

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

Band: 55 (1982)

Heft: 1-2

Artikel: 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 : les plans directeurs cantonaux

Autor: Wasserfallen, Claude

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-128415>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

mesure où il est impératif, il doit être à jour.

La modification dans les faits ou dans les projets peut se tenir dans les limites de la marge de liberté que le plan laisse: aucun problème.

Si tel n'est pas le cas, toutes les altérations affectant les décisions prises devraient faire l'objet d'une adaptation formelle. On peut craindre alors qu'il n'y ait un processus permanent de révision. Pour l'éviter, on envisage de distinguer suivant l'importance de la modification (*Le plan directeur*, p. 65). Si elle est mineure, l'autorité d'aménagement du territoire, qui doit être informée, fera connaître aux autres autorités intéressées le projet en même temps que sa décision de ne pas entreprendre de procédure de modification; si cela est nécessaire, une procédure de conciliation pourra être ouverte.

En tout cas, une procédure formelle semble devoir être engagée chaque fois qu'un objet quelconque doit devenir une «mesure arrêtée»: puisqu'il y a effet contraignant, le principe paraît l'exiger. Faut-il craindre alors ici une dynamique constante?

On peut avoir la même crainte pour les «informations préalables» et les «questions en suspens»: même si, vu l'absence d'effets contraignants autres que procéduraires, une modification formelle n'est pas nécessaire, il existe un devoir d'information de l'autorité qui fait avancer ses projets et, par conséquent, la nécessité d'un enregistrement adéquat dans le plan directeur: ce passage de l'«information préalable» à la «question en suspens», puis à la «décision prise» (comme en un ascenseur). Le même devoir devrait concerner en outre toute intention nouvelle dont la pertinence spatiale impliquerait qu'elle soit incluse dans le plan, à quelque titre que ce soit.

Le plan ne sera-t-il pas alors un flux permanent de données dont la maîtrise sera problématique? On comprend de toute manière qu'il soit prévu une révision globale en principe tous les dix ans.

4.8. Une autre question est de savoir si une autorité peut exiger la révision du plan sur un point qui fait l'objet d'une décision prise. La loi l'admet, bien évidemment, quand «les circonstances se sont modifiées», «lorsque de nouvelles tâches se présentent» ou qu'«il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement du territoire» (cf. *Etude*, p. 159; art. 8, 9 OAT) (on notera que, s'agissant des compétences fédérales propres et des immunités fédérales, *l'Etude*, p. 157, considère que la modification du plan directeur et l'ouverture de la procédure de conciliation ne seraient pas subordonnées à ces conditions).

5. Conclusion

5.1. Quels services le plan directeur rendra-t-il dans la pratique? Il est difficile de le savoir avant que l'instrument ait été utilisé. Ce que l'on peut dire pour l'instant, c'est qu'il porte l'empreinte de

beaucoup d'intentions contradictoires. Dans le souci de l'alléger, on en a réduit le contenu à un minimum, en lui enlevant peut-être l'essentiel, politiquement, de l'aménagement du territoire: les études de base, qui paraissent relever d'un simple document administratif. On a néanmoins voulu revaloriser sa dimension politique, par la participation des communes et celle de la population: beaux principes, sur la réalisation desquels on renvoie à l'imagination future. Pour donner à l'institution une certaine consistance, on lui a accordé un effet contraignant: cela a nécessité une classification du contenu qui permette cette conséquence sans enlever à la procédure une relative souplesse: va-t-on trouver une voie entre la rigidité de tout texte officiel qui a fait l'objet de multiples compromis, et un flux permanent de révisions et d'accommodations? Si les préoccupations liées à la stabilité de l'acte, qui constituent l'une des faces de l'effet contraignant, sont justifiées, c'est par rapport à l'importance politique du document, par rapport aussi aux tiers, administrés ou citoyens; mais l'aménagement du territoire est un processus évolutif, qui se concilie sans doute assez mal avec une fixité «photographique» (sic la métaphore utilisée par *l'Etude*, p. 147).

