La loi sur l'aménagement du territoire : l'opinion de "Domaine public"

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

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **50 (1977)**

Heft 11

PDF erstellt am: **04.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-128021

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

La loi sur l'aménagement du territoire: l'opinion de «Domaine public»

Aménagement du territoire: après la polémique

L'art helvétique du compromis

Le projet de «loi fédérale sur l'aménagement du territoire» datée de 1974 (4 octobre) comptait 72 articles; le texte actuellement soumis à consultation a été ramené à 40 articles. Bel effort de synthèse! On a pris le pouls du souverain et on en tire les conséquences...

Voyez par exemple la disparition des articles 20 et 21 de l'ancienne mouture:

Article 20. *Etudes. 1. Conjointement avec les cantons, la Confédération fait (...) des études sur les possibilités de développement du pays dans le domaine de l'utilisation du sol et de l'occupation du territoire. Les résultats de ces études sont présentés sous forme de conceptions directrices et doivent être rendus publics.*

2. Les études porteront sur de longues périodes; elles seront révisées périodiquement.

Article 21. *Principes de droit matériel. 1. Sur la base de ces études, la Confédération établit, par la voie législative, d'autres principes de droit matériel sur l'aménagement du territoire.*

2. Les principes de droit matériel établis par la Confédération, les plans directeurs généraux des cantons et les plans sectoriels de la Confédération constituent une des bases de l'aménagement du territoire.

Commentaire officiel consacrant la suppression de ces dispositions. Nous citons:

«L'article 20 a été abandonné, car il est dans la nature même de l'aménagement que des études concernant un état souhaitable du territoire soient entreprises: chaque collectivité (Confédération, cantons, communes) qui accomplit une ou des tâches en matière d'aménagement se représente donc concrètement son développement à long terme, compte tenu des buts qu'elle s'efforce d'atteindre. Toutes ces projections doivent être coordonnées entre elles: c'est le plan directeur qui permet cette coordination. L'article 21 est superflu, puisque la Constitution oblige déjà la Confédération à poser les principes de l'aménagement du territoire.»

Il fallait y penser! Mais la brièveté de ces éclaircissements ne jette-t-elle pas une lumière un peu trouble sur la première consultation populaire? Autre «grand disparu», l'article 37 du premier projet, qui cernait le problème du «prélèvement de la plus-value», et qui fut au cœur des polémiques; rappelons le principe de base:

Article 37. *1. Lorsque les plans d'affectation ou d'autres mesures d'aménagement du territoire, ainsi que leur exécution, entraînent des plus-values importantes, celles-ci doivent être prélevées de façon équitable au moment de leur réalisation, sous forme de taxes ou par la voie de cession de terrain, par la collectivité (...).*

Le commentaire officiel brille là aussi par sa concision: «Ce sont encore des raisons politiques qui ont entraîné la disparition des dispositions sur l'expropriation (art. 35), le prélèvement de la plus-value (art. 37), les directives techniques (art. 41) et la compensation économique (art. 45).» Seuls les initiés saisiront donc quelles leçons ont en définitive marqué les législateurs!

De toute évidence, ce fut un savant dosage, puisque les auteurs eux-mêmes précisent dans leur introduction: «(...) Les conceptions exprimées à propos des tâches d'aménagement en général, et du contenu d'une loi fédérale en particulier, sont si diverses qu'il était difficile de se faire une idée claire et précise de la voie à suivre pour élaborer une nouvelle loi. Ni les arguments des partisans, ni les objections des adversaires ne constituaient des points de repère suffisants. Les motifs en faveur de la loi ou contre elle divergeaient considérablement, aussi bien chez ses adversaires que chez ses partisans. Il apparut dès lors indiqué d'analyser à nouveau le mandat constitutionnel de façon approfondie. Puis on a établi les faits permettant de le remplir ainsi que les intérêts en présence (...).»

C.q.f.d. Sur le tas, un exemple de «compromis helvétique»!

Dans «Domaine public», N°s 417 et 419, septembre 1977.

Cent fois sur le métier... Tenu par un mandat impératif qui date déjà de quelque huit ans (acceptation par le peuple de deux articles constitutionnels le 14 septembre 1969), le législateur fédéral propose en consultation un nouveau projet de loi sur l'aménagement du territoire, après l'échec, devant le peuple, d'un premier texte en juin de l'année dernière.

Le thème de réflexion est évidemment d'importance. A «Domaine public», nous avions soutenu les précédentes propositions du Conseil fédéral, qui avaient du reste trouvé grâce, à des majorités confortables, devant le Parlement, mais avaient fait l'objet d'un référendum patronné par la Ligue vaudoise, finalement soutenue au vote par une (faible) majorité de citoyens helvétiques.

Dans le public, à n'en pas douter, la campagne précédant le dernier vote n'aura pas laissé de traces impérissables: le débat sur le fond avait été systématiquement éludé au profit d'affrontements passionnels centrés sur de grands mots au pouvoir mystérieux. Souvenez-vous: centralisation, technocratie, fédéralisme... De leur côté, après le dépouillement du scrutin, les spécialistes de l'aménagement ont dû disséquer les conflits d'intérêt, discerner les positions véritables au-delà de la polémique, pour trouver enfin une formulation renouvelée qui rencontre une adhésion suffisante. Quel aurait été, du reste, le sort de leur premier projet s'il avait passé la rampe de justesse? On peut se le demander, en reconnaissant que ce nouvel effort pour trouver un consensus populaire s'imposait si l'on voulait passer vraiment de la proclamation des principes à la pratique...

