

Participation et collaboration dans l'établissement des plans d'aménagement du territoire

Par *Bernard Krayenbühl*, avocat, Lausanne

I. Introduction

Les conceptions relatives à l'aménagement du territoire se sont profondément modifiées au cours des vingt dernières années. Cela est dû à la prise de conscience de l'existence de nombreux facteurs réagissant sur l'utilisation du territoire, espace restreint dont une grande partie ne peut de surcroît être habitée ou cultivée.

La difficulté de l'élaboration des plans d'aménagement de l'espace disponible tient à la complexité des besoins individuels et sociaux dont les composantes sont fluctuantes. Les projections à longue échéance demeurent hasardeuses. Elles ne peuvent parfois prévoir les changements technologiques qui sont rapides. L'économie évolue. La notion de qualité de vie aussi se modifie: elle joue un rôle de plus en plus important, qui n'est pas toujours compatible du reste avec les besoins de l'industrie ou les conceptions traditionnelles relatives à la propriété privée. Or une utilisation judicieuse du territoire doit peser ces éléments et en tenir raisonnablement compte. C'est du sérieux de cette pondération que dépend la valeur des plans d'aménagement.

Outre la prise de conscience de l'interdépendance des phénomènes complexes de la vie en société, le coût des infrastructures, qui a augmenté vertigineusement, a contribué à faire comprendre la nécessité d'une planification spatiale établie en fonction de l'intérêt général et tenant compte de données objectives, notamment des exigences de la topographie, de la démographie, de l'hygiène sociale, de l'urbanisme et des besoins économiques¹.

La jurisprudence fédérale a suivi de très près cette évolution, inéluctable et répondant à des besoins pratiques pressants, par exemple en se montrant restrictive dans le domaine de l'expropriation matérielle², ou en attribuant à certaines dispositions de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution la valeur de règles d'aménagement du territoire³, ou encore en réduisant la portée juridique du permis de construire⁴.

De par la force des choses, les structures politiques et administratives en place se sont trouvées souvent débordées par des problèmes dont, il faut le dire, per-

¹ *Roulet*, RO 101 Ia 467; *Crot*, arrêt du TF, Chambre de droit administratif, du 5.12.1978, p.14.

² *Sigg*, RO 98 Ia 381.

³ *Schoch*, RO 103 Ib 113.

⁴ *Bauherrengemeinschaft Altenberg*, RO 103 Ib 208 et ss.

sonne ne peut maîtriser toutes les incidences présentes ou futures. La réaction normale, saine d'ailleurs, a été la recherche d'une coordination interne plus étroite des pouvoirs publics et le recours à une consultation préalable beaucoup plus étendue des milieux spécialisés dans des domaines particuliers touchant à l'aménagement du territoire, tels que groupements professionnels, associations de propriétaires ou de locataires, ligue pour la protection de la nature. Cette concertation, lorsqu'elle intervient au cours de l'élaboration des plans d'aménagement déjà, présente deux avantages principaux: elle permet aux pouvoirs publics de mieux délimiter les problèmes à résoudre et assure une meilleure information de groupes qualifiés qui représentent dans une certaine mesure les intérêts souvent divergents de la population.

Cependant ces démarches sont insuffisantes dans une démocratie où chacun doit pouvoir s'exprimer. Aussi il est apparu nécessaire de soumettre à l'enquête publique les plans d'aménagement eux-mêmes. Cette évolution vers une conception plus large de la consultation populaire n'a du reste pas été limitée à l'aménagement du territoire. On la retrouve partout où l'adhésion de l'ensemble de la population est nécessaire pour assurer une application efficace des dispositions légales.

Une meilleure information doit ou devrait aboutir à l'élaboration de lois meilleures. Cela n'est cependant pas toujours le cas. En effet la prise de conscience de la complexité des problèmes à résoudre rend les choix plus difficiles. L'autorité compétente doit cependant toujours garder à l'esprit en faisant la pesée des intérêts en présence, que l'aménagement du territoire ne vise pas à diriger l'économie ou à imposer un mode de vie, mais qu'il a sa fin propre qui demeure la sauvegarde d'un territoire dont les disponibilités sont très limitées par rapport à une population dense.

L'utilisation rationnelle et économe de ce territoire exigu, tâche d'intérêt public, est réalisée par le choix de solutions tenant raisonnablement compte des intérêts en présence.

