

L'exécution d'une loi : le cas des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire

Autor(en): **Germann, Raimund E.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **17 (1977)**

PDF erstellt am: **05.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172082>

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.

L'EXECUTION D'UNE LOI. LE CAS DES MESURES URGENTES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

par Raimund E. Germann

*Chargé de recherches au Département de Science politique,
Université de Genève*

I. Introduction

Si l'on prend comme point de départ les trois éléments essentiels du modèle eastonien, c'est-à-dire les *inputs*, la transformation des demandes adressées au système, et les *outputs*, on peut constater que les politologues ont traditionnellement privilégié les deux premiers éléments comme objets d'analyse. De préférence, ils ont étudié la culture politique, les élections et votations, les partis politiques, les groupes de pression, le parlement et le gouvernement, l'élaboration d'une loi, bref, les processus de légitimation, les conflits entre groupes et la formation du consensus. Or, depuis un certain temps, c'est le côté *output* du système ou les résultats des processus politiques qui commencent à attirer l'attention des chercheurs. Signalons quelques raisons qui ont conduit à cette réorientation des intérêts de recherche.

Jusqu'à présent, on a supposé que le législateur édicte une loi pour résoudre un problème ou un ensemble de problèmes. Or, la conviction qu'une loi comporte normalement l'essentiel de la solution recherchée, s'est affaiblie ces derniers temps. La conception selon laquelle des normes juridiques peuvent programmer une administration neutre et instrumentale qui fonctionne comme une machine, ne trouve plus beaucoup d'adeptes. C'est l'apparition de plus en plus fréquente d'un certain type de lois appelées "lois d'intervention" (*Massnahmengesetze*),¹ qui a ébranlé la notion de l'administration purement instrumentale. Ces lois sont souvent caractérisées par un ou plusieurs des attributs suivants: (1) Le domaine visé par la loi est d'une grande complexité; l'incertitude est grande et, faute

1 Sur la distinction entre *Rechtsgesetz* et *Massnahmengesetz* et la distinction analogue entre *Konditionalprogramm* et *Zweckprogramm*, voir: Raimund E. Germann, "Vollzugsföderalismus in der Schweiz als Forschungsobjekt", dans: *Die Verwaltung*, vol. 9, No 2, 1976, p. 229.

d'informations complètes, le législateur est obligé d'accorder une très grande marge de discrétion aux fonctionnaires quant aux mesures à prendre. Il peut par contre prescrire la répartition des responsabilités, les règles de procédure, les techniques à adopter, des délais et un plafond pour les dépenses.² – (2) Le législateur renonce à formuler des objectifs précis et opérationnels parce que le consensus ne porte que sur des principes abstraits et vagues qui permettent de multiples interprétations. Cette situation se produit surtout quand les intérêts en jeu sont difficilement conciliables ou quand il existe des groupes dotés d'un pouvoir de veto. – (3) Les difficultés de trouver un consensus ou le manque d'informations amènent le législateur soit à formuler des objectifs contradictoires ou incompatibles avec certaines contraintes, soit à prévoir des moyens peu appropriés pour atteindre les objectifs fixés.³ – (4) Le problème à résoudre est considéré comme urgent et ne laisse pas le temps nécessaire au législateur pour élaborer une stratégie adéquate;⁴ il édicte donc une loi provisoire, "expérimentale", qui après peu de temps, doit être modifiée. Or, les lois hâtivement élaborées et provisoires risquent de ne pas avoir une très grande autorité.

De ces observations, on peut conclure que beaucoup de "lois d'intervention", loin de comporter les éléments essentiels de la solution recherchée, ne constituent qu'un cadre très souple et ambigu pour une opération administrative dont elles ne peuvent guère prédéterminer les résultats. Souvent en édictant une loi de ce genre, le législateur ne fait autre chose que reconnaître l'existence d'un problème et donner le feu vert à l'administration pour passer à l'action, tout en lui imposant des restrictions financières et procédurales.

Les tâches de plus en plus complexes auxquelles l'Etat moderne est astreint, ont imposé des techniques de planification dans beaucoup de domaines. Or, il existe une tendance à considérer la planification, non comme une simple préparation rationalisée de la décision, mais comme un processus global et itératif allant de la fixation des objectifs jusqu'au contrôle de la réalisation des programmes (*Planung als Gesamtsequenz*).⁵ Cette conception relativise et transforme la notion traditionnelle de la loi et du législateur, tout en mettant en relief l'importance de l'analyse des résultats obtenus par l'action étatique.

Dans leur livre sur la réalisation d'un programme fédéral aux Etats-Unis, J. L. Pressman et A. B. Wildavsky notent que la problématique de la mise à exécution de programmes étatiques n'a guère suscité, jusqu'à présent, l'intérêt

2 Voir à ce sujet: Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism. Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, New York 1969, notamment chapitre 5 "Liberal Jurisprudence: Policy without Law", pp. 125–156, de même p. 290.

3 Voir à ce sujet: Jeffrey L. Pressman / Aaron B. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley 1974, pp. 147–162.

4 Pressman / Wildavsky, *op. cit.*, pp. 125 ss.

5 Volker Ronge / Günther Schmieg, *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München 1971, pp. 15–18.

particulier des spécialistes américains de science administrative et que le terme même d'“*implementation*” est absent ou marginal dans les manuels de cette discipline. Il fallait d'abord se rendre conscient du fait d'une part l'exécution d'un programme n'a nullement un caractère automatique et d'autre part que les résultats inattendus, non-voulus ou contreproductifs de certains programmes se multiplient, pour que les recherches s'orientent vers cette problématique. Par conséquence, les travaux qui existent sur ce sujet sont peu nombreux,⁶ mais leur intention est claire: ils veulent stimuler des processus d'apprentissage et aider à améliorer l'efficacité des programmes étatiques.

En Suisse, c'est l'évolution du fédéralisme helvétique qui a provoqué un débat sur la problématique de l'exécution des lois. De plus en plus, les compétences de légiférer se sont concentrées au niveau fédéral, tandis que la tâche d'exécuter les lois fédérales a été attribuée, dans une large mesure, aux cantons. Grâce à cette formule, l'administration fédérale a pu garder une dimension relativement réduite, et les cantons ont considéré le “privilege d'exécution” comme une compensation pour l'érosion de leur pouvoir législatif. Cependant, la croissance des activités étatiques et leur complexité accrue ont poussé les cantons à faible infrastructure administrative aux limites de leurs capacités. En 1973, les gouvernements de six cantons de la Suisse orientale ont formellement protesté auprès du Conseil Fédéral contre la “surchage” créée par l'obligation d'exécuter des “lois d'intervention” toujours plus nombreuses, notamment des “arrêts fédéraux urgents”. Le Conseil Fédéral, de son côté, a ordonné une enquête sur “la crise d'exécution”.⁷ Notons que non seulement les capacités purement administratives sont limitées dans certains cantons, mais qu'il y existe parfois aussi des limites quant aux “capacités politiques”. Si l'on n'arrive pas à résoudre certains conflits au niveau fédéral et si l'on ne peut s'entendre à ce niveau que sur des principes très vagues et non-opérationnels, c'est aux cantons de trancher les conflits réels dans la phase d'exécution. Or, la capacité des systèmes cantonaux de résoudre des conflits est souvent très réduite parce que les pressions des intérêts particuliers peuvent s'exercer plus facilement à ce niveau. Dans ces situations, c'est le niveau politique plus faible qui doit faire face aux pressions plus fortes.

