

ex / ante

Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher
Revue des jeunes chercheurs en droit
Journal for young legal academics

Ausgabe – numéro – issue 1/2019

**Information
information
information**

RAPHAELA CUENI

**Falsche und irreführende Informationen
im Verfassungsrecht der Schweiz**

PAULINE MONOD

**L'obligation d'informer la population en matière
d'aménagement du territoire**

MATTHIAS P. A. MÜLLER

Informationsrechte des Aktionärs

ADRIEN BASTIAN

**La Chambre administrative du Canton du Léman
(1798–1803) : une école de gouvernement**

DAVID RECHSTEINER

Notrecht und mehr

Inhaltsübersicht / Sommaire / Contents

Falsche und irreführende Informationen im Verfassungsrecht der Schweiz

RAPHAELA CUENI

3

L'obligation d'informer la population en matière d'aménagement du territoire

PAULINE MONOD

18

Informationsrechte des Aktionärs

Würdigung des Entwurfs für ein neues Aktienrecht

MATTHIAS P. A. MÜLLER

27

La Chambre administrative du Canton du Léman (1798–1803) : une école de gouvernement

Résumé de thèse de doctorat

ADRIEN BASTIAN

36

Notrecht und mehr

Die Bewältigung von Katastrophen und anderen besonderen
und ausserordentlichen Lagen – Dissertationsbesprechung

DAVID RECHSTEINER

38

L'obligation d'informer la population en matière d'aménagement du territoire

PAULINE MONOD*

MOTS CLÉS

Aménagement du territoire – Information et participation – Population – autorités – procédure

I. Introduction

Lors de l'adoption de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire¹ en 1979, certains pensaient que l'enjeu politique allait devenir secondaire, alors que d'autres étaient déjà d'avis que le sujet resterait d'actualité². Force est de constater que le domaine suscite un intérêt toujours plus grand, tant de la part des milieux politiques que de la population, et continue d'alimenter l'actualité³. Aussi, ces

dernières années, une plus grande prise de conscience pour les problématiques écologiques suscite un plus fort engouement de la population pour la gestion du territoire. Cette prise de conscience a notamment permis de développer la notion de démocratie participative au niveau international⁴. Dans ce domaine, la Convention d'Aarhus apparaît comme l'aboutissement du développement de la participation citoyenne en matière d'environnement⁵.

* MLaw, assistante-diplômée et doctorante à l'Université de Lausanne.

¹ Loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT), RS 700. C'est seulement en 1969 que le peuple suisse a accepté, à une faible majorité, les articles 22ter et 22quater visant à ancrer dans la Constitution la garantie de la propriété et de la concilier avec le désir de préserver le territoire en attribuant cette compétence à la Confédération (RO 1969 1265). Pour mettre en œuvre ces deux dispositions, il a fallu attendre l'adoption de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire le 22 juin 1979. En réalité, la loi de 1979 est le deuxième projet de loi du Conseil fédéral ; le premier projet, adopté le 4 octobre 1974, a été rejeté par le peuple suisse suite à un référendum lancé par la ligue vaudoise.

² Fédération des Eglises protestantes de la Suisse, Développement de la ville et de la montagne, par qui, pour qui, avec qui, in : Etude et rapports de l'Institut d'éthique sociale de la FEPS, n° 28/29, 1979 Lausanne/Berne, 7 ss ; TANQUEREL THIERRY, La participation de la population à l'aménagement du territoire, thèse, Lausanne 1988, 13 ss.

³ Lors de la révision de la LAT du 15 juin 2012 (Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2009 2762 ainsi que Loi fédérale sur l'aménagement du territoire [Loi sur l'aménagement du territoire, LAT], Modification du 15 juin 2012, FF 2009 5531), le peuple s'est à nouveau prononcé sur cette loi suite à un référendum (Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 3 mars 2013, FF 2013 1186). Plusieurs initiatives ont été lancées dans ce domaine ces dernières années, cf. notamment l'initiative populaire fédérale « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) », FF 2007 4723. Plus récemment, le peuple suisse s'est prononcé sur l'initiative populaire fédérale « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti (ini-

tiative contre le mitage) », FF 2018 3619. Enfin, quatre organisations se sont unies pour lancer l'offensive face au projet du Conseil fédéral pour réviser la loi sur l'aménagement du territoire (Message du 31 octobre 2018 relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2018 7423) et ont décidé de lancer une initiative pour stopper l'expansion des constructions en dehors de zones à bâtir.

⁴ PRIEUR MICHEL, La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, in : Revue juridique de l'Environnement, numéro spécial, 1999, La Convention d'Aarhus, 9–29, 9 ss. A ce propos, voir MALJEAN-DUBOIS SANDRINE/WEMAËRE MATTHIEU, La diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015, Paris 2015. De nombreux textes internationaux mettent en avant la nécessité d'information et de participation. Sans être exhaustif, on citera le principe 19 de la Déclaration de Stockholm (1972), le Plan d'action de Vancouver (35), la Charte mondiale de la Nature (par. 16 et 23), le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, et le chapitre 40 de l'Agenda 21 dans lequel l'information est considérée comme un élément essentiel pour le développement durable. Voir aussi, BRODHAG CHRISTIAN, Information, gouvernance et développement durable, in : International Political Science Review (2000), Vol. 21, no. 3, 311–327.

⁵ PRIEUR (n. 4), 20 ; STEC STEPHEN/CASEY-LEFKOWITZ SUSAN/JENDROSKA JERZY, Convention d'Aarhus : Guide d'application, Nation Unies, établi pour le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale avec le concours financier de l'Agence danoise pour la protection de l'environnement, New-York/Genève 2000, 6. Aux termes de son art. 1 et afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, la Convention prévoit que chaque Partie doit garantir les droits d'accès à l'information

La participation est un concept large dont les composantes peuvent être multiples⁶. Nous retenons que la participation de la population concernée comprend toutes les étapes allant de l'information jusqu'à la contestation judiciaire, correspondant ainsi aux trois droits garantis par la Convention d'Aarhus⁷. En matière d'aménagement du territoire, la procédure de participation semble prendre de plus en plus d'ampleur,⁸ même s'il sied de relever que cette procédure est prévue dans la loi depuis son adoption en 1979⁹. Pour pouvoir participer, la population doit être

informée. L'information apparaît comme le fondement, mais aussi comme une étape – essentielle – de la participation. Il s'agit d'abord d'analyser l'origine du principe d'information et de participation et sa portée (II.). Nous nous focaliserons ensuite sur le contenu de l'obligation d'information (III.). Puis, il convient de s'intéresser à la mise en œuvre de cette obligation dans les législations cantonales ainsi qu'à son contrôle.

