

L'aménagement du territoire en Suisse: brève introduction

1. Situation 1	
2. Aménager et coordonner: une obligation pour toutes les autorités	2
3. Tâches d'aménagement incombant à la Confédération	2
3.1 Législation limitée aux principes	2
3.2 Encouragement et coordination de l'aménagement cantonal	3
3.3 Respect des buts de l'aménagement du territoire dans l'accomplissement des tâches de la Confédération	3
4. Les tâches d'aménagement des cantons	3
4.1 Lois sur l'aménagement du territoire et les constructions	3
4.2 Plan directeur cantonal	4
4.3 Etablissement des plans d'affectation	4
4.4 Autorisations de construire	5
4.5 Répartition des compétences au sein du canton	5
4.5.1 Communes	5
4.5.2 Groupements d'aménagement régionaux	6
5. Buts et principes énoncés dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire	6
5.1 Utilisation mesurée du sol	6
5.2 Obligation de coordonner	6
5.3 Favoriser un développement harmonieux de l'ensemble du pays	6
5.4 Principes d'aménagement servant de critères de décision	7
5.5 Pesée complète des intérêts en présence	7
5.6 Le droit de l'aménagement du territoire pour un cadre de vie harmonieux	8

1. Situation

Il faut, pour se faire une idée de l'aménagement du territoire en Suisse, considérer les particularités politiques, géographiques, économiques et culturelles essentielles du pays. Du fait de l'exiguïté des territoires habitables (13'000 km² environ) et du haut niveau de l'économie et de la prospérité, la pression de l'urbanisation y est très forte. En contrepartie, la protection de l'environnement et du paysage occupent une place importante car le tourisme, qui constitue l'une des activités économiques essentielles, est tributaire d'un environnement intact. L'orientation écologique de plus en plus affirmée de l'agriculture trouve également une justification dans ces particularités. Bien que la Suisse ne possède pas de grandes métropoles, son urbanisation est très avancée. Elle présente une structure polycentrique avec un grand nombre de villes petites et moyennes: Zurich, la plus grande ville de Suisse, ne compte que 360'000 habitants. La densité de la population sur l'agglomération du Plateau suisse exige la mise en place d'une infrastructure de pointe et ce, également pour les transports publics. Les activités économiques, fortement axées sur les exportations, sont depuis longtemps passées du secteur secondaire, grand consommateur de surfaces et source de nuisances, au secteur tertiaire. De nombreuses friches industrielles situées dans le tissu déjà largement bâti constituent un potentiel de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu construit.

Dans les régions rurales du Jura, du Plateau, des Préalpes, des Alpes (40% de la superficie du pays) et du sud des Alpes, les tâches d'aménagement sont différentes. La mosaïque politique et culturelle qui marque de son empreinte un

espace aussi petit ne facilite pas la mise en oeuvre d'une politique d'organisation du territoire au niveau national. Certes, la force des décisions fondées sur l'exercice de la démocratie directe au niveau local, régional et cantonal conduit à des solutions toujours innovatrices dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cependant, elle empêche souvent l'instauration de la coopération nécessaire dans les espaces économiques davantage définis par des axes de communication que par des frontières politiques.

2. Aménager et coordonner: une obligation pour toutes les autorités

Par l'introduction en 1969 dans la constitution fédérale de l'article sur l'aménagement du territoire, la Confédération a reçu la compétence d'établir une *législation limitée aux principes*. L'application concrète de ces principes dans des plans incombe toutefois pour l'essentiel aux cantons qui, à leur tour, délèguent une partie de ces compétences aux communes. De plus, la Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des „besoins“ de l'aménagement du territoire. La compétence de la Confédération, limitée à l'établissement de principes, a permis l'apparition d'une profusion de notions et d'outils d'aménagement. Par ailleurs, la définition de ces notions dans la législation est beaucoup moins avancée qu'en Allemagne.