Bref: chargé de trop d'ambitions, certaines contradictoires, d'autres mal formulées, le plan directeur, dans sa pratique, ne va-t-il pas être réduit à un rôle minimal?

5.2. A vrai dire, on peut se demander si trop d'importance n'a pas été accordée à l'effet contraignant matériel; cela conduit à la conception du plan directeur comme un *acte déterminé*, unique dans le temps, approuvé à une certaine date: c'est évidemment à cette condition que le contenu peut en être doté d'une certaine stabilité et que, en conséquence, un effet contraignant matériel peut lui être attaché.

Les plans directeurs cantonaux

Exposé de M. Claude Wasserfallen, chef du Service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud

1. Le plan directeur cantonal vaudois

Aujourd'hui le Département des travaux publics a remis à l'appréciation du Conseil d'Etat un projet de plan directeur cantonal.

Ce document fait suite au diagnostic qui avait été présenté au début de l'année 1980 avec un certain nombre de propositions. Il est intéressant de présenter le sommaire de la première proposition faite au Conseil d'Etat, qui donnait une idée du contenu comportant trois volets: le plan directeur général, les plans directeurs sectoriels et le programme de réalisation. Ces éléments, faisant partie intégrante du plan directeur cantonal, selon notre proposition primitive, devaient être accompagnés d'annexes ou de rapports explicatifs ou de commentaires permettant d'émettre un certain nombre de réflexions acces-

Une telle conception est principalement axée sur la matière du plan. Mais ne passe-t-elle pas à côté de l'essentiel, à savoir l'aménagement de procédures constantes de coordination, qui risquent peut-être, lorsque l'accent est mis sur le contenu, d'être sacrifiées à l'exigence de stabilité de l'acte juridico-politique? Ne peut-on craindre que, pour ménager le plus les possibilités d'adaptation, le dynamisme et l'évolution des politiques publiques, on n'intègre au plan directeur qu'un minimum indispensable, et non pas le maximum souhaitable?

Ces considérations devraient conduire à une réévaluation de la fonction du plan directeur: le concevoir, non comme un acte, mais comme un processus, ainsi que le suggère Léopold Veuve. Il aurait à enregistrer toute intention, tout projet, toute mesure à pertinence spatiale, de manière à signaler le plus tôt possible tout risque de conflit d'intérêts, la nécessité d'une appréciation des effets sur l'espace, les exigences d'une coordination. L'effet contraignant serait uniquement de procédure (ce qui se trouve suggéré plus haut, sous ch. 32, mais qui impliquerait un élargissement considérable des conditions posées par l'art. 9 II LAT). Matériellement, le caractère impératif, donc stable, peut très bien ne résulter que de la procédure spécifique de la mesure arrêtée (ch. 23): il n'est nul besoin de le déduire du plan directeur. Contrairement à ce qu'on a pu dire (ainsi, il faut l'avouer, dans: Pierre Moor, «La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire», in *Revue de droit suisse*, 1976, II, p. 158), cette conception ne rendrait pas plus difficile l'institution de procédures de participation et de contrôle: l'ouverture et la transparence ne découlent pas de l'impérativité des contenus, mais de l'aménagement adéquat des processus d'élaboration et de décision.

soires utiles à la compréhension des documents et dépourvus de tout caractère obligatoire.

Tel que proposé, le plan directeur général n'était pas une simple addition des plans directeurs sectoriels superposés en une cartographie savante, mais il devait présenter une synthèse préalable découlant d'une conception directrice générale, d'une image globale et d'un programme de développement.

En définitive, dans sa forme actuelle, le plan directeur reprend cette partie par la description du contexte général et des principes et objectifs à prendre en considération.