II. L'information et la participation de la population dans le domaine de l'aménagement du territoire (art. 4 LAT)

A. L'origine

L'aménagement du territoire se définit comme un processus, soit un enchaînement de phases qui sont toujours les conséquences de toutes les précédentes. Ce processus est composé – généralement – de trois étapes : la planification directrice¹⁰, les plans d'affectation¹¹ et l'autorisation de construire¹². Ce processus s'insère dans le temps : chacune

sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement. A ce propos, voir aussi, EPINEY ASTRID/SCHEYLI MARTIN, *Die Aarhus-Konvention : rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht*, Fribourg 2000 ; EPINEY ASTRID/DIEZIG STEFAN/PIRKER BENEDIKT/REITEMEYER STEFAN, *Aarhus-Konvention Handkommentar*, Baden-Baden 2018.

⁶ A ce propos, voir TANQUEREL (n. 2), 27 ss.

⁷ MOOR PIERRE, *La participation des administrés dans les procédures d'aménagement*, in : *Revue de droit suisse (RDS)* 1976 I 149, 149 ss ; PRIEUR MICHEL, *Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation*, in : *Revue juridique de l'Environnement*, n° 4, 1988, 397–417, 397 ss.

⁸ FAVRE ANNE-CHRISTINE, *La participation populaire aux grands projets d'infrastructure lancés par les pouvoirs publics*, in : *Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique : annuaire/Association suisse du droit public de l'organisation*, Berne 2016, 3 ss et 14 ss. Il semble que ces dernières années, le terme de démarche participative se fait une place au sein des procédures d'aménagement du territoire (DI MATTEO KARIN, *Ecouter les citoyens qui rêvent de leur ville*, disponible sur Internet : <https://www.24heures.ch/vaud-regions/ecouter-citoyens-revent-ville/story/16791929> ; RIPPSTEIN JULIA, *Mieux vivre en ville : Lausanne donne la parole aux habitants*, disponible sur Internet : <https://www.letemps.ch/suisse/mieux-vivre-ville-lausanne-donne-parole-aux-habitants>). Considérée par certaines autorités comme une procédure alibi et coûteuse qui rallonge les procédures, ces démarches semblent de loin ne pas faire l'unanimité au sein des milieux professionnels et politiques concernés. Pourtant, il semble aussi qu'au sein de la population une envie d'être associé à ces mêmes procédures se fait sentir. Il n'est en effet pas rare qu'un projet de grande envergure fasse l'objet d'une démarche participative auprès de la population. Voir aussi, BONNARD YVES, *Enjeux et limites de la concertation en aménagement du territoire*, in : *Urbia – Les cahiers du développement durable – Participation et développement durable*, n° 3, Lausanne 2005, 95 ss.

⁹ Il est intéressant de relever que le premier projet de loi sur l'aménagement du territoire (Message du 31 mai 1972 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire, FF 1972 I 1441) ne contenait pas de disposition sur la participation de la population. C'est la commission du Conseil National qui propose, lors de premiers débats, l'introduction d'un article prévoyant l'obligation pour les cantons et la Confédération d'informer le public sur les objectifs et les préoccupations de l'aménagement du territoire et de s'assurer de manière appropriée la collaboration des mi-

lieux intéressés à la réalisation des plans directeurs, des plans d'affectations et des mesures d'aménagement (BO CN 1974 60). La question ne fait de loin pas l'unanimité et est vivement débattue. Le nouveau projet de loi présenté par le Conseil fédéral (Message du 27 février 1978 concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1978 I 1042), adopté en 1979 contient une obligation d'information et de participation de la population. A nouveau débattu lors des débats parlementaires, les deux chambres se rallient néanmoins au projet en adoptant l'art. 4 LAT.

¹⁰ Le plan directeur se définit comme un plan de gestion continue du territoire (ATF 143 II 276, 279, c. 4.1). Il présente le développement spatial souhaité et détermine l'orientation future de la planification et de la collaboration entre autorités, en précisant notamment les exigences à respecter lors de l'affectation du sol et de la coordination des différents domaines sectoriels (art. 5 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT], RS 700.1). Le contenu minimal du plan directeur est prévu par les art. 8 et 8a LAT. Chaque canton est tenu d'avoir un plan directeur cantonal, approuvé par le Conseil fédéral (art. 11 LAT). Un canton peut prévoir dans sa législation l'introduction de plans directeurs de rang inférieur, régional ou communal (TF 1C_472/2014, 24.4.2015 consid. 4. 1 ; ZEN-RÜFFINEN PIERMARCO/GUY-ECABERT CHRISTINE, *Aménagement du territoire, constructions, expropriation*, Berne 2001, 122 ; HÄNNI PETER, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 6^e éd., Berne 2016, 134).

¹¹ Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT). Ils ont pour but de fixer le statut juridique de chaque bien-fonds. Ils visent avant tout à délimiter la zone à bâtir des zones agricoles et des zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT).

¹² Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22

de ces étapes ne peut être prise de manière ponctuelle. L'ensemble de la planification directrice influencera les décisions ultérieures de la collectivité, soit les plans d'affectation, puis les autorisations de construire. Outre les différentes phases de planification, chaque niveau – national, régional, local – a son processus de planification.

Les formes dites *classiques* de l'activité de l'administration ont rapidement été considérées comme insuffisantes en raison des particularités propres à ce domaine¹³. Sont ainsi apparus en matière d'aménagement du territoire de nouveaux instruments. L'institution du « plan » est devenue l'instrument de gestion de l'espace, permettant de concrétiser les objectifs fixés par la LAT¹⁴. Mais le plan s'est révélé aussi impossible à classer dans l'un des régimes classiques de droit administratif. La qualification d'un acte a des conséquences pratiques importantes, notamment sous l'angle du contrôle juridictionnel¹⁵. Les plans sont soumis à un contrôle juridictionnel restreint, car ils présentent à la fois les caractéristiques d'une norme et

d'une décision¹⁶. L'art. 4 LAT devrait permettre de compenser ce déficit en prévoyant le principe d'information et de participation de la population¹⁷. Les autorités compétentes sont dès lors tenues de renseigner la population sur les plans dont la LAT prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (art. 4 al. 1 LAT). Aussi, elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (art. 4 al. 2 LAT).