La réalité de l'aménagement du territoire en Suisse n'est pas aussi simple que semble l'exprimer l'article constitutionnel. La Confédération, les cantons et les communes sont effectivement tenus de *veiller ensemble* à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils s'y emploient notamment en coordonnant les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et en „réalisant une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays“. La nécessité d'une étroite collaboration tient aux tâches d'aménagement du territoire elles-mêmes qui doivent concerner *l'ensemble du territoire*. L'aménagement du territoire doit, pour ne prendre que quelques exemples, permettre la réalisation d'ouvrages d'infrastructures, notamment dans le domaine des transports, de l'économie et de la protection de l'environnement (toutes les tâches fédérales), mais également la concrétisation des plans d'affectation des sols et de la protection de la nature et du paysage (principalement du ressort des cantons). L'aménagement du territoire désigne à l'heure actuelle en Suisse *la recherche de solutions judicieuses aux divers problèmes politiques touchant le territoire*. Ainsi, la législation sur l'aménagement du territoire comprend non seulement la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et son ordonnance d'application, mais également un grand nombre d'*autres lois spéciales* réglant notamment: les installations d'infrastructure (loi sur les routes nationales, loi sur les chemins de fer, loi sur l'aviation, etc), la protection de la nature et de l'environnement (loi sur la protection de la nature et du paysage, loi sur la protection des eaux, loi sur la protection de l'environnement, loi sur les forêts), certaines questions liées à la construction de logements (loi sur l'encouragement à la construction de logements et l'accession à la propriété), l'agriculture, le droit foncier rural, la politique régionale et le tourisme.

La loi sur l'aménagement du territoire prévoit la réalisation des tâches d'aménagement selon la répartition suivante:

3. Tâches d'aménagement incombant à la Confédération

3.1 Législation limitée aux principes

La Confédération doit se limiter à édicter des principes. Ceux-ci doivent pouvoir s'appliquer à l'ensemble des tâches d'aménagement sans pour autant traiter chaque domaine d'application de manière approfondie. Le législateur cantonal garde en effet la marge de compétence qui lui a été impartie selon la constitution fédérale. Par contre, la Confédération peut légiférer de manière détaillée dans les domaines particulièrement importants ou nécessitant une uniformisation au niveau fédéral, par exemple pour l'application du principe constitutionnel de la séparation entre territoires constructibles et non constructibles.

Les principes de droit fédéral règlent en particulier les questions suivantes:

- buts et principes à respecter pour tous les plans d'aménagement;
- instruments de l'aménagement et règles de procédure correspondantes;
- règles de coordination pour toutes les mesures ayant des effets sur l'organisation du territoire mises en oeuvre par les autorités;

- certaines questions essentielles du point de vue de l'aménagement du territoire, par exemple l'obligation de demander une autorisation de construire, le dimensionnement des zones à bâtir, le régime des autorisations exceptionnelles de construire hors de la zone à bâtir et la garantie de l'équipement des zones à bâtir.

Quelques principes de droit foncier rural importants pour l'aménagement du territoire, par exemple concernant la fiscalité et l'expropriation, ne figurent pas dans la loi sur l'aménagement du territoire. Leur établissement incombe par conséquent aux cantons, à moins que le droit constitutionnel n'en dispose autrement.

