nous tenons également pour une mesure d'élémentaire prudence la constitution de réserves de terrains par les pouvoirs publics ou les corporations d'utilité publique.

Nous pensons cependant que ces mesures devraient être complétées par des dispositions destinées à «éponger les gains de planification».

Nos observations précédentes relatives à l'aménagement des plans d'affectation soulignent que des divers degrés d'utilisation sont possibles ou peuvent être souhaitables.

Ces degrés divers de densité en matière d'utilisation créent entre les propriétaires des zones à bâtir des inégalités de droit difficilement justifiables. Ils risquent, si des augmentations extraordinaires de la valeur provoquées par la planification ne sont pas épongées, d'entraîner tout le processus de planification dans des compétitions entre intérêts économiques – des compétitions qui pourraient remettre en question les objectifs du plan et leur opportunité.

En outre, les zones pour lesquelles une densité croissante est prévue n'impliquent pas que des avantages; elles ont aussi pour effet d'augmenter les charges des pouvoirs publics. Très souvent, la nature de ces charges est si générale qu'elles ne peuvent pas être couvertes selon le système usuel du prélèvement de contributions d'équipement.

Les dispositions de la loi en matière d'expropriation partent du principe que les inconvénients dont l'ampleur n'atteint pas celle d'une expropriation proprement dite ne sont pas compensés par des indemnités. On admet tacitement qu'ils sont en quelque sorte compensés par une augmentation de la valeur consécutive à la planification.

Il est conforme à cette conception fondamentale de l'égalité en matière de droit d'éponger les gains de planification qui se révèlent excessifs. On ne saurait admettre qu'un grand nombre de propriétaires et de locataires des zones dont la densité est appelé à augmenter supportent tous les inconvénients de ce processus alors qu'une relativement faible minorité bénéficierait de rentes différentielles.

D'aucuns ont cru trouver la formule de compensation. Mais le processus de compensation, en particulier quand il s'étend à une vaste région, est si complexe et d'un fonctionnement si lourd qu'il ne nous paraît pas recommandable. Nous tenons l'épongeage des gains excessifs de planification pour plus simple et plus praticable. Il n'est pas lié à un système compliqué de redistribution entre de nombreux propriétaires – un système qui, de surcroît, n'enlève rien de son acuité au problème de la rente foncière.

Une autre considération s'impose également. Plus la densité des constructions est élevée dans une région donnée et plus, en règle générale, les besoins fonciers des pouvoirs publics sont grands.

Dans les villes ils atteignent généralement de 35 à 50% de la superficie utile globale.

Il paraît dès lors raisonnable de donner aux pouvoirs publics la compétence de faire dépendre l'autorisation d'utiliser les terrains de manière particulièrement intensive de la cession de certaines superficies à des fins publiques. Cette solution serait plus simple que celle qui consisterait à éponger tout d'abord par le biais de l'imposition les gains excessifs de planification et à procéder, au cours d'une seconde étape, à l'achat de terrains. La cession de terrains aux pouvoirs public serait souvent rationnelle en liaisons avec la procédure de remaniement parcellaire.

D'ailleurs, sans être fondées sur un droit solide, ces méthodes sont d'ores et déjà appliquées en partie en liaison avec l'autorisation de déroger aux prescriptions en matière de construction.

Il est certain que ce système de troc: Utilisation plus intense du sol contre cessions de terrains – ne sera pas applicable dans tous les cas, de sorte qu'un épongeage direct des bénéfiques devrait être également prévu.

L'épongeage des gains excessifs aurait pour effet d'atténuer dans une large mesure la contradiction soulignée dans le rapport explicatif entre égalité de droit et planification. Si l'on tolère pour tous les propriétaires de biens-fonds dans une zone de construction déterminée un degré d'utilisation de base de 0,4 par parcelle par exemple, mais si l'on éponge largement le gain résultant d'un degré plus élevé d'utilisation, le principe visant à traiter sur le même pied les terrains (à bâtir) de même nature serait largement respecté. La méthode d'épongeage que nous préconisons contribuerait à promouvoir la planification. Les pouvoirs publics disposeraient d'un instrument facilitant de manière essentielle le financement et l'exécution des plans, ce qui permettrait de mieux atteindre l'objectif fondamental de la loi.

En nous fondant sur ce qui précède, nous vous proposons *d'insérer dans la loi un nouvel article 40bis qui pourrait avoir la teneur suivante:*

«¹ Le droit cantonal fixe un taux d'utilisation de base pour les zones à bâtir. Lorsque les plans d'utilisation et les autorisations de construire permettent des degrés d'utilisation plus élevés, l'autorité compétente peut requérir des propriétaires favorisés, en contrepartie de cette plus-value, des cessions de terrain ou des contributions compensatoires.