B. Nature juridique

La participation au sens de l'art. 4 LAT constitue un moyen d'influencer la planification, mais elle diffère des instruments de démocratie directe et de protection juridique¹⁸. Elle constitue une procédure informelle pour laquelle les autorités disposent d'un large pouvoir d'appréciation. Comme la procédure de consultation, elle appartient à ces formes institutionnelles qui ne créent aucune obligation juridique, mais une simple influence politique¹⁹. L'information et la participation garantissent à la pondération des intérêts une assise suffisante, forment une base importante pour décider de manière appropriée de la planification et contribuent ainsi, du point de vue qualitatif, à une bonne planification²⁰. Telle que définie par le Tribunal fédéral, la participation apparaît comme un concept informel dont il est difficile de saisir les contours et la portée²¹. Mais elle est aussi « l'une des conditions d'un bon aménagement du territoire²² » et en constitue un des principes fondamentaux²³. Pour remplir ce but, il nous semble

LAT). L'autorisation de construire est un acte administratif fondé sur le droit public, unilatéral, personnel et conçu comme une autorisation de police – le requérant a un droit à ce qu'elle lui soit accordée si les conditions sont remplies (ZEN-RÜFFINEN/GUY-ECABERT [n. 10], 206 ; BOVAY BENOÎT, *Le permis de construire en droit vaudois* [2^e ed.], thèse, Lausanne 1988, 24 ; RUCH ALEXANDRE, N 10 art. 22 LAT, in : AEMISEGGER HEINZ/KUTTLER ALFRED/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDRE/TSCHANNEN PIERRE (édit.), *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Berne 2010 ; HÄNNI [n. 10], 336–337). L'autorisation de construire est ainsi la mesure la plus concrète du processus de planification.

- ¹³ Par formes classiques de l'administration, on entend ici les lois, soit des règles générales et abstraites, et les décisions, soit des actes individuels et concrets. Il convient de relever que d'autres instruments existent tels que les contrats de droit administratif, les concessions, les actes matériels et les ordonnances. A ce sujet, cf. MOOR PIERRE/POLTIER ETIENNE, *Droit administratif*, Vol. II : Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 2011, 416 ss ; voir aussi ADANK NATHALIE, *Le contrat de planification – Utilité, admissibilité et régime du contrat d'aménagement du territoire*, Genève/Zurich/Bâle 2016.
- ¹⁴ BIANCHI MANUEL, *La révision du plan d'affectation communal*, thèse, Lausanne 1990, 29 ss ; ZEN-RÜFFINEN/GUY-ECABERT (n. 10), 87 ; BESSE MARC-OLIVIER, *Le régime des plans d'affectation*. En particulier le plan de quartier, thèse, Lausanne 2010, 44.
- ¹⁵ MOOR (n. 7), 149 ss ; Département fédéral de justice et police (DFJP), office fédéral de l'aménagement du territoire, *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, OFAT édit., Berne 1981, 108.

¹⁶ L'art. 33 LAT est ainsi consacré à la protection juridique, mais cet article s'applique uniquement aux décisions et aux plans d'affectation. Les plans directeurs ne sont ainsi soumis à aucun contrôle juridictionnel. Cf. DFJP (n. 15), 109 ; GRISEL ANDRÉ, *Traité de droit administratif*, Vol. II, Neuchâtel 1984, 688 ; MOOR/POLTIER (n. 13), 523, BESSE (n. 14), 114.

¹⁷ Sur cette question, cf. DFJP (n. 15), 109 ss ; ROSENSTOCK PETER, *Mitbestimmung in der Planung* (Erweiterte Fassung eines an der Informationstagung des Schweizerischen Werkbundes SWB vom 23. Oktober 1971 über «Recht-Planung-Bauen» in Zürich gehaltenen Vortrages), in : ZBI 74/1973, 99, Zurich 1973 ; HOLLIHN FRANK, *Partizipation und Demokratie: Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozess*, Thèse, Berne 1978 ; KRAYENBÜHL BERNARD, *Participation et collaboration dans l'établissement des plans d'aménagement du territoire*, in : ZBI 1979 396 ss.

¹⁸ ATF 135 II 286, 291, c. 4.2.3.

¹⁹ ATF 135 II 286, 291, c. 4.2.3.

²⁰ ATF 135 II 286, 291, c. 4.2.3.

²¹ FAVRE (n. 8), 3.

²² MUGGLI RUDOLF, N. 4 ad art. 4 LAT, in : AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (n. 12).

²³ WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, *Raumplanungsgesetz*, Berne 2006, N 4 ad art. 4 RPG ; ATF 120 Ia 56, 60, c. 3c.

essentiel de concrétiser ce principe dans les législations cantonales²⁴. Pourtant, la plupart des auteurs sont d'avis que l'art. 4 LAT est directement applicable et que le droit fédéral n'exige pas que les cantons règlent la forme et les modalités d'application²⁵. Même s'il est souhaitable qu'un pouvoir d'appréciation subsiste – le niveau de participation doit pouvoir varier selon le type de projet²⁶ –, il est aussi important d'en définir les lignes directrices,²⁷ les autorités se trouvant souvent déconcertées devant cette obligation²⁸. Il est d'autant plus difficile de se plaindre d'une violation de l'obligation d'information et de participation, si le contenu minimal n'est pas fixé par la législation cantonale²⁹. Le principe de participation gagnerait dès lors à être mieux formalisé, que ce soit en droit cantonal ou dans les législations fédérales spéciales.

C. Le champ d'application

1. Le champ d'application objectif

Sont visés par l'art. 4 LAT les plans dont la loi prévoit l'établissement (art. 4 LAT al. 1), soit : les plans directeurs, les conceptions et les plans sectoriels et les plans d'affectation³⁰. Tous les plans directeurs cantonaux sont visés par l'obligation d'information. Ce n'est pas le cas des plans directeurs régionaux, communaux ou particuliers. Mais rien n'empêche un canton de prévoir dans sa législation que ces plans doivent aussi faire l'objet d'une procédure d'information et de participation³¹.