3.2 Encouragement et coordination de l'aménagement cantonal

La collaboration de la Confédération avec les cantons est un postulat central du fédéralisme. La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons en premier lieu en édictant la législation-cadre mentionnée précédemment et en approuvant les plans directeurs cantonaux (cf. ci-après chiffre 2.3.1). Elle doit également assurer ce mandat de coordination entre ses propres tâches et les plans d'aménagement des cantons. Les instruments dont elle dispose à cet effet sont les *études de base* qu'elle élabore et les plans d'aménagement fédéraux, c'est-à-dire les *conceptions* et *plans sectoriels*. Dans le domaine de l'aviation, pour prendre un exemple particulièrement éloquent, la nécessité d'établir des plans sectoriels ne fait aucun doute: les objectifs de l'aménagement du territoire ne pourraient pas être respectés si la Confédération, en raison de sa compétence en matière d'octroi d'autorisations et de concessions pour des installations destinées à la navigation aérienne, ne tenait tout simplement pas compte de l'aménagement du territoire dans les cantons. Le plan sectoriel „de l'infrastructure aéronautique“ doit favoriser la coordination indispensable avec les plans d'aménagement cantonaux. Les plans sectoriels n'ont pas force obligatoire pour les particuliers, mais définissent la marge d'appréciation de la Confédération dans le cadre des procédures d'autorisation ou d'octroi de concessions en matière d'aviation.

3.3 Respect des buts de l'aménagement du territoire dans l'accomplissement des tâches de la Confédération

La Confédération est tenue, dans l'accomplissement des tâches lui incombant, de respecter les buts et les principes inscrits dans la loi sur l'aménagement du territoire et ce, à tous les niveaux de son action: dans ses projets, dans la législation, dans l'administration et en matière de jurisprudence. Le droit fédéral n'est pas un dispositif exempt de contradictions puisqu'il est le fruit d'un développement historique d'actes législatifs. Des conflits d'objectifs sont ainsi inévitables. Il est par conséquent indispensable de procéder à une pesée des intérêts en présence au niveau fédéral (cf. chiffre 4.5). Si la Confédération doit „tenir compte des besoins de l'aménagement“, cela signifie qu'elle est liée par le droit cantonal et par les plans d'aménagement cantonaux à moins que des dispositions spéciales ne la libèrent de cette obligation. L'approbation des plans directeurs cantonaux par la Confédération garantit que la Confédération n'entravera pas inutilement l'accomplissement des tâches d'aménagement cantonal. La Confédération ne se prononce ni sur les lois cantonales sur l'aménagement du territoire ou les constructions ni sur les plans d'affectation. Ceux-ci sont inapplicables s'ils sont contraires au droit fédéral.

4. Les tâches d'aménagement des cantons

Selon l'article constitutionnel, l'aménagement du territoire est principalement l'affaire des cantons qui disposent, pour accomplir ces tâches, des instruments suivants:

4.1 Lois sur l'aménagement du territoire et les constructions

Les cantons édictent *une législation d'application* de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Comme cela a été dit précédemment, la loi fédérale est limitée à des principes et ne constitue pas un dispositif permettant de régler précisément toutes les questions. Ces lois sur l'aménagement du territoire et les constructions contiennent également des dispositions sur les travaux et les constructions et, souvent également, sur la construction de routes et le remembrement. En simplifiant, le droit cantonal des constructions régit les exigences en matière de construction, les règles d'intégration et de conception des bâtiments et les normes de réalisation, d'exploitation et d'entretien des constructions. A cela s'ajoutent les règles de procédure. Pour édicter leur législation sur l'aménagement, les cantons sont liés par les buts, les principes et les instruments prévus dans la loi fédérale. Cela, ainsi que la jurisprudence du Tribunal fédéral, permet une certaine unité du droit. Pour le reste, les différences cantonales en matière de droit des

constructions et d'aménagement sont importantes. Il règne, partout où aucune règle fédérale n'a été définie, une diversité juridique considérable. La même notion peut avoir une signification différente dans le canton voisin. Récemment, certaines voix se sont ainsi élevées pour demander une harmonisation, pour le moins, des notions et des modes de calcul. Il en va en effet du bon fonctionnement du marché intérieur suisse. Par contre, l'autonomie des cantons a l'avantage de favoriser des solutions tenant pleinement compte des particularités géographiques et culturelles. Les lois cantonales sur les constructions et l'aménagement présentent également de grandes disparités de densité réglementaire: les grands cantons urbains disposent d'une législation plus complète et plus complexe que les petits cantons ruraux. En cette matière, la tâche est considérable pour atténuer ces différences.