Le “fédéralisme administratif” (*Vollzugsföderalismus*) en Suisse, qui tend à réduire l'autonomie cantonale au seul “privilege” d'exécution, se heurte à deux

6 Il faut d'abord évoquer le livre déjà cité de Pressman et Wildavsky. De plus: Stephen K. Bailey / Edith K. Mosher, *ESEA: The Office of Education Administers a Law*, Syracuse/N. Y. 1968; Martha Derthick, *New Towns In-Town*, Washington/D. C. 1972; Benny Hjern, *Policy Implementation: Social Housing in Sweden 1948–1968*, Rapport présenté au Congrès de l'ECPR à Louvain-la-Neuve, avril 1976, 27 p., ronéotypé; Renate Mayntz, *Vollzugsdefizit in Umweltschutz und Umweltplanung. Problemanalyse und Hinweise für ein Forschungsprogramm*, Köln, 1975, ronéotypé. Quant à la planification en France, voir la première partie du livre de Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris 1976, pp. 19–150.

7 Cf. Germann, *Vollzugsföderalismus* (op. cit.), pp. 223–225.

difficultés majeures. La première est l'hétérogénéité politico-administrative des cantons. Le fait qu'un programme fédéral est pris en charge par des administrations à capacités fort divergentes peut diminuer les chances de succès de ce programme. La deuxième difficulté réside dans la dissociation marquée entre les organes (fédéraux) qui élaborent les programmes d'un côté, et les organes (cantonaux) qui sont appelés à les mettre en exécution de l'autre. Il n'est pas facile de concerter les deux niveaux pour les besoins d'une planification cohérente, ceci étant d'autant plus vrai que les cantons sont très nombreux.

La République fédérale d'Allemagne qui pratique sa propre version du "fédéralisme administratif", n'a que 11 Etats-membres et la structure administrative des *Länder* est très homogène. Cependant, le problème de la concertation du *Bund* et des *Länder* en matière de planification se pose là aussi, mais dans un autre sens qu'en Suisse. En Allemagne, ce sont les solutions apportées à ce problème qui ont créé de nouvelles difficultés. Les systèmes de planification conjointe (*Planungsverbundsysteme*) qui coordonnent le *Bund* et les *Länder* notamment dans le domaine des "tâches communes" et de l'aide fédérale aux investissements, ont souvent abouti à des rigidités bureaucratiques et à l'immobilisme. Les recherches sur la planification conjointe en Allemagne⁸ illustrent bien la thèse que l'articulation des relations entre l'Etat central et les Etats-membres (ou collectivités décentralisées) peut avoir un effet déterminant sur les résultats de certaines actions étatiques, thèse qui a été confirmée par des études comparatives plus vastes.⁹

Les quelques réflexions que je viens de présenter suggèrent que l'on étudie d'une manière approfondie les processus politico-administratifs et les interactions verticales et horizontales entre les administrations concernées qui ont lieu lors de l'exécution de programmes fédéraux, ainsi que les contextes et les résultats de ces opérations. C'est dans cet ordre d'idées que s'insèrent trois études de cas effectuées de 1973 à 1975 par une équipe du Département de Science politique de l'Université de Genève. Elles portent sur l'application de l'*Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972* dans les cantons de Genève, du Valais et du Tessin.¹⁰

8 Gerhard Lehmbuch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart, 1976, pp. 102-113; Fritz W. Scharpf / Bernd Reissert / Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976.

9 Arnold Heidenheimer / Hugh Hecl / Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, London 1976 (paperback), notamment pp. 97-101, 262-272.

10 Raimund E. Germann / Charles Roig / Paolo Urio / Monica Wemegah, *Le fédéralisme suisse en action. L'exécution de l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972 dans les cantons de Genève, Valais et Tessin*, Département de Science politique, Université de Genève, 1975, 366 p., ronéotypé. Cette étude a pu être réalisée grâce à la subvention No 1.799-0.73 du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

Dans les paragraphes qui suivent, j'essaierai de synthétiser quelques résultats de ces études de cas. Inutile de souligner que toute généralisation sur la base d'études de cas isolées est problématique, voire impossible. Pour aboutir à des généralisations valables, il faudrait procéder à d'autres études de cas dans d'autres domaines que l'aménagement du territoire, et qui portent sur un nombre plus important de cantons.¹¹ Notons encore que l'équipe de Genève est allée au-delà des trois études de cas en élaborant un cadre conceptuel qui permettra de structurer des recherches ultérieures sur l'aménagement du territoire.¹²

II. Les "capacités de pilotage" de la Confédération

L'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972 (ci-après AFU) ne se voulait pas un programme global, mais poursuivait un but limité et modeste: il se proposait de créer des conditions favorables pour l'élaboration et l'application d'une loi fédérale sur l'aménagement du territoire. En effet, après l'introduction en 1969 de l'article 22quater dans la Constitution qui accordait des compétences à la Confédération concernant l'aménagement du territoire, le processus législatif en cette matière se heurtait à des difficultés et tardait à donner des résultats. Pour éviter les conséquences jugées néfastes d'un aménagement tardif du territoire, le législateur a voulu, en édictant l'AFU, "geler" provisoirement la situation et "gagner du temps", ce qui devait lui permettre d'élaborer une politique globale d'aménagement du territoire en toute tranquillité et sans hâte. On pensait pouvoir atteindre ce but en frappant autant que possible les régions sensibles du pays d'une interdiction ou d'une limitation provisoire de construire. Les "zones protégées" ainsi créées devaient sauvegarder les options pour un aménagement "réel" ultérieur. L'AFU muni d'une clause d'urgence selon l'article 89bis de la Constitution fut limité dans le temps jusqu'au 31 décembre 1975, puis prolongé jusqu'au 31 décembre 1976. Le rejet par le peuple de la loi sur l'aménagement du territoire le 13 juin 1976, a nécessité une deuxième prolongation jusqu'au 31 décembre 1979, cette dernière n'étant plus munie de la clause d'urgence.

Ce paragraphe se propose d'esquisser brièvement les ressources et les moyens de pilotage et de contrôle (*steering capacities*) dont disposait la Confédération, ou plus précisément le Délégué à l'aménagement du territoire (DAT), pour diriger

11 Une recherche comparative est prévue qui continuera celle sur l'aménagement du territoire. Elle portera sur le domaine de l'enseignement, englobera l'ensemble des cantons et s'intéressera tout particulièrement aux structures administratives et à la planification dans le domaine visé: Raimund E. Germann / Eugen Egger / Gerhard Keller, *L'innovation dans l'enseignement: Suisse, République fédérale d'Allemagne, Etats-Unis. Partie du projet concernant la Suisse*, Demande de subside présentée au Fonds national, septembre 1976, 17 p.

12 Charles Roig "Pour une approche systémique de l'aménagement du territoire en Suisse, un modèle conceptuel", dans: Germann et al., *op. cit.*, pp. 293-342.

l'opération de zonage prévue par l'AFU. Or, nous verrons que les moyens entre les mains du DAT étaient modestes et son activité soumise à de multiples restrictions et contraintes.

1. Le service du Délégué à l'aménagement du territoire

Jusqu'en mars 1972, moment de l'édiction de l'AFU, l'administration fédérale ne possédait pas de service spécialisé pour l'aménagement du territoire. Toutefois, l'Institut ORL de l'Ecole Polytechnique de Zurich avait connu un développement remarquable à partir de 1965, et, à côté des recherches scientifiques et de l'enseignement, assumait avant 1972 des tâches administratives relatives à l'aménagement du territoire pour la Confédération. Il est néanmoins vrai que sur le plan fédéral l'opération AFU fut confiée à un service tout nouveau qui dut d'abord se constituer; le zonage prévu par l'AFU coïncidait avec la période de rodage du DAT. De plus, pour des raisons d'équilibrage entre les départements fédéraux, le DAT fut rattaché au Département de Justice et Police qui jusqu'alors n'avait eu aucune activité se rapportant à l'aménagement du territoire. Cette solution a rendu plus difficile la coordination avec les services dans les autres départements dont l'activité est en relation avec l'aménagement du territoire.¹³

Le service du DAT, assisté d'une commission consultative de 15 membres, comptait 19 collaborateurs à fin 1972 pour atteindre un plafond de 30 personnes environ une année plus tard. Pendant la période du zonage, il a emprunté occasionnellement du personnel à des bureaux privés d'urbanisme. De plus, il a mandaté de nombreux experts à l'extérieur (universités, bureaux privés). Il était certes avantageux pour le service de pouvoir reprendre certains collaborateurs de l'Institut ORL au moment du démarrage. Le premier délégué lui-même, le professeur Rotach, était un des chefs de l'Institut.

