

# Que faire des objectifs dans une étude de mise en œuvre de la législation?

Autor(en): **Delley, J.-D. / Mader, L.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology**

Band (Jahr): **7 (1981)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-814495>

## **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.

## QUE FAIRE DES OBJECTIFS DANS UNE ÉTUDE DE MISE EN ŒUVRE DE LA LÉGISLATION?

*J.-D. Delley et L. Mader*

Faculté de droit de l'Université de Genève, 2 rue de Candolle, 1211 Genève, Suisse

### RESUME

Depuis quelques temps, on constate un intérêt grandissant des sociologues du droit et des politologues pour les problèmes liés à l'application et aux effets des lois ou des programmes publics en général. Une nouvelle perspective de recherche, appelée recherche de mise en œuvre, s'est développée. En Suisse, c'est le Programme national de recherche No 6 qui a donné une impulsion importante à ce nouveau secteur. Dans le cadre d'une recherche financée par le Fonds national sur la mise en œuvre et les effets de la législation relative à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, les auteurs de cet article se sont vus confrontés à la difficulté de définir les objectifs ou buts de la législation choisie, difficulté qui est commune à toutes les études de mise en œuvre. L'intervention du législateur vise-t-elle à atteindre des objectifs déterminés ou n'est-elle pas plutôt l'aboutissement de contraintes extérieures? Quelle est la nature des buts visés? A part les objectifs explicites, n'y a-t-il pas aussi des objectifs latents, cachés? Comment faut-il tenir compte d'objectifs conflictuels ou de la transformation des objectifs? Partant d'un exemple concret, les auteurs cherchent à répondre à ces questions.

### ZUSAMMENFASSUNG

Seit einiger Zeit richtet sich die Aufmerksamkeit von Rechtssoziologen und Politikwissenschaftlern vermehrt auf Probleme im Zusammenhang mit dem Vollzug und den Auswirkungen von Gesetzen oder allgemein von staatlichen Programmen. Eine neue Forschungsrichtung hat sich herausgebildet, die in Anlehnung an das amerikanische Beispiel als Implementationsforschung bezeichnet wird. In der Schweiz hat das Nationale Forschungsprogramm No 6 dieser neuen Richtung den eigentlichen Impuls gegeben. Im Rahmen einer vom Nationalfonds finanzierten Untersuchung über den Vollzug und die Auswirkungen der Gesetzgebung über den Kauf von Grundstücken durch Personen im Ausland, sahen sich die Autoren dieses Beitrages mit der allen Untersuchungen dieser Art gemeinsamen Schwierigkeit der Erfassung der von der gewählten Gesetzgebung verfolgten Ziele oder Zwecke konfrontiert. Ist die Intervention des Gesetzgebers überhaupt zielgerichtet, oder handelt es sich nicht eher um das Resultat von äusseren Zwängen? Welcher Natur sind die verfolgten Ziele? Gibt es neben den geäusserten nicht auch noch wichtige nicht genannte Zwecke? Wie soll allfälligen Zielkonflikten oder einem möglichen Wandel der Zielsetzung Rechnung getragen werden? Ausgehend vom gewählten Beispiel wird versucht, diese Fragen zu beantworten.

### 1. OBJET DE LA SOCIOLOGIE DU DROIT

La sociologie du droit a pour objet la réalité sociale des normes juridiques; elle s'intéresse au droit en action, à la genèse et aux effets du droit; elle tente de saisir l'interdépendance entre le droit et la vie sociale (Rehbinder, 1977, 9-10).

A l'intérieur de cette discipline, un secteur nouveau de recherche connaît un développement rapide, particulièrement aux Etats-Unis et en Allemagne fédérale<sup>1</sup> :

<sup>1</sup> En France, des recherches de ce type commencent également à apparaître. Cf. Charbonneau & Padioleau (1980); pour une brève présentation de ce nouveau secteur de recherche du point de vue du droit public suisse cf. Knoepfel (1979); en ce qui concerne

*l'étude de la mise en œuvre* des lois et des programmes (Implementationsforschung). Par mise en œuvre, on entend l'ensemble des actions des acteurs touchés par une législation après son édicition.

Par cette approche, le chercheur se propose de fournir des informations sur les facteurs qui perturbent ou qui favorisent l'application des lois et des programmes. L'idée qui sous-tend les recherches de mise en œuvre est double :

a) la mise en œuvre d'une législation n'est pas une simple traduction mécanique de cette législation; elle constitue une reformulation de la décision initiale.

b) cette caractéristique de la mise en œuvre implique a priori une tension entre le droit et son application, entre le devoir-être et l'être, un glissement entre la norme et sa concrétisation.

Ainsi une étude de mise en œuvre se heurte-t-elle d'emblée à un problème de référence. Montrer quels sont les contenus concrets donnés à la législation au moment de son application, quels sont les rapports entre les différentes instances administratives impliquées dans l'exécution, entre ces instances et les particuliers touchés par la loi, bref, mettre à jour les stratégies développées par les différents groupes d'acteurs face à la perturbation que représente une législation, tout cela n'est qu'un aspect de l'étude de mise en œuvre. Si l'application du droit n'est pas un processus mécanique, si elle implique une interprétation, le chercheur se trouve confronté à la détermination d'éléments fixes, de références qui lui permettront d'apprécier la mise en œuvre. L'application d'une loi renvoie aux intentions qui ont présidé à l'édiction de cette loi, aux objectifs qui lui ont été assignés.

