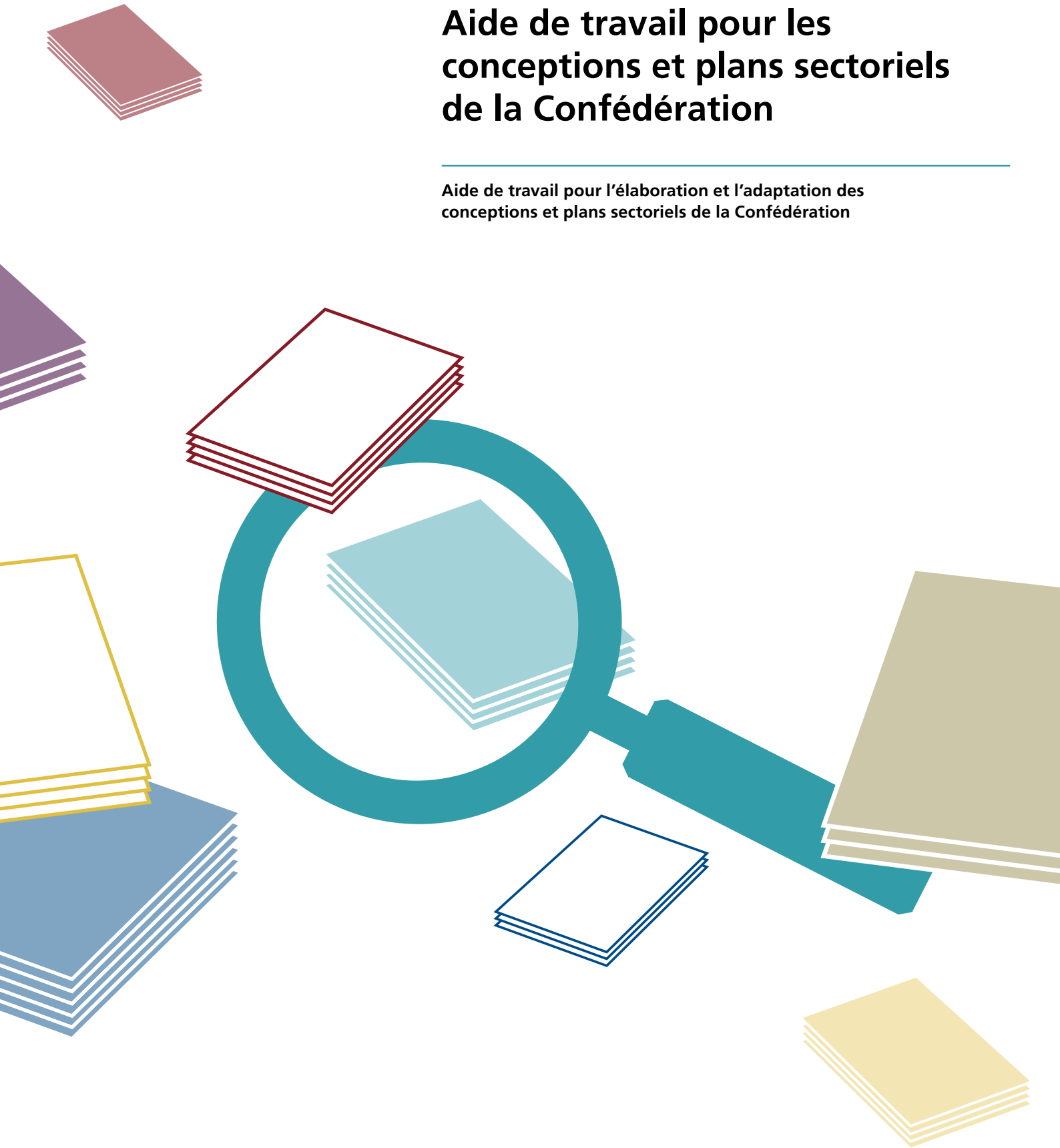


# Aide de travail pour les conceptions et plans sectoriels de la Confédération

---

Aide de travail pour l'élaboration et l'adaptation des conceptions et plans sectoriels de la Confédération



# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE I</b>	
<b>But, fonctions, contenu et effets des instruments d'aménagement de la Confédération</b>	<b>6</b>
<b>1 But</b>	<b>7</b>
<b>2 Conceptions et plans sectoriels de la Confédération : points communs et différences</b>	<b>9</b>
<b>3 Fonctions des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération</b>	<b>11</b>
3.1 Fonction de planification	11
3.2 Fonction de coordination	12
3.3 Fonction d'information	13
<b>4 Contenu des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération</b>	<b>15</b>
4.1 Obligation d'inscrire un projet dans un plan sectoriel	16
4.2 Examen de l'obligation d'inscrire un projet dans le plan sectoriel pour des cas peu clairs	17
4.3 États de coordination des projets qui doivent être inscrits dans un plan sectoriel	18
4.4 Pesée des intérêts	19
<b>5 Force obligatoire des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération</b>	<b>22</b>
5.1 Force obligatoire pour les autorités	23
5.2 Force obligatoire pour des organisations de droit privé ou de droit public	27
5.3 Conséquences pour des particuliers qui sont propriétaires fonciers	28

<b>PARTIE II</b>	
<b>Étapes de la procédure</b>	<b>30</b>
<b>6 Adaptation de conceptions ou de plans sectoriels de la Confédération</b>	<b>32</b>
6.1 Adaptation nécessaire et initiation de l'adaptation	34
6.2 Adaptation qui n'entraîne pas d'effets importants sur le territoire et sur l'environnement et n'occasionne pas de nouveaux conflits d'intérêts	35
6.3 Mise à jour	36
6.4 Adaptation d'une inscription dans le plan sectoriel dans le cadre de l'approbation de plans	37
<b>7 Collaboration au sens de l'article 18 OAT</b>	<b>38</b>
7.1 Principes de la collaboration	38
7.2 Démarches propres à certains secteurs	40
7.3 Coordination entre planifications sectorielle et directrice	43
7.4 Intégration des communes et d'autres responsables de la planification	49
<b>8 Consultation, information et participation publique selon l'article 19 OAT</b>	<b>50</b>
8.1 Destinataires de la consultation et délais applicables à la procédure	51
8.2 Information et participation de la population	52
8.3 Adaptation sans participation de la population	54
<b>9 Procédure de conciliation au sens de l'article 20 OAT</b>	<b>55</b>
9.1 Objet de la conciliation	56
9.2 Procédure	57
<b>10 Adoption</b>	<b>59</b>
10.1 Préparation de l'adoption	59
10.2 Examen du document par l'ARE	60
10.3 Communication de la Confédération	61
<b>11 Évaluation des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération</b>	<b>62</b>
<b>Glossaire</b>	<b>63</b>
<b>Glossaire linguistique</b>	<b>66</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>67</b>



# Introduction

Aujourd'hui, chacun reconnaît l'importance des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération<sup>1</sup>, ainsi que leur contribution à la détermination des tâches qui relèvent de l'organisation du territoire. La pratique en la matière a évolué au fil du temps. Sous la direction de l'Office fédéral du développement territorial ARE, les services fédéraux responsables de ces conceptions ou plans sectoriels ont donc rédigé le présent document en collaboration avec des représentants des services cantonaux d'aménagement du territoire. Le document décrit une approche commune de la planification et des concepts, ce qui facilite la collaboration dans l'accomplissement des tâches à incidence spatiale. Cette approche commune s'est cristallisée avec l'élaboration, l'adaptation et l'application des conceptions et plans sectoriels de la Confédération<sup>2</sup> et sur la base du droit en vigueur. Le présent document remplace le rapport de 1997 intitulé « Conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT) ».

L'aide de travail pour les conceptions et plans sectoriels de la Confédération est destinée avant tout aux services de la Confédération, des cantons et des communes chargées de l'aménagement du territoire, aux spécialistes de ce domaine et aux spécialistes de la planification des infrastructures.

Il se compose de deux parties : la Partie I décrit ce que la Confédération veut atteindre au moyen de ses instruments d'aménagement ; la Partie II traite de certains aspects procéduraux spécifiques pour lesquels une pratique s'est établie. Elle aborde également certaines particularités propres aux différents thèmes.

---

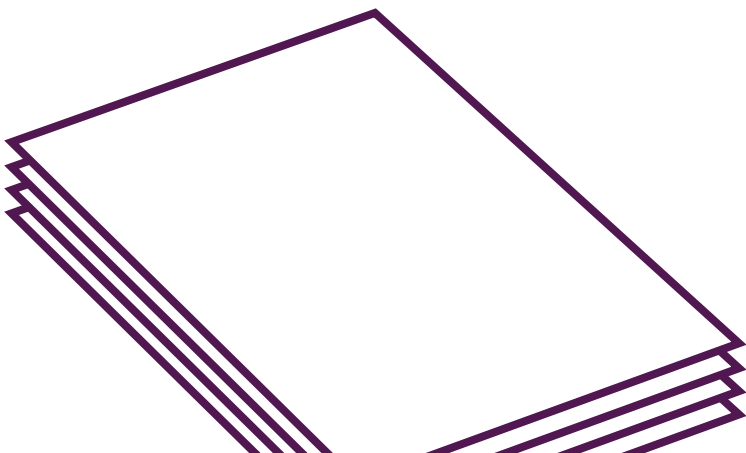
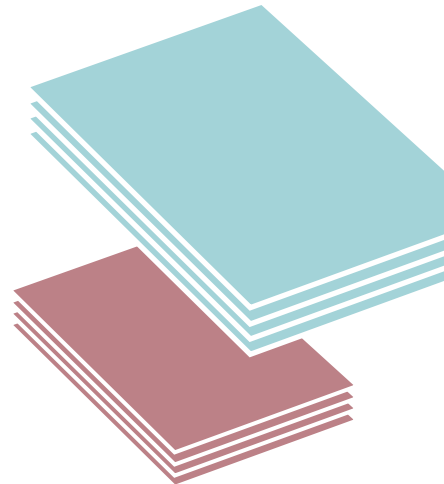
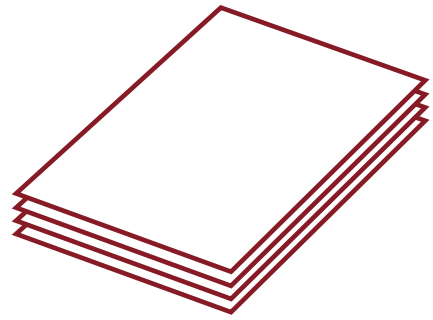
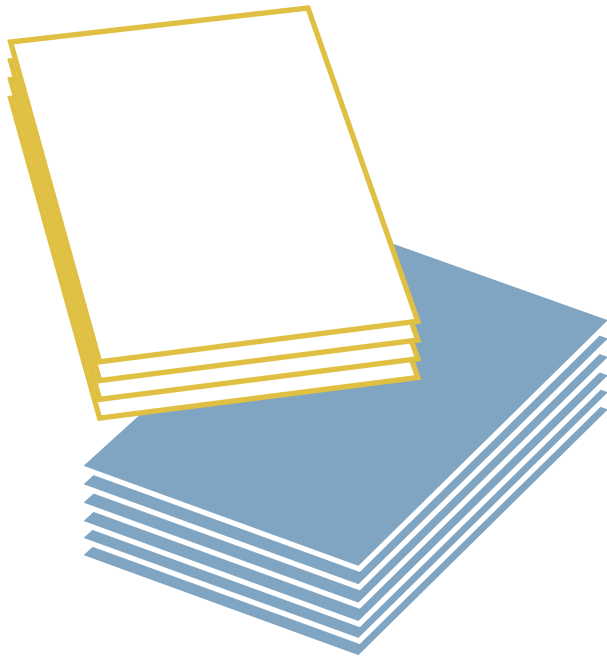
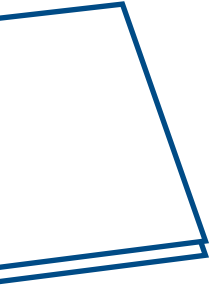
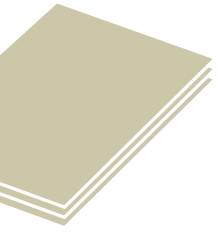
1 Cf. art. 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700). Les cantons connaissent eux aussi des conceptions et des plans sectoriels. Ces documents ne sont pas des instruments d'aménagement au sens de la LAT, qui engageraient les autorités fédérales, mais des études de base au sens de l'art. 6 LAT.

2 Liste des conceptions et plans sectoriels de la Confédération : <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/strategie-et-planification/conceptions-et-plans-sectoriels.html>

PARTIE I

---

# But, fonctions, contenu et effets des instruments d'aménagement de la Confédération



# 1 But

Les conceptions et les plans sectoriels sont des instruments d'aménagement de la Confédération au sens de la LAT<sup>3</sup>. Ils sont contraignants pour les autorités mais pas pour les particuliers. Ils présentent de quelle manière la Confédération entend s'acquitter de ses tâches<sup>4</sup> ayant des effets importants sur le territoire et sur l'environnement : une planification et une coordination territoriale sont réalisées dans le cadre du droit applicable<sup>5</sup>. Grâce à leur coordination avec les plans directeurs cantonaux, les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération contribuent de manière importante à la cohérence de la planification, aussi bien au niveau de la Confédération qu'entre les trois niveaux étatiques. Conformément à la Constitution fédérale, les domaines sectoriels concernés doivent relever partiellement (conceptions) ou entièrement (plans sectoriels) de la compétence de la Confédération<sup>6</sup>.

Les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération ne peuvent pas modifier le droit existant ni l'organisation des compétences. Cependant, la Confédération expose de quelle manière elle entend faire usage de sa liberté d'appréciation<sup>7</sup> en matière de planification dans l'accomplissement de ses tâches. En règle générale, ces indications offrent des libertés d'appréciation aux autorités subordonnées<sup>8</sup>.

---

3 Cf. art. 13 LAT.

4 Les tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'aménagement du territoire consistent notamment à : établir ou approuver des plans ; élaborer ou réaliser des projets de construction ou de transformation de bâtiments, d'ouvrages ou d'installations publics ou d'intérêt public ou utiliser de telles constructions ou installations ; accorder des concessions et approuver des plans pour des constructions ou des installations ; allouer des subventions pour des constructions ou des installations (cf. art. 1, al. 2, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire ; OAT ; RS 700.1).

5 Il faut notamment que l'aménagement de la Confédération réponde à un intérêt public, soit proportionné au but visé et qu'il soit réalisé de manière conforme aux règles de la bonne foi (cf. art. 5, al. 2 et 4, Constitution [Cst.]). Voir aussi l'art. 21, al. 2, let. a, OAT).

6 Les directives pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA) ou le Projet de territoire Suisse ne sont pas des conceptions au sens de l'art. 13 LAT. Le Projet de territoire Suisse constitue un document stratégique des trois niveaux de l'État et est considéré comme une aide à la décision non contraignante pour le développement territorial futur de la Suisse. Les DPTA précisent les dispositions de l'ordonnance du DETEC du 20 décembre 2019 concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA ; RS 725.116.214). Elles servent d'aide technique pour l'élaboration, l'examen et la mise en œuvre des projets d'agglomération et indiquent la méthode d'examen contraignante pour la Confédération. Le respect des DPTA permet de garantir qu'un projet d'agglomération satisfait aux exigences de la Confédération. Si les acteurs impliqués tiennent compte des indications des DPTA, la procédure d'examen peut être menée de manière efficace et ciblée. De plus, cela garantit l'égalité de traitement entre les organismes responsables. Ainsi, les DPTA sont certes contraignantes pour les autorités fédérales en tant qu'ordonnance administrative, mais pas pour les organismes responsables. Le programme en faveur du trafic d'agglomération concerne en outre des domaines qui relèvent de la compétence cantonale (routes cantonales et communales, développement de l'urbanisation). Il ne s'agit donc pas d'une tâche commune, raison pour laquelle il n'est pas possible d'adopter une conception au sens de l'art. 13 LAT.

7 Cf. art. 14, al. 2, et art. 21, al. 2, 1<sup>ère</sup> phrase, OAT.

8 Cf. art. 2, al. 3, LAT.

En règle générale, **le degré de précision des indications contraignantes** contenues dans les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération **ne relève pas du niveau de détail parcellaire**<sup>9</sup>. La planification sectorielle de la Confédération vise à assurer la coordination territoriale de la thématique sur laquelle elle porte avec les autres utilisations du territoire et à réserver l'espace pour les différents projets qui en relèvent. Le plan sectoriel définit des orientations fondamentales en déterminant dans les grandes lignes les besoins pour les projets qui ont un impact important sur le territoire et sur l'environnement, et en définissant sommairement leur localisation ou leur tracé. Les incidences de l'exploitation d'infrastructures peuvent également faire partie de son contenu. Finalement, la planification détaillée de ces projets et la réglementation plus fine des effets sur l'exploitation d'une infrastructure sont réalisées au niveau de l'approbation des plans<sup>10</sup> ou d'une autre autorisation, qui s'appuie sur les indications contraignantes du plan sectoriel correspondant. Si des projets sont planifiés et autorisés selon le droit cantonal<sup>11</sup>, les indications contraignantes pertinentes des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération doivent être prises en compte.

Les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération sont **publics**. Ils informent les personnes intéressées des décisions relevant de la planification que la Confédération a prises dans un secteur et qui ont une incidence spatiale. Certaines lois sectorielles prescrivent une décision stratégique<sup>12</sup> et/ou financière qui précède la planification sectorielle. Cela indique l'orientation à suivre, et l'exercice de la liberté d'appréciation de la Confédération dans un domaine sectoriel donné peut être déjà partiellement prédéterminé; les conceptions ou les plans sectoriels de la Confédération correspondants devraient contenir une présentation de ces décisions.

Les **processus de planification et de coordination** revêtent une grande importance dans l'élaboration et l'adaptation des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération. Ils permettent à la fois la collaboration avec d'autres responsables de la planification et l'information et la participation de la population concernée.

---

9 Un degré de précision qui va « jusqu'à la parcelle » décrit les délimitations précises employées dans les plans, aujourd'hui la plupart du temps sous forme de géodonnées (lignes, surfaces, etc.). Il est fait ici référence notamment au fait, que pour éviter que l'on puisse tirer des conclusions concernant des bien-fonds précis, l'échelle au 1:50'000 est souvent employée pour les instruments d'aménagement de la Confédération. Il peut exister des raisons justifiant qu'un plan sectoriel soit établi avec des délimitations détaillées, qui vont jusqu'à la parcelle, dont les géodonnées sont précises.

10 Procédure d'approbation des plans pour des lignes à haute tension par ex.

11 Indications contraignantes contenues dans un plan directeur et plans d'affectation pour des installations éoliennes par ex.

12 Par ex. développement du réseau au sens des art. 9a à 9d de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl; RS 734.7).



## 2 Conceptions et plans sectoriels de la Confédération : points communs et différences

Les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération partagent les **caractéristiques suivantes** :

- Ils permettent de définir une politique cohérente pour des tâches spécifiques de la Confédération qui ont des incidences sur le territoire, compte tenu du développement territorial souhaité de la Suisse.
- Ils présentent les tâches sectorielles dans un contexte plus large, les mettent en relation avec les compétences d'autres responsables qui exercent des tâches à incidence spatiale et assurent ainsi la planification et la coordination des activités à incidence spatiale de la Confédération dans le domaine correspondant.
- Dans le cadre des exigences légales, ils fixent les objectifs sectoriels visés et ils montrent comment ceux-ci concordent avec les objectifs et principes de planification de la loi sur l'aménagement du territoire<sup>13</sup>. Les indications contraignantes sont alors consolidées par la consultation des cantons, des services régionaux et des communes, et par l'information et la participation de la population. Elles forment de ce fait un cadre permettant que d'autres activités à incidence spatiale puissent être réalisées de manière optimale, notamment en ce qui concerne les décisions prises dans le cadre de procédures ultérieures.
- Ils peuvent aussi présenter – notamment dans le cas d'un appui financier fourni par la Confédération – selon quelles priorités, selon quelles modalités et avec quels moyens les tâches de la Confédération sont mises en œuvre du point de vue territorial<sup>14</sup>.
- Ils présentent les résultats de la planification et de la coordination déjà effectués et contribuent à ce que les décisions prises par la Confédération dans le secteur concerné soient présentées clairement. Les autorités fédérales doivent travailler à la réalisation des buts et des exigences formulées par les conceptions et les plans sectoriels.

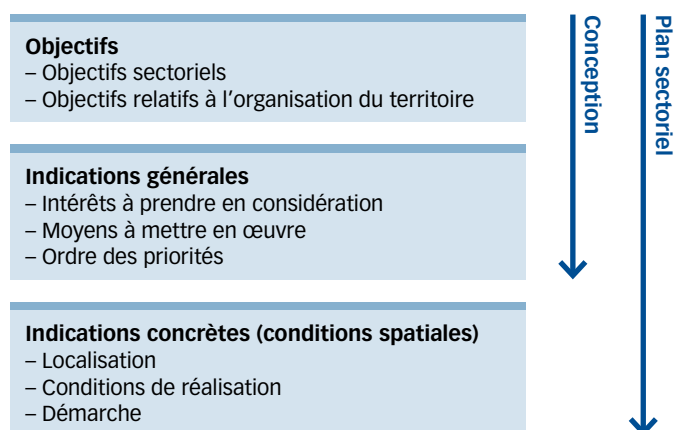
Cette description permet de dégager les **fonctions essentielles** des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération : la planification, la coordination et l'information.

---

<sup>13</sup> Cf. art. 1 et 3 LAT.

<sup>14</sup> Cf. art. 14, al. 2, OAT.

Les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération **se distinguent** par les éléments suivants: à la différence des conceptions, les plans sectoriels contiennent en général<sup>15</sup> une partie relative aux objets comportant des indications concrètes portant sur les conditions spatiales et l'échelonnement dans le temps et, le cas échéant, des exigences particulières qui en font partie, destinées aux autorités fédérales compétentes pour l'exercice de la liberté d'appréciation<sup>16</sup> (→ [illustration 1](#)). Ils présentent en particulier quels sont les besoins territoriaux prévisibles ainsi que d'autres effets qui découlent de projets, leur compatibilité avec les buts et principes de l'aménagement du territoire ainsi qu'avec les prescriptions légales. Les conceptions et la partie conceptionnelle d'un plan sectoriel quant à elles, traitent principalement de principes et de stratégies; elles indiquent les conditions-cadres nécessaires à l'exercice des tâches qui relèvent de la compétence de la Confédération. L'effet des plans sectoriels sur l'affectation d'un territoire est donc normalement plus important que celui d'indications contraignantes qui figurent dans une conception. L'élaboration et l'adoption d'un plan sectoriel s'appuient sur une compétence constitutionnelle globale de la Confédération dans le domaine sectoriel en question. S'agissant des conceptions par contre, il suffit que la Confédération dispose, selon la Constitution, d'une compétence législative limitée aux principes<sup>17</sup> ou d'une compétence parallèle<sup>18</sup>. Enfin, la Confédération peut aussi établir des conceptions pour des domaines sectoriels pour lesquels elle fournit un appui financier aux activités exercées par des tiers<sup>19</sup>.