L'AFU n'a pas prévu de subventions aux cantons pour le zonage provisoire, sauf des contributions que la Confédération peut verser aux cantons qui doivent indemniser des expropriations matérielles dues à des mesures fondées sur l'AFU.¹⁴ Notons cependant que la Confédération subventionne des aménagements locaux et régionaux depuis plusieurs années. Mais c'est l'ancien Bureau fédéral pour la construction de logements (l'actuel Office fédéral du logement)

13 En ce qui concerne ces problèmes de coordination au sein de l'administration fédérale, voir: Monica Wemegah, "Les activités de l'administration fédérale se rapportant à l'aménagement du territoire", *Annuaire suisse de science politique 1976*, pp. 99–121. Voir aussi l'article de M. Wemegah dans cet Annuaire.

14 Normalement, des mesures limitées à quelques années seulement ne donnent pas droit à une indemnité pour cause d'expropriation matérielle. Toutefois, certains cantons se sont vus confrontés à des demandes importantes d'indemnisation (100 millions à Bâle-Ville par exemple). Vu les prolongations de l'AFU, le problème des indemnisations pourrait se poser avec plus d'acuité.

qui s'est occupé de ces mesures d'encouragement jusqu'au 4 juillet 1973, date à laquelle le service fut transféré au DAT.¹⁵

2. *Le cadre juridique*

Quatre traits caractérisent les dispositions de l'AFU et de l'ordonnance d'exécution y afférente: (1) une marge de discrétion très large laissée aux cantons, (2) des difficultés d'interpréter les effets juridiques du zonage, (3) la faiblesse des compétences de contrôle accordées à la Confédération, et (4) la rapidité imposée à l'opération de zonage provisoire; les cantons étaient en effet obligés de soumettre leurs plans de zones protégées au DAT jusqu'au 30 novembre 1972 au plus tard ou 8 mois et demi après la promulgation de l'AFU.

Quant à la discrétion laissée aux cantons, on peut dire que l'AFU leur offrait toute une palette d'options qui permettait de choisir entre des solutions maximalistes, minimalistes ou intermédiaires. Il est vrai que tous les cantons étaient tenus, en principe, de protéger des rives de rivières et de lacs, de beaux sites, des lieux historiques, des monuments naturels et culturels, des zones de détente et des régions menacées par les forces naturelles. Mais la disposition qui porte sur ces "*zones obligatoires*" est formulée de façon à ne pas exclure une large discrétion dans l'interprétation. Les cantons pouvaient même renoncer à la désignation de "*zones obligatoires*" s'ils jugeaient suffisante la protection qui découle d'autres législations fédérales ou cantonales. D'autre part, l'AFU autorisait les cantons à créer des "*zones facultatives*", c'est-à-dire d'"établir des dispositions restrictives pour d'autres régions qui ne sont probablement pas destinées à être occupées ou dans lesquelles l'implantation prématurée de constructions pourraient influencer défavorablement sur l'aménagement du territoire". Cette disposition donnait pratiquement carte blanche aux cantons pour interdire ou limiter les constructions sur le terrain non-bâti.

Les "*zones obligatoires*" et les "*zones facultatives*" sont soumises à des régimes juridiques différents qui ne sont pas définis avec précision dans l'AFU. La confusion était d'autant plus grande que la plupart des cantons n'ont pas distingué clairement entre les deux types de zones dans leurs plans, ce qui a suscité de nombreuses controverses juridiques.

Quelles étaient les "*ressources juridiques*" ou les compétences formelles du DAT pour contrôler le zonage effectué par les cantons? Signalons quelques faits. (1) Le DAT n'avait que le droit de procéder à "un examen sommaire" des plans cantonaux. En fait, il a approuvé l'ensemble des plans tout en émettant de nombreuses suggestions et critiques à l'égard de plusieurs plans. (2) Les plans que

15 L'ensemble de ces subventions de 1966 à 1974 se montait à environ 29 millions de francs. Cf. *Aménagement national suisse, Bulletin d'information du DAT*, 1975/1 p. 4 et 1976/4, pp. 10-12.

le DAT a approuvés initialement, peuvent être modifiés par les cantons sans le consentement préalable de celui-ci. Les cantons ne sont que tenus de notifier les modifications à Berne. Le DAT examine ensuite s'il est nécessaire que la Confédération prenne "des mesures de surveillance". (3) Une procédure similaire est prévue pour les autorisations de construire en zone protégée. Les cantons sont seulement obligés de les porter à la connaissance du DAT. Toutefois, pour les constructions qui dérogent au but de la zone (art. 4 al. 3 AFU), ils sont tenus de prendre l'avis du DAT avant d'accorder l'autorisation. Même ces règles très souples ne sont pas toujours respectées. Le délégué-adjoint J. P. Vouga a remarqué "que dix cantons seulement s'acquittent correctement de leur tâche et que nombreux sont ceux qui ne communiquent rien au délégué".¹⁶

Dans une telle situation juridique, l'équipe du DAT ne pouvait pas faire beaucoup plus que de conseiller et d'encourager les cantons dans leurs efforts de zonage provisoire. Elle n'a "aucun moyen de contrôle sur les opérations conduites par les cantons" (Vouga) et dépend exclusivement de la bonne volonté des autorités cantonales.

3. Les problèmes de légitimité

Le fait qu'une opération politique est réputée légitime est certes une ressource appréciable pour les promoteurs de cette opération. Or, en ce qui concerne l'AFU, les critiques qui remettaient en doute la constitutionnalité de certains aspects du zonage provisoire, n'étaient pas complètement absentes. Il convient de relever deux arguments parmi d'autres qui ont été avancés dans ce sens, l'un portant sur le niveau d'abstraction de certaines normes de l'AFU, le deuxième sur les "zones facultatives".

L'article 22quater de la Constitution n'autorise la Confédération qu'à édicter "des *principes* applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir". Comme il est entendu qu'"un principe" est une norme relativement abstraite, le législateur fédéral se trouve dans un dilemme fondamental: ou bien il édicte des normes vraiment abstraites, vagues et peu opérationnelles qui, par conséquence, sont largement dépourvues de force normative pratique. Ou bien il fait des normes plus concrètes et s'expose au reproche d'inconstitutionnalité. L'obligation des cantons de protéger "des rives de rivière et de lacs" (art. 2 al. 1 AFU), par exemple, est déjà trop concrète selon certains critiques pour être conforme à la Constitution. Cette situation constitutionnelle délicate a imposé la plus grande retenue au DAT. L'approbation par le DAT de tous les plans cantonaux malgré leur qualité variable a été dictée, entre autres, par le souci d'éviter un débat sur la constitutionnalité de l'AFU.

16 *Aménagement national suisse*, 1974/4, p. 4.

Le droit des cantons de déterminer eux-mêmes leur organisation interne est un des derniers bastions de l'autonomie cantonale. Or, les "zones facultatives" semblent toucher à ce principe, car c'est aux gouvernements cantonaux que l'AFU a octroyé la vaste compétence de créer ces zones, tout en excluant les parlements cantonaux de l'opération. Certaines doctrines constitutionnelles permettent d'interpréter cette solution comme une atteinte à la séparation des pouvoirs dans les cantons.¹⁷ Comme nous le verrons plus loin, ce problème n'est pas purement théorique. Il a été actualisé par le Grand Conseil valaisan qui a demandé la révocation des "mesures urgentes" prise par le gouvernement valaisan, notamment à cause des zones facultatives.

