

Centre d'Etude, de Technique
et d'Evaluation Législatives
Faculté de droit
UNI MAIL
1211 Genève 4

LA PRATIQUE DE LA COORDINATION DES
DECISIONS COMPLEXES EN MATIERE
DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Groupe de Recherche en Application des Lois

Travaux CETEL, n°46

Avril 1996

Le GRAL est un groupe de recherche du CETEL (Centre d'Etude, de Technique et d'Evaluation Législatives) sur l'application et la mise en oeuvre des lois constitué d'équipes dont la composition a varié au cours du temps.

Ont participé à la présente recherche:

Messieurs Charles-Albert MORAND et Jean-Daniel **DELLEY**, requérants au FNRS

Monsieur Christophe KELLERHALS

Monsieur René LONGET

Madame Joëlle **MATHEY**

Madame Antje POULIQUEN

Monsieur Eric ROSSIAUD

Madame Patricia ROULET

Monsieur Frédéric SCHEIDEGGER

Le GRAL a traité dans le passé les thèmes suivants:

- J.-D. DELLEY, R. DERIVAZ, L. MADER, C.-A. MORAND, D. SCHNEIDER, *Le droit en action. Etude de mise en oeuvre de la loi Furgler*, St-Saphorin, 1982.
- J.-D. DELLEY, L. MADER, *L'Etat face au déficit énergétique*, Lausanne, 1986.
- C.A. MORAND (éd.), *Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination*, Bâle et Frankfort-sur-le-Main, 1992.

TABLE DES MATIERES

<i>1. Introduction</i>	
<i>2. Les exigences juridiques de coordination</i>	9
2.1 Les exigences de coordination matérielle et leurs limites	9
2.1.1 Tous les intérêts doivent être pris en considération	11
2.1.2 Les intérêts doivent être comparés et pondérés	11
2.1.3 La pesée des intérêts doit être globale	12
2.1.4 La pesée des intérêts doit être faite le plus tôt possible	12
2.2 Les exigences de coordination formelle	13
2.2.1 Une seule instance de décision ou des instances agissant de manière coordonnée	13
2.2.2 L'instauration d'une procédure principale sous les auspices d'une autorité directrice	13
2.2.3 Une décision unique ou un faisceau de décisions prises simultanément	14
2.2.4 Une autorité de recours	14
<i>3. La démarche</i>	15
3.1 Les études de cas	16
3.2 Une lecture critique	17
3.3 Un traitement sur base de données informatique	18
<i>4. L'organisation administrative des cantons</i>	20
4.1 La structure administrative	21
4.1.1 Les modèles de répartition	21
4.1.2 La répartition spatiale	32
4.2 Les instances de coordination	32
4.2.1 La coordination attribuée à l'autorité compétente	34
4.2.2 La coordination attribuée à un autre organe	36
4.3 Coordination et décision	41
4.3.1 Quel est l'organe le mieux à même de coordonner ?	41
<i>5. Coordination et caractéristiques du processus de décision</i>	44
5.1 Le processus de décision	44
5.2 La procédure décisive	45
5.3 La pré-étude	48
5.3.1 Les pratiques cantonales	49
5.4 La préparation du rapport d'impact	51
5.4.1 Les directives du service spécialisé	52
5.4.2 Enquête préliminaire et rapport d'impact	53
5.4.3 Le cahier des charges	54
5.4.4 Le rôle des bureaux d'études	55
5.5 L'évaluation du rapport d'impact	56
5.5.1 Les préavis (supports à la décision)	56
5.5.2 Déroulement de la procédure pour les dossiers étudiés	58
5.5.3 Le rôle de l'administration fédérale	61
5.5.4 La mise à l'enquête et le traitement des oppositions	63

5.6	Appréciation du projet et décision finale--	65
5.6.1	La motivation de la décision	66
5.6.2	La pratique de la motivation dans les cantons	68
5.6.3	Conformité de la pratique cantonale aux exigences légales cantonales et jurisprudentielles.	70
5.6.4	Conformité de la pratique de l'OFEP aux exigences fédérales	71
5.6.5	Conclusions au sujet de la pratique de la motivation	72
5.6.6	Conditions et charges	73
5.6.7	La notification de la décision	74
6.	<i>Moments de la détermination et lieux de pesée des intérêts</i>	75
6.1	La planification des gravières	75
6.1.1	Les plans	76
6.1.2	L'impact de la planification sur le processus de décision	79
6.2	La détermination des intérêts pour les gravières	81
6.2.1	La règle: les eaux souterraines	81
6.2.2	L'intérêt prépondérant: la forêt	83
6.2.3	L'approvisionnement en matériaux et les intérêts économiques	85
6.2.4	Autres intérêts et arguments invoqués	86
6.2.5	Les moments de la détermination	88
6.3	La planification des parkings	90
6.3.1	Les plans	90
6.3.2	L'impact de la planification sur le processus de décision	95
6.4	La détermination des intérêts pour les parkings	98
6.4.1	Air, bruit	98
6.4.2	Trafic, circulation, transports	99
6.4.3	Voisinage	100
6.4.4	Eaux, sol	100
6.4.5	Les moments de la détermination	100
7.	<i>Synthèse</i>	102
7.1	Organisation administrative et procédure	102
7.2	La pesée des intérêts	104

Liste des figures:

<i>Figure 1: gestion groupée - Jura et Neuchâtel</i>	22
<i>Figure 2: gestion mixte - Fribourg et Valais</i>	24
<i>Figure 3: gestion mixte - Vaud</i>	26
<i>Figure 4: gestion mixte - Bâle-Campagne et Zurich</i>	27
<i>Figure 5: gestion séparée - Genève</i>	29
<i>Figure 6: gestion séparée - Berne et Soleure</i>	30
<i>Figure 7: tableau récapitulatif des autorités compétentes</i>	40
<i>Figure 8: Procédure EJE</i>	48
<i>Figure 9: Moments de la détermination des intérêts</i>	89
<i>Figure 10: Moments de la détermination des intérêts</i>	101

1. INTRODUCTION

La mise en oeuvre du droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire se heurte à un difficile problème de coordination. En effet, nombre de décisions, celles qui portent par exemple sur des infrastructures ou des équipements importants, impliquent la prise en considération de plusieurs lois. Or chacune d'entre elles est née dans un contexte historique particulier; chacune poursuit des objectifs propres et obéit à une logique spécifique. Par ailleurs le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire se caractérise par une densité normative relativement faible; il se limite très souvent à définir des objectifs, à poser des principes qui laissent une marge d'appréciation importante aux autorités d'application. Enfin, le législateur n'a pas hiérarchisé *a priori* les valeurs juridiquement protégées par les différentes législations, laissant aux autorités le soin de procéder dans chaque cas à la pesée globale des intérêts en présence.

Ainsi la loi sur l'aménagement du territoire (art. 3 LAT) énonce une série de principes qui doivent inspirer les décisions de l'autorité, principes qui ne sont pas toujours complémentaires: l'aménagement **du territoire est par essence une activité de synthèse et la pesée d'intérêts s'inscrit au coeur de la planification territoriale. Quant à la loi sur la protection de l'environnement, elle semble à première vue** ne contenir que des règles dont il suffirait de contrôler le respect; en réalité, une partie non négligeable de ses normes sont des objectifs **et des principes dont l'application exige coordination et pesée** d'intérêts. Les autres lois environnementales présentent les mêmes caractéristiques: rares sont les dispositions qui prennent la forme de règles fixes.

Depuis l'arrêt *Chriüzlen*¹, la jurisprudence sur la coordination a pris une ampleur exceptionnelle. Depuis 1992, un bon tiers des arrêts rendus en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement précise certains aspects des exigences de coordination. A ce jour, ce rythme accéléré s'est maintenu. Cette jurisprudence montre que l'adoption de décisions complexes constitue l'un des grands problèmes

¹ ATF 1161b 57.

juridiques de la fin de ce siècle, non seulement en Suisse mais en Europe, comme en témoigne la création d'un "réseau européen d'étude de la décision complexe".

L'étude de la pratique de la coordination pouvait prendre plusieurs directions. On aurait pu songer à étudier *l'effectivité* de la coordination, à savoir la correspondance des pratiques cantonales aux exigences de coordination posées par le Tribunal fédéral et la législation. Nous y avons renoncé. La raison principale était que les exigences de coordination ont été précisées, affinées d'un **arrêt à l'autre**. Il était dès lors difficile de choisir un point de référence fixe à partir duquel il **aurait été possible de** juger des pratiques administratives. Celles-ci sont de leur côté en constante transformation. On constate que les cantons s'efforcent de se plier aux exigences de coordination, mais cela prend du temps et nécessite d'importantes modifications organisationnelles.

Pour les mêmes raisons, nous avons renoncé à une étude *d'efficacité*, qui aurait consisté à analyser dans quelle mesure les objectifs poursuivis par les exigences de coordination ont été atteints dans la pratique. Ce type d'étude, parfaitement justifiée lorsqu'il s'agit de savoir si les objectifs d'un programme finalisé à réaliser en plusieurs étapes ont **été** atteints, l'était moins s'agissant d'exigences destinées à former le cadre permanent de l'action des autorités administratives.

Nos prétentions ont été finalement plus modestes. Il nous a semblé tout d'abord utile de décrire de quelle manière les cantons se sont organisés pour opérer la coordination. Cela permet de voir que les formes d'organisation sont d'une très grande diversité. Cela permet aussi de comparer les modes d'organisation et de s'interroger sur la meilleure manière d'organiser la coordination. En deuxième lieu, il nous a paru intéressant de décrire comment les cantons ont réalisé la coordination en première instance.

Pour répondre à ces questions, nous avons procédé à l'analyse d'un certain nombre de dossiers d'autorisation. Notre choix initial s'est porté sur les cantons romands auquel nous avons adjoint, dans un deuxième temps, Berne, Soleure, Zurich et Bâle-Campagne. L'ampleur des recherches documentaires nous a contraints à limiter nos ambitions. Ni les cantons ni les dossiers choisis - une quinzaine - ne constituent un échantillon statistiquement représentatif, même si nous avons pris soin de retenir des

cantons aux structures administratives différentes. Pour la même raison, nous avons renoncé à inclure la phase des recours dans notre recherche. Par ailleurs le seul examen des dossiers, même complété par des entretiens avec les principaux acteurs de la décision, ne pouvait rendre compte complètement de la richesse du processus. Les dossiers auxquels nous avons eu accès n'étaient jamais exhaustifs et ne pouvaient refléter la dimension de négociation du processus de décision. Cette dimension est bien connue². Faute du temps indispensable pour suivre les décisions in vivo, nous n'avons pu qu'en saisir des traces au travers des dossiers et en recueillir le témoignage au cours de nos entretiens.

Au-delà de la simple description, l'hypothèse que l'on pouvait tenter de vérifier, **était que la pratique administrative pouvait révéler l'existence d'un modèle de coordination différent du modèle très statique que le Tribunal fédéral a élaboré. En 1991 déjà, Georg Müller dans son compte-rendu des discussions sur les problèmes de coordination qui ont eu lieu à Soleure, sous les auspices de la Société suisse du droit de l'environnement, se demandait si les administrations pouvaient véritablement opérer des pesées globales d'intérêts et s'il ne vaudrait pas mieux qu'elles procèdent d'une manière plus pragmatique et progressive³. Il appelait de ses vœux le lancement d'une recherche empirique, dont l'utilité nous a paru évidente, dans des termes qui méritent d'être citées intégralement⁴.**

Einigkeit schien darüber zu bestehen, dass eine *materielle Koordination* im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung umweltrelevanter Vorhaben von grosser Bedeutung ist. Weniger Klarheit herrschte darüber, *auf welche Weise* eine solche umfassende Beurteilung und Abwägung aller Gesichtspunkte, Wertungen oder Interessen zustande gebracht werden kann. Die Methode der Interessenabwägung ist uns zwar einigermassen vertraut, wenn es darum geht, eine beschränkte Zahl unterschiedlicher Werte einander zuzuordnen und zum Ausgleich zu bringen (wie z.B. bei Entscheidungen über Rodungsbewilligungen oder über Ausnahmbewilligungen für Bauten ausserhalb des Baugebietes). Wie aber ist bei einer "umfassenden", d.h. alle umweltrelevanten Aspekte berücksichtigenden Interessenabwägung vorzugehen? Welche Interessen verstärken sich gegenseitig und in welchem Ausmass? Bei welchen Interessenkonstellationen verringert sich das Gesamtgewicht? Sind wir zu einer solchen "globalen" Betrachtungsweise überhaupt in der Lage? Oder müssen wir uns (zumindest vorläufig) mit einem *schrittweisen Vorgehen* begnügen, bei welchem bestimmte Interessen auf beschränkten Gebieten in der uns

² J. RUEGG et al. (éd.), *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, 1992.

³ *DEP* 5 (1991), 307 ss.

⁴ *Ibid.* 308.

bekannten Weise gegeneinander abgewogen werden und hierauf versucht wird, die Ergebnisse dieser verschiedenen Abwägungsprozesse in Einklang zu bringen, d.h. vor allem Widersprüche zu vermeiden? Ware ein solches Vorgehen in Etappen, bei welchem sektorielle Abwägungen miteinander verbunden würden, nicht transparenter als eine "umfassende" Abwägung? *Die rechtswissenschaftliche Forschung auf dem Gebiet der materiellen Koordination umweltrelevanter Verfahren sollte deshalb verstärkt werden.*

L'étude de la pratique, le lecteur s'en rendra compte, confirme très largement cette hypothèse. Cela nous a conduit dans une autre publication à nous interroger sur la coexistence de plusieurs modèles de la décision (juridique, administratif, politique, scientifique)⁵. L'articulation de ces divers modèles nous paraît constituer un défi majeur tant sur le plan pratique que théorique.

⁵ Voir C.-A. MORAND, "Pesées d'intérêts et décisions complexes", à paraître dans *La pesée globale des intérêts. Droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire*, chez Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main.

2. LES EXIGENCES JURIDIQUES DE COORDINATION

Elles sont de deux ordres. D'une part on exige que les instances administratives concernées opèrent une pesée globale des intérêts. C'est ce qu'on appelle les exigences de coordination matérielle. D'autre part que la procédure administrative soit structurée d'une manière telle qu'elle permette d'y **parvenir**. C'est ce qu'on nomme les **exigences de coordination formelle**.

2.1 Les exigences de coordination matérielle et leurs limites

L'obligation de coordination matérielle, énoncée dans plusieurs dizaines d'arrêts du Tribunal fédéral, peut être résumée comme suite: lorsque la réalisation d'un projet requiert l'application de différentes dispositions de droit matériel qui se trouvent dans un rapport de connexité si étroit qu'elles ne sauraient être appliquées séparément et indépendamment les unes des autres, l'application du droit doit être coordonnée. Cette coordination consiste à trouver des solutions permettant - autant que faire se peut - que toutes les dispositions pertinentes se trouvent appliquées simultanément et dans leur globalité. La connexité est entendue de manière très large. Ainsi l'autorisation exceptionnelle de construire une porcherie industrielle hors de la zone prévue pour ce type d'installations devra prendre en considération les intérêts relatifs à la protection des animaux.

L'exigence de pesée globale des intérêts découle de la Constitution: art. 4 Cst (interdiction de l'arbitraire); art. 2 des dispositions transitoires (force dérogatoire du droit fédéral dans la mesure où l'absence de coordination met en péril l'application du droit fédéral), art. 22 quater al. 2 et 3 Cst. Elle est consacrée par les lois ⁶. Elle sous-

⁶ Voir l'arrêt *Chrüzlen*, A TF 116 Ib 57. Pour un résumé non exhaustif de quelques arrêts, voir J.-B. ZUFFEREY, "L'étude d'impact - 10 ans après. Bilan et perspectives. Etat de la jurisprudence et de la doctrine", *DEP* 9 (1995), 537 ss. Sur les exigences de coordination matérielle, voir A. KOLZ/H. KELLER, "Koordination umweltrelevanter Bewilligungsverfahren als Rechtsproblem", *DEP* 4 (1990), 385 ss; les contributions à la journée de l'Association du droit de l'environnement des 6 et 7 juin 1991 à Soleure, *DEP* 5 (1991), 191-320; S. WULLSCHLEGEL, "Interessenabwägung im Umweltrecht", *DEP* 9 (1995), 75-116.

⁷ Voir A. KOLZ/H. KELLER, *op. cit.*, (note 7), 398 ss.

⁸ Voir p. ex. l'art. 24 al. 1 lit. b LAT en ce qui concerne les autorisations exceptionnelles; art. 5 Lfo en ce qui concerne les autorisations de défricher; art. 10 al. 3 lit. b et 15 al. 3 lit. b OPB (mesures d'isolation *versus* protection des sites et monuments); art. 31 al. 2 OPB en ce qui concerne la construction d'un bâtiment, lorsque des mesures ne permettent pas de respecter les valeurs limites d'émission; art. 9 et 10

tend en particulier la conception. de, l'étude d'impact prévue à l'art. 9 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE). L'obligation, qui vaut aussi dans d'autres domaines que la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire, **a été** précisée à l'art. 3 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) sous le titre "Obligation de peser les intérêts en présence". Le texte est le suivant:

¹ Lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, **les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les** intérêts en présence. **Ce faisant, elles:**

a) Déterminent les intérêts touchés;

b) Apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent;

c) Fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts touchés.

2 Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision.

Dans la mesure où, conformément à l'article 3 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), les exigences de protection de l'environnement sont intégrées dans celles de l'aménagement du territoire, l'obligation de peser les intérêts vaut pour les deux domaines. L'exigence de coordination matérielle existe, lorsque les autorités doivent appliquer des normes qui leur laissent un pouvoir d'appréciation. Il s'agit, comme nous l'avons montré, de situation très fréquentes en droit de l'environnement et de l'aménagement où la législation se borne à énoncer des principes⁹. Le besoin de coordination est, en revanche, absent ou minime, lorsque les autorités doivent appliquer des règles fixes.

LPêche en ce qui concerne les mesures à prendre pour autoriser une installation. Voir aussi les articles 3, 6, 18, 21 et 22 LPN; art. 15 et 20 OPNP. Il en va de même en ce qui concerne de nombreuses dispositions relatives à l'assainissement (art. 16 et 17 LPE, 11 OPair, 13 et 14 OPB).

⁹ Voir C.-A. MORAND, "Vers un droit de l'environnement souple et flexible: le rôle et le fonctionnement des principes", à paraître dans *Quel avenir pour le droit de l'environnement?. Colloque international (Bruxelles, 1-2 déc. 1995)*.

Les obligations de coordination matérielle qui découlent de la jurisprudence et de la loi sont les suivantes:

2.1.1 Tous les intérêts doivent être pris en considération

Pratiquement, c'est l'obligation la plus importante. L'étude d'impact, ainsi que d'autres instruments d'aménagement du territoire, sont des outils très précieux pour la manifestation des intérêts juridiques à prendre en considération. A chaque impact analysé correspond un intérêt juridique à protéger. Pour de gros projets, les intérêts à prendre en considération sont nombreux; ils se comptent par dizaines. De ce fait les décisions administratives de ce type sont **extrêmement complexes**.

2.1.2 Les intérêts doivent être comparés et pondérés

Cette démarche se heurte au problème de l'incompatibilité de valeurs n'ayant entre elles aucune commune mesure. C'est pourquoi le droit doit être plus modeste que ce qu'il prétend. Ce qu'il peut faire, c'est d'une part tenir compte des préférences abstraites manifestées par la législation en faveur de certaines valeurs (p. ex. protection de la forêt, protection de sites d'importance nationale). De l'autre, des préférences concrètes découlant par exemple des exigences du principe de proportionnalité¹⁰

Pour le surplus, le droit doit, comme nous l'avons montré", renoncer à la recherche de décisions optimales irréalisables, lorsque plusieurs critères doivent être pris en considération, pour se contenter de décisions satisfaisantes (au sens de H.A. Simon) sous tous les critères. L'analyse de plusieurs variantes techniques, à laquelle les auteurs des études d'impact sont rompus, est un moyen essentiel pour rechercher des solutions satisfaisantes. L'établissement de compensations peut aussi jouer un rôle utile dans cette voie.

Sur les préférences abstraites et concrètes, *ibid.*

Voir C.-A. MORAND, "Pesées d'intérêts et décisions complexes", *op. cit.*, (note 5).

2.1.3 La pesée des intérêts doit être globale

Cette exigence est particulièrement importante en droit suisse de l'environnement dans la mesure où l'article 8 LPE exige que les atteintes soient évaluées "isolément, collectivement et dans leur action conjointe". Si le besoin d'appréciation globale des intérêts est évident, il est plus difficile de trouver un instrument adéquat pour le satisfaire. La technique du bilan répond à **première vue** à ce besoin. La métaphore est pourtant trompeuse parce qu'elle donne à penser que l'on pourrait additionner ou soustraire des valeurs hétérogènes. Il faut dès lors lui substituer le modèle de la décision complexe multicritères, permettant de vérifier qu'une solution satisfaisante du point de vue de tous les points de vue pertinents **a été** choisie. Il s'agit dès lors de vérifier de manière globale la satisfaction de tous les critères considérés.

2.1.4 La pesée des intérêts doit être faite le plus tôt possible

Cela signifie en pratique que pour les projets d'une certaine envergure, il ne faut pas attendre le stade de l'autorisation de construire pour conduire une étude d'impact et opérer une pesée globale des intérêts, mais qu'il faut y procéder déjà au niveau de la planification. Or, selon la jurisprudence, des projets de ce type (golfs, décharges, gravières) ne peuvent plus donner lieu à des autorisations de construire exceptionnelles hors zone (art. 24 LAT), mais doivent impérativement être prévus et analysés au préalable dans le cadre d'un plan d'affectation de détail¹². Cela signifie que c'est au moins à ce niveau que la pesée d'intérêts et l'étude d'impact doivent être réalisées, à moins que les deux étapes soient fusionnées. Cela a pour conséquence pratique qu'il y aura deux niveaux où la pesée des intérêts devra être faite, à celui de la planification, puis à celui de l'autorisation de construire. Cela veut dire aussi qu'il y aura un dédoublement des instruments mis au service de la pesée des intérêts¹³. Il s'agira selon les cas, soit de deux études d'impact d'environnement faites par étapes, soit de la succession d'une étude d'impact d'aménagement du territoire (appelée rapport de synthèse par l'article 26 OAT) **et d'une étude d'impact. L'exigence jurisprudentielle d'une coordination effectuée le plus tôt possible** a été consacrée dans le cadre de la

¹² Voir A. JOMINI, "La complexité du droit et les exigences de coordination", *Aménagement du territoire et protection de l'environnement. la simplification des procédures*, (C.-A. Morand, éd., 1995); 75 ss.

¹³ Voir C.-A. MORAND, "Pesées d'intérêts et décisions complexes", *op. cit.*, (note 5).

révision de la loi sur la protection de l'environnement (art. 9 al. 1 LPE), **qui entrera en vigueur prochainement.**

2.2 Les exigences de coordination formelle

Ce sont des exigences de procédure établies afin de faciliter une coordination matérielle satisfaisante¹⁴. Ces exigences sont en résumé les suivantes:

2.2.1 Une seule instance de décision ou des instances agissant de manière coordonnée

Le Tribunal fédéral exige soit qu'une instance unique décide (modèle de la concentration), soit qu'une solution de qualité équivalente soit trouvée (modèle de coordination concomitante)¹⁵. La première solution n'est pas adéquate, parce qu'elle ne permet pas d'assurer une représentation équitable des intérêts. Elle ne se rencontre d'ailleurs que peu dans la pratique.

2.2.2 L'instauration d'une procédure principale sous les auspices d'une autorité directrice

Lorsqu'un projet nécessite l'octroi de plusieurs autorisations, une autorité doit être choisie pour conduire la procédure. Il s'agit de l'autorité dont la compétence est la plus large pour apprécier les questions de fait et de droit. Celle qui permet de réaliser un examen du projet aussi complet et précoce possible. On peut parfaitement concevoir dans le modèle de la coordination que les diverses autorités soient habilitées à prendre une décision d'un commun accord sous la houlette de l'autorité directrice¹⁶. Cette solution ne peut pas être envisagée, en l'état de la législation, lorsque des autorités fédérales et cantonales sont compétentes pour accorder les diverses autorisations. Il faut établir alors une coordination successive. L'autorité

¹⁴ Sur ces exigences, voir J.-H. MEYLAN, "La coordination formelle", *Droit de l'environnement- Mise en oeuvre et coordination*, (C.-A. Morand, éd.), Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1992, 179 ss.

¹⁵ Sur ces modèles, voir A. MARTI, "Verfahrensrechtliche Möglichkeiten der Koordination bei der ersten Instanz", *DEP* 5 (1991), 226-257; A. MARTI, "Bewilligung von Bauten und Anlagen Koordination oder Konzentration der Verfahren?", *AJP/PJA* 12/94, 1535 ss. Voir aussi B. KNAPP, "Les procédures administratives complexes", *AJP/PJA* 7/92, 839, ss; C.-A. MORAND, "La simplification des procédures ou comment faire simple avec du complexe?", *Aménagement du territoire et protection de l'environnement. La simplification des procédures*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1995, p. 247-262.

¹⁶ Voir C.-A. MORAND, *op. cit.*, (note 15), 247 ss.

fédérale, [tenue. au](#) courant de la procédure cantonale; émet un avis qui la lie, sauf fait nouveau que ferait apparaître le cours ultérieur de la procédure¹⁷.

2.2.3 Une décision unique ou un faisceau de décisions prises simultanément

La décision unique ou les décisions groupées doivent faire l'objet d'une seule motivation dans un rapport de synthèse et être notifiées simultanément, de façon à faire courir un seul délai **de recours**.

2.2.4 Une autorité de recours

Pour qu'un contrôle efficace des exigences de coordination matérielle intervienne, les diverses décisions de première instance doivent pouvoir être déferées à une instance de recours unique. Celle-ci doit jouir d'un plein pouvoir d'examen en droit et en fait (art. 33 LAT)¹⁸.

¹⁷ Voir J.-FL MEYLAN, *op. cit.*, (note 14), 188; ATF 114 Ib 129, Bitsch.

¹⁸ Pour plus de détails, voir: L. SCHUJERMANN, P. HAENNI, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, Berne, 1995, p. 355 ss.

3. LA DEMARCHE

Dans un premier temps, nous avons procédé à l'examen des lois et de la jurisprudence ainsi que de la doctrine en matière de coordination formelle et matérielle. Dans le cadre de cet examen préliminaire, nous avons répertorié les législations tant fédérales que cantonales dans le but d'établir des schémas d'organisation et de procédure cantonales, ainsi que l'inventaire des dispositions exigeant une pesée des intérêts. Une analyse des arrêts du Tribunal fédéral relatifs aux exigences de coordination a complété cette première phase en affinant notre conception théorique de ces exigences.

Puis, afin d'acquérir une vision globale des pratiques cantonales, nous avons soumis un questionnaire semi-structuré à des représentants des administrations, des praticiens (bureaux d'études), des usagers, des avocats spécialisés et des associations.

Ces entretiens approfondis nous ont permis de saisir les problèmes rencontrés, les pratiques autour desquelles sont effectuées les pesées d'intérêts et les *difficultés* de coordination tels que les ressentent les acteurs. Ces entretiens, qui nous ont éclairés sur "l'ambiance" particulière à chaque canton, ont tous été protocolés et la documentation qui nous a été remise à cette occasion a été étudiée. L'ensemble de ces éléments a permis de commencer à faire le lien avec la pratique et de mieux cerner la problématique.

Dans un troisième temps, nous avons choisi de mener une enquête sur le terrain, à savoir d'étudier le parcours administratif de dossiers précis dans une série de cantons. Dans un souci comparatif, nous avons déterminé des types d'objets à étudier. Initialement, nous avons demandé aux responsables cantonaux de nous fournir des dossiers concernant des gravières, des golfs, des routes, des parkings et des industries.

Finalement, le champ d'étude de notre recherche a été réduit à deux domaines: les dossiers de gravières et de parkings. Nous avons procédé à cette limitation en fonction des critères suivants: l'existence de projets autorisés récemment ou en cours de traitement dans tous les cantons, une quantité raisonnable d'informations à traiter, ainsi que la disponibilité d'accès de celles-ci. Ces critères n'ont pu être satisfaits pour certaines catégories de dossiers. Nous avons renoncé aux projets de golfs, déposés

dans certains cantons seulement. Les projets de routes, ont également été abandonnés car ils sont généralement traités par tronçons et la masse des documents est trop grande en regard des ressources disponibles. Nous avons rejeté finalement les dossiers d'industries car leur exploitation s'est avérée trop limitée par les exigences de protection des données en vigueur.

3.1 Les études de cas

L'essentiel de la recherche a été consacré à l'analyse détaillée des dossiers d'autorisation de construire fournis par les cantons.

