

**Zeitschrift:** Domaine public

**Herausgeber:** Domaine public

**Band:** - (2013)

**Heft:** 1989

**Artikel:** Territoire : au chevet de la "loi du siècle" : Retour sur l'histoire moderne d'une politique publique qui révèle toute l'importance du scrutin du 3 mars

**Autor:** Mahaim, Raphaël

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1014067>

### **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:** 28.01.2025

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

consultatif ou décisionnel, qu'il intervienne *a priori* ou *a posteriori*, nulle part les rémunérations n'ont été plafonnées, et encore moins réduites. Les seuls et rares cas où des diminutions sont intervenues étaient liés aux résultats des entreprises, qui s'étaient dégradés.

Que dire du [projet](#) de plafonnement des bonus des banquiers discuté actuellement au sein de l'Union européenne, qui ne devraient pas être supérieurs au montant de la rémunération fixe? Le projet prévoit une possibilité d'aller au double de la rémunération fixe. Le gouvernement conservateur britannique ne veut évidemment pas sacrifier «sa» place financière de Londres. Pour l'amadouer, la proportion pourrait passer à 2,5 fois. Mais la conséquence prévisible est que la mesure

sera contournée par une majoration des rémunérations fixes.

### **Sans réalité économique**

Le fond du problème, déjà évoqué dans [DP 1988](#), est que la vision actuelle de l'actionnaire comme propriétaire de l'entreprise, lorsqu'elle cesse d'être une PME, n'a plus aucune réalité économique. Les actions des grandes entreprises sont détenues aux deux tiers ou aux trois quarts par des fonds de placement et des caisses de pension, anglo-saxonnes pour beaucoup, et également de plus en plus originaires des pays pétroliers ou d'Extrême-Orient. Ces organismes collecteurs d'épargne ne sont nullement préoccupés par les rémunérations souvent extravagantes des dirigeants.

Leur intérêt réside bien davantage dans les dividendes distribués et le cours des actions. Ils ne sont pas non plus prêts à prendre position contre lesdites rémunérations, car leurs destinataires sont aussi des clients, actuels ou potentiels, particulièrement intéressants.

Il ne faut donc pas se cacher la réalité. Si l'on veut remettre un peu de décence dans les rémunérations des cadres dirigeants des grandes entreprises, c'est en réalité le capitalisme actionnarial qui doit être remis en cause. Ce qui est évidemment beaucoup plus simple à dire qu'à faire! Car ce capitalisme actionnarial a montré en dépit de tous ses travers qu'il est doté d'une efficacité économique suffisante pour que tous les pays, ou presque, l'aient désormais adopté.

## **Territoire: au chevet de la «loi du siècle»**

Retour sur l'histoire moderne d'une politique publique qui révèle toute l'importance du scrutin du 3 mars

---

Raphaël Mahaim - 07 mars 2013 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/22951>

Le peuple était appelé dimanche 3 mars au chevet de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) - la «*loi du siècle*» selon les termes utilisés dans les années 1970 par l'ancien conseiller fédéral [Kurt Furgler](#). Le diagnostic quant aux lacunes et insuffisances de la LAT de 1979 est posé depuis plusieurs années. Le souverain

a accepté le traitement préconisé par de Parlement.

L'aménagement du territoire moderne trouve son origine dans les réglementations en matière de construction, dont l'essor date du 19<sup>e</sup> siècle. L'industrialisation et la forte croissance démographique ont posé de sérieux problèmes de salubrité et de sécurité

publiques. Les villes se sont mises à adopter des prescriptions relatives aux constructions, à la protection contre les incendies et à la prévention des dangers naturels. Les premières lois cantonales sur la police des constructions ont non seulement généralisé l'exigence du permis de construire, mais aussi formalisé

l'existence du plan de zones.

Durant la première moitié du 20e siècle, l'essor économique, le développement des voies de communication et un exode rural important ont provoqué une extension anarchique de l'urbanisation. Dès la fin de la deuxième guerre mondiale, la spéculation foncière a pris des proportions inquiétantes.

Les premiers appels pour un aménagement du territoire national remontent aux années 1930. Ils étaient le fait de la communauté scientifique et non d'un mouvement populaire. La figure du conseiller national radical [Armin Meili](#) est incontournable dans ce contexte. En 1933, il publie *Allgemeines über Landesplanung*, l'un des textes les plus cités de l'histoire suisse de l'aménagement du territoire. L'Exposition nationale de 1939 dont Meili est le président a été la première occasion de faire connaître ces réflexions au public.

Sur le plan politique, les interventions se sont multipliées dès les années 1940. La lutte contre les excès du libéralisme immobilier était au centre des revendications. L'initiative populaire «*contre la spéculation foncière*», déposée en 1963 notamment par le parti socialiste suisse, a joué un rôle décisif.

