

La négociation

Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire
et la protection de l'environnement



Edité sous la direction de
Jean Ruegg, Nicolas Mettan et Luc Vodoz



La négociation

Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire
et la protection de l'environnement



Edité sous la direction de
Jean Ruegg, Nicolas Mettan et Luc Vodoz

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

e-isbn: 978-2-88914-041-1

Version imprimée »

Egalement parus aux Presses polytechniques et universitaires romandes:

La construction sous contrôle?

Faut-il renforcer ou alléger l'aménagement pour mieux gérer les zones à bâtir?

Evaluation des politiques publiques en Suisse

Pourquoi? Pour qui? Comment?

Textes rassemblés par K. Horber-Papazian

Cet ouvrage est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes dont le but est principalement l'édition et la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, des universités romandes et d'autres universités francophones. Le catalogue de ces publications peut être obtenu aux:

**Presses polytechniques et universitaires romandes,
Centre Midi, 1015 Lausanne, Suisse.**

ISBN 2-88074-234-X

© 1992, Presses polytechniques et universitaires romandes, CH - 1015 Lausanne.

Imprimé en Suisse.

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, interdite sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit sans l'accord écrit de l'éditeur.

Table des matières

	Petite carte de visite de la C.E.A.T.	vi
	Liste des auteurs	vii
	Introduction <i>Jean Ruegg</i>	1
	Première partie: ETAT DES LIEUX	
CHAPITRE 1	Pratique de la protection de l'environnement au niveau cantonal <i>Pierre CHAUSSON</i>	15
CHAPITRE 2	Pratique de l'aménagement du territoire: entre planification et réalité <i>Christophe CUENI</i>	21
CHAPITRE 3	Mise en oeuvre de politiques à incidences spatiales: une entreprise difficile <i>Katia HORBER-PAPAZIAN</i>	31
CHAPITRE 4	Acteurs du changement social <i>Michel BASSAND</i>	49
CHAPITRE 5	Modalités d'intervention du public dans les choix d'aménagement: le point de vue du droit <i>Thierry TANQUEREL</i>	59
CHAPITRE 6	Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement <i>Nicolas METTAN</i>	79
CHAPITRE 7	Médiation des conflits liés à l'utilisation du sol <i>Jean RUEGG</i>	95
CHAPITRE 8	Trois exemples de mise en pratique de la négociation: Cas de la route nationale N9 <i>Jimmy DELALOYE</i>	109

	Plan de quartier «Les Fontaines» à Nyon <i>Espero BERTA</i>	121
	Fashion Trade Center à Toronto <i>Jean RUEGG</i>	128
	Seconde partie: ÉCLAIRAGES THÉORIQUES	
CHAPITRE 9	Possibilités de négociation en droit public suisse <i>Paul RICHLI</i>	137
CHAPITRE 10	Propriété, espace et territoire <i>Claude RAFFESTIN</i>	155
CHAPITRE 11	Principes de l'action publique et protection de l'environnement <i>Beat BURGENMEIER</i>	165
CHAPITRE 12	Des effets externes au marché des droits à polluer: place de la négociation en économie de l'environnement <i>Gonzague PILLET</i>	185
	Troisième partie: FONDEMENTS ET TECHNIQUES DE LA NÉGOCIATION	
CHAPITRE 13	Fondements théoriques de la négociation: dimensions et perspectives <i>Christophe DUPONT</i>	193
CHAPITRE 14	Peut-on se former à la négociation? <i>Lionel BELLENGER</i>	211
CHAPITRE 15	Négociation comme instrument de management dans l'entreprise <i>Alexander BERGMANN</i>	221

Quatrième partie:

OUVERTURES ET PERSPECTIVES

CHAPITRE 16	Quatre exemples d'instruments ou de processus pour encadrer la négociation:	
	Processus de décision mis en place pour l'implantation d'une installation de stockage pour déchets stabilisés	231
	<i>Michel REY</i>	
	Ilot urbain comme unité d'intervention propice à la négociation	240
	<i>Gilles GARDET</i>	
	Plan d'aménagement local comme instrument d'aide à la négociation: l'exemple de Jongny	250
	<i>Jacques MACQUAT</i>	
	Vers un nouveau type de règlement du plan d'affectation communal	256
	<i>Urs ZUPPINGER</i>	
CHAPITRE 17	Droit réflexif: pour une approche du droit qui favorise la négociation	265
	<i>Helmut WILLKE</i>	
CHAPITRE 18	Enjeux et limites du recours à la négociation	279
	<i>Luc VODOZ</i>	
CHAPITRE 19	Entre autonomie et interdépendance: quelques éléments de synthèse	297
	<i>Jean REMY</i>	

Petite carte de visite de la C.E.A.T.

La C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire) a été créée en 1975 par les cantons de Suisse romande sur proposition de la CUR (Conférence universitaire romande).

Bénéficiant de l'appui et de la collaboration de l'EPFL (Ecole polytechnique fédérale de Lausanne) et des universités, elle développe des activités d'enseignement et de recherche et exécute des mandats pratiques dans les domaines du développement économique régional, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Elle est également une plateforme d'échanges et de discussions pour les spécialistes, les professionnels, les responsables politiques et administratifs ainsi que pour les scientifiques travaillant dans ces domaines.

Les activités de la C.E.A.T. sont définies par un Conseil composé de représentants des cantons de Suisse romande, de Berne et du Tessin et actuellement présidé par M. Dominique Föllmi, conseiller d'Etat à Genève. Elles sont mises en oeuvre par une équipe pluridisciplinaire (aménagiste, architecte-urbaniste, économiste, géographe, ingénieur, juriste, politologue) dirigée par M. Michel Rey.