Puis elle est suivie par les plans directeurs sectoriels, dont celui de l'urbanisation montre avec le plus d'évidence mais sous forme schématique quelle devrait être la conception spatiale visant à soutenir au mieux le développement

du réseau urbain, conception dans laquelle on s'est efforcé de prévoir la structuration d'un certain nombre de centres régionaux desservant au mieux les différentes régions du canton. Ce plan est accompagné

— de principes attachés à la conception de l'habitat dont la définition se rapporte à divers milieux de caractères différenciés (les milieux urbain, suburbain, rural et de montagne); il faut souligner ici le caractère très général de ce plan sectoriel;

— de principes d'urbanisme liés aux préoccupations dominantes se bornant à esquisser les grandes lignes d'une politique possible en matière d'habitat. Les autres plans sectoriels sont le résultat d'un effort prolongé et poursuivi avec les services de l'Administration et les instances concernées pour mettre en forme les divers équipements en relation avec le plan de l'urbanisation.

Seul le plan sectoriel des sites et des contraintes a été dessiné d'une manière plus précise et présente des périmètres, des secteurs, des sites et des paysages à l'échelle du 1/25 000 dont les caractéristiques doivent être prises en considération lors de l'élaboration des plans d'affectation.

Dans sa conception actuelle, le projet de plan directeur cantonal présente un premier effort d'intégration et de synthèse de toutes les données actuelles en vue de la coordination de l'aménagement du territoire au niveau cantonal.

2. Les exigences de la loi fédérale

L'article 8 de la loi fédérale définit le contenu minimal des plans directeurs. Il dit ceci:

«Les plans directeurs définissent au moins

a) la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité;

b) l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre.»

Il vaut la peine de relever que dans le texte allemand la formulation est plus directe. Traduit littéralement, l'article 8 précise que:

«Les plans directeurs *montrent* au moins

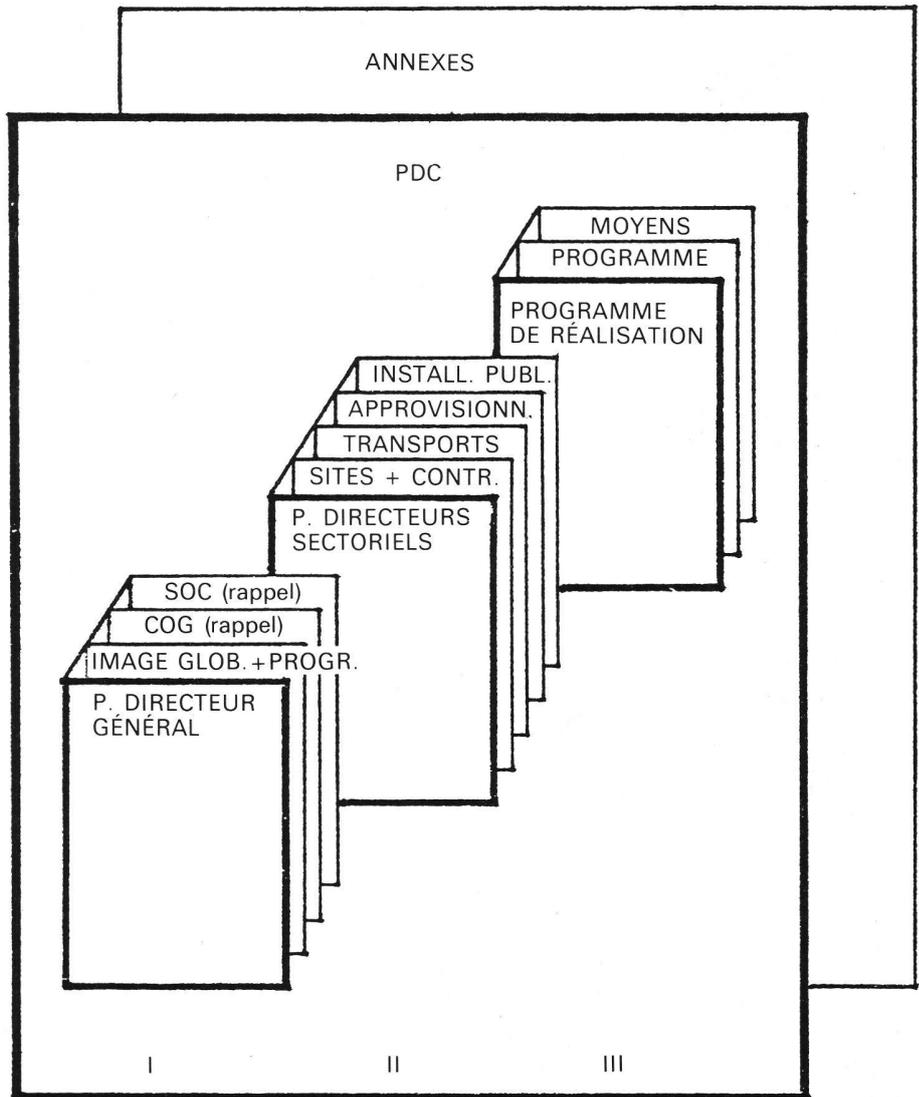
a) *comment* les tâches qui ont des effets sur l'organisation du territoire sont *définies les unes par rapport aux autres en vue* du développement à *soutenir*;