Lorsque des procédures particulières sont prévues dans des lois fédérales spéciales – telles que la procédure d'approbation des plans des chemins de fer (art. 18 ss

LCdF³²) ou la planification forestière (art. 20 LFo³³ ; art. 18 OFo³⁴) – l'art. 4 LAT ne s'applique pas³⁵.

2. Le champ d'application subjectif

Quel est le cercle de personnes visé par l'art. 4 LAT ? L'un des buts mêmes de la participation est d'ouvrir à plus de personnes le cercle des interventions possibles. Mais, cela n'empêche pas de devoir définir le cercle des personnes concernées par la participation, la problématique du « qui » se trouvant au cœur même de la définition de participation³⁶. Pour le Tribunal fédéral, les autorités compétentes bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elles déterminent le cercle des personnes qui peuvent participer à la procédure³⁷. La « population » (dans la version allemande : *Bevölkerung*) qui a le droit d'être informée et de participer comprend non seulement les citoyens ayant le droit de vote sur le territoire de la collectivité qui planifie, mais aussi les propriétaires de biens-fonds situés dans le périmètre du plan ou encore la population particulièrement touchée au sens des dispositions sur la protection juridique³⁸.

Il est intéressant de relever ici que les Chambres fédérales se sont intéressées à la distinction entre public (*Öffentlichkeit*) et population (*Bevölkerung*) lors des discussions visant à l'introduction de l'art. 4 LAT³⁹. Selon certains, il est trompeur d'utiliser le terme *Öffentlichkeit*, ceci pouvant laisser croire que tout le monde peut participer ou même avoir son mot à dire à chaque question et à tout moment⁴⁰. Même si la solution retenue est le terme de population, cela ne signifie pas encore que l'on puisse définir la population uniquement comme l'ensemble des

²⁴ Dans ce sens, DFJP (n. 15), 110 ; Intervention Friedrich, BO CN 1979 315 ; WALDMANN/HÄNNI (n. 23), N. 5 ad art. 4 RPG. Voir aussi FAVRE (n. 8), 9 et 16.

²⁵ WALDMANN/HÄNNI (n. 23), N. 5 ad art. 4 RPG ; MUGGLI (n. 22), N 12, 21 et ad art 4 ; FAVRE (n. 8), 9.

²⁶ Sur ce sujet, ARNSTEIN SHERRY R, A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, 216–224 ; BACQUÉ MARIÉ-HÉLÈNE/GAUTHIER MARIO, Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein, in : Participations 2011/1 (N° 1), 36–66.

²⁷ Notamment le moment auquel doit intervenir la participation et l'information, quelles sont les formes possibles et quel doit être le retour.

²⁸ Rapport du 14 décembre 1987 sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse, FF 1988 I 822.

²⁹ A ce propos, voir III.C. sur le contrôle.

³⁰ MUGGLI (n. 22), N. 16 ad art. 4 LAT ; WALDMANN/HÄNNI (n. 23), N. 7 ad art. 4 RPG.

³¹ Sur cette question, voir III.B. sur la mise en œuvre de l'obligation d'information.

³² Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101).

³³ Loi fédérale sur les forêts (LFo ; RS 921.0).

³⁴ Ordonnance sur les forêts (OFo ; RS 921.01).

³⁵ MUGGLI (n. 22), N. 16 ad art. 4 LAT ; WALDMANN/HÄNNI (n. 23), N. 7 ad art. 4 RPG. Il sied de relever que la législation forestière prévoit une obligation d'information et de participation lors de planifications dépassant le cadre d'une entreprise (cf. 18 al. 3 OFo).

³⁶ MOOR PIERRE, La notion de participation dans la systématique du droit public, 9 ss, in : TANQUEREL Thierry/BELLANGER FRANÇOIS (édit.), Les tiers dans la procédure administrative, Genève/Zurich/Bâle 2004, 9.

³⁷ ATF 135 II 286, 290, c. 4.1 ; 133 II 120, 124, c. 3.2.

³⁸ ATF 135 II 286, 291, c. 4.2.3.

³⁹ BO CE 1978 454 ; BO CN 1979 315.

⁴⁰ Pour reprendre les propos de WERNER JAUSLIN, très critique à ce sujet et de manière générale peu enclin à ouvrir la définition de la participation lors de débats au Conseil des Etats sur l'art. 4 LAT, BO CE 1978 454.

personnes physiques d'un territoire donné⁴¹. Restreindre le cercle des personnes incluses dans le terme de population est contraire à la fonction même de l'art. 4 LAT. Certes, une mesure d'aménagement du territoire vise toujours un territoire donné, la plupart du temps, à l'échelle d'une commune, d'une région, ou d'un canton. Mais une mesure d'aménagement peut avoir des incidences pratiques sur la population habitant hors d'un territoire donné. Dans quelle mesure les éventuels droits de personnes concernées, tels que les propriétaires habitants hors des limites du territoire du plan, sont-ils pris en compte ? Certaines lois cantonales prévoient expressément ce cas pour la mise à l'enquête publique. Doit-on se limiter au territoire suisse dans le cas où un projet se trouve vers une frontière ?⁴² Récemment, l'expérience a été faite avec le projet de parc Éolien de la Vallée de Joux, qui a fait l'objet d'une communication officielle et publique auprès des acteurs suisses et français⁴³.

Au stade de la participation, il ne devrait pas être nécessaire de prouver un intérêt particulier⁴⁴. Au demeurant, on conçoit aisément que les personnes directement touchées par la planification et qui auront qualité pour agir dans une procédure ultérieure de recours fassent déjà valoir leurs intérêts dans la procédure de participation par des objections et des suggestions⁴⁵. Il convient tout de même de relever que pour le Tribunal fédéral – compte tenu de la finalité du droit de participation – il est compatible avec l'art. 4 LAT de renvoyer les personnes disposant de la qualité pour recourir, aux voies de recours sans que celles-ci prennent part à la procédure de participation⁴⁶. L'art. 4 LAT ne servirait en effet que très indirectement à la protection juridique et doit d'abord être ouvert à un large cercle de personnes, afin de permettre la formation des opinions politiques. Ce raisonnement nous semble critiquable, dans la mesure où même si les intéressées pourront invoquer leurs griefs dans la procédure de recours, la participation doit viser le plus grand cercle de personnes

le plus tôt possible, y compris les personnes disposant de la qualité pour recourir. En ce sens, elle permet aussi de désamorcer les conflits à un stade suffisamment en amont de la procédure, lors duquel il est encore possible d'adapter le projet⁴⁷.