**III. 1:** Contenu des conceptions et des plans sectoriels

15 Par comparaison, le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) de février 1992, adopté dans sa forme remaniée par le Conseil fédéral le 8 mai 2020, fixe la surface minimale des SDA et sa répartition entre les cantons (cf. arrêté du Conseil fédéral du 8 mai 2020 concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement: détermination de la surface totale minimale d'assolement et de sa répartition entre les cantons; FF 2020 5615 et suivantes).

16 Cf. art. 14, al. 3, OAT.

17 Par ex. dans le domaine des énergies renouvelables et indigènes (art. 89, al. 2, Cst.; cf. Conception énergie éolienne).

18 Par ex. en ce qui concerne la protection des eaux (art. 76 Cst.) ou la protection du paysage (art. 78, al. 2, Cst.; cf. Conception «Paysage Suisse»).

19 Par ex. dans le domaine de la promotion du sport (art. 68, al. 1, Cst.; cf. Conception des installations sportives d'importance nationale) ou en ce qui concerne le transport ferroviaire de marchandises (art. 81a, al. 1, Cst.; art. 3 de la loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises [LTM; RS 742.41]).

## 3 Fonctions des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération

### 3.1 Fonction de planification

Étant donné **l'obligation d'aménager le territoire**, la Confédération doit réaliser des plans pour les secteurs qui lui reviennent<sup>20</sup> et faire usage de son pouvoir d'appréciation en matière de planification. Elle s'acquitte de cette obligation notamment au moyen de plans sectoriels. La Confédération devrait inscrire les projets qui relèvent de sa compétence, en principe dans un plan sectoriel dans le sens d'une planification positive, d'une manière générale sous la forme d'une partie conceptuelle ou d'une partie « programme » ainsi que dans une partie relative aux objets, portant sur les conditions territoriales concrètes dans l'espace et dans le temps.

La **responsabilité** de l'élaboration ou de l'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel incombe au service fédéral compétent dans le secteur en question. Les travaux correspondants se font en étroite collaboration avec l'ARE<sup>21</sup>. Le service fédéral compétent dans ce domaine dispose des compétences techniques; il est parfois aussi chargé de la planification et de la réalisation des infrastructures qui relèvent de la compétence de la Confédération en vertu du droit spécial<sup>22</sup>.

Pour parvenir à une planification intégrant et couvrant les divers domaines sectoriels, de même qu'à une coordination territoriale pertinente, et obtenir ainsi une utilisation mesurée des sols et une préservation du paysage, les services fédéraux chargés des planifications sectorielles prêtent attention aux **synergies** en jeu dans le cas particulier. Cette exigence joue notamment un rôle clé dans la planification des projets d'infrastructure qui exercent des effets importants et durables sur le développement de l'urbanisation et du paysage, sur l'environnement ou sur d'autres conceptions et plans sectoriels de la Confédération<sup>23</sup>. Par exemple, dans le cadre de la partie Programme du plan sectoriel des transports, on veille à une coordination territoriale entre les différents modes de transport. De plus, l'utilisation multifonctionnelle des infrastructures<sup>24</sup> est examinée, dans la mesure où cet examen est pertinent; dans certains cas particuliers, dans lesquels plusieurs planifications sectorielles doivent être coordonnées les unes avec les autres, il est procédé à des coordinations intersectorielles.

---

20 Cf. art. 2 LAT.

21 Cf. art. 17, al. 1, OAT.

22 L'Office fédéral des routes OFROU est par exemple chargé de la planification et de la projection de routes nationales (cf. art. 12 et art. 21, al. 2, de la loi du 8 mars 1960 sur les routes nationales [LRN; RS 725.11]).

23 La Conception « Paysage Suisse » ou le plan sectoriel SDA par exemple.

24 Potentiels de regroupement de certains tronçons du réseau des routes nationales ou du réseau ferroviaire avec les lignes de transport d'électricité par ex.

D'une part, il est possible d'exploiter des potentiels de synergie lorsque la planification qui concerne un espace d'action est effectuée dans un esprit d'anticipation et en intégrant les divers domaines sectoriels. D'autre part, compte tenu des différences dans les objectifs, il n'est pas possible d'éviter tout conflit d'intérêt. Pour que l'on puisse communiquer, de manière claire pour tous, les **variantes optimales retenues** concernant divers projets d'infrastructure, il faut pouvoir disposer de bases de planification pertinentes. De plus, la coordination territoriale des plans sectoriels concernés doit être réalisée de manière ciblée et adaptée à chaque niveau. Les divers intérêts en présence, parfois contradictoires, doivent être présentés, et il faut que les effets négatifs soient si possible évités ou au moins réduits à un degré supportable. En cas de consommation de surfaces d'assolement, celles-ci doivent être compensées. Il convient d'observer dans quelle mesure le droit spécial ne contient pas déjà des prescriptions claires concernant la pesée ou la pondération des intérêts, et si une planification particulière contribue même à améliorer le projet<sup>25</sup>.

---

## 3.2 Fonction de coordination

La coordination avec d'autres responsables de la planification qui sont concernés par le domaine ou le territoire en question est un mandat légal. Ce **mandat de coordination** est exécuté dans le cadre de la collaboration avec les autorités fédérales et les cantons concernés<sup>26</sup>, dans le cadre de la consultation des cantons, des services régionaux et des communes, dans le cadre de l'information et de la participation de la population<sup>27</sup> et dans le cadre de la conciliation. De cette manière, les différents plans sont coordonnés les uns avec les autres, aussi du point de vue territorial. Une coordination porte notamment sur le regroupement des infrastructures et sur une utilisation optimisée de l'espace, mais aussi sur des aspects spécifiques<sup>28</sup>. Les stratégies de la Confédération en matière d'aménagement du territoire sont également prises en compte<sup>29</sup>. La coordination s'opère avec d'autres conceptions et plans sectoriels de la Confédération, mais surtout avec les plans directeurs cantonaux<sup>30</sup>. D'autres bases peuvent également être prises en compte<sup>31</sup>. Le mandat de coordonner est rempli par le service fédéral compétent, en étroite collaboration avec l'ARE et les cantons concernés. L'ARE prête ses bons offices en cas de divergences de points de vue entre les services fédéraux ou entre la Confédération et les cantons, et évalue la procédure et les exigences à l'aune du résultat du processus de planification<sup>32</sup>.

---

25 → [chapitre 4.4](#)

26 Cf. art. 7, al. 1, LAT; art. 18 OAT.

27 Cf. art. 4 LAT; art. 19 OAT.

28 On peut par ex. penser à une coordination des différentes offres de mobilité en tenant compte de l'effet de la demande et de l'espace.

29 Par ex. Stratégie Biodiversité Suisse du 25 avril 2012, Stratégie Sol Suisse du 8 mai 2020, Stratégie climatique à long terme de la Suisse du 27 janvier 2021.

30 Cf. art. 18, al. 2, et art. 20, al. 1, OAT. Selon la situation, il peut valoir la peine de prendre également en compte des planifications cantonales qui ne lient pas la Confédération, comme des conceptions ou des plans sectoriels du canton par exemple.

31 Par ex. conceptions globales cantonales des transports.

32 Cf. art. 17, al. 1 et 2, OAT.

---

## 3.3 Fonction d'information

Les **conceptions et plans sectoriels** de la Confédération sont publics<sup>33</sup>. Cela garantit une information ciblée des autorités chargées de l'aménagement du territoire à tous les niveaux, des milieux concernés et de la population. Les planifications et les tâches de coordination qui incombent à la Confédération peuvent ainsi être présentées de manière claire et donc compréhensible<sup>34</sup>. Cette remarque vaut plus particulièrement pour les mesures prévues et les effets prévisibles qui ont pour origine un projet planifié. Les géodonnées publiées qui concernent les conceptions et les plans sectoriels représentent à cet égard une précieuse source d'information pour les responsables de la planification et les personnes intéressées<sup>35</sup>. Pour parvenir à une coordination à tous les niveaux des tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, il est nécessaire que les projets et les autres intérêts de la Confédération soient connus. La **publication officielle de la conception ou du plan sectoriel** de la Confédération adoptés, voire adaptés, satisfait l'obligation d'information<sup>36</sup>. Toutefois, une **communication précoce et transparente** contribue massivement à ce qu'une conception ou un plan sectoriel de la Confédération soit mieux accepté par la population et les acteurs concernés. Cette façon de procéder revêt une importance particulière dans le cas de projets controversés.

---

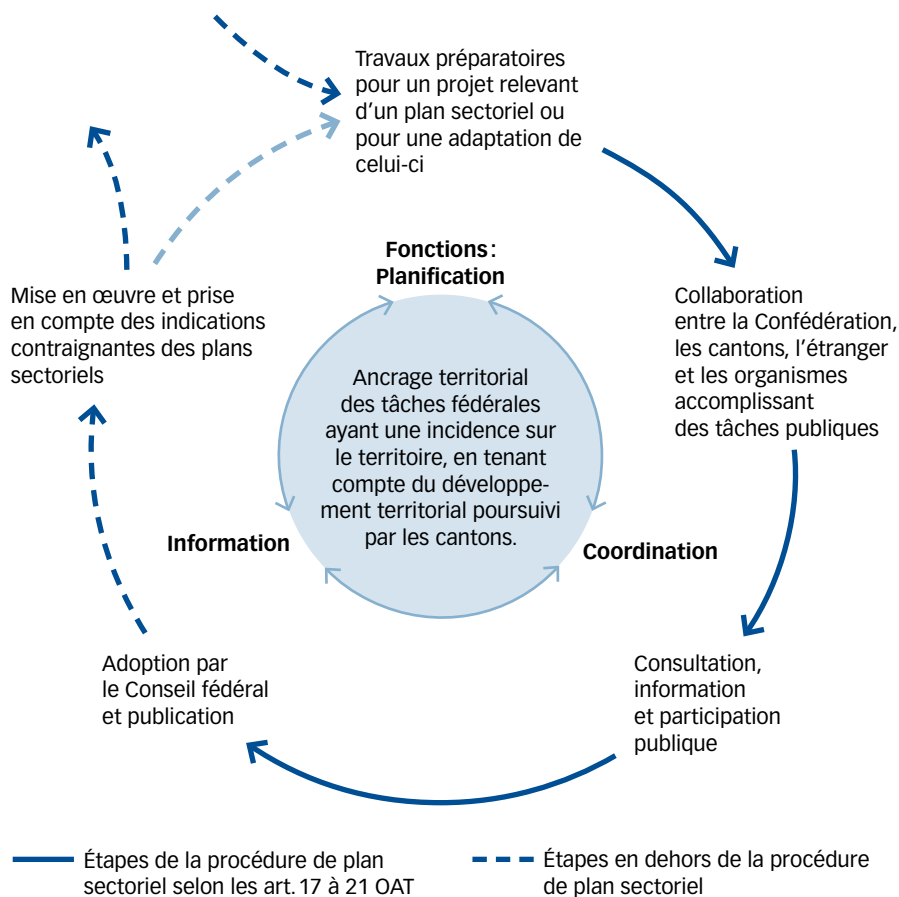
33 Cf. art. 4 LAT.

34 Répondant par là également aux exigences de la convention d'Aarhus, qui oblige les États parties, comme la Suisse, à garantir à chacun un droit d'accès à l'information environnementale (cf. art. 4 et 5 de la Convention).

35 Concernant les planifications communales, différents services fédéraux ont constaté sporadiquement des déficits dans la prise en compte des indications contraignantes contenues dans un plan sectoriel. Pour parvenir à une planification pertinente, il est donc recommandé aux responsables communaux de la planification de consulter systématiquement le géoportail de la Confédération pour les aménagements communaux. Le cas échéant, la Confédération est prête à participer à des formations organisées par les cantons.

36 → [chapitre 8.2](#) et → [chapitre 10.3](#)

**L'orientation** que doit prendre la liberté d'appréciation **et le cadre** dans lequel les autorités subordonnées doivent exercer leur pouvoir d'appréciation en matière d'aménagement sont donnés par plusieurs éléments : les objectifs sectoriels, les moyens et les priorités contenus dans les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération, ainsi que les exigences de la Confédération vis-à-vis de ses tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire.



### III. 2: Fonctions et étapes de procédure des plans sectoriels

## 4 Contenu des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération

Les **conceptions de la Confédération** contiennent des indications contraignantes pour les autorités et des principes relatifs à l'aménagement destinés à la prise en compte des intérêts fédéraux dans le domaine sectoriel en question.

Les **plans sectoriels de la Confédération** se présentent en général sous la forme d'une partie conceptuelle et de fiches d'objet<sup>37</sup>. La **partie conceptuelle** décrit de manière générale les indications en vigueur pour les projets fédéraux<sup>38</sup> relevant de plans sectoriels dans leurs domaines respectifs. En introduction, elle fournit une vue d'ensemble des données de base et du contexte légal et relatif à l'aménagement. Des objectifs et des principes régissant l'aménagement sont définis sur cette base. De plus, la partie conceptuelle règle, en exécution des dispositions de l'aménagement du territoire, les modalités de gestion du plan sectoriel en question. Les **fiches d'objet** précisent quant à elles les prescriptions découlant de la partie conceptuelle qui s'appliquent aux infrastructures et aux projets fédéraux. Toute infrastructure<sup>39</sup> figure dans une fiche d'objet, qui décrit les projets et leur lieu d'implantation. L'état de coordination est indiqué. Y figurent le résultat du processus relatif au plan sectoriel, les effets sur le territoire et sur l'environnement ainsi que la coordination avec d'autres tâches qui relèvent de l'organisation du territoire. L'approbation des plans ou une autre autorisation portant sur un projet déterminé doit respecter les prescriptions de la fiche d'objet.

Les **indications** des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération **qui lient les autorités** sont spécialement mises en évidence dans le texte en question, le plus souvent au moyen d'un fond coloré. Des indications peuvent aussi renseigner sur l'exercice de la liberté d'appréciation en matière de planification. Les **explications** et les remarques servent à mieux comprendre les liens et à motiver les indications contraignantes. Elles n'ont pas de caractère contraignant. Des explications supplémentaires peuvent être données dans un autre document : le rapport explicatif. Ce document présente notamment la raison, le déroulement et les effets de la planification, la pesée des intérêts et les résultats de la collaboration et des procédures de consultation et de participation<sup>40</sup>. Les résultats de la procédure de consultation et de la procédure de participation pourront également être présentés dans un rapport distinct. En outre, des **informations** portant sur l'analyse des besoins réalisée, sur l'évaluation des variantes et sur les raisons motivant le choix d'un lieu d'implantation ou du tracé d'une ligne sont utiles.

Nous aborderons ci-après **plus en détail les plans sectoriels**, pour présenter quels projets doivent y être intégrés et de quelle manière. Nous mentionnerons aussi dans quels cas la Confédération continue de disposer d'une liberté d'appréciation pour définir un projet dans un plan sectoriel.

---

37 Dans certains domaines, il existe également une partie « programme », qui offre une vue d'ensemble ainsi que des indications relatives à l'aménagement du territoire (cf. Plan sectoriel des transports, partie Programme).

38 Dans ce document, les projets fédéraux désignent des projets de construction soumis à la procédure d'approbation des plans de la Confédération. Toutefois, le présent document ne traite ni des transports à câbles ni du trafic ferroviaire local destiné à la desserte capillaire (au sens de l'art. 49, al. 3, let. a de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer [LCdF ; RS 742.101] ; par ex. le chemin de fer de la vallée de la Limmat).

39 Notamment en ce qui concerne le Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure aéronautique (PSIA), dans lequel il existe une fiche d'objet pour chaque aéroport.

40 Cf. art. 16, let. a, b et c, OAT.

---

## 4.1 Obligation d’inscrire un projet dans un plan sectoriel

La question se pose de savoir quels sont les projets qui doivent être intégrés dans un plan sectoriel. Si la Confédération est compétente pour un domaine sectoriel<sup>41</sup>, il est considéré qu’un projet dans ce domaine doit être inscrit dans un plan sectoriel lorsque **les effets sur le territoire et sur l’environnement** qui en découleront seront probablement **importants**<sup>42</sup>.

Les **prescriptions portant sur l’obligation** d’inscrire un projet dans un plan sectoriel sont réglées diversement : dans certains cas, des principes se trouvent dans le droit spécial<sup>43</sup>, sont précisés dans la partie conceptuelle du plan sectoriel<sup>44</sup>, ou dans une directive. Voici les **critères** à appliquer en priorité. À lui seul, chacun de ces critères peut être suffisant pour justifier l’importance des effets mentionnés :

1. utilisation du territoire par le projet (surface, volume)<sup>45</sup> ;
2. conflits avec des objets d’importance nationale, des espaces, des surfaces ou des zones protégées par le droit fédéral<sup>46</sup> ;
3. conflits avec des affectations actuelles et de possibles affectations futures qui naissent de l’exploitation du projet prévu, notamment pour des motifs ayant trait au bruit<sup>47</sup>, à la protection de l’air, aux rayonnements non ionisants<sup>48</sup> et aux accidents<sup>49</sup>.

---

41 La compétence de la Confédération dans un domaine sectoriel se manifeste notamment par le fait que ce soit elle qui approuve les plans pour un projet d’infrastructure correspondant à ce domaine.

42 Cf. art. 14, al. 1, OAT ; art. 18, al. 5, LCdF, art. 37, al. 5, de la loi du 21 décembre 1948 sur l’aviation (LA ; RS 748.0), art. 16, al. 5, de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques à faible et à fort courant (LIE ; RS 734.0), art. 126, al. 4, de la loi du 3 février 1995 sur l’armée (LAAM ; RS 510.10).

43 Par ex. l’art. 16, al. 5, LIE et l’art. 1a, al. 1 à 3, de l’ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d’approbation des plans d’installations électriques (OPIE ; RS 734.25) pour les lignes de transport d’électricité.

44 Cf. Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS, Plan sectoriel militaire 2017, partie Programme, chap. 6.1 f. ; Secrétariat d’État aux migrations SEM / Office fédéral du développement territorial ARE, Plan sectoriel Asile PSA, partie conceptuelle et partie relative aux objets, 20 décembre 2017, chap. 3.1.1, p. 14 et suivantes ; PSIA ; III-A 1.

45 Ce critère est avant tout quantitatif ; par exemple, en ce qui concerne les SDA protégées par le droit fédéral, le plan sectoriel SDA prévoit une valeur seuil de 5 ha : tous les projets pour lesquels plus de 5 ha de SDA doivent être utilisés doivent être planifiés dans le plan sectoriel ou dans le cadre d’une procédure équivalente. Une utilisation importante du territoire entraîne en règle générale un effet important sur le paysage ; de plus, les effets sur le paysage sont aussi souvent de nature qualitative concernant le deuxième critère (conflits avec des objets ou des espaces protégés).

46 Exemples : objets protégés d’importance nationale (IFP, biotope etc.), espace réservé aux eaux, zones ou périmètres de protection des eaux souterraines, forêts et SDA.

47 Il faut respecter les prescriptions de l’ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41).

48 Il faut respecter les prescriptions de l’ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI ; RS 814.710).

49 Il faut respecter les prescriptions de l’ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM ; RS 814.012).



## 4.2 Examen de l'obligation d'inscrire un projet dans le plan sectoriel pour des cas peu clairs

Dans certains cas, on ne sait **pas de manière évidente** si des indications portant sur un projet fédéral doivent être inscrites dans un plan sectoriel. Le montant des moyens financiers à engager pour la réalisation d'un projet ne constitue pas, par exemple, un critère entraînant l'obligation de l'inscrire dans le plan sectoriel. Toutefois, le cas échéant, ce montant peut représenter un indice allant dans ce sens. De plus, d'autres critères comme les objectifs stratégiques ou un besoin effectif de coordination au niveau du plan sectoriel plaident en faveur d'une obligation d'inscrire un projet dans le plan sectoriel. Mais à eux seuls, ces critères ne permettent pas de conclure à l'obligation d'inscrire un projet dans le plan sectoriel. Concernant la question de savoir si une inscription dans un plan sectoriel est impérative, il faut aussi prendre en compte dans tous les cas la **fonction d'information**<sup>50</sup> ainsi remplie.

Face à un projet pour lequel on ne peut déterminer clairement s'il doit être inscrit dans le plan sectoriel, le service fédéral compétent décide, en collaboration avec l'ARE, si le projet doit être intégré dans un plan sectoriel, ou si une fiche d'objet doit être adaptée en conséquence. Pour ce faire, le service concerné **vérifie la pertinence d'une inscription dans le plan sectoriel**: en considérant le cas particulier, il doit prendre contact avec les services fédéraux et les cantons concernés pour discuter de la pertinence, pour le projet, d'une procédure de plan sectoriel dans le domaine sectoriel en question<sup>51</sup>. Outre les critères qui s'utilisent pour déterminer l'obligation d'inscrire dans le plan sectoriel, d'autres aspects liés à la planification doivent aussi être pris en compte, notamment un important besoin de coordination territoriale du point de vue du canton. Il faut consigner par écrit le résultat de la vérification de la pertinence d'une inscription dans le plan sectoriel, dans un compte-rendu ou dans un courrier adressé par le service fédéral compétent à l'institution en charge du projet. Ce document pourra être utilisé dans le cadre d'une procédure de recours contre l'approbation des plans le cas échéant.

### Projets devant être inscrits dans le plan sectoriel

Projets ayant probablement des incidences **clairement** importantes sur le territoire et l'environnement (p.ex. utilisation SDA > 5 ha)

← **Vérification** →  
**de la pertinence pour une inscription dans le plan sectoriel**  
(les autorités disposent d'une liberté d'appréciation)

### Projets ne devant pas être inscrits dans le plan sectoriel

Projets probablement **sans** incidences importantes sur le territoire et l'environnement

**III. 3:** Projets devant être inscrits dans le plan sectoriel et projets ne devant pas être inscrits dans le plan sectoriel

<sup>50</sup> → chapitre 3.3

<sup>51</sup> Selon l'art. 13, al. 2, LAT; cf. aussi art. 1a, al. 4, OPIE.