La rapidité du zonage, premier impératif de l'AFU, a créé d'autres problèmes de légitimité. Par exemple, plusieurs cantons n'ont pas pu consulter suffisamment leurs communes lors de l'élaboration des plans. Dans au moins 9 parlements cantonaux, des députés ont critiqué cette absence de consultation.¹⁸

4. La relation entre législation ordinaire et législation d'urgence: un cercle vicieux

Le zonage provisoire, comme indiqué plus haut, est étroitement lié aux efforts pour créer une loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il était censé arrêter momentanément une évolution jugée alarmante afin de donner le temps nécessaire au législateur de trouver une solution au problème. Cette conception, était-elle réaliste? Il convient de s'interroger ici sur les raisons pour lesquelles le processus de législation ordinaire s'est déroulé si lentement. Certes, la complexité de la matière ainsi que la multitude et l'intensité des intérêts en jeu ont joué un rôle. Mais c'est l'impératif d'éviter un référendum contre la nouvelle loi qui a rendu la tâche particulièrement difficile. Il a fallu dans de longues négociations, apaiser et rassurer tous les opposants susceptibles de lancer une campagne référendaire qui aurait pu anéantir les chances d'une politique d'aménagement national. Plus ces négociations duraient, moins les risques d'un référendum apparaissaient acceptables.

La "situation référendaire" qui a marqué le processus de législation ordinaire, a aussi influencé l'opération de zonage provisoire.¹⁹ En appliquant les mesures

17 Pour une discussion détaillée du problème, voir: Ivo Hangartner, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Berne 1974, pp. 156–168.

18 Schweiz. Kantonsplanerkonferenz, Fragebogen an die KPK-Mitglieder. Zur Auswertung der Einsprachesituation betreffend provisorische Schutzgebiete gemäss Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung, Zug, 17. Mai 1974, pp. 29 sq.

19 Les théories de Neidhart sur l'institution du référendum et ses effets latents dans la phase préparlementaire du processus législatif mériteraient d'être complétées, car cette

urgentes, la Confédération a dû éviter à tout prix une confrontation aigüe avec certains cantons ou avec des particuliers influents, de peur qu'elle ne provoque une campagne référendaire contre la loi principale sur l'aménagement du territoire. Pour assurer la survie de la législation principale, il fallait une attitude souple ou "molle" lors du zonage provisoire. Cette nécessité politique s'est reflétée à la fois dans le texte de l'AFU et dans le comportement du DAT. Mais la souplesse extrême du zonage provisoire risquait de contrarier son objectif qui voulait "geler" le statu quo de l'occupation du territoire.

On peut même émettre l'hypothèse que l'AFU a encore davantage retardé la législation principale. Par exemple, il était inconcevable de promulguer la nouvelle loi en été 1973 lors de la crise provoquée par l'AFU en Valais. Pendant cette période, les 30 000 signatures requises pour un référendum auraient été récoltées en Valais avec facilité. Le législateur fédéral a donc été bien avisé de ne pas trop accélérer les débats sur la nouvelle loi jusqu'à ce que la situation se calme. Une fois le référendum lancé contre la loi du 4 octobre 1974, la décision du Conseil fédéral de reporter la votation populaire au moins de juin 1976 a été dictée, selon toute vraisemblance, par le souci d'assurer une certaine chance de succès à la nouvelle loi. Le temps gagné a permis de faire une meilleure publicité pour la loi.²⁰

La loi sur l'aménagement du territoire a été rejetée par 51,1 pour cent des votants seulement. Il n'est pas aberrant d'admettre que c'est le zonage provisoire qui a fait pencher la balance dans le sens du refus. Ce zonage rapide avec ces improvisations a probablement aliéné les quelques milliers de votants qui auraient pu assurer une décision positive. En Valais, où les mesures urgentes ont été à l'origine d'une crise politique, la proportion des "non" a atteint 81,1 pour cent le 13 juin 1976.

III. La diversité des trois cantons étudiés

Les "mesures urgentes" de 1972 ont touché, suivant le canton, des situations fort différentes quant aux structures communales, à l'état des aménagements locaux et à l'équipement administratif des cantons. Le tableau en annexe présente quelques données brutes que le DAT a recueillies par une enquête auprès des cantons en été 1972. Il permet de situer dans un cadre de comparaison plus large les trois cantons que nous avons étudiés d'une manière approfondie. Ajou-

institution peut avoir, sous certaines conditions, un impact aussi sur la phase d'exécution d'une loi, comme le démontre le cas de l'AFU. Voir: Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Berne, 1970.

20 Une exposition itinérante sur l'aménagement du territoire ainsi que d'autres mesures d'information du DAT pendant la campagne référendaire ont été critiquées par les conseillers nationaux Fischer (interventions des 2 juin et 2 octobre 1975) et Thévos (intervention du 2 octobre 1975).

tons encore que les législations cantonales portant sur l'aménagement du territoire connaissent des variations considérables et que plusieurs cantons n'ont pas encore pu se doter de lois modernes dans ce domaine.²¹

Pour notre analyse, nous avons choisi trois cantons présentant de grandes différences en ce qui concerne les caractéristiques socio-économiques et politico-administratives.²² Plus exactement, les trois cantons se situent, selon la plupart des caractéristiques, sur un continuum avec Genève et le Valais aux extrêmes et le Tessin occupant une position intermédiaire.

1. Quelques caractéristiques socio-économiques

Il ne peut s'agir ici de dresser un tableau exhaustif de la situation socio-économique des trois cantons, mais d'en donner quelques indications sommaires qui permettent de cerner le contexte dans lequel s'est déroulé l'opération du zonage provisoire.

D'un côté, nous avons Genève, canton-ville dont le revenu par tête et la densité de population sont parmi les plus élevés de Suisse. La croissance de la ville a été certes considérable mais s'est déroulée plus ou moins dans la continuité. A l'autre extrême se trouve le Valais montagnard avec un secteur primaire qui reste important (15 pour cent en 1970). Depuis les années 50, le Valais a connu des transformations spectaculaires dues au développement du tourisme et à une industrialisation non négligeable; le taux de croissance du revenu par tête était le plus élevé en Suisse de 1950 à 1965, ce qui a permis au Valais d'avancer du tout dernier (25ème) rang en 1950 au 20ème en 1967 dans le classement des cantons selon le revenu par tête. D'où l'espoir de beaucoup de Valaisans d'un rattrapage économique autonome, et d'où l'angoisse que les cantons déjà fortement industrialisés ne veuillent réduire leur canton à une "zone de verdure" pour citadins. La structure de la propriété foncière en Valais est radicalement différente de celle de Genève où la concentration est accentuée. Environ 75 pour cent des habitants du Valais sont propriétaires fonciers et l'attachement à la terre est grand pour ceux qui la cultivent (petits paysans et paysans-ouvriers) et pour ceux qui considèrent leur sol comme une épargne, espérant pouvoir le vendre un jour à un prix élevé pour la construction d'un chalet.

Au Tessin où le secteur primaire s'est réduit à 4 pour cent et l'urbanisation est assez avancée (60 pour cent de la population habitent dans les quatre villes les

21 Voir à ce sujet: Martin Lendi, "Raumbedeutsame Pläne", dans *Revue de droit suisse*, vol. 92, 1973, en particulier pp. 124-128.

22 Les informations sur les trois cantons que je présente dans cet article se fondent sur les contributions suivantes dans Germann et al., *op. cit.*: Monica Wemegah, "Genève: l'aménagement dans un canton urbain", pp. 19-116; R. E. Germann, "Le Valais: une crise et son dénouement", pp. 117-225; Paolo Urio, "Le cas du Tessin: les contrecoups du boom économique", pp. 226-292.

plus grandes), le problème se pose d'une autre manière et est plus proche de la situation de Genève. Le "propriétaire-rentier" joue un rôle plus important; pour lui, la propriété du sol est une source de profit par suite de l'immobilisation de capitaux qu'il réalise (pour la location par exemple mais aussi pour la spéculation).²³

Le Tessin, par ailleurs, a connu aussi son boom économique quoique différent de celui du Valais. Le secteur tertiaire (46 pour cent) est fortement marqué par la présence massive de banques et d'assurances, tandis que le secteur secondaire a réservé jusqu'à récemment une place démesurée à l'industrie du bâtiment (16 pour cent de la population active en 1974). Il n'est pas surprenant dans une telle constellation que les thèmes de "spéculation foncière" et de "protection de la nature" soient devenus primordiaux dans les débats publics à partir des années 60.