Le Conseil fédéral s'est opposé à l'initiative mais s'est engagé, si celle-ci était refusée, à élaborer une base constitutionnelle sur

l'aménagement du territoire. Après l'échec populaire de l'initiative en 1967, le Conseil fédéral a tenu sa promesse et soumis aux Chambres l'adoption de dispositions constitutionnelles sur le droit foncier, les ancêtres des actuels articles [75.](#) et [26](#) de la Constitution fédérale. Pour rassurer les milieux immobiliers, le Conseil fédéral a proposé d'ancrer dans la Constitution non seulement l'aménagement du territoire, mais aussi la garantie de la propriété qui était jusqu'alors uniquement un droit constitutionnel non-écrit.

La nouvelle base constitutionnelle acceptée en 1969 par le peuple et les cantons autorisait enfin la Confédération à légiférer en la matière. Le chemin était toutefois encore ardu jusqu'à la première loi fédérale. Conscient des risques que pouvait présenter une période transitoire trop longue, le Conseil fédéral a proposé l'adoption d'une législation provisoire et urgente destinée à s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale. Un arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU) a été adopté par les Chambres en 1972. Il contraignait les cantons à désigner des zones à protéger et contenait une liste de zones devant obligatoirement être maintenues libres de constructions.

La première mouture de loi sur l'aménagement du territoire a été adoptée par le Parlement

en 1974. Malgré une confortable majorité parlementaire, elle a fait l'objet d'un référendum lancé par les milieux fédéralistes, regroupés notamment autour de la Ligue vaudoise, à nouveau [opposante acharnée](#) à la LAT en 2013. Le peuple a refusé la loi à une très faible majorité en 1976. Les considérations fédéralistes semblent avoir joué un rôle déterminant dans ce résultat; les opposants à la LAT 1974 lui reprochaient son caractère trop détaillé, trop technocratique et trop centralisateur, des arguments qui sonnent très familiers aujourd'hui. L'échec a rendu nécessaire une prorogation de l'AFU.

Le Parlement a remis l'ouvrage sur le métier en supprimant les dispositions les plus contestées comme celles sur la plus-value foncière ([DP 1970](#)) - qui réapparaît sous une forme atténuée dans la révision de 2013 - ou l'expropriation. La [loi fédérale sur l'aménagement du territoire](#) (LAT) a été adoptée en 1979 et n'a pas été contestée par voie référendaire. Durant la décennie qui a suivi son entrée en vigueur, l'attention des autorités fédérales et cantonales s'est concentrée sur la mise en place des nouveaux instruments: plans sectoriels fédéraux, plans directeurs cantonaux, plans d'affectation communaux conformes à la LAT, etc.

Dès le début des années 1980, le Conseil fédéral a confié à un groupe d'experts le mandat d'examiner les manquements dans la mise en œuvre de la

LAT. Ce groupe d'experts – plus connu sous le nom de commission Jagmetti, du nom du conseiller aux Etats radical qui l'a présidée – a dressé un bilan sévère et proposé en 1988 diverses modifications de la LAT analogues à celles soumises au vote. La résistance politique a été telle que le projet de révision n'a jamais dépassé le stade de la consultation.

Les études critiques quant à l'efficacité du dispositif de la LAT se sont depuis lors succédé. Le mitage du territoire et le gaspillage de la ressource sol, par nature inextensible, ont progressé de façon alarmante. Certains n'ont pas hésité à parler d'un aménagement du territoire «*en crise*». Pour autant, le législateur fédéral n'a jamais

procédé à une réforme législative en la matière, faute de compromis politique. Les (rares) révisions de la LAT depuis son adoption ont porté sur le régime des constructions en zone agricole et allaient dans le sens d'une flexibilisation. C'est dans ce contexte d'inaction du législateur que les organisations de protection de la nature ont fait aboutir la fameuse «*initiative pour le paysage*» en 2008, à laquelle le Parlement a opposé la révision de la LAT adoptée le 3 mars en guise de contre-projet indirect (DP 1986).

L'histoire rappelle, si besoin était, que les conceptions qui s'affrontent en matière d'aménagement du territoire reproduisent les grandes

oppositions idéologiques du siècle passé. Le fédéralisme et la défense de la propriété servent de cache-sexe (DP 1982) aux *lobbies* immobiliers et aux défenseurs d'une conception absolutiste de la propriété privée. Pour autant, alors que ces arguments avaient fait échouer la première LAT de 1974, ils n'ont cette fois-ci pas convaincu au-delà des frontières valaisannes, même en terre vaudoise où les milieux immobiliers et la Ligue vaudoise ont mené une campagne agressive.

S'ils avaient pu assister au vote, les pionniers de l'aménagement du territoire moderne – souvent radicaux, comme Armin Meili – se seraient certainement réjouis du succès populaire de la LAT révisée.