b) dans *quelles successions* et avec *quels moyens* il est prévu d'*accomplir ces tâches*.»

Alors que dans le texte français on ressent une certaine hésitation à l'interprétation de «la façon de coordonner», l'allemand est plus précis en parlant de montrer «comment sont définies les tâches». De même, les termes «compte tenu du développement souhaité» n'ont pas exactement la même résonance que les termes «en vue du développement à soutenir».

«L'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités» n'a pas lui non

3. PLAN DIRECTEUR CANTONAL — CONTENU GÉNÉRAL



Le PDC est composé de trois volets:

- I. Le plan directeur général
- II. Les plans directeurs sectoriels
- III. Le programme de réalisation

plus tout à fait la même force que «dans quelles successions et avec quels moyens il est prévu d'accomplir ces tâches».

J'ai personnellement constaté au cours de discussions avec mes collègues suisses alémaniques que nous n'avions pas toujours la même interprétation de cet article qui, pour eux, a une portée plus directe.

Dans son commentaire sur la loi, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire déclare: «Le plan directeur ne fixe que les points qui, tôt ou tard, devront lier les autorités. Son contenu résulte en quelque sorte d'une confrontation systématique entre les objectifs généraux d'aménagement du canton, d'une part, et les impératifs de l'aménagement local, ... les plans directeurs des cantons voisins ainsi que les conceptions et plans sectoriels de la Confédération... d'autre part.»

«Le plan directeur doit pouvoir être comparé à la *photographie de l'état de la coordination des activités à un moment déterminé.*»

Chacun connaît maintenant les trois catégories qui ont été proposées dans un document publié en octobre 1979 déjà par le Département fédéral de justice et police, intitulé «Bases pour l'aménagement du territoire, le plan directeur selon la loi fédérale, réflexions, remarques, recommandations». Ces trois catégories sont reprises de la façon suivante dans le commentaire que je viens de citer: «Les informations que le plan directeur est appelé à fournir n'auront... pas toutes la même valeur: d'un côté, le plan directeur montre des résultats définitifs, acquis au terme du processus de coordination; de l'autre, il signale des conflits d'intérêts possibles. Entre ces deux extrêmes, les situations les plus variées se présen-

CONTENU PDC

Contexte général	I	1. Contraintes dominantes	<ul style="list-style-type: none"> - Le contexte géographique - Contraintes économiques - Contraintes politiques
		2. Caractéristiques vaudoises	<ul style="list-style-type: none"> - L'évolution du réseau urbain - Démographie - Activités et emplois
		3. Déploiements des activités et occupation de l'espace	<ul style="list-style-type: none"> - Bilan interrégional - Incidences sur l'occupation du sol
Principes et objectifs de niveaux fédéral et cantonal	II	1. Respect du fédéralisme et coordination au niveau national	<ul style="list-style-type: none"> - Les grandes orientations de la LAT
		2. La décentralisation concentrée comme choix politique cantonal	<ul style="list-style-type: none"> - La conception de la décentralisation concentrée - Bases légales vaudoises
Plans directeurs sectoriels	III	1. Urbanisation	
		2. Sites et contraintes	
		3. Transports	
		4. Approvisionnement et élimination des déchets	
		5. Constructions et installations publiques	
Programme de travail	IV	Introduction	
		1. Principes majeurs et moyens de mise en œuvre	
		2. Mise en œuvre	
		3. Principes d'organisation	
		4. Conclusion	
		Annexes	

tions) ne suffisent en général pas à mettre en évidence les interactions et interdépendances des diverses mesures prévues. Ils ne peuvent être assimilés à un plan directeur cantonal au sens de l'article 8.»