II. Procédure d'élaboration des plans d'aménagement

1. Généralités

L'aménagement du territoire touche directement à l'existence de chacun. Son application sur le terrain, bien que fondée sur la loi, laisse pourtant un large pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente. Si par exemple la loi impose la création de zones agricoles, encore faut-il que l'organe chargé de son exécution localise ces zones dans l'espace. On voit tout le pouvoir dont dispose la collectivité publique. Sans le plan, la loi est sans effet.

On admet communément la nécessité de deux types de plans d'aménagement du territoire: le plan directeur et le plan d'affectation.

Le *plan directeur* fixe dans les grandes lignes les axes du développement futur prévisible des constructions et les mesures à envisager pour équiper le territoire, compte tenu de l'évolution démographique et économique; il détermine les

espaces qu'il paraît judicieux de préserver pour d'autres affectations (territoires agricoles, sites à protéger, lieux réservés au délasserment, notamment). Le plan directeur demeure cependant un plan d'intention fondé sur des prévisions à longue échéance (25 ans en général): il prépare en traits généraux l'établissement des zones d'affectation. Il est là notamment pour coordonner l'activité des pouvoirs publics dont il fixe les intentions conjointes, par exemple en matière d'équipement. Il doit être assez général pour couvrir le futur à longue échéance. Il doit en outre demeurer suffisamment souple pour pouvoir être ajusté en cas de modification des pronostics qui sont à sa base.

Le *plan d'affectation*, plus détaillé et plus précis, détermine dans le cadre de la loi et du plan directeur qu'il consacre, la destination du sol et les conditions de construction dans les diverses zones qu'il délimite pour une durée de 10 à 15 ans. Il restreint directement la propriété foncière, ce en fonction de l'intérêt public (art. 22ter Constitution fédérale et art. 702 Code civil). Il se rapproche d'une règle de droit édictée sous forme d'une ordonnance⁵. Il est plus rigide que le plan directeur pour deux motifs. D'une part, il constitue un plan d'exécution de l'aménagement du territoire, ce qui implique la continuité dans les mesures qu'il comporte. D'autre part, il doit en même temps répondre aux exigences de la sécurité du droit, qui protège les propriétaires. Il ne peut donc être modifié que pour des raisons importantes touchant à l'intérêt public⁶.

Les différences entre les deux types de plans d'aménagement entraînent des conséquences importantes quant à leur portée juridique. Le plan directeur apparaît comme l'instrument nécessaire de la politique du territoire. Il permet d'orienter celle-ci de manière rationnelle et d'en coordonner à long terme les éléments indispensables pour sa réalisation. Il limite les choix des pouvoirs publics qu'il lie par la cohérence qu'il exige dans leurs activités. Il ne restreint cependant pas les droits des propriétaires fonciers. Ceux-ci sont, par contre, touchés directement par les plans d'affectation qui rendent impératives les restrictions apportées à la propriété. Toute personne atteinte ainsi dans ses droits peut notamment contester l'intérêt public des restrictions qui la frappent ou réclamer une indemnité en cas d'expropriation matérielle.

2. L'élaboration du plan directeur

On pouvait se demander, récemment encore, si l'approbation du plan directeur relevait du pouvoir législatif ou de l'exécutif. La réponse n'est plus guère douteuse aujourd'hui. L'importance des choix que le plan directeur implique, le caractère contraignant de ceux-ci pour les pouvoirs publics, l'ampleur donnée aux buts qui lui sont assignés, en font un outil d'ordre éminemment politique⁷. Aussi il apparaît normal que l'autorité politique par excellence, dans le canton

⁵ *Immobilien-gesellschaft Hervaba*, RO 94 I 342; *Surpunt*, RO 102 Ia 337. Sur la controverse quant à la nature juridique du plan d'affectation, cf. notamment *Lendi*, Planungsrecht und Eigentum, RDS 95/1976 II 111; *Moor*, Aménagement du territoire et propriété privée, RDS 95/1976 II 432 et ss.

⁶ *Risi*, RO 94 I 351; *Surpunt*, RO 102 Ia 333.