Le terme population devrait dès lors comprendre l'ensemble des habitants et habitantes du territoire concerné, les personnes morales, les organisations à but lucratif ou non lucratif, les propriétaires domiciliés à l'extérieur des limites du territoire concerné par le plan, les associations de communes, les collectivités concernées, et les autres organismes⁴⁸.

D. Les destinataires

Sont visées par l'art. 4 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire et ayant une obligation de planification (art. 2 LAT). Diverses autorités sont susceptibles de prendre part à une procédure d'aménagement du territoire⁴⁹. L'obligation d'information et de participation vise avant tout l'autorité planificatrice, soit celle qui est responsable de l'élaboration de la mesure d'aménagement du territoire. Il est fréquent qu'une autorité soit responsable de l'élaboration « technique » du plan, alors que ce n'est pas l'autorité compétente pour adopter les plans. L'autorité planificatrice élabore le plan et se charge de la procédure y relative jusqu'à son passage devant l'autorité d'adoption. De manière générale, c'est l'exécutif qui est compétent pour élaborer un plan, voir même le service en charge de l'aménagement du territoire du canton ou de la commune concernée.

III. La concrétisation de l'obligation d'information

La participation au sens de l'art. 4 LAT contient deux volets : l'obligation d'informer et l'obligation de participer. Ce qui nous intéresse pour la suite de cette contribution est uniquement la concrétisation de l'obligation d'information.

⁴¹ BO CE 1978 454 ; MUGGLI (n. 22), N 13 ad art. 4 ; DFJP (n. 15), 111.

⁴² STEC/CASEY-LEFKOWITZ/JENDROSKA (n. 5), 50.

⁴³ A ce propos, voir Etat de Vaud/Confédération, « L'éolien en jeu » guide pour une démarche participative orientée vers l'ensemble des acteurs et parties prenantes, disponible sur Internet : <https://www.vd.ch/themes/environnement/energie/energies-renouvelables-bois-hydraulique-geothermie-profonde-energies-eolienne-et-solaire/energie-eolienne/plateforme-de-leolien/>.

⁴⁴ WALDMANN/HÄNNI (n. 23), N. 9 ad art. 4 RPG.

⁴⁵ ATF 135 II 286, 291, c. 4.2.3 ; cf. également III.C. sur le contrôle.

⁴⁶ ATF 135 II 286, 291, c. 4.2.3 ; voir aussi TF, 1C_243/2017, 5.2.2018, c. 5.3.4.

⁴⁷ FAVRE (n. 8), 10.

⁴⁸ Dans ce sens, MUGGLI (n. 22), N 13 ad art. 4 ; DFJP (n. 15), 111.

⁴⁹ A cet égard, on peut mettre en évidence l'autorité planificatrice, l'autorité d'adoption, l'autorité d'approbation, l'autorité de recours et toutes les autres autorités concernées, soit celles qui sont intéressées de loin ou de près par la planification en question, telle qu'une commune limitrophe à une commune révisant son plan directeur ou son plan d'affectation.

A. L'étendue de l'information

Une information *bien conçue sert la cause de l'aménagement du territoire*⁵⁰. Il est nécessaire que la population soit tenue au courant du déroulement des diverses études d'aménagement et des diverses étapes de l'élaboration des plans à temps. Se pose ainsi la question de la forme de l'information et du moment auquel celle-ci doit intervenir.

Le droit fédéral ne définit pas l'étendue de l'information⁵¹. Les autorités doivent fournir à la population l'information nécessaire pour se forger valablement une opinion⁵². Pour le Tribunal fédéral, le droit fédéral exige au minimum que l'autorité compétente examine les propositions reçues, mette à l'enquête les projets de plan pour en permettre la consultation et se prononce sur le fond des propositions et des oppositions⁵³. La mise en consultation d'un dossier semble ainsi suffire à satisfaire aux exigences du droit d'information prévu par la législation fédérale⁵⁴.

La mise à l'enquête publique (art. 33 LAT) est une forme d'information, mais son but n'est toutefois pas le même ; elle vise avant tout la protection juridique⁵⁵. L'obligation de mettre les plans à l'enquête peut servir à renseigner la population au sens de l'art. 4 LAT, mais elle ne suffit pas à garantir les droits de participation de la population⁵⁶. Il est nécessaire que l'autorité use d'autres moyens d'informations. Nous sommes d'avis que si l'autorité se contente d'une mise à l'enquête publique, elle ne respecte pas son devoir d'obligation d'information au sens de l'art. 4 LAT. Néanmoins, le Tribunal fédéral a précisé dans de nombreux arrêts que l'on ne saurait déduire de l'art. 4 LAT un droit plus étendu que les art. 33 et 34 LAT⁵⁷. Le Tribunal fédéral semble considérer qu'une simple mise à l'enquête suffit⁵⁸. Pourtant, si on veut pouvoir renseigner la population suffisamment en amont de la procédure de planification, il convient d'user d'autres moyens d'information. Le Tribunal fédéral a en effet tranché que la mise à l'enquête pouvait intervenir après que l'organe compétent ait pris sa décision, soit une fois le texte publié⁵⁹. Les intéressés ne peuvent dans ce cas se défendre que devant l'autorité de

recours, celle-ci disposant d'un plein pouvoir de cognition en fait et en droit⁶⁰.

L'information doit être fournie le plus tôt possible, soit en amont de la procédure de planification, afin que la participation de la population puisse être significative⁶¹. La forme ne peut ainsi se limiter à l'enquête publique. Les autorités devraient user d'autres formes telles que l'organisation d'une séance d'information ou d'exposition du projet, l'envoi d'un *tout-ménage* (envoi distribué à l'ensemble des ménages d'une commune ou d'un territoire donné) dans le quartier environnant ou l'affichage sur des panneaux dynamiques⁶². L'évolution des moyens technologiques a tendance à rendre plus facile la transmission d'informations, notamment par le biais d'internet. Les autorités devraient être encouragées à utiliser ces moyens afin d'assurer une information effective de l'ensemble de la population. Le législateur cantonal doit préciser la forme dans les lois d'application de la LAT, ce qui n'est pas toujours le cas. Dans tous les cas, seule l'information active devrait être visée par l'art. 4 al. 1 LAT, soit l'obligation pour les autorités d'informer la population. Mais, certains cantons usent de moyens d'information passifs⁶³. Dans ce cas, les autorités se contentent de mettre à disposition l'information. En d'autres termes, la population doit se procurer elle-même les documents nécessaires, soumis à consultation.