La C.E.A.T. a organisé quatre séminaires de 3^e cycle sur les thèmes suivants:

- le plan directeur cantonal (1981-1982);
- la gestion des conflits intégrée à l'aménagement local (1984);
- l'évaluation des politiques publiques en Suisse (1988);
- la négociation en aménagement du territoire et pour la protection de l'environnement.

Ce livre, qui rassemble les contributions au séminaire de 3^e cycle sur la négociation tenu en automne 1991, s'inscrit dans un cadre de réflexions que la C.E.A.T. poursuit dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Liste des auteurs

Michel BASSAND	professeur de sociologie, Institut de recherche pour l'environnement construit (IREC), EPF-Lausanne.
Alexander BERGMANN	professeur, Ecole des hautes études commerciales (HEC), Université de Lausanne.
Lionel BELLENGER	professeur, HEC, et consultant à IDEP-CELER, Paris.
Espero BERTA	économiste, urbaniste de la ville de Nyon.
Beat BURGENMEIER	professeur, Département d'économie politique, Université de Genève.
Pierre CHAUSSON	chef du Service cantonal vaudois des eaux et de la protection de l'environnement, Lausanne.
Christophe CUENI	juriste, Office de l'aménagement du territoire du canton de Berne, Bienne.
Jimmy DELALOYE	ingénieur, chef du Service des routes nationales, Sion.
Christophe DUPONT	directeur du L.E.A.R.N. (Laboratoire d'Etudes Appliquées et de Recherches sur la Négociation), Lille, et consultant CRC CONSEILS ASSOCIES.
Gilles GARDET	urbaniste-aménagiste, bureau Bonnard & Gardet, Genève.
Katia HORBER-PAPAZIAN	professeur suppléant, Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne.
Jacques MACQUAT	architecte-urbaniste, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.), Lausanne.
Nicolas METTAN	économiste-aménagiste, C.E.A.T., Lausanne.
Gonzague PILLET	économiste, Institut Paul Scherrer, Villigen, et ECOSYS S.A., Carouge.
Claude RAFFESTIN	professeur, Département de géographie et Centre d'écologie humaine de l'Université de Genève.
Jean REMY	professeur de sociologie, Université Catholique de Louvain-la-Neuve.
Michel REY	économiste, secrétaire général de la C.E.A.T., Lausanne.
Paul RICHLI	professeur de droit administratif, Haute Ecole de St-Gall.
Jean RUEGG	géographe-aménagiste, C.E.A.T., Lausanne.
Thierry TANQUEREL	juriste, chargé de cours à l'Université de Genève.

Luc VODOZ	politologue, C.E.A.T., Lausanne
Helmut WILLKE	professeur de sociologie du droit, Université de Bielefeld.
Urs ZUPPINGER	architecte-urbaniste, bureau Urbaplan, Lausanne.

INTRODUCTION

Jean RUEGG

Cet ouvrage fait suite au séminaire de troisième cycle que la C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire) a organisé en automne 1991, sous l'égide de la CUR (Conférence universitaire romande). Il rassemble l'ensemble des contributions qui y ont été présentées, selon une structure légèrement différente.

L'introduction vise deux objectifs:

- proposer une justification, parmi plusieurs possibles, au choix du thème de la négociation dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement;
- préciser la logique qui organise ce livre.

1. JUSTIFICATION DU THÈME DE LA NÉGOCIATION

Le présent ouvrage traite de la négociation appliquée aux domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Pourquoi s'intéresser simultanément à ces deux domaines? Parce qu'ils

entretiennent entre eux d'étroites relations d'interdépendance qui apparaissent tant au niveau des textes de loi que des pratiques qui en découlent.

Nous privilégions toutefois les réflexions et les projets relevant de l'aménagement du territoire car cette dernière préoccupation nous paraît plus globale. La protection de l'environnement ne constitue que l'un des aspects, certes de plus en plus important, dont doit tenir compte l'aménagement du territoire.

1.1 Distinction entre utilisation et affectation du sol

Pour situer le contexte de la négociation, il est utile de s'appuyer sur la pratique. En Suisse par exemple, l'idée qui est largement répandue est celle d'un surdimensionnement de la zone à bâtir. Pourtant, nombreuses sont les administrations cantonales qui doivent répondre à des requêtes communales pour étendre cette même zone à bâtir. Or, dans bien des cas, le constat d'un surdimensionnement de la zone à bâtir et la demande d'une extension de la zone à bâtir sont deux phénomènes qui s'expliquent relativement facilement et qui ne sont pas si paradoxaux. Comment expliquer ceci?

Tentons de faire la distinction entre l'affectation d'un terrain et son utilisation réelle:

- L'affectation d'un terrain correspond à l'utilisation du sol souhaitée par les pouvoirs publics (autorités communales et cantonales). Elle figure au plan d'affectation.
- En revanche, l'utilisation caractérise l'utilisation réelle qu'un propriétaire foncier fait de son bien-fonds. Elle est observable dans le terrain.

Souvent, l'affectation correspond à l'utilisation. Mais, lorsque ce n'est pas le cas, ni les instruments de l'aménagement, ni la loi ne permettent de garantir la concordance entre affectation et utilisation.¹ Une fois que son terrain se trouve en zone à bâtir, le propriétaire foncier est

¹ Au niveau fédéral, le projet LAT-74, repoussé par le peuple en 1976, permettait d'éviter cet écueil en autorisant les pouvoirs publics à exproprier pour motif d'aménagement. Cette clause a disparu dans le texte de loi entré en vigueur en 1980. Sur le plan cantonal, seuls deux cantons ont repris l'expropriation pour motif d'aménagement. Il s'agit des cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel. Dans ce dernier canton, il n'y a pas, cependant, d'exemple où cette disposition aurait été utilisée pour réduire un décalage entre utilisation et affectation du sol.

libre de le vendre ou de le réaliser, comme bon lui semble.² Le propriétaire foncier se trouve, pratiquement, dans une situation de monopole qui est imprenable.