En Suisse, c'est le Programme national de recherche no 6 (les processus de décision dans la démocratie suisse) qui a donné l'impulsion à la recherche de mise en œuvre. L'un des quatre thèmes proposés par ce programme est intitulé "exécution des programmes publics et leurs effets"; il s'agit de mettre à jour les problèmes posés par l'application de différentes législations et de proposer des aménagements susceptibles d'améliorer leur "fonctionnement". Nous avons donc affaire à une recherche orientée, qui vise avant tout des résultats pratiques. Dans le cadre de ce thème, un groupe de recherche de la Faculté de droit de l'Université de Genève a choisi de traiter la mise en œuvre de la législation fédérale relative à l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (LAIE), plus connue sous le nom de "Lex Furgler"<sup>2</sup>.

Cet article résume les difficultés que nous avons rencontrées dans la détermination des objectifs de cette législation et, après un bref détour dans la littérature, propose une approche qui tient compte du caractère problématique du concept d'objectif dans une recherche de mise en œuvre.

<sup>1</sup>Allemagne fédérale voir en particulier Wollmann (1980), Mayntz (1980), et Blankenburg & Lenk (1980).

<sup>2</sup>Crédit du Fonds national suisse de la recherche scientifique no 4.270.0.78.06; pour une description détaillée du projet de recherche et des premiers résultats, cf. Delley et al. (1980).

## 2. LA LEGISLATION EN MATIERE D'ACQUISITION D'IMMEUBLES PAR DES ETRANGERS

Le texte de loi que nous avons choisi de traiter prévoit que l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger est soumise à autorisation. La loi définit de manière assez détaillée l'objet du régime de l'autorisation – les actes juridiques par lesquels on peut acquérir des droits sur des immeubles – ainsi que les personnes qui y sont sujettes – physiques et morales, et considérées comme ayant leur domicile ou siège à l'étranger. Elle précise ensuite les motifs qui justifient l'octroi d'une autorisation, lesquels, à l'origine, étaient formulés en des termes très vagues : l'acquéreur doit avoir un intérêt légitime à l'acquisition; mais, par la suite, les motifs ont été définis de façon plus explicite. La loi institue enfin des autorités chargées de décider de l'octroi des autorisations et des autorités de surveillance.

Analyser la mise en œuvre d'une telle législation c'est mettre en évidence les contenus concrets des différents concepts juridiques – sujet, objet, motif – tels qu'ils apparaissent à l'occasion des décisions administratives particulières; c'est caractériser les rapports qu'entretiennent entre elles les différentes autorités cantonales et fédérales appelées à intervenir, et les rapports que ces autorités établissent avec les différents groupes d'acquéreurs et de vendeurs. Mais une fois les interprétations mises à jour, les stratégies élucidées, comment répondre à l'interrogation sur le “bon fonctionnement de la loi”, comment justifier des propositions d'amélioration de la législation ?

Si le législateur avait fixé un nombre maximum d'autorisations à délivrer chaque année, une superficie ou une valeur totale à ne pas dépasser, la référence aurait été claire. Or, il a mis en place une procédure : si les conditions prévues par la loi sont remplies, l'autorisation doit être accordée, sinon elle doit être refusée. Le texte légal étant muet sur les objectifs poursuivis, c'est donc à l'extérieur du texte qu'il faut chercher une réponse.

Nous trouvons une première réponse dans les différents messages du Conseil fédéral adressés au Parlement à l'appui du projet d'arrêté et des prorogations/révisions qui vont suivre; brièvement résumé, il s'agit de “lutter contre une infiltration étrangère” dans le domaine immobilier qui pourrait mettre en danger l'indépendance économique de la Suisse (Feuille fédérale II (1960) 1258-1259; II (1969) 1398; II (1972) 1246; I (1977) 51).

Faut-il dès lors privilégier l'optique du pouvoir exécutif, ce que font de nombreux travaux sur la mise en œuvre ? La tentation est forte lorsque l'Administration commande la recherche; mais aussi parce que ce point de vue est généralement moins complexe que celui des autres acteurs en présence. En effet, le discours parlementaire est un discours à plusieurs voix; s'y expriment aussi bien ceux pour lesquels il ne faut écarter que les abus les plus flagrants que ceux aux yeux desquels l'acquisition doit être restreinte à des circonstances exceptionnelles. Aux arguments d'emprise économique à combattre pour préserver les possibilités d'acquérir des résidants s'ajoutent les objectifs de lutte contre la spéculation foncière,

de protection de la nature et du paysage, d'aménagement du territoire et de politique monétaire. Il n'est pas étonnant dès lors que le Parlement n'ait jamais fixé de limites au-delà desquelles le phénomène en question aurait été considéré comme intolérable.