C'est donc un compromis qui nous est proposé, un compromis un peu mystérieux (voir annexe) parce que ses auteurs ont renoncé à mettre à jour le jeu des forces en présence. Que reste-t-il des intentions de base? A-t-on procédé à des «sacrifices» qui dénaturent les principes posés dans le projet de 1974? Ces questions sont ouvertes! L'examen des grands principes du texte n'apporte ici pas de réponse catégorique. Soit! les auteurs s'en sont tenus aux principes constitutionnels: pouvaient-ils faire autre chose? Soit! ils se sont abstenus de tous recoupements avec des législations existantes...

Plus significatif: toute ingérence de la Confédération dans les ménages cantonaux est supprimée. Explicitement: la

compétence cantonale prime. Manifestement cet accent nouveau est une concession à ceux qui, sous le couvert du «fédéralisme», lors de la dernière campagne, se faisaient en fait les défenseurs du pouvoir des notables.
La dernière loi délimitait les responsabilités à chaque niveau, conformément à la structure fédéraliste de la Suisse: les conceptions générales à la Confédération, les plans directeurs aux cantons, les plans d'affectation aux communes (si les cantons en décidaient ainsi). Aujourd'hui, le projecteur est braqué sur les cantons; et la Confédération est, elle, rejetée quelque peu dans l'ombre, si elle ne perd pas toute attribution (les «dispositions générales» lui conservent un rôle de «veilleur»). Nuances juridiques! dira-t-on. En réalité, elles sont de taille: on ne conçoit guère un aménagement digne de ce nom sans une coordination efficace à l'échelle nationale, sans un arbitrage net entre les intérêts cantonaux, par exemple; or, dans le nouveau texte, si la tâche de coordination semble bien subsister au niveau fédéral, la substance de la coordination est, elle, laissée au bon-vouloir des cantons... Tout se réglera donc sur le terrain. Que prévoit la loi en la matière?

Zones de flou

Aller plus loin dans l'analyse, c'est découvrir de nouvelles zones de flou. Sur le terrain, tout va donc se jouer sur l'établissement des «plans directeurs». Là encore, repli sur les cantons! Suivez les commentateurs du nouveau projet: «Le plan directeur repose sur des études générales en matière d'aménagement, entreprises au niveau cantonal; les cantons déterminent alors le développement souhaitable de leur territoire, comme auraient dû le faire dans une loi rejetée les conceptions directrices pour le territoire national; ces études portent principalement sur l'utilisation du sol et l'occupation du territoire.» On peut légitimement se demander dans quelle mesure ces plans cantonaux pourront suppléer aux conceptions directrices fédérales prévues en 1974, ce d'autant plus que la Confédération ne conserve ici finalement qu'une fonction assez vague de «gardienne» des tâches d'aménagement de l'espace... La plus grande partie de ses partisans tiennent, à n'en pas douter, l'aménagement du territoire comme un moyen de défendre leur environnement face à des constructions anarchiques ou des menées spéculatrices sur le sol: on constate que le nouveau projet de loi, dans l'espoir probablement de faire passer l'idée d'aménagement par la petite porte, ne répond plus que vaguement à ces espoirs qui pouvaient passer du reste pour chimériques.

Souplesse et incertitude

Témoin de l'amaigrissement des ambitions sur le plan cantonal — et tout converge à ce niveau — la très grande souplesse qui présidera à l'établissement des plans directeurs, une souplesse qui confine à l'incertitude. Le commentaire du deuxième texte consacre cette évolution: «Contrairement à la loi rejetée, le plan directeur ne détermine pas, dans le nouveau projet, des territoires d'affectation (...); il montre ce qui doit être fait ou ce qui ne doit pas l'être pour assurer une bonne coordination lors de l'accomplissement de tâches d'aménagement; il met aussi en évidence les conflits qui doivent être résolus si l'on veut respecter le mandat constitutionnel.» De concessions à ceux qui ne voulaient pas de l'aménagement, en concessions à ceux qui ne le voulaient pas comme il était proposé en 1974, on arrive à une nouvelle «philosophie» de cette tâche primordiale qu'il vaut la peine de cerner.
Tout se passe comme si, désormais, l'aménagement du territoire avait perdu de sa substance propre: les offices cantonaux ad hoc (ou les offices à qui l'on confie, en sus de leur mission, cette responsabilité) deviennent le lieu où l'on coordonne les tâches qui ont des incidences sur l'espace. Cette forme de régression pourrait être favorable à l'épanouissement d'une vue d'ensemble de notre environnement, mais là où le bât blesse, c'est qu'aucune instance d'arbitrage n'est vraiment prévue entre les tâches en question... et lorsque l'on imagine les conflits d'intérêts inévitables (incarnés par exemple dans l'urbanisation actuelle) que comporte une organisation du territoire, tous les doutes sont permis. Ils seront levés, il faut l'espérer, lors de la prochaine phase du débat, devant les députés.

coditel

depuis 1964

Un pionnier de la télévision par câble construit et exploite de grands réseaux urbains

et des installations de toutes dimensions

Financement sur mesure:
Aucun investissement pour le propriétaire, modeste redevance pour l'usager.

Service de permanence pendant toutes les heures d'émissions TV
Radio en FM = Stéréophonie

Coditel... Une technique de pointe au service de 300 000 ménages.

Siège: 1216 Cointrin

✆ (022) 34 60 71