Par conséquent, il n'est pas si contradictoire de se trouver simultanément face à une zone à bâtir surdimensionnée et face à une demande d'extension de cette même zone à bâtir. La première situation signifie en effet que les zones à bâtir, qui sont définies dans le plan d'affectation, sont trop grandes. La seconde suggère en revanche que les terrains sis en zone à bâtir, et qui sont potentiellement constructibles, ne sont pas effectivement réalisés. Pour des raisons multiples³, ces terrains ne sont pas disponibles car tel est le voeu de leurs propriétaires.

Cet exemple est intéressant d'abord parce qu'il décrit un problème réel auquel les aménagistes suisses sont confrontés (voir la prise de conscience d'un « gaspillage » du sol et d'une consommation excessive de ce bien) et ensuite parce qu'il permet d'aller plus loin. Derrière le décalage entre utilisation et affectation, n'y a-t-il pas un problème plus général qui est celui de la concordance entre le plan, ou la planification, et la réalité (chap. 2)? Et cette notion de concordance ne pose-t-elle pas alors aussi la question corollaire de l'efficacité de l'action publique qu'elle soit de nature aménagiste ou environnementaliste?

Pour le moment, nous suggérerons simplement que la négociation pourrait être un moyen pour tenter de réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol.

1.2 Aménagement de degré 1 versus aménagement de degré 2

Derrière les termes d'affectation et d'utilisation, se cachent deux autres concepts.

L'utilisation fait référence à ce que nous nommons « aménagement de degré 1 ». A l'aménagement de degré 1 correspond l'aménagement de l'espace, lequel est, par prolongement, comparable au territoire défini par Raffestin [1980: 129 ss]. Il est cet aménagement aussi vieux que l'histoire des hommes...

² Cette liberté est quelque peu restreinte. Outre le cas déjà mentionné des cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel, la jurisprudence récente contient aussi des exemples de dézonage (déclassement d'un terrain) qui n'ont fait l'objet d'aucun dédommagement financier.

³ Parmi ces raisons, nous pouvons citer la rétention à des fins spéculatives ou patrimoniales (cf. cas du propriétaire qui garde des terrains en zone à bâtir pour sa descendance).

... «réalisé (mais non toujours consciemment imaginé) par le concours des groupes sociaux et économiques à qui l'opération pouvait servir» [Bergier 1980: 6].

L'aménagement de degré 1 résulte donc de la concrétisation de projets, individuels ou non, qui s'agencent dans l'espace sans qu'il n'y ait aucune volonté politique ou publique de les organiser. Il précède donc l'AT (aménagement du territoire) comme politique publique.

Quant à l'affectation, nous l'associons à ce que nous appelons «aménagement de degré 2». Par construction, l'aménagement de degré 2 résulte de l'«aménagement de l'aménagement de l'espace». Il provient d'un projet public, établi au nom d'un intérêt public, dont le champ d'action est le territoire. L'aménagement de degré 2 est une politique publique mise en place par l'Etat pour contrôler d'abord et orienter ensuite la production des territoires résultant de l'aménagement de degré 1. Il est synonyme d'AT.

Même s'il relève d'un intérêt public, l'aménagement de degré 2 est pertinent seulement s'il prend en compte les utilisations réelles du sol, c'est-à-dire les espaces appropriés par des acteurs qui poursuivent des intérêts particuliers. L'AT, ou aménagement de degré 2, est en situation de dépendance et de postériorité par rapport à l'aménagement de degré 1 [Ruegg 1988].

L'inscription simultanée dans la Constitution suisse des articles 22ter et 22quater semble appuyer cette interprétation. L'article 22quater sert de pierre angulaire à l'édifice de l'AT en Suisse. Il ouvre la voie aux plans d'aménagement que les cantons sont appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 22quater, al. 1). Mais son adoption est couplée à l'article 22ter qui, lui, garantit la propriété privée et l'assimile clairement à une liberté individuelle (art. 22ter, al. 1).⁴ L'agencement même de l'article 22 de la Constitution ne confirmerait-il pas la dépendance de l'AT par rapport à la propriété privée tant chronologiquement que hiérarchiquement (la garantie de la propriété - 22ter - vient avant l'AT - 22quater)? N'est-ce pas là une façon évidente de rappeler que l'AT ne peut pas être mis en oeuvre sans respecter une certaine compatibilité avec l'institution de la propriété foncière?

De ces développements rapides, nous pouvons alors retenir que le décalage entre utilisation et affectation du sol paraît irréductible. Il est

⁴ Ceci ne signifie pas pour autant que la propriété privée n'était pas déjà garantie par l'ordre constitutionnel suisse. Mais tout comme la liberté individuelle, elle figurait, avant l'adoption de l'article 22ter, au titre de garantie non écrite.

possible de le limiter, au mieux. En revanche, il est impossible de le supprimer.⁵

Nous pourrions alors suggérer, grossièrement, trois modèles pour tenter de réduire le décalage entre affectation et utilisation du sol:

- Un premier modèle reviendrait à limiter la portée de l'AT dont la faisabilité serait déterminée par les exigences découlant de l'institution de la propriété privée.
- Un second modèle consisterait à accroître la réglementation et l'aspect normatif de l'AT afin d'augmenter sa capacité à contrôler et à orienter l'aménagement de l'espace. Cependant, un tel modèle paraît ignorer l'extrême difficulté à réduire l'écart entre affectation et utilisation. Il risquerait de gonfler sans cesse, et peut-être en vain, un appareil procédurier et réglementaire qui, bien que toujours complété, n'en restera pas moins toujours incomplet.
- Le troisième modèle est celui que nous prônons dans le cadre de cet ouvrage. Admettant que l'AT est en situation de dépendance par rapport à l'aménagement de l'espace, ce modèle incite plutôt l'acteur public en charge de l'AT à utiliser les marges de manœuvre et d'interprétation offertes par cette politique publique comme moyens de mise en oeuvre.