L'autorisation d'accéder aux dossiers a été demandée par écrit au gouvernement des cantons concernés. Tous ont répondu favorablement et ont donné une complète liberté d'accès, indiquant même fréquemment des personnes de contact dans l'administration. Les responsables des services ont tous fait bon accueil à l'équipe de recherche. Dans la phase des entretiens, nous avons sollicité les responsables des services de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de chaque canton. Ces services ont communiqué par la suite les dossiers qu'ils jugeaient adéquats à notre requête. C'est volontairement que nous nous en sommes tenus au choix du(de la) chef(fe), puisque notre démarche ne consistait pas en un contrôle de conformité. Aucune résistance particulière n'a été rencontrée à cette étape. Par contre, nous nous sommes heurtés à une situation de fait, à savoir des dossiers incomplets dans le service responsable, spécialement lorsque celui-ci ne fait pas office de "service de coordination". Seule une partie du dossier est alors visible.

Un dossier est composé de "pièces", c'est-à-dire de documents écrits tel qu'un rapport technique, un plan, un préavis, mais également une feuille de transmission de document, une note interne, un procès-verbal de séance et le courrier. Chacune de ces pièces peut se révéler précieuse lorsqu'on cherche à repérer les moments et les lieux de la coordination tant formelle que matérielle. Cependant, les dossiers sont plus ou moins complets, ils ne contiennent pas tous le même type de pièce. Pour cette raison, la préférence a été donnée à l'analyse très complète d'un nombre restreint de cas plutôt qu'à un survol d'un grand nombre de dossiers. La présente analyse porte sur l'étude approfondie d'un ou de deux dossiers par canton et par domaine. Cette option permet

de dépouiller minutieusement toutes les étapes du parcours administratif des dossiers observés, de reconstruire leur cheminement pas à pas.

Il convient de rappeler que les constats faits tout au long de ce travail sont fondés sur des dossiers qui nous ont été transmis par les administrations elles-mêmes, ce qui représente un biais potentiel mais inévitable dans ce type de démarche.

3.2 Une lecture critique

Pour chaque dossier, nous avons effectué une première lecture de façon **à avoir une vue d'ensemble du projet. A ce stade déjà, nous avons pu acquérir une vision globale des intérêts à prendre en compte et** repérer les lieux de coordination. Nous avons ensuite dressé une liste de la législation applicable au projet. Cette liste est venue compléter la liste plus générale établie précédemment. Elle a mis en évidence les **spécificités du projet.**

Puis nous avons procédé à une seconde lecture, cette fois approfondie, des pièces du dossier, dans le but de faire ressortir différents types de coordination et d'établir dans quelle mesure les différentes solutions adoptées par les cantons dans l'exécution de l'Ordonnance fédérale sur l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE) influaient sur la pratique de la coordination.

Les dossiers à notre disposition se sont révélés extrêmement disparates - nature et contenu des pièces - et donc difficilement comparables. Nous avons par conséquent opté pour une approche analytique par étape en fonction des séquences temporelles prescrites par les procédures applicables.

Nous avons classé les différentes pièces de chaque dossier en *fonction* des étapes de la procédure, ce qui nous a permis de procéder à une première évaluation de la qualité du traitement des dossiers: traitement fluide et satisfaisant pour les utilisateurs, ou au contraire redondances et obstacles divers. De plus, la pesée des intérêts ne ressortant pas clairement de la première lecture, il était important d'en rechercher les traces par une analyse plus détaillée.

A cet effet nous avons élaboré une grille de lecture composée d'une série de critères ou appellations génériques. Cette grille permet de disséquer l'information pertinente du

dossier et de la classer. Il s'agissait de dégager les étapes de la pesée d'intérêts décrites dans l'ordonnance de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 3 OAT)¹⁹, c'est-à-dire de comprendre comment se fait la détermination des intérêts en présence et leur coordination dans le cadre de la procédure administrative.

3.3 Un traitement sur base de données informatique

Les informations ont été rassemblées sur support informatique grâce à l'établissement d'une base de données créée à cet effet. Les avantages de ce traitement sont multiples. Premièrement il facilite la gestion courante d'un grand nombre de dossiers contenant chacun un nombre appréciable de pièces, en assurant une disponibilité de l'information tout au long de la recherche²⁰. Ce traitement permet, lors des différentes analyses, de revenir à n'importe quel moment à une pièce précise d'un dossier. Deuxièmement, la grille de lecture assure une structuration et une systématisation de l'analyse des différents dossiers communes aux chercheurs au cours du temps.

La base de données a été exploitée sous différents axes; tout d'abord nous avons établi la chronologie des dossiers afin de dégager le contenu et la durée des différentes étapes de la procédure. L'information récoltée **a été agrégée sous forme de représentations graphiques pour illustrer les différents phénomènes observés. Il s'agit du "squelette chronologique"** qui nous a été très utile pour situer visuellement les étapes et repérer les moments d'inactivité. Cette démarche a mis en évidence les pièces manquantes à demander aux administrations. Ensuite, chaque dossier dépouillé a fait l'objet d'un rapport selon un plan précis répondant à une combinaison de critères. Une simple recherche par critère dans la base de données donnant toutes les informations utiles, il a été possible d'élaborer ces documents même plusieurs mois après la saisie des données.

Nous avons également interrogé la base de données de manière sectorielle afin d'obtenir des indications portant sur des axes précis de recherche tels que l'étude par canton, par domaine et par étape. Cette approche permet de dégager des tendances et des similitudes de traitement ou au contraire fait ressortir des spécificités, qui chaque

¹⁹ Voir supra point 2.1

²⁰ Le dépouillement des dossiers a porté sur une période d'environ deux ans.

fois peuvent être illustrées par un retour au contenu de la pièce. Cette utilisation "transversale" de la base de données est à la base de deux rapports de synthèse sur les domaines "gravières" et "parkings".

Par cette étude approfondie des dossiers, nous avons cherché à évaluer l'importance de la détermination de tous les intérêts le plus tôt possible. Dans ce but, la base de données contient un champ dans lequel nous avons introduit des mots clefs (air, bruit, forêt, etc.) afin de pouvoir suivre tout au long d'un dossier le processus de prise en compte des différents intérêts ou arguments énoncés. Une représentation de la fréquence d'apparition d'intérêts ou d'arguments permet de rendre compte graphiquement des points forts débattus dans les dossiers.

4. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES CANTONS

L'examen d'une demande d'autorisation nécessite la prise en compte de nombreux intérêts protégés tant par la législation fédérale que cantonale. Dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, les cantons sont en principe chargés de l'exécution **du** droit fédéral et libres de répartir la prise en charge des différents intérêts au sein de leurs services²¹.

Dans ce chapitre, nous présentons les différents modèles de répartition administrative des intérêts ainsi que l'organisation de la coordination. En effet, l'ordonnance fédérale sur l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE) **stipule que "l'autorité compétente** veille à la bonne coordination des différents travaux préparatoires, notamment de ceux que doit effectuer le requérant avec ceux qui incombent au service spécialisé de la protection de l'environnement" (art. 14 al. 1). **L'alinéa 3 précise que "les cantons ont la possibilité de confier les tâches en question à une autorité autre que l'autorité compétente"**.

S'agissant de la coordination dans le cadre des projets soumis à étude d'impact (EÉ) - c'est le cas de tous les dossiers que nous avons étudiés -, certains cantons ont édicté un règlement d'application de l'OEIE (FR, BE, VD, VS) ou (GE, JU) ont introduit une base légale dans leur loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE); Neuchâtel, par contre, n'a pas légiféré dans ce domaine.

Cet inventaire nous permettra de vérifier si les organes investis par la loi de la tâche de coordination sont bien ceux qui exercent cette compétence dans la pratique ou si au contraire d'autres organes assument de fait cette tâche. Nous nous interrogerons également sur les relations entre le modèle d'organisation administrative et la qualité de la coordination.

²¹ Articles 22 quater al. 1 Cst. et 24 septies al. 2 Cst.

4.1 La structure administrative

4.1.1 Les modèles de répartition

Les cantons s'organisent différemment pour coordonner les politiques publiques de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. **Par ailleurs leur organisation évolue au cours du temps, de façon à répondre aux modifications législatives, aux exigences jurisprudentielles ainsi qu'aux besoins de la pratique.** En effet, sur les dix cantons étudiés, quatre ont opéré une restructuration complète de leur organisation administrative au cours des cinq dernières années (VS en 1989 et **1995 et nouveau projet pour 1996**, NE et BE en 1993, GE en 1994).

Ces nouvelles répartitions tendent à regrouper dans un même département les services ayant un lien étroit avec la protection de l'environnement et le service de l'aménagement du territoire.

Parmi les cantons étudiés, nous pouvons dégager trois modes de regroupement administratif:

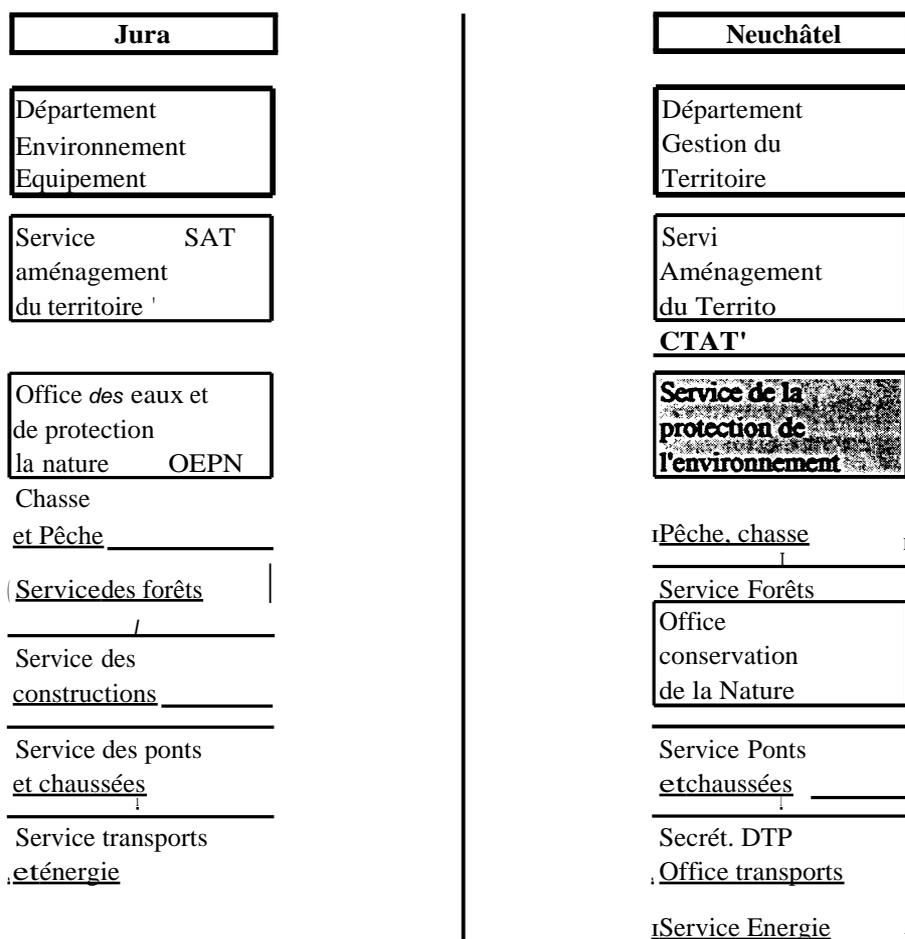
- Le **premier** - *gestion groupée* - présente un regroupement des domaines de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de ceux relatifs à la nature, la forêt, la pêche, ainsi que les services des constructions, des transports et des ponts et chaussées, **au sein d'un même département.**
- Le **deuxième** - *gestion mixte* - répartit ces mêmes services *entre plusieurs départements*, avec un regroupement dans un même département des services de l'aménagement et de la protection de l'environnement.
- Le **troisième** - *gestion séparée* - correspond à une *dispersion complète des services entre divers départements*, et à une séparation entre aménagement du territoire et protection de l'environnement.

^r JU, FR, VS, VD, GE, NE, BE, SO, ZU, BL.

4.1.1.1 Gestion groupée

Dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, l'ensemble des matières relatives à l'environnement et à l'aménagement du territoire (y compris forêt, pêche, chasse) est réuni dans un seul département; nous sommes en présence d'une gestion groupée et la coordination se fera pour l'essentiel au sein du même département.

Figure 1: gestion groupée - Jura et Neuchâtel



Dans le Jura, le Département de l'environnement et de l'équipement regroupe en son sein tous les services liés à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement. Il comprend l'Office des eaux et de la protection de la nature (OEPN) qui est le service spécialisé au sens de l'art. 42 LPE²³, le Service de l'aménagement du

²³ Art. 2 Ordonnance d'application cantonale LPE, du 30 janvier 1990, RSJU 814.01.

territoire (SAT)²⁴," ainsi que les services des ponts et chaussées et des forêts. La **coordination interne aux différents services du département est effectuée par le SAT.**

- En matière de *gravière*, l'autorité compétente est le SAT (73 LCAT²⁵). **La procédure décisive est celle du plan d'affectation spécial (66 LCAT).**
- En matière de *parking*, l'autorité compétente au sens 5 al. -1 OEIE est le SAT. **La procédure décisive est celle du plan d'affectation spécial au sens de 5 al. 3 OEIE.**

Le canton de Neuchâtel a opéré une restructuration de son administration au premier trimestre 1993. Les dix départements de l'administration ont été réduits à cinq, avec la création du Département de la gestion du territoire. Ce nouveau département regroupe les services anciennement répartis entre les Travaux publics et l'Agriculture, soit l'aménagement du territoire, le service de protection de l'environnement, de protection de la nature, les constructions et les Ponts et chaussées. Le service spécialisé n'est pas désigné dans une base légale; en fonction du domaine traité, trois services font office de service spécialisé; à savoir l'aménagement du territoire, le service de protection de l'environnement et le service des forêts. Le service des ponts et chaussées ne coordonne que ses propres projets.

- En matière de *gravière*, **c'est la loi sur l'extraction des matériaux ainsi que son règlement qui déterminent la procédure²⁶**; l'autorité compétente est le Conseil Général et la procédure décisive est celle de l'approbation du plan d'extraction (art. 8, al. 2 LEM).
- En matière de *parking*, lorsque l'installation est d'une capacité supérieur à 300 places, l'autorité compétente est le Conseil Général; la procédure décisive est le plan spécial.

²⁴ SAT = dans tous les cantons concernés: service de l'aménagement du territoire.

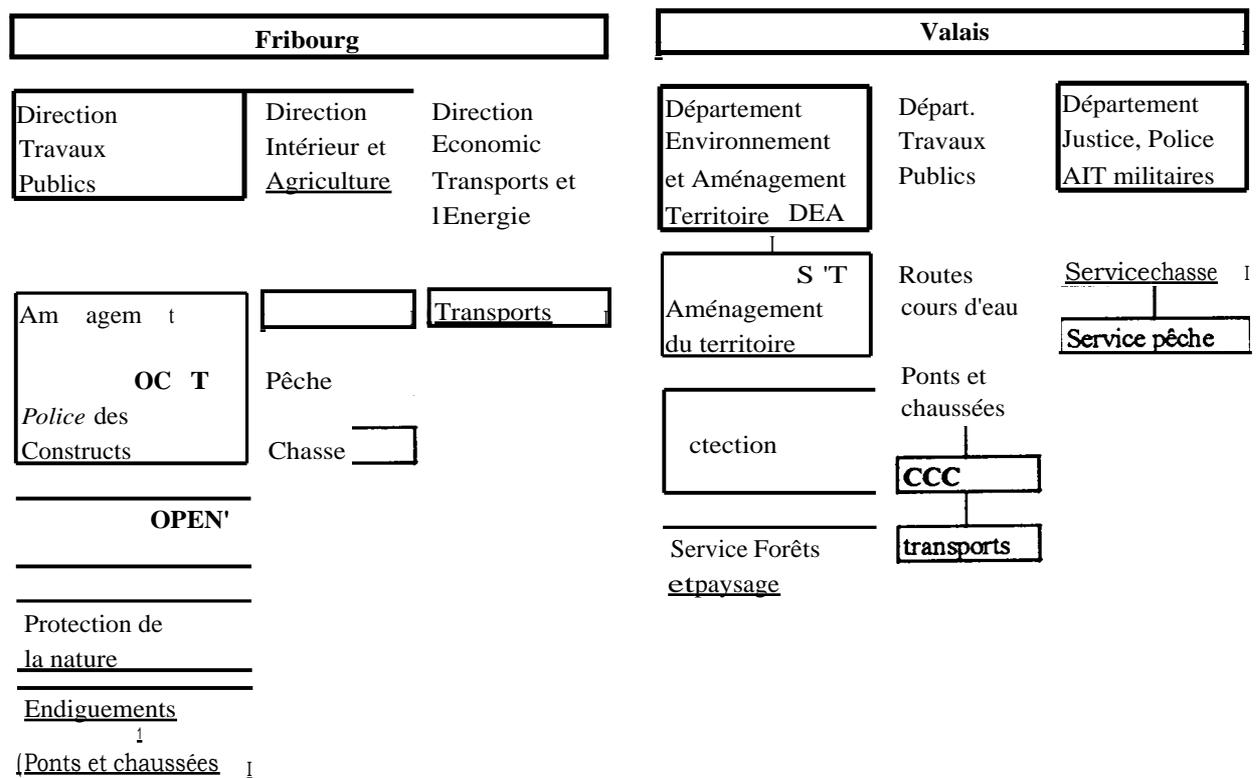
²⁵ RSJU 701.1

²⁶ Loi sur l'extraction des matériaux, entrée en vigueur au 31 janvier 1991, et son règlement d'application, dès le 21 août 1991.

4.1.1.2 Gestion mixte

Dans les cantons de Fribourg, Valais, Vaud, Bâle-Campagne et Zurich, les services de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement se trouvent dans le même département, alors que d'autres services concernés (forêts, chasse, pêche ou constructions) prennent place dans des départements différents. Cette situation de "gestion mixte" implique une coordination entre plusieurs départements.

Figure 2: gestion mixte - Fribourg et Valais



A **Fribourg**, les offices des constructions et de l'aménagement du territoire (OCAT) et de la protection de l'environnement (OPEN, service spécialisé²⁷) sont chapeautés par la Direction des travaux publics.

e En matière de *gravières*, l'autorité compétente diffère selon la procédure décisive choisie. C'est la Direction des travaux publics pour les projets faisant l'objet d'un plan d'aménagement de détail. Si MIE est faite par étapes (chiffre 80.3 annexe

²⁷ Art. 6 de l'arrêté du 23 Juin 1992 d'exécution de l'ordonnance fédérale relative l'étude d'impact sur l'environnement, AeOEIE, RS FR 810.15.

AeOEIE), **_les autorités compétentes. sont, pour la -1ère étape (approbation** du plan d'affectation des zones), la Direction des travaux publics et, pour la seconde (permis d'exploiter les matériaux), le préfet.

- En matière de *parking*, l'autorité compétente est la Direction des travaux publics si la procédure décisive est le plan d'affectation de détail et le préfet si la procédure décisive est celle du permis de construire. Le service de coordination est l'OCAT (chiffre 11.4 annexe AeOEIE).

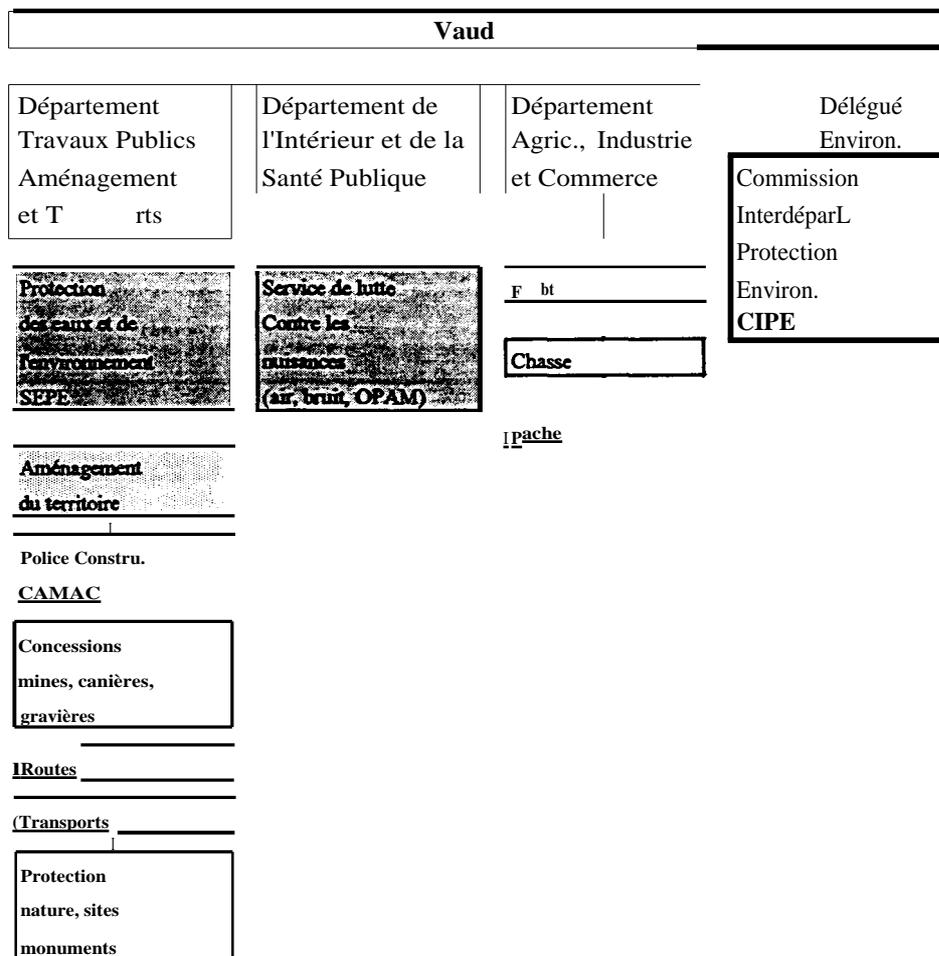
En Valais, un Département de l'environnement et de l'aménagement du territoire a été créé en 1989 et regroupe aussi bien le service spécialisé au sens de l'art. 42 LPE (service de la protection de l'environnement (SPE)²⁸), que le service de l'aménagement du territoire (SAT) et le service des forêts. Le SPE fait appel aux autres services ou organes cantonaux chargés de tâches spécifiques en matière d'environnement; il veille à ce que la concertation avec les autres services concernés par la procédure engagée se fasse à temps. Le Département des travaux publics gère tout ce qui concerne les constructions et les infrastructures. Il est responsable de la surveillance des mines et carrières, de la protection des sites ainsi que de la gestion et la planification des transports bien qu'il n'y ait pas d'office ou de service à proprement parler. Il faut noter que ces deux départements sont sous la responsabilité **du même Conseiller d'Etat. En 1995, quelques modifications ont** été apportées à l'organigramme, notamment la création d'un poste de délégué aux transports rattaché directement au chef du Département des travaux publiques. Un nouveau projet de répartition est en cours pour 1996; cette répartition est de type "*gestion séparée*" avec une dispersion complète des services entre divers départements.

- En matière de *gravière* et de *parking*, le conseil communal et la commission cantonale des constructions sont l'autorité compétente. La procédure décisive est celle de l'autorisation de construire (chiffres 11.4 et 80.3 annexe Ra OEIE).

²⁸

Art. 2 du règlement d'application du 27 novembre 1990 de l'ordonnance fédérale relative à l'EIE (RaEIE), *RS VS 665a*.

Figure 3: gestion mixte - Vaud



L'administration **vaudoise** regroupe dans trois départements et une commission interdépartementale, tous les services ayant un lien étroit avec la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. A la différence des deux cantons précédents, le service spécialisé au sens de l'art. 42 LPE est réparti entre deux services dépendants de deux départements différents, à savoir le service des eaux et de la protection de l'environnement (SEPE) pour le département des travaux publics, de l'aménagement et des transports. Pour le département de l'Intérieur et de la santé publique, c'est le service de lutte contre les nuisances (SCLN)²⁹. Nous sommes donc dans une situation intermédiaire entre la gestion mixte et la gestion séparée.

²⁹

Art. 6 Règlement d'application de la LPE du 8 novembre 1989, RS VD 6.8.A.

Dans le demi-canton de **Bâle-Campagne**, trois Départements (Direktion) touchent à l'environnement: celui des travaux publics et de l'environnement, celui de l'économie et de la santé publique, et enfin le département de justice et police.

- En matière de *gravière*, l'autorité compétente est la Direction des constructions. La procédure décisive est l'autorisation de construire (**art. 117 LC**)³³

Comme il n'existe qu'une gravière dans le canton et qu'elle a fait l'objet d'un plan de zone, la principale autorisation nécessaire est celle du permis de construire cantonal.

La même situation se retrouve **à Zurich; où la Direction des travaux publics** regroupe les principaux services intéressés.

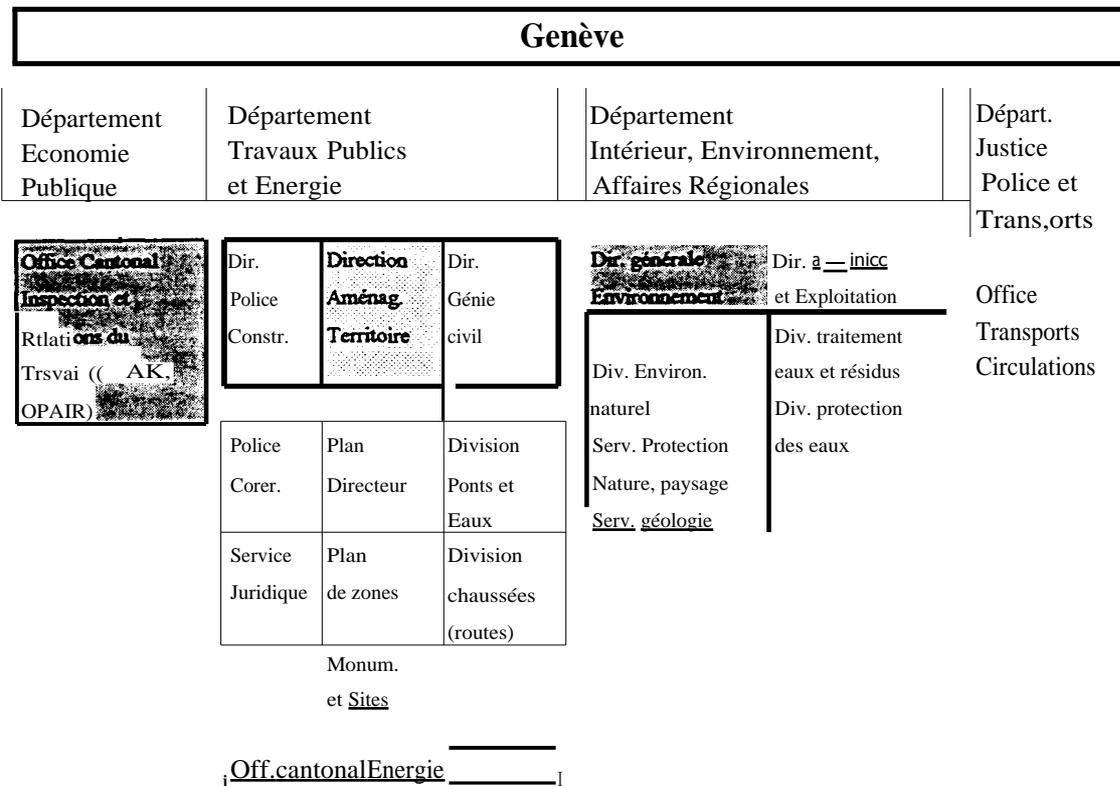
- En matière de *parking*, l'autorité compétente est l'autorité communale (Conseil Communal), la procédure décisive est le plan d'affectation spécial.

4.1.1.3 *Gestion séparée*

Les cantons **de Genève, Berne et Soleure entrent dans la** catégorie "gestion séparée". Les structures administratives sont dispersées, les services liés à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement appartiennent à des départements différents.

³³ Art. 117 al. b, RS BL 400.