Pour que la démarche soit efficace, il est utile qu'une indication contraignante précise à quel moment et de quelle manière une vérification de la pertinence d'une inscription dans le plan sectoriel<sup>52</sup> doit être effectuée. Cela peut se faire lors de l'adaptation suivante de la partie conceptuelle du plan sectoriel en question. Il en va de même pour **les critères permettant de déterminer l'obligation d'inscrire dans le plan sectoriel**<sup>53</sup>. Le cas échéant, le service fédéral compétent pour le plan sectoriel pourrait aussi édicter une directive portant sur ce processus et ces critères. Il est également possible d'inscrire cette modification dans une loi ou une ordonnance<sup>54</sup>. Il n'est toutefois ni nécessaire ni recommandé d'édicter des dispositions légales, qui sont souvent difficiles à adapter.

---

## 4.3 États de coordination des projets qui doivent être inscrits dans un plan sectoriel

De manière semblable aux inscriptions qui figurent dans les plans directeurs cantonaux<sup>55</sup>, les indications contraignantes des plans sectoriels sont réparties dans les **états de coordination** « information préalable », « coordination en cours » et « coordination réglée »<sup>56</sup>. L'état de coordination du projet est ainsi indiqué. Dans certains plans sectoriels, des projets déjà réalisés figurent dans les données de base<sup>57</sup>. Le degré de la coordination territoriale, et donc l'état de coordination, sont déterminés non par le fait que le financement du projet concerné soit assuré<sup>58</sup> et que sa réalisation ne pose plus question sur ce sujet, mais bien par le degré d'avancement de la coordination territoriale. Les états de coordination se distinguent donc les uns des autres par leur contenu et par le degré de concrétisation de la planification qu'ils décrivent. Au moment du dépôt de la demande d'approbation d'un plan, l'état de coordination d'un projet devant être inscrit dans le plan sectoriel doit en principe être celui de « coordination réglée » ; des exceptions peuvent être admises pour de justes motifs dans certains cas.

Dans **l'état de coordination « coordination réglée »**, un projet fédéral est coordonné spatialement avec d'autres activités à incidence spatiale sous l'angle territorial. C'est le cas lorsqu'une coordination avec d'autres plans et avec des planifications en cours a été effectuée dans le cadre de l'examen de possibilités alternatives. La Confédération démontre ensuite de quelle manière elle fait usage de sa liberté d'appréciation. Les exigences sont notamment les suivantes : preuve du besoin et de l'implantation imposée par la destination du projet (après réalisation de l'examen de possibilités alternatives), sur la base d'une pesée complète des intérêts de niveau approprié. De plus, les effets majeurs du projet sur le territoire et sur l'environnement doivent avoir été déterminés et présentés, et la compatibilité avec le droit en vigueur doit être évaluée<sup>59</sup>.

---

52 Voir notamment l'art. 1a OPIE.

53 L'indication contraignante d'une vérification de la pertinence d'une inscription dans le plan sectoriel adopté par le Conseil fédéral correspond à la réglementation d'une ordonnance administrative contraignante pour les autorités qui doivent appliquer le droit. De tels critères sont par exemple inclus dans le chapitre 5.3 du plan sectoriel des transports, partie Programme.

54 Cf. art. 15e et 15f LIE ainsi qu'art. 1a et 1b OPIE.

55 Cf. art. 5, al. 2, OAT.

56 Cf. art. 15, al. 2, OAT.

57 Cf. art. 15, al. 2, dernière phrase, OAT.

58 En ce qui concerne le transport terrestre, la suite de la planification se déroule en règle générale seulement après que le financement a été clarifié ; avant cela, les indications concrètes portant sur les conditions territoriales et l'échelonnement dans le temps sont définies en tant qu'« information préalable ».

59 Cf. art. 15, al. 3, OAT.

Les **états de coordination «information préalable»** et **«coordination en cours»** s'emploient lorsque la coordination au niveau approprié des activités à incidence spatiale n'a pas encore été obtenue. Dans le cas d'une «coordination en cours», il faut montrer comment procéder pour parvenir à une coordination suffisante. L'état «information préalable» est employé lorsqu'un projet est encore en cours de développement et que des vérifications importantes et des évaluations de variantes sont encore attendues<sup>60</sup>. De plus, certains plans sectoriels indiquent d'autres conditions pour l'attribution des états de coordination, notamment la prise en compte de normes ou de procédures spécifiques<sup>61</sup>. Globalement, les autorités disposent d'une liberté d'appréciation relativement importante pour déterminer si un projet doit encore être à l'état de coordination «information préalable» ou si son état peut déjà être celui de «coordination en cours». En revanche, les conditions pour une «coordination réglée» ne sont pas considérées comme remplies tant que la décision portant sur le choix parmi différentes variantes (de lieu d'implantation) n'est pas rendue ou que tous les éclaircissements au niveau approprié n'ont pas encore été réalisés<sup>62</sup>. Dans ces cas, il faut donc fixer l'état de «coordination en cours». Si le moment de la réalisation se situe vraisemblablement dans dix ans ou plus, il faut aussi tenir compte du fait que les conditions-cadres pourront évoluer au fil du temps et que, dans ce cas, le plan sectoriel devra donc être adapté<sup>63</sup>.

---

## 4.4 Pesée des intérêts

Il n'existe pas, pour la pesée des intérêts, de système d'évaluation applicable de manière absolue, valable pour tous les cas<sup>64</sup> : les autorités d'aménagement<sup>65</sup> disposent d'un certain **pouvoir d'appréciation**, dont elles peuvent se servir dans la mesure où les conditions locales ont une pertinence dans leur décision. Une liberté d'appréciation en matière de planification existe lorsqu'il y a une possibilité de choix parmi plusieurs variantes légales.

Les **plans sectoriels** jouent un rôle crucial dans les procédures subordonnées d'approbation des plans et d'autorisation de projets concrets. Une pesée soigneuse des intérêts, qui prenne en compte, au niveau adapté, les effets des projets sur le territoire et sur l'environnement ainsi que tous les intérêts publics concernés, s'impose donc, même pour une inscription dans le plan sectoriel.

---

60 Cf. art. 5, al. 2, OAT.

61 Phases de planification selon les normes SIA 102/103 ou étapes de procédure selon l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE ; RS 814.011) notamment.

62 Concernant la technique, l'environnement, les coûts par ex.

63 → chapitre 6

64 Les systèmes d'évaluation NIBA, NISTRA ou encore le système d'évaluation « Câblage – ligne aérienne » servent à classer les projets par ordre de priorité ou à prendre une décision générale concernant les variantes. Outre ces systèmes d'évaluation, il faut cependant aussi prendre en compte le cadre juridique et les particularités du cas en question.

65 L'autorité d'aménagement pour les décisions du plan sectoriel est le Conseil fédéral ; dans les cas prévus à l'art. 21, al. 4, OAT, il s'agit du département compétent ; les décisions d'approbation des plans sont prises par l'autorité directrice, en collaboration avec les autorités spécialisées concernées (art. 62a et suivants de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA ; RS 172.010]).

Si le projet fédéral à incidence spatiale répond à une nécessité<sup>66</sup>, il faut préciser avec les autorités concernées les **dimensions spatiales, le calendrier et les thématiques** à prévoir. Il faut aussi que des **possibilités alternatives** soient examinées dans la perspective du développement territorial visé, concernant le lieu d'implantation, l'ampleur du projet et les mesures de réduction des effets négatifs (obligation d'élaboration de possibilités alternatives)<sup>67</sup>. Ces questions, notamment la question du besoin, sont en partie éclaircies en dehors de la procédure du plan sectoriel, ou déjà à un niveau plus élevé<sup>68</sup>. Dans le cadre de l'examen de possibilités alternatives, il faut prendre en compte la législation pertinente<sup>69</sup> et les plans en vigueur<sup>70</sup>. Ce faisant, les questions environnementales<sup>71</sup> sont aussi examinées. Avant l'évaluation des possibilités alternatives, il est utile que la Confédération et les cantons s'accordent sur les pouvoirs d'appréciation territoriaux<sup>72</sup> concernant les possibilités alternatives. Ensuite, il faut procéder, pour les solutions alternatives qui entrent en ligne de compte, à une détermination et à une évaluation des intérêts. Les intérêts seront déterminés et évalués de manière complète, justifiée et compréhensible, et la démarche sera documentée. Il faut comparer les possibilités alternatives, notamment en ce qui concerne les lieux d'implantation (**variantes**). Lorsque la pesée des intérêts a été effectuée, la décision (portant sur la variante retenue) doit être prise; cette décision doit reposer sur une coordination des activités à incidence spatiale compréhensible. Cette décision doit être prise en gardant à l'esprit que la pesée des intérêts réalisée doit pouvoir résister à l'examen d'un tribunal<sup>73</sup>. La meilleure garantie disponible pour que des plans soient approuvés consiste à ce que la pesée des intérêts soit juridiquement juste et qu'elle soit convaincante. Dans le cadre de la planification sectorielle, la pesée des intérêts doit être réalisée au cas par cas<sup>74</sup>. Elle doit être de **niveau adapté**, autrement dit elle doit prendre en compte tous les aspects qui doivent être réglés dans la perspective du niveau de planification suivant. De plus, ces aspects doivent être pris en considération et appréciés sans représenter une charge disproportionnée pour le niveau actuel. L'ampleur de la pesée des intérêts est donc en adéquation avec les effets du projet sur le territoire et sur l'environnement.

66 Cf. art. 2, al. 1, let. a, OAT.

67 Cf. art. 2, al. 1, let. b, OAT.

68 Par ex. dans le cadre des programmes de développement des routes nationales et de l'infrastructure ferroviaire (PRODES routes nationales et PRODES rail) ou de la planification du réseau et du plan pluriannuel au sens des art. 9c et 9d LApEI.

69 Par ex. les art. 3, 6 et 18, al. 1<sup>er</sup>, de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Dans la mesure où cet élément est pertinent, il faut aussi tenir compte de l'exigence qui en découle relative à l'implantation imposée par la destination du projet (cf. l'emplacement imposé par la destination au sens de l'art. 24, let. a, LAT; art. 5, al. 2, let. a, de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts [LFo; RS 921.0]).

70 Notamment les autres plans sectoriels et plans directeurs cantonaux; cf. art. 2, al. 1, let. e, OAT.

71 Cf. art. 15, al. 3, OAT.

72 Cf. art. 3, al. 1, OAT.

73 Les tribunaux ne constituent pas des sortes d'autorités supérieures de l'aménagement: ils partent en effet du principe que les autorités qui se chargent de l'aménagement connaissent les conditions mieux qu'eux-mêmes ne les connaissent et font donc preuve d'une certaine retenue pour juger de ces dernières. Ils font également preuve de retenue face à des questions de nature technique qu'aucun tribunal spécialisé n'a encore tranchée (cf. Stephan Wullschleger, Die Rolle der Verwaltungsgerichte bei umweltrechtlichen Interessenabwägungen, Droit de l'environnement dans la pratique (DEP) 2018-2, pp. 131–146, 136–140).

74 Dans certains cas, la marge disponible pour procéder à une pesée des intérêts est faible, voire inexistante (c'est le cas notamment si le Parlement donne un mandat pour qu'un goulet d'étranglement soit éliminé sur des routes nationales par la prolongation d'une voie sur une courte distance).

Dans la mesure où les autorités disposent de pouvoirs d'appréciation concernant l'inscription de projets fédéraux concrets dans un plan sectoriel<sup>75,76</sup>, la pesée des intérêts implique une analyse de la situation au niveau adapté, et elle doit être réalisée **en trois étapes**, conformément à l'art. 3, al. 1, OAT :

1. Détermination des intérêts concernés : il faut d'abord que les aspects pertinents et les intérêts publics à incidence spatiale qui y sont liés soient déterminés et présentés. Ces intérêts découlent de la Constitution et des lois<sup>77</sup>.
2. Appréciation des intérêts compte tenu des objectifs et des effets visés : les intérêts mis en évidence doivent ensuite être évalués ; les effets et la compatibilité avec le développement territorial à viser doivent notamment être pris en compte. Dans ce cadre, il faut procéder à une pesée des intérêts, compte tenu des prescriptions légales<sup>78</sup>.
3. Optimisation de la planification : sur la base de cette évaluation, il faut que les intérêts concernés soient finalement pris en compte dans la décision de la manière la plus complète possible<sup>79</sup>.

La loi prévoit une obligation de **motiver** la **pesée des intérêts** pour les différentes possibilités et variantes<sup>80</sup> **et de présenter** l'option finalement retenue. La décision peut ainsi être retracée et examinée. Cette pesée des intérêts, avec ses trois étapes mentionnées ci-dessus, doit être préparée par l'autorité d'aménagement et doit figurer dans le projet, dès le moment de la consultation, de l'information et de la participation publique. Après ces étapes de la procédure, la pesée des intérêts est complétée par les intérêts justifiés invoqués. Le Conseil fédéral<sup>81</sup> décide finalement au cas par cas de quelle manière les intérêts doivent être pondérés et comment il entend ensuite faire usage de sa liberté d'appréciation<sup>82</sup>.

75 Les réflexions qui suivent valent également par analogie pour les indications contraignantes contenues dans les conceptions au sens de l'art. 13 LAT.

76 Les pouvoirs d'appréciation sont parfois relativement limités. C'est le cas par exemple de l'inscription dans le plan sectoriel qui fixe le doublement de la voie d'une ligne ferroviaire sur la base d'une analyse technique et économique, et sur la base d'une décision du Parlement relative à cette infrastructure.

77 Ce sont notamment : les intérêts dictés par la protection du patrimoine, de la nature et de l'environnement, l'intérêt de disposer d'une infrastructure publique qui fonctionne (rail, route, lignes de transport d'énergie, etc.).

78 La Constitution et les lois contiennent des prescriptions qui limitent la pesée des intérêts ou la pondération des intérêts (« pesée préstructurée » ; cf. ATF 146 II 347 consid. 3.5). Il existe notamment : les interdictions de pesée des intérêts (cf. dans le cadre de la protection des sites marécageux, voir art. 78, al. 5, Cst. et art. 23a et suivants LPN), une réduction du champ de la pesée des intérêts lorsque l'implantation imposée par la destination est définie par une législation sectorielle (cf. art. 22, al. 2, LPN, art. 5, al. 2, let. a, LFo) ou la concrétisation de certains aspects de la pesée des intérêts dans la législation sectorielle (cf. art. 6, al. 2, LPN ; art. 18a LPN lié à l'ordonnance correspondante sur les biotopes ; art. 5, al. 3bis, LFo ; art. 12 et 13 de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie [LEne ; RS 730.0] ; cf. Pierre Tschannen, *Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben*, DEP 2018-2, pp. 111–130, p. 124 et suivantes). La jurisprudence du Tribunal fédéral peut également fournir des indications sur la prise en compte des intérêts et sur la pesée des intérêts (concernant la protection particulière des SDA, voir ATF 1C\_556/2016 du 4 octobre 2016, consid. 12.2, et 1C\_94/2012 du 29 mars 2012, consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1851/2012 du 8 juillet 2013, consid. 9.1).

79 L'art. 3, al. 4, let. c, LAT prévoit un principe d'aménagement applicable aux constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Selon ce principe, les effets défavorables que de telles implantations exercent sur le milieu naturel, sur la population ou sur l'économie doivent être évités ou contenus au maximum dans leur ensemble.

80 Cf. art. 3, al. 2, OAT.

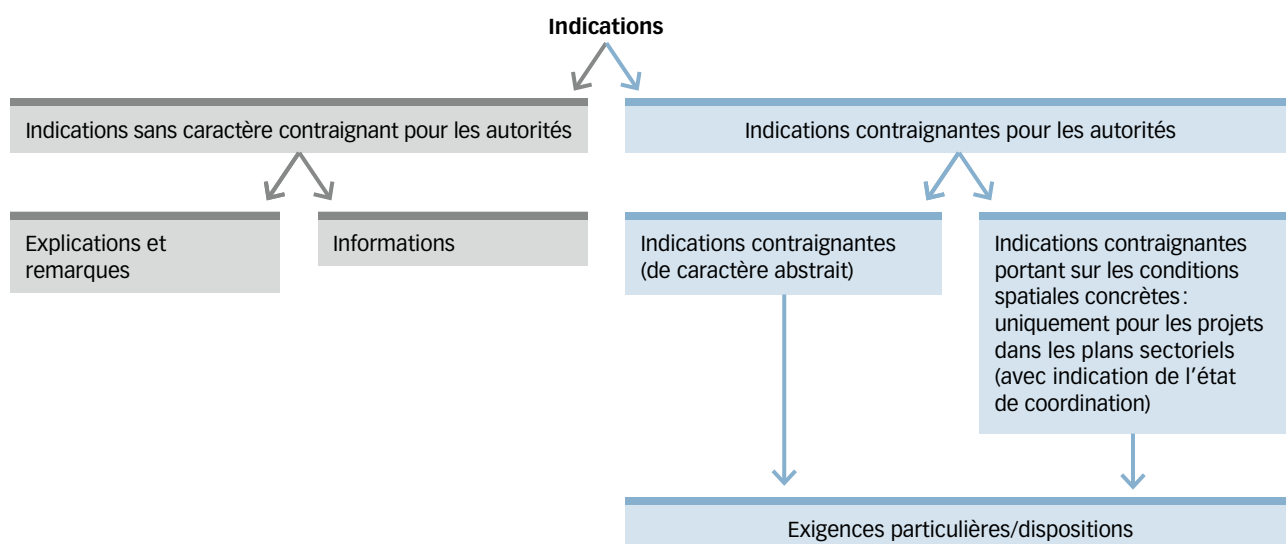
81 À l'exception des cas prévus à l'art. 21, al. 4, OAT, dans lesquels l'adaptation d'un plan sectoriel existant n'entraîne pas de nouveaux conflits et n'a pas d'effets importants sur le territoire et sur l'environnement.

82 Cf. introduction de l'art. 14, al. 2, LAT.

## 5 Force obligatoire des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération

Dès qu'ils sont adoptés, les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération doivent être respectés par les autorités<sup>83</sup>. Les **autorités<sup>84</sup> à tous les niveaux** doivent les prendre en compte dans leurs planifications et leurs décisions<sup>85</sup>. Les dispositions qui lient des **particuliers** interviennent seulement dans le cadre de procédures subordonnées<sup>86</sup>. La protection des droits des particuliers concernés est donc possible seulement dans le cadre des procédures subordonnées. Autrement dit, il n'existe pas de voie de recours contre les conceptions ou les plans sectoriels de la Confédération : la légalité de ces planifications ou des prescriptions correspondantes faites aux autorités peut être examinée seulement dans le cadre de décisions subordonnées.

Les indications contenues dans les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération peuvent être réparties dans **diverses catégories** (→ [illustration 4](#)). Leur portée est différente selon les acteurs<sup>87</sup>.



### III. 4: Indications dans les conceptions et les plans sectoriels

<sup>83</sup> Cf. art. 2 LAT; art. 22, al. 1, OAT.

<sup>84</sup> Dont la Commission fédérale de l'électricité (ElCom); le Conseil fédéral ne peut lui donner aucune directive, pour une conception ou un plan sectoriel, qui contreviendrait à son indépendance (cf. art. 21, al. 2, LApEl).

<sup>85</sup> Cf. art. 2, al. 1, LAT et art. 2, al. 1, let. e, OAT.

<sup>86</sup> À savoir dans des procédures d'approbation des plans, d'établissement de plans d'affectation ou d'autorisation de construire.

<sup>87</sup> Cf. art. 14, al. 3, et 15 OAT. → [glossaire](#) et → [chapitre 5.1](#) à → [chapitre 5.3](#)

---

## 5.1 Force obligatoire pour les autorités

Le caractère contraignant d'une indication qui figure dans une conception ou un plan sectoriel dépend fondamentalement de la compétence de la Confédération dans le domaine sectoriel. Cette compétence est définie dans la conception ou le plan sectoriel en question.<sup>88</sup> À cet égard, il faut faire la distinction entre l'obligation de **prendre en compte** des indications et l'obligation d'**agir selon** ces indications. On distingue d'une part les principes, objectifs sectoriels, mesures et directives à une autorité que contiennent les conceptions et plans sectoriels de la Confédération, et d'autre part les indications concrètes, contenues dans un plan sectoriel, portant sur les conditions territoriales ou l'échelonnement dans le temps. Ces éléments sont employés différemment : les principes et les objectifs sectoriels doivent être pris en compte surtout pour la pesée des intérêts, alors que les indications contraignantes portant sur les conditions territoriales ou temporelles concrètes d'un plan sectoriel, les exigences particulières et les mesures<sup>89</sup> indiquent de quelle manière agir ; le cas échéant, il faut prendre d'autres dispositions.

Les instruments d'aménagement de la Confédération lient notamment les autorités et les unités administratives qui préparent des planifications ayant des incidences sur le territoire et sur l'environnement ou qui prennent des décisions à ce sujet. Toutes les autorités doivent **prendre en compte** les indications contraignantes des conceptions et plans sectoriels dans le cadre de la pesée des intérêts et garantir que leurs activités à incidence spatiale<sup>90</sup> soient compatibles avec les conceptions et les plans sectoriels (obligation de coordination<sup>91</sup>). Les autorités compétentes dans le domaine correspondant du plan sectoriel doivent de plus **agir** conformément aux indications contraignantes ou aux exigences particulières. Dans la mesure où le Conseil fédéral n'a pas exercé lui-même sa liberté d'appréciation dans le cadre des conceptions et des plans sectoriels, cette liberté d'appréciation revient alors aux autorités subordonnées au niveau de la Confédération, des cantons et des communes<sup>92</sup>.

Conformément à l'état de coordination, les autorités à tous les niveaux doivent tenir compte des **indications concrètes dans l'espace et dans le temps** qui figurent dans un plan sectoriel. Elles sont liées à une coordination réglée, dans la mesure où les effets sur le territoire et sur l'environnement qui y sont liés peuvent être évalués au moyen des planifications actuelles<sup>93</sup>. Au niveau cantonal, la prise en compte des indications d'un plan sectoriel intervient en premier lieu au niveau du plan directeur cantonal. Celui-ci doit prendre en compte les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération en tant que bases<sup>94</sup>.

---

<sup>88</sup> Cf. art. 23, al. 1, OAT.

<sup>89</sup> Pour autant qu'ils aient été établis avec une force obligatoire pour les autorités.

<sup>90</sup> Cf. art. 1 OAT.

<sup>91</sup> → [chapitre 3.2](#)

<sup>92</sup> Au niveau de la Confédération, l'art. 62b LOGA s'applique à cet égard. Il faut distinguer les pouvoirs d'appréciation, qui portent sur les questions juridiques, de la liberté d'appréciation.