1.3 Négociation comme moyen de mise en oeuvre de l'AT

Revenons à un exemple. Mettez-vous à la place du responsable politique du dicastère de l'AT d'une commune quelconque. Admettons que la commune, représentée par sa population et ses autorités, a accepté toute une série d'objectifs relatifs à son urbanisation. Ces objectifs figurent au plan directeur communal. Même si ce document n'est pas aussi contraignant que le plan d'affectation et son règlement d'application, il lie les autorités entre elles. Vous êtes donc le premier concerné par la mise en application de ces objectifs puisqu'en cas d'échec, vous pourriez bien le payer par une non-réélection. Comment vous y prendre? En reprenant les trois modèles brièvement présentés ci-dessus, nous pouvons imaginer trois comportements différents:

⁵ Ce point de vue est évidemment influencé par le contexte social et politique dans lequel nous vivons. La démocratie est intimement liée au respect des libertés individuelles. Or, parmi ces libertés, se trouve aussi celle de produire et de s'approprier un espace.

- Vous pouvez adopter un profil bas, ne pas trop vous faire remarquer, admettre que les objectifs étaient un peu prétentieux et espérer que personne ne vous en voudra aux prochaines élections.
- Vous pouvez vous montrer plus dynamique et réclamer des moyens pour réaliser les objectifs (nouvelle politique fiscale, droit d'expropriation, etc.). Dans le meilleur des cas, tout se passera bien. Vous perdrez, au pire, un peu de votre popularité. Mais, et cela est plus vraisemblable, ces moyens vous seront refusés. Ou alors vous vous trouverez dans l'incapacité de les appliquer, en raison de blocages multiples et divers. Il ne vous restera alors plus qu'à jouer le rôle de celui qui avait trouvé la solution mais qui est resté incompris, comme d'habitude. Or, en AT, il ne sert à rien d'avoir raison tout seul!
- Enfin vous pouvez, à l'intérieur du cadre existant, chercher à avoir un rôle plus stratégique en essayant d'inciter ou de convaincre les propriétaires à se comporter d'une manière qui soit compatible avec les objectifs que vous poursuivez au nom de l'autorité communale.

C'est cette dernière approche que nous suggérons. Non pas parce qu'elle est facile à réaliser. Non pas parce qu'elle est toujours faisable. Mais plutôt parce qu'à moyen ou à long terme, elle paraît être la plus prometteuse, en termes d'efficacité notamment. Cette approche n'implique pas obligatoirement de traiter de la négociation. Nous verrons que celle-ci n'est pas toujours possible (chap. 18). De manière plus large, une telle approche renvoie plutôt à une responsabilisation qui passe par une mise en valeur et une utilisation constante de la marge de manoeuvre dont les aménagistes disposent dans l'exercice de leur fonction. A partir de là, nous aurions pu tout aussi bien mettre l'accent sur les politiques foncières, ou sur les politiques incitatives, ou sur toute autre initiative qui va dans le sens de l'utilisation de la marge de manoeuvre précitée. Si finalement la négociation a été retenue, c'est plutôt pour d'autres raisons:

- La négociation, c'est un état d'esprit. Pour l'agent de la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement, être sensible à la négociation, c'est accepter l'impossibilité de tout faire tout seul. C'est accepter aussi sa dépendance vis-à-vis d'autres partenaires privés ou publics qui interviennent dans les processus de mise en oeuvre de ces politiques publiques (chap. 4, notamment).
- La négociation, c'est découvrir, parfois, des solutions supérieures à celles que l'on avait imaginées (chap. 8).

- La négociation, c'est un ensemble de techniques qui devraient faire partie du bagage de l'acteur public, qu'il soit au service d'une collectivité publique ou membre d'un exécutif communal ou cantonal (chap. 13 à 15).

2. ORGANISATION DE L'OUVRAGE

2.1 Contenu de la première partie

Avant d'aborder de front le thème de la négociation, il faut planter le décor, décrire le contexte. C'est l'objet de la *première partie* du livre.

L'aménagement du territoire et la protection de l'environnement sont deux politiques publiques. Les deux premiers textes donnent alors quelques éclairages quant à leur mise en oeuvre. Pierre Chausson et Christophe Cueni, qui exercent tous deux des responsabilités au niveau cantonal, le premier dans un service de la protection de l'environnement et le second dans un office d'aménagement du territoire, insistent sur les difficultés qu'ils rencontrent dans leur pratique.

En examinant les politiques publiques à incidences spatiales, Katia Horber-Papazian poursuit la réflexion. Elle identifie plusieurs freins à la mise en oeuvre de ces politiques publiques. Le premier constat est alors assez pessimiste. A l'heure actuelle, les situations de blocage ou de concurrence entre politiques publiques sont toujours plus fréquentes.

Ce constat est aussi confirmé par d'autres analyses. Ainsi, sur le plan politique, Michel Bassand suggère que le processus de décision lié à l'élaboration, à l'approbation et à la mise en oeuvre est souvent incertain quant au nombre et à la qualité des acteurs qui y participent. Pour ce faire, il décrit les mécanismes utilisés par un groupe d'individus non structuré pour s'imposer comme un partenaire incontournable du jeu politique et social dans le cadre de la restructuration du quartier des Grottes à Genève.

