

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (1978)
Heft: 435

Artikel: Le pouvoir à trois niveaux
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1026941>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

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-

tion communaux et accompagnés en général d'un arsenal assez complet d'articles se rapportant à la police des constructions.

En raison du rôle décisif qu'auront à jouer les plans directeurs cantonaux dans le cadre de la conception de l'aménagement du territoire proposée par la nouvelle loi fédérale, les cantons se penchent maintenant fébrilement non seulement sur les articulations du programme qu'ils auront à remplir, mais aussi sur les rapports qui devront s'établir dans ce cadre entre gouvernement et parlement, ainsi que sur le mode de participation des différentes régions.

A ce sujet, deux questions :

— même si l'on peut partir du fait que le parlement est constitué de députés élus sur la base d'arrondissements électoraux — d'où une dimension géographique au caractère représentatif de leurs décisions — cela est-il suffisant pour que la population, au niveau régional, se sente solidaire de décisions prises au chef-lieu et la concernant directement ?

— par ailleurs, l'établissement d'un plan directeur exige de nombreuses démarches entre techniciens qui proposent et politiciens qui décident; dans ces conditions peut-on envisager vraiment qu'un parlement traditionnel se réunissant quatre à cinq fois par année soit assez souple pour assurer ce rôle de répondant régulier ?

C'est pour mieux assurer ces fonctions (représentativité régionale, souplesse et efficacité) et aller au-devant des communes constituées en régions que le service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud a envisagé une régionalisation qui permettrait, au niveau des régions, la création de commissions régionales (délégués des communes) et au niveau des cantons la création d'une commission des délégués régionaux...

Timidité de la Confédération

Tout autre est l'évolution de la sphère des pouvoirs de la Confédération.

La volonté de faciliter les échanges, la nécessité de rationaliser les voies de communication, le

passage progressif de l'artisanat à la phase industrielle ont entraîné une majorité de citoyens à accorder à la Confédération des compétences exclusives qui déboucheront parfois sur un monopole, les postes et les télégraphes, les téléphones, les installations techniques de la radiodiffusion et de la télévision, les transports maritimes, ferroviaires, fluviaux et aériens. C'est la prééminence des réseaux en matière de compétences fédérales...

Hors des réseaux, presque rien !

Mais, dans un autre secteur, en matière de surfaces, la Confédération n'a légiféré que dans le domaine des forêts (suite à une succession de catastrophes dues à des inondations). Malgré une législation fédérale sur les forces hydrauliques et sur la lutte contre la pollution, les eaux appartiennent aux cantons et toutes les mesures prises par la Confédération dans le domaine de la protection des sites n'ont qu'un caractère provisoire (exécution laissée aux cantons); enfin, on chercherait en vain dans la législation fédérale sur l'agriculture, qui pourtant soustrait pratiquement ce secteur d'activité à l'économie de marché, toute disposition en matière de zones agricoles...

En fait, toute la politique d'affectation se trouve réglée par les législations cantonales et surtout par les plans et règlements communaux de telle sorte que pour réaliser les tâches qui lui incombent, la Confédération doit, soit être au bénéfice d'une dispense de se conformer aux règles cantonales (c'est ainsi que l'article 18 de la loi sur les chemins de fer de 1957 affranchit partiellement les installations ferroviaires des règles de la police cantonale sur les constructions, l'hygiène et la prévention contre les incendies), soit suivre la procédure normale prévue par les législations et règlements des niveaux inférieurs, au risque de s'achopper à des résistances plus ou moins nombreuses.

C'est dans ces domaines où les compétences sont concurrentes que surgissent actuellement des mouvements d'opposition qui mettent en ques-

tion, au nom d'intérêts géographiquement plus limités, l'application de mesures prises soi-disant au nom de l'intérêt général ! Cette possibilité de contestation (voir les mouvements écologiques, entre autres) reposant sur l'opposition lors d'une mise à l'enquête et sur la procédure de recours, constitue souvent la seule voie praticable pour soumettre à un nouvel examen, des stratégies globales élaborées au niveau le plus élevé, à un moment donné, et sur lesquelles on est d'autant moins disposé à revenir que des investissements importants ont été déjà consentis.

Ces trois niveaux, ancrés dans les institutions peuvent, déjà en tant que tels, susciter quelques questions... et d'abord favorisent-ils vraiment la participation démocratique ?

ANNEXE

Partage des compétences : un litige exemplaire

Un litige exemplaire opposant canton et Confédération a opposé récemment cette dernière au canton de Genève à propos de la construction d'une installation atomique.

Au départ, cet article 24 quinquies de la Constitution fédérale (datant du 24 novembre 1957) : « La législation atomique est du domaine de la Confédération ».

Les cantons ne peuvent plus légiférer dans le domaine réglé par la loi fédérale. Consulté par la Confédération pour se prononcer sur l'implantation d'une centrale nucléaire à Verbois, le canton de Genève, après avoir donné un préavis général favorable, réservait la procédure de déclassement en zone industrielle des terrains nécessaires à la construction de la centrale — immeuble sis actuellement en zone agricole.

La question qui se posait était de savoir si le canton de Genève était habilité à faire cette réserve.

SUITE AU VERSO