4.2 Plan directeur cantonal

Les cantons établissent ensuite un plan directeur applicable à l'ensemble de leur territoire (art.6 ss. LAT) et soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Pour ce faire, ils déterminent au préalable le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire (grandes lignes du développement souhaité ou concept d'aménagement). Ils indiquent dans le plan directeur la façon de coordonner les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire de la Confédération, du canton et des communes. Ils montrent également quand et comment seront accomplies les tâches publiques ayant des incidences sur l'organisation du territoire. Ce travail aboutit à un plan liant les autorités, coordonné avec la Confédération, les cantons voisins et les régions étrangères limitrophes et esquissant les orientations de l'aménagement cantonal compte tenu du développement souhaité. Selon l'avancement de la planification, ces indications sont de simples informations préalables ou correspondent à des études en cours ou déjà terminées. Il peut s'agir, pour citer quelques exemples, d'un réseau de transports publics, de zones protégées d'importance cantonale, de la localisation d'installations de traitement des déchets etc... Le plan directeur cantonal contient également des indications de procédure: il peut par exemple déterminer la façon de procéder pour adapter les zones à bâtir au droit fédéral et fixer les règles de redimensionnement des zones à bâtir. Le plan directeur cantonal n'est donc pas un „produit fini“ correspondant aux souhaits des autorités cantonales; c'est un programme prévoyant la coordination et le pilotage des prochaines étapes d'un aménagement du territoire en constante évolution. La carte ne constitue donc pas l'élément principal du plan directeur; elle précise seulement les différentes indications de celui-ci. Le plan directeur cantonal a pour but de favoriser la coordination des actions des diverses autorités concernées. Sa procédure d'établissement permet de mettre en évidence les contradictions et les conflits pour lesquels une solution préalable doit être trouvée dès le début du processus de planification. Les plans directeurs sont adaptés en permanence aux nouvelles circonstances et réexaminés intégralement tous les dix ans.

4.3 Etablissement des plans d'affectation

Les cantons fixent dans leurs *plans d'affectation* ayant force obligatoire pour chacun le mode d'utilisation du sol. Le plus souvent, les cantons délèguent cette tâche aux communes parce que celles-ci ont une très bonne connaissance de la situation réelle et sont en mesure de désigner l'affectation du sol parcelle par parcelle. Pour les projets ayant des incidences importantes sur la politique d'organisation du territoire, de nombreux cantons prévoient en outre des plans d'affectation cantonaux, par exemple pour désigner des zones industrielles ou des sites d'implantation de décharges d'importance régionale. Ces plans d'affectation cantonaux sont précis et remplacent les plans d'affectation communaux.

Les plans d'affectation doivent respecter les règles générales énoncées dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ces règles fédérales sont plus détaillées que pour les plans directeurs cantonaux car l'établissement des plans d'affectation doit permettre de faire une distinction claire entre les zones à bâtir et les zones de non-bâtir (art.15 LAT). Il est indispensable que les zones à bâtir soient conformes aux buts et principes de l'aménagement du territoire; elles ne doivent donc pas dépasser le dimensionnement prescrit dans la loi fédérale. A cela s'ajoutent désormais de nombreuses dispositions de la législation spéciale, en particulier du droit de l'environnement. La délimitation d'une zone à bâtir implique par exemple le respect de certaines valeurs maximales d'exposition au bruit. La désignation d'une zone à bâtir est indissociablement liée à la réalisation de son équipement (art. 19 LAT). La limitation des possibilités de construire en zone à bâtir n'est opportune que lorsque le programme de réalisation de l'équipement des zones à bâtir prévues pour les 15 années à venir a été conçu en plusieurs étapes. Lorsque le régime parcellaire entrave la réalisation d'une construction rationnelle, un remembrement est nécessaire (art.20 LAT). La loi fédérale autorise les autorités compétentes à exécuter elles-mêmes et sans l'accord des propriétaires fonciers un remaniement parcellaire de terrains à bâtir. Les cantons lient souvent en une seule et même procédure le remaniement parcellaire et l'équipement des terrains à bâtir. Sans possibilité