A notre avis, seul le recours à une séance d'information ou une transmission via les médias ou une distribution officielle permet d'atteindre le cercle des titulaires du droit à l'information et ainsi d'informer la population⁶⁴.

B. La mise en œuvre par les cantons de l'obligation d'information

La manière dont les législations cantonales mettent en œuvre l'obligation d'information varie considérablement

⁵⁰ Message du 27 février 1978 (n. 9), 1018.

⁵¹ TF, 1C_388/2013, 16.6.2014, c. 2.1.

⁵² TF, 1C_388/2013, 16.6.2014, c. 2.1.

⁵³ ATF 111 Ia 164, 168, c. 2c.

⁵⁴ TF, 1C_388/2013, 16.6.2014, c. 2.1.

⁵⁵ MUGGLI (n. 22), N 21 ad art. 4 LAT.

⁵⁶ DFJP (n. 15), 110.

⁵⁷ ATF 111 Ia 164, 168 c. 2c.

⁵⁸ Dans ce sens, BESSE MARC-OLIVIER, Le nouveau régime du plan d'affectation en droit vaudois, in : RDAF 2018 I 551. Voir aussi ATF 135 II 286, 295, c. 5.3.

⁵⁹ ATF 135 II 286, 295 c. 5.3.

⁶⁰ ATF 135 II 286, 295 c. 5.3. Dans le même sens, AEMISEGGER HEINZ/HAAG STEPHAN, Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire, Zurich 2010, N. 19 et 26 ad art. 33 LAT. Il convient de relever que la doctrine majoritaire conteste l'interprétation faite par le TF. Dans ce sens, WALDMANN/HÄNNI (n. 23), N. 7 ad art. 33 RPG ; ZEN-RÜFFINEN/GUY-ECABERT (n. 10), 677 ; MOOR/POLTIER (n. 13), 528 ; HALLER WALTER/KARLEN PETER, Raumplanungs- und Baurecht, Zurich 1992, 102 ; DFJP (n. 15), 333-334 ; HÄNNI (n. 10), 547-548.

⁶¹ WALDMANN/HÄNNI (n. 23), N. 11 ad art. 4 RPG ; FAVRE (n. 8), 4 et 6.

⁶² MUGGLI (n. 22), N 21 ad art. 4 LAT ; DFJP (n. 15), 111.

⁶³ LINDER WOLF/LANFRANCHI PRISCA/SCHNYDER DAMIAN/VATTER ADRIAN, Procédures et modèles de participation – Proposition pour une politique de participation de la Confédération selon l'art. 4 LAT, Berne 1992, 19-20.

⁶⁴ Dans ce sens, DFJP (n. 15), 111.

d'un canton à l'autre. Alors que certains cantons se limitent à renvoyer à l'art. 4 LAT – ce qui nous paraît critiquable –, d'autres précisent la forme de l'information et à quel moment celle-ci doit intervenir. De manière générale, la plupart des cantons se limitent à rappeler que la population doit être informée et peut prendre part au processus de planification. Peu de cantons énumèrent de quelle manière l'information doit être faite. Pour cette contribution, nous limiterons notre analyse de la situation aux cantons latins (soit Vaud, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Berne, Valais et Tessin).

Dans le canton de Vaud, dont la partie aménagement de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions⁶⁵ vient d'être modifiée, la législation se borne à rappeler les exigences de l'art. 4 LAT (art. 2 LATC⁶⁶). Elle contient tout de même une innovation, soit l'obligation pour les autorités d'organiser une démarche participative pour les projets de plans ayant des incidences importantes sur le territoire⁶⁷. La jurisprudence devra définir les contours de cet article, soit quels sont les projets ayant des incidences sur le territoire et ce qu'implique une démarche participative. Les débats parlementaires ne semblent pas favorables à une interprétation large du terme de démarche participative. Une séance d'information devrait déjà être considérée comme une démarche participative⁶⁸. Selon nous toutefois, une démarche participative implique une participation de la population, soit un échange entre la population et les autorités ; une simple séance d'information ne suffit pas. Elle permet aux autorités de remplir leur obligation d'information – ce qui est souhaitable –, mais pas celui de participation.

Dans le canton de Berne, l'art. 58 de la loi sur les constructions⁶⁹ prévoit les manières dont les autorités peuvent organiser la participation. En matière d'information, il est notamment indiqué que des séances d'information peuvent être organisées et que les dossiers concernant les plans peuvent faire l'objet d'un dépôt public, un délai approprié étant imparti pour la participation.

Dans le canton de Neuchâtel, la loi cantonale⁷⁰ se borne à indiquer que le Département informe la population des

études entreprises. Cependant, le service de l'aménagement du territoire a établi une description des principaux moyens d'information et de participation de la population sous forme de guide à l'attention des autorités⁷¹. Divers moyens d'information sont proposés, tels que l'affichage sur le pilier public, un article dans le bulletin communal, des communiqués médias (radios, presse écrite, TV), des conférences de presse, l'utilisation de site internet ou de papillon d'information *tout-ménage*. Ce guide met l'accent sur le choix de la méthode utilisée en fonction de la mesure concernée et de l'étape de la procédure.

Dans le canton de Fribourg, la loi⁷² prévoit que le conseil communal doit organiser, en collaboration avec la commission d'aménagement, des séances publiques d'information et ouvrir la discussion sur les objectifs d'aménagement, le déroulement des études, le contenu des projets et des plans. Il est aussi prévu que le conseil communal veille à ce que le plan d'aménagement local soit accessible à la population.

La loi genevoise⁷³, quant à elle, prévoit pour les plans directeurs une large information du public en particulier par la voie de la presse. En matière de plan d'affectation, il est seulement prévu que l'avant-projet doit être soumis à enquête publique.