<sup>93</sup> Cf. art. 22, al. 3, OAT. Plus on progresse dans les états de coordination, plus grande est la précision avec laquelle il est possible d'évaluer les effets d'un projet sur le territoire et sur l'environnement et plus pertinentes sont les indications contraignantes correspondantes.

<sup>94</sup> Cf. art. 6, al. 4, LAT ; voir aussi ci-après.

Les obligations qui découlent des conceptions et des plans sectoriels **pour les différentes autorités** peuvent se décrire comme suit (→ [tableau 1](#)) :

**Force obligatoire pour les autorités fédérales :** les autorités fédérales doivent tenir compte des principes et des objectifs sectoriels qui figurent dans les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération pour leurs activités à incidence spatiale<sup>95</sup>. De plus, l'autorité fédérale compétente dans le domaine sectoriel en question doit agir en fonction de ceux-ci<sup>96</sup>. Il en va de même pour les exigences particulières qui figurent dans les plans sectoriels, notamment lorsque la Confédération est compétente pour le financement et la réalisation du projet correspondant<sup>97</sup>. Une inscription dans le plan sectoriel n'a pas la précision applicable à la planification dans le cadre de l'approbation des plans. L'autorité fédérale compétente dispose ainsi d'une certaine marge d'évaluation et d'appréciation en ce qui concerne la décision relative à l'indication contraignante portant sur les conditions territoriales concrètes du projet.

**Force obligatoire pour les autorités cantonales :** pour l'exercice de leurs activités à incidence spatiale, ces autorités sont tenues de prendre en compte les indications contraignantes des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération. Dans le cas de l'accomplissement de tâches fédérales déléguées au sens de la LPN<sup>98</sup>, elles doivent de plus agir conformément aux indications de la conception ou du plan sectoriel<sup>99</sup>.

Les autorités cantonales prennent les indications contraignantes des conceptions et des plans sectoriels en compte, avant tout en les intégrant dans **l'élaboration des études de bases destinées à l'adaptation des plans directeurs cantonaux**<sup>100</sup>. Les conceptions et des plans sectoriels de la Confédération peuvent aussi contenir des indications contraignantes quant à la date à laquelle le plan directeur cantonal doit être adapté.

Les cantons veillent à ce que :

- les indications contraignantes qui figurent dans le plan directeur cantonal soient compatibles avec les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération ; si tel n'est pas le cas, les autorités cantonales ont un mandat de coordination ;
- les dispositions contenues dans les conceptions ou les plans sectoriels de la Confédération figurent dans le texte du plan directeur et dans la carte du plan directeur, dans la mesure où elles sont nécessaires<sup>101</sup> et utiles<sup>102</sup> ; les indications contraignantes des conceptions ou des plans sectoriels reprises dans le plan directeur cantonal servent à informer<sup>103</sup> ou à renseigner sur les données de base<sup>104</sup> ;

---

95 L'ARE s'appuie sur les conceptions et les plans sectoriels pour l'examen des adaptations des plans directeurs cantonaux.

96 La mise en œuvre consiste notamment à viser à réaliser le projet défini en élaborant un projet d'approbation des plans.

97 Cf. art. 14, al. 3, OAT ; concernant les plans sectoriels, voir l'art. 23, al. 1, OAT. Dans le domaine de l'aviation, les plans sont approuvés par la Confédération. Les projets correspondants sont néanmoins élaborés et réalisés par des tiers.

98 L'art. 2 LPN énumère ce qu'il faut entendre par l'accomplissement d'une tâche fédérale.

99 Les autorités cantonales qui délivrent les autorisations de construire doivent notamment tenir compte de la Conception « Paysage Suisse » lorsqu'elles examinent les conditions liées à des autorisations exceptionnelles au sens de l'art. 24 et suivants LAT.

100 Au sens de l'art. 6, al. 4, LAT.

101 Il est nécessaire que les indications contraignantes d'une conception ou d'un plan sectoriel figurent dans le plan directeur cantonal, notamment lorsqu'une réglementation sur ce sujet s'impose également au niveau cantonal.

102 Autrement dit, le plan directeur cantonal doit toujours rester lisible.

103 Un lieu d'implantation défini dans le plan sectoriel destiné à un projet fédéral avec mention de l'état de coordination par ex.

104 Analogue à la formulation de l'art. 15, al. 2, OAT.



- il soit montré dans quels domaines il existe un besoin particulier de coordination et de quelle manière les tâches qui relèvent de la compétence cantonale doivent être accomplies compte tenu des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération;
- le texte du plan directeur contienne de plus les exigences particulières et les mesures des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, dans la mesure où cela est nécessaire pour l’accomplissement des tâches fédérales que la Confédération a déléguées au canton.

Dans le cadre de la procédure d’approbation des plans directeurs ou de leurs adaptations, l’ARE examine, en collaboration avec les offices spécialisés, si le contenu correspondant du plan directeur cantonal est conforme aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération et établit un rapport d’examen <sup>105</sup>.

**Force obligatoire pour les autorités communales:** en établissant leurs plans directeurs, les cantons doivent prendre en compte à titre d’études de base les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération et les indications qui y figurent<sup>106</sup>. Dans la mesure où elles sont pertinentes<sup>107</sup>, les indications contraignantes contenues dans les instruments d’aménagement de la Confédération doivent donc être intégrées dans les plans directeurs cantonaux, en y figurant à titre d’information ou par un renvoi. Le **plan directeur cantonal** remplit ainsi sa fonction d’information. Il rappelle notamment aux autorités communales les indications qui figurent dans les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération. Les déclarations contraignantes contenues dans les instruments d’aménagement de la Confédération le sont aussi pour les autorités communales lorsque les exigences particulières correspondantes ne sont pas encore indiquées dans les plans directeurs cantonaux ou qu’elles sont mises en œuvre avec des décisions complémentaires, le cas échéant. Dans ces cas, et pour autant que cela s’impose pour des raisons sectorielles ou de planification, les communes doivent se coordonner avec le canton et, le cas échéant, directement avec le service fédéral compétent pour l’aménagement fédéral correspondant.

Les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération doivent notamment être pris en compte dans le **plan d’affectation**. Les cantons y veillent au moment d’approuver le plan d’affectation. De plus, les autorités cantonales et communales compétentes doivent respecter, dans le cadre du plan d’affectation, les indications contenues dans le plan directeur cantonal, qui reposent sur les indications contraignantes contenues dans des conceptions ou des plans sectoriels fédéraux<sup>108</sup>. Le cas échéant, les indications contraignantes relatives au plan d’affectation doivent encore être adaptées après l’approbation des plans par la Confédération: en effet, seule l’approbation des plans dont le degré de précision va jusqu’à la parcelle met clairement en évidence quelles sont les surfaces qui ne seront pas employées pour le projet approuvé et qui seront donc à nouveau accessibles sans réserve pour la planification par le canton et la commune<sup>109</sup>. Le rapport relatif au plan d’affectation au sens de l’art. 47, al. 1, OAT doit présenter de quelle manière les indications contraignantes d’une conception ou d’un plan sectoriel sont prises en compte; on s’assure ainsi que les conceptions et les plans sectoriels sont observés.

<sup>105</sup> Cf. art. 10, al. 1 et 2, OAT.

<sup>106</sup> Cf. art. 6, al. 4, LAT.

<sup>107</sup> Les contenus de plans sectoriels sont parfois établis pour des territoires très petits (indications contraignantes dans des fiches d’objet PSIA par ex.). Leur illustration dans le plan directeur cantonal ne serait pas adaptée au niveau en question.

<sup>108</sup> Cf. art. 9, al. 1, art. 26, al. 2, LAT, art. 47, al. 1, OAT.

<sup>109</sup> Notamment relatif au périmètre de l’installation et à l’affectation du sol qui en découle (cf. Pierre Tschannen, dans: Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen (éds): Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts. Genève / Zurich / Bâle 2019, art. 2 N. 54).

Par ailleurs, les **autorisations de construire** doivent s'appuyer sur les indications contraignantes contenues dans le plan d'affectation et conformes au plan directeur; par ailleurs, les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération sont également indirectement largement respectés dans cette procédure. Si des indications contraignantes portant sur les conditions territoriales ou temporelles concrètes d'un plan sectoriel devaient être concernées par une planification ou une autorisation communale, il est attendu des autorités communales compétentes qu'elles prennent contact suffisamment tôt avec le service fédéral compétent pour les indications contraignantes du plan sectoriel.

Dans le cadre de sa **fonction de surveillance**<sup>110</sup>, la Confédération a la possibilité de signaler à l'attention des autorités cantonales, par voie de circulaire<sup>111</sup> ou sous forme de directives<sup>112</sup> par exemple, l'obligation de prendre en compte les planifications de la Confédération et/ou d'agir en fonction de celles-ci. Face à des cas répréhensibles, elle peut enjoindre l'autorité retardataire à agir de manière licite. De plus, les autorités fédérales habilitées à recourir ont la possibilité, le cas échéant, d'user des voies de droit contre des plans ou des décisions d'autorités cantonales ou communales<sup>113</sup>. Une violation du droit fédéral peut même entraîner une réduction ou une suppression complète des aides financières pour des mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire<sup>114</sup>.

Si des collectivités publiques ne tiennent pas compte des indications contraignantes d'un plan sectoriel dans leurs activités d'aménagement, cela peut avoir **des conséquences en matière de responsabilité**. Si une collectivité autorise, par exemple, une construction qui entre en contradiction avec un projet inscrit en tant que coordination réglée dans un plan sectoriel en vigueur et que cette construction ne peut pas être réalisée (ou doit même être démantelée suite à la réalisation du projet fédéral inscrit dans le plan sectoriel), les personnes concernées peuvent faire valoir des prétentions d'indemnisation à l'encontre de la collectivité sur la base de la protection de la bonne foi<sup>115</sup>. Dans ce cas, les frais de planification engagés inutilement par le maître d'ouvrage pourraient à tout le moins être qualifiés de dommage.

	<b>Effet selon droit d'aménagement du territoire (art. 2 LAT)</b>	<b>Effet selon droit spécial</b>
<b>Autorité fédérale compétente</b>	Obligation d'agir selon les indications contenues dans les conceptions et les plans sectoriels	selon le droit spécial (p.ex. LPN)
<b>Autres services fédéraux, cantons, communes</b>	Prise en considération des indications contenues dans les conceptions et les plans sectoriels, à savoir: <ul style="list-style-type: none"> <li>– coordonner ses tâches avec ces indications</li> <li>– en tenir compte dans la pesée des intérêts</li> <li>– rechercher la collaboration nécessaire</li> <li>– justifier les requêtes d'adaptation des conceptions et des plans sectoriels</li> </ul>	selon le droit spécial

**Tab. 1:** Force obligatoire des conceptions et des plans sectoriels

110 Cf. art. 49, al. 2, art. 182, al. 2, et art. 186, al. 4, Cst.; art. 177, al. 3, en relation avec l'art. 178, al. 1, Cst.

111 Par ex. circulaire de l'ARE du 4 mai 2011 concernant la gestion des SDA dans l'espace réservé aux eaux.

112 Par ex. Directive 1 de l'Office fédéral des transports de juin 2021 concernant les exigences applicables au dossier de demande «Approbation des plans et concession» des installations de transport à câbles.

113 Cf. art. 34, al. 1, LAT et art. 48, al. 4, OAT, art. 18m, al. 3, LCdF, art. 16 LRN.

114 Cf. art. 173, al. 1, let. e, art. 186, al. 4, 182, al. 2, Cst.; conformément à l'art. 30 LAT, lorsqu'en vertu d'autres lois fédérales, la Confédération alloue des subventions en faveur de mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire, elle exige que celles-ci soient conformes aux plans directeurs approuvés par le Conseil fédéral.

115 Cf. art. 5, al. 3, et art. 9 Cst.

---

## 5.2 Force obligatoire pour des organisations de droit privé ou de droit public

Les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération ont aussi force obligatoire **pour les organisations et les personnes de droit privé ou de droit public qui n'appartiennent pas à l'administration, dans la mesure où celles-ci sont chargées d'assumer des tâches publiques**<sup>116</sup>. Une tâche publique est une activité permanente dont l'exécution repose sur un mandat légal consistant à fournir une prestation ou une garantie<sup>117</sup>.

Il découle des conceptions et des plans sectoriels **la même force obligatoire** pour ces organisations et personnes **que pour les autorités**. Ces organisations et personnes sont donc tenues d'orienter leur planification en fonction des conceptions et des plans sectoriels et de fournir aux autorités les prestations de planification nécessaires dans ce domaine. Elles doivent notamment chercher à réaliser les projets inscrits. Pour autant qu'il n'existe pas d'obligation légale, la réalisation de ces projets n'est pas obligatoire<sup>118</sup>. En effet, l'indication contraignante d'un projet n'implique pas que le financement de ce projet soit assuré; la décision de financer et donc de réaliser un projet est prise indépendamment de l'aménagement territorial de ce dernier. Une inscription dans le plan sectoriel n'implique donc pas d'atteinte directe à la liberté économique de l'organisation ou de la personne concernée.

---

116 Cf. art. 22, al. 2, OAT. Ce sont notamment le concessionnaire d'un aéroport, les Chemins de fer fédéraux (CFF), Swissgrid.

117 Notamment la construction et l'exploitation d'un aéroport ou la construction et l'entretien du réseau ferroviaire ou la fourniture de services de transport par rail, cf. ATF 131 II 1 consid. 3.2; Bernhard Rütsche, Was sind öffentliche Aufgaben? in: recht 2013/4, pp. 153–162, p. 157 et suivantes.

118 Une telle obligation légale peut découler d'une loi, d'une ordonnance ou du droit international (exemples: dispositions relatives à la sécurité, au bruit ou à la protection de l'environnement).

---

## 5.3 Conséquences pour des particuliers qui sont propriétaires fonciers

Outre le caractère contraignant fondamentalement direct des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération pour les autorités, les plans sectoriels notamment entraînent également des **conséquences indirectes pour les particuliers qui sont propriétaires fonciers**. En effet, les autorités doivent prendre en compte les dispositions contenues dans les plans sectoriels dans le cadre de procédures qui lient les propriétaires fonciers et qui portent sur l'approbation de plans, sur les indications contraignantes concernant des zones réservées ou sur l'établissement d'un plan d'affectation. Elles doivent aussi prendre en compte ces dispositions dans certaines autorisations de construire<sup>119</sup>. Les initiateurs de projets définis dans le plan sectoriel ont tout intérêt à participer aux procédures de planification ou d'autorisation de construire qui concernent les périmètres de ces projets.

Si un projet qui affecte son bien-fonds doit être autorisé dans une procédure subordonnée d'approbation des plans, un propriétaire foncier particulier est **directement concerné par les indications contraignantes contenues dans un plan sectoriel**. Dans ce cas, les initiateurs du projet ou les requérants prennent contact avec cette personne pour régler l'acquisition de terrain ou la conclusion de contrats de servitude dans le cadre de l'élaboration du projet destiné à la mise à la consultation ou du projet détaillé. Le propriétaire foncier dispose de voies de recours contre l'approbation des plans correspondante et les expropriations susceptibles de l'accompagner.

Certaines lois sectorielles prévoient la possibilité de définir des **zones réservées pour un projet fédéral**<sup>120</sup>. Contrairement aux plans sectoriels, de telles zones sont aussi contraignantes pour des tiers privés. Ces dispositions contraignantes sont fixées dans la décision. Les prescriptions du plan sectoriel correspondant doivent être respectées. Si une zone réservée est décidée, des tiers n'ont pas le droit de procéder, à l'intérieur du périmètre correspondant, à des travaux de transformation qui contreviendraient au but de la zone. Il existe parfois une obligation de consulter les initiateurs du projet lorsque les travaux de transformation doivent être approuvés dans des zones réservées. Les initiateurs du projet peuvent employer des voies de droit contre les décisions correspondantes<sup>121</sup>.

---

119 C'est notamment le cas lorsque les possibilités de forages destinés à des sondes géothermiques sont restreintes pour protéger des couches géologiques (cf. le plan sectoriel « Dépôts en couches géologiques profondes » – rapport sur les résultats, étape 2 du 21 novembre 2018, indication contraignante 2.2) ou encore si l'extension ou la construction de bâtiments d'exploitation agricole hors des zones à bâtir ne sont autorisées qu'assorties de charges spécifiques, pour éviter que des conflits avec des dispositions de l'OPB ou de l'ORNI ne surviennent au moment de la réalisation de projets devant être inscrits dans le plan sectoriel.

120 Voir art. 18n et suivants LCdF, art. 37n et suivants LA et art. 27h de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA; RS 748.131.1), art. 14 et suivants LRN. Cf. aussi la zone réservée au sens de l'art. 27 LAT, que l'autorité compétente peut prévoir pour une durée limitée dans des territoires déterminés, notamment si l'adaptation d'un plan d'affectation s'impose. À l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation.

121 Cf. art. 16, al. 2, LRN.

L'élaboration des **plans d'affectation** doit tenir compte des indications contraignantes des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération<sup>122</sup>; la surveillance en incombe à l'autorité cantonale qui approuve les plans<sup>123</sup>. Les plans d'affectation lient les propriétaires fonciers. Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation doivent être examinés et, si nécessaire, adaptés<sup>124</sup>. L'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel intervenue depuis peut aussi représenter un changement important. En conséquence, des modifications substantielles doivent être reportées dans le plan d'affectation. Pour ce faire, la collectivité publique concernée examinera si l'intérêt public que représente le changement de plans est supérieur à l'intérêt public ou privé que représente le maintien des plans. Cet examen est facilité lorsque les tout récents instruments d'aménagement de la Confédération indiquent pour quelle raison une adaptation du plan d'affectation s'impose du point de vue de la Confédération. Il peut être fait appel au service fédéral compétent dans le domaine sectoriel pour l'affaire en question. L'approbation des plans signifie que le périmètre nécessaire au projet est finalement défini avec précision, à la parcelle près, de sorte que le plan d'affectation correspondant doit être repris systématiquement<sup>125</sup>.

---

122 Cf. art. 47, al. 1, OAT.

123 Cf. art. 26 LAT. → [chapitre 5.1](#)

124 Cf. art. 21, al. 2, LAT. Une adaptation des plans d'affectation est également nécessaire dans le cadre de la révision de la loi du 15 juin 2012 sur l'aménagement du territoire (LAT 1), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014.

125 → [chapitre 5.1](#)

PARTIE II

---

## Étapes de la procédure



Les chapitres suivants traitent des étapes de la procédure d'adaptation des conceptions et plans sectoriels de la Confédération (→ [chap. 6](#)), à savoir la collaboration selon l'art. 18 OAT (→ [chap. 7](#)), la consultation, l'information et la participation de la population selon l'art. 19 OAT (→ [chap. 8](#)), la procédure de conciliation selon l'art. 20 OAT (→ [chap. 9](#)) ainsi que l'adoption selon les art. 20 et 21 OAT (→ [chap. 10](#)) suivie de la publication de l'adaptation (→ [chap. 10.3](#)). Le tableau 2 donne un aperçu de ces étapes de procédure et des acteurs impliqués dans les dossiers relevant de plans sectoriels.

Étape de la procédure	Service fédéral responsable	Office fédéral du développement territorial	Autres services fédéraux	Canton(s)	Porteur de projet**	Communes et services régionaux	Organisations, particuliers et public
<b>Travaux préparatoires pour l'adaptation</b> (art. 14 et 17 OAT) → chapitre 6	↓	↓	↓*	↓*	↓		
<b>Collaboration</b> (art. 18 OAT) → chapitre 7	↓	↓	↓	↓	↓	↓*	↓*
<b>Consultation, information et participation</b> (art. 19 OAT) → chapitre 8	↓	↓	↓*	↓	↓	↓	↓
<b>Conciliation</b> (art. 20 OAT) → chapitre 9	↓	↓	↓*	↓	↓*		
<b>Adoption et publication</b> (art. 21 OAT et art. 13 LPubl) → chapitre 10	↓	↓	↓				
<b>Mise en œuvre</b> (art. 22 et 23 OAT) → chapitre 5.1	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
L'acteur ...	↓ ... est responsable de cette étape de la procédure.	↓ ... assume un rôle important à cette étape de la procédure..	↓ ... est intégré à cette étape de la procédure.				
					* ... est intégré de manière différente à chaque étape de la procédure selon le domaine et le cas.		
					** Selon le domaine, le service responsable est également le porteur de projet.		

**Tab. 2:** Vue d'ensemble des étapes de la procédure

## 6 Adaptation de conceptions ou de plans sectoriels de la Confédération

L'aménagement du territoire évolue au fil du temps. Les instruments d'aménagement de la Confédération doivent donc également être adaptés si les conditions changent, pour être en adéquation avec de nouvelles tâches ou de meilleures solutions d'ensemble<sup>126</sup>, afin de contenir des prescriptions d'actualité pour les différents acteurs<sup>127</sup>. Il existe dans ces circonstances une **obligation d'adaptation**<sup>128</sup>, ce qui correspond aussi à la manière dont la Confédération comprend la planification évolutive. Les adaptations sont soumises à des procédures formelles<sup>129</sup>. Les procédures peuvent être allégées dans le cas d'une mise à jour et si des adaptations n'entraînent pas d'effets importants sur le territoire et sur l'environnement et n'occasionnent pas non plus de nouveaux conflits d'intérêts. Si une conception ou un plan sectoriel doit être adapté, le service fédéral compétent collabore étroitement avec l'ARE<sup>130</sup>. Après avoir consulté les cantons concernés et l'ARE, le service peut aussi décider si la procédure peut être allégée.

Le **déroulement** d'une procédure d'élaboration ou d'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel est déterminé par la complexité de la planification ou de la matière, par les conditions-cadres techniques et financières, par le caractère conflictuel du document et par la volonté de parvenir à un compromis des responsables de la planification impliqués. Dans certains domaines, le droit spécial prescrit des délais pour les procédures<sup>131</sup> ou une durée générale pour l'élaboration d'un plan sectoriel<sup>132</sup>.

---

126 Cf. art. 17, al. 4, OAT.

127 Notamment pour les exploitants d'infrastructures, les autorités subordonnées au niveau de la Confédération, du canton et de la population.

128 Jeannerat Eloi / Bühlmann Lukas, dans : Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen (éds) : Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts. Genève / Zurich / Bâle 2019, art. 13 N. 87.

