Des garanties sérieuses

Autor(en): **[s.n.]**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **- (1976)**

Heft 362

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1023702

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Aménagement du territoire : une longue histoire

Aménagement du territoire : ce n'est pas d'hier que le sujet est à la « une » de l'actualité helvétique ! Cette longue histoire, on la rappellera jusqu'à satiété ces prochaines semaines, avant le vote du 13 juin.

Pour se rafraîchir la mémoire aujourd'hui, quelques rapides points de repères.

C'est le 4 octobre 1974, après un débat étoffé, que les Chambres fédérales adoptaient la loi sur l'aménagement du territoire (122 voix contre 20 au National, et 20 voix contre 0 aux Etats). C'était ainsi remplir un mandat précis du peuple et des cantons au législateur, mandat lancé lorsque avaient été approuvés, cinq ans auparavant, le 14 septembre 1969, deux articles constitutionnels 22 ter et 22 quater. Par la suite, référendum avait été lancé contre la loi sous le patronage de la « Ligue vaudoise » : le 10 janvier 1975, un texte orienté dans ce sens et appuyé par un peu moins de 50 000 signatures était déposé à Berne.

Pour mémoire, les deux articles de la Constitution fédérale qui fondent notamment la démarche des « aménagistes » :

— 22 ter (2e alinéa) : « Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété. » ;

— 22 quater : « La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. » — « Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux. »...

Voilà pour l'itinéraire législatif immédiat.

Quant au fond, la polémique se développe dans des directions diverses souvent difficilement accessibles au citoyen non spécialiste. Tous les mots fétiches du vocabulaire politique y passent, confisqués à tour de rôle par l'un ou l'autre camp.

Sans prétendre reprendre tout le débat, voici quelques points qui nous paraissent devoir être éclaircis.

Un fédéralisme réel

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, une loi abusivement centralisatrice ? Voyons cela de plus près !

Il ne s'agit pas de pénétrer dans tel point secondaire de la loi : savoir si, à l'article 24, les directives du Conseil fédéral vont léser gravement le fédéralisme en encourageant l'unification du droit cantonal en matière de police des constructions, dégénère vite en querelle d'entomologiste. Ce sur quoi il faut être au clair, c'est l'aménagement général des pouvoirs que la loi répartit entre la Confédération et les cantons, la structure même de l'édifice. Si telle ou telle des nombreuses pièces de la maison est trop grande ou trop petite, c'est là une question qui est quand même moins importante que l'architecture dans son ensemble !

La Confédération établit des conceptions directrices. La loi en contient déjà : « Encourager une urbanisation décentralisée... », « Promouvoir l'équilibre entre les régions rurales et urbaines... », limiter l'urbanisation à ce qui est déjà bâti ou à ce qui sera nécessaire dans un délai de 20 à 25 ans (« territoire à urbaniser »), limiter en une première étape les zones à bâtir et à équiper à ce qui est requis par l'évolution démographique et économique dans un délai de dix à quinze ans, etc. Ces conceptions directrices constituent l'inspiration générale de l'aménagement du territoire en Suisse ; elles concernent la Suisse tout entière.

Le développement de l'agglomération zurichoise ne concerne pas que les Zurichois, et celui de Genève pas seulement les Genevois. Ceux qui pensent que les lignes générales du développement du canton de Vaud ne doivent intéresser que les Vaudois se trompent dans le moyen qu'ils emploient : ils n'auraient pas dû déposer une demande de référendum contre la loi fédérale, mais une initiative constitutionnelle tendant à faire sortir le Pays de Vaud de la Confédération helvétique...

Donc, première étape dans l'aménagement du territoire, les conceptions directrices. Deuxième étape : les plans directeurs. Ils relèvent de l'exclusive compétence cantonale — à l'exception des domaines dans lesquels la Confédération est aujourd'hui déjà compétente.

C'est dans le cadre des plans directeurs cantonaux que seront déterminés, à grande échelle, les territoires qui seront urbanisés dans les vingt à vingt-cinq ans à venir ; ceux qui sont réservés à l'agri-

Des garanties sérieuses

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, une loi technocratique ? Admettons, par hypothèse !

Mais que nous proposent les adversaires en lieu et place des technocrates ? Le gouvernement des notables... Choisir entre les uns et les autres, c'est choisir entre la peste et le choléra, entre l'arbitraire des pouvoirs rationnels et l'arbitraire des pouvoirs personnels. Ecartons quand même les notables : leur gestion de notre espace est la cause même de l'urgence actuelle de l'aménagement du territoire.