Dans le canton du Valais, seule l'enquête publique est prévue en matière de plan directeur par la loi⁷⁴. Pour les plans d'affectation, il est prévu que le conseil municipal informe la population de tout avant-projet. L'information doit être faite par avis officiel dans le bulletin officiel et par affichage au pilier communal. Les communes doivent toutefois assurer une large information en vue d'une participation étendue de la population.

La loi jurassienne⁷⁵ prévoit que les autorités cantonales, régionales et communales fournissent à la population une information complète au sujet des plans, des objectifs et du déroulement des travaux d'aménagement.

Dans le canton du Tessin – dont la législation en la matière est probablement la plus développée –, la loi

⁶⁵ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC ; RSV 700.11).

⁶⁶ Les autorités veillent à informer et à faire participer la population conformément à l'article 4 LAT.

⁶⁷ La question de l'information et de la participation de la population a suscité de nombreux débats lors des débats du Grand Conseil vaudois. A ce propos, voir Bulletin du Grand Conseil (BGC) provisoire du 23 janvier 2018, n° 23, 56 ss.

⁶⁸ Intervention de INDUNI VALÉRIE, BGC (n. 67), 58.

⁶⁹ Loi sur les constructions du 9 juin 1985 (LC ; RSB 721.0).

⁷⁰ Loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991 (LCAT ; RSNE 701.0).

⁷¹ Département du développement territorial de l'environnement du canton de Neuchâtel, Guide du Plan d'aménagement local, mai 2018, disponible sur Internet : <https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/>, Annexe IV.

⁷² Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATEC ; RSF 710.1).

⁷³ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT ; L 1 30)

⁷⁴ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 (LcAT ; RSVS 701.1).

⁷⁵ Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 25 juin 1987 (LCAT ; RSJU 701.1).

cantonale⁷⁶ prévoit que lors de l'élaboration des plans, les cantons et les communes informent le public des objectifs et de l'évolution de la procédure. Le règlement d'application⁷⁷ précise que l'information doit être adaptée selon l'importance du projet. Les modalités d'information possibles sont : la communication dans les journaux et sur le web, une soirée d'information, et la mise à disposition des documents pour consultation.

Ainsi, nous pouvons constater que même si certains cantons rappellent dans leurs législations l'obligation d'information, un large pouvoir d'appréciation est laissé aux autorités. Peu de cantons nomment les moyens d'information possibles et à quel moment, celle-ci doit être communiquée. Au vu de la jurisprudence fédérale et sans mise en œuvre cantonale, il est difficile de déduire de l'art. 4 LAT, une réelle obligation d'information et à plus forte raison de participation. Le contrôle est dans ce contexte d'autant plus difficile à mettre en œuvre.

C. Le contrôle

La procédure de participation ne crée aucune obligation juridique⁷⁸. Des sanctions sont tout de même possibles. La situation diffère toutefois selon le type de plan auquel on est confronté. Dans tous les cas, la violation de l'obligation d'information n'implique pas la nullité du plan, mais il le rend contestable⁷⁹. Il faut ainsi déterminer s'il est possible de contester cette violation, et le cas échéant comment.

En matière de plan directeur cantonal, le Conseil fédéral peut refuser d'approuver le plan⁸⁰. Le Conseil fédéral doit être attentif au respect de ces obligations, car aucun moyen de droit n'est ouvert contre les plans directeurs, ceux-ci n'ayant pas force obligatoire pour les particuliers⁸¹. Le même raisonnement s'applique pour l'autorité cantonale, compétente pour approuver les plans directeurs régionaux ou communaux.

Pour les plans d'affectation, bien que les cantons soient compétents pour régler la compétence et la procédure (art. 25 LAT), le droit fédéral impose la désignation d'une autorité cantonale d'approbation des plans d'affectation

communaux (art. 26 LAT). Là aussi, l'autorité d'approbation doit vérifier lors de son contrôle que l'obligation d'information (et de participation) a été respectée par l'autorité. Pour ce faire, l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans, un rapport (art. 47 OAT) démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT). Elle peut renvoyer le plan à l'autorité inférieure, afin qu'elle procède à une procédure de participation si la protection juridique ne permet pas de faire valoir les intérêts touchés⁸².

Pour le Tribunal fédéral, la procédure de participation ne donne lieu à aucun moyen de droit⁸³. Comme le relève FAVRE, lorsque le Tribunal fédéral fixe le seuil minimal que la procédure de participation doit respecter, certains manquements pourront être invoqués dans un recours⁸⁴. Une violation de l'obligation d'information devrait donner lieu à l'annulation du plan ou de sa partie litigieuse dans le cadre d'une procédure de recours⁸⁵. Dans tous les cas, la contestation du plan ne peut émaner que des personnes ayant qualité pour recourir. En réalité, lorsque la procédure de participation est invoquée par un particulier, c'est quasiment toujours en lien avec la violation du droit d'être entendu, même si le droit d'être entendu poursuit un but différent⁸⁶. Ce résultat n'est pas surprenant, car seule une personne dont la qualité pour recourir est reconnue peut invoquer une violation de son droit d'être entendu⁸⁷. Enfin, lorsque la loi cantonale concrétise l'obligation d'information dans sa législation, le Tribunal fédéral peut uni-

⁷⁶ Legge sullo sviluppo territorial del 21 giugno 2011 (LST ; RSTI 701.100).

⁷⁷ Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst ; RSTI 701.110).

⁷⁸ ATF 135 II 286, 291, c. 4.2.3.

⁷⁹ MUGGLI (n. 22), N 29 ad art. 4 LAT.

⁸⁰ MAHAÏM RAPHAËL, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – Le mitage du territoire à l'épreuve du droit : utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, thèse, Genève/Zurich/Bâle 2014, 530.

⁸¹ ATF 133 II 120, 123, c. 2.2, voir aussi WALDMANN/HÄNNI (n. 23), N. 43 ad art. 13 RPG.

⁸² MUGGLI (n. 22), N 29 ad art. 4 LAT.

⁸³ ATF 133 II 120, 123, c. 2.2 ; FAVRE (n. 8), 10.

⁸⁴ FAVRE (n. 8), 10 à propos de l'ATF 111 Ia 164, 168 c. 2d.

⁸⁵ Dans ce sens, MAHAÏM (n. 80), 530.