129 Cf. art. 18 à 21 OAT.

130 Cf. art. 17, al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, OAT.

131 Cf. art. 1e, al. 3 et 4, art. 1f, al. 2 et 4, art. 1g, al. 2 et 5, OPIE.

132 Par ex. art. 15f, al. 3, LIE.



	Révision totale, nouvelle partie, adaptation (cf. art. 21, al. 1, OAT) → chapitre 6.1	Adaptation qui n'entraîne pas de nouveaux conflits d'intérêts et qui est sans incidences importantes sur le territoire et sur l'environnement (cf. art. 21, al. 4, OAT) → chapitre 6.2	Mise à jour → chapitre 6.3
<b>En étroite collaboration avec l'ARE (art. 17 OAT)</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>
<b>Coordination avec la Confédération, le canton et la ou les communes et organisations concernées (art. 18 OAT)</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>	Uniquement information du canton concerné
<b>Consultation de la Conférence sur l'organisation du territoire de la Confédération (COT)</b>	<b>Oui</b>	Renonciation possible le cas échéant	<b>Cette étape de la procédure tombe</b>
<b>Consultation du canton (art. 19 OAT)</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>
<b>Consultation des services régionaux et des communes (art. 19 OAT)</b>	<b>Oui</b>	Renonciation possible au cas par cas, après consultation du canton concerné	Renonciation
<b>Information et participation de la population (art. 19 OAT)</b>	<b>Oui</b>	Renonciation possible au cas par cas, après consultation du canton concerné	<b>Cette étape de la procédure tombe</b>
<b>Consultation des offices (services fédéraux)</b>	<b>Oui</b>	Renonciation possible au cas par cas	Renonciation possible au cas par cas (si les offices sont consultés, le cas échéant en même temps que la consultation)
<b>Possibilité de prise de position pour le canton au sens de (l'art. 20, al. 1, OAT)</b>	<b>Oui</b>	Renonciation possible au cas par cas, en l'absence de demandes dans le cadre de la consultation et en l'absence de changements ultérieurs	<b>Cette étape de la procédure tombe</b>
<b>Compétence pour l'adoption (art. 21 OAT)</b>	Conseil fédéral	Département	Service fédéral ou département concerné

Remarque: s'il est possible de renoncer à une étape de la procédure, l'autorité responsable doit décider au préalable si elle souhaite effectivement y renoncer.

**Tab. 3:** Aperçu des types  
d'adaptation des instruments de  
planification de la Confédération

---

## 6.1 Adaptation nécessaire et initiation de l'adaptation

Les **situations à l'origine** des adaptations sont fort diverses :

- après dix à quinze années, un remaniement intégral de la conception<sup>133</sup> ou du plan sectoriel s'impose ;
- si le contexte a évolué particulièrement rapidement, une adaptation peut être réalisée plus tôt ; un nouveau document stratégique, une nouvelle situation juridique ou encore un changement de pratique ou des évolutions technologiques peuvent nécessiter le remaniement d'une conception ou d'un plan sectoriel<sup>134</sup> ;
- les plans sectoriels sont complétés par de nouveaux objets, ou alors certaines fiches d'objet sont adaptées pour intégrer des évolutions<sup>135</sup> ; l'adaptation peut porter sur plusieurs fiches d'objet simultanément<sup>136</sup> ou sur une seule fiche d'objet<sup>137</sup> ;
- les plans sectoriels peuvent aussi être adaptés selon des cycles réguliers<sup>138</sup>.

L'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel peut **être initiée par** les services fédéraux, les cantons et les communes concernés ainsi que les organisations ou personnes de droit privé ou de droit public chargées de l'exécution des tâches publiques mais qui n'appartiennent pas à l'administration. Ce faisant, il existe une certaine tension entre l'adaptation à l'actualité et le droit à une certaine stabilité des plans. Aussi faut-il déterminer la démarche adaptée au cas par cas. Il est recommandé, au titre de la planification évolutive, que les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération soient régulièrement examinés. Cette démarche vise aussi à promouvoir une bonne collaboration avec les cantons concernés.

---

133 Voir la Conception «Paysage Suisse» par exemple.

134 Le Concept de stationnement de l'armée et le message du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée (FF 2014 6693) en tant que base pour l'adaptation partie Programme du Plan sectoriel militaire 2017 par exemple.

135 Dans certaines circonstances, cela peut notamment être le cas sur la base de nouvelles connaissances fondées sur le plan directeur cantonal.

136 C'est le cas notamment pour les séries du PSIA.

137 Voir notamment dans le plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE).

138 Tous les deux ans par ex. pour le Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail (SIS), qui est adapté compte tenu du message du 31 octobre 2018 relatif à l'étape d'aménagement 2035 du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire, PRODES rail et de la décision de financement correspondante prise par le Parlement. Dans le domaine du rail, la planification est d'ailleurs envisagée à un horizon de trente ans. Dans ce domaine, les mesures du PRODES rail sont inscrites dans le SIS en tant qu'« information préalable » ; les études préliminaires correspondant y figurent en tant que « coordination en cours » et les avant-projets, finalement, en tant que « coordination réglée ».

---

## 6.2 Adaptation qui n'entraîne pas d'effets importants sur le territoire et sur l'environnement et n'occasionne pas de nouveaux conflits d'intérêts

Lorsqu'une adaptation n'entraîne pas d'effets importants sur le territoire et sur l'environnement, le service fédéral en charge du dossier peut **simplifier la procédure** après consultation de l'ARE: il est, selon les cas, possible de renoncer à consulter la Conférence pour l'organisation du territoire (COT)<sup>139</sup>. Le cas échéant, une consultation des services régionaux et des communes et une participation de la population<sup>140</sup> ne sont pas obligatoires. Deux remarques à cet égard: d'abord, les intérêts en jeu ne peuvent généralement être déterminés de façon complète qu'après une participation de la population; ensuite, un projet est en règle générale mieux accepté si la population a participé à son élaboration. La démarche à adopter doit au préalable être définie avec le canton concerné.

Un **changement dans l'état de coordination**, un passage de l'état de coordination «information préalable» à celui de «coordination en cours» par exemple, peut représenter une telle adaptation le cas échéant. Il en va de même si un projet est retiré du plan sectoriel.

Le **département compétent peut décider d'une adaptation** qui n'entraîne pas d'effets importants sur le territoire et sur l'environnement et n'occasionne pas de nouveaux conflits d'intérêts<sup>141</sup>. Le cas échéant, le Conseil fédéral adopte un paquet d'adaptations, dont celles mentionnées précédemment. De même, dans un plan sectoriel, le Conseil fédéral peut, dans certaines circonstances, donner au service fédéral concerné la possibilité de procéder de manière autonome à des adaptations sans nouvelles conséquences importantes<sup>142</sup>.

---

139 Toutes les unités administratives chargées de tâches à incidence territoriale sont représentées au sein de la COT (art. 4, al. 2, de l'ordonnance du 7 septembre 2016 sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine (OCoo; RS 709.17).

140 Il peut arriver que la population ait déjà participé dans le cadre d'un projet concret et que l'adaptation ne s'accompagne d'aucun nouvel élément notable ni conflit important.

141 Cf. art. 21, al. 4, OAT.

142 Ainsi, conformément aux dispositions du projet de PSE révisé en 2022, l'Office fédéral de l'énergie OFEN est autorisé à inscrire de manière autonome un projet de construction de ligne dans une liste du plan sectoriel en tant qu'«information préalable» sur la base de la planification pluriannuelle de la Société nationale pour l'exploitation du réseau de transport contrôlée par la Commission fédérale de l'électricité (ElCom), ou à supprimer du plan sectoriel des projets inscrits précédemment.

---

## 6.3 Mise à jour

La mise à jour<sup>143</sup> d'une conception ou du plan sectoriel **n'entraîne pas de changement matériel**. La mise à jour représente un ajout d'ordre technique, il ne s'agit pas d'une nouvelle décision<sup>144</sup>. Son exécution répond aux exigences particulières contenues dans la conception ou le plan sectoriel. D'entente avec l'ARE et après en avoir informé les cantons concernés, le service fédéral compétent met à jour la conception ou le plan sectoriel sur la base des exigences particulières contenues dans ce document. Les cantons concernés sont consultés. Ils décident eux-mêmes dans quelle mesure ils souhaitent faire intervenir les services régionaux et les communes concernés. Il est renoncé à une participation de la population et à une adoption par le Conseil fédéral ou par le département compétent. Le public est informé de la mise à jour des fiches d'objet et, le cas échéant, d'une mise à jour des bases, par la mise à jour des géodonnées. Après la consultation des cantons, les offices fédéraux concernés sont consultés. Des mises à jour intervenant dans une partie conceptuelle pourront être publiées dans le cadre de la prochaine adaptation du plan sectoriel.

Le changement des états de coordination peut représenter une mise à jour lorsque le plan sectoriel **contient des indications nécessaires** pour prendre une décision à ce sujet<sup>145</sup>. Si le changement de l'état de coordination n'entraîne pas de nouveaux effets importants sur le territoire et sur l'environnement et n'occasionne pas de nouveaux conflits d'intérêts, il est possible, dans certains cas, d'intégrer dans le plan sectoriel une description de la manière de poursuivre le changement de l'état de coordination.

---

143 Par analogie avec l'art. 11, al. 3, OAT; cf. aussi Jeannerat/Bühlmann, (op. cit.), art. 13 N. 100.

144 C'est notamment le cas lorsqu'un projet mis en œuvre passe de l'état de « coordination réglée » à celui de « donnée de base » ou encore si un projet n'est plus soumis à l'obligation d'inscription dans le plan sectoriel. La suppression d'une fiche d'objet lorsque celle-ci n'est plus utilisée ou lorsque le projet correspondant a été réalisé peut également constituer une mise à jour.

145 S'il existe par ex. encore d'autres lieux d'implantation dont l'état de coordination est la « coordination en cours », les exigences doivent préciser quelles conditions doivent être réalisées pour qu'un lieu d'implantation ou un autre puisse être établi au moyen d'une mise à jour.

---

## 6.4 Adaptation d'une inscription dans le plan sectoriel dans le cadre de l'approbation de plans

Durant la procédure d'approbation des plans, il peut arriver qu'une autre variante s'avère plus adaptée que celle établie dans le plan sectoriel. Si la variante considérée comme la plus adaptée dans le cadre de la procédure d'approbation des plans correspond fondamentalement aux indications contraignantes du plan sectoriel, et s'il ne résulte pas de ce fait de nouveaux effets importants sur le territoire et sur l'environnement, il est possible de renoncer à une procédure de plan sectoriel. Les faibles écarts des périmètres définis qui s'observent par rapport à l'inscription dans le plan sectoriel, qui relèvent de la marge d'appréciation du service fédéral compétent, doivent être justifiés lors de la décision d'approbation des plans. Si la variante retenue entraîne en revanche des effets importants sur le territoire et sur l'environnement, ou de nouveaux conflits d'intérêts, une procédure de plan sectoriel doit être menée et l'adaptation correspondante du plan sectoriel doit être adoptée par le Conseil fédéral<sup>146</sup>. Dans ce cas, la procédure de plan sectoriel peut se dérouler parallèlement à la procédure d'approbation des plans; l'approbation du projet concerné a alors lieu seulement après l'adoption du plan sectoriel<sup>147</sup>. L'optimisation d'un projet dont les effets sur l'environnement sont réversibles, ou qui est motivé par d'importantes raisons de sécurité<sup>148</sup>, est possible sans adaptation du plan sectoriel.

---

146 Autrement dit, si de nouvelles variantes, meilleures que celles prévues dans le plan sectoriel, sont possibles, il n'est pas possible d'approuver les plans selon la variante d'origine.

147 Cf. art. 22, al. 2, OAT; Jeannerat/Bühlmann (op. cit.), art. 13 N. 91.

148 ATF 137 II 58 consid. 3.3.3; Jeannerat/Bühlmann (op. cit.), art. 13 N. 66.

## 7 Collaboration au sens de l'article 18 OAT

La collaboration permet que les instruments d'aménagement de la Confédération, des cantons et des communes soient conçus sans être en contradiction les uns avec les autres<sup>149</sup>. Afin d'identifier à temps les conflits qui pourraient naître au cours du processus de planification et de les régler alors d'un commun accord, le service fédéral compétent pour l'élaboration ou l'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel s'attache à **obtenir aussi tôt que possible la collaboration des autorités de la Confédération, des cantons, voire des autorités des régions limitrophes des pays voisins** si le projet a un impact au-delà de la frontière<sup>150</sup>. De plus, les organisations et les personnes de droit public et de droit privé concernées qui n'appartiennent pas à l'administration et qui assument des tâches publiques doivent être intégrées aux travaux d'aménagement<sup>151</sup>. En règle générale, la commune ou les services régionaux et communaux intéressés ne participent que dans le cadre de la consultation et de la participation de la population selon l'article 19 OAT. Dans certains cas, il peut toutefois s'avérer utile d'associer exceptionnellement à un stade antérieur les communes concernées au processus de planification sectorielle<sup>152</sup>. Finalement, au cas par cas, d'autres acteurs concernés peuvent également être invités à collaborer<sup>153</sup>.

---

### 7.1 Principes de la collaboration

Il faut accorder aux autorités **suffisamment de temps** pour qu'elles puissent s'exprimer sur l'affaire en question. L'étape suivante de la procédure, à savoir la consultation, l'information et la participation de la population selon l'article 19 OAT, ne doit pas être lancée trop tôt, mais seulement lorsque la meilleure solution possible a été trouvée après concertation avec les autorités concernées ou lorsque les questions décisives ont été réglées entre la Confédération et le canton concerné.

---

149 Cf. Barbara Jud, Der Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument, VLP-ASPAN, Raum & Umwelt, März 2/2014.

150 Cf. art. 7, al. 1, LAT; art. 18, al. 1, let. a, OAT.

151 142 Cf. art. 18, al. 1, let. b, OAT.

152 → [chapitre 7.4](#)

153 Par ex. dans le cadre de la procédure du plan sectoriel des lignes à haute tension, un groupe d'accompagnement est créé. Il est constitué, outre les offices spécialisés, de représentants des cantons concernés, des organisations nationales de protection de l'environnement et de Swissgrid en tant que requérant (cf. art. 1e, al. 4, OPIE).

Pour permettre une bonne collaboration, il faut qu'un échange direct sur des questions techniques soit possible. Il est aussi recommandé de définir au préalable les processus ou les étapes nécessaires en fonction des cas. Pour ce faire, il faut connaître les services à intégrer dans le processus, dans le canton et le cas échéant dans la commune. Ces interlocuteurs sont différents selon les cas, aussi faut-il en convenir au préalable avec les autorités spécialisées cantonales<sup>154</sup>. Il est aussi utile, simultanément, de convenir du déroulement de la collaboration avec les services cantonaux<sup>155</sup>. Au niveau de la Confédération, les unités administratives intégrées au processus sont celles compétentes dans les domaines sectoriels concernés<sup>156</sup>. Pour une bonne collaboration, il est aussi important que le service fédéral qui mène le projet intègre d'emblée le plan directeur cantonal<sup>157</sup>.

Dans une perspective de développement durable, les services fédéraux chargés de l'aménagement cherchent à obtenir, dans le cadre de la collaboration – et pour autant que cela soit possible et pertinent – une planification qui intègre des réflexions à long terme couvrant les divers domaines sectoriels et offrant des potentiels de synergie. Les autorités cantonales peuvent aussi fournir des indications en ce sens. Une planification **à long terme qui intègre les divers domaines sectoriels** doit notamment intervenir :

- en cas de coordination intégrant tous les modes de transport dans le cadre du plan sectoriel des transports ou dans le cadre des travaux préparatoires des programmes de financement correspondants<sup>158</sup> ;
- si des projets d'infrastructure prévus exercent des effets importants et durables sur l'urbanisation ;
- en cas de potentiels de regroupement de certains tronçons du réseau des routes nationales et du réseau ferroviaire avec les lignes de transport d'électricité ;
- lorsqu'il faut faire concorder plusieurs planifications sectorielles dans l'aménagement d'un territoire.

Des planifications à long terme et couvrant les divers domaines sectoriels permettent de **coordonner de manière plus globale** des tâches stratégiques pour lesquelles il existe un certain pouvoir d'appréciation. De plus, des bases plus solides peuvent ainsi être posées pour une solution spatiale concrète destinée aux projets fédéraux qui s'inscrivent dans le territoire avec pertinence. Les questions techniques sont plus complexes dans ce type de planification. La communication, qui doit être assurée, est donc d'autant plus exigeante, ce qui demande que la collaboration soit pragmatique et axée sur le but visé.

---

154 Le service d'aménagement du territoire du canton en question doit normalement être impliqué.

155 Voir notamment l'art. 1d, al. 1, OPIE, qui prévoit que le requérant conclue avec les cantons concernés un accord de coordination avant qu'une procédure de plan sectoriel soit menée pour un projet qui doit être inscrit dans un plan sectoriel. Cet accord règle notamment les points suivants : les objectifs du projet, les compétences pour l'organisation des différentes étapes de la procédure, la participation et l'information des communes, le calendrier des étapes prévues et la procédure d'adaptation de la planification cantonale.

156 Cf. art. 4, al. 1 et 2, OCoo.

157 Cf. art. 17, al. 1, 2<sup>ème</sup> phrase, OAT.

158 Voir PRODES rail et PRODES routes nationales.

Avant que les cantons, les services régionaux et les communes ne soient consultés et avant toute information et participation de la population, le projet de conception ou de plan sectoriel en question est **consolidé du point de vue technique par la Confédération, en interne**, pour éviter qu'il ne subsiste des différences inutiles à l'intérieur de la Confédération, mais dans la mesure du possible aussi entre la Confédération et les cantons concernés. En règle générale, les services de la **COT** sont consultés. Cette consultation dure en général deux semaines. Selon la matière<sup>159</sup> et la portée<sup>160</sup>, le document sera aussi soumis à d'autres services. Les positions données lors de cette consultation sont ensuite intégrées dans le document, et les services fédéraux qui ont fait part de leur avis sont informés du traitement de leur prise de position.

Afin d'éviter, lors de la consultation des cantons, des contradictions entre la prise de position officielle d'un canton et les déclarations des services cantonaux dans le cadre du processus actuel, il peut s'avérer utile que les services cantonaux compétents demandent l'avis de l'autorité compétente dans le domaine spécialisé (département, gouvernement) sur le projet en question avant même la consultation. Dans ces cas, il faut prévoir suffisamment de temps dans le processus de collaboration pour que cet avis puisse être obtenu.

---

## 7.2 Démarches propres à certains secteurs

Les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération couvrent une large palette des activités à incidence spatiale de la Confédération. Des **particularités propres à certains secteurs déterminent** alors les planifications en question. Elles peuvent notamment avoir un impact sur le mode de collaboration au sens de l'article 18 OAT. Le service fédéral compétent doit dans tous les cas faire en sorte qu'en plus de l'ARE, les services d'aménagement du territoire des cantons concernés ou d'autres services concernés soient associés à cette collaboration. Il faut, pour ce faire, prévoir le temps et les ressources spécialisées nécessaires.

---

159 Si les aspects juridiques sont importants dans l'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel, il est recommandé de présenter le projet à l'Office fédéral de la justice OFJ.

160 Pour de nouvelles conceptions ou de nouveaux plans sectoriels, ou encore si ces documents sont remaniés intégralement, il faudrait donc que tous les offices fédéraux disposent de la possibilité de donner leur avis dès la première consultation.



Voici les **aspects** importants qui concernent les particularités propres au secteur :

- Les **bases techniques** développées avant la planification et la coordination proprement dite des tâches à incidence spatiale influent sur le pouvoir d'appréciation des autorités fédérales au moment de la planification sectorielle, de l'élaboration ou de l'adaptation des conceptions. Ces bases peuvent être élaborées à l'extérieur de l'administration fédérale, avant qu'un service fédéral ne se les procure<sup>161</sup>. Mais elles peuvent aussi être élaborées par le biais d'une collaboration entre les services compétents de la Confédération et des cantons<sup>162</sup>. Parfois, ces bases sont également confirmées et adoptées dans le cadre des délibérations parlementaires<sup>163</sup>. Le recours à différents acteurs pour leur élaboration varie donc d'un domaine sectoriel à un autre.
- Le **but principal des indications contraignantes portant sur les conditions** territoriales peut également influencer le pouvoir d'appréciation des autorités : la marge de manœuvre disponible pour des possibilités alternatives est plus limitée en ce qui concerne l'agrandissement de réseaux d'infrastructure qu'en ce qui concerne de nouvelles infrastructures à construire qui occupent moins d'espace<sup>164</sup>. Le principal objectif d'indications contraignantes portant sur les conditions territoriales dans un domaine sectoriel consiste :
  - dans la délimitation d'un périmètre à l'intérieur duquel certaines infrastructures doivent être construites<sup>165</sup> ;
  - dans le fait d'assurer la disponibilité de l'espace nécessaire pour une affectation déterminée ou pour les effets de son exploitation<sup>166</sup>, ce qui exclut certaines autres affectations dans ce périmètre ou dans ce territoire ;
  - dans la présentation, aux cantons, par des signalements ou des prescriptions, de la manière dont les cantons doivent prendre en compte les intérêts fédéraux dans leur aménagement du territoire<sup>167</sup>.

L'indication contraignante portant sur les conditions territoriales en question détermine qui sont les personnes concernées et à quel degré celles-ci sont concernées. Cette information a des effets sur l'information et la participation publique.

---

161 Les planifications pluriannuelles de Swissgrid, approuvées par l'ElCom, servent notamment de base au PSE pour la coordination territoriale dans le cadre de la planification sectorielle (art. 9d, al. 1, LApEl). Le remaniement du plan sectoriel SDA s'appuyait sur les recommandations d'un groupe d'experts dans lequel les cantons, les communes, les services fédéraux concernés, les organisations intéressées et des chercheurs étaient représentés. Les projets d'agglomération contiennent des indications sur le développement des transports et de l'urbanisation des agglomérations. Ils servent de base aux planifications sectorielles de la Confédération dans le domaine des transports (cf. art. 22 OPTA).

162 Le Plan sectoriel Asile repose ainsi sur les programmes d'implantation de chacune des régions définies dans le domaine de l'asile. Ces programmes ont été développés conjointement par la Confédération et les cantons concernés.

163 Les décisions des Chambres fédérales relatives au développement de l'armée, comprenant le concept de stationnement, ont représenté une base déterminante pour le Plan sectoriel militaire – partie Programme révisé en 2017.

164 Tel est le cas pour les centres fédéraux pour requérants d'asile par exemple.

165 C'est le cas notamment de projets d'extension de réseau dans le PSE ou le SIS ou de certains projets dans le plan sectoriel Asile et dans le plan sectoriel « Dépôts en couches géologiques profondes ».

166 Notamment la définition d'une aire de limitation d'obstacles ou de courbes d'exposition au bruit dans le PSIA ou dans le Plan sectoriel militaire.