Restent les technocrates ! Ils présentent un avantage. Alors que le pouvoir des relations personnelles et de l'argent ne peut guère être contrôlé, parce que, par nature, il se dissimule, le pouvoir technique est contrôlable : il se veut objectif, et convaincant par son objectivité. Il

culture ; ceux qui sont destinés au délassement et à la détente, à la protection de la nature. Les cantons ne sont limités, quant au contenu, que sur deux points : d'abord, leur planification directrice devra s'inspirer des valeurs générales posées par les conceptions directrices. Ensuite, ils devront respecter les compétences fédérales telles qu'elles existent actuellement — la loi ne change rien ici. Ou plutôt si : il sera beaucoup plus difficile à la Confédération d'imposer à un canton l'implantation de ses investissements, si ceux-ci vont à l'encontre du plan directeur cantonal ; sur la base de son plan directeur, qui définira dans son ensemble la politique des collectivités publiques en matière d'espace, le canton pourra résister à la Confédération. « Les plans directeurs généraux (cantonaux) ont force obligatoire pour toutes les autorités fédérales, cantonales et communales... », dit la loi — censément centralisatrice.

Troisième étape, celle des plans d'affectation : si le canton le décide, ils seront communaux. Sur la base de l'esquisse que dessine le plan directeur, la commune fixera le pourtour exact des zones. C'est à ce moment que sera fixé le statut exact des propriétés, comme c'est le cas actuellement pour les plans d'extension vaudois. A l'intérieur du territoire à urbaniser du plan directeur, elle délimitera la zone à bâtir, en fonction des besoins en espace dans les dix à quinze ans ; à l'intérieur de cette zone, elle définira les réglementations particulières, comme elle le fait déjà : ordre contigu, zone résidentielle, zone industrielle, etc.

La loi fédérale délimite donc les responsabilités à chaque niveau. Les conceptions directrices, à la Confédération ; les plans directeurs, aux cantons ; les plans d'affectation, aux communes, si le canton en décide ainsi. *Cette délimitation est conforme à la structure fédéraliste de la Suisse.*

Les valeurs que doit réaliser l'aménagement du territoire, ses buts généraux, intéressent la Suisse dans son ensemble : d'où la compétence fédérale en matière de conceptions directrices.

La concrétisation de ces buts dépend de choix et d'équilibres à réaliser à un niveau qu'un géographe appellerait régional : d'où la compétence cantonale en matière de plans directeurs.

La définition exacte de ce que chaque propriétaire peut faire ou ne doit pas faire dépend des circonstances locales : d'où la compétence communale des plans d'affectation.

Et aucune autorité n'a le droit de se substituer à une autorité inférieure, si celle-ci respecte l'ordonnancement que l'on vient de décrire.

Fédéralisme de collaboration et de coordination : ni la Confédération, ni les cantons n'exercent leurs compétences de manière isolée, chacun solidement et jalousement assis sur ses pouvoirs. Tout citoyen, dans notre pays, a la nationalité suisse, l'indigénat cantonal et la bourgeoisie communale. La loi sur l'aménagement du territoire, reprenant cette triple appartenance, est la manifestation même du fédéralisme.

---

n'est donc pas par nature fermé à la transparence, puisqu'il estime que sa rationalité est suffisamment forte pour persuader. Il n'a pas besoin de se cacher.

La transparence d'un pouvoir n'est pas tout : elle n'offre qu'une simple possibilité de contrôle. Il faut en outre que des procédures existent, qui permettent à tous ceux qui ne participent pas à ce pouvoir de le discuter, et de le discuter à un moment favorable.

La loi fédérale offre l'ébauche de telles procédures. Elle est sur ce point bien fédéraliste : elle laisse aux cantons le soin de réaliser l'ébauche. Elle prévoit la publicité des plans directeurs ; les technocrates ne pourront plus commencer leur œuvre dans l'ombre pour placer les citoyens, au moment des décisions définitives, devant les situations acquises qu'ils auront eux-mêmes créées.

La loi prévoit aussi que tout un chacun aura la possibilité de se prononcer sur les projets de plans directeurs — donc avant qu'ils ne soient adoptés — et qu'à leur tour, les autorités devront se prononcer sur les objections présentées. C'est là un minimum.

Les cartes des cantons

Il dépendra des cantons d'utiliser et d'aménager ces institutions pour qu'on ne retombe pas dans l'ère des notables, qu'on ne débouche pas sur celle des technocrates, mais qu'on en arrive à celle d'un pouvoir technique suffisamment et adéquatement guidé et contrôlé. Les possibilités ne manquent pas : information large et préalable, élaboration d'alternatives, concours, commissions représentatives de la population, etc. La loi fédérale a, sur ce point aussi, un avenir que les cantons dessineront.

A cela s'ajoute que les plans directeurs sont obligatoires pour toute autorité — fédérale, cantonale, communale. Il ne s'agira plus d'un simple document de travail administratif, que l'autorité peut écarter sans autre forme de procès s'il ne lui convient pas, et derrière lequel elle se retranche quand cela lui plaît. Adopté par le Grand Conseil comme un acte politique important, le plan directeur sera la base de la politique des collectivités publiques en matière d'espace, leur loi en ce domaine. Elles ne pourront y déroger que si le plan le prévoit (mise sur pied, dès le départ, de solutions alternatives), ou alors elles devront en proposer la modification.

L'aménagement du territoire ne va pas sans que l'Etat respecte les options décidées et qu'il suive des formes et des procédures, tout comme il en impose aux particuliers. La loi fédérale le garantit.