Quant à l'apport de Thierry Tanquerel, il est tout aussi essentiel. Cet auteur rappelle les contraintes dues au système juridique et aux principes démocratiques qui guident les processus de décision en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Le texte de Nicolas Mettan offre une première synthèse. Dans le cadre de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, la négociation existe. Elle est déjà pratiquée, même si on a de la peine à l'avouer. D'ailleurs, elle est encore souvent menée d'une façon confidentielle et peu transparente. Cependant, la négociation paraît détenir un potentiel intéressant pour contourner les écueils identifiés. Au-

delà des contraintes, des blocages et des difficultés, la négociation a un rôle à jouer et une place à prendre, même s'il faut convenir, avec Thierry Tanquerel, que ce rôle et cette place sont circonscrits par le cadre du droit.

Jean Ruegg suggère que la négociation ne peut pas être retenue telle quelle. Pour être utile à nos pratiques, elle doit être intégrée dans une réflexion qui porte sur une conception de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement et sur la recherche de processus *ad hoc* permettant d'élaborer et de choisir une ou des solutions.

Enfin, trois exemples de négociation permettent de mieux comprendre ce qu'elle peut apporter à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement.

Jimmy Delaloye présente le cas de la N9 en Valais, où le recours à la négociation a permis de trouver une solution qui satisfait les milieux intéressés et qui est supérieure, sur le plan de la protection de l'environnement, à ce que les ingénieurs avaient imaginé selon des critères liés aux seules techniques routières.

Espero Berta rend compte de la manière dont la ville de Nyon calcule et négocie avec les promoteurs les plus-values que peut générer une décision politique telle que l'augmentation de la densité de zones à traiter par plans de quartier.

Quant à Jean Ruegg, il rapporte une expérience menée à Toronto. Là, les autorités sont soucieuses de soutenir l'industrie de la mode. Mais, faute de moyens politiques et économiques à court terme, elles se voient dans l'obligation de composer avec des partenaires privés. Or, les intérêts de ceux-ci, à moyen et à long terme, paraissent peu compatibles avec les intérêts de l'industrie.

2.2 Contenu de la seconde partie

La *seconde partie* aborde un certain nombre de questions que le recours à la négociation pose en termes de droit (légalité, égalité de traitement, risque du précédent, absence d'intérêt public) et d'opportunité politique (rôle de l'Etat, statut de la propriété privée, principes de l'action publique).

Paul Richli présente d'abord les possibilités de négociation en droit public suisse. Le droit limite le recours à la négociation. Il faut respecter les principes fondamentaux du droit. Cependant, la négociation n'est pas incompatible avec le droit. L'auteur conclut même son intervention en appelant à une promotion du recours à la négociation qui «*rend l'Etat plus humain et plus tangible pour le citoyen*».

La contribution de Claude Raffestin permet d'entrevoir d'autres éléments de réponse. En montrant que la production du territoire est un processus collectif tandis que le droit de propriété ressort d'une action privée, il met en évidence un déséquilibre important. Les externalités positives, comme la plus-value foncière, sont concentrées pour le seul bénéficiaire du propriétaire, tandis que les externalités négatives de la propriété sont diffusées sur la collectivité. L'intérêt de cette analyse est qu'elle permet de re-«légitimer» le principe du prélèvement de la plus-value, principe dont l'application pourrait justement faire l'objet de négociations.

Dans son article, Beat Bürgenmeier rappelle que l'opposition entre l'économie de marché et l'Etat n'est pas fondée. En matière de préservation du milieu vital par exemple, les instruments de l'économie de marché ne suffisent pas. L'action publique liée aux mécanismes de décisions collectives est nécessaire. Ce qui incite à se demander si la négociation pourrait faire le lien entre l'économie de marché et l'intervention de l'Etat. Il pourrait être en effet judicieux d'utiliser la négociation comme moyen d'internaliser un certain nombre de déséconomies issues du fonctionnement du marché.

Gonzague Pillet répond à cette dernière question par l'affirmative. Pour lui, la négociation peut servir de pont entre l'économie de marché et l'intervention de l'Etat. Mise en place par ce dernier, la négociation relève d'un principe fondamentalement économique. La proposition de Gonzague Pillet de créer un marché des externalités qui, en matière de protection de l'environnement, pourrait prendre la forme d'un marché des droits à polluer, mérite en tout cas d'être discutée.

2.3 Contenu de la troisième partie

La *troisième partie* traite de la négociation, sous deux angles complémentaires.

Christophe Dupont replace la négociation dans sa dimension théorique en abordant des questions liées à son origine, à ses domaines de développement et d'application, à ses potentialités et à ses spécificités. Il offre une conception stimulante où la négociation est vue comme «*l'une des options, dans l'ensemble des systèmes de décision, qui s'ouvre au décideur*».

Les interventions de Lionel Bellenger et d'Alexander Bergmann traitent plus directement des techniques et de l'art de la négociation. Elles offrent des pistes à qui souhaite devenir un utilisateur ou un praticien de la négociation.

2.4 Contenu de la quatrième partie

Pour conclure, la *quatrième partie* se veut plus prospective.

Une série d'exemples suggère d'abord des types de démarche ou d'instruments qui pourraient aider les agents de la mise en oeuvre de la politique de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement à pratiquer la négociation.

Michel Rey décrit ainsi le processus *ad hoc* que la C.E.A.T. est en train de développer pour le compte des cantons romands, lesquels sont à la recherche de sites pour implanter une installation de stockage de déchets stabilisés.