Figure 5: gestion séparée - Genève.,;...,



A Genève, jusqu'en avril. 1994, la dispersion des services liés à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement était plus forte encore. Le canton s'était doté d'une structure particulière de coordination dépendant directement du Conseil d'Etat (Délégation), assistée d'un délégué permanent à la protection de l'environnement. Dépourvu de pouvoir hiérarchique, le délégué était chargé de la coordination entre les services concernés et il pouvait examiner toute question relevant de la LPE et de ses ordonnances et adresser des préavis aux services ou départements compétents. Une restructuration est opérée au printemps 1994, par la création d'une Direction générale de l'Environnement au sein du département appelé dès lors Département de l'Intérieur, de l'Environnement et des Affaires Régionales (DIER). Cette Direction regroupe désormais le service spécialisé au sens de l'art. 42 LPE (Ecotox)³⁵, les services de l'assainissement et de la protection des eaux et une division de l'environnement naturel comprenant le service de la protection de la nature et du paysage et le service de géologie. Le service des forêts disparaît, de même que la

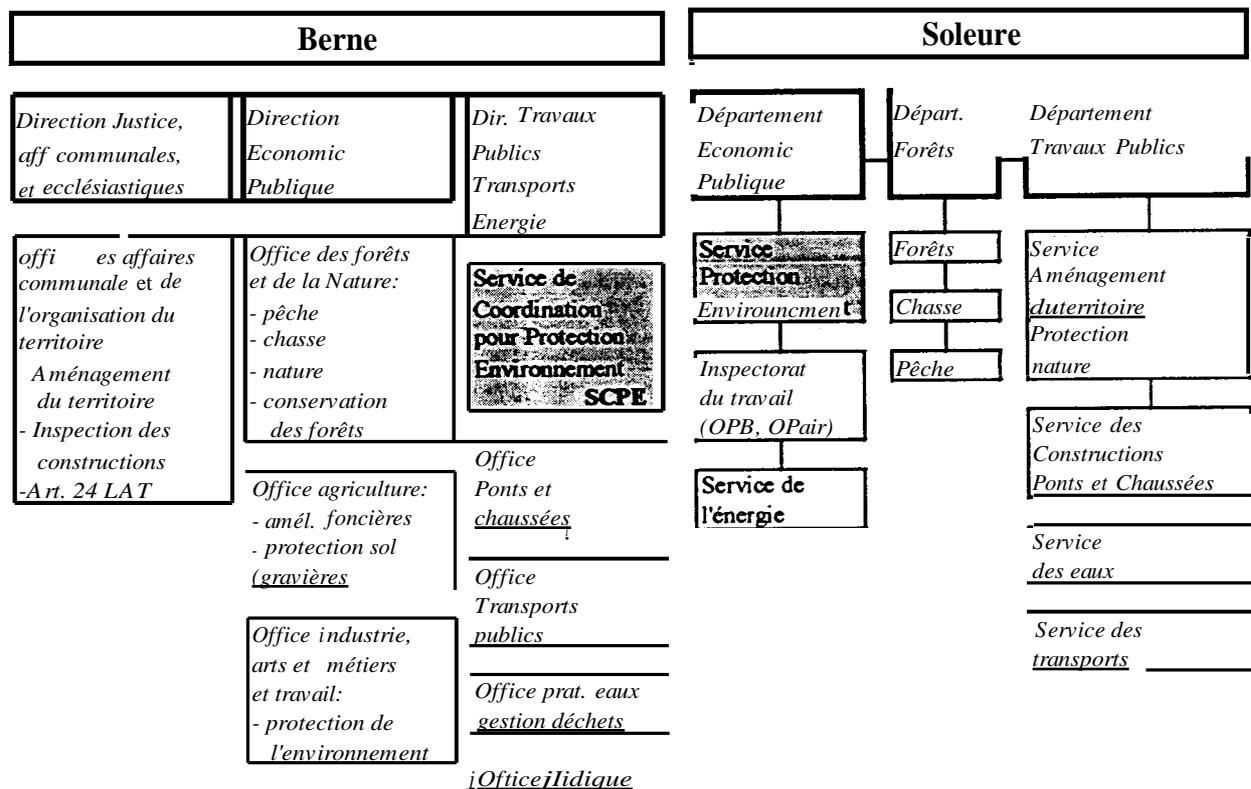
³⁴ Règlement d'application transitoire de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 1.7.87, nouvelle teneur dès le 9.4.94, RS GE K/1/26,5.

³⁵ Art. 6 al. 3 RatLPE, RS GE, K/1/26,5.

Délégation du Conseil d'Etat, le délégué et la commission-, mixte. Aménagement du territoire et protection de l'environnement demeurent séparés.

- En matière de *gravière*, l'autorité compétente est le DIER (art. 2 RGrav³⁶). La procédure décisive est l'autorisation d'ouverture d'une gravière (art. 2 RGrav). Signalons que si une EIE doit être effectuée, le Département des Travaux Publics (DTP) est l'autorité compétente.
- En matière de *parking*, l'autorité compétente est le DTP (art. 2 LC1³⁷); la procédure décisive est celle du permis de construire (art. le LCD).

Figure 6: gestion séparée - Berne et Soleure



L'administration cantonale bernoise a été restructurée au fer janvier 1993. Les 14 anciennes Directions ont été regroupées en 7 nouvelles entités administratives d'importance équivalente. Alors que dans les autres cantons on observe une tendance à la concentration, la nouvelle répartition conduit à une plus grande dispersion des

³⁶ Règlement sur les gravières du 7 septembre 1977, RS GE, L/5/4. 1.

³⁷ RS GE L/5/1.

services -concernés, (l'OAT,; qui, **était, rattaché à, la**, DTEE est. maintenant rattaché à la Direction de Justice et est dès lors coupé du SCPE). Cette dispersion est très forte, les services liés à la protection de l'environnement sont répartis dans des départements et dans des offices différents. Cette structure fait appel cependant au service de coordination lorsqu'il s'agit de projets soumis à une étude d'impact.

- L'autorité compétente en matière de *gravière* est la commune (art. 5 al. 3 in fine OEIE). La procédure décisive est celle du plan de quartier à chaque fois que cette procédure permet un examen exhaustif de la compatibilité **du projet à** l'environnement (art. 7 al. 2 OCEIE). Le chiffre 80.3 de l'annexe OCEIE qui prévoit que l'autorité compétente en matière de *gravière* est le préfet ou la commune et que la procédure déterminante est celle du permis de construire est pratiquement caduc. Avec le nouveau droit (art. 7 LCoord³⁸) l'autorité compétente est modifiée; cette fonction est attribuée à l'autorité chargée de l'examen préalable et de l'approbation du plan, savoir l'arrondissement de l'office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). La commune n'est plus chargée que du traitement des oppositions.

A **Soleure**, les services sont également dispersés. Il faut cependant noter que le Département de l'économie publique et le Département des forêts sont sous la responsabilité du même Conseiller d'Etat. Cela signifie pratiquement que tous les services liés à l'environnement sont chapeautés par la même autorité. Le Service de protection de l'environnement assume toutes les tâches de coordination dans le domaine de la protection de l'environnement.

- En matière de *parking*, l'autorité compétente est le Conseil Communal pour le plan d'affectation³⁹ et la commission des constructions pour l'autorisation de construire (art. 22 Raumplanungsgesetz⁴⁰). Il est toutefois intéressant de noter que dans des cas d'espèce, l'autorité compétente peut décider des modifications pour des motifs

³⁸ RS BE 724.1

³⁹ Art. 46 Planungs- and Baugesetz, RS SO 814.01.

⁴⁰ Voir également annexe I à la directive sur l'exécution de l'EIE, RS SO 711.16.

d'opportunité, notamment d'une meilleure coordination ou d'une accélération des procédures⁴¹

4.1.2 La répartition spatiale

La description des modèles d'organisation qui viennent d'être présentés ne tient pas compte de la répartition spatiale des services. On peut observer deux formes de *dispersion*. La plus courante est une répartition des services au sein d'une même ville mais dans des bâtiments différents. La deuxième forme concerne une dispersion de ces mêmes services dans des villes différentes.

Le Jura, canton répertorié dans la catégorie "gestion groupée" a opéré, sur le plan géographique, une dispersion des services dans des villes différentes. Par ailleurs, l'appellation "office" a été retenue pour tous les services délocalisés. Cette dispersion se rencontre également à Berne où le facteur linguistique est à la base de l'éclatement spatial des différents services. A Neuchâtel, le SAT et le SCPE ont toujours été spatialement séparés; plusieurs services du Département de la gestion du territoire ont cependant fait l'objet de regroupement ou de décentralisation. En Valais, comme à Bâle-Campagne, le SAT et le SPE sont localisés dans un même bâtiment. Dans les autres cantons, les services sont localisés dans la même ville mais dans des bâtiments différents.

Il ressort des entretiens que la proximité géographique favorise la coordination en tant qu'elle facilite la communication ou l'organisation de séances de travail. Le facteur de la répartition spatiale peut influencer sur la qualité de la coordination. Le canton de Berne entretient par exemple d'excellents rapports avec l'OFEFP, ce qui n'est pas le cas pour d'autres cantons plus éloignés de la capitale.

4.2 Les instances de coordination

L'autorité compétente en matière de coordination varie selon les cantons. En règle générale, il s'agit de celles qui étaient chargées de cette tâche avant l'entrée en vigueur

⁴¹ Voir l'annexe à l'Ordonnance sur la coordination des procédures et sur l'OIE, RS SO 711.15.

, de l'OEIE.. L'étude, d'impact n'a donc pas apporté :...de grands changements à l'organisation des cantons du point de vue de la compétence.

On observe la même continuité pour ce qui est du service spécialisé exigé par la LPE, à l'exception de Berne qui a créé un nouveau service pour répondre aux exigences de l'étude d'impact. Dans certains cas, une réorganisation des services existants a été entreprise (ex: VD).

Selon la législation fédérale, l'organe chargé de la coordination peut être soit l'autorité compétente, soit un organe désigné par le canton. Dans la réalité c'est rarement l'autorité compétente qui coordonne. Cette tâche est attribuée à l'organe hiérarchiquement le plus élevé (Conseil d'État), à une commission interdépartementale (CIPE, CTAT) ou encore à un service (SAT, OCAT, OEPN). Parfois l'organe chargé de la coordination délègue une partie de ses tâches à des entités qui lui sont subordonnées (le Conseil d'État nomme une délégation, assistée d'un délégué permanent). Dans d'autres cas, il est assisté d'un groupe de travail (autorité compétente plus groupe interdépartemental, ou service spécialisé plus groupe de travail).

Par ailleurs, à l'instar de ce que nous avons constaté à Soleure, plusieurs modifications réglementaires et législatives tendent à inscrire la jurisprudence fédérale dans les textes de référence cantonaux. A la suite des travaux d'un groupe d'experts de l'OFAT dirigé par le juge A. Marti, la LA¹⁴³ introduit l'obligation de coordonner dans

⁴² Voir par exemple article 21A, introduit par la révision du 11 décembre 1992, dès le 1er mars 1993, dans la LCAT jurassienne: *« L'autorité compétente pour l'octroi du permis de construire s'assure que les autorisations spéciales et les préavis sont coordonnés. Elle procède à une pesée globale des intérêts. Elle peut provoquer un réexamen des autorisations et préavis en cause »*. En Valais est entré en vigueur au 3 décembre 1993 un décret du Grand Conseil du 10 novembre 1993 modifiant le décret du 31 janvier 1992 sur la procédure d'autorisation de construire dans le sens suivant: *« Lorsque le projet implique d'autres autorisations spéciales selon le droit cantonal ou fédéral, l'autorisation de construire de la commune et les autres autorisations spéciales cantonales sont unifiées, après coordination matérielle, dans une seule autorisation par la commission cantonale des constructions. L'autorisation de construire communale lie la commission cantonale. Les préavis des départements ne sont pas des autorisations spéciales. »* Préalablement, une directive du Conseil d'Etat avait été édictée en date du 8 juillet 1992 avec pour but l'accélération des procédures, obligeant notamment le requérant à déposer ensemble toutes les demandes présentant un lien entre elles simultanément et imposant à l'administration de nommer un conducteur de dossier. Voir également sur la pesée des intérêts l'article 8la, introduit le 20 mai 1995 dans la LATeC fribourgeoise (RSFR 710.1): *« Avant de statuer sur les recours et d'approuver les plans et règlements, la Direction effectue la pondération des intérêts en présence. »*

⁴³ Entrée en vigueur le 1.1.97

le droit fédéral. En particulier, le nouvel article 25a impose la désignation d'une autorité responsable de la coordination et dispose que *"les décisions ne doivent pas être contradictoires"* (al. 3)⁴⁵. Cet article vise aussi à intégrer dans cette coordination les autorisations relevant de la compétence d'autorités fédérales. Par ailleurs, en matière de coordination, le message dit: *"la réglementation va (...) plus loin que la jurisprudence du Tribunal fédéral puisque (...) on renonce au critère du lien matériel étroit s'agissant des règles applicables."* (p. 1069).

Les remarques qui suivent se fondent d'une part sur l'état des dossiers fournis par les cantons et sur les informations obtenues lors des entretiens avec les administrations.

Nous distinguerons les cantons qui attribuent la tâche de coordonner à l'autorité compétente et ceux qui désignent un autre organe.

4.2.1 La coordination attribuée à l'autorité compétente

4.2.1.1 Coordination attribuée à l'autorité compétente et au service spécialisé

Dans le canton du Jura., la coordination interne aux différents services du Département est gérée par le SAT. Le Jura n'a pas édicté de règlement d'application de l'OEIE. Seul l'article 7 de l'Ordonnance d'application de la LPE traite de MIE. "Dans le domaine de la protection contre le bruit, l'Office des eaux et de la protection de la nature (OEPN) coordonne l'exécution des tâches qui incombent au SAT, au service des ponts et chaussées, au service des constructions, et au service des arts et métiers et du travail⁴⁶. "Les services dont les tâches influent sur la protection de l'environnement se réunissent en un groupe de travail pour coordonner leurs activités⁴⁷. Le SAT, en tant qu'autorité compétente demeure chargé de la coordination.

Dans le dossier examiné, c'est l'OEPN qui est chargé de la coordination pour ce qui a trait à l'environnement. Le SAT, également chargé de la coordination, est aussi le service spécialisé pour le bruit. En matière d'aménagement du territoire, le SAT est autorité compétente et entend user de ses prérogatives. Il y a ici un problème de

⁴⁴ Voir message du 30 mai 1994, FF 1994 III 1059.

⁴⁵ RO 1996 page 965

⁴⁶ Art. 5c Ordonnance d'application LPE.

⁴⁷ Art. 9 al. 2 Ordonnance d'application LPE.

hiérarchie provenant du fait que le SAT, est subordonné à l'OEPN en matière d'environnement et que l'OEPN est lui-même subordonné au SAT, ce dernier étant l'autorité compétente et doit, à ce titre, apprécier la compatibilité du projet avec l'environnement. L'OEPN entend donc exercer les tâches de coordination prévues aux articles 14 et ss OEIE alors que le SAT doit assumer lui aussi les tâches de coordination que lui attribue le droit cantonal, notamment en matière de bruit. En conclusion, c'est plutôt le SAT qui est responsable de l'ensemble de la coordination et l'OEPN qui a une obligation de coordonner en matière d'environnement uniquement. On assiste ici soit à un conflit de compétence, soit à un malentendu quant à sa répartition.

Le canton de **Soleure** a adopté une ordonnance d'application de l'OEIE, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994⁴⁸. Ce texte introduit une réglementation de la coordination matérielle et formelle, en reprend la définition jurisprudentielle (art. 2), prévoit une direction de projets et organise la coordination entre cantons et communes; la direction du projet définit le déroulement du projet, les instances impliquées, les délais et l'ampleur des investigations à mener. Son art. 4 institue une conférence des offices dans les domaines de la construction, de l'environnement et de l'économie. Le service de protection de l'environnement assume toutes les tâches de coordination dans le domaine de la protection de l'environnement.

Dans le dossier étudié, le projet de parking s'inscrit dans le cadre d'un plan d'affectation de détail (Gestaltungsplan); l'autorité compétente est le Conseil Communal. Ce dernier paraît avoir un rôle central en matière de coordination.

4.2.1.2 Coordination attribuée à l'autorité compétente et à un groupe de travail

Le Conseil d'Etat du **Valais** a adopté un règlement d'application de l'OEIE en date du 28 novembre 1990. Selon l'art. 3 RaOEIE⁴⁹, c'est l'autorité chargée de la procédure décisive qui s'occupe d'opérer la coordination des procédures. La Commission cantonale des construction (CCC) se charge, entre autres responsabilités, de

⁴⁸ Verordnung über Verfahrenskoordination and Umweltverträglichkeitsprüfung, RS SO 711.15. D'autre part, pour le dossier étudié, on se base sur les directives du 12 avril 1988 sur l'exécution de MIE.

⁴⁹ Art. 3 al. 1 RaOEIE, RS VS 665a.

coordonner l'activité des organes de décision et de surveillance⁴⁹. Un groupe interdépartemental de coordination (GRICO) collabore avec le SPE en vue de la coordination des activités des différentes autorités ou organes concernés lorsqu'une ECE est nécessaire⁵⁰. **Le GRICO, institué par le CE, est composé des chefs du SAT et du SPE ainsi que du service juridique et du vice chancelier. Un représentant de l'autorité compétente doit être présent à toute séance traitant d'un projet concret soumis à EIE. Le groupe doit veiller au bon déroulement de MIE et à la collaboration de toutes les autorités concernées. Le GRICO est à la disposition du requérant pour répondre aux questions de coordination formelle, de définition de la procédure et de l'autorité décisive; il s'agit d'un service de conseil qui n'a pas de pouvoir de décision.**

Dans le dossier étudié, apparaissent deux autorités compétentes (commune et CCC). Ces deux autorités sont chargées de la coordination, en fonction de l'étape de traitement du dossier, et le groupe interdépartemental collabore avec elles. Bien que trois organes soient ainsi affectés à des tâches de coordination, celle-ci est encadrée par le chef de l'aménagement du territoire, membre du groupe interdépartemental. Cet état de fait n'est guère surprenant. En effet, l'une des autorités compétentes est un organe politique (la commune), alors que l'autre (CCC) est surtout chargée de donner son aval à la décision prise par la commune. Seul le groupe interdépartemental est à même de suivre le dossier du début à la fin. Au sein de ce groupe, la coordination ne peut être faite par tous; elle sera donc confiée à la personne la mieux à même d'y procéder au vu des spécificités du projet.

4.2.2 La coordination attribuée à un autre organe

4.2.2.1 Coordination attribuée à un organe tel que: service spécialisé, le service de l'aménagement du territoire avec ou sans groupe de travail, commission, délégation, etc.

Selon l'art. 5 al. a et e de l'arrêté **fribourgeois d'exécution de l'ordonnance fédérale relative à MIE**, c'est l'annexe qui détermine l'autorité chargée de la coordination. Cette autorité ne se confond pas toujours avec l'autorité compétente, le canton ayant fait

⁴⁹ Art. 9 OC, RS VS 1155.

⁵⁰ Art. 3 RaOEIE, RS VS 665a.

usage de la possibilité ouverte par l'article 14 al. 3 OEIE de confier les tâches de coordination à une autorité autre que l'autorité compétente. En effet, si c'est d'ordinaire l'OCAT qui est chargé de la coordination générale⁵¹; pour tous les projets soumis à une étude d'impact, c'est l'OPEN qui assure la coordination entre les services concernés par les domaines de l'environnement.

Dans le canton de Berne, une ordonnance relative à MIE indique dans son annexe les diverses autorités et leurs compétences. Le Service de coordination pour la protection de l'environnement (SCPE) est compétent pour assurer la coordination **au sens de 14 al. 3 OEIE**⁵². Il assure la coordination générale des tâches en matière de protection de l'environnement et entre les services spécialisés et les différentes autorités⁵³. De plus, un comité permanent traite des questions de coordination internes à l'administration. Placé sous la direction **du chef du SCPE**⁵⁴, il regroupe la commission et les différents groupes de travail. Cette commission cantonale pour la protection de l'environnement, créée en 1987, est un organe consultatif en matière technique et d'environnement. Cette commission apporte en outre **son soutien au SCPE**⁵⁵. L'autorité compétente est cependant chargée d'assurer la coordination avec d'autres procédures au sens des articles 21 et 22 OEIE (par exemple pour les défrichements).

Selon un entretien, la coordination entre les différents *offices* cantonaux, entre les communes et le canton, et entre le canton et la Confédération est bien effectuée par le SCPE. Ce dernier assure également la coordination avec les services spécialisés. Le SCPE est doublé d'une autre institution: la Délégation du Conseil exécutif. Celle-ci, regroupant trois conseillers d'Etat et dix hauts fonctionnaires, se réunit tous les deux à trois mois pour traiter des projets comportant une dimension politique.

Enfin, une loi de coordination (LCoord) entrée en vigueur le 1er janvier 1995⁵⁶, établit un compromis entre les solutions de coordination et de concentration. Elle crée une décision globale unique rassemblant toutes les autorisations et une autorité chargée de la procédure directrice, **qui est compétente pour cette décision: "L'autorité directrice**

⁵¹ Art. 6 AeOEIE et chiffre 80.3 de l'annexe, *RS FR* 810.15.

⁵² Art. 4 al. 1 OCEIE, *RS BE* 820.111.

⁵³ Art. 9 Décret sur l'organisation de la DTEE, *RS BE* 152.221.201.

⁵⁴ Art. 3 O sur la commission cantonale pour la PE, *RS BE* 821.22.

⁵⁵ Art. 1 O sur la commission cantonale pour la PE, *RS BE* 821.22.

⁵⁶ *RS BE* 724.1.

recueille, en vue de la décision globale, les décisions qui auraient été sinon rendues séparément" (art. **4, al. 1**). **La loi prévoit** la définition d'une procédure directrice; en cas d'autorisation de construire, la procédure d'octroi du permis de construire est la procédure directrice, mais dans d'autres cas ce sera la procédure de concession ou celle relative au plan d'affectation. L'intérêt de la solution choisie nous paraît surtout intéresser la phase contentieuse des procédures: une décision globale sur un document unique est sans doute propre à faciliter considérablement le contrôle de la pesée des intérêts. Mais tel n'est pas l'objet de notre recherche limitée à l'examen de la pratique de la coordination en première instance.

Dans le **canton de Vaud, le Conseil d'Etat a arrêté un règlement d'application de l'OEIE le 8 novembre 1989**⁵⁷. Ce règlement attribue le tâche de coordonner les activités des différents services dans le domaine de la protection de l'environnement à la commission interdépartementale pour la protection de l'environnement (CIPE)⁵⁸. La CIPE est en outre chargée d'assurer la coordination entre l'autorité compétente et les autres autorités, collectivités, ou services chargés de se prononcer⁵⁹. Elle est désignée par le Conseil d'Etat et présidée par le délégué cantonal à l'environnement. La CAMAC (Centrale des autorisations en matière d'autorisation de construire) est chargée en particulier du traitement et de la coordination des demandes de permis de construire.

Dans le dossier, les pièces sont peu nombreuses quant à la procédure non contentieuse. Toutefois, la CIPE semble être le destinataire de nombreux courriers en début de processus, c'est-à-dire dans la phase d'élaboration de l'étude d'impact. Elle se prononce sur l'enquête préliminaire et le cahier des charges et préavise les décisions préalables que l'autorité compétente doit prendre. Il semble que la coordination soit assurée par la CIPE pour la procédure d'étude d'impact.

Le canton de Neuchâtel n'a pas de règlement d'application de l'OEIE. Lorsqu'un projet relève de différentes législations, ce sont les autorités compétentes qui assurent la coordination⁶⁰. Lorsque la procédure décisive est le plan spécial, c'est l'aménagement

⁵⁷ Modifié le 25 avril 1990, RS VD 6.8.

⁵⁸ Art. 4 RaLPE, R S VD 6.8.

⁵⁹ Art. 7 RaOEIE, RS VD, 6.8

⁶⁰ Art. 132 al. 1 LATC, RS NE, 701.01.

du territoire qui coordonne. Pour les projets susceptibles d'affecter l'environnement, la coordination est assurée dans le cadre d'une étude d'impact par le service de protection de l'environnement. De plus, on observe deux structures de coordination formelle pour traiter des dossiers importants. La première, une conférence des cadres réunissant tous les services du Département de la Gestion du territoire, ce sous la direction du chef du département. La seconde, la Communauté de travail pour l'aménagement du territoire (CTAT)⁶³, fonctionne comme un groupe de travail chargé d'informer ses membres de l'état d'avancement des dossiers complexes et d'assurer la coordination avec les services externes au Département de la gestion du territoire. Elle fait office de service de coordination et se réunit cinq à six fois par an.

A l'examen du dossier, il n'a pas été possible de déterminer l'organe chargé de la coordination. Selon un entretien, c'est la CTAT qui a été créée pour faire office de service de coordination.

A Bâle-Campagne, c'est l'état-major de la protection de l'environnement qui assure la coordination; cet office fait partie du secrétariat de la direction des constructions. L'état-major a pour tâche de coordonner les services spécialisés de la protection de l'environnement dans le cadre de l'EIE. Il assume aussi les fonctions de service juridique en matière d'environnement, de responsable de l'information du public. L'office ne doit se référer qu'à un conseiller d'Etat, contrairement à Bâle-Ville, où il dépend de trois responsables politiques (DTP, DSP, et DJP).

4.2.2.2 Coordination attribuée à l'organe hiérarchiquement le plus élevé (CE, délégation)

A **Genève**, pour les projets soumis à une étude d'impact, la coordination entre les services est assurée par l'autorité compétente, à savoir le DTP⁶⁴. Pour les autres projets, la coordination incombe au Conseil d'Etat⁶⁵. Le canton de Genève n'a pas de règlement d'application de l'OEIE et seul l'article 6 du Règlement d'application

⁶² Art. 132 al. 2 LATC (ancienne loi du 24.6.86, abrogée le 1.4.92).

⁶³ La CTAT comprend les services de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, des ponts et chaussées, des forêts, de la conservation de la nature, de l'énergie, des transports publics, des monuments et sites, de l'économie agricole, l'architecte cantonal et l'archéologue cantonal.

⁶⁴ RatLPE et art. 6 et 14 OEIE.

⁶⁵ Art. 2 RatLPE, *RS GE*, k/1/26,5.

transitoire LPE traite de MIE. Anciennement, le délégué permanent à la protection de l'environnement assurait la coordination entre les services intéressés; il pouvait examiner toute question relevant de la LPE et de ses ordonnances et adresser des préavis aux services ou départements compétents, notamment en transmettant ses observations sur des rapports d'impact^{6s}

Dans le dossier dont le traitement administratif précède la restructuration des services chargés de l'environnement, tant la délégation que le délégué sont absents du processus; c'est l'autorité compétente qui coordonne. C'est elle qui dirige le dossier et qui prend, le cas échéant, l'initiative des demandes de collaboration auprès d'autres autorités de même niveau hiérarchique.

Sur la base des textes légaux ou, à défaut, de la pratique, le tableau ci-dessous présente les autorités compétentes (en cas d'EIE), les services ou commissions chargés de la coordination et mentionne les services spécialisés.

Figure 7: tableau récapitulatif des autorités compétentes

		Autorité compétente	Service spécialisé	Service de coordination
Genève'	<i>gravière</i>	DIARR	ECOTOX	CE (Délégation)
	<i>parking</i>	<i>DTP</i>	ECOTOX	CE (Délégation)
Fribourg	<i>gravière</i>	DTP, év. Préfet	OPEN	<i>OCAT</i>
	<i>parking</i>	DTP, év. Préfet	OPEN	OCAT
Neuchâtel	<i>gravière</i>	Conseil Général	SPE + SAT	<i>CTAT</i>
	<i>parking</i>	Conseil Général	SPE + SAT + SFo	CTAT
Jura	<i>gravière</i>	SAT ' !	OEPN	SAT
	<i>parking</i>	SAT	OEPN	SAT
Berne	<i>gravière</i>	Préfet ou commune	SCPE	SCPE
	<i>parking</i>	Préfet ou commune	SCPE	SCPE
Vaud	<i>gravière</i>	CE	SEPE+lutte nuisances	CIVE
	<i>parking</i>	CAMAC	SEPE+lutte nuisances	CIPE
Valais	<i>parking</i>	Conseil Communal+CCC	SPE	Conseil Communal + CCC + groupe interdépart.
Soleure	<i>parking</i>	Conseil Communal + Commission des constructions	SPE	SPE
Zurich	<i>parking</i>	Conseil Communal	SCPE	SCPE
Bâle	<i>gravière</i>	Direction des' Constructions	Etat-major de la PE	Etat-major de la PE

^{6s} Art. 5 RatLPE, abrogé par règlement du 30 mars, dès le 9 avril 1994.

4.3 Coordination et décision

4.3.1 Quel est l'organe le mieux à même de coordonner ?

Les instances désignées pour la coordination sont soit permanentes, s'approchant ainsi d'un service de l'administration, soit composées d'experts provenant des différents services concernés qui se réunissent périodiquement pour assurer la coordination des préavis scientifiques ou régler des problèmes précis. Le premier type de coordination est de règle en matière de permis de construire, alors que le deuxième type se rencontre en matière d'environnement.

Les cantons qui ont recours aux instances de coordination les plus développées semblent être ceux dont les services ne sont pas regroupés sous une même autorité hiérarchique. Lorsque c'est à l'aménagement du territoire de procéder à la coordination (Fribourg, Jura), l'étude des dossiers montre une forte différence d'activité selon le stade d'avancement du projet et l'état de la planification. L'intensité de la coordination va également dépendre des domaines touchés par le projet. Si ceux-ci relèvent avant tout de l'environnement, le service spécialisé aura une activité importante de coordination alors que l'aménagement du territoire ne pourra que difficilement exercer les compétences qui lui sont attribuées en la matière (Fribourg). La situation peut être différente lorsque certaines compétences (bruit) sont attribuées à l'aménagement du territoire (Jura); des problèmes de coordination se posent alors au cours de la procédure d'étude d'impact, illustrés par des conflits de compétences et des problèmes de hiérarchie entre aménagement du territoire et service spécialisé.