d'exécuter des remaniements parcellaires, il n'y aurait pas suffisamment de terrains à bâtir conformes aux objectifs de l'aménagement pour répondre à la demande. Le financement de l'équipement des terrains à bâtir est une autre tâche incombant aux communes. Il est du ressort des cantons ou des communes. Le plus souvent, les propriétaires fonciers doivent participer à ce financement (taxes causales). Les plans d'affectation ne doivent pas seulement désigner les zones à bâtir; ils doivent également fixer l'affectation des autres zones de non-bâtir (par ex. zones d'extraction de matériaux, zones de hameaux, domaines skiabiles, etc.). La plupart du temps, il est également indispensable de délimiter des zones à protéger en se basant sur un plan de protection du paysage.

4.4 Autorisations de construire

L'octroi d'autorisations de construire est une autre tâche importante incombant aux cantons; le contrôle des autorités avant la réalisation d'une construction est indispensable pour assurer la bonne application des plans d'affectation. L'autorisation de construire garantit la conformité d'un projet aux prescriptions de droit public, et notamment à la législation sur l'aménagement du territoire. Le projet ne peut être réalisé que lorsque cette conformité a été vérifiée. La compétence cantonale de délivrer des autorisations de construire est assortie de la compétence de contrôler les réalisations: les constructions sans autorisation et les abus doivent être sanctionnés (police des constructions). La compétence des cantons en matière d'autorisation de construire revient à la Confédération pour les objets régis par la législation spéciale, par exemple pour les projets d'infrastructures de transport au niveau national (autoroutes, chemins de fer, installations aéroportuaires, conduites souterraines, etc.).

4.5 Répartition des compétences au sein du canton

4.5.1 Communes

Dans la plupart des cantons suisses, les communes disposent d'une autonomie assez large. En matière d'aménagement du territoire, la répartition des compétences dans les cantons est souvent la suivante: le canton est responsable de l'établissement du plan directeur cantonal liant les autorités, mais délègue aux communes l'établissement des plans d'affectation liant les propriétaires fonciers et en particulier la séparation entre les zones à bâtir et les zones de non-bâtir ainsi que le mode et la mesure de l'utilisation précise du sol dans les zones à bâtir. La marge d'appréciation des communes étant importante, celles-ci élaborent au préalable des concepts et des plans directeurs afin d'assurer la coordination avec les autres tâches publiques. Les instruments prévus par le droit fédéral, à savoir les plans d'affectation et les plans directeurs, sont donc à la disposition de toutes les subdivisions territoriales.

L'établissement des plans d'affectation communaux et des plans directeurs cantonaux sont des tâches étroitement interdépendantes: les systèmes de transport au niveau national et cantonal (routes, trafic régional, etc) , par exemple, ont une incidence déterminante sur les plans d'affectation. Les plans directeurs cantonaux impliquent de façon plus ou moins contraignante une corrélation entre les zones à bâtir et les noeuds des réseaux de transport nationaux ou régionaux. En outre, les cantons sont tenus, pour les projets d'importance cantonale, d'établir eux-mêmes des plans d'affectation ou pour le moins, de donner des indications précises aux communes dans le plan directeur cantonal. Dans un tel cas, les communes se basent sur les indications du plan directeur cantonal concernant la localisation des constructions et installations publiques pour établir leurs plans d'affectation.

On peut par conséquent dire que l'aménagement cantonal dispose d'une structure double:

- Même si l'établissement des plans d'affectation est du ressort des communes, celles-ci doivent respecter les plans des instances supérieures.
- En Suisse, chaque entité dispose d'instruments d'aménagement propres: le plan directeur cantonal, contraignant pour les autorités, donne des indications en vue de l'établissement des plans d'affectation liant les propriétaires fonciers et, dans la majorité des cas, ces plans d'affectation déterminent les possibilités d'établissement des plans d'affectation de détail en vue de la réalisation de projets précis de construction (plan de quartier, d'équipement).