Gilles Gardet, Jacques Macquat et Urs Zuppinger développent plusieurs propositions qui montrent que le recours à la négociation demande un retour à la planification directrice. Mais celle-ci doit être revisitée, actualisée, car la première génération des plans directeurs a fait son temps! Dans ce contexte, Gilles Gardet suggère la définition de principes directeurs à l'échelle de l'îlot urbain. Jacques Macquat plaide pour un système de fiches d'aménagement de détail qui concrétisent les objectifs sectoriels définis au niveau du plan directeur et servent de valeurs de référence lors de la discussion de projets concrets. Enfin Urs Zuppinger propose l'élaboration de cahiers des charges qui contiendraient «*des règles impératives (à respecter dans leurs principes et dans leurs détails), dispositives (à respecter dans leurs principes) et indicatives (ayant valeurs d'indications)*».

Helmut Willke ouvre des perspectives dans le domaine du droit et met sur le tapis la notion de *droit réflexif*. L'existence, dans nos sociétés, de sous-systèmes complexes hautement spécialisés et différenciés conduit à un paradoxe. Ces sous-systèmes développent conjointement leur indépendance: ils cherchent à accroître leur capacité d'autonomie, et leur interdépendance: les sous-systèmes spécialisés ne sont viables que combinés les uns avec les autres. Face à ce constat, l'auteur avance que la négociation s'impose pour gérer l'interdépendance. Comme d'autres disciplines, le droit a alors besoin de formes et de programmes qui supportent la négociation.

L'article de Luc Vodoz vise à relever certaines constantes inhérentes à toute négociation, ainsi qu'à en cerner les limites. Or traiter des limites de la négociation permet aussi de mieux identifier les situations où elle semble prometteuse, sans pour autant ignorer les questions réelles que son utilisation soulève en termes d'équité, de maîtrise de l'information et d'évolution du politique.

Enfin, il appartient à Jean Remy de clore cet ouvrage. Comme son titre l'indique, sa contribution n'apporte que quelques éléments de syn-

thèse. Le caractère somme toute assez nouveau de la négociation dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement suggère en effet que le débat n'est pas terminé. Il mérite d'être poursuivi d'autant que, comme la diversité des contributions à ce livre l'illustre, il intéresse des personnes provenant de champs disciplinaires fort différents. Un tel intérêt ne mérite-t-il pas d'être soutenu, à l'heure où l'interdisciplinarité est sur toutes les lèvres?

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage n'aurait pas vu le jour sans la diligence de tous les intervenants au séminaire, qui nous ont remis les textes de leurs contributions dans les meilleurs délais. Nous les en remercions vivement. Parce qu'ils nous ont permis d'oeuvrer dans les meilleures conditions, nous tenons aussi à remercier l'équipe de la C.E.A.T. de son soutien intellectuel, moral et logistique, Michel Rey de la confiance témoignée pour la conception, l'organisation et la réalisation du séminaire et de ce livre et Michèle Wehrli de sa disponibilité, de son efficacité et de ses talents pour négocier les choses qui comptent vraiment.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- BERGIER, J.-F. 1980. Histoire et aménagement du territoire, de quelques expériences de la Suisse médiévale. *Disp* 56: 6-13.
- DFJP/OFAT. 1981. *Etudes relatives à la loi sur l'aménagement du territoire*. Berne: OFAT.
- RAFFESTIN, C. 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Litec.
- RUEGG, J. 1991. Médiation des conflits d'utilisation du sol et aménagement postmoderne. *Disp* 106: 28-33.
- _____. 1988. Les intérêts des particuliers: l'essence de l'aménagement du territoire. *Disp* 94: 5-9.

Première partie

ETAT DES LIEUX

***PRATIQUE
DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
AU NIVEAU CANTONAL***

Pierre CHAUSSON

1. INTRODUCTION

On pourrait commencer par une boutade en affirmant: «l'environnement est bon, la procédure le corrompt», ou encore: «l'environnement est étouffé par son environnement». Il est en effet difficile pour quelqu'un qui est confronté à la pratique de la protection de l'environnement de ne pas laisser paraître quelques traces d'agacement et de découragement.

Nouvelle ruée vers l'or, nouveau moyen politique utilisé avec subtilité ou démagogie et accepté avec une passivité surprenante par une masse silencieuse qui n'en voit que les aspects culpabilisants ou financiers, la protection de l'environnement met en évidence des limites dans les structures hiérarchiques, politiques et administratives.

Paradoxalement, la protection de l'environnement demande à pouvoir bénéficier de mesures immédiates alors qu'elle se trouve ligotée

dans une masse de mesures qui devraient lui être favorables et ne font que l'entraver. A mon sens, un constat s'impose. L'indispensable notion de pondération des intérêts permettant la prise de décision raisonnée et raisonnable est rendue inapplicable par la multiplication de textes et de mesures, souvent contradictoires, ayant pouvoir de veto.

Par leur existence même, des dispositions légales vont à l'encontre de la pratique normale d'une pesée d'intérêts faite dans l'esprit de la loi sur la protection de l'environnement. A l'appui de cette affirmation, je ne citerai que la nécessité des autorisations spéciales de tous types sans lesquelles aucune décision globale ne peut être prise. Vous permettrez à un militaire de milice retraité de jeter un regard nostalgique sur une période de sa vie dans laquelle il avait le privilège de n'avoir qu'un patron, qu'une ligne directrice, des moyens précis et, contrairement à ce que disent les mauvaises langues, une technique de prise de décision logique et structurée. L'ancien ingénieur industriel éprouve les mêmes sentiments.

Qu'en est-il au niveau de la pratique de la protection de l'environnement sur le plan cantonal vaudois?

