

JAAC 55.12

Décision du Conseil fédéral du 2 mai 1990

Aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

Art. 3 let. a, art. 12 et 17 LIM; art. 19 al. 1^{er} OIM. Conditions d'aide pour une voie de communication.

Non remplies s'agissant d'un projet d'aménagement routier d'une zone à bâtir surdimensionnée, qui ne répond pas aux exigences de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire et outrepassa les objectifs du programme de développement.

Investitionshilfe für Berggebiete.

Art. 3 Bst. a, Art. 12 und 17 IHG; Art. 19 Abs. 1 IHV. Voraussetzungen der Hilfe für eine Verkehrserschliessung.

Nicht erfüllt bei einem Projekt für die Zufahrterschliessung einer überdimensionierten Bauzone, welche der Bundesgesetzgebung über die Raumplanung nicht entspricht und die Zielsetzungen des Entwicklungskonzepts überschreitet.

Aiuti agli investimenti nelle regioni montane.

Art. 3 lett. a, art. 12 e 17 LIM; art. 19 cpv. 1 OIM. Condizioni d'aiuto per un accesso viario.

Non adempiute trattandosi di un progetto di accesso viario a una zona edificabile sovradimensionata che non risponde alle esigenze della legislazione federale sulla pianificazione del territorio e che oltrepassa gli obiettivi del programma di sviluppo.

I

A. Le 26 décembre 1986, la commune de L. a présenté une demande de prêt au titre d'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne pour financer la participation communale aux frais de construction des routes d'une zone à bâtir envisagée par le consortium du remaniement parcellaire de L., maître d'œuvre.

Par décision du 8 juin 1987, le Département cantonal de l'économie publique a accordé à la requérante un prêt représentant 25% du coût pris en considération, mais au maximum 257 850 fr., pour 20 ans et sans intérêts. Il a également proposé au DFEP d'accorder un prêt équivalent à celui du canton.

B. Par décision du 27 décembre 1988, le DFEP a refusé de consentir le prêt requis, au motif que la zone à bâtir faisant l'objet de l'aménagement routier à financer était surdimensionnée. Non conforme de ce fait au programme de développement, le projet ne l'était pas non plus au regard des exigences posées par la LF du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700), la nouvelle zone à bâtir entrant de plus, selon le plan directeur cantonal, en conflit avec les surfaces d'assolement affectées à la construction dans la commune de L.

C. Par écriture du 8 février 1989, la commune de L. défère cette décision au Conseil fédéral. Invoquant la nécessité de maintenir une population active, elle met par ailleurs en doute l'objectif quantitatif d'hébergement touristique, tel que fixé dans le programme de développement pour la vallée en question, objectif dont l'observation stricte équivaldrait à freiner tout développement de cette région. Contestant, partant, le surdimensionnement de la zone à bâtir en cause, elle relève qu'à l'occasion de la révision du plan d'affectation communal, une partie de celle-ci passera vraisemblablement en zone de dangers; une surface importante serait donc soustraite à la construction de façon définitive et peut-être englobée dans le remaniement parcellaire agricole en voie d'exécution. Elle déclare enfin s'être opposée à la mention d'une zone d'assolement sur le plan directeur cantonal. Elle conclut par conséquent à ce que la décision incriminée soit rapportée et à ce que le dossier soit réexaminé lorsque le plan communal d'affectation sera mis en force.

D. Dans sa détermination du 24 avril 1989, le DFEP propose de rejeter le recours sous suite de frais. Il y réitère les motifs ayant conduit à sa décision négative du 27 décembre 1988, à savoir que le projet n'est conforme ni aux exigences de la LAT, ni aux dispositions mentionnées dans le plan directeur cantonal et aux objectifs fixés dans le programme de développement de la région. Les lacunes du dossier présenté par la requérante à la Centrale pour le développement économique régional, concernant notamment la preuve du besoin pour le projet en cause et le conflit entre la zone d'extension et les surfaces d'assolement, ainsi que l'emplacement de la zone à bâtir sur une probable zone de dangers (fait mentionné pour la première fois dans la procédure) justifiaient également, selon le DFEP, le refus du prêt sollicité.

