

La division communale et provinciale des nouveaux polders dans le ci-devant Zuyderzee

Autor(en): **Brasz, H.A.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **34 (1962)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-125251>

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.

La division communale et provinciale des nouveaux polders dans le ci-devant Zuiderzee

11

1. Ainsi que le savent la plupart des lecteurs, nous faisons aux Pays-Bas, sur une grande échelle, un gain de territoire sur la mer. Ce sont surtout les grands assèchements dans l'ancien Zuiderzee (appelé lac IJssel depuis sa séparation de la haute mer en 1932), dont pour l'instant la moitié environ est prête, qui attirent partout l'intérêt. Nous allons essayer de donner une idée des problèmes qu'affrontent les Pays-Bas avec la création d'un régime communal et provincial normal dans les nouveaux polders.

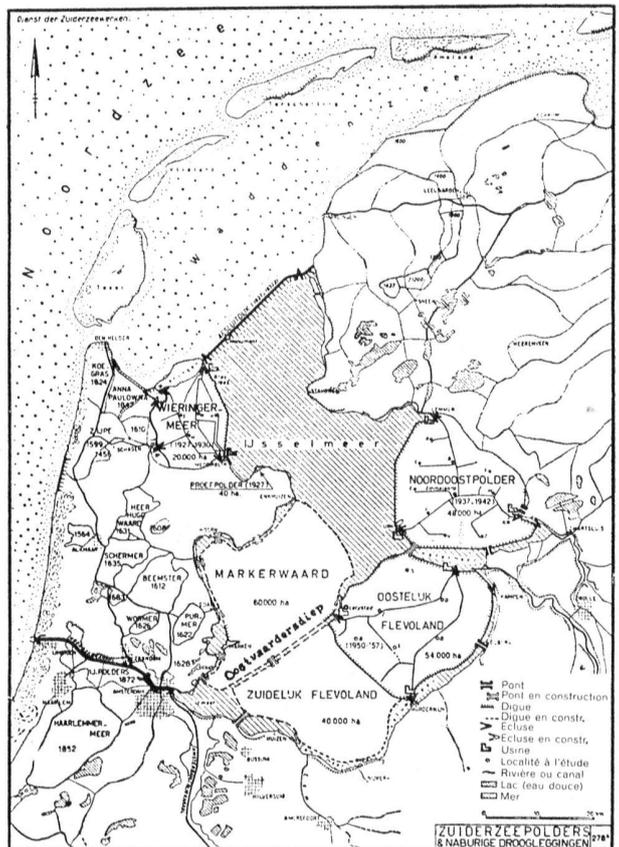
2. Les plans si soigneusement dressés pour l'assèchement du Zuiderzee sont, au premier chef, l'œuvre d'ingénieurs; pour la préparation de l'aménagement des polders intervinrent en outre des architectes et des sociographes. Des années avant qu'un polder ne soit asséché, les experts se sont penchés sur les plans d'utilisation du sol nouveau à acquérir. On se casse la tête sur le cours des canaux d'écoulement des eaux et celui des chemins, au sujet du boisement ainsi que du lieu et de l'étendue des villes et villages et de leur nombre. Mais la division communale et provinciale est un problème qui a été pendant tout le planning jusqu'à maintenant une affaire de moindre importance.

Maintenant que, pour un polder, tous les problèmes sont résolus tandis qu'un deuxième se trouve sur le point d'acquérir le statut communal, le moment paraît opportun pour émettre à l'intention de nos lecteurs quelques considérations à propos de nos expériences dans la perspective des aspects administratifs de notre pacifique colonisation intérieure.

3. La poldérisation du Zuiderzee a surtout été l'affaire des ingénieurs: il y avait pour cela de bonnes raisons, car enfin ils devaient «fabriquer» les polders. A cet égard, on peut distinguer quatre phases:

- a) le placement de digues;
- b) l'assèchement par drainage de l'eau entre les digues achevées;
- c) le défrichement du nouveau sol ainsi conquis;
- d) l'achèvement: construction de canaux, de routes, mise en culture du sol, fondation de villages, avec tout ce qui s'y rattache.

Techniquement, deux polders sont actuellement à peu près prêts: le Wieringermeer, datant des années 30, une florissante commune agricole de 20 000 ha. appartenant à la province de Noord-Holland avec presque 10 000 habitants et le Noordoostpolder avec 48 000 ha. et environ 25 000 habitants, qui fut à peu près terminé en 1957. La



même année fut asséché le polder Oostelijk-Flevoland, où le défrichement et l'achèvement battent actuellement leur plein et où les premiers villages surgissent. Le polder a une superficie de 54 000 ha. Les deux polders suivants (Zuidelijk-Flevoland et Markerwaard qui comportent respectivement 40 000 ha. et 60 000 ha.) n'existent encore que sur le papier. Ils seront asséchés dans l'ordre indiqué durant les vingt-cinq années à venir.