Pour la plupart, les cantons délèguent l'équipement des terrains à bâtir, les remembrements et l'octroi d'autorisations de construire aux communes. L'examen des demandes d'autorisation de construire exige une bonne connaissance des questions techniques, mais aussi juridiques, et il arrive parfois que les communes plus petites soient dépassées par cette tâche. Plusieurs solutions existent: soit les services cantonaux proposent d'aider les communes, soit

les communes délivrent une autorisation sous réserve de l'approbation cantonale. Selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, la compétence de délivrer une autorisation exceptionnelle de construire hors de la zone à bâtir ne peut revenir aux communes: ces dérogations doivent avoir été pour le moins soumises à l'approbation d'une autorité cantonale.

4.5.2 Groupements d'aménagement régionaux

Les cantons de grande étendue délèguent souvent les tâches d'aménagement intercommunales à des organismes de droit public (groupements d'aménagement régionaux). Dans le canton de Zurich, ceux-ci élaborent des plans directeurs régionaux qui concrétisent au niveau régional les indications du plan directeur cantonal. Dans les cantons d'Argovie et de Thurgovie, les groupements d'aménagement élaborent des études de base et aident les communes.

5. Buts et principes énoncés dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

5.1 Utilisation mesurée du sol

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire énonce les buts et principes de l'aménagement du territoire en Suisse. *Assurer une utilisation mesurée du sol* (bien non renouvelable) est l'un des premiers objectifs de l'aménagement du territoire. On mesurera certainement mieux son importance en observant que seulement 30% des 42'000 km² que compte la surface du pays se prêtent à une utilisation intensive par l'être humain. Les territoires de haute montagne, les forêts et les cours d'eau occupent une superficie relativement étendue. Il faut donc trouver une place adéquate pour répondre à la multitude de demandes de terrains pour l'habitat, le travail, les transports, les loisirs, l'agriculture, la protection de la nature, etc. L'intensité de l'utilisation du sol en Suisse correspond à celle de la Hollande. Le législateur a estimé qu'il était possible de répondre à ces diverses demandes en favorisant un aménagement du territoire respectueux du sol et tenant compte des intérêts tant publics que privés. Assurer une utilisation mesurée du sol suppose deux domaines d'action différents:

- Vu l'extension effrénée de l'urbanisation après la seconde guerre mondiale, il faut maîtriser la consommation de nouvelles surfaces de sol. Pour chaque besoin supplémentaire, on étudiera les possibilités d'implantation dans le milieu déjà largement bâti. Les mesures de densification et la réaffectation de bâtiments à l'intérieur du tissu construit seront privilégiées. Malgré leur ampleur, les efforts entrepris dans ce domaine pourront tout au plus stabiliser l'extension de l'urbanisation, notamment en raison des nombreuses infrastructures de transport et installations de traitement des déchets à créer.
- Qui dit utilisation mesurée du sol dit également répartition optimale des diverses affectations. La concentration des constructions dans des territoires bien desservis garantit davantage une utilisation mesurée du sol que la création de petites entités urbanisées.

5.2 Obligation de coordonner

La coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire de la Confédération, des cantons et des communes correspond au deuxième objectif de l'aménagement du territoire. Les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire englobent toutes les activités qui modifient l'utilisation du sol ou l'occupation du territoire ou qui visent à les maintenir en l'état. L'accomplissement du mandat constitutionnel (assurer une „utilisation judicieuse du sol“ et une „occupation rationnelle du territoire“) suppose une telle coordination. Si celle-ci est réussie, elle contribuera bien sûr à une utilisation mesurée du sol. Le manque de cohérence entre la délimitation des zones résidentielles (plans d'affectation communaux) et la construction d'infrastructures de transport (essentiellement plans fédéraux) peut entraîner une utilisation peu judicieuse du sol. Le défaut de coordination se traduit par l'impossibilité d'appliquer des plans et par conséquent, par des erreurs d'investissement.