2. ORGANISATION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT SUR LE PLAN CANTONAL

En premier lieu, une question d'organisation. La mise en place d'une structure administrative pour l'exécution des tâches de protection de l'environnement s'est heurtée dès l'abord à une notion politique: prépondérance ou répartition. Fallait-il donner tout le poids, dans le sens porteur électoralement, de la protection de l'environnement à un seul service, partant à un seul département et en conséquence à un seul parti, ou au contraire répartir un certain nombre de missions constitutives de la mission globale entre différents services? L'adoption du deuxième terme de cette alternative a permis de conserver sans trop de modifications des structures déjà en place. Elle a permis d'éviter la création d'une entité pléthorique. Elle a satisfait un compromis politique. Elle a surtout, c'était le but visé par les administratifs, permis de mettre en place un système qui ne fonctionne pas si mal, relativement souple bien que difficile à coordonner. Il manque cependant une structure de coordination centrale pour le suivi des gros dossiers en particulier. Les services impliqués aujourd'hui dans la protection de l'environnement sont:

- le Service de lutte contre les nuisances qui est responsable de la protection de l'air et des mesures visant à maîtriser les impacts du bruit et qui traite des toxiques;

- le Service des routes et autoroutes qui conserve la responsabilité des mesures de bruits en relation directe avec les routes nationales;
- le Service des forêts et de la faune qui veille au respect des législations de son ressort comme l'indique son nom;
- le Service des eaux et de la protection de l'environnement qui assure le respect des mesures de protection en termes d'eaux de surface, d'eaux souterraines, d'eaux usées urbaines et industrielles, de déchets urbains, industriels et spéciaux, de décharges, de protection de la nature;
- la Commission interdépartementale pour la protection de l'environnement recueille les préavis des divers services, conseille les demandeurs, établit une synthèse à l'attention de l'autorité compétente dans le cadre des projets soumis à étude d'impact.

Pour illustrer brièvement les procédures et les difficultés auxquelles le Service des eaux et de la protection de l'environnement doit satisfaire et vaincre, prenons le cas de la mise en place de déchetteries ou la gestion des décharges, deux sujets qui sont intimement liés.

3. EXEMPLES PRATIQUES

3.1 Déchetterie

Le problème des déchets devient lancinant. Il est absolument indispensable de lui apporter une solution viable et raisonnable. Je laisserai volontairement de côté l'aspect philosophique, les velléités de changer notre société par le biais de pressions des associations diverses utilisant toutes les manoeuvres dilatoires que la législation met à leur disposition pour nuire à la réalisation de projets d'intérêt général et auxquelles nous laissons trop souvent le beau rôle.

Au stade de l'analyse du processus déchets, on peut définir diverses étapes: consommation, production, tri, recyclage, élimination. En se penchant sur l'aspect élimination, on peut examiner plusieurs variantes allant du «ruclon» à la mise en décharge dans les installations hautement sophistiquées en passant par l'usine d'incinération. Il s'agit d'intervenir au niveau des personnes, des communes, des cantons et de la Confédération, en veillant toutefois à ne pas mélanger ces différentes instances.

Une des spécialités nationales est l'Emmental, reconnaissable à ses trous. Notre territoire par contre manque de trous. Les trous d'antan sont pleins, ils ne permettent plus de recevoir ni la quantité, ni la qualité des

déchets que l'on voudrait bien y mettre, parce que c'est plus pratique, plus avantageux, plus confortable, ne demandant des efforts ni à la population ni à l'imagination de l'autorité. Il est donc urgent de mettre en place un système de récolte sélective alliant la non exigence de trou, la possibilité de sélection pour recyclage, la durabilité puisque, comme le tonneau des Danaïdes, une déchetterie bien gérée ne se remplit jamais. Ne restent donc pour le trou que des déchets totalement inertes. Nos autorités communales, conscientes de ce processus, s'attaquent de toute part à la résolution du problème. Les conseils communaux incitent les municipalités réticentes à entreprendre «quelque chose», nous sommes dans le canton de Vaud. La solution est logiquement trouvée: installer une déchetterie sur la décharge communale actuelle. L'interpénétration de textes légaux commence alors à se faire sentir:

- La décharge actuelle est-elle autorisée?
- Dans quelle zone se trouve la décharge actuelle?

Si la réponse à la première question est positive, il s'agira alors d'adapter le texte de l'autorisation pour permettre l'installation de la déchetterie sur le site tout en respectant les termes d'exploitation de la décharge, voire de procéder à une affectation du sol.

Une nouvelle question se pose: la décharge correspond-elle aux définitions de l'Ordonnance fédérale sur le traitement des déchets (OTD)? En termes plus clairs, est-il envisageable de maintenir la décharge en activité en régularisant sa situation? Il est très probable que la réponse sera négative, ce qui nous ramène à l'examen de la zone dans laquelle se trouve la décharge actuelle, et par conséquent risque de remettre en question l'implantation de la nouvelle déchetterie.

La loi de l'ennui maximum conduit à la constatation que l'on se trouve en zone forestière, protégée par la loi fédérale sur les forêts de 1902! A de rares exceptions près, la commune doit alors abandonner son projet et chercher un nouvel emplacement.

Il faut passer par la création d'une zone d'utilité publique et, ce qui est grave, la population ne comprend pas ce qu'elle considère, à juste titre, comme des tracasseries administratives justes bonnes à donner du travail à des fonctionnaires. Il est en effet difficile d'expliquer aux citoyens d'une commune qu'après avoir décidé la création d'une installation propre à apporter une contribution notable à la protection de l'environnement, après avoir consenti un sacrifice financier relativement important, confirmé par une décision du législatif (conseil général ou conseil communal), il soit nécessaire de faire approuver par le Conseil d'Etat la pose de benes au pied d'un mur. Le citoyen se pose légitimement des questions sur l'emploi du temps de nos Conseillers au moment des grands débats sur l'Europe.