⁸⁶ ATF 133 II 120, 123, c. 2.2. L'art. 4 LAT a pour but d'associer la population au processus de planification alors que le droit d'être entendu vise à garantir à la personne de pouvoir faire valoir son droit en justice. Il est donc nécessaire de distinguer le droit d'être entendu de l'art. 4 LAT, même si l'information et la participation de la population ainsi que la garantie constitutionnelle de l'art. 29 Cst. sont liées. Le titulaire d'un droit d'être entendu a le droit d'être informé et de participer à la procédure selon l'art. 4 LAT, mais il ne peut en tirer un droit plus étendu. Le TF admet que les modalités de la protection juridique individuelle, telle que la mise à l'enquête, peuvent contribuer à renseigner la population. Inversement, l'information et la participation peuvent être utiles au citoyen pour mieux exercer ses droits, mais ils doivent uniquement servir indirectement la protection juridique.

⁸⁷ Sur la qualité pour recourir, cf., PFEIFFER Laurent, La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – Etude de droit fédéral et vaudois, thèse, Genève/Zurich/Bâle 2013.

quement examiner l'interprétation et l'application de cette mise en œuvre sous l'angle de l'arbitraire⁸⁸.

Force est de constater que même si l'obligation d'information et de participation permet de compenser le déficit démocratique dont souffrent les procédures de planification, son contrôle est limité.

IV. Conclusion

La manière d'aborder le territoire est en plein changement. Le territoire suisse n'est pas infini ; la densification et le mitage du territoire sont des problématiques auxquelles les autorités doivent faire face. Limiter l'extension des surfaces urbanisées et développer l'urbanisation vers l'intérieur constituent des objectifs clés du développement territorial de la Suisse⁸⁹. Ce qui touche au sol donne lieu à de nombreuses contestations. Nombreux sont les projets territoriaux faisant l'objet d'un référendum⁹⁰. En raison de son objet, l'aménagement du territoire est étroitement lié à la garantie de la propriété. La notion même de propriété implique que les acteurs de l'aménagement du territoire ne soient pas seulement les pouvoirs publics, mais aussi les propriétaires. Il faut impliquer la population – propriétaire ou non – dans le processus de planification. Mais la manière de les associer est plus compliquée que dans d'autres procédures vu la nature particulière des instru-

ments. Le développement de la participation citoyenne a permis de combler ce déficit démocratique avec l'adoption de l'art. 4 LAT. L'obligation d'information et de participation est large et doit être concrétisée dans les législations cantonales afin d'être réellement effective.

Il est difficile de dresser le contenu du droit d'information. Bien que le droit fédéral pose des exigences minimales, les cantons sont extrêmement libres de sa concrétisation. Du reste, au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'obligation d'information apparaît comme un principe contribuant à un bon aménagement dont on ne peut déduire aucune obligation allant au-delà de l'obligation de mise à l'enquête publique. Dans cette optique, il nous semble nécessaire que les cantons définissent mieux les règles en la matière, afin que ces procédures soient suivies et respectées dans une plus large mesure. La tendance est encore de considérer ces procédures comme longues et coûteuses, sans réelle plus-value. Pourtant de nombreuses études montrent que la participation peut jouer un rôle déterminant dans l'augmentation du niveau de consensus si la participation du public est intégrée dans le projet⁹¹. Pour encourager la population à prendre part aux processus d'aménagement du territoire, il faut d'une part mettre en place des moyens lui permettant de participer, mais il faut que la population soit réellement et suffisamment tôt informée. Ce n'est que si l'obligation d'information est respectée qu'une participation efficace est possible. L'obligation d'information doit ainsi être explicitée – tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal – et un contrôle est nécessaire dès que possible si celle-ci n'est pas respectée. Le but n'est pas d'alourdir les procédures de planification et de les rendre plus longues, mais de permettre à la population de donner son avis et de l'intégrer aux réflexions de l'administration – comme les autres actes de l'administration –, afin de développer le territoire et les infrastructures avec la population. Ce n'est pas une simple influence politique si l'on estime que l'information – et la participation – permet de combler le déficit démocratique dont souffrent les plans. Dans ce sens, il est nécessaire de mettre en œuvre l'art. 4 LAT. Au vu des spécificités encore très régionales de ce domaine, les cantons doivent, d'une part, expliciter quelle est la procédure à respecter dans leurs législations, mais d'autre part, intégrer cette procédure au processus de planification, en refusant – si nécessaire – d'approuver un plan qui ne satisferait pas à ces obligations.

⁸⁸ TF, 1C_243/2017, 5.2.2018, c. 5.3.2, voir aussi c. 5.2.

⁸⁹ ARE (2017), Statistique suisse des zones à bâtir 2017 – Statistique et analyses Office fédéral du développement territorial ARE, Berne, 5.

⁹⁰ A Genève, Ensemble à Gauche va lancer un référendum pour faire suite au vote du Grand conseil genevois qui a accepté de déclasser 12 hectares de terres agricoles à proximité de la piste de l'aéroport, cf. HAEERLI DAVID, Malgré l'affaire Maudet, le déclassement controversé d'un terrain agricole est avalisé, disponible sur Internet : <https://www.letemps.ch/suisse/>. Les Genevois se sont déjà prononcés le 10 juin 2017 par référendum extraordinaire sur le projet d'urbanisation du quartier Praille-Acacias-Vernets. Dans le canton de Vaud, de nombreuses communes connaissent également ce phénomène. A Prilly, le plan de quartier Malley-Gare avait été largement adopté par les élus prillérans, qui avaient néanmoins décidé de le soumettre à un référendum spontané (BANERJEE-DIN CHLOÉ, Face aux tours, les élus de Prilly n'hésitent plus, disponible sur Internet : <https://www.24heures.ch/vaud-regions/lausanne-region/face-tours-elus-prilly-hesitent/story/18375112>). On peut encore citer la Commune d'Epalinges (Plus de 1500 signatures récoltées contre le Closalet, disponible sur Internet : <https://www.24heures.ch/vaud-regions/lausanne-region/1500-signaturesrecolteesclosalet/story/13389241>) ou la Commune de Tolochenaz dont le premier vote avait été annulé par le Tribunal fédéral (cf. TF, 1C_521/2017, 1C_532/2017, 1C_545/2017, 14.5.2018).

⁹¹ A ce propos, voir DELCOURT PIERRE YVES, La participation publique au plan directeur cantonal vaudois – Evaluation d'une ressource de politique publique, Beau Bassin 2017, 60.