En attendant, les plans de structure de ces polders, en ce qui concerne leur forme de construction, sont discutés.

4. Les terrains asséchés appartiennent au territoire de l'Etat des Pays-Bas, mais n'étaient et ne sont en partie pas encore répartis en domaines communaux et provinciaux. L'assèchement est une tâche de l'Etat pour laquelle l'Etat utilise le Service des travaux du Zuiderzee et la Direction du Wieringermeer (travaux poldériens du Nord-Est). L'appellation de cette dernière direction susnommée est trompeuse, quoique historiquement bien compréhensible. Elle exerçait à l'origine son activité dans le Wieringermeer, mais est actuellement chargée d'assurer le défrichement et l'exploitation des terres ainsi que la colonisation des polders du Nord-Est et du Flevoland oriental.

Vu que l'Etat intervient comme «assécheur», défricheur et constructeur des polders, tout ce qui naît dans les nouveaux polders devient d'abord propriété de l'Etat. Si bien que tant sous l'angle du droit public que du droit privé l'Etat est d'abord un monopolisateur, situation qui fait penser à celle des territoires du Middle-West des Etats-Unis d'Amérique du Nord, où la Fédération, au siècle passé, détenait le tout jusqu'à ce que les territoires sus-nommés aient été érigés en Etats.

5. Aussi longtemps que personne n'habite les polders, il n'y a que peu d'objections à l'égard de cet état de fait. Mais il en va autrement dès qu'y apparaissent des colonies. En l'absence de mesures particulières, les habitants des polders ne pourraient par exemple se marier, les nouveaux citoyens du monde ne pourraient être inscrits dans les registres de l'état civil et ainsi de suite. En outre, ces Hollandais ne peuvent participer aux élections provinciales et communales et ne peuvent donc exercer pleinement leurs droits démocratiques normaux. Ils sont même écartés des élections pour la Première Chambre des Etats généraux, Chambre élue par les membres des Etats provinciaux. Ces Hollandais, sans commune et sans province, vinrent en petit nombre, dès que des baraques furent construites quelque part sur une digue et s'y établirent en famille. On a d'abord divisé provisoirement les digues selon les communes côtières les plus proches, mais cette solution ne pouvait donner satisfaction. Selon l'article 162 de la Constitution des Pays-Bas, la loi peut donner compétence réglementaire à des organes autres que ceux mentionnés dans la Constitution. Le législateur a fait usage de ce pouvoir en faveur des polders du IJsselmeer.

En 1942 fut créé un organisme public, le polder du Nord-Est, en 1955, suivit l'installation d'un organisme public, le polder de l'IJsselmeer du Sud. Toutes les prescriptions légales ayant trait à une commune s'appliquent pour autant que la loi n'en dispose pas autrement à l'égard de pareil organisme public. La mission, les compétences, qui, selon les dispositions légales, appartiennent en matière communale aux Etats provinciaux, aux Etats députés et au commissaire de la reine sont exercées à l'égard de l'organisme public par le ministre de l'Intérieur. La mission et les compétences qui, dans une commune, appartiennent au conseil, au Collège des bourgmestres et échevins et au bourgmestre, sont exercées sur le territoire de l'organisme public par le *landdrost* nommé par la reine. Jusqu'à présent, c'est le directeur du Service d'Etat, chargé du défrichement et de la colonisation des polders qui est en même temps chargé d'exercer les fonctions de *landdrost* du polder du Nord-Est et du polder du Flevo-land de l'Est. Quoique, du point de vue démocratique, cette solution intermédiaire soit peu plaisante à la longue, elle paraît cependant très efficace dans la phase de transition. Les organismes publics agissent en précurseurs des nouvelles communes à fonder et peuvent, en attendant, accomplir toutes les tâches communales pour autant que celles-ci ne soient pas effectuées par les services du royaume. Les propriétés de l'Etat qui se trouvent dans le polder, peuvent, pour autant que de besoin, être transmises progressivement aux organismes publics. Ainsi se crée peu à peu une situation dans laquelle les polders en arrivent à prendre la forme de communes. Cette progression se vérifie aussi en ce qui concerne l'influence des habitants. A l'origine, le *landdrost* régit l'organisme public sans que les citoyens puissent exercer un certain contrôle sur sa gestion. Mais, en 1951, fut fondée une *Commission du polder* en dehors de toute prévision légale, que suivit, en 1952, une véritable Commission consultative.