5.3 Favoriser un développement harmonieux de l'ensemble du pays

Selon le troisième objectif, *les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire doivent garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays*. Ces grandes orientations sont indiquées, au niveau fédéral, dans les „grandes lignes de l'organisation du territoire suisse“ et le programme de réalisation y relatif et, au niveau cantonal, dans les concepts d'aménagement et les plans directeurs cantonaux. La politique d'organisation du territoire est basée

sur le concept de „concentration décentralisée“ de l’urbanisation prévoyant un réseau de territoires urbanisés assez compacts, mais de dimensions variables. Au niveau fédéral, on parle - selon un schéma très simplifié - d’une „mise en réseau de villes et d’espaces ruraux“. Il ne s’agit donc pas de limiter l’urbanisation aux grandes agglomérations du Plateau suisse. Les agglomérations et centres régionaux des vallées alpines possèdent également un important potentiel de développement.

La réalisation de ces objectifs doit tenir compte dans la même mesure des besoins humains et environnementaux. Les concepts d’aménagement du territoire ne doivent pas seulement favoriser le développement économique, mais ils doivent assurer la protection préventive de la nature et de l’environnement. L’aménagement du territoire a en outre une incidence non négligeable sur la politique du logement, le développement des régions défavorisées du pays, la politique agricole et la défense militaire. La loi ne peut toutefois pas définir les besoins qui, en cas de conflits d’utilisation, seront considérés comme prioritaires. La réponse sera apportée à la lumière des études d’aménagement et des options politiques choisies.

5.4 Principes d’aménagement servant de critères de décision

La pesée des intérêts en présence est effectuée à la lumière de la liste des „principes régissant l’aménagement“ énoncée à l’article 3 de la loi fédérale sur l’aménagement du territoire. Ces principes constituent des critères guidant les autorités dans la pesée des intérêts en présence. Ils ne constituent pas un ensemble exempt de toute contradiction et les autorités choisissent, dans chaque cas concret, lequel de ces principes prévaut. La loi fédérale sur l’aménagement du territoire prévoit notamment les principes suivants:

- A Le paysage doit être préservé. Il convient notamment de
 - protéger les terres cultivables;
 - intégrer les constructions dans le paysage;
 - tenir libres les bords des lacs et des cours d’eau et faciliter au public l’accès aux rives et le passage le long de celles-ci;
 - conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement;
- B Les territoires urbanisés seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment
 - de répartir judicieusement les lieux d’habitation et les lieux de travail, et de les doter d’un réseau de transport suffisant;
 - de préserver les lieux d’habitation des atteintes nuisibles ou incommodes telles que la pollution de l’air, le bruit et les trépidations (application aujourd’hui principalement dans la législation sur la protection de l’environnement);
 - créer des voies cyclables et des chemins pour piétons;
 - assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services;
 - intégrer dans le milieu bâti de nombreux arbres et espaces verts.
- C Il importe de déterminer selon des critères rationnels l’implantation des constructions et installations publiques ou d’intérêt public. Il convient notamment
 - de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci;
 - de faciliter l’accès de la population aux établissements tels qu’écoles, centres de loisirs et services publics;
 - de réduire les effets défavorables qu’exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l’économie.

5.5 Pesée complète des intérêts en présence

La pesée des intérêts en présence exigée dans la loi fédérale sur l’aménagement du territoire et englobant tous les aspects essentiels de l’aménagement du territoire comprend les étapes suivantes: les autorités

- a. déterminent les intérêts touchés;
- b. apprécient les intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent;

- c. fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible l'ensemble des intérêts touchés;
- d. exposent les motifs de leur décision.