Ce n'est pas tout: la LAIE a été prorogée à quatre reprises<sup>3</sup>. A chaque fois, le contexte politique et économique ayant évolué, le discours sur les objectifs s'est enrichi; les objectifs de politique touristique et de développement régional, par exemple, ont pris une importance nouvelle au cours des dernières années.

Gouvernement et Parlement ne sont pas les seuls acteurs à parler des objectifs de la LAIE. Des organisations, des secteurs de l'opinion publique expriment également des attentes à propos de cette législation.

Bref, dans notre tentative pour situer l'intention normative, nous nous heurtons à une multiplicité de discours: l'ensemble des objectifs assignés à la législation par les autorités et les attentes exprimées plus ou moins clairement dans le public. Face à ce discours pluriel, sans cohérence apparente, quels éléments fixes, quels points de repère choisir? Où sont les objectifs légitimes qui doivent nous permettre d'organiser nos données et de montrer comment fonctionne le droit en action?

Telle est la difficulté à laquelle nous nous sommes trouvés d'emblée confrontés et qui devrait être celle de tous les chercheurs travaillant dans ce domaine. D'où le bref détour dans la littérature auquel nous convions le lecteur.

### 3. ROLE CENTRAL DE LA NOTION D'OBJECTIF

En parcourant la littérature traitant de *l'évaluation* et de *la mise en œuvre* des politiques publiques, on constate que la notion d'*objectif*, de *but*, y joue un rôle central. Pour nombre d'auteurs, elle constitue la référence qui permet de mesurer l'adéquation des moyens engagés pour la solution d'un problème; le schéma sous-jacent est celui de la décision rationnelle, de la chaîne logique "définition du problème – fixation des objectifs – détermination des moyens". Cependant, d'un point de vue pratique aussi bien que théorique, cette approche est loin d'être satisfaisante.

Ce sont les études d'évaluation qui, au premier chef, sont confrontées au problème des objectifs. Évaluer une politique, au sens strict, c'est mesurer son *efficacité*, c'est-à-dire saisir le degré de réalisation des objectifs explicitement assignés à cette politique. Le problème crucial de l'évaluateur consiste à circonscrire et même à définir les objectifs qui lui serviront d'étalon pour la mesure de l'efficacité; pour travailler, l'évaluateur a besoin d'objectifs pouvant être rendus opérationnels. Plus la définition des objectifs est large, moins grande sera la qualité des mesures (Rutman, 1977, 21). L'évaluation, au sens strict, implique des limitations importantes au phénomène étudié; elle comporte le risque de négliger des objectifs non-explicites et des effets inattendus (Rutman, 1977, 17).

<sup>3</sup> La LAIE date du 23 mars 1961; elle a été prorogée en 1965, 1970, 1973 et 1977.

L'évaluation de *l'impact* d'une politique répond au besoin de dépasser ces limitations; elle englobe tous les effets imputables à cette politique, qu'ils soient prévus ou non. Mais une fois les effets saisis — pour autant que cela soit possible — se pose à nouveau le problème de leurs rapports avec les objectifs poursuivis.

Les études d'évaluation se limitent à établir le degré de conformité entre les effets et les objectifs; elles ne permettent pas d'expliquer les écarts éventuels entre les résultats obtenus par un programme et les buts visés. C'est cette lacune que veulent combler les travaux portant sur la mise en œuvre des politiques. Ils visent à mettre en évidence les liens entre le déficit du programme, le déplacement des objectifs initiaux d'une part et les mécanismes d'application d'autre part (Mayntz, 1977, 54; Blankenburg, 1978, 10; Hargrove, 1975, 15 et 52; Mayntz et al., 1978, 6). Cette approche se trouve également confrontée au problème des objectifs et de leur définition, à moins d'évacuer ce problème par impossibilité de déterminer des buts formulés de manière opérationnelle; c'est ce que fait Mayntz (1978, 9) dans son étude sur la législation allemande relative à la protection des eaux et de l'air: l'étude de mise en œuvre se limite alors à établir les raisons du déficit dans l'exécution des normes établies par le législateur.

La notion d'objectif occupe également une place importante dans les discussions *juridiques* entourant l'adoption et la mise en œuvre d'une loi. La question de la base constitutionnelle, par exemple, est étroitement liée à celle des objectifs, puisque la réponse à cette question dépend entre autres de la distinction entre droit privé et droit public, distinction qui s'opère sur la base d'un certain nombre de critères dont l'un des plus importants est celui des buts de la mesure législative envisagée (Moor, 1977, 145 ss). Un autre problème juridique qui fait intervenir la notion d'objectif est celui de la délégation de compétences législatives. Pour être admissible, une norme de délégation devrait en principe déterminer le contenu, le but et l'étendue des règles infra-légales. Toute application d'une loi est nécessairement interprétation. Or, celle-ci se fait presque inévitablement en référence à la finalité de la loi: "Le but de la Loi apparaît ... comme la véritable mesure de l'interprétation" (Pescatore, 1978, 342). Appliquer une loi signifie donc nécessairement réfléchir sur ses objectifs. Enfin, la notion d'objectif joue un rôle important dans l'application du principe de proportionnalité selon lequel "l'Etat ne peut se servir que des moyens adaptés au but qu'il vise" (Grisel, 1970, 184). Plus précisément, ce principe exige que les moyens utilisés soient propres à atteindre la fin recherchée ("Zwecktauglichkeit") et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but et les restrictions de liberté que celui-ci nécessite ("Zweckangemessenheit") (Imboden Rhinow, 1976, 341).