2. *La situation politico-administrative*

Quant à leurs systèmes de partis aussi, Genève et le Valais se trouvent dans des situations opposées. Le fractionnement du système en cinq partis majeurs de force presque égale ainsi qu'une forte position de la gauche à Genève contrastent avec le système valaisan caractérisé par l'hégémonie du PDC et la faiblesse numérique du PS.²⁴ Dans le tripartisme tessinois, la gauche est plus forte qu'en Valais et plus faible qu'à Genève.²⁵ Toutefois, ce qui est intéressant au Tessin c'est l'ascension à des positions politiques à partir des années 60 de jeunes intellectuels de différentes couleurs politiques, qui sont mécontents de la politique du "laissez-faire" dans leur canton. Préoccupés par des questions économiques et de planification, ils portent un intérêt tout particulier à l'aménagement du territoire et sont les promoteurs de la "*legge urbanistica*", proposée par le gouvernement en 1964 et rejetée par le peuple le 20 avril 1969. Le courant innovateur est particulièrement fort dans l'aile gauche du parti socialiste, qui fait de l'aménagement du territoire son cheval de bataille et se constitue en 1969 en "Parti socialiste autonome".

En matière d'aménagement du territoire, Genève est de loin le plus avancé des trois cantons. Une politique systématique dans ce domaine a débuté déjà en

23 Sur l'attitude des "propriétaires-exploitants" et des "propriétaires-rentiers" face à l'aménagement du territoire, voir: Charles Roig, *op. cit.*, p. 303.

24 Le PDC détient normalement plus de 60 pour cent des sièges au Grand Conseil du Valais (64 pour cent en 1969 et 1973). Notons cependant, que le PDC valaisan n'a pas un caractère monolithique; il est divisé en ailes idéologiques, groupements régionaux et clans. A Genève, le PS et le PdT ont gagné ensemble 39 pour cent des sièges du Grand Conseil en 1969 et 34 pour cent en 1973.

25 La gauche tessinoise (PS, PdT, PSA) a obtenu 22 pour cent des sièges du Grand Conseil en 1971 et 23 pour cent en 1975.

1929 avec une loi portant sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités. Sur le plan administratif, le canton est doté d'une *Direction de l'aménagement* avec une trentaine de collaborateurs, le personnel auxiliaire non compris. Dans ce service, entièrement réorganisé en 1965 et disposant d'une longue expérience, est concentré l'essentiel des activités administratives portant sur l'aménagement du territoire, les 45 communes étant réduites à un rôle modeste en la matière.

Dans l'administration cantonale du Valais, un *Office du plan d'extension* fut créé en 1963 et transformé par la suite en *Office cantonal de planification*. Jusqu'à fin 1971 il employa entre 3 et 5 fonctionnaires qui, régulièrement, quittèrent leur poste après peu de temps. Après la démission du dernier chef de l'Office en décembre 1971, son poste ne fut plus occupé. Au moment de l'édiction de l'AFU, un seul fonctionnaire était en place, et c'est sous l'impact de l'AFU que l'Office a pris par la suite un certain essor. A partir de 1965 environ, de nombreux aménagements locaux ont été réalisés en Valais, ceci sous le contrôle presque exclusif des communes et des bureaux privés d'urbanisme. Notons que les 163 communes valaisannes jouissent d'une très grande autonomie.

Au Tessin, l'aménagement du territoire a subi un grave échec sur le plan législatif avec le vote négatif lors du référendum de 1969. Cependant, ce canton a réussi à développer, à partir de 1964, un service spécialisé et bien équipé pour l'aménagement avec une vingtaine de collaborateurs (sans personnel auxiliaire). Faute de base légale suffisante, l'aménagement local et régional n'a pu faire de grands progrès jusqu'à l'édiction de l'AFU. Sur 250 communes, 24 seulement étaient munies d'un plan de zones en 1972. Quant à leur autonomie, les communes tessinoises semblent se situer entre les extrêmes de Genève d'un côté et du Valais de l'autre.

3. *L'attitude initiale des trois cantons face à l'AFU*

En novembre 1971, le Département fédéral de justice et police s'adresse aux cantons pour les consulter sur un avant-projet de l'AFU. Les réactions des trois cantons étudiés reflètent fidèlement les situations de départ que je viens de décrire. Le canton de Genève, conscient de son avance en matière d'aménagement du territoire, ne voit guère l'utilité des mesures envisagées pour son propre territoire. Il leur réserve tout de même un accueil de principe favorable en admettant que certaines améliorations d'importance mineure pourraient se faire à Genève même, grâce à l'AFU. Le Valais, par contre, conteste non seulement la nécessité et l'opportunité des mesures envisagées, mais de surcroît leur constitutionnalité. Au Tessin, où un appareil administratif est prêt à l'action, mais privé d'une base légale suffisante pour agir, le gouvernement n'a aucune hésitation face au projet de Berne. Avant l'entrée en vigueur même de l'AFU, la *Sezione pianificazione urbanistica* définit les critères applicables au zonage provisoire et met sur pied l'organisation nécessaire pour sa réalisation. Déjà en février

1972, les différents groupes de travail et responsables du zonage se réunissent en séance plénière.²⁶

IV. Le déroulement du zonage provisoire

1. Genève et Tessin

A Genève et au Tessin, l'administration cantonale a contrôlé efficacement l'opération AFU d'un bout à l'autre, c'est-à-dire de l'élaboration des plans jusqu'à la liquidation des oppositions. Les influences exercées sur le zonage par des milieux externes à l'administration cantonale ont été limitées, davantage encore au Tessin qu'à Genève. Toute l'opération fut peu visible dans le public et passa largement inaperçue, à Genève parce que les mesures urgentes ne touchaient que des intérêts d'importance secondaire, et au Tessin à cause de la détermination et de la rapidité avec lesquelles la *Sezione pianificazione urbanistica* (SPU) s'attaqua au zonage.

En effet, lorsque l'édiction de l'AFU fut imminente, la SPU s'est restructurée complètement pour pouvoir consacrer toutes ses capacités aux mesures urgentes. De plus, elle a fait appel à une quarantaine d'experts de l'extérieur qu'elle a encadrés dans une organisation complexe: 5 groupes de travail affectés aux 5 régions du canton ainsi que 3 groupes de travail responsables notamment de la protection des monuments culturels et naturels sont mis sur pied, le tout étant coordonné par un état-major composé des chefs de la SPU. Le Tessin a créé, avec modération il est vrai, des "zones facultatives" selon l'article 2 alinéa 2 de l'AFU. Il a pu respecter rigoureusement les délais extrêmement courts imposés par la Confédération: le règlement d'application de l'AFU est édicté le 14 juillet 1972 et les plans de zones sont envoyés à Berne fin novembre 1972 et mis à l'enquête publique en mars 1973.

Les mesures urgentes au Tessin ont provoqué le nombre élevé de 3069 oppositions dont 194 provenaient de communes. Les oppositions communales ont été éliminées dans des négociations entre canton et communes, procédure qui s'est terminée vers la fin 1974. Les oppositions et recours des particuliers ont été liquidés pour l'essentiel jusqu'à fin 1975, en ce qui concerne les instances cantonales.

