

Pierre de touche du fédéralisme : l'aménagement du territoire

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): - (1978)

Heft 435

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1026940>

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.

Pierre de touche du fédéralisme : l'aménagement du territoire

A tort ou à raison, le fédéralisme a été l'un des mots-clés des dernières votations fédérales, et en particulier pendant la campagne sur la loi sur l'aménagement du territoire. Quelques mois après, il est juste de revenir sur cette question : l'aménagement du territoire s'accommode-t-il de la démocratie « participative » ou au contraire va-t-il de pair avec une centralisation des pouvoirs à l'échelon fédéral ?

En fait, un des débats majeurs de ces dernières années — et pourquoi ne pas ouvrir DP 1978 sur ce thème ? — est bien cette espèce d'épreuve, de test, que fait passer au fédéralisme, en tant que composante majeure de la démocratie suisse, une certaine centralisation inhérente à notre société industrielle. Citons, pour illustrer cet enjeu, J.-F. Aubert qui voit un des fondements de la démocratie dans la façon dont on parvient à rendre « la contrainte étatique acceptable aux sujets » : « il faut que ceux-ci, même s'ils ne créent pas les règles et les décisions qui les gouvernent, puissent se déterminer librement à leur égard ou à l'égard de leurs auteurs véritables ».

Cet examen s'impose au sujet de la politique d'aménagement du territoire : le fédéralisme ne peut être en effet que « territorial », étant précisé qu'à l'intérieur du système hiérarchisé, toute délégation de compétence allant du bas vers le haut a, pratiquement, quelque chose d'irréversible, concrétisé par la formule « le droit fédéral prime le droit cantonal »... Or il est évident que la mise sur pied de l'aménagement du territoire sera conduite au sein d'institutions territorialement juxtaposées et superposées, entre lesquelles les compétences vont être réparties et/ou partagées suivant l'ampleur et l'échelle des problèmes.

Satisfaire aux exigences spatiales du fonctionnement de notre société, ce serait délimiter les collectivités de telle manière qu'elles englobent un

espace approprié à l'accomplissement de leurs tâches publiques. D'où une adaptation, sinon constante au moins périodique, de l'assiette des institutions dans le sens de leur élargissement, dans la mesure où les opérations économiques, pour ne citer qu'elles, prennent de plus en plus d'ampleur. Difficultés immédiates d'une telle entreprise : la rapidité et la mobilité des agents économiques, l'importance d'une certaine permanence des structures institutionnelles.

Le pouvoir à trois niveaux

Tentons de cerner, rapidement, les pouvoirs d'intervention, la hiérarchie des compétences en matière d'aménagement du territoire ! A tout seigneur tout honneur, la commune. L'autonomie communale, d'une manière générale du reste, est un principe jalousement défendu par les communes et leurs habitants dans la mesure où ces derniers la considèrent comme une des dernières protections contre l'arbitraire de décisions prises par une administration éloignée.

Ambiguïtés du pouvoir communal

Sur le terrain, un exemple parmi d'autres qui situera concrètement les enjeux : la procédure vaudoise d'adoption des plans au niveau local !

« Le plan d'affectation du sol, entrepris à la demande de la Municipalité, et accepté par elle, est soumis à l'enquête publique. La Municipalité lève les oppositions et le présente à l'autorité délibérante (législatif) communale qui l'approuve. Le plan est ensuite adopté par l'autorité cantonale (le Conseil d'Etat), laquelle statue sur les oppositions. Il existe là une possibilité de recours au Tribunal fédéral, comme il existe une autorité de recours à tous les niveaux.

Sans vouloir aborder ici la question de la qualité pour recourir, on peut dire que cette procédure paraît plutôt ouverte. Toutefois, il faut reconnaître que ces plans d'affectation sont rarement précédés d'un plan directeur qui contiendrait un

certain nombre de choix politiques ou alors, quand il existe, il a un caractère confidentiel.

La pratique démocratique qui voudrait que ce plan directeur soit le résultat d'un dialogue entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif local et administrés ne s'est pas encore généralisée. Les raisons peuvent en être, certes, d'ordre pratique (délais plus longs pour aboutir, difficulté de garder une orientation en raison du renouvellement des autorités tous les quatre ans); elles ne suffisent pas, selon nous, à justifier le renoncement à cette procédure au moment même où le thème de la participation est si actuel.

Au droit de faire opposition sur le plan individuel, il faut encore associer le droit de référendum assez souvent utilisé par la population pour s'opposer à des décisions et spécialement à celles qui se rapportent à l'urbanisme. Le nombre de signatures étant fixé relativement bas, il est rare que leur collecte aboutisse à un échec. Le droit de référendum joue un rôle spécialement démocratique dans le cadre des communes urbaines à pouvoir législatif représentatif; car dans la mesure où le simple citoyen se trouve être distant du lieu où se prennent des décisions sur sa ville ou son propre quartier pour lequel aucune institution n'a encore été envisagée, il constitue la seule voie lui permettant d'exprimer directement son opinion.

Le pouvoir local cependant, tout en offrant à la population de s'engager directement, ne peut plus garantir à lui seul, même sur le territoire strictement communal qu'il régit, la promotion de l'espace et notamment de l'espace urbain au rang de valeur sociale et faire de lui un instrument au service de l'amélioration du bien-être ».

Les cantons à la traîne

De leur côté, les cantons, bien que compétents, sont l'instance qui a le plus de peine à réaliser l'importance du champ de ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Certains d'entre eux n'ont pas encore légiféré dans ce domaine et ceux qui l'ont fait disposent avant tout de lois-cadres axées sur les plans d'affecta-