On le voit donc, aussi bien les études d'évaluation et de mise en œuvre que le droit sont confrontés à la détermination des objectifs. Ce problème semble même constituer un préalable indispensable à leur démarche. Mais ce préalable est-il vraiment nécessaire et, surtout, les objectifs d'une législation — qui sont préalablement fixés — sont-ils localisés dans une phase particulière du processus? C'est à ces questions que nous allons tenter de répondre.

#### 4. UN CAS CONCRET: LA "LAIE"

De prime abord, le chercheur peut être tenté de se simplifier la tâche: pourquoi ne pas se référer à l'intitulé de la législation, au discours dominant qui accompagne la loi en question? La LAIE ne vise-t-elle pas très clairement à limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger?

La réponse n'est pas aussi simple. Se fixer sur un intitulé ou un discours dominant c'est tout d'abord postuler l'existence d'objectifs (a); c'est ensuite ignorer que la nature d'un objectif peut varier (b) et croire que les buts assignés à une législation sont toujours explicites (c); c'est également privilégier l'expression consensuelle au sujet d'une loi et laisser dans l'ombre les conflits dont elle a été l'objet (d); c'est enfin méconnaître que le droit en action est une réalité vivante, en transformation constante (e).

(a) A la fin des années 50, on assiste en Suisse à un feu nourri de critiques au sujet de l'acquisition d'immeubles par des étrangers: articles de presse, lettres de lecteurs, pétitions et résolutions de diverses organisations, interventions parlementaires cantonales et fédérales et, finalement, création d'un comité d'initiative au plan suisse. C'est surtout la situation au Tessin qui semble inquiéter certains secteurs de l'opinion alémanique. Il est difficile néanmoins de cerner avec précision la réalité du phénomène; un ou deux cantons et villes mis à part, personne en Suisse n'enregistre systématiquement ce type d'acquisition. Pour sa part, l'Administration fédérale se base sur les offres d'achat publiées par un grand quotidien allemand. La situation initiale se caractérise donc par la perception d'un phénomène *dont les bases objectives font largement défaut*.

Dans un premier temps, le Conseil fédéral met en valeur les contraintes juridiques (droit constitutionnel, traités bilatéraux) et économiques (relations avec l'étranger) qui empêchent une intervention de l'Etat central; il renvoie la solution du problème aux cantons et aux particuliers (Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national (1960) 327 ss). Puis, brusquement, il se déclare prêt à agir; la menace d'une initiative populaire annoncée et l'impatience grandissante manifestée par une partie de l'opinion deviennent la contrainte dominante. Aux contraintes d'abstention succèdent les contraintes d'action<sup>4</sup>.

C'est en effet plus à des contraintes qu'à un objectif clairement défini que semble répondre l'édiction de la LAIE; plusieurs indices permettent de le supposer. Le législateur est très divisé sur l'analyse de la situation; certains députés nient l'existence même d'un problème, d'autres estiment qu'il faut prévenir un développement qui pourrait devenir néfaste, pour d'autres enfin le mal est profond et l'action législative ne peut être que thérapeutique (Bulletin officiel, Conseil national (1960) 718-721). Finalement une majorité se dégage pour "faire quelque chose". L'édiction de la LAIE apparaît en premier lieu comme une réponse à une demande pressante, comme un acte signifiant que le problème est pris en charge, un signe formel qui n'agit pas tant par son contenu que par ce qu'il indique — à savoir que

<sup>4</sup> Pour un essai de classer les différents types de contraintes cf. Majone (1974).

les autorités sont conscientes du phénomène<sup>5</sup>. Mais ce signe n'indique pas quel sera le contenu de l'action et à quels résultats elle aboutira. Le fait de légiférer constitue, dans cette perspective, une manière de clore – tout au moins provisoirement – un débat qui menace de prendre des proportions inquiétantes<sup>6</sup>.

Le texte de loi lui-même présente un indice à l'appui de l'absence d'objectifs autonomes et clairement définis. Le législateur a mis en place une procédure dont l'application incombe aux cantons. S'il a défini les objets et les sujets qui sont soumis à l'autorisation, il a laissé ouverte, par contre, la question des motifs permettant d'obtenir l'autorisation. Demander au requérant de faire la preuve d'un *intérêt légitime* sans préciser le contenu de ce concept juridique, laisser le soin aux autorités cantonales d'interpréter cette exigence, c'est signifier l'absence d'un projet finalisé, l'absence d'une représentation de la situation désirée. C'est laisser à chaque canton la tâche de fixer ses objectifs propres.