...

II

1. (Questions formelles)

2. ...

Selon l'art. 3 let. a de la LF du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM, RS 901.1), l'aide en matière d'investissements s'applique à des projets servant à développer les équipements collectifs, notamment les voies de communication. Tel est le cas de l'aménagement routier projeté par la recourante. Aux termes de l'art. 17 al. 2 LIM, l'aide ne peut être accordée que pour des projets dignes d'être encouragés, qui font partie intégrante d'un programme de développement approuvé par le service central et le DFEP. En l'occurrence, le projet figure bien au programme de développement de la région approuvé par le DFEP le 8 février 1980. Il est également inscrit au programme de détail 1987-1990. Ainsi que le relève à juste titre le DFEP intimé, cette condition, nécessaire, n'est pas pour autant suffisante pour prétendre l'aide en matière d'investissements. Il faut aussi, comme le précise et l'exige l'art. 19 al. 1^{er} de l'O du 9 juin 1975 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (OIM, RS 901.11) que le projet réponde, quant au lieu où il sera exécuté, à son objectif et à son ampleur, aux exigences dudit programme et, en tant que celui-ci doit lui-même répondre aux exigences posées par l'aménagement du territoire (art. 12 LIM, ainsi qu'art. 12 et 31 OIM), qu'il y satisfasse pareillement (cf. message du Conseil fédéral du 16 mai 1973 concernant la LIM, FF 1973 I 1541 s.). La décision définitive pour chaque projet est prise à la suite de son examen sur la base d'un dossier complet, examen qui montre à quelle priorité le projet peut prétendre, s'il peut effectivement bénéficier d'une aide en matière d'investissements et, le cas échéant, à quelles conditions (JAAC 50.24).

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'art. 19 al. 2 LAT dispose que les collectivités publiques sont tenues d'équiper les zones à bâtir en temps utile. Encore faut-il, comme l'explique l'Etude relative à la LAT (publiée par le DFJP, 1981, p. 240 s.), que ces zones aient été délimitées conformément aux exigences de la loi. L'art. 15 let. b LAT prévoit à cet égard que seuls peuvent être englobés dans les zones à bâtir les terrains propres à la construction qui seront probablement nécessaires à celle-ci dans les quinze années à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Si donc il s'avère, au cours de la planification des équipements, que les surfaces à bâtir sont manifestement trop grandes, il y a lieu de réexaminer le plan d'affectation et, le cas échéant, de l'adapter (Etude, op. cit., p. 240). - On rappellera qu'aux termes de l'art. 35 LAT, la révision des plans d'affectation aurait dû avoir lieu jusqu'au 31 décembre 1987. - Compte tenu des exigences posées par l'aménagement du territoire, il faut donc, pour pouvoir bénéficier de l'aide fédérale, établir que l'équipement des terrains en cause est nécessaire à la construction prévisible dans un cadre chronologique d'une quinzaine d'années, eu égard au développement souhaitable de l'urbanisation (les études de base afférentes au

plan directeur donnent à cet égard les références nécessaires, art. 6 LAT) et à la surface totale des zones à bâtir déjà équipées ou dont l'équipement est prévu dans les prochaines années.

3. Tel que présenté par la recourante, le projet correspond à l'aménagement routier d'une zone à bâtir d'une superficie de 109 950 m², de laquelle il faut soustraire quelque 12 251 m² réservés à l'infrastructure collective, soit 97 699 m². Cette zone est répartie en 161 parcelles d'une surface de 683 m². L'utilisation de ces terrains est d'abord destinée à la construction d'habitations pour les indigènes. En admettant, comme le fait le DFEP, une moyenne de trois à quatre personnes par parcelle, le développement de cette zone à bâtir équivaldrait donc à une augmentation de la population de 483 à 644 personnes.