Cette pesée des intérêts en présence suppose une bonne connaissance des normes juridiques applicables ainsi que l'existence d'études de base précises. L'usage erroné du pouvoir d'appréciation dans le cadre de la pesée des intérêts en présence peut être contesté devant les tribunaux. Une erreur sera reconnue:

- s'il n'y a pas eu de pesée des intérêts en présence;
- si les intérêts touchés n'ont pas été cernés de manière satisfaisante;
- si les conséquences ont été évaluées à la légère;
- si l'appréciation des intérêts en présence est erronée.

Un tel contrôle met en évidence les limites de l'examen de la légalité des décisions d'aménagement: des problèmes techniques, la prise en considération de circonstances locales particulières et le pouvoir d'appréciation des autorités politiques imposent une certaine prudence aux tribunaux. De façon générale, une appréciation minutieuse et tenant compte de tous les intérêts importants touchés sera défendue par les tribunaux même si elle se traduit pas d'importantes atteintes à la situation juridique d'un tiers.

5.6 Le droit de l'aménagement du territoire pour un cadre de vie harmonieux

En Suisse, le droit fédéral et cantonal de l'aménagement du territoire a, pour des raisons historiques, une portée limitée: il n'englobe pas toutes les activités de l'Etat qui ont des effets sur l'organisation du territoire. L'aménagement du territoire ayant de plus en plus tendance à désigner l'action responsable des autorités pour garantir l'avenir du cadre de vie en Suisse, le droit de l'aménagement englobe notamment plusieurs réglementations relevant d'autres domaines juridiques, à savoir la législation sur l'environnement, sur les infrastructures, sur l'agriculture, sur la protection de la nature et du paysage, le droit foncier et le droit fiscal.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire quant à elle ne régit que les mesures d'aménagement „au sens de cette loi“. Il s'agit des conceptions et plans sectoriels de la Confédération et des plans directeurs et des plans d'affectation des cantons et des communes. Les buts et principes, les dispositions de procédure et les voies de droit énoncées dans la loi sont applicables à ces plans d'aménagement.

D'innombrables autres plans d'aménagement ont des effets directs ou indirects sur l'organisation du territoire. Les projets dessinés en vue de la réalisation d'infrastructures notamment routières et ferroviaires, pour les transports publics régionaux, les installations de conduites électriques, les conduites, les installations aéroportuaires et militaires, exigent une coordination précise avec les „plans d'aménagement au sens de la loi sur l'aménagement du territoire“. Sur le plan fédéral, l'office fédéral de l'aménagement du territoire et les offices compétents veillent à ce que ces plans d'aménagement respectent les buts et principes de la loi sur l'aménagement du territoire et soient coordonnés avec les mesures d'aménagement des cantons. Les conceptions et plans sectoriels de la Confédération, resp. des cantons, jouent à cet égard un rôle important: leur nombre en augmentation prouve que les liens entre les intérêts spécifiques et ceux de l'aménagement du territoire se renforcent au fil du temps. Au niveau communal également, cette coordination est assurée grâce aux concepts de développement urbain et aux plans directeurs.

La politique d'organisation du territoire et la politique des finances constituent deux domaines interdisciplinaires importants: leurs interactions au niveau fédéral, cantonal et communal sont étroites. Les plans d'affectation d'une commune doivent par exemple tenir compte de la capacité financière de celle-ci. La réalisation d'un projet d'infrastructure correspondant au dimensionnement de la zone à bâtir exige une prévision des moyens financiers nécessaires dans la planification des investissements communaux à long terme. La péréquation financière conçue pour renforcer les régions défavorisées et compenser les charges spécifiques des noyaux urbains constitue un instrument important de la politique d'organisation du territoire.

Autres informations et documents sur l'aménagement du territoire en Suisse auprès de l'Association Suisse pour l'aménagement national, ASPAN, Seilerstrasse 22, 3011 Berne, Suisse
<http://www.planning.ch>
e-mail: vlp-aspan@planning.ch