Les membres de la Commission du polder furent choisis par les habitants du polder conformément aux règles en

vigueur pour le choix des Conseils communaux, de telle manière que les citoyens reçurent un organe représentatif qui put participer avec autorité à l'examen des affaires qui, d'un point de vue formel, relevaient du seul pouvoir de décision du *landdrost*. L'organisme public, le polder du Nord-Est en vient par conséquent, à la longue, à fonctionner comme une commune néerlandaise normale. La base non institutionnalisée de ce résultat en soi satisfaisant ne peut alors plus suffire.

Comme nous l'avons déjà remarqué, le Wieringermeer est depuis longtemps devenu une commune néerlandaise normale. Le polder du Nord-Est se trouve sur le point d'acquiescer le même statut. Oost-Flevoland n'en est encore qu'au stade initial de l'organisme public.

Pour nous, c'est le polder du Nord-Est qui est le plus intéressant. Ainsi, à première vue, on pourrait s'étonner de ce que la division de ce territoire en communes ne soit pas encore faite. Le premier effort en ce sens fut entrepris par le gouvernement en 1954. Il fut proposé d'ériger en commune la partie du polder dont, à ce moment, la colonisation était achevée. Mais ce projet de loi fut dépassé par l'achèvement de la colonisation en 1957. Alors le gouvernement en vint à se trouver devant un choix difficile. Une seule commune devait-elle suffire pour la totalité du polder, ou bien la formation d'environ quatre communes méritait-elle la préférence? Le partage du polder en quatre communes apporterait à la population une administration aussi touffue que possible et créerait des conditions favorables quant à l'intérêt des citoyens pour l'administration de la commune à laquelle ils appartiennent. Partant de ce point de vue, le gouvernement choisit d'abord la formation de quatre communes, Emmeloord, Creil, Marknesse et Nagele, qui, selon les prévisions, compteraient respectivement, après un certain temps, 12 000, 8000, 8000 et 8000 habitants. Mais d'autre part, le gouvernement propose de constituer un nouvel organisme public pour la gestion d'intérêts déterminés à indiquer par la reine, pour le territoire entier du polder, comme l'expertise des viandes, les soins médicaux et d'hygiène, la surveillance de la construction et de l'habitation et l'incendie.

En ce qui concerne ces intérêts, cet organisme fonctionnerait à peu près comme une commune. Le gouvernement oscillait donc véritablement entre deux solutions. Lors de la discussion du projet de loi à la Deuxième Chambre, il ressortait de manière limpide que la majorité n'inclinait aucunement vers cette solution et donnait la préférence à la formation d'une seule grande commune pour la totalité du polder.

En 1960, le gouvernement fit une troisième tentative: cette fois avec une proposition conforme aux opinions de la Deuxième Chambre. L'édification du polder, laquelle doit être considérée comme acquise, est telle que le polder géographiquement, économiquement et sociologiquement forme un tout qui se laisse difficilement partager en quatre entités. La grande superficie du polder, qui a fait germer l'idée de la formation de quatre communes, n'a pas empêché que cette entité trouve son expression dans la vie quotidienne. Tous les noyaux villageois du polder sont complètement orientés vers Emmeloord.

Ceci revient à dire que nous devons reconnaître qu'aux Pays-Bas, les techniciens – probablement sans le vou-

loir – ont dans le domaine administratif construit une nouvelle commune géante et qu'il n'y a pas à changer quoi que ce soit après coup. Quoi qu'il en soit, avec quelque optimisme, on peut se figurer que les habitants du polder du Nord-Est pourront, dans un an, choisir leurs propres membres du conseil sur la base d'une ancienne loi communale éprouvée et pourront faire l'installation solennelle de leur propre bourgmestre. Et ils le feront avec d'autant plus de plaisir qu'ils en ont assez d'être depuis longtemps des citoyens de seconde zone.

6. Il seront cependant encore déçus à un point de vue. Car la création d'une commune ne va pas encore de pair avec la naissance d'un territoire provincial. Des divergences de vues à propos de la subdivision provinciale des polders ont surgi. Pas au sujet de la Wieringermeer qui, géographiquement, appartient sans nul doute à la Noord-Holland. Mais le polder du Nord-Est et Flevoland ne sont pas à proprement parler à rattacher à une province. Beaucoup d'architectes des polders et de colonisateurs sont extrêmement favorables à l'idée d'une douzième province, *Zuyderzeeland*. Les intérêts des polders ne seraient donc pas transmis aux administrations des provinces du pays anciennement délimité.