² L'alinéa premier est applicable par analogie aux zones déjà bâties lorsque sont données des autorisations d'utilisation qui vont au-delà des normes appliquées lors de l'entrée en vigueur de la loi.

³ Lorsqu'un degré plus élevé d'utilisation est d'intérêt public, on en tiendra compte de manière appropriée en fixant les contributions compensatoires.

⁴ Si pendant la période de transit, le droit cantonal ne contient encore aucune disposition régissant le degré d'utilisation de base, il appartient alors au Conseil fédéral de le déterminer, après avoir entendu préalablement l'autorité cantonale compétente.»

Adaptation de l'article 43

Le nouvel article 40bis proposé nous semble appeler une *adaptation appropriée du chiffre premier de l'article 43*. Nous proposons le texte suivant:

«¹ Les plans directeurs cantonaux, de même que les normes fixées par le droit cantonal pour le degré d'utilisation de base des zones à bâtir, doivent être approuvés par le Conseil fédéral.»

Nous tenons cette précision pour nécessaire aux fins de prévenir, dans l'obligation où l'on est de tenir compte des circonstances particulières, un «éparpillement» indésirable du droit.

Mesures d'encouragement (art. 50)

La lettre *a* de l'article 50 précise que des prêts peuvent être accordés pour promouvoir l'alimentation en eau et l'évacuation des eaux usées, mais ne mentionne pas les installations pour l'épuration des eaux. Nous tenons pour irrationnel ce texte restrictif. Certes la loi sur la protection des eaux permet de verser des subsides. Mais on peut prévoir des cas où ils ne seront pas suffisants pour permettre de corriger les insuffisances de liquidités. On a lieu d'admettre que dans maints cas ces insuffisances engagent à ne pas donner aux installations d'épuration les dimensions qui seraient optimales.

Nous suggérons donc d'élargir comme suit le texte de la lettre *a* de l'article 50:

«Les conduites pour l'alimentation en énergie, de même que les installations et conduites pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées.»

La lettre *d* de l'article 50 ne nous semble pas heureusement formulée et ne correspond pas à l'article 49. C'est précisément dans les régions dont les probabilités de développement paraissent les plus grandes qu'il importe d'équiper des terrains en suffisance. On sait que, dans les agglomérations, des communes tentent, pour des raisons diverses, d'ordre financier notamment, à freiner l'équipement de terrains et les cadences de la construction.

Souvent aussi, il ne s'agit pas de territoires économiquement faibles. Mais les autorités communales n'osent pas courir le risque de se

trouver un jour contraintes de porter temporairement, à des fins de développement, le taux d'imposition au-dessus du taux usuel de la région. Le degré de développement économique nous semble donc être un critère moins déterminant que le niveau auquel l'équipement portera les charges financières.

Nous vous proposons donc de *modifier comme suit la lettre d de l'article 50* :

«Les écoles, hôpitaux, installations sportives et autres éléments de l'infrastructure dans les régions où les dépenses d'équipement au regard de la capacité financière, conduisent à une lourde surcharge financière pour la commune ou le canton.»

Compensation en faveur de l'agriculture

Le rapport explicatif ne fait aucune clarté sur les raisons qui justifieraient une compensation économique en faveur de l'agriculture. La loi sur l'agriculture lui assure déjà une protection qui n'a d'égale dans aucun autre pays d'Europe. Dans sa forme actuelle, le second alinéa de l'article 55 nous paraît inacceptable.

En revanche, nous pouvons concevoir le versement de certaines indemnités selon des modalités de nature à promouvoir les objectifs généraux de la planification.

En liaison avec la nécessité de protéger les sites et le paysage, certaines zones qui ne se prêtent pas particulièrement à une exploitation agricole ou forestière pourront être transformées en territoires à protéger et territoires de détente.

Dans maints cas, seul le versement d'indemnités spéciales permettra de maintenir, aux fins d'entretien, l'exploitation de ces zones – exploitation sans laquelle l'objectif de la loi ne pourrait pas être atteint. Il va sans dire que, dans les cas de ce genre également, on s'emploiera à maintenir une exploitation optimale. On ne voit, par exemple, pourquoi certaines pentes ouvertes au nord et déboisées au début du moyen-âge sous l'empire de la pénurie de terres, devraient continuer à être utilisées comme alpages alors qu'un reboisement apparaîtrait plus productif et plus conforme à l'objectif de la loi. Dans la mesure où des subsides compensatoires seraient requis, avant tout sous la forme de subsides d'exploitation, les autorités devraient avoir le droit de se prononcer sur la nature de l'utilisation de ces terrains.