On voit le risque qu'il y a de prendre à la lettre l'intitulé ou le discours dominant d'une loi; c'est privilégier le dire sur des objectifs autonomes et masquer le poids des contraintes qui fondent l'acte législatif. Or, la mise à jour des contraintes est de la première importance pour comprendre le fonctionnement de la loi dans la phase de mise en œuvre. Cette perspective rejoint d'ailleurs celle de la science administrative: pour Simon (1964) les décisions sont prises davantage pour satisfaire à un ensemble de contraintes que pour atteindre des objectifs déterminés; les objectifs seraient plutôt des constructions postérieures à l'action, permettant de rationaliser le comportement des acteurs (Weick, 1969).

Il ne faut pas pour autant tomber dans l'excès inverse et ne voir dans le phénomène législatif que la seule réaction du législateur à un stimulus. L'analyse d'une politique fait apparaître le caractère indissociable et complémentaire des objectifs et des contraintes; "il est nécessaire de traiter l'analyse des objectifs, des contraintes et des moyens disponibles, soit simultanément soit avec de multiples aller et retour." (Demeestre, 1978, 20).

b) Si, dans le cas de la LAIE, l'objectif majeur du législateur semble avoir été de répondre à une contrainte – dans ce sens le problème à résoudre n'était pas tant celui de l'acquisition par des étrangers que la perception par l'opinion de l'inaction

<sup>5</sup> A la fin des débats parlementaires, en mars 1961, plusieurs députés expriment d'ailleurs l'opinion qu'avec cette loi on ne fait que semblant d'entreprendre quelque chose: "Es ist doch so, dass mit diesem Bundesgesetz nun "dergleichen getan" wird, als ob gegen den Ausverkauf der Heimat etwas vorgekehrt würde" (Vontobel, Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil National (1961) 125).

<sup>6</sup> Le rapporteur de langue française exprime clairement cette crainte devant le Conseil national: "Je crains que si ce projet devait être soumis au peuple, en application du référendum obligatoire, (...) nous assisterions à des discussions pénibles à bien des égards. (...) Ceux qui entendraient défendre le texte du Conseil fédéral et de la majorité de la commission seraient amenés à utiliser peut-être des arguments un peu massifs qui nuiraient grandement à la réputation d'un pays ouvert aux intérêts étrangers et préoccupé de faire régner l'état de droit que nous voulons défendre. Je crains qu'une votation obligatoire aille à l'encontre des vœux de tous ceux qui veulent sauvegarder au maximum notre réputation internationale d'Etat respectueux du droit des étrangers et des impératifs de l'Etat de droit" (Bulletin officiel, Conseil national (1960) 751).



des autorités face à ce phénomène – cette législation a permis à différents groupes et secteurs du public d’insérer des attentes particulières. Depuis la Deuxième Guerre mondiale le débat politique sur le droit foncier n’avait abouti à aucun résultat par absence de consensus. Or, le développement économique rapide de l’après-guerre crée une forte pression sur le sol, bien limité, dont le coût augmente. Cette pression se manifeste aussi visuellement par des atteintes aux paysages, les prescriptions légales étant réduites au minimum à cette époque. A gauche, on dénonce la spéculation foncière qui fait sentir ses effets sur le taux des loyers; pour la droite nationale, la spéculation foncière constitue un handicap à l’accession à la propriété immobilière et contribue à la destruction de la nature. Or, à ce moment-là, l’Etat central ne dispose d’aucune compétence en matière d’aménagement du territoire : c’est le pôle privé du sol qui prédomine. L’édiction de la LAIE est l’occasion pour ces différents groupes de promouvoir leurs objectifs et de concrétiser leurs craintes dans le cadre d’un phénomène particulier : l’acquisition immobilière par les étrangers. Ce phénomène particulier masque le phénomène global; l’aménagement du territoire, le statut juridique du sol ne seront pas abordés.

L’analyse qu’a faite Edelman de la législation socio-économique aux Etats-Unis s’applique bien à la LAIE. Selon cet auteur, les lois fonctionnent comme une assurance que les forces menaçantes de l’environnement sont sous contrôle. Des situations peu définies et chargées émotionnellement sont favorables au lancement et à l’application d’une politique de régulation, car, dans ce cas, le public a la possibilité d’y insérer ses propres interprétations (1976; 1977). Edelman constate que, simultanément à la réassurance symbolique que représente le fait de légiférer, des groupes organisés peuvent retirer des avantages substantiels grâce à la loi, ou continuer leurs pratiques qui sont maintenant légitimées.

A côté des objectifs symboliques – qu’il s’agisse d’éliminer un sentiment d’insécurité face à un phénomène particulier ou de trouver un champ d’action qui permette de projeter des objectifs irréalisables en-dehors de lui (l’aménagement du territoire en 1960 ne peut passer que par la lutte contre l’emprise étrangère) – il y a des objectifs substantiels. Mais ces derniers n’apparaissent que dans la mise en œuvre de la loi; ce sont à la fois les textes d’application – les ordonnances – et l’application elle-même qui permettent de distinguer quels intérêts ont été pris en compte, et donc quels objectifs ont été poursuivis. L’édiction de la LAIE peut être également saisie comme la mise en place d’un processus d’apprentissage, comme une démarche d’expérimentation (Demeestre, 1978, 16); dans ce cas, la définition du problème et des objectifs est le résultat et non la condition de la mise en œuvre (Bohnert & Klitzsch, 1978, 145); “alors qu’on voulait trouver la meilleure politique pour atteindre des objectifs donnés, on obtient les meilleurs objectifs pour expliquer une politique donnée” (Angelmar, 1978, 7). L’acquisition étrangère, à l’origine, n’est pas un phénomène quantifié, objectif; elle est perçue négativement et donne lieu à une vague émotionnelle. La LAIE va permettre tout d’abord de saisir l’ampleur du phénomène; les autorisations délivrées permettent d’élaborer une statistique annuelle : types d’acquisition, localisation, surface, valeur. Si le phénomène est mal connu, la solution à apporter est peu claire. Le législateur ne trouve pas