167 Le plan sectoriel SDA prescrit ainsi des taux minimaux de SDA pour chaque canton. La Conception énergie éolienne indique des zones exclues ou réservées pour lesquelles une première pesée des intérêts fédéraux concernés a été effectuée.

- Les compétences de la Confédération dans le domaine sectoriel influent sur le **rôle de l'administration fédérale**. Hormis le fait qu'il conduit la procédure lors de l'élaboration de l'instrument d'aménagement de la Confédération, le service fédéral compétent ne dispose ensuite, dans les procédures subordonnées, que d'une compétence limitée<sup>168</sup>, il peut être l'autorité directrice pour l'approbation des plans selon le droit fédéral<sup>169</sup> ou il peut planifier et réaliser lui-même les infrastructures<sup>170</sup>. Ces différents rôles influent ensuite sur le type de collaboration au sens de l'article 18 OAT. Le fait que le Parlement ait décidé ou non de financer des projets fédéraux influe également sur les procédures de plan sectoriel<sup>171</sup>. La collaboration peut être influencée par les interactions qui existent entre des planifications d'un niveau supérieur<sup>172</sup>, l'effet de pilotage des décisions parlementaires relatives au financement et la coordination territoriale de projets.

Adopter une approche particulière dans certains secteurs pour définir les processus d'élaboration ou d'adaptation des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération est donc une démarche **pertinente, qui tient compte de l'objectif poursuivi**. Cette démarche s'est partiellement traduite dans le droit spécial correspondant<sup>173</sup>. Les exigences du droit de l'aménagement du territoire doivent néanmoins être respectées. Si le service fédéral responsable, l'ARE et les cantons concernés **échangent suffisamment tôt**, il leur est plus facile de développer une compréhension commune de la procédure dans le cas en question et de définir une démarche concrète.

---

168 C'est le cas de l'ARE notamment : l'office assume la responsabilité en cas d'adaptations de la Conception énergie éolienne, il examine les inscriptions apportées par les cantons au plan directeur sur l'énergie éolienne et, en tant qu'autorité spécialisée, il donne sa position sur des questions juridiques relatives à l'aménagement du territoire dans le cadre d'approbations de plans concernant certaines installations électriques.

169 C'est le cas de l'Office fédéral de l'aviation civile OFAC par ex. : il assume la responsabilité dans la procédure relative au PSIA tout en approuvant des projets dans le domaine de l'infrastructure aéronautique.

170 C'est notamment le cas de l'OFROU, qui élabore le Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure route (SIN), planifie les routes nationales et les réalise ensuite également.

171 C'est le cas notamment dans les domaines des routes nationales, du rail et de l'armée.

172 PRODES rail et PRODES routes nationales par ex.

173 Cf. art. 1a à 1g OPIE.

---

## 7.3 Coordination entre planifications sectorielle et directrice

**Les buts de la coordination des plans entre la Confédération et les cantons** sont d'une part d'éviter au maximum les contradictions dans les plans sectoriels et dans les plans directeurs et, d'autre part, de faire en sorte, autant que possible, que les tâches d'aménagement soient remplies de manière appropriée et conformément au niveau de planification concerné. La coordination des plans présuppose que les contenus des plans soient conçus en respectant la répartition des compétences. Elle doit être effectuée suffisamment tôt.

Les interactions entre les deux niveaux d'aménagement prennent différentes formes. Perçues globalement, elles constituent une partie de la coordination territoriale qui s'inscrit dans le contexte de l'application du « **principe du contre-courant** » **tel qu'appliqué à l'aménagement du territoire**. → [L'illustration 5](#) à la fin du présent chapitre fournit une représentation graphique de la coordination des planifications sectorielle et directrice.

Dans la pratique, la coordination entre plans sectoriels et plans directeurs s'appuie en particulier sur les **principes** suivants :

### a. Règle et exceptions

Si un projet de construction est un projet fédéral qui aura probablement des effets importants sur le territoire et l'environnement, une indication contraignante dans un plan sectoriel de la Confédération s'impose. Un projet cantonal qui a des incidences importantes sur le territoire et sur l'environnement doit par contre, en règle générale, être fixé dans le plan directeur cantonal<sup>174</sup>. Des exceptions à cette règle sont possibles (→ [principe f](#)).

Dans la mesure où les planifications des deux niveaux portent sur le même objet, l'indication correspondante, non déterminante dans la planification cantonale, ne doit pas avoir de valeur contraignante, mais seulement une valeur indicative. Si des planifications concernant un projet de construction sont étroitement liées et qu'elles comportent des éléments importants pour partie de compétence fédérale et pour partie de compétence cantonale, on peut envisager que certaines indications contraignantes soient contenues, à titre exceptionnel, aussi bien dans le plan sectoriel que dans le plan directeur cantonal<sup>175</sup>.

Une adaptation du plan directeur cantonal ou une coordination entre procédures des plans sectoriel et directeur ne sont pas nécessaires en cas de simple reprise de nouvelles indications contraignantes d'une conception ou d'un plan sectoriel de la Confédération dans le plan directeur cantonal. La Confédération prend connaissance d'une telle modification en tant que mise à jour<sup>176</sup>.

---

174 Cf. art. 8, al. 2, LAT.

175 Par ex., le parc d'innovation de Zurich est défini dans le Plan sectoriel militaire, le PSIA et le plan directeur du canton de Zurich.

176 Cf. art. 23, al. 2, OAT.

## b. Coordination des plans

Il faut viser une coordination entre plans de différents niveaux étatiques aussi tôt et aussi largement que possible. Au niveau fédéral, cela ne se traduit pas seulement, pour l'élaboration des conceptions et des plans sectoriels, pour leur adaptation et aussi pour les études de base, par la prise en compte des plans directeurs cantonaux<sup>177</sup>. Cela va en effet plus loin : d'une part, les services fédéraux compétents dans la planification sectorielle en question et l'ARE intègrent les cantons concernés dans la planification d'un projet fédéral aussi tôt que possible et dans un esprit de partenariat ; d'autre part, il faut aussi que les autorités cantonales collaborent avec les services fédéraux compétents et l'ARE à un stade précoce<sup>178</sup> lorsqu'elles prévoient une inscription dans le plan directeur cantonal qui concerne un projet fédéral précis. Il est ainsi possible de détecter d'éventuels conflits à temps pour les résoudre ensemble.

## c. Informations contenues dans le plan directeur cantonal sur des projets fédéraux avec indication contraignante dans le plan sectoriel

Si un projet fédéral est défini dans un plan sectoriel, le canton doit coordonner son aménagement du territoire avec ce projet<sup>179</sup>. Dans la mesure où c'est nécessaire et pertinent, les cartes du plan directeur cantonal doivent reprendre les indications contraignantes du plan sectoriel. Pertinent signifie notamment que la carte doit rester lisible. Le cas échéant, les indications contraignantes du plan sectoriel peuvent aussi être représentées dans des cartes distinctes figurant dans les chapitres correspondants du plan directeur cantonal<sup>180</sup>. Une représentation cartographique des indications contraignantes du plan sectoriel est notamment nécessaire lorsqu'il existe un besoin de coordination au niveau cantonal à ce sujet. À l'avenir, les géodonnées permettront que les indications contraignantes contenues dans un plan sectoriel soient représentées de manière plus complète dans la carte numérique du plan directeur. Le chapitre correspondant du plan directeur doit toutefois au moins informer sur les projets fédéraux définis dans le plan sectoriel à titre indicatif. Il est recommandé de mettre à jour le plan directeur à la prochaine occasion<sup>181</sup>. Il n'est pas exclu qu'un plan directeur cantonal mentionne l'état de coordination le plus récent d'un projet fédéral en tant qu'information, alors que le plan sectoriel n'a pas encore été adapté.

Le plan directeur peut contenir des indications contraignantes liées au projet fédéral dans le domaine de compétence du canton (mesures d'équipement du réseau routier cantonal et communal par exemple ; → [principe a](#)).

---

177 Cf. art. 17, al. 1, OAT.

178 Cette collaboration ne devrait pas être menée seulement à partir de l'examen préalable de l'adaptation d'un plan directeur.

179 Cf. art. 2, al. 1, LAT.

180 Le canton de Nidwald notamment a présenté les indications contraignantes du plan sectoriel concernant l'aérodrome de Buochs non pas dans la carte du plan directeur, mais à part, dans un extrait de plan présenté au chapitre sur l'aviation.

181 Cf. art. 23, al. 2, OAT.

#### **d. Déclaration d'intérêt dans le plan directeur cantonal pour des projets fédéraux devant être inscrits dans le plan sectoriel**

Indépendamment de la planification de la Confédération, un canton peut, au sens du « principe du contre-courant », déclarer dans son plan directeur son intérêt pour un éventuel projet fédéral, pas (encore) planifié par la Confédération, pour des principes généraux portant sur celui-ci ou pour une indication contraignante relative au lieu d'implantation ou au tracé d'un projet fédéral qui différencieraient des indications du plan sectoriel. Il peut réserver les surfaces nécessaires dans ce but (→ [principe e](#)). Ces manifestations d'intérêt doivent figurer clairement en tant que telles dans le texte du plan directeur. Il ne s'agit pas d'un aménagement réalisé à la place de la Confédération, qui reste compétente pour le projet fédéral. La Confédération prend connaissance de cette déclaration d'intérêt dans le cadre de l'approbation du plan directeur.

Si un canton concerné présente assez tôt une alternative pour le lieu d'implantation ou le tracé d'un projet fédéral qui doit être inscrit dans le plan sectoriel, le service fédéral compétent doit, dans la mesure où elle est pertinente, la prendre en compte pour la planification et l'évaluation en tant que variante du canton concerné.

#### **e. Coordination et réservation des surfaces nécessaires dans le plan directeur cantonal pour des projets fédéraux devant être inscrits dans le plan sectoriel**

Si, concernant un projet fédéral devant être inscrit dans le plan sectoriel, la Confédération n'a pas encore inscrit d'indications contraignantes dans celui-ci ou si elle n'a pas encore entrepris de travaux dans ce but, un canton peut procéder à la coordination de ce projet avec les tâches cantonales ou communales qui y sont liés et qui relèvent de l'organisation du territoire, sans toutefois dépasser l'état de « coordination en cours ». Il en va de même pour une variante du canton concernant un projet fédéral qui aurait atteint l'état de « coordination en cours » dans le plan sectoriel. Le texte du plan directeur doit indiquer clairement que la Confédération est responsable de la planification et de la coordination réglée de ce projet fédéral et que celle-ci sera réalisée par la Confédération. Des inscriptions dans le plan directeur peuvent être approuvées par la Confédération, le cas échéant après des éclaircissements<sup>182</sup>, et seront prises en compte en conséquence dans l'élaboration des plans sectoriels, de leurs adaptations et des études de base nécessaires<sup>183</sup>. On ne peut envisager l'état de « coordination réglée » pour un projet fédéral soumis à une obligation d'inscription dans le plan sectoriel, ou pour une variante d'un projet fédéral définie dans le plan directeur cantonal, car il ne peut être préjugé de la décision d'aménagement des autorités fédérales compétentes en l'espèce<sup>184</sup>. En revanche, le canton peut inscrire en « coordination réglée » dans son plan directeur la réservation des surfaces nécessaires pour ces projets ou pour une variante. Il faut toutefois que le plan directeur cantonal indique clairement qu'il s'agit d'une réservation de surfaces et qu'en définitive, la Confédération est compétente pour la planification du projet fédéral concerné<sup>185</sup>.

---

182 Voir les précisions sur ce sujet ci-après.

183 Cf. art. 17, al. 1, dernière phrase, OAT.

184 Un cas particulier se présente lorsque le plan sectoriel permet une mise à jour de la « coordination en cours » à la « coordination réglée » et que les conditions pour cette mise à jour sont réunies, mais que celle-ci n'a pas encore été effectuée → [principe c](#)

185 Le canton de Zoug, par exemple, a réservé dans son plan directeur une surface pour la variante de câblage qu'il a développée pour la ligne de transport Mettlen (LU) – Samstagern (ZH) (cf. dispositions E 15.2.5; décision du Grand Conseil de Zoug du 28 mai 2020). La procédure déterminante du plan sectoriel ne sera lancée que si Swissgrid, propriétaire de la ligne, annonce dans le cadre de la planification pluriannuelle un besoin de renouvellement complet, d'extension ou de construction de la ligne de transport, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

#### **f. Projets fédéraux de moindre importance pour la Confédération non soumis à l'obligation d'inscription dans le plan sectoriel et ancrés dans le plan directeur cantonal (exception)**

Dans certains cas, les cantons peuvent inscrire dans leur plan directeur un projet fédéral qui ne relève pas du niveau du plan sectoriel, et ce jusqu'à l'état de « coordination réglée ». La Confédération ne peut approuver une telle inscription dans le plan directeur que s'il s'agit d'un projet qui ne relève pas du plan sectoriel ou s'il s'agit d'un projet de moindre importance pour elle. La planification de tels projets dans le plan directeur cantonal requiert l'autorisation préalable de la Confédération. La Confédération prend sa décision sur la base des documents mis à disposition par le canton, ce qui implique nécessairement une collaboration, aussi tôt que possible, entre autorités cantonales et fédérales.

La planification de détail et l'approbation du projet ont lieu dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans de la Confédération, ce qu'il convient, le cas échéant, de préciser dans le cadre de l'approbation de l'inscription correspondante dans le plan directeur cantonal.

#### **g. Traitement des projets fédéraux dans le plan directeur cantonal**

Si un canton veut inscrire dans son plan directeur des indications contraignantes relatives à un projet fédéral<sup>186</sup>, il peut le faire notamment avec les contenus suivants :

- description du projet, ou d'un aspect ou d'un élément du projet, qui intéresse particulièrement le canton ;
- déclaration claire du fait qu'il s'agit d'un projet fédéral avec mention des compétences dans le domaine sectoriel en question ;
- mention de l'état de coordination des indications contraignantes relatives au projet fédéral ;
- mention des objectifs de l'aménagement cantonal du territoire (par exemple coordination d'un projet fédéral avec des affectations cantonales avant la procédure d'approbation des plans [avec pesée des intérêts conforme au niveau de planification], réservation des surfaces nécessaires) ;
- emplacement du projet ;
- nécessité de coordination avec d'autres projets et affectations qui relèvent de la compétence de la Confédération, du canton (avec renvoi aux chapitres concernés du plan directeur) ou des cantons limitrophes ;
- mandats pour la planification ultérieure du canton et des communes concernées.

---

<sup>186</sup> Valable uniquement pour les cas d'inscriptions pour des projets fédéraux décrits sous les points d. à f.

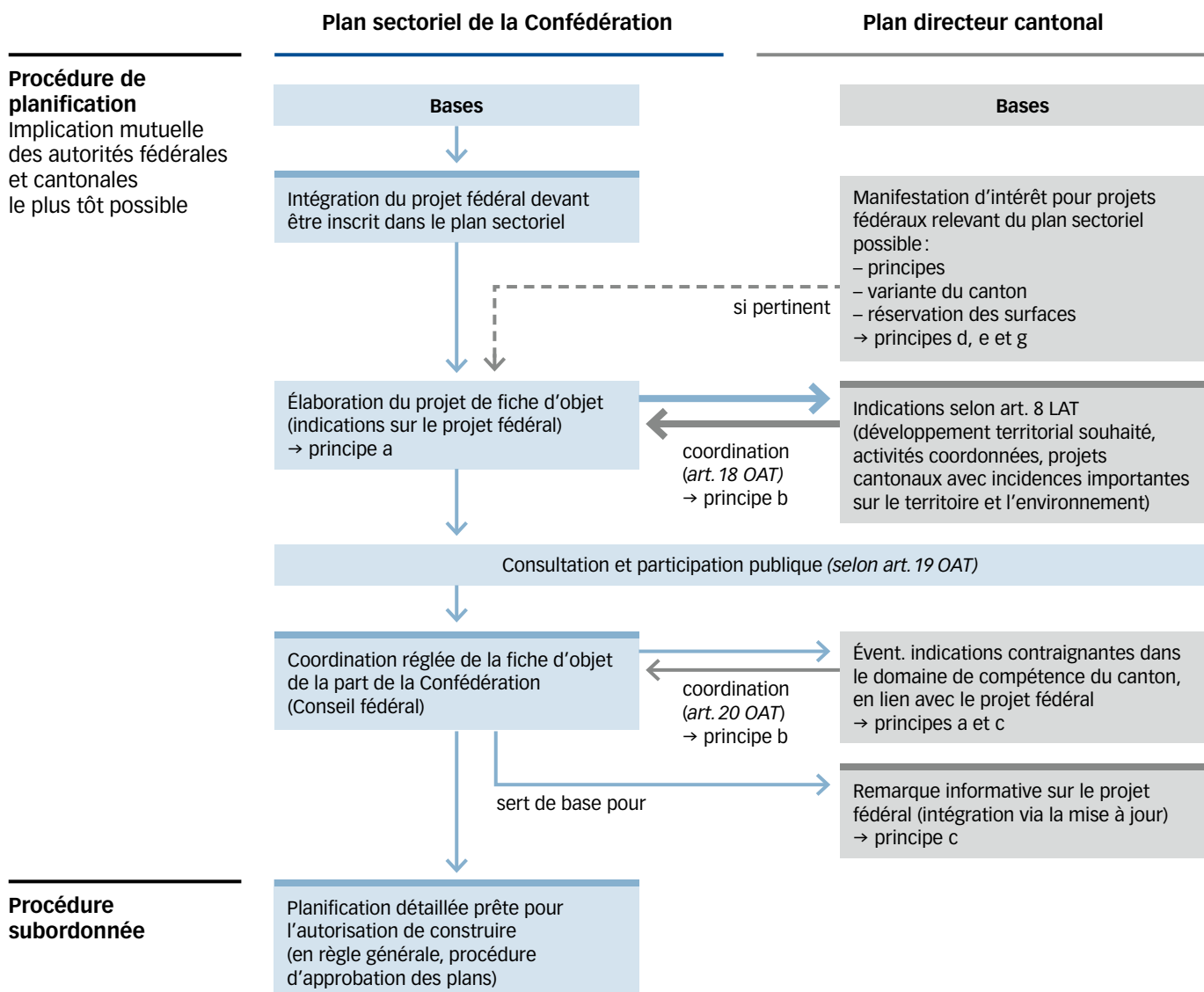
En règle générale, le **rapport explicatif** devrait contenir des explications sur les éléments suivants<sup>187</sup> :

- analyse du besoin du point de vue du canton ;
- indication des bases de planification existantes ;
- effets du projet sur le développement territorial du canton ;
- présentation de la pesée des intérêts et de l'évaluation des variantes auxquelles le canton a procédé, démonstration de l'utilisation mesurée du sol ;
- indications concernant l'avancement d'une planification éventuelle au niveau fédéral (par exemple mention du fait que le projet soit intégré dans les PRODES rail et PRODES routes nationales) ;
- indications concernant les éléments suivants: déroulement de la planification directrice cantonale, résultats de la collaboration avec les collectivités territoriales concernées, information et participation de la population, implication des services fédéraux compétents.

Dans le cadre de l'approbation d'une inscription dans le plan directeur relative à un projet fédéral, la Confédération peut procéder à certaines clarifications, notamment pour éviter des malentendus concernant notamment les compétences ou encore les obligations de financement. Dans le cas d'un projet concernant les chemins de fer ou les routes nationales, il peut notamment être utile de mentionner que la planification réalisée dans le cadre de PRODES doit être prise en compte.

---

187 Cf. art. 7 OAT.



Ce schéma n'indique pas toutes les coordinations nécessaires, et les étapes présentées ne sont pas forcément appliquées à chaque fois.

**III. 5:** Déroulement dans les grandes lignes de la coordination de la planification sectorielle et directrice dans le cadre de projets de la Confédération devant être inscrits dans le plan sectoriel



---

## 7.4 Intégration des communes et d'autres responsables de la planification

Le service fédéral compétent décide au cas par cas, avec les cantons concernés, d'une intégration possible des communes et d'autres responsables de la planification **dans le cadre de la collaboration**<sup>188</sup>. Il est judicieux que les étapes et le temps nécessaires pour y parvenir soient définis dès le début de la collaboration pour que tous les intervenants puissent connaître le déroulement de la procédure de manière transparente. Il est déterminant de savoir à quel degré les communes sont concernées par la planification sectorielle dont il est question, tout comme de savoir quels pouvoirs d'appréciation sont étendus ou au contraire restreints<sup>189</sup>.

En partant des effets spatiaux concrets, la collaboration engagée au cas par cas avec les communes concernées et les responsables de la planification régionale se concentre sur la planification de certains projets qui doivent être inscrits dans le plan sectoriel. Une commune ou une autorité régionale d'aménagement est considérée comme **concernée** lorsque les activités de ses autorités seraient influencées de manière importante par l'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel de la Confédération, notamment en étant empêchées ou rendues impossibles<sup>190</sup>. Le service fédéral compétent pour le plan sectoriel en question peut, d'entente avec les autorités cantonales, prendre contact avec les autorités communales ou les responsables de la planification régionale, ou conclure des arrangements sur le sujet avec le canton<sup>191</sup>. Les communes ou les responsables de la planification régionale concernés par l'adaptation d'un plan sectoriel doivent pouvoir s'engager activement dans la planification fédérale, pour que d'éventuels conflits avec leurs intérêts puissent être identifiés et résolus.

De plus, les **organisations et personnes de droit public et de droit privé concernées qui n'appartiennent pas à l'administration et qui assument des tâches publiques** doivent être intégrées aux travaux d'aménagement<sup>192</sup>. Ce sont notamment les exploitants d'installations et les entreprises qui assument des tâches publiques<sup>193</sup>. Finalement, selon les cas, d'autres acteurs concernés peuvent aussi collaborer<sup>194</sup>.

---

188 Ce mode de collaboration est aussi appelé « participation ». Le plan sectoriel « Dépôts en couches géologiques profondes » contient un processus participatif détaillé.

189 Cf. art. 3, al. 1, OAT.

190 Office fédéral de l'aménagement du territoire : Nouveau droit de l'aménagement du territoire. Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre, Berne, 2000/2001, p. 18 ss. C'est le cas notamment lorsqu'une infrastructure de la Confédération est située sur le territoire de la commune, ou qu'elle a des effets sur le territoire de la commune.