Une des sources des problèmes de coordination réside dans le fait qu'en instituant MIE, le législateur n'a pas voulu modifier les compétences cantonales existantes, tout en confiant des tâches nouvelles à certains organes. Le service spécialisé doit ainsi évaluer le rapport d'impact (art. 12 et 13 OEIE), tout en se voyant confier par certains droits cantonaux des tâches de coordination. De son côté, l'autorité compétente doit apprécier la compatibilité du projet avec l'environnement. Elle peut également être responsable de la coordination, comme cela a été indiqué ci-dessus. Par conséquent, des conflits peuvent surgir entre un service spécialisé ayant pour tâche d'évaluer le

rapport d'impact et de le faire de façon coordonnée, et une autorité compétente qui doit apprécier le rapport d'impact et assumer la responsabilité de l'ensemble de la coordination. Dans le processus, les services de protection de l'environnement n'ont généralement pas de pouvoir décisionnel; ce dernier **appartient à l'autorité politique ou aux services d'aménagement cantonaux et/ou communaux. Cette situation peut déboucher sur deux grands types de problèmes de coordination:**

- **Le premier type survient lorsque l'autorité compétente est une autorité politique. Elle a du mal à déterminer sa marge d'appréciation par rapport à l'évaluation du rapport d'impact.**
- **Le deuxième type de problèmes** apparaît lorsque la tâche nouvelle (coordonner) est répartie entre deux ou plusieurs organes administratifs dont un seul jouit d'un pouvoir décisionnel, bien que les tâches qui lui sont attribuées soient sectorielles.

On peut émettre l'hypothèse que, dans un système administratif, des problèmes surgissent sitôt que pouvoir de fait et pouvoir de droit se trouvent dissociés. Le pouvoir de fait est la connaissance et la maîtrise scientifique du dossier. Ce pouvoir de fait appartient en principe au service spécialisé; le pouvoir de droit appartient à l'autorité compétente pour prendre la décision. En fait, c'est une gageure de penser que l'on peut attribuer un pouvoir de fait **à un organe (service spécialisé), sans lui attribuer simultanément un pouvoir de droit.** De même, il est assurément difficile pour l'autorité compétente d'exercer son pouvoir décisionnel sans la maîtrise approfondie de l'état de fait. En effet, la responsabilité du service spécialisé est d'établir les faits de façon coordonnée. Pour ce faire, il **a besoin que** les différents organes touchés par la matière liée au projet travaillent de façon coordonnée. Cette coordination ne peut être menée à chef sans l'intervention du pouvoir de coordonner. Ce pouvoir, qui peut être limité à l'environnement au sens strict, ou s'étendre à l'ensemble des domaines touchés par le projet, peut être confié à l'autorité compétente, au service spécialisé ou à d'autres organes. En pratique, il **ne sera pas toujours possible à l'organe désigné par la loi de procéder à cette coordination, faute de pouvoir** de fait. Ainsi, un organe politique (commune ou Conseil d'Etat), désigné comme organe de coordination, sera généralement dans l'impossibilité de coordonner un projet. Sans doute est-ce pour

cette raison qu'en pareil cas cet organe est assisté soit d'un groupe interdépartemental (Valais), soit d'un délégué (Genève), soit d'un service de coordination (Berne).

La qualité de la coordination dépend du pouvoir des services qui ont à se coordonner et de celui qui **a la responsabilité de veiller à cette exigence. Un groupe interdépartemental, composé de chefs de services ou un service de coordination dispose d'un pouvoir de fait suffisant pour être à même de coordonner.** Toutefois faute d'un pouvoir de droit, ce groupe ne sera pas toujours suivi par l'autorité compétente. A Genève, le délégué ne semble **pas avoir joui d'un pouvoir de fait ni de droit, et l'organe** politique manifeste la volonté d'effectuer des actes de coordination. En fait, il est difficile de confier la coordination, au sens large, à un organe unique pour toute la durée de la procédure, celui-ci **étant dans l'impossibilité d'avoir une totale** maîtrise de l'état de fait, qu'il relève de la politique, de l'environnement ou de l'aménagement. En outre, le besoin de **coordonner se pose en des termes différents selon le stade d'avancement d'un** projet. La meilleure façon de coordonner paraît être la création d'un groupe de coordination comprenant un représentant de chaque domaine concerné par le projet. Toutefois, sitôt qu'un accompagnement tout au long du projet est nécessaire, on ne peut attribuer à ce groupe que des fonctions directrices intervenant à des étapes ponctuelles et décisives, et il doit nécessairement être complété par des organes de coordination spécifiques, aux compétences bien délimitées, et fonctionnant de façon permanente.

Le canton de Bâle-Campagne fait exception, la coordination est très bien menée essentiellement par une seule personne qui jouit d'un pouvoir de fait et de droit considérable.

5. COORDINATION ET CARACTERISTIQUES DU PROCESSUS DE DECISION

5.1 *Le processus de décision*

Dans ce chapitre nous étudierons le processus de prise de décision sur une requête. Les autorisations étudiées, à savoir les décisions concernant la construction de parkings et l'ouverture de gravières, mettent en jeu différents intérêts et appellent l'application coordonnée de différentes législations. Dans la plupart des dossiers à notre disposition, cette mise en oeuvre intervient dans le cadre d'une étude d'impact sur l'environnement. Cette étude d'impact doit se dérouler selon une procédure déterminée, décrite dans l'ordonnance fédérale. La procédure est mise en oeuvre par les cantons qui disposent à cet égard d'une certaine marge de manoeuvre, notamment en matière d'organisation. Depuis l'entrée en vigueur de l'OEIE, les administrations ont d'ailleurs eu le temps de développer et d'affiner leurs pratiques.

L'article 9 de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement définit l'étude d'impact. L'ordonnance relative à l'étude d'impact (OEIE) est entrée en vigueur le 1 janvier 1989. Elle précise les différentes phases de la procédure (8 et ss OEIE), les tâches attribuées aux acteurs concernés (ex. 13 OEIE), les règles destinées à assurer la coordination entre la procédure EIE et les autres procédures applicables (ex. 14 OEIE) ainsi qu'une liste (annexe) des installations soumises à étude d'impact.

L'étude d'impact tend à identifier et à évaluer les éventuels impacts d'un projet sur l'environnement. Elle fournit à l'autorité tous les éléments de faits qui lui sont nécessaires pour évaluer l'impact d'un projet sur l'environnement.

L'OEIE concentre l'étude d'impact sur une seule procédure, la "procédure décisive" (5 OEIE). Le Conseil fédéral a désigné la procédure décisive pour les installations pour lesquelles une autorité fédérale est compétente (ex : routes nationales, aéroports, etc.). Pour toutes les autres installations c'est, dans la règle, le droit cantonal qui est chargé de désigner la procédure décisive.

Dans tous les cas où les cantons prévoient un plan d'affectation spécial, c'est cette procédure qui est considérée comme procédure décisive, à condition qu'elle permette de procéder à une EIE exhaustive (5 al. 3 OEIE). On relèvera que les cantons ne sont pas entièrement libres dans le choix de cette procédure; en effet, selon le Tribunal fédéral, le canton doit choisir la procédure qui permettra d'effectuer l'étude d'impact de la façon la plus précoce et la plus globale.

⁶⁶ Voir Y. NICOLE, *L'étude d'impact dans le système fédéraliste suisse*, Lausanne, 1992.

⁶⁷ ATF 113 Ib 234, *Lommiswil*.

5.2 La procédure décisive

Le choix de la procédure décisive peut être déterminé soit par l'annexe à l'OEIE, soit par le droit cantonal d'exécution, ou à défaut de cas en cas par l'administration.

L'EIE est effectuée selon une procédure donnée, variant selon le type d'installation. Ces différentes procédures sont consignées dans l'annexe de l'ordonnance sur l'étude d'impact (5 al. 2 OEIE). Si la procédure n'est pas déterminée dans l'annexe, elle doit être définie par le droit cantonal. Les cantons choisissent la procédure qui permet à l'autorité compétente de commencer ses travaux le plus rapidement possible et d'effectuer une EIE exhaustive (5 al. 3 OEIE).

Nous avons déterminé, pour chaque dossier, comment la procédure décisive est choisie et, dans les hypothèses où ce choix est fait de cas en cas, la façon et le moment où il est opéré.

Deux des dossiers étudiés présentent la particularité d'avoir débuté avant l'entrée en vigueur de l'OEIE. Pour le cas **genevois** (début de la procédure en 1983), l'autorité compétente a visiblement considéré que la procédure décisive était celle du permis de construire. Cependant l'administration ou le requérant ne se posent à aucun moment la question de la pertinence de la procédure ou des problèmes suscités par l'application de nouvelles exigences. A **Fribourg** (début de la procédure en 1988), l'administration s'est basée sur les textes provisoires de l'OEIE pour définir la procédure décisive; nous verrons que ce problème est abordé au moment de la pré-étude et clarifié lors de l'élaboration du cahier des charges. Pour le reste, les procédures sont définies dès le début.

Dans tous les autres dossiers étudiés, le traitement des demandes s'est déroulé après l'entrée en vigueur de l'OEIE. Les cantons du Jura et de Neuchâtel n'ont pas désigné la procédure décisive et l'autorité compétente en matière d'EIE. Dans le Jura, la procédure décisive est cependant déterminée très tôt: après la remise du cahier des charges par le bureau d'études aux services de l'administration, une première réunion est organisée afin de déterminer la procédure à suivre. A Neuchâtel, lors du dépôt de la requête, le requérant demande au SAT les renseignements concernant les démarches procédurales **à entreprendre dans le cadre de son projet**. Le SAT fait appel aux services spécialisés pour savoir si le projet est soumis à EIE. En Valais, la procédure

décisive est connue dès le début du dossier puisqu'elle est définie par le droit cantonal, la première mention par écrit de la **procédure décisive apparaît dans le préavis du SAT** sur l'autorisation de construire. Il **en est de même pour le canton de Vaud où il n'y a pas d'hésitation quant à** un éventuel choix de procédure; dans le cas étudié, le bureau d'études a manifestement une bonne connaissance des démarches administratives car nous n'avons aucune trace de concertation pour confirmer la procédure adéquate.

L'instrument d'aménagement utilisé par l'administration pour examiner la conformité du projet à son environnement joue un rôle déterminant dans la façon d'opérer la coordination. Selon les cas, la procédure dans laquelle la conformité du projet à l'environnement est examinée est celle du plan d'affectation spécial, de l'autorisation de construire ou de l'autorisation exceptionnelle (24 LAT).

La procédure la plus utilisée est celle du plan spécial. Les gravières, en tant que projets à forte incidence spatiale, ne peuvent plus être autorisées par voie de dérogation (art. 24 LAT) mais doivent faire l'objet d'une mise en zone⁶⁹. Tous les responsables s'accordent à dire qu'il s'agit du seul instrument de planification permettant de "coordonner l'ensemble des projets ayant des effets sur l'organisation du territoire et d'assurer, conformément à la législation, la participation de la population"⁷⁰. Cette procédure intègre, le cas échéant, une étude d'impact sur l'environnement pour évaluer la compatibilité du projet à l'environnement, et permet également de régler précisément l'équipement, l'exploitation et la remise en état des installations prévues. Elle inclut donc toutes les exigences d'un permis de construire qui visent à vérifier la conformité des installations aux utilisations prévues dans les plans de zones et permet d'effectuer l'étude d'impact au stade de la planification.

Sur les dix cantons étudiés, Genève, Zurich et le Valais traitent les demandes de construction de parking par le biais du seul permis de construire. En ce qui concerne les gravières, le projet genevois étudié ne passe pas par la voie du plan d'affectation

^a Cette procédure apparaît parfois en cours de traitement, résultat d'une adaptation aux nouvelles exigences légales.

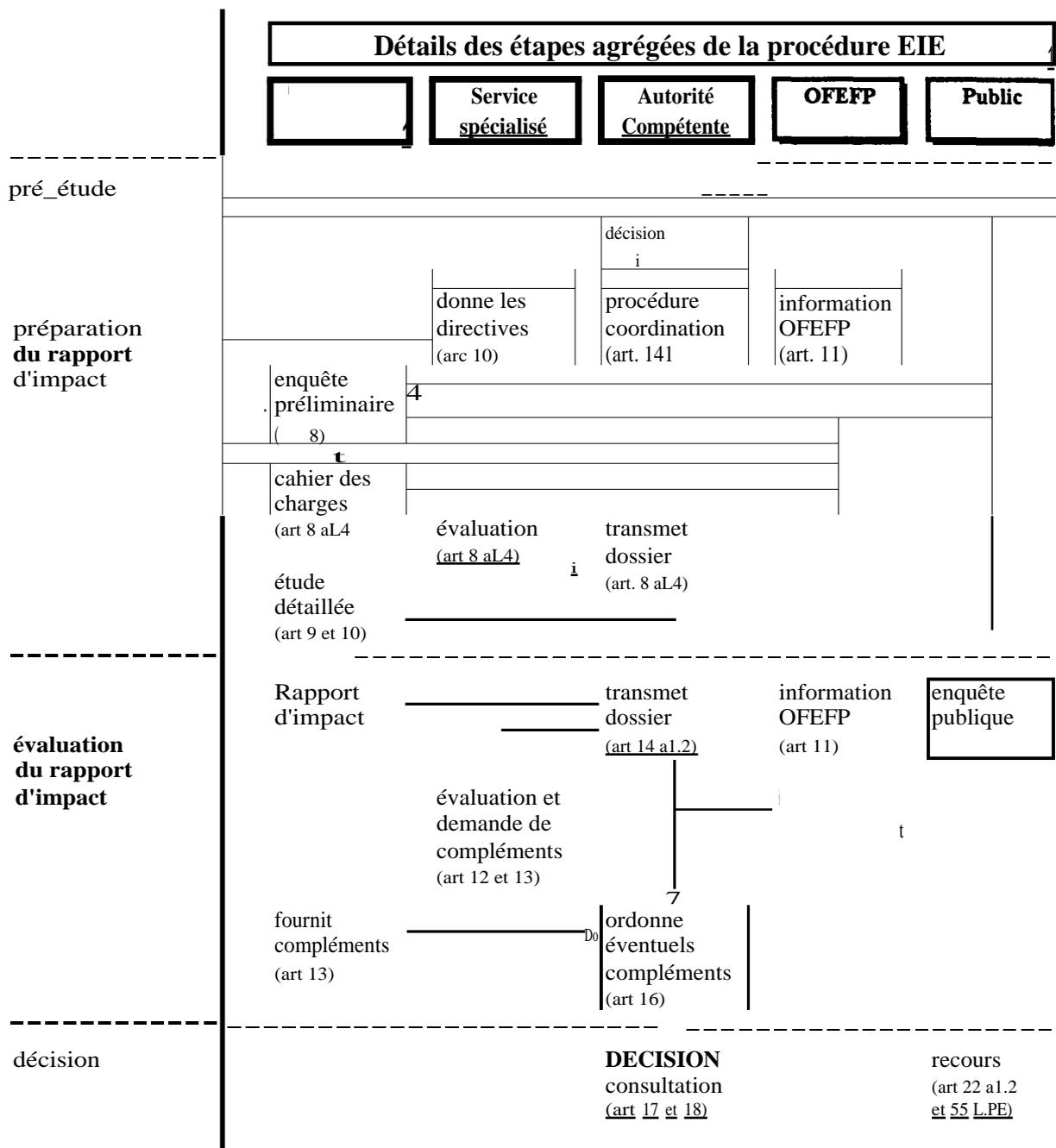
A TF 114 Ib 180 x, contre commune de Chiasso et TA du canton du Tessin, 115 Ib 148 Baretswil; concernant plus spécialement le cas des gravières, voir 119 Ib 174 St.-Oyens, considérant 4, et 120 Ib 207 Wangen, considérant 5.

⁷⁰ Plan sectoriel des gravières du canton du Jura. Sur l'exigence du plan d'affectation spécial, voir A. JONINI, "La complexité du droit et les exigences de coordination", *op. cit.* (note 12), p. 75-80.

mais se réfère directement au plan directeur des gravières, cela sans que le plan d'affectation (zone agricole) en cause soit modifié. La gravière en question pourrait être considérée comme une exploitation de faible importance; dans ce cas, la procédure devrait faire référence aux exigences de l'art. 24 LAT, ce qui, dans notre dossier, n'est pas le cas. A Bâle-Campagne, c'est également le permis de construire qui est la procédure décisive, mais le projet est conforme à la zone.

Dans la suite de ce chapitre, il s'agira de décrire les différentes étapes du processus menant à la décision, en dégagant les instruments de coordination utilisés dans chacun des cantons. La plupart des dossiers étudiés ayant été traités dans le cadre d'une étude d'impact, nous avons jugé opportun de rappeler les principales étapes de la procédure au moyen du schéma ci-dessous. Nous avons découpé la procédure en quatre grandes phases (pré-étude, préparation du rapport d'impact, évaluation du rapport d'impact, décision). Ce procédé offre une vue plus générale du traitement des dossiers qu'une description exhaustive de toutes les étapes figurant dans le schéma. Signalons que la première phase, celle de la pré-étude, n'est pas prévue dans la législation fédérale. Néanmoins elle ressort suffisamment souvent des dossiers étudiés pour mériter un traitement particulier.

Figure 8: Procédure EIE71



5.3 La pré-étude

Dans certains cantons, une pré-étude précède la procédure d'étude d'impact prévue par l'ordonnance. On y met au point les exigences procédurales et l'on détermine le champ des études à entreprendre. En ce sens, elle est une sorte de "cahier des charges préparatoire". En principe, le choix de la procédure décisive est arrêté et les problèmes

⁷¹ Source: *Etude de l'impact sur l'environnement, Manuel EIE*, sept. 1990.

réels anticipés' au -terme de cette pré-étude: Le requérant dépose-. alors l'un dossier relativement complet, qui permet notamment à l'administration de vérifier la conformité du projet aux objectifs de l'aménagement du territoire ainsi que sa faisabilité au regard des législations auxquelles il est soumis.

Qu'elle soit formelle ou informelle, elle vise les mêmes buts. Il s'agit de déterminer au plus **tôt et à moindre coût** les impacts et la procédure liés à un projet. C'est à ce stade que l'on peut éventuellement préjuger de l'admissibilité du projet, les aspects essentiels de celui-ci étant mis en évidence (site, voie d'accès, etc.) par les acteurs concernés.

C'est aussi l'occasion de concilier à temps les différends, dans une atmosphère non conflictuelle. Le travail de l'administration est facilité et la procédure plus rapide lorsque les indications concernant le type de procédure et les domaines d'investigation sont explicités lors d'une étape préparatoire. La phase de pré-étude permet d'opérer la coordination très tôt dans le processus administratif.

5.3.1 Les pratiques cantonales

Nous avons observé toute une série de pratiques allant de simples directives écrites à une pré-étude formelle. Pour les cantons alémaniques, l'étape de pré-étude est plus difficilement observable dans les dossiers car elle n'est pas dissociée, dans le langage, de l'enquête préliminaire: le terme *Forschung* est en effet utilisé dans les deux cas. L'examen de la phase de pré-étude a donc été menée essentiellement dans les cantons romands.

Dans le canton de Vaud, la phase de pré-étude prend la forme d'un questionnaire remis par l'administration au requérant lors du dépôt de la demande d'autorisation. Ce formulaire a deux buts: donner à l'administration les informations les plus exhaustives possibles concernant l'objet de la demande, et permettre au requérant de prendre connaissance des domaines touchés par son projet. Ces questionnaires sont très précis et complets ce qui permet au requérant de déposer une requête très complète. Cette étape est préparée par l'intermédiaire des bureaux d'études qui ont une très bonne connaissance des démarches administratives à entreprendre.

A **Neuchâtel**, l'administration transmet des directives précises au requérant pour la préparation de son projet. Il ne s'agit pas d'un guide de procédure à l'intention de tous les requérants, mais d'une solution plus personnalisée: le requérant est orienté par le SAT en fonction du projet présenté. Sur cette base, le bureau d'études élabore une proposition de cahier des charges pour l'enquête préliminaire. Ce document décrit succinctement la procédure décisive et désigne l'autorité compétente et le service spécialisé. Cette description doit permettre au SCPE⁷³ de relever le cas échéant d'éventuelles erreurs sur le plan formel. Le bureau d'études en charge de l'élaboration du plan spécial procède de la même manière. Lorsque le SCPE confirme les cahiers des charges, les bureaux peuvent commencer les études en ayant l'assurance que tous les aspects nécessaires à l'élaboration d'un dossier satisfaisant auront (en principe) été pris en compte.

Dans le Jura, c'est le plan directeur qui préconise l'étape de pré-étude. Pour le dossier étudié, les éléments principaux de la pré-étude concernent l'harmonisation des procédures afin d'éviter des études redondantes; le pilote du dossier (SAT) détermine celles qui permettent d'aboutir le plus rapidement. Dans cette phase de pré-étude, l'accent est fortement mis sur le caractère organisationnel au sein de discussions en commun où l'on observe une volonté d'approche globale. Le cadre couvre la prise en compte simultanée de différents aspects (harmonisation des procédures) et il est élaboré en présence de tous les acteurs, ce qui tend à faciliter la conduite du dossier. Une marche à suivre⁷⁴ est transmise officiellement par le SAT au requérant. Celui-ci peut ainsi entreprendre les études nécessaires à la démonstration de la compatibilité avec l'environnement et à l'élaboration du plan spécial en connaissant précisément tous les domaines d'investigation.

A **Fribourg**, l'étape de "pré-étude" est prévue par le règlement sur les constructions⁷⁵ "Avant d'entreprendre toute étude d'aménagement, l'autorité responsable, le requérant ou son mandataire prennent contact avec l'office des constructions et de l'aménagement du territoire (OCAT), qui leur fournit les directives détaillées sur les

⁷³ Service cantonal de protection de l'environnement.

⁷⁴ Cette marche à suivre est un schéma de procédure de plan spécial.

⁷⁵ Art. 1 al. 1 Règlement d'exécution du 18 décembre 1984 de la Loi sur l'aménagement du territoire et des constructions, RS FR 710.11.

travaux à, exécuter, après. avoir consulté au besoin les . services et organes intéressés

Cette disposition permet à l'OCAT de fournir les informations nécessaires avant même d'entreprendre une étude d'aménagement. Le requérant peut donc consulter ce service qui fixe en particulier la nature des travaux préparatoires (analyses et inventaires) et le contenu du dossier de mise à l'enquête (rapport explicatif, plans et prescriptions réglementaires). Le service spécialisé est également contacté, notamment en ce qui concerne les directives. Cette étape de pré-étude prévalait déjà avant d'être formellement inscrite dans la loi; elle est donc issue de la pratique.

A Genève, la seule trace de pré-étude se trouve dans la procédure de demande préalable. Pour les dossiers que nous avons étudiés, la procédure décisive est celle du permis de construire. La possibilité existe pour le requérant d'introduire une demande préalable auprès de l'autorité compétente⁷⁵. Cette demande préalable porte sur l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture du projet présenté. Par ailleurs l'autorité compétente peut traiter une demande définitive comme une demande préalable⁷⁶.

A la différence d'une étape de pré-étude formelle (ou informelle) où l'autorité donne des directives, la demande préalable donne lieu à une autorisation préalable, c'est-à-dire à une décision. On peut remarquer que, de façon générale, les procédures en deux ou plusieurs étapes posent le problème du choix des questions à étudier à chaque étape prévue. L'enjeu de ce choix est bien souvent une pesée d'intérêts entre le besoin du requérant d'obtenir des "garanties" quant au principe de la réalisation de son projet et l'intérêt à une coordination de l'ensemble des dispositions applicables. Le but de l'autorisation préalable étant d'obtenir des assurances rapides et peu coûteuses quant à l'implantation d'un projet, il se heurte à la complexité du droit matériel, qui pour être coordonné, nécessiterait des études détaillées. Dans le cas où le projet est soumis à EIE et qu'une procédure d'autorisation préalable est introduite, on peut soutenir qu'une bonne coordination n'est atteinte que si MIE est faite au stade de l'autorisation préalable, ce qui va à l'encontre du but premier de l'autorisation préalable (étude générale, peu détaillée), mais qui tendrait à augmenter la sécurité du droit pour le requérant.

5.4 La préparation du rapport d'impact

C'est dans la préparation du rapport d'impact par le bureau d'études que seront concrètement examinés les divers intérêts environnementaux touchés par le projet. S'agissant d'un projet public, la LPE exige de mentionner les intérêts à sa

⁷⁵ Art. 5 al. 1 LCI, RS GE J5/1.

⁷⁶ Art. 5 al. 2 LCI, RS GE L/5/1.

justification; toutefois, dans de nombreux autres cas, le rapport d'impact expose également le but du projet. Cette présentation prend fréquemment la forme d'un plaidoyer.

L'établissement des directives par le service spécialisé et l'approbation du cahier de **charges seront une étape décisive, car c'est ici que sont consignés les thèmes à approfondir.**

5.4.1 Les directives du service spécialisé

Selon l'article 8 OEIE, le requérant doit en premier lieu effectuer une enquête préliminaire conforme aux directives du services spécialisé; à défaut de directives cantonales, ce sont celles de l'OFEFP (10 al. 1 lit.c OEIE) qui seront déterminantes. Ces directives ne possèdent pas le caractère contraignant d'une loi, il est possible de s'en écarter si la solution choisie est de qualité au moins équivalente. La Confédération recommande aux cantons, pour des raisons d'harmonisation, de reprendre tel quel le manuel ECE de l'OFEFP⁷⁷.

Les cantons ont adopté des solutions différentes. Certains utilisent uniquement les directives fédérales, d'autres sont en voie d'édicter leurs propres directives ou ont déjà **leurs propres directives.**

Les cantons du Jura, de Neuchâtel, de Genève, de Vaud et de Bâle-Campagne n'ont pas de directives; ils appliquent donc les directives de l'OFEFP. Toutefois, les cantons de Genève et de Vaud possèdent des "directives" pour des domaines spécifiques⁷⁸. Dans le canton de Fribourg, des directives existent qui sont remises au requérant, mais elles n'ont pas encore été édictées sous une forme officielle. Elles le seront d'ici juin 1996.

Le **Valais** a édicté des directives cantonales en juin 1992, élaborées pour pallier les problèmes majeurs que rencontrait l'administration dans la mise en oeuvre de la LPE. Elles contiennent en outre la définition claire de l'autorité compétente dans chaque matière, un inventaire exhaustif du contenu d'un rapport d'impact, la définition de la structure de celui-ci ainsi que le type de résultats devant y figurer. Des directives

⁷⁷ *Etude de l'impact sur l'environnement, Manuel EJE*, Berne, sept. 1990.

⁷⁸ Directives genevoises en matière de parking.

concernant la gestion des matériaux pierreux et terreux ont également été élaborées pour régulariser la situation chaotique des gisements de matière première⁷⁹.

A Berne, des directives⁸⁰ **ont été élaborées par le service de la protection de l'environnement. Ce guide a été spécialement conçu pour permettre d'identifier les problèmes soulevés par une installation soumise à EIE.** Il recense des questions relatives à ces installations ainsi que les aspects délicats et les problèmes qui se posent dans la pratique. Il offre des listes de contrôle pour l'évaluation du site de l'installation et du milieu environnant.

A Soleure, l'administration travaille à l'aide de "concepts" élaborés par le service de la protection de l'environnement. Ces concepts traitent d'un domaine particulier et sont distribués dans tous les services intéressés.

A Zurich, les directives⁸¹ **élaborées sur mandat et en collaboration avec le service de coordination mettent l'accent sur les procédures en donnant différents exemples. Elles contiennent également la détermination des autorités compétentes et de la procédure**⁸² **décisive**.

Au vu du caractère récent des directives cantonales, il est difficile d'estimer leurs effets sur le déroulement de la procédure en matière d'EIE. Elles sont dans tous les cas un outil de travail appréciable tant pour l'administration que pour le requérant, qui, pour un projet déterminé, trouvera des renseignements propres au canton concerné.

5.4.2 Enquête préliminaire et rapport d'impact

Parmi les projets soumis à EIE, il faut distinguer ceux qui affecteront sensiblement l'environnement, de ceux qui n'auront pas de tels effets (8 al. 1 OEIE). Pour les premiers, un rapport d'impact doit être établi sur la base des résultats d'une enquête préliminaire et d'un cahier des charges (8 al. 3 OEIE). Pour les seconds, l'OEIE prévoit que le requérant s'en tienne au résultat d'une enquête préliminaire démontrant que le projet n'affectera pas sensiblement l'environnement (8 al. 2 OEIE). Cela signifie que dans tous les cas une enquête préliminaire est nécessaire, même lorsqu'un rapport d'impact apparaît inévitable.

⁷⁹ Directives, 1994.

⁸⁰ Guide pour la réalisation d'études d'impact sur l'environnement, version remaniée de février 1992.

⁸¹ Leitfaden, die WP in Kanton Zurich, décembre 1991.

⁸² Ibid. annexe 2.