Ainsi que le relève encore le DFEP, la population permanente résidant dans la commune de L. en 1987 était de 636 personnes (639 en 1980) selon les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Alors que, selon les recensements fédéraux, elle avait régressé de 10,9% de 1960 à 1970, elle a augmenté de 0,6% de 1970 à 1980. Quant aux immeubles, ils étaient de 308 en 1980 (soit une augmentation de 33 unités ou 12% par rapport au patrimoine bâti avant 1970). De 1980 à 1988, l'OFS a recensé la construction de 25 immeubles supplémentaires.

3.1. Si l'on compare les données qui précèdent aux objectifs définis dans le programme de développement de la région, on peut, à l'instar du DFEP, constater ce qui suit:

L'objectif régional de croissance démographique entre 1976 et 1996 a été fixé à environ 10070, une augmentation plus réduite étant envisagée pour la sous-région «Montagne» dont la commune de L. fait partie. Cet objectif peut être considéré comme satisfait en ce qui la concerne, puisqu'elle a, on l'a vu, réussi à stabiliser sa population résidente. Quant aux immeubles, le programme de développement prévoit, pour une augmentation de la population résidente de 10%, une croissance de près de 20% de la demande en constructions nouvelles, ceci compte tenu de l'augmentation du nombre des ménages, de l'amélioration des logements et de l'abandon des domaines bâtis vétustes. Avec un accroissement d'environ 12% de son patrimoine bâti durant la première décennie du programme de développement (1976-1985), la commune de L. confirme ici aussi la croissance envisagée par la région. Il faut en revanche convenir avec le DFEP qu'au vu de cette évolution, la croissance démographique entre 483 et 644 personnes et, partant, l'augmentation de près de 50% du patrimoine bâti impliquées par la réalisation de la zone à bâtir dans les quinze années à venir apparaissent peu, voire pas réalistes, ne serait-ce qu'en raison des difficultés à créer des emplois supplémentaires en montagne. Ce d'autant plus que, concernant le tourisme, l'objectif quantitatif de 2300 lits fixé par le programme de développement pour la vallée (communes de L. et de B.) est pratiquement atteint puisqu'il ressort de la statistique cantonale du tourisme 1986 que 2165 lits étaient recensés dans ces deux communes. Cette analyse est d'ailleurs confirmée par le plan directeur cantonal, approuvé le 22 décembre 1988 par le Conseil fédéral, plan qui constate que les zones à

bâtir sont surdimensionnées dans la plupart des communes et qu'elles devront par conséquent être révisées afin de les rendre conformes aux exigences de l'art. 15 LAT.

3.2. Tout en reconnaissant que sa population est en faible augmentation, la recourante estime néanmoins de son devoir d'offrir au moins des possibilités de construire aux jeunes couples dont les parents sont généralement propriétaires de terrains, aujourd'hui non équipés, donc non constructibles. Elle fait également valoir que la stricte observance des objectifs du programme de développement revient, en ce qui concerne le tourisme, à éliminer de l'aide à l'investissement tout projet d'extension ayant une incidence sur le développement et l'accroissement du potentiel d'hébergement de toute une région.

Comme le relève pertinemment le DFEP, les divers objectifs quantitatifs fixés au programme de développement ne sont pas des valeurs-limites visant à freiner le développement régional. Ils sont le fruit d'une réflexion commune d'une région sur ses capacités et ses potentialités. Il ne s'agit pas, sur la base de ces objectifs, d'entraver l'essor démographique ou économique des communes, mais de veiller à ce que leurs possibilités de développement soient utilisées systématiquement et rationnellement. Rapportée au cas présent, cette exigence signifie que le projet doit être raisonnablement dimensionné et clairement défini. Or, force est de constater que tel n'est pas le cas.