Quant au canton de Genève, il a pu respecter lui aussi les délais de l'AFU (règlement d'application le 20 septembre 1972, envoi des plans à Berne le 30 novembre 1972), avec un certain retard cependant de la mise à l'enquête publique (du 14 mai au 20 juin 1973). A Genève, un groupe de travail ad hoc com-

26 La première séance plénière a eu lieu le 23 février 1972, donc avant l'édiction de l'AFU. Cf. Emanuele Gianini, *Der Vollzug des Bundesbeschlusses vom März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung im Kanton Tessin*, travail de diplôme, St-Gall, 1974, p. 35 (ronéotypé).

posé de 8 membres dont 5 fonctionnaires, a préparé les plans de protection qui comportent aussi des “zones facultatives” au sens de l’article 2/2 de l’AFU. Trois commissions consultatives permanentes ayant un rapport avec l’aménagement du territoire ont pu donner leur avis. De plus, une “commission consultative des mesures urgentes” a assisté l’administration dans toutes les phases du zonage, y compris le traitement des oppositions. Ces organes de consultation ont permis une certaine ouverture de l’opération vers l’extérieur. Vu la portée limitée des mesures urgentes à Genève, le nombre des oppositions fut limité; il y en eut 278 dont 150 venaient de propriétaires de villas au bord du lac. Ces derniers se sont organisés et ont porté le litige jusqu’au Conseil fédéral. Jusqu’à mars 1974, les instances cantonales ont pu liquider les oppositions et recours.

Le zonage provisoire à Genève et au Tessin s’est déroulé plus ou moins à l’écart de débats publics. Ni les parlements et les partis politiques, ni la presse et les organisations professionnelles ont porté un grand intérêt aux mesures urgentes. S’il y avait des commentaires, leur teneur était rarement hostile, mais neutre ou plutôt positive. Au sujet de l’AFU, 2 motions à Genève et 2 questions écrites et 7 interpellations au Tessin furent adressées au Grand Conseil sans que des débats aient lieu.

2. *Le Valais*

Pendant plusieurs mois après la promulgation de l’AFU, le gouvernement valaisan est demeuré dans l’indécision. Le 12 avril 1972, il énonce ses premières directives qui n’ont pas de suites et sont révoquées le 24 mai 1972. A cette date, il crée une “commission consultative ad hoc” chargée d’élaborer les plans requis par Berne. La commission est composée de 19 membres dont 10 fonctionnaires et présidée par le préposé à l’Office du tourisme. Elle adopte une attitude plutôt “maximaliste” et invite le Conseil d’Etat à plusieurs reprises, à préciser ses directives. Celui-ci décide le 9 août 1972 de ne créer que des “zones obligatoires”, mais revient sur cette décision le 4 octobre 1972 en autorisant tout de même certaines “zones facultatives”. Sur proposition de la commission, le Conseil d’Etat prend le 5 septembre 1972 des “mesures provisionnelles” protégeant immédiatement 5 grandes zones dont Derborence. Mais quelques mois plus tard, il autorisera la construction d’un petit lac artificiel à Berborence.

La commission consultative a dû travailler dans des conditions peu favorables. Ne pouvant s’appuyer sur un service spécialisé dans l’administration et manquant d’informations suffisantes, elle a été obligée de procéder à des improvisations et de faire appel à du personnel temporaire et à des gens bénévoles, notamment aux militants de la Ligue valaisanne pour la protection de la nature. L’Office cantonal de planification, réduit à un seul fonctionnaire en été 1972, a finalement recruté deux collaborateurs de plus en automne et les a mis à la disposition de la commission. Il n’est pas surprenant que les cinq membres qui formaient le comité exécutif de la commission, aient été surchargés de travail.

Les plans de zones protégées ainsi que les rapports explicatifs ont été envoyés à Berne par tranches successives échelonnées du 29 novembre 1972 au 24 mai 1973. Quant au DAT, il les a approuvés le 30 mars 1973, donc avant d'être en possession du dossier complet. Le Conseil d'Etat n'a édicté l'ordonnance d'application de l'AFU que le 28 mars 1973, c'est-à-dire après l'élaboration des plans qu'elle aurait dû régir. Peu après la parution de l'ordonnance, ses dispositions concernant la durée de l'enquête publique et les formalités à respecter lors du dépôt d'oppositions ont été abrogées. En effet, sous la pression d'une opinion publique de plus en plus hostile aux mesures urgentes, le gouvernement a dû doubler la durée de l'enquête publique (elle a lieu du 30 mai au 28 juillet 1973) et rendre recevables toutes les oppositions sans tenir compte de vices de forme.

Pendant l'enquête publique, le Grand Conseil valaisan se réunit dans une atmosphère tendue et passionnée et discute des mesures urgentes les 28 et 29 juin 1973. Les six motions et interpellations ainsi que la plupart des autres interventions à ce sujet expriment de grandes réserves face aux mesures prises en vertu de l'AFU, allant d'une critique de détail jusqu'à la condamnation globale du zonage provisoire. Les critiques s'adressent bien entendu à la Confédération et à la commission consultative, mais avant tout au gouvernement valaisan, accusé notamment d'avoir créé des "zones facultatives" sans nécessité aucune. Est acceptée finalement par 67 voix contre 14 une motion du PDC haut-valaisan réclamant l'élaboration d'un nouveau plan de zones protégées. Le gouvernement qui déclare irrecevable la motion haut-valaisanne pour des raisons juridiques, sera amené par la suite à procéder en effet à un deuxième zonage.

A partir de juin 1973 surtout, une campagne systématique de la presse valaisanne contre les mesures urgentes bat son plein.²⁷ Les trois principaux journaux n'hésitent pas à inciter les gens à former opposition contre les zones protégées. De plus, des administrations communales, des partis politiques et même des députés cantonaux participent activement à cette mobilisation des oppositions. Le résultat est une sorte de référendum par voie d'oppositions. Les 16 295 oppositions valaisannes représentent environ 42 pour cent de l'ensemble des oppositions déposés contre les mesures urgentes en Suisse. (Le Valais n'englobe que 3,3 pour cent de la population suisse et 12,7 pour cent du territoire national.)

Pour trouver une issue à l'impasse créée par cette formidable avalanche d'oppositions, le gouvernement valaisan met sur pied en mars 1974 une nouvelle organisation chargée d'élaborer un nouveau plan de zones protégées et de préparer la liquidation des oppositions sur la base de ce plan. Pour chacun des 14 districts est créée une "commission de conciliation", présidée par le préfet et

27 Sur l'attitude de la presse valaisanne face à l'AFU, voir: Bernard Imoberdorf, *Der Informationsfluss Bund-Kanton-Gemeinde-Bürger und der Informationsgehalt der Presse, dargestellt am Vollzug des "Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung" in Kanton Wallis*, travail de diplôme, Berne 1974, pp. 49-86 (roénotypé).

composée de 2 membres, 3 suppléants et un expert. Dans une première phase, ces commissions négocient avec chaque commune un “plan de synthèse”, opération qui se termine en janvier/février 1975 avec l’approbation de ces plans par le Conseil d’Etat. Dans une deuxième phase qui commence en septembre 1975, les commissions convoquent les opposants à des réunions dans les communes, et les invitent à retirer leur opposition. Les oppositions non-retirées seront tranchées par le Conseil d’Etat. Les travaux de cette deuxième phase ont été suspendus après la votation référendaire du 13 juin 1976.²⁸

V. Les interactions entre administrations

L’initiative de Berne de créer des zones provisoires de protection a déclenché de nombreuses interactions entre les services administratifs concernés. Ces interactions ont été soit *horizontales*, soit *verticales*. Les premières furent probablement moins importantes; il s’agissait d’échanges entre les services de la même administration (par exemple, le DAT a pris l’avis de plusieurs offices fédéraux lors de l’approbation des plans de zones protégées), ou bien des contacts entre les cantons. Les interactions verticales concernent les rapports entre le DAT et les cantons d’une part et entre les cantons et leurs communes de l’autre. Les quelques indications qui suivent ne se veulent pas exhaustives, mais essaient d’illustrer la complexité des interactions administratives que l’AFU a nécessitées.