les critères aptes à sélectionner la demande. Le concept d'intérêt légitime, concept indéterminé, ouvert, laisse à la pratique le soin de constituer peu à peu le contenu de la solution.

Nous avons décelé trois types d'objectifs : symboliques, substantiels, d'apprentissage. Ces trois types peuvent être présents simultanément dans une même législation. L'objectif officiel, explicite – l'intitulé légal – ne suffit donc pas à rendre compte de l'éventail des motifs qui se greffent sur une législation. Se limiter à lui seul dans une recherche de mise en œuvre c'est postuler l'existence d'un intérêt pratique à sa réalisation, c'est considérer à priori la loi comme l'instrument apte à l'atteindre (Mayntz, 1978, 6; 1980, 5; Angelmar, 1978, 7).

c) Nous avons déjà noté que le Conseil fédéral dans son projet initial se proposait de lutter contre les acquisitions étrangères dans la mesure où elles auraient constitué des entraves aux possibilités d'acquérir pour les résidents (Feuille fédérale II (1960) 1253 ss). Le Parlement renonce à exprimer ce motif pour des raisons pratiques : comment juger qu'une acquisition particulière par un étranger empêche l'achat par un résident ? Il écarte également une proposition qui voudrait mentionner "le danger d'infiltration étrangère excessive". Le rapporteur de langue française trouve cette proposition "à première vue sympathique. Elle dit tout haut ce que nous pensons tout bas, puisque l'un des buts essentiels du projet d'arrêté fédéral consiste évidemment à prévenir l'infiltration étrangère" (Bulletin officiel, Conseil national (1960) 760). Mais cet objectif n'est pas exprimable, il sent trop la xénophobie et pourrait nuire à la réputation d'ouverture de la Suisse.

Le discours officiel sur la LAIE n'articule pas d'objectifs précis, dont la réalisation pourrait faire l'objet d'une mesure; vouloir "limiter l'acquisition immobilière par des personnes domiciliées à l'étranger", sans autre précision, c'est se donner une référence floue susceptible d'interprétations diverses dans le temps et dans l'espace. Il y a plusieurs explications possibles à ce choix d'un objectif indéterminé; nous avons mentionné l'absence de certitude et de consensus au sein du Parlement quant à la nature, à l'importance et aux effets du phénomène en cause. Cette absence d'accord reflète aussi un conflit d'intérêts entre groupes d'acteurs d'une part, entre régions d'autre part. Le flou permet alors de traduire à la fois l'incertitude et les désaccords selon la stratégie bien connue qui consiste à s'élever dans l'abstraction pour trouver un accord. Des objectifs vagues favorisent une régulation "ouverte", facilement adaptable à une situation conjoncturelle et à des conditions régionales différentes; ils rendent possible une définition "expansive" du problème en jeu : à la prévention de la pénétration étrangère en matière immobilière viennent s'ajouter la lutte contre la spéculation foncière, la protection de la nature et du paysage, des objectifs de politique conjoncturelle, puis l'aménagement du territoire. C'est le propre d'une législation à buts peu explicites de permettre à des secteurs de l'opinion et à des groupes d'intérêts de projeter leurs propres objectifs et d'assurer ainsi à cette législation un soutien politique suffisamment large.

d) Mettre en lumière les conflits au sujet d'une législation et de ses objectifs, opérer la dissection de l'interprétation dominante constitue une démarche néces-

saire pour décoder l'application du droit. A défaut de cette démarche, le chercheur se voit contraint d'organiser ses observations selon des critères de conformité/non conformité à un ou plusieurs objectifs apparents; ce faisant, il passe à côté d'une partie importante des fonctions que remplit la législation.

L'hypothèse qui nous a guidés est que les conflits aplanis au cours de la phase de l'édiction par un accord sur une formulation de caractère abstrait, général, ressurgissent dans la phase d'application de la législation. La formulation d'objectifs vagues signifie le renvoi de la résolution des conflits au niveau infra-légal (dans les ordonnances d'exécution) ou aux autorités d'application, mieux à même d'apprécier la spécificité des intérêts locaux.