⁷ *Rosenstock*, Mitbestimmung in der Planung, ZBl 74/1973, 102; *Moor*, La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire, RDS 95/1976 I 151.

l'organe législatif cantonal ou communal, chacun dans sa sphère d'autonomie, en approuve les dispositions. Cette manière de voir est du reste conforme au principe de la participation, compte tenu de la représentativité de ces organes.

Il convient de relever qu'à l'échelon cantonal⁸ – d'un grand canton tout au moins – la complexité des problèmes que le plan directeur cherche à résoudre restreint naturellement la capacité d'appréciation et de décision de l'autorité législative face à un plan déjà élaboré dans tous ses détails. Elle amoindrit par conséquent l'efficacité de la contribution de celle-ci à son élaboration. Aussi la solution d'un schéma directeur précédant le plan, dont l'autorité législative approuverait au préalable les objectifs à atteindre et les principes à respecter serait heureuse: elle permettrait à cette autorité d'intervenir déjà au cours de la procédure d'élaboration du plan directeur ou même avant, l'établissement du projet demeurant au surplus dans la compétence de l'exécutif, seul équipé pour exécuter ce travail selon les directives reçues⁹.

Les problèmes du contrôle par l'organe législatif cantonal se retrouvent à l'échelon communal, dans la sphère d'autonomie de la commune, avec certaines différences cependant. L'administration communale, dans les petites communes tout au moins, ne dispose pas de personnel qualifié, indispensable pour l'élaboration du plan directeur qui doit venir s'emboîter dans le plan directeur cantonal et respecter les normes du droit cantonal et fédéral. La commune est donc souvent obligée d'avoir recours à des personnes qui n'exercent qu'occasionnellement ce type d'activité (architectes ou géomètres par exemple). Une collaboration étroite entre les pouvoirs publics cantonaux et communaux est alors particulièrement nécessaire pour la sauvegarde de l'intérêt public.

Même dans sa sphère d'autonomie la commune rencontre des difficultés particulières quant à la conjonction de ses plans avec ceux des communes voisines. Or la cohérence, indispensable pour l'aménagement du territoire, en dépend. Cette nécessité rend particulièrement importante la concertation entre les communes intéressées. Mais elle ne devrait cependant pas amener à dissocier le pouvoir de décision en matière d'aménagement, du pouvoir politique démocratiquement contrôlé, détenu par chaque commune. A cet égard la création d'associations intercommunales ou régionales groupant des «notables» non élus par le peuple, venant se substituer pour des décisions ayant une portée politique et financière, à des communes dont la responsabilité demeure en général engagée, est contraire à la conception de la démocratie telle qu'exercée en Suisse. Les avantages pratiques que l'on peut invoquer en faveur d'une telle solution sont à mettre en balance avec l'atteinte portée à la démocratie et à l'affaiblissement des pouvoirs autonomes de la commune ou du canton. Ils ne font pas le poids¹⁰.

⁸ A fortiori sur le plan fédéral.

⁹ Cette solution est envisagée dans le Canton de Vaud.

¹⁰ Cf. loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne (LIM) art. 6 et 10 notamment, FF. 1973 I p. 1554. L'intervention de la Confédération dans les structures internes du canton paraît malheureuse dans la mesure où elle affaiblit les pouvoirs cantonaux et communaux au profit d'organismes qu'elle encourage, bien que ne répondant pas aux exigences de la démocratie. L'incohérence qu'entraîne une telle solution divorçant le pouvoir de décision des responsabilités financières ou politiques apparaît clairement par exemple dans la réalisation souvent malencontreuse des usines d'incinération des ordures ménagères (art. 27 loi fédérale sur

Cependant il y a lieu de reconnaître que la création d'un organisme régional de coordination de la planification demeure utile, voire nécessaire selon les cas, dans la mesure où il a valeur consultative pour le canton ou pour les communes.

Sur le plan communal interne, il convient de rechercher, lors de l'élaboration des plans déjà, le contact avec les groupements représentatifs des tendances diverses¹¹ et la population elle-même. Une bonne information recherche le dialogue¹². Le système américain des «hearings»¹³ c'est-à-dire des débats publics contradictoires devrait être utilisé dans la présentation des objectifs recherchés. On relève que tel a été le cas par exemple lors de l'introduction de la planification relative aux zones agricoles dans le Canton de Vaud, l'administration cantonale et communale se joignant, dans le cadre d'assemblées par communes, pour fournir les explications réclamées par les intéressés. Ce système permet aux particuliers de mieux connaître les buts poursuivis par les pouvoirs publics et à ceux-ci de mieux tenir compte des intérêts privés compatibles avec les tâches publiques.