Lorsqu'il apparaît évident qu'un projet affectera sensiblement l'environnement, l'établissement successif de deux rapports (enquête préliminaire et rapport d'impact) peut se révéler trop lourd. On transformera alors l'enquête préliminaire en rapport d'impact en amalgamant les alinéas 2 et 3 de l'ordonnance. De ce fait, le cahier des charges, qui selon l'ordonnance doit succéder à l'enquête préliminaire, va la précéder. Cet établissement du cahier des charges va débuter dans la phase de pré-étude déjà (point 3.3). Dans le canton de Fribourg, c'est le service spécialisé qui décide si l'enquête préliminaire peut servir de rapport d'impact.

Dans les cantons alémaniques étudiés, il **apparaît que ces différentes étapes sont abordées de manière beaucoup plus rigoureuse.**

5.4.3 Le cahier des charges

Selon l'article 8 al. 3 OEIE, le cahier des charges est établi par le requérant sur la base de l'enquête préliminaire et approuvé par le service spécialisé. Il permet, pour chaque projet "de préciser le contenu du rapport d'impact à établir, les moyens et les méthodes qui seront utilisés ainsi que le périmètre de l'enquête"⁸³

L'étude des dossiers montre que, dans certains cas, la phase de l'élaboration de l'enquête préliminaire se confond effectivement avec celle de l'élaboration du cahier des charges. Celui-ci est établi conformément aux directives du service spécialisé qui est notamment tenu de conseiller le requérant et les autorités (6 al. 2 LPE). C'est au stade de l'élaboration du cahier des charges que sera effectué le tri entre les questions à étudier en détail et celles qui peuvent être considérées comme insignifiantes, tâche devant être faite, selon les termes de l'ordonnance, au stade de l'enquête préliminaire.

Il n'est pas exclu par la suite de corriger cette première appréciation, une fois l'enquête préliminaire/rapport d'impact achevé; les compléments apportés ultérieurement permettront de considérer l'enquête préliminaire comme un rapport d'impact. De la sorte, les trois phases: enquête préliminaire, cahier des charges, rapport d'impact se mêlent fréquemment dans la pratique. A noter que les cantons alémaniques examinés donnent une image plus formaliste: les dossiers étudiés - celui de Berne notamment - suivent les étapes de l'OEIE avec plus de rigueur.

⁸³ Y. NICOLE, *op. cit.* (note 66).

5.4.4 Le rôle des bureaux d'études

Dans un des cas étudiés, le bureau chargé d'effectuer l'étude d'impact pour le compte du requérant est à l'origine d'un bon nombre d'interventions à caractère organisationnel. En effet, au terme de la première prise de contact (pré-étude), le requérant, par l'intermédiaire du bureau, remet à l'administration un projet d'enquête préliminaire pour une pré-consultation. Il s'agit de fixer une variante d'accès définitive afin de présenter aux autorités un projet unique. Dans cette optique, le bureau convoque les différents services de l'administration à une séance pour faire la synthèse des préavis issus de la pré-consultation; il propose de ne pas faire figurer dans le rapport d'impact les réflexions sur les variantes non retenues. Or, une telle façon de faire sanctionnerait le fait qu'un choix a été effectué en dehors de la procédure proprement dite et que l'autorité compétente n'aurait pas eu à se prononcer sur celui-ci. Cependant, le service spécialisé rectifie cette proposition et demande à ce que les variantes non retenues ainsi que les arguments avancés figurent dans le rapport d'impact. Certains bureaux ne se contentent donc pas d'établir des documents "scientifiques" démontrant la faisabilité du projet, mais émettent des propositions de fond, de procédure et de variante.

Dans un autre rapport d'impact étudié, un bureau propose un déclassement du degré de sensibilité au bruit, proposition jugée inacceptable par le service spécialisé. Ce dernier estime qu'il n'est pas de la compétence du bureau de présenter une telle suggestion et qu'un déclassement systématique de toute zone exposée au bruit irait à l'encontre des buts visés par l'OPB et la LPE.

Ces situations ne reflètent cependant pas une pratique constante. D'une manière générale, la qualité de la structure et du contenu du rapport établi par le bureau influe sur les délais et facilite l'évolution du dossier. Lorsque le bureau se contente d'élaborer le rapport d'impact comme un instrument technique, sans rapport direct avec les services de l'administration, et qu'il reste totalement en dehors de la procédure, il en résulte généralement des lacunes au niveau du contenu. Les manques sont comblés par l'élaboration de compléments sectoriels (rapport complémentaire forêt, bruit, etc.); ceux-ci sont évalués pour eux-mêmes ce qui entraîne des préavis sectoriels. Cette

situation engendre non seulement une perte de temps, mais aussi une réduction de la **vision d'ensemble**.

5.5 L'évaluation du rapport d'impact

Aux termes de l'article 13 OEIE, le service spécialisé examine si les indications contenues dans le rapport d'impact sont complètes et exactes. Le cas échéant, il exige les compléments nécessaires. Il communique *ses* conclusions à l'autorité compétente, à laquelle il peut proposer d'imposer des charges et conditions au requérant. Le rapport d'impact est examiné à la lumière des directives du service spécialisé (13 OEIE). Ce service détermine si l'installation projetée est conforme aux prescriptions sur la protection de l'environnement (LPE, UN, LEaux, LFo, etc.)".

5.5.1 Les préavis (supports à la décision)

L'autorité compétente prend la décision finale sur la base de l'évaluation du projet par le service spécialisé en matière de protection de l'environnement et sur les autres préavis nécessaires à la réalisation du projet. Dans certains cas, le service spécialisé procède à une synthèse de l'ensemble des préavis ressortant du droit de l'environnement, ou même à une synthèse plus large, englobant d'autres préavis ou décisions (aménagement du territoire, protection des eaux, forêts). Tant les préavis du service spécialisé (évaluation du rapport d'impact) que ceux des services concernés par un projet sont donc la base de la motivation et la justification d'une pesée des intérêts.

Signalons que seul un préavis négatif est contenu dans nos dossiers. Celui-ci est d'ailleurs qualifié de "provisoirement" négatif. D'autre part, les préavis émis ont un contenu qui peut fortement varier d'un service à l'autre et/ou d'un canton à l'autre. La densité informative comporte donc des degrés divers.

Les préavis les plus *succincts* se bornent à se prononcer favorablement ou non sur le projet, ajoutant le cas échéant des conditions et/ou des charges. Les termes utilisés sont du type "favorable", ou encore, "pas d'objection, pas de remarques". Il n'y a ici ni commentaire relatif au projet ni remarque spécifique. Certains d'entre eux - ce sont les plus nombreux - ne comportent aucune référence à une base légale; dans d'autres, la loi est parfois mentionnée. Lorsque des conditions sont émises, quelques lignes

⁸⁴ Art. 13 al. 3 OEIE, qui renvoie à l'art. 3 OEIE.

précisent -celles- auxquelles- le préavis est donné; elles sont d'une manière générale assez brèves mais compréhensibles.

Les préavis *détaillés* **contiennent un exposé des motifs de l'approbation ou du refus. Certains vont plus** loin et font part à l'autorité des questions qui resteraient ouvertes (ex: dans un cas, le service des forêts **a estimé que les dangers relatifs à la possibilité de coup de vent dans une région doivent faire l'objet d'une enquête supplémentaire; dans un autre cas, un préavis** souligne un problème de coordination). La conformité au droit applicable est parfois mentionnée. La plupart des préavis *détaillés* **le sont soit en raison des conditions et charges qu'ils imposent, soit parce que le service propose des modifications qu'il estime devoir justifier.** Le préavis négatif susmentionné est très détaillé; il émane du service des ponts et chaussées et met en **avant les problèmes liés à la circulation engendrée par la création d'un parking. Le service souligne les obstacles liés au** projet et fait des propositions visant à les contourner. Lesdites propositions étant réalisables, le projet a été modifié en tenant compte de cet avis.

Le préavis de synthèse

Le terme préavis de synthèse n'est pas utilisé dans les législations étudiées. L'ordonnance sur l'étude d'impact exige que le service spécialisé examine la complétude et l'exactitude de l'étude d'impact et qu'il communique ses conclusions à l'autorité compétente (art. 13 et 17 OEIE).

Dans la plupart des cantons étudiés, s'agissant de la forme et du contenu de ces conclusions, le service spécialisé se borne à collecter les différents préavis émanant des services concernés et à les adresser à l'autorité compétente. Dans d'autres cantons en revanche, le service spécialisé établit un préavis de synthèse dans lequel sont mentionnées de façon systématique les conclusions des services concernés. Le service spécialisé est ainsi en mesure de vérifier que ces préavis sont bien coordonnés. Il peut, selon les cas, les apprécier et les commenter. En adressant son préavis de synthèse à l'autorité compétente, il permet à celle-ci de bien comprendre les choix faits.

Dans les cas où l'autorité compétente fait siennes les conclusions du service spécialisé, le préavis de synthèse pourra faire partie intégrante de la décision et rendre superflue sa motivation. Le volume des rapports "préavis de synthèse" varie très fortement en

fonction de ces différences (entre 5 et 30 pages, pour les dossiers étudiés). Dans d'autres cantons, un rapport de synthèse semblable est établi par l'autorité compétente, sur la base des préavis des services concernés. Ce préavis est également intégré à la décision dont il constitue la motivation.

5.5.2 Déroulement de la procédure pour les dossiers étudiés

En Valais, dès réception du dossier (en provenance de la Commune s'il s'agit d'une demande sise en zone à bâtir), le rôle de la ^{CCC⁸⁵} consiste à collecter les préavis des services concernés sur l'autorisation de construire exclusivement et à se déterminer sur celle-ci. Le dossier de l'enquête préliminaire est transmis par le requérant directement au service spécialisé (SPE) qui effectue la diffusion en vue de récolter des préavis servant à l'élaboration du préavis de synthèse.

Nous avons à faire ici à un double circuit: la CCC effectue le relais entre la commune et les organes cantonaux et pilote le traitement de l'autorisation de construire; tandis que le SPE évalue le rapport d'impact, collecte également différents préavis et pilote le déroulement de l'étude d'impact. Dans le dossier étudié, le SAT relève d'ailleurs que la chronologie de la procédure n'est pas cohérente dans le sens où il est consulté sur une demande d'autorisation (circuit CCC) relative à un projet soumis à EIE avant même d'avoir préavisé sur le rapport d'impact (circuit SPE). De ce fait, le SAT réserve son préavis et le reporte à une date ultérieure. Il en va de même pour le SPE qui réserve son préavis sur l'autorisation de construire du fait que le rapport d'impact est en cours d'évaluation dans le service.

A Genève, nous observons le même processus. Lors d'une demande d'autorisation de construire, le secrétariat de la police des constructions (DTP) transmet un formulaire préétabli aux services consultés pour la récolte des préavis. Quant au rapport d'impact, il est transmis au service spécialisé (Ecotox) qui demande également des préavis sectoriels à certains services afin de procéder à l'évaluation. Il y a donc un double circuit de préavis, la collecte par Ecotox (DIAAR⁸⁶) étant organisée en parallèle à la récolte des préavis demandés par la police des constructions. Ainsi certains services

⁸⁵ Commission cantonale des constructions.

⁸⁶ Aujourd'hui DIER

sont amenés à rendre leurs préavis sur un même objet à deux autorités différentes; ils se contentent parfois de transmettre une copie du préavis aux différents services.

Dans les autres cantons, la procédure décisive utilisée est le plan spécial, cette dernière est généralement menée de façon simultanée avec celle de MIE.

Deux dossiers contiennent clairement une description . de la manière dont l'administration cantonale traite un dossier. Il s'agit notamment du dossier fribourgeois où le préavis de synthèse, élaboré par l'OPEN, précise sa pratique en matière de coordination. Un bref aperçu des différentes étapes du traitement explicite cette démarche.

La première phase du dossier, ou pré-étude, permet de cerner les questions de procédure et de mettre en exergue tous les aspects devant faire l'objet d'une attention particulière. La deuxième phase correspond à l'élaboration du rapport d'impact **et du plan spécial par le bureau d'études** et à l'évaluation de ces documents par les services cantonaux. Durant cette étape, les premières séances de coordination sont menées par l'OPEN dans le but de définir le périmètre d'étude pour les problèmes de circulation. Un acteur se profile comme "pilote technique"; il s'agit du Département des Ponts et Chaussées (DPCH) qui a la responsabilité de traiter tous les aspects techniques contenus dans le plan d'affectation, en particulier une liaison par tunnel. Les procès-verbaux de ces séances retracent les discussions entre les parties concernées. Cette étape prend fin avec la remise d'un préavis positif de l'OPEN et d'un préavis négatif du DPCH. La troisième étape peut être qualifiée "d'étape de négociation". En effet, une séance de coordination est proposée pour traiter avec tous les intéressés des problèmes à résoudre concernant la rédaction finale du préavis de l'OPEN. L'ordre du jour contient la marche à suivre pour l'avancement du projet: des séances "sectorielles" sont planifiées pour résoudre les différents problèmes, comme par exemple la reprise des discussions entre l'OPEN et la Commune concernant la fixation du nombre définitif de places de stationnement ou les compléments que le bureau d'études doit élaborer dans les domaines du bruit et de l'air.

C'est lors de ces séances que s'effectue réellement la coordination matérielle; les services prennent position sur l'objet pour lequel ils ont été sollicités en présence de

tous les autres acteurs concernés. Les préavis sont ensuite élaborés par chaque service en connaissance du projet dans sa globalité. Ainsi les problèmes sont résolus lors de séances de coordination dans le but d'arriver à des solutions acceptées par les parties au lieu d'imposer des conditions combattues par la suite. Ces séances de coordination permettent de décloisonner les prises de position; les différents aspects ne sont pas traités pour eux même, mais en tenant compte des interrelations. Le préavis définitif de l'OPEN est issu non seulement des préavis antérieurs, présentés à des séances et discutés, mais également d'une concertation entre les différents acteurs. Ce préavis revêt des aspects juridiques liés à l'aménagement du territoire, ce qui est rare dans les dossiers étudiés. Il permet d'avoir une vision globale du projet en présentant son historique, tant du point de vue procédural que de celui des faits.

Dans le canton de Vaud, nous avons observé un autre type d'organisation, beaucoup plus axé sur l'écrit. La phase d'évaluation du rapport d'impact donne lieu à la diffusion d'un nombre considérable de circulaires, de notes internes pour la distribution et la récolte des préavis des différents services. Bien que le responsable organise la diffusion du dossier en deux ^{groupes}, dans un but de rationalité, certains services tardent à rendre leurs déterminations ce qui entraîne une cascade de correspondance. Le requérant s'adresse au Secrétariat général pour obtenir une réponse, réclamation transmise au SAT qui relance les services. Le pilote confirme par écrit toutes ces démarches au requérant. Si cette approche relève d'une forte volonté managériale de la part du pilote, il n'en résulte pas moins un surcroît de travail administratif qui **tend à ralentir la procédure.**

A Berne, vu la procédure de planification, on renonce à poursuivre séparément une procédure d'autorisation de construire: en effet, la procédure d'approbation du plan règle déjà l'ensemble du contenu de l'autorisation de construire. Les voies de recours étant incertaines, on adopte la solution suivante: le plan adopté sera signé tant par le préfet que la conseillère d'Etat cheffe du département des travaux publics. En cas de recours, on reviendra à la solution traditionnelle. On constitue, et c'est là une idée novatrice, une commission communale de spécialistes pour assurer un suivi et prendre les mesures qui n'auraient pas pu être prévues auparavant. Les services spécialisés prennent une part active à l'élaboration du cahier de charges, ce qui ne les empêche

pas, de présenter, des préavis, complets, ..mais limités à l'essentiel. Des directives prévoient une structure pour chaque préavis, et le service destinataire ne remplit que ce qui est nécessaire. Grâce à l'indication des frais, il est possible d'évaluer le coût de chaque préavis (nombre d'heures et tarif). La pesée des intérêts constitue l'un des points prévus dans la structure obligatoire du préavis (point H 10). Le projet de gravière examiné à Berne montre l'efficacité du pilotage de l'évaluation de l'impact par le service de coordination. Ce dernier met en circulation le projet de cahier des charges, puis les divers chapitres du rapport d'impact, puis demande les compléments nécessaires. Il y a ainsi trois étapes de consultation bien distinctes: le cahier des charges, le rapport, les compléments à ce dernier.

Le canton de **Bâle-Campagne** est un modèle en matière de préavis. L'état-major de l'environnement n'hésite pas à tancer les collaborateurs qui rendraient un préavis trop **a bref ou** s'éloignant de l'essentiel. En principe, les préavis doivent être conçus de manière à pouvoir s'intégrer harmonieusement au préavis de synthèse, et donc respecter une certaine unité de style. Certains préavis exigent des rapports complémentaires}- L'état-major souligne les points forts et, les faiblesses du rapport d'impact, sa plus ou moins grande lisibilité, les points inutiles. Une première coordination a parfois lieu au sein des offices concernés, ce qui facilite la tâche de l'état-major. Le rôle de ce dernier est très important; il est unique coordinateur et dépend d'un seul conseiller d'Etat. Si une large part de la coordination s'effectue par écrit, des réunions ont toutefois lieu à des moments importants de la procédure.

Pour les autres cantons, on note la mise en circulation des rapports et la sollicitation de **préavis**.

5.5.3 Le rôle de l'administration fédérale

Les dossiers étudiés n'impliquent l'administration fédérale que dans les cas de défrichements d'une surface excédant 5.000 m² (art. 6 LFo), où l'OFEFP est

compétent, ou de grands projets fédéraux⁸⁸; dans aucun autre., cas, une intervention de la part de l'Office n'a été relevée.

L'autorisation de défricher exige une pesée des intérêts globale. Cette pesée des intérêts sera donc faite soit par une autorité fédérale, soit par une autorité cantonale. Pour les cas où l'autorisation est délivrée par une autorité fédérale, l'article 21 OEIE et la jurisprudence du tribunal fédéral⁸⁹ ont établi des règles de coordination entre la décision fédérale et la ou les décisions cantonales. Aux termes de l'article 21 al. 2 OEIE, l'autorisation de défricher ne peut être délivrée qu'une fois l'étude d'impact achevée; toutefois l'autorité compétente doit communiquer à l'autorité en matière de défrichement toutes les pièces utiles, lui demander de se prononcer et transmettre son avis au service spécialisé (21 al. 1 OEIE). Cet avis lie l'autorité qui l'a délivré, sauf si les données sur lesquelles elle s'est fondée ont entre temps changé (21 al. 3 OEIE). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'autorité fédérale doit être associée dès le départ et de manière convenable au déroulement des procédures cantonales; sa décision doit en outre être rendue après que les autorisations cantonales sont devenues définitives.

La pesée des intérêts nécessite la prise en compte de tous les intérêts en présence et ne peut se faire qu'une fois ceux-ci dégagés par les services compétents (le plus souvent cantonaux). L'administration cantonale **a intérêt à associer assez tôt (conformément à la jurisprudence du TF)** l'autorité fédérale à la procédure, de façon à éviter des procédures inutiles ou de nouvelles enquêtes en fin de procédure.

L'étude des dossiers montre que les cantons tentent d'associer suffisamment tôt l'autorité fédérale à la procédure. L'autorité en matière de défrichement ne joue pas un rôle de coordinateur, ce rôle étant attribué à l'autorité compétente. L'OFEFP prend rarement l'initiative d'intervenir dans la procédure, il attend les informations cantonales. Il ne se prononce pas volontiers avant d'avoir tous les éléments en mains pour être à même de rendre son avis liant.

⁸⁸ On relèvera que certaines autorisations contenues dans les dossiers étudiés l'ont été en application de l'ancienne loi, en vigueur jusqu'au 31.12.92, laquelle prévoyait la compétence de l'OFEFP pour les défrichements supérieurs à 3.000 m², et celle du DE pour les surfaces supérieures à 20.000 m².

⁸⁹ A TF 116 Ib, 58, 59 *Chriizlen* (vu l'existence d'une procédure fédérale, une seule décision/notification n'est ici pas possible).

On, peut penser que dans les, cas où, le .droit matériel. a. été bien appliqué par le canton, l'autorisation de défricher ne devrait pas poser de problème. Toutefois, on constate qu'il n'en est pas toujours ainsi. En effet les options prises tout au long de la procédure cantonale font l'objet d'un nouvel examen par l'OFEFP. Celui-ci se considère plus comme une instance fédérale de contrôle de l'application du droit matériel par l'autorité cantonale que comme un service spécialisé parmi d'autres. Il cherche à comprendre les choix opérés par le canton et à vérifier l'ensemble du droit matériel applicable. Cette pratique tend à allonger la procédure mais elle peut également avoir un effet positif dans l'application du droit matériel. A titre d'exemple, un projet de gravière situé dans une zone de protection des eaux, pour lequel tous les préavis cantonaux étaient positifs et qui n'avait suscité aucune opposition, a néanmoins été mis en échec par l'OFEFP. Depuis, l'OFEFP semble avoir quelque peu modifié son approche dans le sens d'un service spécialisé.

5.5.4 La mise à l'enquête et le traitement des oppositions

Lorsque de nombreuses personnes sont touchées par une décision ou lorsque leur identification n'est pas raisonnablement possible, le droit d'être entendu est organisé sous la forme d'une enquête publique. Le droit d'être entendu comprend notamment celui de s'exprimer, de prendre position et de fournir ou de proposer des preuves sur des faits pertinents pour la prise d'une décision. Ce droit s'exerce sous la forme de l'opposition. Notons qu'une partie peut renoncer à son droit d'être entendue.

Dans les dossiers examinés, les principaux opposants sont des personnes privées et non des associations à but idéal. Le nombre d'oppositions varie en fonction du projet. Ainsi, les projets de gravières suscitent peu d'oppositions alors que les dossiers de parkings en révèlent plusieurs dizaines. Ces oppositions sont souvent mal argumentées, vraisemblablement par méconnaissance du droit applicable. La plupart concerne des détails peu importants et auxquels il est aisé de faire droit, ou remettent en question des aspects importants du projet sans formuler de griefs de nature juridique. Il faut néanmoins souligner que dans deux cas étudiés, des associations ont formulé des oppositions. Celles-ci sont motivées et contiennent des références aux

législations concernées par le projet; comme elles ont été rejetées par l'autorité compétente, les associations ont recouru contre la décision finale.

A deux reprises les CFF ont fait opposition à des projets de parkings situés aux abords d'installations ferroviaires. Il paraît intéressant de décrire la procédure suivie dans la pratique en pareil cas. Dans la règle, les architectes prennent soin de contacter le plus tôt possible la régie fédérale des CFF lors d'un projet de construction ou d'installation susceptible d'affecter des immeubles lui appartenant. Si tous les problèmes ne peuvent pas être résolus à ce stade, les CFF vont former opposition comme tout propriétaire foncier, en se basant sur les réglementations communales, cantonales et fédérales. C'est le bruit qui pose le plus souvent problèmes. Ces oppositions débouchent, dans certains cas, sur des réserves de droit ou sur des dérogations relatives aux distances aux limites, convenues par conventions privées. Il arrive également que des oppositions soient faites pour des lacunes dans l'étude d'impact ([ex. la](#) phase des travaux dans un projet soumis à ECE est d'une importance particulière pour les CFF, par exemple l'utilisation de grues susceptible d'entrer en contact avec les lignes électriques). Dans leurs oppositions, les CFF font référence à l'article 18a de la loi fédérale sur les CFF⁹⁰, qui soumet les projets de constructions et d'installations à l'approbation de l'autorité de surveillance en matière de chemins de fer. Cette référence leur permet d'obtenir suffisamment de temps pour étudier les impacts du projet sur leur domaine.

La procédure d'approbation prévue par l'article 18a LFCFF pourrait, dans le cas où elle serait appliquée, poser des problèmes de coordination avec les procédures cantonales. Il est arrivé par le passé que ces procédures se déroulent concouramment, toutefois cette situation n'est pas apparue dans nos dossiers. Il semble que les intéressés tentent d'éviter la procédure d'approbation en tant que telle. Dans le dossier de gravière de Bâle-Campagne, les CFF ont fait opposition pour les mêmes raisons qu'exposées ci-dessus; pourtant la collaboration entre les deux projets soumis à EIE fut par la suite fructueuse. Deux autres oppositions demandant des clarifications ont pu être réglées dans le préavis de synthèse.

⁹⁰ RS 742.101.

Les législations, cantonales. prévoient des procédures. différentes quant au traitement des oppositions. Les dossiers étudiés relatent des séances de conciliation visant à ouvrir un dialogue, à trouver des mesures compensatoires, et lever les oppositions.

On constate que la majorité des oppositions dites de "voisinage" (peu motivées) formulées par des privés, sont soit rejetées **par** l'autorité compétente, soit réglées par des conventions privées. U en va différemment des oppositions qui émanent d'associations à but idéal. Leurs oppositions sont souvent fortement motivées, et débouchent fréquemment sur des recours lorsqu'elles ne sont pas prises (entièrement) en considération. On notera qu'elles sont quantitativement beaucoup moins nombreuses, et qu'elles sont loin d'avoir le caractère "systématique" qu'on leur a parfois attribué.

Relevons finalement que le Land de Bad-Wurtemberg a eu l'occasion de s'opposer à un projet de gravière sis sur le territoire de Bâle-Campagne. Cette dernière. opposition est très complète.

5.6 Appréciation du projet et décision finale

Le déroulement de l'étude d'impact s'achève par l'appréciation du projet par l'autorité compétente, laquelle détermine dans sa décision finale si le projet répond aux prescriptions sur la protection de l'environnement (18 OEIE).

A cette décision finale vont s'ajouter, le cas échéant, les décisions relatives aux autres autorisations nécessaires pour la réalisation d'un projet. Ces autres décisions auront généralement fait l'objet d'avis liants dans le cadre de la procédure d'étude d'impact, de sorte que l'autorité compétente aura pu les prendre en compte dans sa détermination (21 OEIE).

Selon l'article 20 OEIE, le texte de la décision finale et le rapport final doivent pouvoir être consultés durant 30 jours. L'OEIE ne dit rien quant à la publication des autres décisions nécessaires pour la réalisation d'un projet (21 OEIE). Le TF a toutefois imposé aux cantons qu'ils notifient toutes les décisions nécessaires de manière groupée, éventuellement sous la forme d'une décision de synthèse qui les réunisse toutes⁹⁰.

L'octroi ou le refus d'une autorisation est une décision. Celle-ci implique le plus souvent une pesée d'intérêt. Elle résulte d'un processus dont les étapes sont largement déterminées par l'OEIE d'une part (pour les projets qui y sont soumis) et par les

⁹⁰ ATF 116 Ib 57 Chruzlen, 181 Yvonand.

différentes législations tant fédérales que cantonales ayant trait à la construction d'autre part. C'est la motivation d'une décision qui doit, en principe, faire ressortir les **pesées d'intérêts effectuées tout au long de ce processus.**

5.6.1 La motivation de la décision

La motivation d'une décision a plusieurs fonctions. Elle précise le contenu de la décision, en facilite l'acceptation, permet de la remettre en question et d'en vérifier la conformité au droit. Elle assure en outre la transparence de l'activité administrative et vise autant les parties, l'administration elle-même que des tiers éventuels.

Pour les parties **ou** pour des tiers, elle constitue la preuve que l'auteur de la décision a tenu compte des points soulevés lorsqu'il **a été entendu**⁹¹ et elle lui permet d'estimer ses chances dans un éventuel recours, puisque c'est par elle qu'il est à même d'examiner la portée de la décision et les points qu'il peut attaquer. Enfin, dans les cas où l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation, la motivation permet de vérifier que l'administration en **a fait un usage conforme au droit et exempt d'arbitraire. Quant à l'administration, elle peut également avoir un intérêt à** l'existence d'une motivation, notamment dans l'hypothèse où elle entendrait révoquer sa décision ou encore dans les cas nécessitant une coordination entre plusieurs décisions.

Nous allons examiner dans quelle mesure le droit exige une motivation des décisions. Distinguons tout d'abord deux situations. D'une part celle où le droit fédéral ou cantonal a édicté des dispositions légales en la matière impliquant l'obligation de motiver, de l'autre celle **où aucun texte n'a prévu** cette obligation. Pour les affaires administratives qui doivent être réglées par les décisions d'autorités administratives fédérales statuant en première instance ou sur recours, l'article 35 LPA⁹² prescrit de désigner comme telles et de motiver les décisions écrites, ainsi que les voies de droit ordinaires, les délais et les autorités de recours. L'autorité peut toutefois renoncer à motiver sa décision et à indiquer les moyens de droit si elle fait entièrement droit aux conclusions des parties et si aucune partie ne réclame une motivation. Dans le cadre de

⁹¹ A TF 112 la 109 B. *contre Ministère public et Tribunal supérieur du canton d'Argovie.*

⁹² RS 172.02.

notre étude, cette disposition s'applique essentiellement aux décisions prises par l'OFEPF (éventuellement par le DFI).

Certaines lois ou ordonnances exigent des décisions motivées. Dans les législations cantonales, certaines dispositions exigent une motivation sans en préciser le contenu (ex: 86 LPJAC JU; 46 LJPA GE), ou précisent que la décision doit être motivée en fait et en droit (ex: 29 al. 3 LPJA VS). D'autres exigent également une motivation (66 CPJA FR) tout en prévoyant des exceptions au principe.