Dans un premier temps (1961-1970) la LAIE s'est bornée à mettre en place une procédure, laissant aux cantons le soin d'évaluer leur intérêt propre en matière d'acquisition par des étrangers. Ainsi, les partisans d'une attitude ferme et les tenants de la souplesse et de l'ouverture à l'égard de la demande étrangère y ont trouvé leur compte: certains cantons ont pu limiter les acquisitions nouvelles de manière draconienne; dans d'autres, au contraire, les ventes ont continué au même rythme ou ont pris de l'ampleur. Dans une seconde phase c'est la législation elle-même qui a intégré les divers intérêts en présence en définissant des catégories d'acquisition et des régions pour lesquelles l'autorisation devait être délivrée. Néanmoins, au cours des deux phases, l'objectif affirmé a subsisté, à savoir limiter l'acquisition étrangère.

e) Une rapide analyse diachronique de la LAIE montre que, malgré la permanence de l'objectif affirmé, les buts assignés à cette régulation ont varié considérablement<sup>7</sup>. Si, à l'origine, l'accent est nettement mis sur la lutte contre la pénétration étrangère sur le marché du sol, en complément à la lutte contre l'afflux de travailleurs et de capitaux étrangers (Bulletin officiel, Conseil des Etats (1961) 49; Conseil national (1965) 381; Journal des Tribunaux (1963) 88 ss), d'autres objectifs vont apparaître au gré de la conjoncture: la lutte contre la surchauffe économique dans le secteur de la construction (Bulletin officiel, Conseil national (1965) 384), l'aménagement du territoire (Feuille fédérale II (1972) 1246), puis, à partir de 1974, des buts de politique régionale et structurelle par la promotion de certains types d'acquisitions dans les régions touristiques. Tous ces objectifs, qui gravitent autour de la LAIE, éclairent bien la transformation qui est intervenue: du concept de "limitation" on a glissé à la pratique de sélection de la demande; de plus, la sélection s'opère de moins en moins en fonction de critères relatifs à la personne de l'acquéreur, mais en fonction de critères géographiques (lieux à vocation touristique, lieux où il y a pénurie de logements).

L'évolution des objectifs exprimés doit être située dans un contexte plus général. La LAIE, comme toute législation, vise des objectifs sectoriels en opposition à ou renforçant d'autres objectifs sectoriels. Il n'est dès lors pas étonnant que le légis-

<sup>7</sup> Dans un article sur la législation anglaise mettant en place un régime d'autorisation pour la création de nouveaux locaux administratifs, Wehrmann (1978) donne une bonne illustration du phénomène de la transformation des objectifs.

lateur cherche, verbalement au moins, et dans un souci de cohérence, à ordonner, à coordonner ces visées particulières.

Parfois même, l'édiction d'une législation peut constituer une régulation de substitution pour des problèmes dont la solution n'est pas possible par absence d'accord. Ainsi la LAIE apparaît-elle en 1961 dans une situation où aucun consensus semble proche à propos de l'affectation du sol et de son statut juridique : on parle beaucoup à cette époque de spéculation foncière et d'anarchie dans l'utilisation du capital foncier mais les moyens juridiques de parer à cette évolution manquent. Notre hypothèse est que la perception du danger représenté par les acquéreurs étrangers reflète une inquiétude liée aux problèmes non résolus de la gestion du sol. Les acquéreurs étrangers jouent alors le rôle de bouc émissaire et la LAIE peut remplir, par substitution, la fonction d'aménagement du territoire, de lutte contre la spéculation, de protection de la nature. Et lorsqu'un accord intervient sur le principe de l'aménagement du territoire (Constitution fédérale, 1969, art. 22 quater) la LAIE est conçue comme un élément de renforcement de cette politique.

## 5. RECHERCHE ET DEFINITION DES OBJECTIFS

Les objectifs d'une législation constituent un élément problématique dans la recherche de mise en œuvre et non une donnée de référence fixe permettant de mesurer une efficacité univoque. Ils englobent tout à la fois (a) ceux que le législateur s'est fixés en adoptant la législation et (b) les attentes diverses des principaux acteurs sociaux. C'est un premier niveau d'objectifs qu'il est possible de déduire des différents *discours* sur le problème et la solution qui lui est apportée.

La recherche d'objectifs ne s'épuise pas là; elle s'applique également au *texte légal* lui-même: la démarche déductive permet de mettre à jour des objectifs inhérents au dispositif légal. En effet, une loi définit des concepts, institue des acteurs et prévoit des procédures; ces différents éléments expriment eux aussi des objectifs dans la mesure où ils favorisent certains intérêts et en défavorisent d'autres, dans la mesure où ils découpent la réalité selon une certaine optique. C'est le deuxième niveau.

Le troisième niveau enfin est celui de l'*application*. Grâce à l'analyse de la mise en œuvre d'une législation, le chercheur peut induire une série d'objectifs; la loi en action est un lieu privilégié du conflit et de la négociation entre les intérêts, donc de concrétisation d'objectifs.

En résumé, nous retiendrons de cet examen de la place des objectifs dans l'analyse de mise en œuvre que :

1) Le concept d'objectif, en rapport avec une législation, ne peut être pris comme référence a priori pour les études de mise en œuvre; la signification qui lui a été attribuée par la théorie de l'action individuelle ne permet pas de rendre compte de la complexité du phénomène législatif et de la multiplicité des acteurs impliqués dans ce phénomène.