En conséquence, nous vous proposons de remplacer le 2^e alinéa de l'article 55 par les dispositions suivantes:

«² La Confédération peut verser aux utilisateurs de biens-fonds dont l'affectation, dans l'intérêt général, devrait rester agricole et fores-

tière, des subsides compensatoires, en particulier sous la forme de subsides d'exploitation et d'investissement.

³ Ces versements sont liés à la condition que le territoire considéré soit affecté à une zone agricole, forestière ou de protection. En outre, l'exploitation doit faire la preuve qu'une exploitation rationnelle au sens de la loi sur l'agriculture ne permet pas d'obtenir un revenu approprié.

⁴ L'autorité compétente doit être associée à la décision sur la nature de l'utilisation du terrain.

⁵ Pour les terrains dont les propriétaires ou les utilisateurs touchent des subsides en vertu du premier alinéa, l'autorité a un droit légal prioritaire d'achat et de préemption, à la valeur de rendement. Les prescriptions d'exécution, qui doivent désigner les corporations de droit public jouissant de ce droit, sont édictées par le Conseil fédéral après consultation des autorités cantonales compétentes.

Article 67: Qualité pour recourir

A notre avis, la disposition de la lettre *a* de cet article autorise également les communes à recourir contre *des décisions relatives aux indemnités fixées en cas d'expropriation*. Le rapport explicatif n'en fait cependant pas mention. Pour prévenir tous malentendus, nous vous proposons de *mentionner expressément dans le message la possibilité de recours des communes*.

Conseil de l'aménagement (art. 62)

Le conseil prévu par l'article 62, et plus encore celui que propose le rapport Kim, sont trop nombreux pour être en mesure de travailler de manière optimale.

Dans le domaine de la politique scientifique où tous les cantons ne sont pas représentés, on a créé – un seul organe ayant été trop lourd – deux conseils: une conférence des hautes écoles (organe intercantonal qui s'occupe tout ensemble des questions fondamentales et des questions de détail) et le conseil suisse de la science, au sein duquel la conférence des hautes écoles est représentée; il fonctionne comme organe consultatif pour tous les problèmes et questions d'importance nationale.

Nous n'ignorons pas que l'existence parallèle de ces deux organes pose un problème de coordination. Il se poserait avec plus d'acuité encore si tous les cantons étaient représentés au sein de la conférence des hautes écoles. C'est dire que l'on ne saurait purement et simplement calquer ce modèle.

Il nous semble que les deux propositions (projet de loi et rapport Kim) tiennent trop peu compte du fait que des problèmes de coordi-

nation se posent à tous les échelons de la planification. Il n'est pas nécessaire de soumettre toutes les modalités de coordination à un organe central.

Il serait plus conforme à la structure fédérative de la Suisse de créer un certain nombre de commissions intercantionales de coordination, dont chacune serait en contact plus étroit avec la réalité qu'un seul organe central. Cette solution permettrait aussi de contenir dans des limites raisonnables la tâche de ce dernier.

Un organe central constamment surchargé ne constituerait aucune aide efficace. De surcroît, il ne remplirait pas véritablement ses fonctions consultatives parce qu'il n'aurait pas le temps d'étudier à fond les questions qui sont soumises à son appréciation.

Nous proposons donc d'insérer dans la loi un article 60bis, qui pourrait avoir la teneur suivante:

«¹ Pour les régions dont les problèmes sont particulièrement imbriqués, le Conseil fédéral désigne des commissions intercantionales permanentes de planification.

² Les cantons seront préalablement consultés.

³ L'Office fédéral pour l'aménagement participe aux travaux de ces commissions.

⁴ Quand la situation le commande, un canton peut être représenté au sein de plusieurs commissions.

⁵ Dans la mesure où cette solution apparaît opportune, des commissions ad hoc peuvent être constituées pour l'étude de problèmes particuliers: elles peuvent être composées d'autre manière que les commissions intercantionales.»

Ce nouvel article 60bis permettrait de remplacer les chiffres 1 et 2 de l'article 61 par les dispositions suivantes:

«¹ Le conseil de l'aménagement compte 25 membres au plus. Ils sont nommés par le Conseil fédéral.

² La moitié au plus des membres sont nommés sur proposition des commissions intercantionales de planification. Les autres membres représentent la Confédération ou sont désignés par les milieux de la science et de l'économie, ainsi que par les organisations qui assument des tâches de planification.»

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, les assurances de notre haute considération.

Union syndicale suisse