Ainsi, lorsque la décision fait entièrement droit aux conclusions des parties (4 LPJA NE) et qu'aucune partie ne réclame une motivation (67 lit.a CPJA FR), ou encore lorsque des décisions du même genre sont rendues en grand nombre et qu'elles peuvent faire l'objet d'une réclamation (66, 67 CPJA FR) l'autorité peut se passer de motiver sa décision.

Le Tribunal fédéral a affirmé⁹³ que les cantons ont le devoir de motiver leurs décisions. Exception est faite pour les cas d'urgence, les cas où la motivation est connue de l'administré et les situations dans lesquelles la demande est admise. On constate qu'à ce stade déjà, l'admission par le Tribunal fédéral de ce genre d'exception ne paraît pas compatible avec le respect des droits et des intérêts des tiers touchés par les décisions étudiées dans les dossiers de parkings et de gravières. En effet, en matière de construction, tant les voisins, les associations ou d'autres personnes ont intérêt à se trouver face à une décision motivée, afin d'être à même d'intenter une action à l'encontre de celle-ci. La position du Tribunal fédéral nous paraît dès lors critiquable. Signalons encore que les législations cantonales ont de manière générale les mêmes exigences, et qu'elles aussi sont sujettes aux critiques susmentionnées.

Notons que si les législations cantonales exigent une motivation, elles n'en décrivent pas le contenu. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral résumée par KNAPP⁹⁴, le contenu peut se limiter à la citation d'une base légale, lorsque celle-ci ne laisse aucune **marge d'appréciation à l'autorité, tant dans le choix et l'appréciation des faits pertinents**

⁹³ A TF 96 1723 *Grossent et commune de Regensdorf contre société de chasse Niederhoshi-Niederglatt et consorts*, 98 la 465 *Zuberbühler contre Conseil d'Etat du canton de Zurich*, 101 la 449 *Schweizerischer verband des Personals öffentlicher Dienste et consorts contre Grand Conseil du canton de Bâle-Campagne*.

⁹⁴ B. KNAPP, *Précis de droit administratif*, 4ème éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1991, p. 150 et ss.

que dans l'interprétation de la disposition elle-même⁹⁵. Toutefois, lorsque la décision est le résultat de l'usage d'une latitude de jugement par l'autorité, le contenu de la motivation devrait porter sur la façon dont l'autorité a exercé son pouvoir, ceci afin que l'utilisateur soit à même de savoir comment le pouvoir d'appréciation a été exercé⁹⁶.

Dans tous les cas, la motivation peut être rédigée dans un autre document que la décision elle-même et adressée plus tard à l'intéressé⁹⁷.

En outre, un défaut de motivation d'une décision non contentieuse peut être compensé par des commentaires complets fournis dans la prise de position de l'autorité devant l'instance de recours, cela à condition que l'administré puisse se prononcer sur ces commentaires⁹⁸, que cette pratique soit exceptionnelle⁹⁹ et que la motivation tardive n'ait entraîné aucun préjudice pour le requérant¹⁰⁰. Cette dernière possibilité nous paraît pouvoir provoquer nombre de *difficultés* pratiques (ex: *dies a quo* du délai de recours, problème quant au contenu du recours) et aller à l'encontre d'un déroulement économique de la procédure.

5.6.2 La pratique de la motivation dans les cantons

Présentons d'abord le contenu des décisions finales étudiées dans les divers cantons¹⁰¹. Nous comparerons ensuite ce contenu avec les exigences légales et jurisprudentielles mentionnées plus haut. Précisons que notre examen **porte sur l'existence ou l'absence** d'une motivation, sur son exhaustivité, sans égard à la valeur juridique des motifs invoqués. Par conséquent, une décision pourra être motivée de manière très détaillée sans respecter pour autant les exigences juridiques à prendre en compte.

L'étude de la motivation des décisions nous a amenés à distinguer deux types de pratiques cantonales. Dans le premier, on retrace les faits, la procédure, la législation

⁹⁵ ATF 112 la 110 B. contre Ministère public et Tribunal supérieur du canton d'Argovie.

⁹⁶ Voir article 3 OAT.

⁹⁷ ATF 111 la 4 X. SA contre Administration fiscale et commission de recours du canton de Thurgovie.

⁹⁸ ATF 104 V 154 s, Leonardelli contre caisse de compensation de la Chambre argovienne de l'Industrie et de Commerce et Tribunal des Assurances du canton de Bale-Campagne.

⁹⁹ ATF 108 V 137, Wild and Co contre Office fédéral des assurances sociales et Département fédéral de l'Intérieur.

¹⁰⁰ ATF 111 Ib 188, B. SA contre Inspectorat du Registre Foncier du canton des Grisons et TA du canton des Grisons.

¹⁰¹ Rappel: ces remarques ne concernent que les décisions contenues dans les dossiers *Parkings* et *Gravières*.

appliquée et on cite les avis des services concernés (décision à motivation hétéronome). Le deuxième se rapproche du premier type mais comprend en plus, un commentaire ou avis relatif à l'ensemble des éléments pris en compte, élaboré par l'autorité qui prend la décision (décision à motivation autonome).

5.6.2.1 Décision à motivation hétéronome

a) Préavis joints

Ce type de motivation se borne à constater la conformité du projet aux lois en vigueur et à préciser brièvement les conditions auxquelles il est soumis. Les préavis sont joints à la décision mais ils sont très brefs; ils se limitent par exemple à la conclusion "préavis favorable" ou "vu". De tels termes ne permettent pas de saisir le fondement d'une décision. Signalons que tant l'autorité que l'administré se trouvent dans la même situation, l'autorité devant se baser sur des préavis peu ou pas motivés, l'administré recevant une décision peu motivée.

b) Préavis mentionnés

Dans ce cas, la décision mentionne également la législation applicable ainsi que les conditions auxquelles le projet est soumis. Elle renvoie aux préavis des services concernés (préavis plus ou moins complets), lesquels renvoient **à leur tour au rapport d'impact élaboré par le requérant**. Cette motivation est doublement hétéronome dans le sens où elle renvoie à un préavis qui renvoie à un autre document. Ce type de décision est peu motivé et permet difficilement de saisir les motifs de la décision. En outre, comme précédemment, tant l'autorité que l'administré sont dans la même situation, puisque les motifs de la décision sont contenus dans le rapport d'impact, mais on ignore pourquoi l'autorité les a retenus.

5.6.2.2 Décision à motivation autonome

Ce type de décision contient un certain nombre de rappels. La procédure, les législations concernées (planification comprise) font partie intégrante de la décision. Il n'y a pas de référence directe aux préavis mais uniquement au fait qu'une procédure

d'examen a été menée par les services concernés. L'intérêt du projet est brièvement affirmé, cela signifie que l'autorité prend position, bien que de façon succincte.

Certaines décisions relatent de manière plus complète la procédure ainsi que les exigences légales auxquelles est soumis le projet. Les avis et conditions du service spécialisé ainsi que ceux des autres services concernés font l'objet d'un rapport d'ensemble explicite et structuré dans lequel l'autorité assume directement sa décision. Ce rapport d'ensemble n'est pas toujours établi par l'autorité compétente ou par un fonctionnaire qui lui est subordonné. Il arrive que ce soit le rapport de synthèse du service spécialisé qui forme l'essentiel de la motivation. C'est seulement dans les cantons où un tel rapport fait défaut que l'autorité compétente s'oblige à y suppléer.

Ce fait montre à quel point la distinction opérée par l'ordonnance entre l'évaluation du rapport d'impact par le service spécialisé et l'appréciation du projet par l'autorité compétente tend à s'effacer dans la pratique. Matériellement, le fonctionnaire du service spécialisé élaborant un rapport de synthèse et le représentant de l'autorité compétente rédigeant l'appréciation de celle-ci exécutent exactement le même travail. Dans le premier cas, le service spécialisé a l'avantage de suivre le dossier dès le début; dans le second, l'autorité compétente peut porter un regard critique sur l'activité du service spécialisé. Cet avantage a son prix. Lorsque la décision à prendre ne paraît pas contestée (pas d'opposition), la question de la proportionnalité d'une motivation autonome se pose inmanquablement. En effet, elle engendre un surcroît de travail parfois considérable pour un résultat qui a bien des chances de rester théorique; on comprend qu'un canton hésite à affecter un fonctionnaire à la mise en forme d'une motivation dès lors que le travail a matériellement déjà été fait.

5.6.3 Conformité de la pratique cantonale aux exigences légales cantonales et jurisprudentielles.

5.6.3.1 Conformité aux dispositions cantonales

Il n'y a pas de rapport entre les exigences posées dans les textes cantonaux et la pratique. En clair, l'absence d'exigence de motivation dans le droit cantonal n'empêche pas l'administration concernée de motiver sa décision. Ainsi c'est dans le seul canton

où rien n'est prévu dans la loi quant à la motivation -que celle-ci est faite, de la manière la plus complète. A l'inverse, le canton qui semble le plus exigeant dans les textes en la matière est celui où la motivation est la plus floue.

Certains textes cantonaux, nous l'avons vu, autorisent l'autorité à ne pas motiver sa décision dans les cas où la décision fait entièrement droit aux conclusions des parties et/ou lorsque les parties ne réclament pas de motivation. Dans aucune des décisions étudiées il n'a été fait usage de cette possibilité, les décisions octroyant l'autorisation demandée étant toutes plus ou moins motivées. Par ailleurs, la notion même de motivation utilisée par les législations cantonales est suffisamment vague pour couvrir les pratiques les plus diverses. En effet, il n'existe pas d'exigences cantonales quant au contenu de la motivation, ce qui peut conduire l'autorité à motiver comme bon lui semble, dans les limites exigées par la jurisprudence¹⁰²

5.6.3.2 Conformité aux exigences jurisprudentielles

La jurisprudence fédérale laisse à l'autorité cantonale une grande marge de manoeuvre. Rares sont les cantons qui motivent leurs décisions de façon très complète. Dans la majorité d'entre eux, il semble que l'autorité se limite à motiver brièvement ses décisions, se réservant ainsi de les commenter, le cas échéant, devant l'instance de recours. Une telle pratique ne respecte pas les exigences du Tribunal fédéral, qui ne l'admet qu'à titre exceptionnel.

5.6.4 Conformité de la pratique de l'OFEFP aux exigences fédérales

La décision¹⁰³ de l'OFEFP est soumise à la loi fédérale sur la procédure administrative (LPA). La décision analysée en matière de défrichement est très complète. Elle comprend un exposé des faits, des dispositions légales et jurisprudentielles applicables. Elle énonce les avis des différents services cantonaux et répond à une question qui s'est posée dans la procédure cantonale. La proposition de décision du Service cantonal des forêts et de la faune n'est qu'un élément propre à fonder la

¹⁰² ATF 112 Ia 110, B. contre Ministère public et Tribunal supérieur du canton d'Argovie.

¹⁰³ Nous avons eu dans nos dossiers une seule décision de l'OFEFP.

décision de l'OFEFP, qui lui-même prend sa propre décision¹⁰⁵ La décision proprement dite est accompagnée de conditions et de charges.

5.6.5 Conclusions au sujet de la pratique de la motivation

Nous avons vu que les exigences relatives à la motivation avaient plusieurs fonctions et que ces fonctions dépendaient des destinataires de la décision.

A l'examen des décisions dont nous avons eu connaissance, il apparaît que les administrations concernées ont parfois mis en avant certaines de ces fonctions pour en négliger d'autres. En effet, dans les cantons où la motivation est la plus sommaire, c'est principalement l'intérêt du requérant qui est pris en compte, au détriment de celui des tiers voire même de l'intérêt à une bonne application du droit. Ainsi, les éventuels tiers intéressés à recourir sont confrontés à des difficultés pratiques qui peuvent les amener soit à recourir en usant de motifs non pertinents, soit à recourir par précaution, obtenant ainsi la motivation exigée par le droit.

Ces constatations doivent être nuancées dans la mesure où l'on peut admettre que le texte de la décision renvoie à des préavis annexés à celle-ci. La situation est différente lorsque les préavis ne sont pas annexés, puisque le contenu de ceux-ci impliquera des démarches administratives propres à décourager un éventuel recourant. L'essentiel nous semble être que les destinataires de la décision soient à même de vérifier que l'autorité a pris une décision d'ensemble, sur la base de tous les faits pertinents.

Lorsque plusieurs préavis ou décisions ont entre eux un lien de connexité qui empêche qu'ils soient pris de façon indépendante les uns des autres, seule une motivation permet de rendre compte de la coordination que la connexité des problèmes a rendu nécessaire. En pareil cas, une motivation coordonnée avec d'autres ne devrait pas constituer un travail supplémentaire pour l'administration, puisqu'une application correcte du droit lui impose déjà de procéder ainsi. Par la motivation, elle ne fait que rendre compte de ses activités. Seule une décision autonome au sens défini plus haut permet de se rendre compte qu'une pesée globale des intérêts est intervenue.

¹⁰⁵ Voir supra: Décision à motivation hétéronome: 5.6.2.1

Toutefois, comme.. on l'a, vu plus, haut, : la, motivation autonome -. peut s'avérer particulièrement lourde, lorsqu'elle intervient en fin de procédure et en l'absence d'opposant. On peut estimer qu'en pareil cas, une motivation sommaire renvoyant aux préavis des services concernés pourrait se justifier à condition que ceux-ci soient accessibles. La solution la plus économique nous semble pourtant être celle qui introduit la motivation dans un rapport de synthèse du service spécialisé. Cette motivation pourrait idéalement être établie en collaboration avec un fonctionnaire subordonné à l'autorité compétente. En pratique cette solution ne se distinguera guère du cas où c'est le service spécialisé qui apprécie le projet, l'autorité compétente se limitant à reprendre son rapport de synthèse.

On ajoutera enfin, que lorsque l'autorité compétente fait usage d'un pouvoir d'appréciation ou se borne à reprendre une solution proposée dans les documents qui servent de base à sa décision, la motivation de celle-ci devrait toujours, en rendre compte de façon circonstanciée. A quelques exceptions près, le contenu des décisions étudiées est loin de permettre à la motivation de remplir les fonctions que nous lui avons attribuées' plus haut, les. =décisions à motivation hétéronomes étant plus fréquentes que les décisions à motivation autonome.

5.6.6 Conditions et charges

La plupart des décisions étudiées approuvent le projet, en le subordonnant à des conditions et charges, les conditions faisant dépendre les effets juridiques d'événements futurs, les charges étant des obligations liées à l'autorisation. Les conditions et charges contenues dans les décisions étudiées résultent toutes des avis donnés par les services concernés au cours de la procédure d'instruction, et sont parfois négociées avec le requérant.

5.6.7 La notification de la décision

La notification des autorisations peut se faire par publication ou par communication personnelle aux intéressés (parties à la procédure).

La jurisprudence du Tribunal fédéral¹⁰⁶ exige que toutes les décisions nécessaires à un projet soient notifiées de manière groupée ou éventuellement sous la forme d'une décision de synthèse les réunissant toutes. Cette exigence n'est pas applicable dans les cas où l'une des autorisations au moins est du ressort d'une autorité fédérale.

Il n'a pas toujours été possible de vérifier si les décisions contenues dans les dossiers étudiés sont notifiées de façon groupée. Dans certains cas, toutes les décisions ne sont pas disponibles dans le dossier; dans d'autres, l'instruction du dossier n'était pas terminée. Toutefois, pour les dossiers complets et terminés, il **apparaît que** les décisions sont notifiées soit de manière groupée, soit sont rendues sous la forme de décision de synthèse réunissant tnt les préavis que les décisions nécessaires à la réalisation du projet. La correspondance contenue dans les dossiers ne donne pas non plus à penser que des décisions isolées aient été envoyées. Un seul dossier montre qu'un arrêté du Conseil d'Etat n'a pas été notifié ni publié. Un recours a été introduit contre cette décision.

Pour les cas où l'une des autorisations est du ressort d'une autorité fédérale, cette décision n'intervient dans les dossiers étudiés qu'une fois les autorisations cantonales devenues définitives (cf. 3.5.2). Par ailleurs, un canton s'est abstenu de publier une décision fédérale relative à un défrichement (qui aurait rendu nécessaire une 3e mise à l'enquête), vu l'absence d'opposition au niveau cantonal.

¹⁰⁶ ATF 1161b 57 *Chrizlen*, 181 *Yvonand*.

6. MOMENTS DE LA DETERMINATION ET LIEUX DE PESEE DES INTERETS

Dans ce chapitre, il s'agit d'approcher de plus près ce qui constitue le corps de la décision, à savoir la façon dont les intérêts pris en compte sont déterminés au cours de la procédure **d'examen, par qui, comment et à quel moment. Pour ce faire, nous allons définir la liste des intérêts qui doivent faire l'objet de la coordination matérielle. Ils varient selon le projet considéré** et c'est la raison pour laquelle nous présentons distinctement les intérêts en présence dans les projets de gravières et de parkings. Nous cherchons également à déterminer la fréquence de leur mention dans le dossier.

L'étude d'impact sur l'environnement a pour but de déterminer les effets d'un projet sur son environnement afin de permettre une balance des intérêts. Ces intérêts sont d'une part les intérêts à la réalisation du projet, qui peuvent être tant publics que privés et d'autre part les intérêts affectés par le projet, qui eux aussi peuvent être publics et/ou privés.

Ces intérêts doivent être déterminés au plus tard lors de l'étude d'impact et au plus tôt lors de la planification. La coordination d'activités à incidences spatiales et environnementales est fortement liée aux conceptions et objectifs cantonaux en matière de planification. Il est de ce fait important de décrire les particularités des outils cantonaux de planification, ceci afin de mesurer l'influence des choix qui y sont effectués. Par domaine étudié, nous exposerons les caractéristiques principales des différents plans cantonaux, puis nous mettrons en évidence les principales conséquences de ces choix sur la pesée finale des intérêts. Ce point implique une transition au niveau matériel; il ne s'agit pas de décrire le cadre formel de la planification mais d'en expliciter son contenu.

6.1 La planification des gravières

En matière d'extraction de matériaux, tous les *Plans directeurs cantonaux* contiennent comme objectif principal l'approvisionnement continu du canton en tenant compte d'une répartition territoriale judicieuse et des préoccupations environnementales en

particulier¹⁰⁶. **Pour coordonner ces différents intérêts, la plupart des cantons ont élaboré un Plan sectoriel des gravières qui constitue une mesure d'aménagement. Ces plans suivent des logiques différentes.**

6.1.1 Les plans

A l'examen se manifeste **une première tendance**, à savoir la généralisation du passage d'une planification négative, déterminant uniquement les lieux où l'exploitation de matériaux n'entre pas en considération, à une planification positive qui permet de connaître les possibilités d'exploitation sur tout le territoire.

Cette planification positive n'exclut **pas pour autant une initiative ayant pour objet** l'extraction hors des zones définies, mais un tel projet nécessitera, de la part du requérant, de plus amples études pour en démontrer la faisabilité.

Dans le canton du Jura, le *Plan sectoriel des gravières*¹⁰⁷ contient, outre les objectifs généraux cités ci-dessus, une série d'objectifs détaillés précisant la politique à suivre et les mesures à prendre; on peut notamment relever le point suivant: "ne pas renoncer systématiquement à l'extraction de matériaux sous l'aire forestière". Les objectifs sont assortis d'une liste de critères d'appréciation dans le but de faciliter l'évaluation de l'aptitude d'un site pour l'extraction de matériaux: les critères d'évaluation permettent la comparaison avec d'autres variantes de solution, les critères d'exclusion sont éliminatoires tandis que les conditions générales sont des exigences liées au site. Un inventaire de tous les sites en exploitation est exposé dans ce plan. Les principales informations caractérisant les sites en question et les problèmes rencontrés sont synthétisés dans une représentation cartographique (au niveau de la parcelle). Cette carte est accompagnée d'un avis de principe émanant des préavis des différents services concernés quant aux possibilités d'extension.

Dans le canton de Vaud, le *Plan directeur des carrières* (PDCAR)¹⁰⁸ est un plan sectoriel du plan directeur cantonal et remplace le chapitre qui était consacré aux gravières et carrières. Les réserves **de matériaux potentiels sur tout le territoire ont fait**

¹⁰⁶ Seul le canton de Bâle-Campagne ne possède pas de concept pour l'extraction de matériaux; un seul site est exploité actuellement.

¹⁰⁷ Approuvé en 1993.

¹⁰⁸ Adopté en 1991.

l'objet d'évaluations par les services concernés; les sites retenus figurent au PDCAR ¹⁰⁹. **Tous les intérêts à prendre en considération sont décrits dans le PDCAR**; certains sont exclusifs: les eaux souterraines (zones de protection S); d'autres sont prépondérants: c'est le cas des sols d'excellente qualité, la conservation des forêts protectrices, des peuplements rares et des forêts alluviales. Pour la faune **et la nature**, les sites bénéficiant d'une protection juridique (inventaire) sont en principe exclus du PDCAR; une pesée entre l'intérêt de l'exploitation et l'intérêt à la conservation (compensation, reconstitution du milieu) peut rendre possible une exploitation. A cet inventaire des réserves **de matériaux potentiels est superposé un cadastre** théorique des nuisances sonores. Ce cadastre a été établi lors des études de base et seuls ont été retenus les sites où une exploitation est possible sans dépassement des valeurs limites de l'OPB.

A **Fribourg**, le *Plan sectoriel des aires de matériaux exploitables* ¹⁰ définit, outre les exploitations en activité, les zones de gisements potentiels sur tout le territoire, auxquelles sont superposés les différents intérêts" pouvant entrer en conflit avec l'extraction de matériaux. Il s'agit donc d'une planification plus fine tout en étant moins directive, puisqu'elle ne vise pas des parcelles particulières (exploitations en activité par exemple) mais recouvre tout le territoire cantonal. Le but de cette approche est de minimiser les risques de spéculation foncière liés à la définition de lieux d'extraction précis; on a préféré mentionner de façon large dans un plan sectoriel les zones dans lesquelles une extraction serait possible, tout en sachant que les deux tiers de cette zone seraient finalement inexploités pour des raisons de protection de la nature, de l'environnement et de droit privé (conflits successoraux essentiellement). Par ailleurs, la définition des objectifs d'aménagement du territoire' ¹² comprend deux points concernant l'exploitation de matériaux: "limiter l'exploitation des gisements de matériaux en fonction d'une offre suffisante par rapport à la variété de la demande en accordant la priorité aux besoins cantonaux" ¹¹³, "faire respecter, lors de l'octroi des

¹⁰⁹ Cet inventaire, n'est pas exhaustif compte tenu des difficultés techniques et de l'importance des coûts engendrés par les forages nécessaires pour une connaissance optimale du sous-sol, il n'exclut donc pas une exploitation des gisements négligés par le PDCAR

¹¹⁰ Le PSAME a été approuvé le 11 juillet 1995 par le Conseil d'Etat. Il constitue la mise en forme de documents déjà élaborés et utilisés par les praticiens.

¹¹¹ Intérêts tels que la protection des eaux, de la nature, la sauvegarde des sites, de l'agriculture, des forêts, etc.

¹¹² Décret fixant les objectifs de l'aménagement du territoire (DOAT) du 14 novembre 1984, *RS FR 710.2*.

¹¹³ Objectif n°69.

autorisations d'exploitation, les exigences de la protection des eaux, de la nature, de la sauvegarde des sites, de l'agriculture, des forêts, de la protection de l'environnement et des zones d'habitation" ¹¹⁴

Le canton de Neuchâtel n'a pas de plan sectoriel. Le Plan Directeur contient le principe de planification positive dans le sens où la priorité d'exploitation est donnée aux réserves existantes avec comme corollaire la priorité à l'extension des sites en activité, l'ouverture de nouveaux sites n'étant envisagée que subsidiairement. Le principe de planification négative est également retenu puisque ce plan détermine les zones où l'extraction de matériaux n'entre pas en considération (exclusion de sites).

La deuxième tendance consiste à élaborer un plan sectoriel en appliquant uniquement le principe de planification négative, soit la localisation des sites où l'exploitation de matériaux est exclue.

En **Valais**, trois documents ont été élaborés afin de régler une situation historiquement chaotique: les exploitants s'arrangeaient avec les propriétaires, ce qui tenait lieu d'autorisation' ^{15;} par ailleurs il y a longtemps eu confusion entre les différents services compétents pour délivrer les autorisations. Il s'agit d'un rapport descriptif et prospectif, de l'élaboration d'une nouvelle fiche de coordination "extraction de pierre et de terre" ¹¹⁶ du Plan Directeur cantonal et d'une série de critères d'interprétation et de directives dans le but de fixer les conditions cadre en déterminant l'autorité compétente et la procédure décisive, cela à l'usage des différents acteurs. La fiche de coordination contient les principes généraux de la planification des sites d'extraction. Le fait que la planification négative soit retenue comme concept de base relève d'une approche plus "libérale" de l'aménagement du territoire. Il semble en effet que la notion de planification positive, bien que non exclusive, soit perçue comme une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

Objectif n°70.

La loi sur les mines et carrières du 21 novembre 1856 figure encore dans le recueil systématique (édition 1992). Elle indique que "l'exploitation de carrières a lieu sans permission, sous la simple surveillance de la police pour la sûreté des personnes et des propriétés" (art. 52).

¹¹⁶ Fiche G8/1, état du 23 novembre 1994.

A Genève, le *Plan directeur des gravières*¹¹⁷ fixe des périmètres en dehors desquels aucune gravière ne peut être ouverte, il définit une zone de gravières en exploitation et une zone d'attente. Il préconise de renoncer aux gisements aux couches trop minces qui nécessitent une exploitation sur une grande surface, ce qui réduit la zone agricole. En 1986, le Tribunal administratif juge que les bases légales ne sont pas suffisantes pour que ce Plan directeur soit contraignant pour les administrés¹¹⁸; dès lors cette planification ne lie plus que les autorités.

Le cas de Bâle-Campagne est particulier. En effet, il n'existe sur le territoire des deux Bâle qu'un seul site d'extraction. Le canton entend l'utiliser au maximum avant de se procurer du gravier à l'étranger (France, Allemagne). Les coûts environnementaux dus aux transports qu'un tel approvisionnement engendrerait ont fait choisir cette solution. Le plan directeur cantonal fait remarquer que la planification paysagère régionale a un effet indirect de planification négative. Cependant, les communes sont invitées à désigner des zones d'extraction dans leurs plans d'affectation.

6.1.2 L'impact de la planification sur le processus de décision

Dans le recours au principe de planification positive, nous avons identifié différentes méthodes qui reflètent des choix préalables. La plus directive consiste à organiser le territoire en fonction d'objectifs précis (utilisation parcimonieuse du territoire et respectueuse de l'environnement) associés à une liste de critères d'aide à la décision. Une autre méthode est définie par la superposition de plans. L'application sur un même territoire de différents types de planification (par exemple la carte des gisements potentiels et celle des zones de protection des eaux ou un cadastre des nuisances sonores) permet d'anticiper des conflits éventuels et de désigner ainsi des lieux potentiels d'extraction par élimination. A l'inverse, le principe de planification négative n'exprime pas une intention particulière, il recense uniquement les lieux où l'activité en question n'est pas envisageable.

Par l'étude des différents plans et directives cantonaux, nous avons observé que les critères de choix utilisés pour l'élaboration d'un plan sectoriel des gravières se fondent

¹¹⁷ Adopté en 1982.

¹¹⁸ Arrêt du TA du canton de Genève du 26 mars 1986 (Bardonnex), non publié.

principalement sur des éléments "objectifs" (scientifiques). Il s'agit en effet, quel que soit le territoire concerné, de répertorier les gisements de meilleure qualité, de calculer leurs dimensions, et d'évaluer les nuisances induites par l'exploitation (défrichage, proximité des zones de protection des eaux, etc.). A ces éléments se superpose une préoccupation plus directement aménagiste, à savoir la prise en compte d'une bonne répartition spatiale des extractions et des aspects de développement (économie, distribution). Ce deuxième niveau de considération n'est cependant pertinent que si les aspects qualitatifs et quantitatifs sont remplis.

L'instrument choisi **pour** définir les localisations de sites potentiels (planification positive, négative ou absence de planification) aura une grande influence sur la latitude de l'administration ainsi que sur la densité de la pesée finale de **tous les intérêts**.