«Le texte, partie intégrante du plan directeur, ne servira qu'à mettre en lumière l'état d'élaboration des projets, les modalités de la coordination et celles qui ont trait à la réalisation des mesures prévues.»

Cette manière de présenter les choses a déjà soulevé un certain nombre de remarques.

D'une part, le plan directeur cantonal ne servirait qu'à résoudre des conflits. Son contenu pourrait se résumer à désigner sous forme de périmètre restreint, sur l'ensemble du territoire cantonal, les endroits où des mesures de coordination sont prises de manière autoritaire, où elles sont souhaitées et enfin où elles pourraient éventuellement être envisagées. Ce qui donnerait en définitive une image bien incomplète de la planification de l'espace cantonal.

En deuxième lieu, une précision extrême serait requise pour que ces informations ne prêtent à aucune interprétation douteuse.

tent. Par souci de clarté, il est judicieux de limiter les catégories de contenu du plan tout en définissant la portée juridique de chacune d'elles. Les trois catégories suivantes, que nous appellerons:

- mesures arrêtées,
- questions en suspens,
- informations préalables,

auxquelles s'ajoutent les données de base, dont le rôle est particulier, forment ensemble la substance du plan directeur.»

Par «mesures arrêtées», il faut comprendre qu'un *conflit d'intérêts* relatif à l'utilisation du sol est en voie d'être résolu lorsque

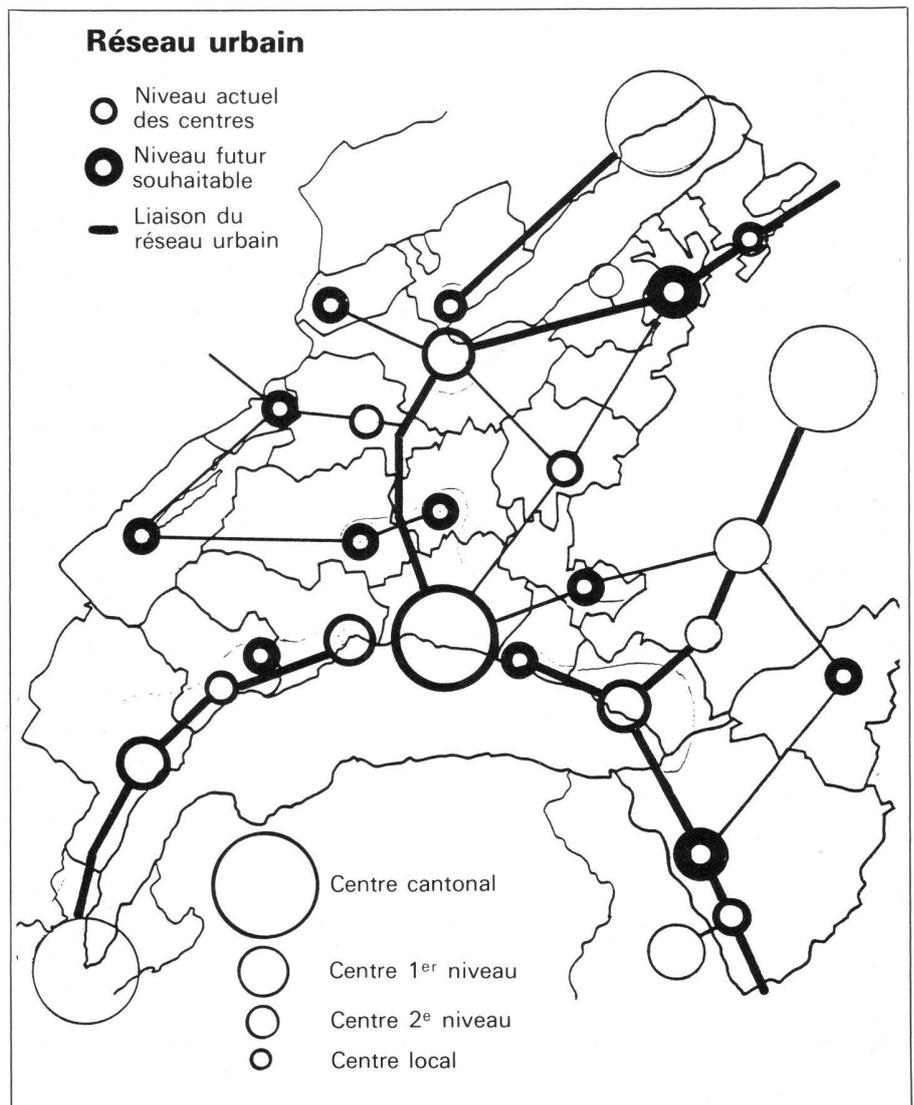
a) d'une part, les activités en cause sont localisées avec précision et leurs effets sur l'organisation du territoire clairement évalués;