L'utilisation des moyens d'information du public que constituent la presse, la radio et la télévision, est indispensable mais délicate compte tenu de l'objectivité nécessaire dans un domaine pourtant très politisé.

La mise en consultation publique du plan directeur est, bien entendu, un des éléments essentiels de la participation de la population. Chacun doit avoir le droit de se prononcer par écrit dans le délai de consultation, qui doit être suffisant (un mois par exemple). L'autorité ayant ouvert la consultation doit examiner les remarques formulées et en tenir compte dans la mesure compatible avec l'intérêt public. C'est du sérieux de cet examen que dépend la valeur de la consultation publique, dépourvue de toute portée sans cela. Aussi devrait-on exiger – sur le plan communal au moins – que l'autorité qui a établi le projet de plan directeur soumette avec celui-ci à l'organe législatif communal les remarques formulées lors de la consultation publique et les réponses proposées. Celles-ci devraient être communiquées, après approbation, à tous ceux qui se sont exprimés. Sans doute ces réponses n'ouvriront-elles pas la voie à un recours judiciaire puisque la personne qui a formulé des observations n'est pas touchée dans ses intérêts personnels par le plan directeur. Mais l'étude des remarques et la nécessité d'y répondre obligera les pouvoirs publics à peser à nouveau les dispositions envisagées et les intérêts en présence.

Il apparaîtra peut-être que la procédure proposée est lourde surtout pour des plans créés de toutes pièces et portant sur un espace étendu. Le système garantit cependant une certaine objectivité et une meilleure information. Dans les cas où

Suite de la note 10:

la protection des eaux contre la pollution). Au surplus un quatrième échelon de pouvoir en Suisse apparaît superflu et de nature à compliquer les rapports déjà très complexes entre les pouvoirs publics existants. Sur le problème des bases légales, cf. *Zweckverband der Abwasserregion Solothurn-Emmen*, RO 95 I 56.

¹¹ Moor, La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire, RDS 95/1976 I 163.

¹² Message concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 27 février 1978, commentaire art. 4.

¹³ Fleiner, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, p. 105.

la tâche de répondre à chacun s'avèrerait trop ardue, l'autorité pourra établir un rapport répondant aux observations formulées, qui sera tenu à disposition du public.

La planification directrice est une œuvre ambitieuse. Elle ne portera cependant ses fruits que si la qualité du travail fourni recueille l'adhésion de la population. Sans cet accord, les mesures prises en vue de l'aménagement du territoire risquent fort de ne pas avoir la durabilité indispensable à leur efficacité.

Il y a lieu de relever que le processus de consultation décrit plus haut ne doit pas sombrer dans la confusion. Il ne restreint en rien la responsabilité de l'autorité politique, régulièrement constituée, quant au choix de sa politique. Il permet simplement une information plus complète et des plans mieux élaborés. Il favorise donc une politique mieux structurée et plus cohérente, ce qui est le but même du plan directeur.

3. Le plan d'affectation

Les remarques relatives au plan directeur et la procédure de consultation proposée s'appliquent au plan d'affectation, sous réserve des caractéristiques propres à ce dernier. Les propriétaires restreints dans leur droit seront autant que possible consultés lors de l'établissement du plan et avisés par lettre de la mise à l'enquête publique tout au moins lorsque le plan touche un nombre restreint de parcelles.

Le droit d'opposition doit être ouvert très largement à tout intéressé touché par le plan. Les limitations apportées aux droits des particuliers, notamment à la propriété foncière, justifient de plus un renforcement des droits de ceux-ci dans la procédure d'adoption des plans d'affectation. Ils doivent avoir la possibilité de se déterminer par écrit, après avoir pris connaissance des pièces du dossier mis à l'enquête publique. Il est en outre équitable de leur reconnaître, s'ils en font la demande, la faculté d'être entendus par l'autorité qui a établi le plan ou, par exemple, par une délégation désignée soit par cette autorité, soit par l'organe législatif compétent. Ils pourront ainsi faire valoir au mieux leurs intérêts légitimes. Ce droit découle du caractère hybride du plan d'affectation, décision de portée générale, qui règle cependant par voie normative des situations individuelles concrètes¹⁴. Il doit être accordé – bien entendu – avant que la décision sur le plan d'affectation n'intervienne, faute de quoi sa portée serait illusoire. Cela paraît aller de soi. Il convient cependant de s'en rappeler notamment dans le cas où le plan d'affectation est modifié par l'exécutif cantonal dans le cadre de son approbation. La procédure doit, aussi en ce cas, permettre à tous les intéressés