C'est **dans le dossier "gravière" jurassien que l'on observe le plus de** références aux aspects de planification. Ces interventions apparaissent majoritairement après l'enquête publique du fait que le plan sectoriel est alors en phase finale d'élaboration. Dans l'étape de préparation du dossier, le SAT¹¹⁹ utilise la fiche de coordination du plan directeur "question en suspens¹²⁰" pour justifier le choix du site et pour démontrer la clause du besoin. Le potentiel d'extraction autorisé de matériaux pierreux sur **l'ensemble du canton fait l'objet d'un registre cantonal. Le requérant devra confronter sa demande au volume de matériaux à** extraire déjà autorisé et ainsi apporter la preuve de la clause du besoin. Lorsqu'existe une "planification guide", comme c'est le cas dans le Jura, les choix sont préconditionnés et la pesée des intérêts largement encadrée. Ce plan contient en effet des critères d'appréciation pour chaque intérêt protégé et donne une ligne de conduite claire à l'administration pour la détermination des intérêts. La latitude de l'administration dans la prise de décision est restreinte; un simple contrôle de conformité aux exigences de la planification permet de décider de la faisabilité d'un projet. Un des objectifs principaux du plan sectoriel est de considérer les sites d'extraction en activité comme prioritaires lors de l'attribution de nouveaux permis. Dans notre dossier, cet objectif permet à l'organe cantonal de contrôle de

¹¹⁹ Service de l'aménagement du territoire.

¹²⁰ Les informations figurant dans cette catégorie lient les autorités quant à la procédure mais pas sur le fond, les "mesures arrêtées" lient les autorités quant à la procédure et au fond.

légitimer le projet _et de juger_ conforme la préséance de l'extension du site sur le maintien de la forêt. Comme nous l'avons relevé plus haut, le plan sectoriel préconise de ne "pas renoncer systématiquement à l'extraction de matériaux sous l'aire forestière"; cet objectif découle de la prise en compte des circonstances locales, à savoir que la zone forestière recouvre environ 43% du territoire cantonal. On se rend compte dès lors que l'appréciation abstraite est relativisée en fonction du niveau - national, cantonal, communal - auquel elle s'effectue. Cette situation démontre que les valeurs exprimées dépendent fortement des situations concrètes.

6.2 La détermination des intérêts pour les gravières

L'exploitation d'une gravière a un fort impact sur l'environnement. Elle nuit au paysage et porte atteinte à la nature; elle engendre une sensible augmentation du trafic et par là du bruit, des poussières ainsi que d'autres nuisances. Ainsi, si les ressources potentielles en gravier sont relativement abondantes, la législation et la planification restreignent considérablement les sites où une telle exploitation est envisageable vu les nuisances liées à l'exploitation des carrières et gravières. Sur le plan formel, nous l'avons vu, l'extraction des matériaux doit faire l'objet d'un acte de planification spécifique. Elle est également soumise à l'obligation d'une étude d'impact¹²¹ pour les projets dont le volume global d'exploitation est supérieur à **300.000 m3**. **Ces deux exigences vont permettre à l'autorité de déterminer les intérêts, qu'ils soient privés et/ou publics, en vue de procéder à leur pesée.**

Par ailleurs, selon la densité de la planification territoriale cantonale et naturellement dans la marge d'appréciation que lui laisse le droit matériel, l'autorité de décision accordera le poids qui lui paraîtra juste aux considérations en matière d'économie, de transports, d'emplois, d'intérêts locaux, etc.

6.2.1 La règle: les eaux souterraines

Selon l'article 44 de la loi fédérale sur la protection des eaux, en vigueur dès le 1er novembre 1992, l'exploitation d'une gravière est soumise à une autorisation

¹²¹ Annexe OELE 80.3.

spéciale,²³ L'exploitation n'est pas autorisée notamment dans les zones de protection des eaux souterraines. Les cantons ont pour tâche (article 20 LEaux) de délimiter des zones de protection en fonction des risques auxquels sont exposées les eaux superficielles et souterraines. Les intérêts liés aux eaux souterraines sont déterminés au moyen d'une planification particulière qui classe les eaux du territoire cantonal en fonction de leur besoin de protection. Ces qualifications font l'objet d'un zonage. Les cantons ont l'obligation de subdiviser leur territoire en zones (art. 13 OPEL) et de reporter ces dernières sur des cartes qu'ils doivent tenir à jour. L'établissement et les modifications de ces cartes doivent être remises à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du **paysage ainsi qu'aux cantons limitrophes (art. 18 OPEL)**. La zone S comprend les zones de protection établies autour de captages d'eaux souterraines et de captage de sources ainsi que les périmètres de protection des eaux souterraines²⁴. Les zones de protection comprennent la zone de captage (SI), la zone de protection rapprochée (SII) et la zone de protection éloignée (SIII) (art. 14 OPEL). Ainsi, dans certaines zones (ex: SI, SII), le besoin de protection exclut l'implantation d'une gravière (art. 23. OPEL). Une jurisprudence récente, prenant acte de l'entrée en vigueur de la nouvelle **lor**^s en cours de procédure, confère un caractère exclusif également à la zone SIII.

Dans les cas étudiés, la protection des eaux n'est généralement pas en concurrence avec l'extraction de matériaux, à l'exception d'un seul dossier qui pose le problème de la compatibilité d'un projet d'extraction situé en partie dans une zone SU (le reste est en zone SHI). Sur le plan organisationnel, le suivi de cet intérêt est assuré par le service spécialisé ou par le service des eaux, et pris en considération lors de l'évaluation du rapport d'impact. Ce cas a été réglé dans un premier temps par un changement de degré de sensibilité: la zone de protection a été considérée comme "abusive" par toutes les parties. Mais cette révision a été contrée par l'entrée en vigueur de la loi de 1991, les dispositions nouvelles s'appliquant aussi, selon la jurisprudence du TF aux projets en cours de procédure ou faisant l'objet d'un recours.

¹²³ Dans l'ancienne loi du 8 octobre 1971, la référence correspondante était l'alinéa 1 de l'article 32.

¹²⁴ Art. 20 et 21 LEaux.

¹²⁵ ATF 119 Ib 174 St.-Oyens, spécialement p. 177.

6.2.2 L'intérêt prépondérant: la forêt

La forêt étant soumise à de multiples pressions, le législateur a posé pour principe la conservation de son aire (art. 3 LFo) et a interdit tout défrichement (art. 5 Lfo al. 1). Des dérogations sont néanmoins admises dès lors que le défrichement répond à des exigences spécifiées dans la loi; le droit exige notamment que la construction prévue soit imposée par sa destination. Des autorisations exceptionnelles peuvent être octroyées par le canton si la surface est inférieure à 5'000 m² ou par la Confédération pour les surfaces dépassant 5'000 m² (art. 6 LFo). Ce faisant, le canton assume une tâche fédérale. L'aire forestière est un domaine fréquemment touché par l'extraction de matériaux. En effet, le sous-sol forestier est souvent riche en matériaux de qualité.

L'extraction de matériaux constituant un intérêt public important, reste à remplir, entre autres, le critère de la localisation. Lorsqu'un projet de gravière touche une forêt, le défrichement sera dans la plupart des cas accordé pour autant que l'ensemble des intérêts en présence soient ménagés au mieux et qu'aucun de ces intérêts n'ait une "valeur spécifique (ex.: objets portés à l'inventaire). Le principal motif est que par les qualités géologiques du terrain et du matériau invoqués, le projet réponde au critère de la localisation imposée par la destination. Le caractère en principe réversible du défrichement et les mesures de compensation (reboisement) proposées pèsent également dans la balance en faveur de l'autorisation. Il faut relever en outre que des variantes doivent être étudiées pour minimiser les atteintes à la forêt.

En raison du poids du droit fédéral et de l'existence d'acteurs spécifiques, le déroulement de la partie "forêt" d'une procédure se répercute sur toute la gestion du dossier. En fonction de l'ampleur du défrichement (entraînant compétence cantonale ou fédérale), la prise en compte de la protection de la forêt est traitée de manière différente.

Bien que les mêmes acteurs (le pilote du dossier, le service des forêts (Sfo) et le bureau d'études) interviennent dans le traitement d'une demande de défrichement, on observe divers modes de traitement:

- Dans le premier, type de cas, la forêt est [gérée de](#) la même manière que les autres intérêts, et ce par le biais du **rapport d'impact**. **Les bureaux d'études connaissent l'importance de cet intérêt et** traitent la question du défrichement dans leurs rapports. C'est généralement la situation qui prévaut lorsque le défrichement est de compétence cantonale. Le Sfo est alors considéré comme le service spécialisé devant donner un préavis; ce service remplit (avec le pilote du dossier) une fonction de contrôle.
- Dans le deuxième type de cas, le défrichement est **plus important et par conséquent** de compétence fédérale. Il fait l'objet d'une demande d'autorisation spéciale. Une fois les démarches cantonales effectuées, la coordination avec l'OFEFP **est déléguée au Sfo. Ce dernier aura un rôle consultatif tout au long du dossier. Le bureau d'études** se base sur les remarques émises par l'administration afin d'élaborer un dossier légitimant le défrichement. Dans cette situation, les aspects liés à la forêt sont très souvent traités de manière spécifique (rapport sectoriel) et très approfondie afin de présenter un dossier ayant les meilleures chances de succès auprès de l'instance fédérale. ' Dans' plusieurs dossiers, il apparaît qu'un traitement trop superficiel ou trop tardif entraîne l'obligation d'élaborer des rapports complémentaires pour obtenir l'aval du service fédéral. Cet élément a une influence importante sur la durée de traitement du dossier, ce qui montre le risque lié à la prise en compte tardive d'un intérêt prépondérant; il y a dans ces cas déficit de coordination ou de pilotage.

Dans le cas de défrichements de compétence fédérale, la décision et la pesée des intérêts sont effectuées en dehors du canton, de sorte que les questions forestières exigent une coordination accrue et ne permettent pas au canton d'autoriser un projet par simple consensus entre les services cantonaux. En outre, au cours de sa pesée des intérêts, l'OFEFP a la possibilité de vérifier la prise en compte d'intérêts qui ne sont pas spécifiquement forestiers (ex. protection des eaux)^{12s}

¹²⁵ Voir point 5.5.3: Le rôle de l'administration fédérale.

6.2.3 L'approvisionnement en matériaux et les intérêts économiques

La législation et les plans évoquent les mesures de recyclage de déchets de construction¹²⁶ et recommandent d'user avec parcimonie des réserves de gravier. Mais fondamentalement l'exploitation de graviers et de pierres est vue comme une activité ressortissant d'un double intérêt public: de l'économie et de l'approvisionnement. On constate à ce sujet une claire convergence d'intérêts entre l'administration et les requérants pour légitimer les projets d'extraction de matériaux. Cette légitimité exprime un consensus politique qu'on ne retrouve pas dans le cas des parkings. En effet, l'approvisionnement en matériaux est un des objectifs de l'aménagement du territoire, tout comme la répartition adéquate des extractions. Tant dans les cantons qui ont opté pour une planification positive que dans ceux pratiquant une planification négative, ces intérêts sont relevés au niveau de la planification. *Dans le dossier vaudois*, l'administration conseille au requérant d'attendre l'approbation par le Grand Conseil du Plan directeur des carrières avant de mettre le projet à l'enquête publique, ce document légitimant en grande partie son projet.

Cette appréciation positive rejoint des intérêts économiques, tant généraux (développement du canton, etc.) que plus particuliers (développement local, emplois, finances communales, etc.). Ainsi, les arguments du requérant sont généralement d'ordre économique. Dans le cas d'extension d'un site déjà en activité, les investissements réalisés sur le site en question lient l'exploitant au lieu; ce dernier joue parfois de la juxtaposition entre ses propres intérêts à la continuation de son entreprise, et ceux de l'approvisionnement du canton, surtout pour faire accélérer le traitement du dossier. Une pratique vient appuyer cet état de fait: à plusieurs reprises le pilote du dossier suggère au requérant d'inclure un chapitre "justification du projet" au rapport d'impact, bien que ceci ne soit pas exigé par la législation. Cette "démonstration" du besoin, par sa simple existence, pèsent dans la balance lors de l'octroi de l'autorisation.

¹²⁶ Il convient de noter à ce sujet que sur le marché le coût comparatif entre produits neufs et produits issus du recyclage défavorise ce dernier.

6.2.4 Autres intérêts et arguments invoqués

Air et bruit

Tant l'exploitation que le transport des matériaux augmentent la charge de pollution sonore et atmosphérique. Ces pollutions sont présentes sur le site lui-même (poussières), mais elles sont essentiellement liées au transport des matériaux par camion. Nous n'avons pas rencontré de problèmes spécifiques dans ces domaines pour les *dossiers étudiés*. Toutefois ces intérêts peuvent jouer un rôle considérable pour le choix du site (ex.: proximité d'un village, manque de voies de communication impliquant l'agrandissement ou la surcharge du réseau routier). On relèvera encore que la protection du paysage et la lutte contre les nuisances ne vont pas toujours de pair: une gravière peut être idéalement située **à proximité d'une voie de chemin de fer, mais peut porter une forte atteinte au paysage.**

Comme nous l'avons déjà mentionné, le canton de Vaud a élaboré un cadastre du *bruit* pour les gravières; des mesures d'assainissement seront alors exigées si nécessaire de la part du requérant. Dans les autres cantons, tant que cet aspect n'a pas fait l'objet d'une planification, il est difficile d'en évaluer la prise en compte et l'on peut se demander *s'il n'a pas été négligé*. Les oppositions de tiers durant la mise à l'enquête relatives au niveau des nuisances sonores pourront alors être un facteur de prise en compte de l'intérêt "bruit".

Les *dossiers étudiés* montrent ainsi à nouveau qu'une planification énonçant bien les intérêts à prendre en compte lors des décisions et les critères d'évaluation y relatifs balisent le travail de l'administration et du requérant. Des différents plans sectoriels, le Plan sectoriel des gravières du Jura est en ce sens un exemple. Tout autre est le cas de Genève: la dimension des projets d'extraction implique qu'ils ne sont pas soumis à étude d'impact et la seule étude demandée est un rapport pédologique dans le but de connaître les différents horizons des sols pour rendre le site *à l'agriculture* dans les meilleures conditions.

6.2.4.1 Paysage

Les dossiers étudiés concernent pour la plupart l'extension de gravières existantes ou la création de gravières proches d'un site déjà exploité. Par conséquent, l'atteinte au paysage n'est pas sensiblement augmentée. D'autre part, la nécessité d'ouvrir des gravières à proximité des voies de communication fait que dans certains cas le site est déjà altéré. Par ailleurs la possibilité de masquer les sites d'exploitation au moyen de cordons boisés existe, tout comme celle d'un reboisement en vue de ménager le paysage, lié aux étapes d'exploitation. Ces arguments ne justifient toutefois pas toute atteinte aux sites. Ces aspects, guère déterminants, sont pris en compte grâce aux inventaires, souvent déjà au niveau du choix des sites potentiels. Ils sont protégés ensuite à l'aide de conditions et charges, lesquelles permettent de les ménager. Les dossiers étudiés comportent une seule situation où le paysage a posé un problème particulier: la voie d'accès au site choisi touchait un vallon boisé dont la valeur écologique méritait une protection; le problème a pu être réglé par *l'étude de variantes lors de la phase de pré-étude*.

6.2.4.2 Faune, flore (nature)

Cet intérêt est pris en compte tant au moment de l'exploitation qu'à celui de la remise en état. L'existence d'inventaires facilite le travail des auteurs de l'étude d'impact. A défaut, cet intérêt doit être établi soit par des études sur le terrain soit en référence à des travaux scientifiques privés. On notera que certaines études ne peuvent pas se faire à toutes les périodes de l'année ce qui peut prolonger la durée de la procédure. Dans les dossiers étudiés, il semble que cet intérêt soit rarement déterminant.

6.2.4.3 Autres arguments avancés (sol, archéologie, déchets, sécurité routière, etc.)

L'importance de la prise en considération d'autres intérêts est liée au caractère particulier des projets, à leur situation spécifique. En général, ils sont traités au sein du rapport d'impact. A la suite de MIE, certaines remarques, conditions ou réserves sont émises qui doivent être respectées par le requérant.

6.2.5 Les moments de la détermination

Lorsque l'existence de certains intérêts exclut l'ouverture d'une gravière, il est naturellement indispensable qu'ils soient déterminés suffisamment tôt. Cette détermination peut se faire au niveau de la planification et c'est là qu'elle paraît la plus appropriée. Elle peut se faire plus tard mais les risques de perte de temps sont alors beaucoup plus grands. Ces remarques valent en particulier pour les zones de protection des eaux ainsi que pour les biotopes. Dans certains cantons, nous l'avons vu, la prise en compte des intérêts est partiellement effectuée dans le plan directeur déjà, sous la forme d'un plan sectoriel. Par ailleurs, des intérêts touchés par un projet déterminé ne pourront être précisés qu'au moment de la procédure d'autorisation de construire, une fois le projet suffisamment élaboré. L'étude d'impact en matière de gravière peut être faite au stade du plan d'affectation spécial ou à celui de l'autorisation de construire ou encore aux deux (EIE par étape).

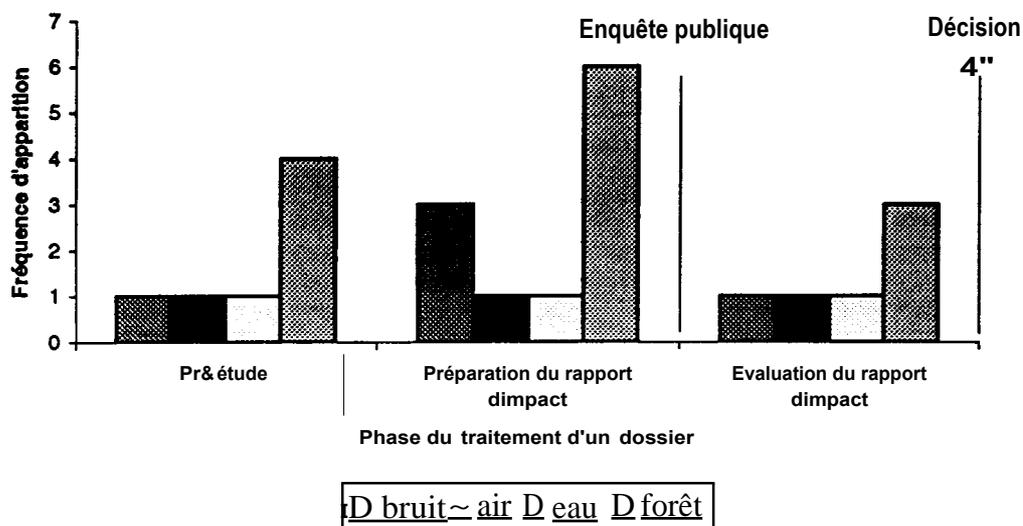
Pour la plupart des dossiers étudiés, on peut considérer que les intérêts sont déterminés lorsque l'administration a procédé à l'évaluation du rapport d'impact. Cependant, l'évaluation du rapport d'impact apparaît généralement très tard dans la procédure (juste avant la décision), mis à part dans le canton de Vaud où l'on demande au requérant de se prononcer sur les déterminations des différents services. Parfois ce n'est qu'au moment de l'évaluation du rapport d'impact que l'on se rend compte, à la suite du préavis d'un service spécialisé, qu'un intérêt a été négligé, ce qui reportera la prise en compte de cet intérêt à l'évaluation d'un rapport complémentaire.

Mais la phase d'évaluation du rapport d'impact n'est pas le seul moment de prise en compte des différents intérêts. Les acteurs évoquent aussi ces intérêts lorsqu'apparaissent des contraintes techniques ou scientifiques (requérant, bureau d'études, service spécialisé), lors de l'organisation de la procédure, ou encore lors des négociations et des communications entre les acteurs. Les intérêts sont ajustés successivement tout au long de la procédure.

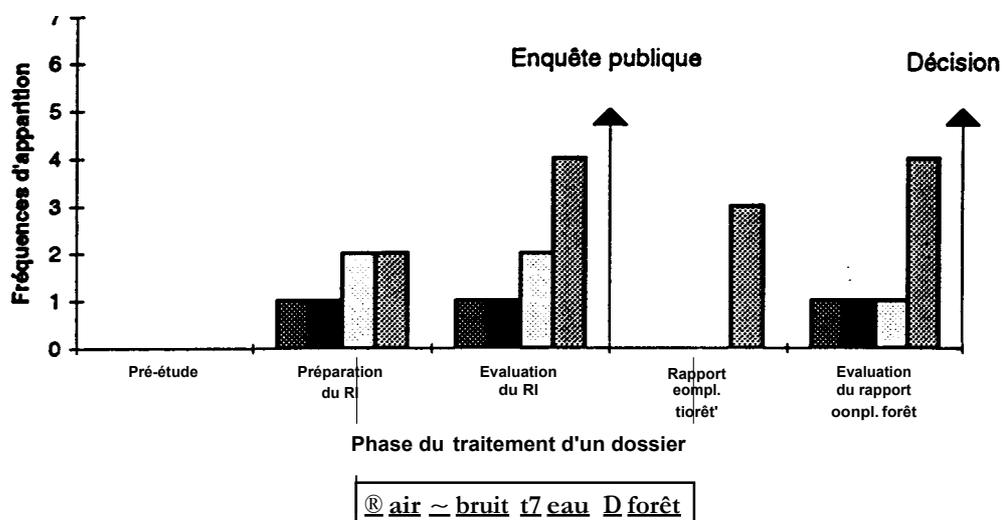
Par ailleurs, s'agissant des dossiers de gravières étudiés, il n'y a pas de politiques publiques contradictoires, hormis en matière de forêt, domaine qui renvoie dans la majeure partie des cas à des critères extérieurs à la compétence cantonale. *Dans un*

premier cas, on remarque que les questions concernant la forêt sont principalement réglées lors de la pré-étude et de la préparation du rapport d'impact et qu'on n'y revient que très légèrement en fin d'examen du dossier. La référence aux autres intérêts ponctue également les phases cruciales du dossier: présentation du projet, rapport d'impact et préavis de synthèse du service spécialisé. Cette gravière a obtenu une autorisation d'exploiter.

Figure 9: Moments de la détermination des intérêts



Dans un deuxième cas, on s'aperçoit que la forêt est très peu mentionnée au début du projet (alors qu'un défrichage est nécessaire), **pour tout à coup** prendre une importance considérable dans les débats. En réalité, l'intérêt à la conservation de la forêt n'était pas primordial dans les critères indiqués dans la planification du canton en question, mais il s'est avéré que le projet nécessitait une autorisation fédérale. Dès lors, une attention plus particulière lui a été consacrée et d'intenses travaux de préparation ont été effectués en vue de maximiser les chances d'obtenir l'autorisation souhaitée.



6.3 La planification des parkings

L'accroissement des déplacements privés a engendré la multiplication des projets d'infrastructures telles que des parkings. Le stationnement des véhicules étant étroitement lié à la problématique de la mobilité, la gestion des modes de transport conditionne l'organisation des activités urbaines dans l'espace et il est important d'avoir un aperçu des différentes conceptions cantonales en la matière. Les parkings posent moins de problèmes formels d'aménagement, étant pratiquement toujours situés en zone à bâtir. Ils posent en revanche des problèmes d'harmonisation avec les politiques de la circulation et des transports urbains, ainsi qu'avec ces politiques et les obligations résultant de l'OPair (et ultérieurement de l'OPB). Les évaluations à opérer concerneront les effets d'un projet de parking sur le flux de la circulation, sur l'état des nuisances en général et au lieu d'implantation. Pour ce qui est de l'examen des impacts sur l'environnement, on dispose de méthodologies éprouvées.

6.3.1 Les plans

Les principes présidant à l'édification de parkings ne se trouvent guère dans les documents d'aménagement, mais relèvent des politiques de la circulation et de l'environnement, la première ressortissant ordinairement aux compétences municipales, la seconde appartenant généralement aux cantons. Les Plans directeurs

cantonaux contiennent tous un_ chapitre sur les transports, mais la plupart ne traitent pas spécifiquement du stationnement. Cet aspect est cependant souvent étudié dans d'autres documents et notamment dans les Plans de mesures exigés par l'OPair: une gestion adéquate du stationnement est considérée comme une des mesures permettant de réduire les émissions de polluants. D'autres documents spécifiques comme le Plan des circulations ou le Plan directeur du stationnement ont été élaborés ou prévus dans différents cantons.

Le plan de mesures

Le plan de mesures est un instrument d'assainissement prévu à l'article 31 OPair, lui-même fondé sur l'art. 16 LPE. Il vise à prévenir ou à éliminer des immissions excessives. Le plan est adopté par une autorité cantonale (35 OPair); cette autorité est le CE dans tous les cantons à l'exception du canton de VD (service de lutte contre les nuisances). Il répertorie les sources de pollution et la part que prend chacune d'elles aux immissions (art. 31 al. 2 lettre a OPair).

Il dresse le catalogue des mesures susceptibles de réaliser les buts de l'OPair (art. 31 al. 2 lettre b OPair), indépendamment du fait de savoir quelle est l'autorité compétente pour les adopter et de quelle façon elles doivent être concrétisées; dans certains cas, le plan pourra proposer l'adoption de lois ou d'ordonnances. Finalement, les mesures qui figurent dans le plan peuvent être prises de façon coordonnée.

Les cantons devaient établir leur plan jusqu'au 28 février 1989 (42 al. 3 OPair) et réaliser les objectifs fixés jusqu'au 28 février 1994 (art. 31 al. 3 OPair). Tous ne l'ont pas encore fait.

A **Genève**, le Plan de mesures¹²⁸ contient un chapitre consacré au problème du stationnement. Les mesures préconisées, très générales, visent de manière sélective les différents types d'utilisateurs (pendulaires, visiteurs, habitants, etc.) et concernent deux secteurs géographiques précis (centre ville et la périphérie). Nous citerons par exemple la possibilité de créer de nouvelles places de parking de courte durée (taxation visant à dissuader les pendulaires) dans le centre-ville, liée aux résultats des mesures visant la diminution du trafic de transit. Sur les axes périphériques, des zones mixtes de parkings en sous-sol sont admises dans le but de supprimer des places en surface et favoriser ainsi les autres modes de déplacement (deux-roues, piétons, etc.).

¹²⁸ Adopté en mars 1991.

En matière ; de : stationnement, . le; plan de: mesures. reste. très . **approximatif. Il précise qu'une étude générale du stationnement dans le cadre de l'étude "Circulation 2000"** ¹²⁸ **vise la mise en place d'une nouvelle politique dont le but principal est de promouvoir une offre de stationnement sélective en fonction du type de trafic** ¹²⁹

En Valais, le Plan Directeur cantonal ne traite pas des places de stationnement. Il existe un projet de plan de mesures OPB - OPair et un plan d'organisation des circulations pour la ville de Sion ¹³⁰ Le concept général de ce plan de mesures comprend une étape de prévention et une étape d'assainissement. Les problèmes de stationnement sont traités par des mesures "d'exploitation" et des mesures de "réduction du trafic"; à savoir l'élimination des places de parc en surface situées dans le centre ville et le regroupement de celles-ci dans des parkings couverts ou ouverts en "périphérie du centre ville". Les routes principales servent à collecter et diriger les véhicules vers ces points de captage. Dix parkings sont planifiés, dont trois sont en projet.

Ce projet de plan est très sommaire. Il ne contient aucune indication concernant le nombre de places de parc existantes ni le nombre nécessaire pour réaliser les objectifs. Il énonce plus des mesures possibles que des mesures à prendre et n'évalue pas l'effet des mesures proposées. Aucune priorité d'application n'est définie et le projet n'inclut ni élément chiffré concernant la charge sur l'environnement, ni d'indication concernant le besoin en place de parc. Il ne **dit rien non plus quant à** la taille des parkings projetés. On peut penser, au vu de ces constats, qu'il ne répond pas à ce que la législation fédérale entend par plan de mesures.

Le récent plan- de mesures cantonal pour la protection de l'air ¹³¹ énonce une série de mesures à prendre. Ces dernières seront mises en oeuvre dans les prochaines années. Des structures ont été **mises en place de** façon à assurer la meilleure coordination possible entre les différents acteurs. Chaque années le Conseil d'Etat informera le Grand Conseil sur l'avancement des travaux concernant la définition des différentes

¹²⁸ Circulation 2000, Plan de circulation, stationnement, régulation du trafic, documents S6 et S9, DJP, 1991.

¹²⁹ A savoir: le trafic de transit ou le trafic de destination.

¹³⁰ Le projet est daté de janvier 1992, aucun plan définitif n'a été adopté à ce jour.

¹³¹ Adopté en décembre 1995.

mesures, l'état de la pollution de l'air, l'efficacité des mesures, et enfin sur les mesures arrêtées et mises en oeuvre.

A Neuchâtel, le Plan de mesures¹³³ propose essentiellement deux mesures touchant au stationnement. D'une part chaque projet de construction de nouvelles places au centre ville doit être examiné sous l'angle du besoin réel et cela de manière restrictive, jusqu'à l'adoption d'un Plan Directeur du Stationnement, à réaliser par les communes d'ici la fin 1995. D'autre part ce plan préconise l'élaboration de directives cantonales par le **SAT pour la détermination du nombre de places de parc à** créer lors de nouvelles constructions ou de modifications dans les régions à Plan de mesures.

A la date de l'adoption du plan (1993), il n'y avait pas encore de plan directeur du stationnement. Des directives vont être élaborées en vue de préciser le nombre de places de parc à créer lors de la construction de bâtiments situés dans une zone à plan de mesure. Le plan de mesures demeure général et les analyses faites à ce jour ne concernent qu'une partie du canton.