3.2 Absence de coordination entre les normes

Un autre exemple peut être tiré de la non-cohérence entre normes établies sur la base de différents textes légaux, voire même en application de la même base légale à des chapitres différents. Cette incohérence, résultant souvent plus d'un processus de mise bout à bout d'articles établis par des spécialistes chargés chacun de la rédaction de chapitres différents, que d'une volonté ou d'une obligation technique, peuvent conduire à l'impossibilité de mettre en pratique des solutions réalistes dans le traitement des déchets.

Pourquoi les normes tolérables à l'émission d'une cheminée de cimenterie sont-elles différentes si le combustible est constitué de fuel ou de déchets, alors que la température atteinte dans le processus de fabrication du Clinker est seule garante de la conformité du produit?

Dans un autre domaine, la planification territoriale met en pratique de grands principes d'urbanisation, de structures de développement. On examine avec soin les relations humaines, les proportions habitat-travail, l'impact sur l'environnement de la création d'une nouvelle zone habitable. Un vieux dicton, «Ta bourse commande ta bouche», devrait nous faire souvenir qu'à l'époque, tout développement se faisait en fonction des possibilités d'approvisionnement en eau. Il est rare qu'on s'en souvienne. Ces préoccupations sont repoussées trop souvent au stade d'après travaux.

Il est évident que tout nouveau développement va mettre en route la malédiction du cycle de l'eau: plus d'activité, plus de besoins en eau de boisson ou industrielle, recherche de nouvelles ressources, mise en oeuvre de nouveaux captages de sources ou pompages à la nappe, appauvrissement des eaux de surface ou des eaux souterraines, modification du régime hydraulique, baisse de qualité biologique.

4. POUR CONCLURE: LA NÉGOCIATION? POURQUOI PAS... MAIS AVEC DOIGTÉ

Ces quelques remarques rappellent qu'il existe un lien extrêmement étroit entre une politique globale et rationnelle de l'aménagement du territoire à notre disposition et la protection de l'environnement constitué par ce même territoire.

Ce n'est que sur la base d'un aménagement cohérent, raisonnablement planifié et envisagé à long terme que l'on pourra concrétiser la protection de l'environnement qui est le but final auquel aspirent tous les acteurs en présence, autorités, représentants des milieux économiques,

ligues de protection. Or, une telle réussite implique une pérennité des instances cantonales soustraites aux pressions politiques, une réelle volonté des collectivités publiques de s'unir en dehors de tout esprit de clocher et par-dessus tout un rétablissement du dialogue, donc de la confiance entre les partenaires en présence. La mise en oeuvre d'une politique de négociation est vraisemblablement un moyen d'atteindre ce but, pour autant qu'il en soit fait usage avec modération et doigté.

**PRATIQUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE: ENTRE
PLANIFICATION ET RÉALITÉ**

Christophe CUENI

1. INTRODUCTION

D'une manière générale, les plans de quartier qui nous sont soumis représentent des planifications de qualité. Leur réalisation nous fait par contre souvent déchanter: la qualité a disparu ou ne se retrouve que dans une mesure moindre. D'où provient ce clivage entre les intentions du plan et la réalité construite?

L'Office de l'aménagement du territoire du canton de Berne a mandaté le Centre de recherches politiques suisses de l'Université de Berne pour éclaircir cette question. MM. L. Kummer et A. Vatter ont présenté une analyse (non publiée) *Der Vollzug von Ueberbauungsplänen* qui repose sur l'examen de trois cas et sur les interviews réalisées avec leurs acteurs principaux. Tout en puisant très largement dans cette étude, la contribution qui va suivre ne se limite qu'à quelques-uns de ses aspects.

2. SOURCES DE CONFLITS EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

2.1 Trois acteurs en conflit

Tout le monde s'accorde pour reconnaître que les conflits sont inévitables en aménagement du territoire. Leurs sources sont multiples: la prise en compte unilatérale d'intérêts, les difficultés de communications, les contraintes politiques et économiques provoquent autant de conflits qui peuvent gripper la planification et la réalisation d'un projet. Mais où le bât blesse-t-il?

Pour mieux cerner ces sources de conflits, il convient de les distinguer selon les acteurs engagés dans les procédures d'aménagement et de permis de construire. Ces procédures impliquent toujours trois acteurs principaux: la commune, les privés (promoteurs, propriétaires, investisseurs) et l'Office de l'aménagement du territoire. Les autres concernés (Monsieur et Madame Tout-le-Monde, les locataires, les associations de protection, par exemple) sont le plus souvent absents alors qu'ils mériteraient une attention toute particulière.

2.2 Sources de conflits au niveau de l'Office d'aménagement

Inaccessibilité du langage des aménagistes

Les professionnels tels que les juristes et les collaborateurs techniques de l'Office de l'aménagement du territoire s'expriment dans un langage propre à l'aménagement auquel les autorités communales, les promoteurs et la population ne sont pas habitués. Ils ont de la peine à transmettre leurs idées et leurs objectifs dans un langage compris de tous.

Ces difficultés de communication ne sont pas seulement dues à l'usage de termes techniques, mais aussi à des modes de pensée et à des objectifs différents.

Ainsi, par exemple, les communes ont d'abord en vue des objectifs à court terme (économie, fiscalité, etc.), alors que l'Office de l'aménagement du territoire se préoccupe d'objectifs à long terme et de questions juridiques et conceptuelles.

Au cours des discussions, cette incompréhension conduit à occulter des questions importantes sur le fond et à mettre en avant les intérêts propres. Les conséquences et les mésententes qui en résultent vont apparaître au plus tard au moment de la réalisation lorsque les intentions du plan sont remises en cause.