1. Les contacts intercantonaux

A la suite de l’édiction de l’AFU, la *Conférence des aménagistes cantonaux* s’est constituée sur le plan suisse. Cette conférence qui regroupe les chefs des services cantonaux de l’aménagement du territoire, s’est contentée pour l’essentiel de recueillir et de diffuser des informations en rapport avec le zonage provisoire. Elle a notamment fait une enquête auprès de ses membres sur les problèmes d’application de l’AFU. En Suisse romande, la CORAT (*Conférence romande des aménagistes du territoire*) née en 1964, s’est préoccupée immédiatement des mesures urgentes pour tenter une harmonisation entre les six cantons latins.²⁹ Entre 1971 et 1974, elle a consacré pas moins de 15 séances à la discussion de l’AFU, constituant ainsi un forum pour des échanges de vue à la fois entre les représentants des six cantons romands et entre ces cantons et le DAT. Une bonne partie de ces discussions portaient sur les difficultés d’interpréter l’AFU.

28 Lors de ma dernière interview à Sion le 27 octobre 1976, les travaux de la deuxième phase étaient toujours suspendus.

29 Sur l’activité de la CORAT en rapport avec l’AFU, voir: Wemegah, “Genève” (op. cit.), pp. 24–35.

Quant aux efforts pour coordonner les mesures urgentes, les résultats furent plutôt modestes. Il est vrai que les six cantons ont finalement tous créé des “zones facultatives”, mais ils n’ont pas réussi, par exemple, à harmoniser la présentation graphique de leurs plans.

2. Interactions verticales: les relations avec Berne

Lors de l’élaboration des plans genevois, les contacts entre fonctionnaires cantonaux et fédéraux furent peu nombreux, voire inexistant, mises à part les entrevues informelles qui ont probablement eu lieu au sein de la CORAT. C’est seulement pendant la procédure d’approbation des plans genevois par le DAT que quelques malentendus ont surgi. Ils ont pu être éliminés dans deux réunions en mai et juin 1973. Quant au Tessin, la situation n’était guère différente de celle de Genève.

En Valais, par contre, les contacts avec Berne ont été multiples et intensifs dès l’été 1972 jusqu’au printemps 1975. Le délégué lui-même et les deux délégués-adjoints ainsi que d’autres fonctionnaires du service du DAT se sont rendus plusieurs fois en Valais. C’est le Conseil fédéral qui a dû trancher “l’affaire de Derborence”³⁰ qui, en mars 1973, a créé des tensions considérables entre Berne et Sion et au sein même du Conseil fédéral. Dans une réunion “au sommet” le 16 août 1973 à Berne entre le conseiller fédéral Furgler et le conseiller d’Etat Steiner, le Valais a obtenu l’accord de la Confédération pour procéder à un deuxième zonage.

La Confédération est venue en aide aux cantons à faible infrastructure administrative qui avaient des difficultés à assurer l’exécution de l’AFU, notamment par des conseils techniques et juridiques que le délégué et ses collaborateurs ont donnés à ces cantons. Dans les cantons d’Appenzell Rh. int., Obwald et Valais, des “équipes volantes”, mises sur pied par le DAT et rémunérées par la Confédération, sont intervenues. Les activités de l’“équipe volante” qui s’occupait du Valais, ont été entourées de quelques malentendus. Elle a élaboré en septembre 1972 un plan tout fait qui prévoyait des zones protégées très vastes et que les autorités valaisannes ont finalement trouvé inacceptable.

En résumé, on peut caractériser les relations entre la Confédération et le Valais concernant l’AFU comme une suite de deux monologues: d’abord le monologue de Berne et puis celui de Sion. L’initiative fédérale de créer des zones protégées tombe sur une administration valaisanne non préparée et hésitante qui doit recourir à des improvisations et se heurte à une opposition croissante de l’opinion publique. Puis, sous l’impact des perturbations politiques, des énergies et des talents de leadership se mobilisent. Peu à peu, par l’apaisement des opposants et l’acquisition de nouvelles ressources, l’administration valaisanne se con-

30 Voir supra p. 183.

stitue en véritables interlocuteur vis-à-vis de Berne. Mais c'est alors que Berne commence à s'effacer. Au moment des négociations "au sommet" entre Steiner et Furgler à Berne, l'initiative est déjà presque exclusivement du côté valaisan, et par la suite, Berne est amenée à lâcher tout contrôle sur ce qui se passe en Valais; Sion qualifiera de "fausses et politiquement inopportunes" les modifications des "plans de synthèse" suggérées par le DAT en mai 1975.

3. Interactions verticales: les relations avec les communes

A Genève, les relations dues à l'AFU entre l'administration cantonale et les communes s'avèrent peu problématiques, vu le nombre réduit des communes, leur autonomie limitée et l'état avancé de l'aménagement du territoire en général. De plus, il existe une convergence entre les objectifs de l'AFU d'une part et les aspirations de certaines communes rurales de l'autre. Ces communes, opposées à l'implantation de quartiers résidentiels sur leur territoire, favorisent une réduction de leur zone de construction et plaident pour une application extensive de l'AFU. Deux fois les communes ont été consultées, ou plutôt informées du zonage provisoire, une fois avant et une fois après la mise à l'enquête publique des plans. Sept communes ont formé opposition contre les zones de protection. Des négociations avec la "commission des mesures urgentes" dont l'attitude était assez souple, ont permis d'éliminer ces divergences.

Au Tessin, entre août 1972 et février 1973 la SPU a informé à quatre reprises les communes de l'évolution des travaux concernant l'AFU. Pendant 18 jours seulement, en novembre 1972, les communes ont pu se prononcer sur les plans qui leur avaient été remis pour consultation. Lors de l'enquête publique, près de 80 pour cent des communes ont formé opposition contre le zonage provisoire. Par la suite, la SPU a lancé un "round" de négociations avec l'ensemble des 250 communes dont le but était de conclure une convention de droit public avec chaque commune. Ces conventions devaient concilier les plans d'aménagement communal avec les mesures urgentes, constituer la base pour la liquidation des oppositions provenant de particuliers, et garantir une situation juridique stabilisée au-delà de l'expiration de l'AFU. Il semble que la position de la SPU fût relativement forte dans ces négociations, vu sa détermination, sa compétence technique et la "couverture" que lui procuraient l'AFU et la DAT.

En Valais, une consultation sommaire des communes a lieu en juin 1972 durant l'élaboration du premier plan. En novembre et décembre 1972, les représentants des communes peuvent consulter pendant quelques jours à Sion le plan de la commission consultative et celui de l'équipe volante, ce dernier étant exposé essentiellement pour démontrer les intentions démesurées de la Confédération. Après le déferlement des 16 000 oppositions, le gouvernement valaisan s'adresse de nouveau aux communes pour prendre leur avis. A cette consultation qui dure du 8 août 1973 jusqu'au 31 décembre 1973, participent presque toutes les communes.

Les “plans de synthèse” nés des négociations entre les 14 commissions de conciliation et les communes valaisannes en 1974/75, ne réduisent pas sensiblement, il est vrai, le territoire global protégé par rapport au plan de 1972; la diminution de la surface protégée se situe probablement aux environs d’un seul pourcent. Mais beaucoup de terrains névralgiques, surtout à l’intérieur des périmètres de construction des communes, ont été soit libérés de toute protection, soit reclassés de la “zone obligatoire” à la “zone facultative”. Les communes ont considéré cette dernière zone, qui est sous le contrôle exclusif du canton, comme moins contraignante et moins “dangereuse”.

VI. Les résultats de l’AFU

Analyser d’une manière systématique et exhaustive les résultats d’une loi telle que l’AFU, est une tâche extrêmement difficile; des problèmes méthodologiques compliqués doivent être surmontés et le coût pour recueillir toutes les informations nécessaires est particulièrement élevé. Les quelques remarques qui suivent se veulent donc provisoires et sont munies de toutes les réserves que nous impose le peu de données actuellement à notre disposition sur ce sujet. Il importe de noter que nous ne possédons que des informations très impressionnistes sur la pratique des cantons en matière d’autorisations de bâtir en zones protégées. L’efficacité et la stabilité de ces zones dans les trois cantons nous sont donc largement inconnues.