L'amélioration des interactions entre modes de transports constitue l'un des enjeux de la politique des transports contenu dans le Plan Directeur **vaudois**. Pour tendre à une meilleure utilisation des transports publics, le Plan préconise de faciliter l'accès à ces derniers, notamment par des aménagements techniques et spatiaux aux points d'interconnexion. Le chapitre sur la protection de l'air de ce même document mentionne un objectif lié à la politique des transports: diminuer les nuisances en limitant les déplacements par des mesures d'aménagement et d'organisation des transports. Ces mesures sont contenues dans le rapport-préavis¹³⁴ sur la politique du stationnement de la ville de Lausanne. Elles concernent la gestion des places existantes et l'aménagement de nouvelles places afin de répondre aux objectifs en matière de stationnement. Ces derniers visent, entre autres, à réduire les atteintes à l'environnement, à remplacer les places en surface pour dégager de nouveaux espaces publics ainsi qu'à différencier l'offre de stationnement en fonction des types d'usagers (résidant, pendulaire, etc.) et des secteurs géographiques. Ces mesures peuvent être atteintes par une modulation tarifaire selon les catégories d'usagers et en favorisant le

¹³³ Adopté en décembre 1993.

¹³⁴ Elaboré en juin 1991.

stationnement en périphérie.: Un:accent.particulier est mis sur la création de parkings d'échange attractifs.

Ce document évalue les effets des mesures proposées. De plus, la fiche "maîtrise du stationnement" du projet de plan de mesures¹³⁵ évalue les effets de ces mêmes objectifs sur l'environnement et sur l'espace urbain.

A **Fribourg**, le Plan directeur cantonal définit les objectifs de la politique des transports; un de ceux-ci consiste à envisager une intégration fonctionnelle des modes de transports et une valorisation de leur complémentarité, notamment par le développement des parcs d'échange comme élément fondamental de la politique d'aménagement et des transports. Dans le plan de mesures¹³⁶, la politique du stationnement est considérée comme un élément clé des mesures complémentaires envisagée dans le "concept pour des transports publics moins polluants". Elle est un outil pour modifier la répartition modale évoquée dans le plan directeur. Cette politique s'oriente autour de deux axes; autoriser des places en propriété privée en tenant compte de la qualité de la desserte en transports publics, de la charge polluante et de la capacité du réseau routier; adapter l'offre de places situées sur le domaine public pour limiter le trafic à destination. Cette mesure comprend, entre autres, la création de parkings d'échange et l'introduction de la vignette pour les habitants.

Dans le plan directeur jurassien, la seule ligne directrice en matière de stationnement concerne la complémentarité des transports individuels et des transports collectifs; pour favoriser un emploi alterné de la voiture et du train, il est envisageable d'aménager systématiquement des parcs de stationnement aux abords des gares, stations et haltes de chemins de fer.

Le Plan de mesures n'est pas élaboré; les études relatives à la protection de l'air sont jointes aux études de la Transjurane.

Dans le canton de Zurich, on signalera l'existence de directives cantonales pour la détermination des besoins en places de parking, d'un rapport sur l'environnement dans le canton¹³⁷, d'un plan de stationnement communal (en cours d'établissement au

¹³⁵ Projet datant de janvier 1994.

¹³⁶ Approuvé en août 1993.

¹³⁷ 1992, chapitre parking, p. 59 ss, non encore établi au moment du projet.

moment du projet). Un plan de mesures existe depuis 1989. A l'époque du dossier, il était en contradiction avec la planification communale.

A **Soleure**, il existe un concept cantonal de circulation (1986), ainsi qu'un règlement communal sur les places de stationnement. **On notera que ces instruments n'ont pas été considérés comme suffisants par l'office de coordination de l'environnement qui a exigé une planification adéquate pour toute l'agglomération urbaine de Granges. Un Plan de mesures existe depuis le 7 juin 1992.** Un budget a été dégagé en 1995 pour faire une étude du stationnement.

6.3.2 L'impact de la planification sur le processus de décision

A l'étude des différents documents (plans des circulations, du stationnement, etc.) et des cas concrets, il apparaît que l'impact de la planification directrice sur le traitement des dossiers de parking ne **peut pas faire l'objet de constatations** communes. En effet, les points particuliers des planifications cantonales en vigueur, qui découlent de logiques et de volontés politiques variables, influencent tant la coordination que la prise de décision. De plus, ces actes de planification relèvent de politiques publiques parfois contradictoires, ou du moins insuffisamment stabilisées (transports, protection de l'environnement).

A **Genève**, malgré le foisonnement de documents et d'études liés au stationnement, le dossier étudié (dix ans de procédure, soit de 1983 à 1993) ne mentionne pas ou ne fait pas référence à ceux-ci. Le parking en cause est considéré comme "un outil important en vue de créer une zone mixte avec priorité aux piétons dans la vieille ville"; il s'agit d'une justification *a posteriori* du projet puisque l'étude a été élaborée en mai 1994¹³

En effet, une des conditions mentionnées dans l'autorisation est la suppression de 230 places en surface, ce qui contribue à améliorer le cadre de vie dans la vieille ville. Cette étude démontre que la création de parkings contribue à l'augmentation du trafic d'accessibilité au centre ville; mais ces réalisations sont cependant jugées nécessaires pour atteindre un des objectifs fixés dans le Plan de mesures, soit de réduire le trafic de transit dans le centre ville.

¹³⁷ *Impacts sur la circulation des principaux parkings à l'étude au centre ville, 1994.*

Il en est de même pour le dossier valaisan qui, de plus, fait ressortir le problème de la justification du besoin en places de stationnement. Parmi les pièces du dossier à notre disposition, aucune ne justifie l'utilité du parking. Le SPE ¹³⁸ **réclame à** maintes reprises la détermination de l'administration communale sur le nombre de places de parc qu'elle désire acquérir et au vu du manque de justification du besoin, le service propose une diminution de celui-ci. La décision finale ne tient pas compte de cette proposition et accorde l'autorisation pour le nombre de places fixé dans le projet en motivant que "des places de parc sont absolument nécessaires".

Le dossier **neuchâtelois mis** à notre disposition concerne un parking situé en périphérie (zone commerciale). Les conflits de politiques publiques sont donc moins présents et nous n'avons pas observé de liaison particulière avec la planification en matière de stationnement.

Le dossier **vaudois** consacre une place importante à l'étude de la compatibilité du projet de parking avec les différents plans en vigueur. Le rapport d'impact contient un chapitre sur l'urbanisme et la politique des transports pour démontrer que le projet s'inscrit dans les objectifs définis par ces plans, soit le plan de mesures (en cours d'élaboration durant le traitement du dossier), le plan directeur des déplacements et le plan directeur du stationnement. Il apparaît ainsi que le projet et les mesures compensatoires envisagées vont dans le sens des objectifs du plan de mesures en vue d'une meilleure qualité de l'environnement. La suppression des places en surface dans des zones difficiles d'accès et la diminution du trafic de recherche de place de stationnement en sont deux exemples. Ce souci de conformité aux lignes directrices de la planification et de la coordination avec la politique des transports est un élément structurant du dossier; la décision finale est ajournée jusqu'à ce que les choix relatifs au point d'interconnexion avec la future extension du métro soient définitifs.

La valorisation de la complémentarité des modes de transport est matérialisée, **dans le dossier fribourgeois, par l'élaboration d'un indice** de pondération permettant de calculer le nombre de places nécessaires à un endroit donné en fonction de la qualité de la desserte des transports en commun. Cet indice permet d'évaluer le rôle d'un

¹³⁸ Service de protection de l'environnement.

parking dans le cadre d'une politique donnée; il est également la seule tentative rencontrée visant à créer un outil d'objectivation pour apprécier "le besoin, l'utilité" d'un parking.

Dans le cas **jurassien**, la complémentarité des modes de transports (rail/route) préconisée dans le plan directeur légitime le projet. Cependant la prise en compte des effets conjoints avec un projet de redistribution de la circulation (contenu dans ce même plan) n'est pas effectuée. Cette lacune engendre quelques difficultés et des études complémentaires sont requises pour évaluer conjointement les impacts sonores **des deux projets**.

Le plan d'affectation spécial du projet soleurois ne repose pas sur une planification préalable; il n'y a donc pas de pré-pesée d'intérêts. Le Conseil communal considère que la concentration des places de parc et la non augmentation des immissions est suffisante pour l'instant, vu l'urgence du parking. Il en va de même pour le dossier **zurichois**.

Planifier les lieux de stationnement d'une ville est avant tout la résultante de choix politiques. Ces choix sont fonction de la "qualité de la ville" désirée. Cette notion varie fortement selon les spécificités propres aux territoires concernés (zone urbaine ou rurale) et selon les particularités socioculturelles de la population. On se rend compte dès lors que les instruments d'aide à la décision en seront largement affectés. En effet, la construction d'un parking doit répondre à des intentions contenues dans des actes de planification cherchant à mettre en oeuvre différentes politiques publiques: d'une part le plan directeur, le plan des circulations et le plan du stationnement, d'autre part le plan de mesures et le cadastre du bruit. Nous avons constaté que l'intégration de données moins facilement quantifiables telles que l'amélioration de la qualité de vie, la réduction du stress urbain, la sensibilité de l'opinion publique (zone de récréation, image du quartier), etc., ont un poids considérable dans le processus de décision.

L'importance des aspects liés à la localisation des différents projets de parking étudiés est moins forte que dans le cas des gravières, leur réalisation n'étant pas imposée par des critères impératifs. Les éléments de planification à prendre en compte découlent de

l'expression de différentes politiques publiques (notamment en matière de transports) dont l'orientation dépend fortement des particularités cantonales (cantons-ville, **cantons ruraux**).

6.4 La détermination des intérêts pour les parkings

En matière de parkings, le contexte est différent. Comme nous l'avons vu, la plupart des cantons considèrent la création de parkings au centre des villes comme un élément d'assainissement (canalisation de la circulation et diminution du trafic de recherche de places en surface). C'est dans leur planification que cette démarche est justifiée. Une pesée d'intérêts est dès lors effectuée au niveau de la planification et en amont de celle-ci, en acceptant le développement de la mobilité individuelle et la construction de parkings comme solution aux problèmes qu'elle génère. D'une manière générale, une attention particulière **a été accordée aux** aspects relevant de la pollution de l'air et de la protection contre le bruit, de la fluidité du trafic et du règlement de la circulation. Ceux-ci reviennent dans chacun des cahiers des charges **des études d'impact** demandées aux bureaux d'études. *Dans chaque dossier*, le rapport d'impact mentionne et traite ces aspects de manière plus ou moins complète.

Si un manque est détecté, soit par un service spécialisé, soit à la suite d'une opposition, une étude complémentaire est demandée et réalisée. Cela a quelquefois entraîné des **retards, mais jamais un parking n'a** été refusé en raison de ces intérêts; seules des compensations ou des mesures d'accompagnement ont été proposées. Dans chaque cas particulier, la localisation du parking fait que l'accent est mis par exemple sur la politique des transports, ou sur la reconstitution du site (cas des dossiers vaudois et genevois). Il existe ainsi une première tranche invariable d'intérêts (air, bruit, trafic, circulation) auxquels chaque dossier se rapporte, puis des variantes en fonction des particularités de ce dernier.

6.4.1 Air, bruit

Dans le cas des parkings, les intérêts relatifs **à l'air et au bruit sont définis par les valeurs limites d'immission** (VLI) respectivement les valeurs limites d'exposition¹³⁹

¹³⁹ Annexe 7 OPair; Annexe 3 OPB.

Dans les dossiers, ces deux intérêts sont le plus souvent soulignés par les services spécialisés et deviennent l'enjeu d'oppositions. Parfois difficiles à évaluer, ils sont souvent minimisés par les études d'impact qui rejettent la responsabilité du respect des VLI sur la planification globale. Lors de demandes d'extensions de parkings existants, on aboutit la plupart du temps à une conclusion du type "les places supplémentaires ont un impact négligeable". On constate parfois une distorsion avec la pratique qui consiste à étudier l'objet pour lui-même, au lieu de prendre en considération l'ensemble de l'offre de stationnement. Cette approche a souvent conduit à allonger la procédure car des études complémentaires, de bruit notamment, sont alors demandées. Du côté de l'administration, c'est l'OPEN du canton de **Fribourg** qui innove le plus dans la façon de prendre en compte ces intérêts avec sa proposition, que nous avons déjà évoquée, de calcul de pondération associant la desserte en transports publics au centre-ville, la pollution de l'air et la densité du trafic (la limite inférieure du facteur de pondération est appliquée aux secteurs où les valeurs limites d'immission de NO_x ⁴⁰ sont clairement dépassées). Cet indice est actuellement utilisé par les communes qui l'appliquent aux projets de parc de stationnement en fonction de l'offre existante et des besoins dans des secteurs déterminés, et en tenant compte des divers types **d'utilisation possibles**.

6.4.2 Trafic, circulation, transports

Traités souvent comme une conséquence de la protection de l'air et du bruit, ces enjeux manifestent toute l'ambiguïté du débat. Un parking peut être considéré comme un facteur de réduction du trafic ou du stationnement de surface si l'on **a affaire à un parking souterrain**, alors que d'un autre côté il est un facteur d'amélioration de la mobilité et génère donc un trafic induit. Ces discours contradictoires rendent difficile l'évaluation d'un rapport d'impact par les autorités, prises entre les arguments des opposants et du requérant, et qui sont dans l'obligation de définir une politique et de la défendre face à divers groupes d'intérêts. D'une manière générale, on constate une volonté de lier les projets à une politique plus globale des transports à travers ces

¹⁴⁰ Oxyde d'azote.

arguments, mais les modalités et les contenus de ces liens varient fortement **d'un canton à l'autre.**

¹⁴¹ **6.4.3 Voisinage**

C'est à travers les oppositions que l'argument lié au voisinage est pris en compte. La vigilance des associations ou des particuliers n'a laissé de côté aucun des projets de parkings étudiés. C'est le canton du Jura qui s'illustre en pratiquant assidûment des séances de conciliation entre le requérant et les opposants avant même l'enquête publique. Cette pratique peut dériver, comme c'est le cas dans le dossier valaisan, vers une pratique où les voisins, qui ne s'opposent en fait pas au projet, interviennent dans le but de garantir leurs droits et d'apporter une plus-value à leurs parcelles.

6.4.4 Eaux, sol

Dans les dossiers étudiés, ces deux domaines semblent simples à gérer, l'essentiel des mesures concernant les parkings à ce niveau consistant à filtrer les eaux de lavage. Les autorités sont très claires à ce sujet et il n'y a pas de contestation. Aucune opposition n'a été relevée pour ce motif.

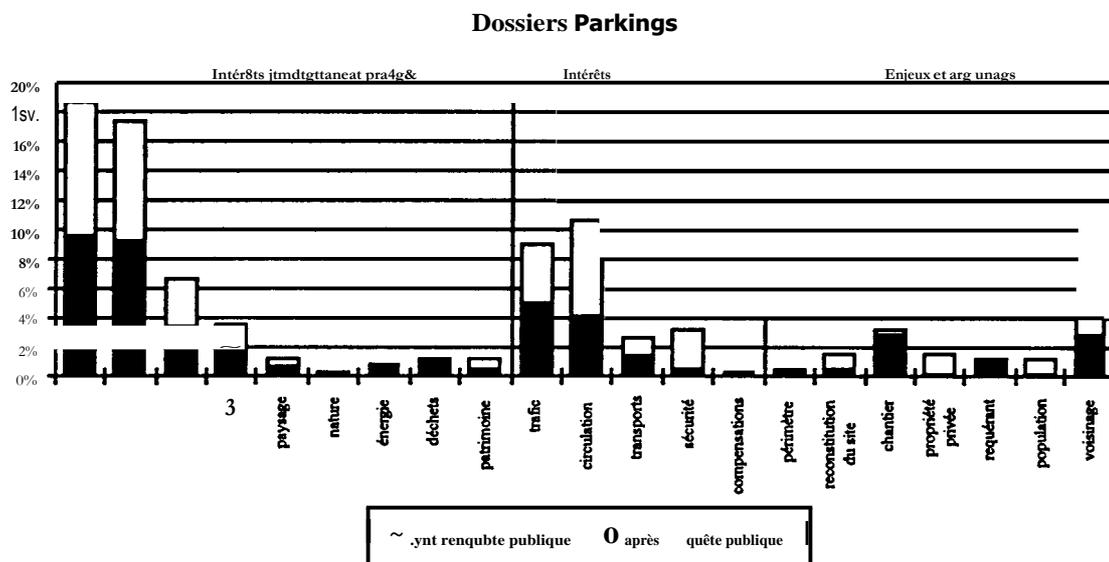
6.4.5 Les moments de la détermination

Le tableau ci-dessous représente la synthèse de tous les dossiers de parkings. On y décèle la part moyenne que chaque intérêt ou argument a pu prendre au cours de l'élaboration de la décision finale. Bien que cette superposition de tous les parkings ne soit pas très réaliste, on voit toutefois que certains intérêts (air, bruit, trafic, circulation) et arguments (voisinage) mobilisent l'attention de manière prépondérante, et cela bien avant l'enquête publique. La relative faible prise en compte des autres aspects s'explique par les particularités de chacun des sites, mais, sachant que la gamme d'intérêts et d'arguments présente dans ce graphique est déjà ciblée en fonction de "l'objet parking", on peut tout de même s'en étonner. Pour ces questions, il n'est plus tellement important de savoir à quel moment elles ont été déterminées que de savoir si elles ont seulement été évoquées ou prises en compte. C'est précisément

¹⁴¹ Sont rassemblés sous ce terme les enjeux propres à la population qui habite à proximité du projet mais qui n'a pas la qualité requise pour faire opposition, ainsi qu'aux personnes pouvant faire opposition.

ce que montre cette synthèse: *le poids de certains arguments déséquilibre la réflexion globale et occulte la prise en compte d'autres enjeux.* **Et on doit se demander: comment peut-on statuer sur un parking, si une réflexion sur les transports ou sur l'énergie n'a pas eu lieu au cours de l'élaboration du dossier? Comment déceler l'intérêt pour la collectivité (terme générique "population") à la réalisation d'un parking si cette question n'a pas été clairement débattue?**

Figure 10: Moments de la détermination des intérêts



Contrairement au traitement des dossiers de gravières, les enjeux retiennent l'attention de l'administration surtout *après* l'enquête publique. *Ceci peut s'expliquer par le fait que l'étude d'impact n'est pas ici l'instrument global de coordination: l'étude de la faisabilité d'un parking ne s'épuise pas dans l'évaluation des caractéristiques techniques de l'objet; après l'évaluation du rapport d'impact, restent encore à harmoniser les objectifs des différentes politiques publiques, souvent inscrites, rappelons-le, dans des planifications autonomes (plan des circulations, du stationnement, etc.).*

7. SYNTHÈSE

Sur la base des cantons et des dossiers étudiés, nous pouvons résumer **ainsi nos observations**:

7.1 Organisation administrative et procédure

Le modèle d'organisation administrative varie selon les cantons. Nous avons repéré trois modèles différents:

- le modèle de **gestion groupée**: tous les services impliqués dans l'aménagement du territoire (AT) et la protection de l'environnement (PE) sont rassemblés au sein d'un même département;
- le modèle de **gestion mixte**: le service de l'AT et celui de la PE sont regroupés dans un même département, alors que d'autres services (constructions, transports, pêche, chasse, nature) sont dispersés dans d'autres départements;
- le modèle de **gestion séparée**: tous les services impliqués, y compris ceux de l'AT et de la PE sont dispersés dans plusieurs départements

Il faut noter cependant que les réorganisations administratives récemment entreprises manifestent en général une tendance au regroupement des services ayant un lien avec l'AT et la PE. Par ailleurs, le fait que parfois un même magistrat dirige simultanément deux départements relativise le phénomène de dispersion observé.

A première vue, on est tenté de considérer comme un avantage la présence dans un même département de tous les services concernés par l'AT et la PE. Cette proximité devrait favoriser les contacts et faciliter la coordination au sein d'une administration encore très cloisonnée et marquée par l'esprit départemental. Des recherches antérieures¹⁴³ nous incitent à penser que cette proximité n'est pas a priori avantageuse. En effet, la localisation de tous les services dans un département fortement marqué par

¹⁴³ Notamment: J.-D. DFLJ.FY et al., *Le droit en action. Etude de mise en oeuvre de la loi Furgier*, St-Saphorin, 1982; J.-D. DELLEY, L. MADER, *L'Etat face au déficit énergétique*, Lausanne, 1986.

un objectif prioritaire (travaux publics, économie) peut conduire à négliger les intérêts qui ne concourent pas à cet objectif; alors qu'au contraire, la dispersion des services confère un poids plus important à l'avis de ces derniers¹⁴³

Nous avons également observé une grande diversité des modèles d'attribution des compétences. En règle générale, l'autorité compétente pour prendre la décision de première instance reste la même qu'avant l'entrée en vigueur de l'OEIE. De même, le service spécialisé préexistait à la LPE; il s'est [simplement.vu](#) attribuer les compétences nouvelles prévues par cette législation aux articles 6, 9 al.5 et 42. Quant à la tâche de coordination, elle relève d'organes très différents selon les cantons, permanents ou non, politiques ou administratifs. Bref, les nouvelles tâches définies par le droit fédéral n'ont bouleversé ni l'organisation administrative des cantons ni l'attribution des compétences aux différentes autorités. Le modèle de concentration préconisé par le Tribunal fédéral ne semble pas avoir fait d'adeptes, à l'exception du canton de Berne.

Au sein de cette diversité, nous n'avons pas pu repérer un modèle qui se distingue particulièrement du point de vue de la qualité de la coordination et de la décision. La nature de la coordination et de la pesée des intérêts est-elle indépendante de la structure organisationnelle?

Une chose paraît certaine: la qualité de la coordination dépend de l'articulation entre pouvoir décisionnel (droit) et pouvoir de fait (connaissance et maîtrise de la matière). A cet égard, les structures de coordination sont souvent complexes et redondantes, une situation qui découle très probablement du fait que les cantons, plutôt que de réorganiser leur administration en fonction des tâches nouvelles imposées par la Confédération, ont réparti ces tâches au sein de la structure existante. Ainsi le service spécialisé qui doit évaluer le rapport d'impact de manière coordonnée ne dispose pas du pouvoir de coordonner; à l'inverse, un organe politique, lorsqu'il en est chargé, peut difficilement réaliser la coordination par insuffisance de pouvoir de fait. En réalité, au vu de la complexité de la matière et de la diversité des connaissances requises, il semble peu adéquat de confier à un seul et même organe la tâche de coordination pour

¹⁴³ Le danger d'une prise en compte sélective des intérêts, qui guette le modèle de concentration de la décision (A. MARTI, "Bewilligung von Bauten und Anlagen - Koordination oder Konzentration der Verfahren?", *AJP/PJA*, 12/94, p. 1535 ss.), vaut également dans le cas de la concentration des services au sein d'un même département.

toute la durée de la procédure. A un organe de coordination générale, qui intervient aux moments décisifs de la procédure, doivent s'ajouter des organes spécifiques de coordination selon les domaines, disposant des connaissances nécessaires.

Bien qu'elle ne soit **pas prévue par le droit fédéral, la phase de la pré-étude est généralement présente dans le processus. Formalisée dans le droit cantonal ou simplement informelle, cette phase a** pour but de dégager assez tôt les exigences procédurales auxquelles devront se conformer les autorités et le requérant et de définir les études nécessaires à l'exhaustivité de la requête. Il s'agit donc d'une stratégie d'anticipation, permettant à la fois de délimiter les problèmes de coordination liés au traitement de la requête et d'inventorier et **d'aplanir les conflits en-dehors du cadre rigide de la procédure proprement dite, afin de faciliter le déroulement de cette dernière.**

7.2 La pesée des intérêts

La décision complexe, à laquelle la jurisprudence a voué l'essentiel de son attention, n'est que l'aboutissement visible et formelle d'un processus. Au modèle juridique qui prescrit la prise en compte simultanée et globale de tous les intérêts au moment de la décision, se substitue un modèle administratif itératif au cours duquel les intérêts émergent progressivement et s'ajustent mutuellement en continu.

Notons le rôle important que revêtent les actes de planification dans la pesée des intérêts. Ces planifications constituent un arbitrage préalable qui cadre l'action de l'administration lorsqu'elle est confrontée à une décision particulière. Plus la planification est exhaustive, plus la marge d'autonomie dont dispose l'administration pour peser les intérêts en présence dans un cas d'espèce s'en trouve restreinte.

La planification est nettement plus développée dans le domaine des gravières que dans celui des parkings. Pour les gravières, les variables en présence sont à la fois moins nombreuses, plus précises et moins conflictuelles. Le système d'acteurs paraît mieux stabilisé et les intérêts publics et privés à l'exploitation des gravières semblent généralement convergents. Ces facteurs facilitent à la fois une planification relativement exhaustive et contraignante et la pesée des intérêts dans les cas d'espèces.

Dans le cas des parkings, on a affaire à des planifications plus floues. Ces caractéristiques reflètent la difficile cohabitation entre des politiques parfois contradictoires et donc mal coordonnées (transports, circulation, aménagement, protection de l'environnement). Elles influencent également le déroulement de la procédure. En effet, dans le cadre des décisions concrètes, l'arbitrage entre les intérêts se révèle en général favorable aux projets à l'issue des premières phases, puis il est remis en question ultérieurement. Cette remise en question peut s'expliquer par le faible degré de planification et par une constellation d'acteurs peu stable, parmi lesquels certains, profitant du flou de la planification et de la présence de variables qualitatives mal définies, introduisent de nouveaux intérêts dans l'exercice de la pesée.

Nos observations indiquent que les stratégies administratives de gestion des dossiers se situent sur un axe borné par deux attitudes opposées, l'attentisme/passivité et la gestion dynamique.

La première stratégie consiste à attendre le dépôt de la requête en autorisation, puis à recueillir les préavis nécessaires au sein des services. L'autorité prend alors sa décision sur la base de ces préavis hétéroclites et pas toujours bien motivés, une décision souvent elle-même faiblement motivée. Une décision de ce type risque fort d'être cassée par les tribunaux pour manque de transparence dans la détermination des intérêts, omission de certains intérêts ou pesée insuffisante. En effet, une telle décision ne peut répondre à l'exigence de la pesée globale des intérêts. Récemment encore le Tribunal fédéral a sanctionné des décisions de ce type.

La deuxième stratégie implique une administration qui anticipe les problèmes et collabore avec le requérant dans la recherche de solutions optimales, remplissant une fonction de service et ouverte à la négociation. Cette stratégie conduit à privilégier la vue d'ensemble et la synthèse, la cohérence et la globalité considérées comme garantes de la conformité de la décision finale. Les premières pesées d'intérêts se réalisent très tôt, si bien que la procédure proprement dite ne consiste, dans les cas-limite, qu'à légitimer des accords informels et des ajustements d'intérêts préalablement réalisés.

Les exigences de la jurisprudence d'une part, et un processus d'apprentissage, favorisé par une nouvelle génération de fonctionnaires, d'autre part, devraient conduire à la

généralisation de cette deuxième stratégie. Les cantons ont inventé des pratiques et des modèles de coordination beaucoup plus variés et riches que ceux proposés par les juristes, aptes à prendre en compte simultanément tous les intérêts pertinents dans le cadre d'une décision complexe. Ils ont ainsi fait la preuve, une nouvelle fois, qu'ils représentent un extraordinaire réservoir d'idées nées de la confrontation à des problèmes pratiques. Au moment où l'on redécouvre le pluralisme juridique, il est intéressant de noter cette floraison de modèles juridiques et institutionnels qui enrichissent et complètent ceux que les autorités centrales, tel le Tribunal fédéral, imposent à tout le pays.

Annexe: Liste des abréviations

CAMAC	Centrale des autorisations en matière d'autorisation de construire (Vaud)
CCC	Commission cantonale des constructions (Valais)
CIPE	Commission interdépartementale pour la protection de l'environnement (Vaud)
CTAT	Communauté de travail pour l'aménagement du territoire (Neuchâtel)
ECE	Etude d'impact sur l'environnement
GRICO	Groupe interdépartemental de coordination (Valais)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux
LFo	Loi fédérale sur les forêts
LPA	Loi fédérale sur la procédure administrative
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement
No.	Oxyde d'azote
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OCAT	Office des constructions et de l'aménagement du territoire (Fribourg)
OEPN	Office des eaux et de la protection de la nature
OFAT	Office fédéral de l'aménagement du territoire
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OEIE	Ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement
OPair	Ordonnance fédérale sur la protection de l'air
OPB	Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit
OPEL	Ordonnance sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les altérer
OPEN	Office de protection de l'environnement (Fribourg)
PDCAR	Plan directeur des carrières (Vaud)
SAT	Service de l'aménagement du territoire
SCLN	Service de lutte contre les nuisances (Vaud)
SCPE	Service de coordination pour la protection de l'environnement (Berne)
SEPE	Service des eaux et de la protection de l'environnement (Vaud)
Sfo	Service des forêts
SPE	Service de la protection de l'environnement (Valais)
VLI	Valeurs limites d'immission