2) L'étude de mise en œuvre doit intégrer les différents niveaux d'objectifs (symbolique, concret) et l'évolution des objectifs (émergence et reconnaissance

d'un problème, traduction par l'appareil politico-administratif, application de l'instrument de régulation); dans cette perspective, des objectifs contradictoires ou l'absence d'objectifs explicites ou concrets ne représentent pas un handicap déterminant dans la recherche de mise en œuvre.

3) Le phénomène législatif ne relève pas de l'action rationnelle; il consiste en séquences de systèmes d'action sociale qui se réfèrent à une perturbation, à un problème. L'étude de mise en œuvre ne peut donc pas ignorer les séquences qui précèdent la phase d'application.

4) La saisie des objectifs d'une législation ne peut se faire que conjointement à celle des contraintes qui déterminent la configuration de la régulation et de son application.

En définitive le travail du chercheur consiste à mettre en évidence la multiplicité des objectifs aux différents niveaux, à établir la fonction de ces niveaux et les rapports qu'ils entretiennent, bref à montrer comment une loi peut fonctionner, chargée qu'elle est d'attentes multiples et d'intérêts antagoniques. Nous sommes loin de la problématique du succès ou de l'échec d'une législation, mesuré à l'aune abstraite d'objectifs arbitrairement choisis.

#### BIBLIOGRAPHIE

- ANGELMAR, R. (1978), L'évaluation des politiques publiques, *Communication au séminaire du GAPAC: L'analyse des politiques publiques* (Maison des Sciences de l'Homme, Grenoble).
- BLANKENBURG, E. (1978), "Research Concept for the Study of Implementation" (Intern. Inst. of Management – Wissenschaftszentrum, Berlin).
- BLANKENBURG, E. & LENK, K. (Eds), (1980), Organisation und Recht: Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs, *Jahrb. für Rechtssoziol. und Rechtstheorie* 7 (1980) (Westdeutscher Verlag, Opladen).
- BOHNERT, W. & KLITZSCH, W. (1978), Dimensionen der Problemstruktur (Forschungsverbund Implementation politischer Programme, Köln).
- CHARBONNEAU, S. & PADIOLEAU, J.-G. (1980), La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire: Le défrichement des bois et forêts, *Rev. fr. sociol.*, 21 (1980) 49-75.
- DELLEY, J.-D.; DERIVAZ, R.; MADER, L.; MORAND, Chs.-A. & SCHNEIDER, D. (1980), Le droit en action: Etude de la mise en œuvre d'une législation, *Travaux CETEL No 13* (Université de Genève, Genève).
- DEMEESTRE, R. (1978), L'analyse des performances des services municipaux, *Papier présenté au séminaire du GAPAC: L'analyse des politiques publiques* (Maison des Sciences de l'Homme, Grenoble).
- EDELMAN, M. (1971), "Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Quiescence" (Markham, Chicago).
- EDELMAN, M. (1976), "The Symbolic Uses of Politics" (University of Illinois, Chicago) (2e édition).
- EDELMAN, M. (1977), "Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail" (Academic Press, New York).
- GRISEL, A. (1970), "Droit administratif suisse" (Ides et Calendes, Neuchâtel).
- HARGROVE, E. (1975), "The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy" (The Urban Institute, Washington D.C.).
- IMBODEN, M. & RHINOW, R. (1976), "Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung" (Helbing & Lichtenhahn, Basel).
- KNOEPFEL, P. (1979), "Öffentliches Recht und Vollzugsforschung" (Haupt, Bern).

- LUHMANN, N. (1973), "Zweckbegriff und Systemrationalität" (Suhrkamp, Frankfurt a.M.).
- MAJONE, G. (1974), The Role of Constraints in Policy Analysis, *Quality and Quantity*, 8 (1974) 65-76.
- MAYNTZ, R. (1977), Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, *Die Verwaltung*, 10 (1977) 51-66.
- MAYNTZ, R. et al. (1978), "Vollzugsprobleme der Umweltpolitik: Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes" (Kohlhammer, Stuttgart).
- MAYNTZ, R. (Ed.) (1980), "Implementation politischer Programme" (Hain, Königstein/Ts).
- MOOR, P. (1977), Le droit administratif et la distinction entre droit public et droit privé, *Mélanges H. Zwaalen* (Ruckstuhl, Lausanne).
- PESCATORE, P. (1978), "Introduction à la science du droit" (Centre universitaire de l'Etat, Luxembourg).
- REHBINDER, M. (1977), "Rechtssoziologie" (Gruyter, Berlin).
- RUTMAN, L. (1977), "Evaluation Research Methods: A Basic Guide" (Sage, Beverly Hills/London).
- SIMON, H. (1964), On the Concept of Organizational Goal, *Adm. Sci. Q.*, 9 (1964) 1-22.
- WEHRMANN, G. (1978), A Policy in Search of an Objective, *Public Adm.*, 56 (1978) 425-437.
- WEICK, K. (1969), "The Social Psychology of Organizing" (Addison-Wesley, Reading MA).
- WOLLMANN, H. (Ed.) (1980), Politik im Dickicht der Bürokratie: Beiträge zur Implementationsforschung, *Leviathan Sonderheft 3* (1979) (Westdeutscher Verlag, Opladen).