¹⁴ Sur la controverse sur la nature juridique des plans d'affectation, cf. note 5 et notamment *Basler Terraingesellschaft AG*, ZBI 65/1964 p. 216 et ss; *Affolter et consorts*, RO 90 I 338 et ss; *Association suisse pour le tourisme pédestre et consorts*, RO 101 Ia 75 et ss; *J. Rizzi AG*, RO 104 Ia 67; *Imboden/Rhinow*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, T. I, No 54. Le TF a laissé ouverte la question de savoir si le droit d'être entendu devait être reconnu lorsqu'il s'agit de plans affectant toute une région. Cependant la tendance va vers le renforcement des droits individuels, face aux restrictions toujours plus étendues apportées par les collectivités publiques à la propriété foncière.

de défendre leurs droits au moins sous la forme d'une détermination écrite, que le TF considère comme une exigence constitutionnelle minimale¹⁵. La décision sur les moyens invoqués par l'opposant doit être écrite et motivée au moins succinctement.

Le particulier touché par le plan d'affectation dans ses intérêts personnels juridiquement protégés peut interjeter un recours de droit public au TF contre les décisions cantonales appliquant le droit cantonal. Ce droit appartient notamment au propriétaire atteint par des restrictions inadmissibles touchant son bien-fonds ou menacé par des immissions excessives affectant sa propriété¹⁶.

Lorsque la garantie de la propriété est invoquée (art. 22ter Constitution fédérale) le TF apprécie librement les intérêts publics et privés en présence. Il use cependant de retenue lorsque la solution dépend de l'appréciation de circonstances locales que les autorités cantonales et communales connaissent et maîtrisent mieux que le TF.

Il y a lieu de relever que le principe d'égalité (art. 4 de la Constitution fédérale) n'a qu'une portée très relative en matière d'aménagement du territoire car il est inévitable que la répartition en zones crée certaines inégalités et que des biens-fonds voisins se voient parfois frappés de restrictions de propriété très différentes. Du point de vue du droit constitutionnel il suffit que la répartition en zones soit soutenable pour que'elle ne soit pas arbitraire¹⁷.

Les quelques indications qui précèdent montrent qu'il ne faut pas se leurrer quant au pouvoir d'appréciation du juge face à une planification élaborée dans tous ses éléments. Ce pouvoir est naturellement limité, les incidences des restrictions quant à un fonds ne pouvant être prises en considération hors du contexte formé par l'ensemble du plan¹⁸. L'intérêt public est en général prédominant à ce stade.

Cela justifie d'autant mieux la nécessité de rechercher les solutions tenant compte de tous les intérêts en présence, déjà lors de l'élaboration des plans, notamment en étendant la consultation préalable des intéressés et en donnant à ceux-ci l'occasion de faire valoir leur situation particulière.

III. Quelques problèmes particuliers

1. Collaboration entre autorités fédérales, cantonales et communales

La planification de l'aménagement du territoire doit former un tout cohérent. Il est donc nécessaire que toutes les composantes assurant l'utilisation de l'espace soient soumises à la même procédure et viennent s'intégrer dans l'ensemble pour former un tout harmonieux. L'équipement – notamment les routes, l'épuration,

¹⁵ *J. Rizzi AG*, RO 104 Ia 69.

¹⁶ *Bangerter et consorts*, RO 101 Ia 543.

¹⁷ *Schild Tuch AG*, RO 95 I 550; *AG Grand Hôtel Engadiner Kulm*, RO 99 Ia 714/715; *Meylan*, La jurisprudence récente en matière d'aménagement, ZBl 72/1971, 346.

¹⁸ *Moor*, La participation des administrés dans la procédure d'aménagement du territoire, RDS 95/1976 I 169; *Rosenstock*, Mitbestimmung in der Planung, ZBl 74/1973, 104.