Malgré la demande réitérée de la Centrale pour le développement économique régional, la recourante n'a pu établir les éléments suffisants à prouver le besoin de son projet. Ceux apportés dans le cadre de la présente procédure ne permettent pas non plus d'en tirer plus amples conclusions. Comme le souligne l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) dans ses observations, la seule information réellement nouvelle du dossier, à savoir l'emplacement d'une partie de la zone à bâtir sur une zone de dangers - à laquelle on peut ajouter les remarques du service cantonal de l'aménagement du territoire quant au fait que la nouvelle route du col voisin utiliserait cinq hectares de la zone à bâtir du village de L. démontrent au contraire que l'aménagement prévu n'a pas été suffisamment réfléchi et ses conséquences suffisamment pesées. Ces problèmes, tout comme celui qui résulte du conflit entre la zone d'extension et les surfaces d'assolement inventoriées aux études de base, font qu'en l'état l'équipement projeté ne peut être considéré comme digne d'être encouragé et bénéficier de l'aide fédérale requise.

3.3. La recourante conclut à ce que son dossier soit réexaminé lorsque le plan d'affectation communal sera mis en force, ceci au regard de sa situation qu'elle estime particulière. Le service cantonal de l'aménagement du territoire propose également, à titre subsidiaire, qu'il soit sursis l'octroi de l'aide sollicitée jusqu'à l'aboutissement dudit plan qui, selon lui, prend en compte toutes les données afférentes aux problèmes soulevés ci-dessus et devra se conformer au plan directeur cantonal.

On rappellera, comme on l'a déjà fait ci-dessus, que, selon l'art. 35 LAT, les plans communaux d'affectation auraient dû être établis ou révisés jusqu'au 31 décembre 1987 pour être conformes aux dispositions légales. L'art. 15 LAT est en effet une disposition directement applicable (Etude, op. cit., p. 194 et 201 s., ainsi que 367, où il est précisé que la loi donne comme tâche prioritaire de limiter l'étendue des zones à bâtir surdimensionnées et que

ce mandat peut fort bien s'accomplir sans qu'intervienne une législation cantonale d'exécution). La situation de la recourante n'est à cet égard pas plus particulière que celle des autres communes qui ont également dû faire face à cette obligation. Le fait que le projet en question ait été décidé par un consortium de propriétaires qui en est le maître d'oeuvre ne dispensait et ne dispense pas la recourante de satisfaire aux exigences posées par la loi en l'espèce. Par ailleurs et ainsi qu'exposé ci-dessus, les autorités cantonales ont à deux reprises été sollicitées d'apporter, en collaboration avec la région et la commune, les compléments propres à résoudre les diverses questions auxquelles le dossier présenté ne permettait pas de répondre. Force est de constater que le projet en cause n'a jamais pu être clairement défini, y compris lors des divers échanges d'écritures menés au cours de la procédure d'instruction du présent recours, écritures sur lesquelles la recourante n'a d'ailleurs jamais émis d'observations bien que l'occasion lui en ait été donnée par deux fois. Enfin, s'il appert qu'une révision du plan d'affectation est en cours, la recourante ne donne aucune indication permettant d'en déterminer l'état et l'agenda. On ne saurait, en pareilles circonstances, surseoir à l'octroi de l'aide sollicitée. Rien n'empêche d'ailleurs la recourante, pour autant qu'elle respecte le délai prévu à l'art. 22 al. 4 OIM, de déposer une nouvelle demande établissant que son projet satisfait aux conditions, y compris financières, posées par la LIM, ainsi qu'à celles relevant de l'aménagement du territoire.

4. Il ressort de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral, qu'elle ne constate pas les faits pertinents de façon inexacte ou incomplète et qu'elle n'est pas inopportune (art. 49 PA). Aussi le recours doit-il être rejeté, ce qui implique pour la recourante l'obligation de supporter les frais de la procédure (art. 63 al. 1 et 2 PA).

JAAC 55.12 - Décision du Conseil fédéral du 2 mai 1990

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	55
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 301

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.