191 Cf. notamment art. 1d, al. 1, let. c, OPIE.

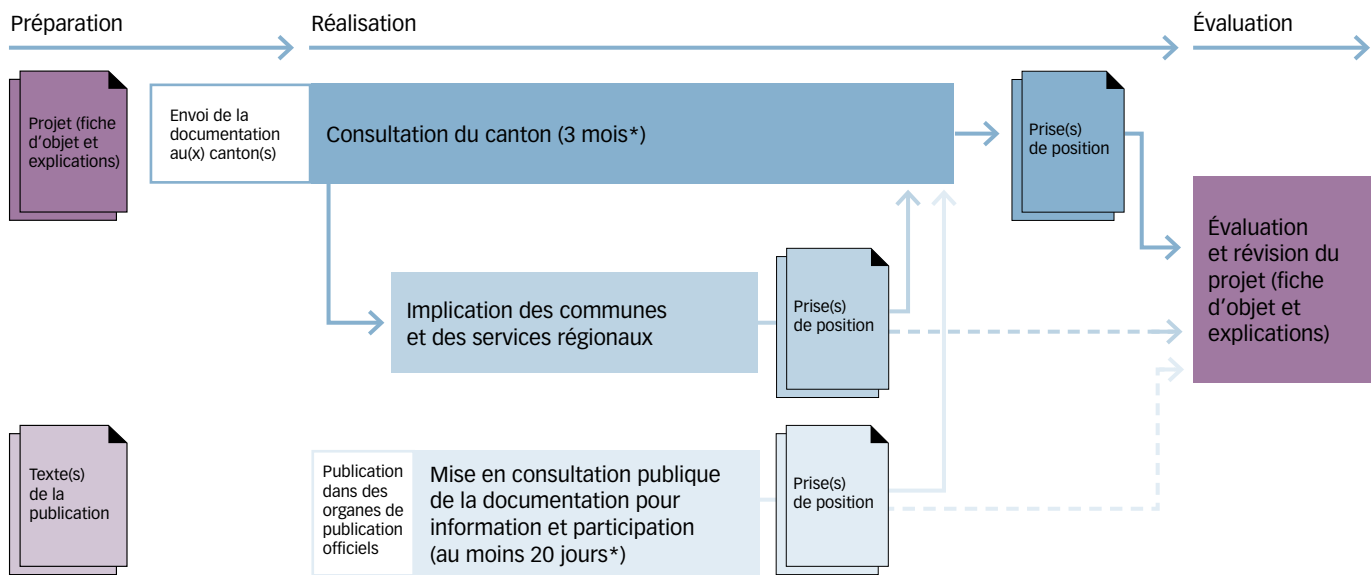
192 Cf. art. 18, al. 1, let. b, OAT.

193 Le concessionnaire d'un aéroport, les Chemins de fer fédéraux (CFF), Swissgrid par exemple.

194 Des associations de défense de l'environnement, des exploitants d'aérodrome par exemple.

## 8 Consultation, information et participation publique selon l'article 19 OAT

Les cantons, en l'occurrence les **services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire** sont **compétents** pour la consultation des services cantonaux, régionaux et communaux intéressés<sup>195</sup>. Ils veillent à ce que la population soit informée en temps utile et à ce qu'elle puisse participer de manière adéquate<sup>196</sup>. La consultation, l'information et la participation publique sont réalisées parallèlement.



\* Les données temporelles correspondent à un cas normal ; des écarts sont possibles, cf. les explications dans le texte.

### III. 6: Aperçu des étapes de procédure en lien avec la consultation et la participation publique selon l'art. 19 OAT

<sup>195</sup> Cf. art. 19, al. 2, OAT.

<sup>196</sup> Cf. art. 19, al. 2 et 3, OAT.

---

## 8.1 Destinataires de la consultation et délais applicables à la procédure

Le service fédéral concerné présente le projet de conception ou du plan sectoriel aux cantons concernés pour consultation<sup>197</sup>. Pour ce faire, il écrit, avec l'ARE, aux chancelleries d'État des cantons concernés. Ce **courrier, qui informe** de l'ouverture de la consultation, peut être envoyé par voie électronique. Le service cantonal spécialisé dans le domaine en question et le service cantonal de l'aménagement du territoire reçoivent chacun simultanément une copie du courrier. Dans la mesure du possible, ce courrier sera adressé directement à la personne responsable.

Concernant les plans sectoriels, d'entente avec les cantons concernés et selon les circonstances, les **communes et les services régionaux** peuvent être informés de la consultation et des modalités relatives à l'information et à la participation de la population, directement par le service responsable de la Confédération; une consultation est réalisée lorsque leur territoire se situe dans le périmètre du projet fédéral lié à l'adaptation du plan sectoriel, ou lorsqu'ils sont fortement concernés par ce projet pour ce qui est du territoire ou de l'environnement<sup>198</sup>.

Le courrier relatif à la consultation demande au canton concerné de **signaler**, dans sa réponse à la Confédération, **d'éventuelles contradictions qui pourraient subsister par rapport au plan directeur cantonal**. Il est ainsi possible de créer une base claire pour une adaptation correspondante et – s'il n'est pas possible de parvenir à un accord – pour une éventuelle procédure de conciliation.

Les prises de position des services régionaux ou communaux sont parfois remises directement aux services fédéraux plutôt qu'au canton. Cette manière de faire ne permet pas de garantir que le canton puisse prendre en compte les avis correspondants dans sa prise de position adressée au service fédéral responsable. Toutefois, il est important qu'il soit informé des demandes des services régionaux et communaux, pour pouvoir agir dans l'aménagement en fonction des besoins existants. Il faut donc demander aux collectivités territoriales régionales et aux communes de **remettre au canton leurs prises de position** dans le délai imparti<sup>199</sup>, **éventuellement avec copie à la Confédération**. Le canton peut intégrer les réactions des services cantonaux, régionaux et communaux intéressés dans l'élaboration de sa prise de position. Du point de vue de la Confédération, la prise de position cantonale reflète toutefois toujours la position du canton sur le projet correspondant.

---

197 Cf. art. 19, al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, OAT.

198 Par ex. par l'indication contraignante d'une courbe d'exposition au bruit.

199 Les services fédéraux veillent à ce que le délai pour la consultation et la participation publique soit fixé de façon à ce qu'il reste possible, pour les cantons en question, de prendre en compte des réactions des services cantonaux, régionaux et communaux concernés ainsi que de la population.

La **procédure de consultation dure** en principe trois mois. En cas d'adaptations de conceptions ou de plans sectoriels de la Confédération qui en découlent, ce délai peut être réduit de façon appropriée dans certains cas dûment justifiés<sup>200</sup>. Un raccourcissement du délai de trois mois prévu pour la consultation doit être décidé avec les cantons concernés. Si le cas le justifie, il est possible de prolonger la procédure.

Dans la mesure où une adaptation du plan directeur cantonal est nécessaire parallèlement à l'adaptation d'un plan sectoriel, les autorités compétentes doivent coordonner ensuite la procédure relative au plan sectoriel et au plan directeur concernant un projet fédéral<sup>201</sup>. Lorsque la procédure de consultation et de participation concernant le projet de conception ou de plan sectoriel, d'une part, et la mise à la consultation publique du projet de plan directeur, d'autre part, se déroulent en même temps, on peut ainsi gagner du temps<sup>202</sup>. Une telle **coordination des procédures** est aussi plus facile à communiquer, et elle est mieux acceptée, aussi bien par les autorités cantonales qui dirigent les procédures que par la population, que deux processus de participation distincts menés au sujet de la même thématique.

---

## 8.2 Information et participation de la population

Le **service cantonal de l'aménagement du territoire** ou la direction correspondante sont **compétents** pour l'information et la participation de la population<sup>203</sup>. D'entente avec le canton concerné, la participation publique peut toutefois aussi être gérée par le service fédéral qui pilote le projet. Dans ce cas, les avis de la population parviennent directement au service fédéral, qui pourra informer le canton concerné des réactions de la population. Si le service cantonal de l'aménagement du territoire fait office de poste de contact et de coordination, il recueille les réactions pour les transmettre ensuite au service fédéral compétent.

En raison de leurs effets possibles, les contenus territoriaux concrets des plans sectoriels doivent être publiés non seulement dans la Feuille fédérale, mais aussi dans les **organes officiels de publication** des cantons et, le cas échéant, des communes concernées. Les frais de publication sont pris en charge par le service fédéral compétent. Dans ce cas, le service fédéral compétent communique au canton de quelle manière l'information et la possibilité de participation de la population seront annoncées dans les organes officiels de publication<sup>204</sup>. Un texte destiné à la publication correspondant est donc transmis au canton avec le courrier d'information relatif à l'ouverture de la consultation. Ce texte peut renvoyer à la publication du document concernant la conception ou le plan sectoriel dans la Feuille fédérale.

---

200 Cf. art. 19, al. 4, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> phrases, OAT.

201 Cf. art. 21, al. 3, OAT; voir aussi art. 18, al. 2, OAT.

202 L'atelier «Chilforst Nord» de la BLS constitue un exemple de coordination réussie de procédures.

203 Art. 19, al. 1 et 2, OAT.

204 Cf. art. 19, al. 1, OAT.

Il est aussi possible **d'écrire directement à une organisation de droit public ou de droit privé** pour l'informer du projet et l'inviter à prendre position<sup>205</sup>.

Le service fédéral compétent **échange rapidement avec le canton concerné** au sujet des informations disponibles et de la participation de la population. Sur la base de cet échange, il indique dans une lettre si et comment la participation publique doit être annoncée dans les organes de publication officiels. Le modèle de projet de texte avec désignation du lieu de mise à l'enquête est utile à cet égard. Dans la mesure du possible, le service fédéral envoie aux autorités cantonales compétentes le projet de la conception ou du plan sectoriel trois semaines au moins avant le début de la procédure de participation. Si l'envoi des documents n'est pas encore possible à ce moment-là, les cantons doivent être informés trois semaines avant le début de la procédure de participation, sauf avis contraire préalable. Les cantons concernés disposent ainsi de suffisamment de temps pour introduire et coordonner les processus administratifs internes<sup>206</sup>.

Le projet de conception ou de plan sectoriel de la Confédération fait l'objet d'un **dépôt public** pendant vingt jours au moins<sup>207</sup>. Enfin, il faut accorder suffisamment de temps aux organisations intéressées, comme des associations ou des partis, qui doivent d'abord décider de leur prise de position en interne. L'information et la participation de la population peuvent débiter au même moment que la consultation. Les services fédéraux veillent à ce que le délai pour la participation de la population soit fixé de façon à ce qu'il reste possible, pour les cantons en question, de prendre en compte les réactions de la population dans le cadre de leur consultation.

Le service fédéral en charge du projet procède à l'**examen** des prises de position reçues<sup>208</sup>. Si les demandes concernent principalement des intérêts particuliers et pas seulement des intérêts publics, elles peuvent être prises en considération dans la mesure où elles permettent d'obtenir dans l'ensemble une meilleure solution. Il est pris acte des réactions portant sur des planifications spatiales concrètes précises qui ne font pas l'objet de la procédure, ainsi que des réactions qui n'ont pas de lien territorial ou matériel avec l'objet de la procédure du plan sectoriel.

Une réponse individuelle aux prises de position et aux réactions émises dans le cadre de la consultation et de la participation publique n'est pas nécessaire; il suffit que le service fédéral **les traite matériellement**<sup>209</sup>. L'évaluation des prises de position et des réactions ainsi que le traitement des demandes et des propositions contenues dans ces positions et réactions sont publiés avec la conception ou le plan sectoriel adoptés. Cette publication peut prendre la forme d'un rapport distinct ou constituer une partie du rapport explicatif.

---

205 Par ex., si des fiches d'objet du PSIA sont adaptées, c'est de cette manière que l'on écrit aux exploitants d'aérodrome ou aux concessionnaires d'aéroports. Dans le cadre du remaniement intégral de la partie Programme du plan sectoriel des transports, les partis représentés au sein du Parlement fédéral, les associations faïtières du pays et les associations de transport ont été informés de la participation de la population.

206 Le texte de la publication doit notamment être traduit en rhéto-romanche lorsqu'il doit être publié dans la Feuille officielle du canton des Grisons.

207 Cf. art. 19, al. 4, 1<sup>ère</sup> phrase, OAT.

208 Cf. art. 16, let. b et c, OAT; Office fédéral de l'aménagement du territoire: Nouveau droit de l'aménagement du territoire. Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre, Berne, 2000/2001, p. 18.

209 ATF 135 II 286 consid. 4.1.

---

## 8.3 Adaptation sans participation de la population

Dans certains cas, d'entente avec les cantons concernés, il est possible, pour des adaptations qui n'entraînent pas de nouveaux conflits d'intérêts et qui sont sans effets importants sur le territoire et sur l'environnement, de **renoncer à une participation de la population**<sup>210</sup>. Toutefois, il faut tenir compte du fait que les intérêts en jeu peuvent être déterminés de façon complète seulement après une participation de la population; de plus, un projet est en règle générale mieux accepté par l'opinion publique si la population a participé à sa planification. Si le service fédéral compétent envisage de renoncer à cette participation, il doit aussi évaluer au préalable si un recours déposé contre l'approbation ultérieure des plans serait susceptible d'être accepté en raison d'une erreur de procédure.

Quoi qu'il en soit, les **cantons concernés doivent toujours être consultés**. En règle générale, ils décident dans quelle mesure ils souhaitent intégrer les communes et d'autres responsables de la planification en plus du service cantonal spécialisé<sup>211</sup>. Le cas échéant, il est aussi possible d'écrire à certains acteurs<sup>212</sup> choisis pour les inviter à donner leur position.

---

210 Il est possible de renoncer à une participation de la population par ex. lorsqu'une participation a déjà été menée pour un projet dont le contenu était le même. Dans ce cas, il est possible de renoncer à une participation même lorsque l'état de coordination passe de « information préalable » ou de « coordination en cours » à « coordination réglée ».

211 Art. 19, al. 2, OAT. En pratique, le service fédéral compétent remet souvent les documents directement aux autorités communales concernées, d'entente avec le service cantonal de l'aménagement du territoire.

212 Par ex. des associations faitières suisses (employeurs, syndicats, etc.), des associations de villes ou de communes, des associations de protection de l'environnement.

## 9 Procédure de conciliation au sens de l'article 20 OAT

Après la consultation ou avant l'adoption de la conception ou du plan sectoriel, la Confédération adresse un courrier au canton concerné, conformément à l'article 20, alinéa 1 OAT. Le courrier a pour but de relever les contradictions qui subsisteraient encore entre le plan sectoriel et le plan directeur cantonal pour – dans la mesure où les conditions pour ce faire sont remplies – les soumettre à une conciliation. Le cas échéant, tel doit aussi être le seul thème abordé dans une prise de position du canton concerné<sup>213</sup>. En règle générale, le courrier de la Confédération au sens de l'article 20, alinéa 1, OAT est adressé aux chefs ou cheffes des départements compétents pour l'aménagement du territoire. Mais selon les cas, ces destinataires peuvent aussi être déterminés d'entente avec le service cantonal compétent<sup>214</sup>. Une copie du courrier doit être adressée aux services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire et au service spécialisé dans le domaine en question. Ce courrier doit signaler que, si le canton ne remet pas de prise de position dans le délai imparti, suffisamment long pour chaque cas, son accord est supposé acquis. Si le canton concerné constate expressément, dans le cadre de la consultation, l'absence de contradictions entre la conception ou le plan sectoriel de la Confédération et le plan directeur cantonal, ou s'il n'a pas signalé de contradictions et que le projet de conception ou de plan sectoriel présenté ne connaît plus de changements matériels, il est possible de renoncer à l'invitation à soumettre une prise de position au sens de l'article 20, alinéa 1 OAT. Le service cantonal spécialisé compétent et le service cantonal de l'aménagement du territoire doivent en être informés (au moins par courrier électronique). Si le canton fait valoir des contradictions entre l'adaptation de la conception ou plan sectoriel et le plan directeur cantonal, il faut rédiger un courrier adressé au gouvernement et prévoir un délai suffisant pour la prise de position.

---

213 Il ne s'agit donc plus d'une évaluation générale du document du plan sectoriel ou des conclusions de la prise de position du canton qui y ont été intégrées dans le cadre de la consultation.

214 Lorsqu'ils prennent position dans le cadre de la consultation conformément à l'art. 19 OAT, les cantons ont la possibilité de communiquer à la Confédération que le courrier au sens de l'art. 20, al. 1, OAT doit être adressé à un autre destinataire.

## 9.1 Objet de la conciliation

Face à des conflits territoriaux persistants entre la planification sectorielle<sup>215</sup> et le plan directeur cantonal, la procédure de conciliation<sup>216</sup> représente une **dernière tentative d'accord**; faute d'accord, le Conseil fédéral tranchera. Un **conflit territorial** remplit la condition d'une procédure de conciliation (autrement dit, il peut être soumis à une procédure de conciliation) lorsqu'il y a une controverse entre la Confédération et le canton concerné concernant la manière dont ces deux niveaux entendent faire usage de leurs libertés d'appréciation respectives<sup>217</sup>. C'est notamment le cas lorsqu'une indication contraignante portant sur les conditions territoriales concrètes d'un plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral contredit<sup>218</sup> une indication contraignante d'un plan sectoriel<sup>219</sup>. Les questions juridiques ne font pas l'objet d'une procédure de conciliation<sup>220</sup>. Par ailleurs, l'ouverture d'une procédure de conciliation présuppose que **les deux parties au conflit ont collaboré de manière approfondie** sans que cette collaboration ne permette d'aboutir à une solution. Ensuite, il faut que le Conseil fédéral n'ait pas déjà pris de décision concernant ce conflit; la procédure de conciliation ne peut être menée qu'une seule fois pour un même conflit dans des conditions identiques<sup>221</sup>.

Le conflit doit se trouver à un **stade qui permette de rendre une décision**; autrement dit, le conflit doit être défini, actuel et il doit être possible de procéder à un classement dans un état de coordination réglée contraignant pour les autorités dans le plan sectoriel<sup>222</sup>. L'état de coordination « information préalable » ne décrit pas encore les activités d'une manière suffisante pour la coordination. À cette étape, il n'est guère envisageable qu'un conflit puisse être soumis à une procédure de conciliation. Si un projet doit être défini en tant que « coordination en cours » dans le plan sectoriel, dans la plupart des cas, il faut partir du principe qu'une procédure de conciliation n'est pas pertinente. En effet, les activités à incidence spatiale ne sont pas encore coordonnées<sup>223</sup> et des dispositions peuvent être prises pour aboutir à une coordination en temps utile<sup>224</sup>.

215 Les conceptions ne contiennent pas d'indications portant sur les conditions territoriales concrètes (cf. art. 14, al. 3, OAT); dans ce domaine, des conflits ne peuvent donc pas être soumis à une procédure de conciliation.

216 Cf. art. 20, al. 2 et 3, OAT en relation avec l'art. 7, al. 2, et l'art. 12 LAT et l'art. 13 OAT.

217 Des conflits internes à la Confédération ou internes à un canton, ou des conflits territoriaux avec des régions limitrophes des pays voisins, ne peuvent donc pas faire l'objet d'une procédure de conciliation au sens de l'art. 20 OAT.

218 Le prolongement de pistes à l'aéroport de Zurich n'a pas été considéré comme un conflit d'utilisation territorial ni comme une contradiction par rapport au plan directeur cantonal. Aucune procédure de conciliation n'a donc été engagée. Le Conseil fédéral a procédé à une adaptation constitutive du plan directeur.

219 On peut se demander dans quelle mesure des conflits ou des contradictions en état d'être jugés qui opposeraient des plans directeurs cantonaux et des indications contraignantes de conceptions sont possibles. Les conceptions se distinguent fondamentalement des plans sectoriels, notamment en ce qui concerne la concrétisation spatiale et la compétence de la Confédération dans le domaine sectoriel.

220 Les questions relatives aux compétences par ex. (comme la compétence de la Confédération dans le domaine de l'aviation). En revanche, s'il porte sur la manière dont la Confédération et un canton font usage de leur liberté d'appréciation respective, il s'agit d'un conflit territorial pouvant être soumis à une procédure de conciliation.

221 Concernant l'objet de la procédure de conciliation, voir: Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), La procédure de conciliation selon les articles 7, alinéa 2 et 12 LAT, Notice explicative, édition 1998 (ci-après OFAT, Notice explicative sur la procédure de conciliation), chap. 2.

222 Au sens de l'art. 5, al. 2, let. a, OAT.

223 Par ex. s'il existe diverses variantes pour le lieu d'implantation d'un projet, sans que l'on ne sache, au moment en question, quelle variante devra finalement être choisie.

224 Cf. art. 5, al. 2, let. b, OAT.



---

## 9.2 Procédure

Le **canton concerné**<sup>225</sup> peut demander une prolongation de la procédure de conciliation. Il peut le faire dès qu'un conflit pouvant être soumis à une procédure de conciliation se dessine et qu'il ne peut être réglé en dépit d'une collaboration intense<sup>226</sup>. Le canton doit signaler le conflit déjà dans le cadre de la consultation au sens de l'article 1 OAT. Si le conflit peut être soumis à une procédure de conciliation et qu'il n'a pu être réglé durant la procédure de consultation et de participation, il doit figurer une nouvelle fois dans la prise de position du canton au sens de l'article 20 OAT, portant sur la compatibilité avec le plan directeur cantonal, avant l'adoption du plan sectoriel par le Conseil fédéral<sup>227</sup>.

La procédure de conciliation rassemble les **acteurs** suivants : le canton requérant ou son gouvernement, le service cantonal chargé de l'aménagement du territoire et le service cantonal compétent dans le domaine sectoriel, le Conseil fédéral, le service fédéral compétent dans le domaine sectoriel, l'ARE et le département compétent pour le plan sectoriel en question ; le secrétariat général de ce département transmet au Conseil fédéral la demande d'introduction d'une procédure de conciliation et il produit les demandes portant sur la suite de la démarche<sup>228</sup>. Avant l'ouverture de la procédure de conciliation, le département consulte les parties concernées oralement ou par écrit<sup>229</sup>.

La **consultation porte** sur l'admissibilité de la procédure de conciliation dans l'affaire en question, d'une part, et sur le conflit qui doit être résolu, d'autre part. Face à une demande de conciliation qui remplit les conditions prévues, le département compétent demande au Conseil fédéral d'entrer en matière sur la demande en question et de mettre en place une procédure de conciliation. Il propose aussi les participants à la procédure de conciliation, la présidence et la démarche<sup>230</sup>. Si les conditions légales ne sont pas remplies, le département dépose une demande de non-entrée en matière.

Le **Conseil fédéral décide** de l'ouverture de la procédure de conciliation<sup>231</sup>. Il confie à l'organe institué de mener la procédure de consultation des mandats tels que des prescriptions concernant l'objectif, la démarche à adopter et le calendrier devant être respecté.