Mais peut-on, pour quelques dizaines de milliers de personnes, pour un territoire où, au surplus, ne naîtront qu'à peine quelques communes, où le Département des eaux et forêts est entièrement aux mains des services gouvernementaux, déployer tout un appareil provincial propre? En outre, le dernier polder sera probablement prêt aux environs de 1980; doit-on dans l'intervalle, s'accommoder d'un arrangement temporaire?

Bref, il y a encore des personnes qui sont d'avis que les nouveaux polders doivent être rattachés morceau par morceau à une des provinces délimitées.

Jusqu'à présent, le gouvernement ne s'est pas définitivement prononcé sur la question de la division provinciale des nouveaux polders. Le ministre de l'Intérieur assure les missions de l'administration provinciale dans la mesure où elles ont trait à la surveillance, mais ceci prendra donc aussi un caractère provisoire, si la commune du polder du Nord-Est devient un fait. Au sujet de la solution de ce curieux problème, je ne puis encore rien communiquer en ce moment à mes lecteurs; les chances de formation de la douzième province *Zuyderzeeland* semblent diminuer ces derniers temps.

Pour terminer, encore une réflexion dans le cadre du Benelux. L'aisance relative avec laquelle les Pays-Bas créent des communes, lesquelles comprennent une quantité de villages, résulte de la situation qui s'est peu à peu établie ici dans ce domaine. Des communes qui contiennent plus qu'un village sur leur territoire sont très courantes aux Pays-Bas. La commune néerlandaise moyenne compte 12000 habitants et plus de quatre centres de constructions. Pour certains de mes lecteurs qui s'étonnent de l'étendue des nouvelles communes dans ce qui était autrefois les bouches du *Zuyderzee*, ceci est significatif de la différence de climat entre le Sud et le Nord. Ce qui, dans le Sud, fait exception (par exemple, la commune de Genk avec ses villages miniers) n'est pas dans le Nord inhabituel.

H. A. Brasz

(«Le Mouvement communal», Bruxelles)

L'actualité de l'architecture

par Jean-Pierre Vouga, architecte

Il n'y a pas très longtemps, il eût fallu, dans ce petit pays assez spécial que constitue la Suisse romande, faire deux constatations désabusées: désaffection du public pour les choses de l'architecture d'une part, lassitude des architectes, fatigués d'être mécompris, d'autre part. Aux Rencontres de Genève, lorsque y fut traité le problème du divorce entre l'artiste et le public, il ne fut pas même question d'architecture; à la même époque, une série de conférences sur «L'art, langage de l'homme» se déroulait à Lausanne sans qu'il y fût prononcé le mot d'architecture... c'était pour le moins surprenant si l'on songe qu'il n'est pas une carte postale qui n'en parle, si l'on prend conscience qu'à moins de les diriger vers le ciel, il n'est pas possible de promener ses regards où que ce soit sans rencontrer ne fût-ce qu'un fragment d'architecture. Or aujourd'hui – est-ce prise de conscience du public? est-ce (je le crois plutôt) influence bienfaisante des deux écoles qui se sont créées voici vingt ans sur terre romande? – un renouveau a gagné notre pays. Ses architectes ont su se souvenir qu'il avait beaucoup donné à l'architecture contemporaine, dont le destin a passé trois fois sur son petit territoire: la première fois lorsque partit de La Chaux-de-Fonds celui qui allait devenir Le Corbusier, la seconde fois lorsqu'en 1928 se créa à La Sarraz le mouvement des CIAM (Congrès internationaux d'architecture moderne) qui donna au monde entier connaissance des immenses possibilités d'une architecture désormais entièrement vouée au service de l'homme, la troisième fois enfin, lorsqu'en 1948 fut fondée à Lausanne l'Union internationale des architectes dans le sein de laquelle cette même profession de foi était proclamée non plus par l'élite d'un petit nombre d'architectes d'avant-garde, mais par l'unanimité des architectes de tous les pays du monde. Ceux de Suisse romande, pour être partis tard dans la course vers les expressions neuves, ont déjà à leur actif des œuvres qui font date et qui demain feront école. Cinquante ans viennent de s'écouler qui ont marqué l'architecture d'une empreinte dont l'histoire n'offre aucun exemple. Les techniques les plus révolutionnaires, les matériaux les plus inattendus ont fait irruption dans l'industrie du bâtiment, facilitant tout d'abord l'exécution des méthodes artisanales connues, ouvrant ensuite la porte à des conceptions totalement nouvelles, permettant, pour ne prendre qu'un exemple, la construction d'édifices construits entièrement en matériaux qui n'existaient pas auparavant. Désormais, ce n'est plus le mur qui porte les planchers et le toit. Il n'a plus que la fonction d'isoler, de