b) d'autre part, il importe de prendre une décision ou d'arrêter des mesures définitives, faute de quoi l'une ou l'autre des parties en présence serait bloquée dans l'accomplissement de ces tâches.»

Les «questions en suspens» et les «informations préalables» sont deux catégories d'informations qui doivent également être reportées sur une carte de manière relativement précise, mais dont la portée ne peut pas être encore définitive.

Quant à la présentation, le commentaire cité, comme d'ailleurs le projet d'ordonnance, indiquent que le plan directeur se compose d'une *carte* et d'un *texte*. «La représentation cartographique», précise-t-il, permet surtout de visualiser l'impact et les répercussions concrètes d'une mesure sur l'organisation du territoire.

«Des plans directeurs sectoriels (par exemple de l'urbanisme, du paysage et des sites, des transports et communi-



Enfin, l'image fragmentaire qui en découlerait serait en outre un instantané de caractère tout provisoire, qu'il y aurait lieu de remettre sans cesse à jour. «Dès que l'évolution de la situation le permet, il y a lieu de trancher et de consigner la décision prise à propos de ces questions en suspens dans le plan directeur au titre de «Mesures arrêtées». De même, les informations préalables passeront dans la catégorie des questions en suspens et ainsi de suite. Enfin, au fur et à mesure que l'état de la situation se modifie, on doit l'inscrire dans l'une ou l'autre des catégories prévues.»

Et les données de base? Ce sont par exemple les plans de zones des communes. Il règne une incertitude à leur sujet car elles figurent comme de simples indications non contraignantes pour les autres partenaires, sur la carte du plan directeur.

Dans un document établi à la suite d'une série d'échanges de vue organisée par l'Institut ORL de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich avec différents praticiens (dont certains délégués de l'Office fédéral), une interprétation, à mon sens plus nuancée, a été proposée. Le plan directeur serait certes composé d'une carte et d'un texte comprenant lui-même la présentation des projets et des données sur la situation actuelle. La présentation des projets elle-même pourrait comprendre les trois catégories mentionnées; elle ne s'identifierait cependant pas essentiellement à la solution du conflit, mais se concentrerait sur des projets d'une signification spatiale d'importance essentielle.

S'ajoutant aux données sur la situation actuelle, il s'agit de montrer les modifications envisagées. Dans ces projets seraient comprises les nombreuses activités ayant un effet sur l'aménagement du territoire, comme par exemple:

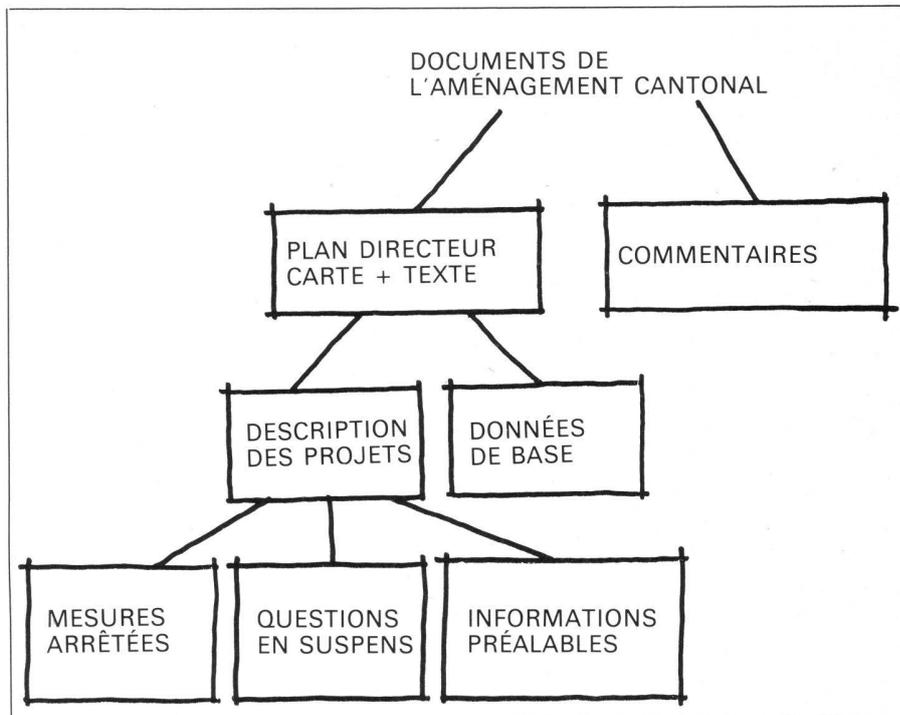
- des modifications d'usage d'aires importantes;
- des plans de routes, d'infrastructures et de bâtiments et installations publiques;
- des réserves garantissant la planification et la réalisation des tels bâtiments et installations (zones, alignements, etc.).

Les projets doivent être présentés sous trois aspects dans le détail:

- a) la catégorie, la dimension, la situation, éventuellement les coûts et le responsable d'exécution;
- b) les effets attendus et les relations avec d'autres projets;
- c) le mode de planification et de coordination avec la Confédération, les cantons voisins, les régions et les communes; en particulier l'état des tractations et les démarches futures (les participants, les moyens, le déroulement dans le temps).

Les mesures arrêtées dépendent surtout, non pas de l'état de la coordination, mais de la maturité d'un projet dont le besoin est prouvé et toujours actuel;

- dont la catégorie, la dimension, la



localisation et éventuellement les coûts sont fixés;

- dont les effets sont connus;
 - qui sont admis à tous les niveaux;
 - et qui peuvent être prévus pour la réalisation et donc prêts à être adoptés.
- Les mesures arrêtées lient les autorités entre elles.

Des modifications ne peuvent être admises qu'avec l'accord de tous les participants et de toutes les instances concernées à l'une des conditions suivantes:

- les besoins se sont modifiés;
- de nouvelles tâches doivent être résolues;
- une solution globalement meilleure est possible.

Les «questions en suspens» se distinguent des précédentes en ce sens qu'elles ne sont pas encore parvenues à maturité d'exécution, soit parce que

- la décision dépend encore d'une instance qui n'est pas en mesure de se prononcer;
- elle ne peut être définitivement localisée ni dans sa dimension, ni spatialement;
- ses effets ne sont pas encore clairement définis;
- elle n'est pas encore admise à tous les niveaux.

Il est indispensable que de telles indications précisent le délai dans lequel elles doivent trouver une solution. Pendant ce temps, les autorités et instances concernées ne doivent prendre aucune décision allant à l'encontre d'une possibilité de réalisation.

Quant aux «informations préalables», ce sont des avant-projets qui sont encore incertains, éventuellement des variantes. L'objectif poursuivi par leur indication est de provoquer la discussion et d'engager une procédure de prise de conscience de projets ayant une influence importante sur les territoires.

Le statut des «données de base» reste cependant là aussi assez imprécis.