---

225 Autrement dit, le gouvernement du canton concerné ou un service cantonal dûment autorisé par lui.

226 Cf. art. 13, al. 1, OAT.

227 Cf. art. 20, al. 1, OAT.

228 Cf. art. 13, al. 2, OAT.

229 Cf. art. 12, al. 1, LAT et art. 11, al. 1, OAT par analogie.

230 Cf. art. 13, al. 2, OAT.

231 Cf. art. 20, al. 3, en relation avec l'art. 12, al. 1, OAT.

S'il existe des indications montrant que durant la procédure de conciliation, des projets à incidence spatiale sont poursuivis, ou qu'une décision est prise les concernant, ou que d'une manière ou d'une autre on est mis devant un fait accompli, le Conseil fédéral peut ordonner les **mesures provisionnelles qui s'imposent**<sup>232</sup>. Ces mesures doivent respecter le principe de proportionnalité et présenter un intérêt suffisant pour assurer la planification. Pour qu'elle soit juridiquement contraignante, y compris pour les propriétaires d'un bien-fonds, la garantie de disponibilité d'un espace servant à de futures variantes ne peut être ordonnée que par la prise de mesures destinées à garantir la planification<sup>233</sup>.

Si les **parties au conflit parviennent à un accord**, les changements apportés aux plans directeurs et aux plans sectoriels qui en résultent<sup>234</sup> peuvent être adoptés ou approuvés par le Conseil fédéral par la voie ordinaire. Si **aucun accord n'intervient**, le Conseil fédéral statue au plus tard trois ans après l'ouverture de la procédure de conciliation<sup>235</sup>. Il a la possibilité d'adapter aussi bien le plan sectoriel que le plan directeur<sup>236</sup>. La décision du Conseil fédéral ne doit pas équivaloir à une coordination réglée de l'affectation devant être réalisée<sup>237</sup>. Les conflits doivent être réglés pour parvenir à la **meilleure solution d'ensemble**, qui prenne tous les intérêts en compte. La recherche de la meilleure solution d'ensemble demande une pesée des intérêts. Meilleures sont les bases de planification dont disposent les parties au conflit, meilleures sont les chances de voir les demandes des uns et des autres prises en compte de manière optimale<sup>238</sup>. Il n'existe pas de voie de droit pour recourir contre la décision du Conseil fédéral.

---

232 Cf. art. 12, al. 2, LAT. La réalisation d'un projet à incidence spatiale peut notamment être interdite pour éviter qu'il ne soit préjugé des résultats de la conciliation. (Cf. Jud (op. cit.), p. 17).

233 Par ex. les zones réservées selon l'art. 27 LAT ; zones réservées selon l'art. 18n et suivants LCdF, art. 37n et suivants LA ou selon l'art. 14 et suivants LRN, ou les alignements selon l'art. 18q et suivants LCdF.

234 Des adaptations des conceptions ne sont pas prioritaires.

235 Cf. art. 20, al. 3, OAT en relation avec l'art. 12, al. 3, LAT.

236 Cf. Jud (op. cit.), p. 17.

237 Cette décision peut notamment aussi consister dans le fait de rétrograder une coordination réglée au stade de coordination en cours, étant donné que la planification de l'autre partie au conflit n'est pas encore suffisamment aboutie pour qu'une décision définitive soit enfin possible. La décision du Conseil fédéral qui met fin à la procédure de conciliation peut être identique à la décision portant sur l'approbation du plan directeur ou sur l'adoption de la conception ou du plan sectoriel. Mais elle peut aussi prendre la forme d'une décision de constatation autonome (voir OFAT, Notice explicative sur la procédure de conciliation, chap. 5).

238 Voir OFAT, Notice explicative sur la procédure de conciliation, chap. 5.

# 10 Adoption

---

## 10.1 Préparation de l'adoption

La préparation de l'adoption d'une conception, d'un plan sectoriel ou d'une adaptation de cet instrument se déroule selon les **étapes procédurales** suivantes : après la consultation, l'information et la participation de la population au sens de l'article 19 OAT, le service fédéral compétent adapte le projet compte tenu des avis exprimés. Ce document est ensuite soumis aux offices concernés pour consultation<sup>239</sup>. Le cas échéant, le document est révisé sur la base des positions des offices ou des cantons concernés au sens de l'article 20 OAT, puis il est soumis à l'autorité qui adopte l'adaptation de la conception ou du plan sectoriel de la Confédération. Si le Conseil fédéral tranche, l'avant-projet est d'abord présenté à ses membres pour co-rapport<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> Cf. art. 4 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1).

<sup>240</sup> Cf. art. 15, al. 1, LOGA.

---

## 10.2 Examen du document par l'ARE

L'ARE établit, à l'intention du département qui présente la proposition, si les **conditions** sont réunies pour que la planification en question puisse être adoptée en tant que conception ou plan sectoriel au sens de l'art 13 LAT<sup>241</sup>. En plus de sa forme et de la procédure adoptée, il examine aussi la planification du point de vue de son contenu. Il examine notamment les points suivants, qu'il présente dans un rapport d'examen :

### a. Contenu

- Nécessité de l'élaboration d'un plan sectoriel ou obligation d'inscription dans le plan sectoriel<sup>242</sup>
- Pertinence des indications contraignantes<sup>243</sup>
- Réalisation d'une coordination territoriale complète, y compris l'évaluation de la pesée des intérêts à laquelle il a été procédé<sup>244</sup>
- Contribution au développement territorial souhaité<sup>245</sup>
- Compatibilité avec les plans (notamment avec le plan directeur cantonal<sup>246</sup>) et prescriptions en vigueur<sup>247</sup>
- Le cas échéant, conditions pour que des projets concrets soient à l'état de « coordination réglée »<sup>248</sup>

### b. Aspects procéduraux

- Collaboration avec l'ARE<sup>249</sup>
- Collaboration avec d'autres instances responsables de tâches à incidence spatiale<sup>250</sup>
- Consultation des cantons, des services régionaux et des communes<sup>251</sup>
- Information et participation de la population<sup>252</sup>
- Examen de la compatibilité avec le plan directeur cantonal<sup>253</sup>
- Adoption par l'autorité fédérale compétente<sup>254</sup>

### c. Aspects formels

- Structure de la conception ou du plan sectoriel
- Forme des indications contraignantes contenues dans la conception ou le plan sectoriel<sup>255</sup>
- Rapport explicatif<sup>256</sup>
- Publication<sup>257</sup>

---

241 Cf. art. 17, al. 2, 2<sup>ème</sup> phrase, OAT.

242 Cf. art. 14, al. 1, OAT.

243 Cf. art. 14, al. 2 et 3, OAT.

244 Cf. art. 2 et 3 OAT.

245 Cf. art. 1 LAT.

246 Cf. art. 17, al. 1, 2<sup>ème</sup> phrase, OAT.

247 Cf. art. 2 OAT.

248 Cf. art. 15, al. 3, OAT.

249 Cf. art. 17 OAT.

250 Cf. art. 18 OAT.

251 Cf. art. 19, al. 1 et 2, OAT.

252 Cf. art. 19, al. 3 et 4, OAT.

253 Cf. art. 20 OAT.

254 Cf. art. 21, al. 1 et 4, OAT.

255 Cf. art. 15 OAT.

256 Cf. art. 16 OAT.

257 Cf. art. 4, al. 3, LAT.

---

## 10.3 Communication de la Confédération

La décision de d'adoption d'une conception ou d'un plan sectoriel de la Confédération est **publiée dans la Feuille fédérale**<sup>258</sup>. La publication de l'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel dans la Feuille fédérale est décidée si cette adaptation entraîne des effets extérieurs importants<sup>259</sup>. Il peut en aller de même pour une adaptation décidée par le département compétent<sup>260</sup>. Si une publication dans la Feuille fédérale est prévue, la Confédération opte en règle générale pour une publication par renvoi, qui prévoit que la décision relative au document indique l'emplacement où celui-ci se trouve, où un lien Internet qui permet d'y accéder<sup>261</sup>. En l'absence de publication dans la Feuille fédérale, l'adaptation de la conception ou du plan sectoriel figure sur le site du service fédéral compétent ou de l'ARE. Le rapport d'examen de l'ARE est publié avec l'adaptation correspondante sur le site Internet du service fédéral compétent.

Lorsque des documents importants sont adoptés, la Confédération publie en général un **communiqué de presse**. Les documents importants sont notamment des conceptions ou des plans sectoriels de la Confédération qui ont fait l'objet d'une nouvelle élaboration ou d'une adaptation complète, ou encore qui sont contestés au niveau politique, de sorte qu'il faut considérer qu'il existe un important besoin de communication directe avec le public. Dans toute la mesure du possible, il faut informer les autorités cantonales concernées, voire les autorités communales concernées, avant la publication du communiqué de presse.

L'adoption du plan sectoriel ou de son adaptation rend notamment juridiquement contraignantes les **cartes**<sup>262</sup> présentées au format PDF et qui portent sur les conditions territoriales. Ces indications contraignantes lient les autorités, mais ne sont pas représentées avec un degré de détail qui va jusqu'à la parcelle. Une certaine marge d'appréciation dans l'interprétation des cartes subsiste dans les procédures subordonnées.

La plupart des cartes des conceptions et des plans sectoriels sont disponibles pour téléchargement sur le **portail de géodonnées de la Confédération**<sup>263</sup>. Les géodonnées de base publiées sur cette plateforme<sup>264</sup> sont des informations ; toutefois, à la différence des cartes figurant dans les fiches d'objet adoptées, elles ne sont pas contraignantes pour les autorités. Les métadonnées signalent les limites de ces données dans la représentation à de grandes échelles.

---

258 Cf. art. 13, al. 2, let. b, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl; RS 170.512).

259 Cf. art. 13, al. 2, let. b, LPubl en relation avec l'art. 22 de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les publications officielles (OPubl; RS 170.512.1).

260 Cf. art. 21, al. 4, OAT.

261 Cf. art. 13, al. 3, en relation avec l'art. 5, al. 1, let. a, LPubl. Voici un exemple de publication par renvoi : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1250/fr>

262 En général, l'échelle 1:50'000, qui est également usuelle pour les plans directeurs cantonaux, est utilisée. Une autre échelle peut être employée selon la taille du projet, ou une carte d'ensemble peut être employée en combinaison avec plusieurs cartes partielles.

263 Cf. [map.geo.admin.ch](http://map.geo.admin.ch) → Changer thème → Plans sec./conceptions → Sélectionner un plan sectoriel ou une conception

264 Les bases légales concernant les exigences relatives aux géodonnées de base se trouvent dans l'ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation (OGéo; RS 510.620).

# 11 Évaluation des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération

Une évaluation périodique de toutes les conceptions et tous les plans sectoriels de la Confédération existants permet de mesurer **l'efficacité des politiques sectorielles de la Confédération** pour proposer ou mettre en œuvre des **optimisations** le cas échéant : cette évaluation doit donc non seulement consister à examiner de quelle manière l'aménagement du territoire de la Confédération a été réalisé et dans quelle mesure les objectifs sectoriels poursuivis ont été atteints ; elle doit aussi consister à examiner si ces objectifs peuvent être mieux atteints par une adaptation des conceptions ou des plans sectoriels de la Confédération. Il serait possible d'améliorer la coordination des tâches qui relèvent de l'organisation du territoire, la coopération pour les tâches qui relèvent de l'organisation du territoire, la réduction des conflits portant sur les objectifs ou l'exploitation des potentiels de synergies. Il faut aussi examiner les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération sous l'angle du **développement durable**<sup>265</sup>. Cette évaluation doit figurer en tant qu'indication contraignante dans la conception ou dans la partie conceptuelle du plan sectoriel. Une évaluation devrait plus particulièrement être réalisée préalablement à un remaniement intégral d'une conception ou du plan sectoriel, qui a lieu tous les dix à quinze ans. Pour des thèmes d'actualité, une évaluation extraordinaire peut aussi être envisagée.

---

<sup>265</sup> Office fédéral du développement territorial, Évaluation de la durabilité : Guide pratique pour les services fédéraux et autres intéressés, Berne, novembre 2008.

# Glossaire

## Coordination en cours

État de coordination qui doit être employé, dans le plan sectoriel, pour une activité ou un projet à incidence spatiale qui n'est pas encore coordonné et lorsqu'il faut indiquer les dispositions à prendre pour parvenir à une coordination suffisante en temps utile<sup>266</sup>.

## Coordination réglée

État de coordination relatif à un projet concret contenu dans un plan sectoriel, qui montre de quelle manière les activités qui ont une incidence spatiale sont coordonnées les unes avec les autres.<sup>267</sup>

## Coordination territoriale

Un projet est considéré comme coordonné au niveau territorial lorsque les conflits d'intérêts possibles ont été traités au niveau approprié au sein de la Confédération avec les cantons concernés, et que le résultat, contraignant pour les autorités, est inscrit dans un instrument d'aménagement du territoire.

## Disposition

Indication contraignante contenue dans une conception ou dans un plan sectoriel, destinée aux autorités cantonales<sup>268</sup>.

## Données de base

Les données de bases fournissent des informations sur le contexte territorial et matériel, notamment sur les constructions et installations existantes ainsi que sur les plans et prescriptions en vigueur concernant l'utilisation du sol (cf. art. 6, al. 4, OAT).

## État de coordination

Décrit l'état d'avancement de la planification d'un projet. Les trois états de coordination sont: « information préalable », « coordination en cours » et « coordination réglée ».

## Exigence particulière

Mandat donné au service fédéral compétent, formulé dans une conception ou dans un plan sectoriel<sup>269</sup>.

## Explications

Renseignements qui concernent les plans sectoriels et les conceptions, portant sur l'objet et le déroulement de la planification, sur la façon dont il a été tenu compte des divers intérêts en présence<sup>270</sup>, sur les résultats de la collaboration<sup>271</sup> et des procédures de consultation et de participation<sup>272</sup>.

---

266 Cf. art. 5, al. 2, let. b, OAT.

267 Cf. art. 5, al. 2, let. a, OAT.

268 Cf. art. 23, al. 2, OAT.

269 Cf. art. 14, al. 3, OAT.

270 Cf. art. 3 OAT.

271 Cf. art. 18 OAT.

272 Cf. art. 19 OAT.

### Indication

Une conception ou un plan sectoriel contient des indications tant contraignantes que non contraignantes pour les autorités. Les indications qui lient les autorités sont notamment des indications de portée générale comme des principes, des objectifs sectoriels, des contenus contraignants de nature territoriale et temporelle concernant le périmètre ou concernant des mesures, ainsi que des exigences ou des dispositions; on compte parmi les indications non contraignantes pour les autorités les explications, les informations et les remarques.

### Indication contraignante

Outre les principes, les objectifs sectoriels, les exigences et les dispositions, il s'agit notamment d'indications contraignantes qui portent sur des conditions territoriales concrètes relatives à des projets précis; ces dernières figurent uniquement dans les plans sectoriels. Elles doivent figurer dans le texte et sur une carte. En fonction de l'état d'avancement de la planification d'un projet, on distingue les états de coordination suivants: « information préalable », « coordination en cours » et « coordination réglée »<sup>273</sup>.

### Informations

Renseignements importants, qui n'entraînent pas d'obligation pour les autorités, concernant l'interprétation et la mise en œuvre des indications qui figurent dans la conception ou le plan sectoriel. Elles figurent dans le texte de la conception ou du plan sectoriel, mais pas dans les parties surlignées qui entraînent des obligations. Les explications portant sur les plans sectoriels et les conceptions sont aussi considérées comme des informations. Les informations ne lient pas les autorités.

### Information préalable

État de coordination qui doit être employé, dans le plan sectoriel, pour une activité ou un projet à incidence spatiale susceptible d'avoir des répercussions importantes sur l'utilisation du sol, et qui n'est pas défini de manière suffisamment précise pour qu'une coordination puisse avoir lieu<sup>274</sup>.

### Mesure

Indication qui figure dans une conception ou un plan sectoriel, qui informe sur la manière dont un objectif sectoriel visé doit être atteint. Une mesure représente une indication le plus souvent contenue dans la partie contraignante de la conception ou du plan sectoriel. Si les moyens à la disposition du service fédéral compétent pour la mise en œuvre de la mesure et/ou la période durant laquelle la mise en œuvre doit être réalisée sont mentionnés, il s'agit alors d'une exigence particulière.

### Mise à jour

La mise à jour est une actualisation d'une conception, d'un plan sectoriel ou d'un plan directeur sans modification de contenu. Il s'agit d'un complément technique et non pas d'une nouvelle décision.

---

273 Cf. art. 15, al. 2, en relation avec l'art. 5, al. 2, OAT.

274 Cf. art. 5, al. 2, let. c, OAT.



### **Obligation d'inscription dans le plan sectoriel**

Obligation qui s'applique à un projet qui ressort de la compétence de la Confédération dès lors qu'il est prévisible qu'il aura des effets importants sur le territoire et sur l'environnement. Ce projet doit donc être inscrit dans un plan sectoriel de la Confédération.

### **Principe du contre-courant**

Principe appliqué à l'aménagement du territoire, qui consiste dans le fait que les niveaux d'aménagement de la Confédération, des cantons et des communes interagissent ou qu'ils coordonnent entre eux l'aménagement en partenariat. Prenons un exemple concret : d'une part, le plan directeur cantonal doit être pris en compte pour l'établissement du plan d'affectation et du plan sectoriel de la Confédération ; d'autre part, il doit être pris en compte par les autorités fédérales lors de l'élaboration ou de l'adaptation de conceptions ou de plans sectoriels.

### **Rapport d'examen de l'ARE**

Rapport établi par l'ARE à l'intention du DETEC (mandant) qui examine si les conditions sont réunies pour que la planification en question puisse être adoptée en tant que conception ou plan sectoriel au sens de l'article 13 LAT<sup>275</sup>.

### **Rapport explicatif**

Rapport qui contient les explications, qui détaille par exemple de quelle manière les différents intérêts ont été pris en compte. Il constitue un outil d'aide à l'interprétation et à l'application de la conception ou du plan sectoriel concerné.

### **Rapport sur les résultats**

Rapport qui présente de façon transparente les résultats des procédures de consultation et de participation ainsi que leur intégration dans l'élaboration ou l'adaptation d'une conception ou d'un plan sectoriel.

### **Réservation de surfaces**

Une réservation de surfaces constitue une délimitation de périmètre dans le plan sectoriel ou le plan directeur cantonal, le réservant ainsi de manière contraignante pour les autorités, en vue d'y réaliser un projet spécifique. L'affectation au niveau de la parcelle des surfaces correspondantes du projet, qui est seule contraignante pour les propriétaires fonciers, a lieu lors de la planification ultérieure.

### **Vérification de la pertinence d'une inscription dans le plan sectoriel**

Vérification qu'effectue le service fédéral compétent, au cas par cas, avec les cantons et services fédéraux concernés, pour déterminer s'il faut qu'un projet fédéral soit inscrit dans un plan sectoriel ou si une fiche d'objet doit être adaptée en conséquence. Le résultat de cet examen est consigné par écrit.

---

275 Cf. art. 17, al. 2, OAT.

# Glossaire linguistique

## Français

coordination en cours

coordination réglée

coordination territoriale

disposition

données de base

état de coordination

exigence particulière

explications

indication

indication contraignante

information

information préalable

mesure

mise à jour

obligation d'inscription dans le plan sectoriel

principe du contre-courant

rapport d'examen de l'ARE

rapport explicatif

rapport sur les résultats

réservation de surfaces

vérification de la pertinence d'une inscription dans le plan sectoriel

## Allemand

Zwischenergebnis

Festsetzung

Räumliche Abstimmung

Anordnung

Ausgangslage

Koordinationsstand

Anweisung

Erläuterungen

Aussage

Festlegung

Informationen

Vororientierung

Massnahme

Fortschreibung

Sachplanpflicht

Gegenstromprinzip

Prüfungsbericht des ARE

Erläuterungsbericht

Ergebnisbericht

Flächensicherung

Sachplanrelevanz-Check

## Italien

risultato intermedio

dato acquisito

coordinamento territoriale

disposizione

statu quo

stato di coordinamento

istruzione

spiegazioni

indicazione

indicazione vincolante

informazioni

informazione preliminare

misura

aggiornamento

obbligo di iscrizione nel piano settoriale

principio di reciprocità

rapporto d'esame dell'ARE

rapporto esplicativo

rapporto sugli esiti

riservazione di superfici

esame della rilevanza per un'iscrizione nel piano settoriale

# Bibliographie

Jeannerat Eloi/Bühlmann Lukas (2019), dans : Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen (éds) : Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts. Genève / Zurich / Bâle.

Jud Barbara (2014) : Der Sachplan des Bundes : Ein unterschätztes Instrument. VLP-ASPAN. Raum & Umwelt. März 2/2014.

Office fédéral de l'aménagement du territoire (2000/2001) : Nouveau droit de l'aménagement du territoire. Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre. Berne.

Office fédéral de l'aménagement du territoire (1998) : Notice explicative sur la procédure de conciliation selon les articles 7, alinéa 2, et 12 LAT.

Office fédéral de l'aménagement du territoire (1997) : rapport « Conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT) ».

Office fédéral du développement territorial (novembre 2008) : Évaluation de la durabilité : Guide pratique pour les services fédéraux et autres intéressés. Berne.

Rütsche Bernhard (2013) : Was sind öffentliche Aufgaben? recht 2013/4. pp. 153–162.

Tschannen Pierre (2019), dans : Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen (éds) : Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts. Genève / Zurich / Bâle.

Tschannen Pierre (2018) : Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben. DEP 2018-2. pp. 111–130.

Wullschleger Stephan (2018) : Die Rolle der Verwaltungsgerichte bei umweltrechtlichen Interessenabwägungen. DEP 2018-2. pp. 131–146.

**Editeur**

Office fédéral du développement territorial (ARE)

**Collaboration**

Comité planification sectorielle de la Conférence pour l'organisation du territoire avec les représentants des services fédéraux ARE, OFAC, OFEN, OFEV, OFROU, OFT, SG DDPS et SEM

Délégation de la commission du plan directeur de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux

**Rédaction et coordination**

Anja Tschirky, ARE

Leonhard Zwiauer, ARE

**Graphisme**

Hahn+Zimmermann

**Citation**

Office fédéral du développement territorial ARE (2022) :

Aide de travail pour les conceptions et plans sectoriels de la Confédération

**Version électronique téléchargeable sous**

[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) → Développement et aménagement du territoire → Stratégie et planification

→ Conceptions et plans sectoriels

Aussi disponible en allemand et italien

Dans un souci de lisibilité, nous avons utilisé le masculin générique dans le présent texte.

Mais il va de soi que les désignations de personnes et de fonctions valent pour les deux sexes.

© Office fédéral du développement territorial (ARE)

Berne, 01.12.2022