Comme déjà indiqué, l’enjeu du zonage provisoire n’était pas très grand à Genève, vu l’état avancé de l’aménagement de son territoire. Toutefois, les autorités genevoises ont profité de l’AFU pour réaliser certains ajustements et améliorations. C’est notamment la protection de la zone agricole qui a été renforcée. Les zones de villas comprises dans la zone agricole ont été supprimées en vertu de l’AFU. Et l’arrêté fédéral a accéléré une législation cantonale qui interdit la création de nouveaux “domaines de plaisance” en zone agricole. Pour transformer progressivement le régime provisoire de l’AFU en régime définitif, notamment aux rives du lac, d’importantes études ont été mises en train par la “commission des mesures urgentes” qui, pour cette tâche, a dû solliciter l’aide de bureaux privés d’urbanisme, les capacités de la Direction de l’aménagement étant insuffisantes. Dans plusieurs communes, l’AFU a stimulé ou accéléré des études approfondies visant une mise à jour de l’aménagement local. Quant à l’efficacité des zones créées en vertu de l’AFU, la “commission des mesures urgentes”, appelée à préavisier toute demande d’autorisation de construire dans ces zones, semble montrer une attitude assez stricte.

Au moment où cet article est rédigé, les recherches sur les résultats de l’AFU au Tessin sont encore en train d’être complétées. Citons toutefois une première conclusion de Paolo Urio: “L’AFU a eu une action valable dans les zones du canton du Tessin où il était encore possible de protéger une partie du territoire, c’est-à-dire dans les communes pas encore touchées par le développement indu-

striel et touristique. Dans les autres zones, malgré l'urgence des mesures, celles-ci sont arrivées trop tard".³¹ Or, si tel était le cas, l'AFU n'aurait que confirmé les conséquences de la récession économique. Quant aux rapports entre le canton et les communes, l'AFU semble avoir considérablement renforcé l'administration cantonale et notamment la SPU. En fournissant une base légale pour l'action, l'arrêté fédéral a permis à la SPU de faire preuve de sa compétence technique, de son habileté politique et de sa détermination. Les conventions avec les communes ont soit fait démarrer soit accéléré de nombreux aménagements communaux; on espère que toutes les communes tessinoises seront dotées d'un plan d'aménagement dans un avenir très proche. De plus, ces conventions présentent une formule originale pour préserver les résultats de l'AFU, tout modestes qu'ils soient, au-delà de la date d'expiration de l'arrêté fédéral.

En Valais, il est indéniable que le bilan de l'opération AFU n'est pas exclusivement positif. D'un côté, le coût de cette opération a été élevé quant aux "frais politiques" mais aussi en termes financiers. Au total on a cartographié trois plans de zones protégées: le plan de l'équipe volante, le premier plan valaisan de 1972 et le deuxième de 1974. On a mis sur pied d'abord la commission des dix-neuf, puis les 14 commissions de conciliation. Ces dernières ont organisé (ou organiseront encore) deux séances dans chacune des 163 communes, une pour négocier avec la commune, l'autre pour traiter avec les opposants. A l'Office cantonal de planification, un juriste a travaillé pendant presque une année à plein-temps, uniquement pour organiser la liquidation des 16 000 oppositions. Quant au DAT, il a procédé deux fois à un examen des plans valaisans, en 1973 et en 1975.

De l'autre côté, la thèse semble être justifiée que l'opération AFU n'ait pas pu influencer sensiblement l'occupation du sol en Valais. Cette thèse est fondée sur les indices suivants: (1) Les "Plans de synthèse" n'agrandissent guère la surface protégée par rapport à la protection déjà créée par la loi fédérale sur la protection des eaux de 1971, en vigueur depuis juillet 1972. (2) La Commission cantonale des constructions, responsable des autorisations de construire, n'a pratiquement jamais invoqué l'AFU en traitant 9611 demandes d'autorisation de construire en 1973 et 1974. A l'exception d'une douzaine, les 1883 refus ont été basés sur d'autres textes légaux que l'AFU. (3) Vu l'écrasante majorité des "non" lors de la votation référendaire du 13 juin 1976 en Valais, le Conseil d'Etat aura des difficultés à sauvegarder les "zones facultatives" à l'intérieur des périmètres communaux de construction.

Il est vrai que les "mesures urgentes" en Valais ont suscité ou accéléré de nombreux aménagements locaux. Cependant, ces aménagements communaux sont en règle générale peu conformes aux objectifs de la Confédération et de l'AFU parce qu'ils prévoient des zones de construction beaucoup trop larges qui

31 Urio, *op. cit.*, p. 281/2.

ne permettent guère d'éviter l'implantation d'immeubles en ordre dispersé.³² Il est peu probable qu'un aménagement du territoire ultérieur puisse porter atteinte à ces aménagements locaux si vigoureusement défendus contre Berne et Sion et consacrés par les "mesures urgentes" telles qu'elles ont finalement été appliquées en Valais. Est-ce donc l'autonomie communale qui est sortie vainqueur de la controverse au sujet de l'AFU en Valais? Cette conclusion mériterait d'être nuancée. Notons que la plupart des communes valaisannes dépendent de bureaux privés d'urbanisme pour leur aménagement. Or en 1974, trois quarts des aménagements communaux en cours étaient concentrés entre les mains de trois bureaux seulement. C'est donc la centralisation privée qui s'est substituée à la centralisation étatique.

32 Des cas d'aménagements communaux en Valais sont analysés dans J.-M. Bonvin / G. Tschopp / G. Puipe, *Chermignon. Structure du pouvoir dans une collectivité locale, dans le cas d'une étude d'un processus de décision: l'adoption du plan d'aménagement du territoire*, travail de séminaire, Université de Genève, mai 1976, 49 p., ronéotypé; Bonvin / Tschopp / Puipe, *L'aménagement du territoire dans quatre communes du district de Sierre*, travail de séminaire, Université de Genève, juin 1976, 63 p. ronéotypé.

Annexe

Situation des cantons lors de l'édition de l'AFU
(d'après: *Aménagement national suisse*, DAT, no. 2, décembre 1972, pp. 15-27)

Canton	surface km ²	habitants 1970 (en mill.)	nombre de communes	communes avec aménagement régional	communes avec plan de zones	popl. dans les com- munes ayant un plan de zones en %	fonctionnaires dans le service cant. de l'amé- nagement du t.*
Argovie	1404	433	231	231	110	environ 80	12
Appenzell Rh. ex.	243	49	20	20	3	29	- **
Appenzell Rh. in.	172	13	6	-	5	80	-
Bâle Campagne	428	205	73	73	67	99	13
Bâle Ville	37	235	3	3	3	100	27
Berne	6683	983	492	320	166	inconnu	27
Fribourg	1670	180	279	116	12	75	7
Genève	246	332	45	45	45	100	30
Glaris	684	38	29	20	11	inconnu	7
Grisons	7109	162	219	219	42	53	8
Lucerne	1494	290	107	102	33	47	6
Neuchâtel	797	169	62	13	38	88	4
Nidwald	274	226	11	11	10	environ 85	3
Obwald	492	25	7	6	4	55	2
Schaffhouse	298	73	34	-	34	100	4
Schwyz	849	92	30	-	5	22	2
Soleure	791	224	131	131	86	91	3
St. Gall	2016	384	90	62	63	68	7
Thurgovie	864	183	190	160	146	93	6
Tessin	2811	245	250	80	24	24	16
Uri	1075	34	20	-	2	30	1
Valais	5231	207	167	124	59	45	3
Vaud	3121	512	385	163	218	86	29
Zoug	239	68	11	inconnu	9	inconnu	8
Zurich	1729	1106	171	171	162	99	31

* dessinateurs inclus, sans dactylos et personnel auxiliaire

** les travaux d'aménagement du territoire sont confiés au bureau Strittmatter à St. Gall