3. Différence entre le plan directeur cantonal vaudois et le plan directeur tel que prévu par la loi fédérale

Notre plan directeur, dans sa forme actuelle, ne correspond pas au document requis par l'article 8. Tel qu'il se présente, il répond essentiellement à l'article 6 de la loi fédérale qui traite des études de base et qui prescrit que «En vue d'établir leur plan directeur, les cantons déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire.

1. Ils désignent les parties du territoire qui

- a) se prêtent à l'agriculture,
- b) se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délasserment ou exercent une fonction écologique marquante,
- c) sont gravement menacées par des forces naturelles ou par des nuisances.

2. Ils définissent l'état et le développement souhaité

- a) de l'urbanisation,
- b) des transports et communications de l'approvisionnement, ainsi que les constructions et installations publiques.

3. Ils tiennent compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régional.»

Il m'est assez difficile d'aborder aujourd'hui le sujet de l'adaptation du Plan directeur cantonal à l'article 8, puisqu'aucune décision politique n'a encore été prise.

Seules quelques réflexions illustratives permettront de montrer comment pour-

rait être envisagée une réponse à la question posée.

D'une manière générale, disons que pour un canton de l'importance du nôtre comprenant 385 communes, 19 districts, ayant chacun un centre dont le développement mérite d'être encouragé ou soutenu, et quelque trois autres centres qui devraient eux aussi être réhabilités pour répondre aux besoins d'une population éloignée, il n'est pas facile d'imaginer l'absence du relais régional entre le canton et la commune.

Les régions devront reproduire à leur niveau l'exercice effectué par l'actuel plan directeur cantonal. En d'autres ter-

mes, elles devront à leur niveau établir un schéma de structures urbaines n'allant pas dans les détails mais permettant aux communes de porter un jugement sur leurs propres planifications.

Au niveau communal, même lorsque les plans d'affectation auront été revus dans un délai aujourd'hui prévisible pour le début de l'année 1982, il restera encore à déterminer l'affectation définitive dans son type, sa dimension, son équipement et les conséquences qu'elle pourrait avoir sur l'environnement, en fonction des données établies au niveau cantonal et régional.

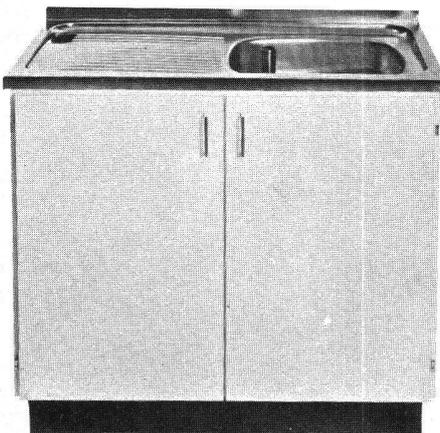
Pour notre part, nous aimerions éviter autant que possible d'intervenir sans

nécessité sur le découpage des territoires et des zones d'affectation communale.

Seul le déroulement correct de procédure d'élaboration des plans régionaux doit permettre aux communes de prendre leurs responsabilités et l'initiative de leur propre devenir en dialoguant et en se concertant avec le canton pour interpréter et compléter sur de nombreux points le plan directeur cantonal. Du résultat de cette collaboration à plusieurs niveaux pourront être tirées les informations requises par l'article 8 de la loi fédérale.

Etablissements **H. FALDY & FILS GENEVE**

Rue de Lyon 12 - ☎ (022) 44 67 38
Case postale 1211 Genève 7 Servette



Evier populaire

avec armoire à 2 portes
raccords en tous genres
robinetterie en tous genres

8 expositions pour choisir librement



- votre salle de bains
- vos carrelages
- votre cuisine

4500 m² de suggestions élégantes et fonctionnelles.
De nombreux ensembles installés dans un décor réel.
Des milliers de carrelages de couleur, dessins, matières pour harmoniser sols et murs.

**GETAZ
ROMANG
SA**

Genève - Lausanne - Yverdon - Vevey - Aigle
- Château-d'Oex - Sion - Viège