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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 46 (1973)

Heft: 7

Artikel: L'aménagement du territoire au niveau national

Autor: Vouga, Jean-Pierre

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-127505

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.07.2025

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

L'aménagement du territoire au niveau national

Depuis un certain nombre d'années, des études d'aménagement du territoire ont été entreprises non plus seulement à l'échelle d'un canton, non plus seulement sur des cartes où les rivières s'arrêtent aux frontières cantonales et sur des statistiques fragmentées, mais à l'échelle du pays tout entier.

L'adoption, le 14 septembre 1969, par le peuple et par les cantons suisses des articles constitutionnels 22 *ter* et 22 *quater* a donné enfin à la Confédération la compétence de donner vie à ces études puisqu'elle peut «élaborer des principes pour l'aménagement du territoire à mettre en place par les cantons» et «soutenir et coordonner les cantons dans leurs efforts dans ce domaine». Cette compétence ne va pas au-delà et c'est donc aux cantons qu'il appartient de mener cet aménagement.

Je rappelle pour commencer que deux importants éléments allant dans le sens de ces compétences fédérales ont déjà vu le jour: il s'agit des *«Conceptions directrices d'aménagement du territoire»* de l'Institut ORL (Orts-Regional- und Landesplanung) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich et des *«24 principes de portée matérielle»* élaborés par le Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire (ou Groupe KIM, du nom de son président).

Sans m'appesantir sur ces objets, je précise une fois de plus que les célèbres «conceptions directrices» ou «Leitbilder» ne sont en aucun cas une préfiguration d'un quelconque «Plan directeur de la Suisse», mais bien, sous forme de variantes, d'une série de représentations d'états futurs possibles du pays selon que l'on adopterait tel ou tel principe d'aménagement du territoire. Il s'agit d'un système construit sur des bases scientifiques qui permet théoriquement de figurer les besoins en surface ou les éléments d'infrastructure qui seraient nécessaires dans diverses éventualités.

En revanche, les «principes» du groupe Kim inspirés, on doit le dire, d'une première observation des variantes de l'ORL ou, plus précisément d'une première élimination d'hypothèses extrêmes telles que l'encouragement à la concentration de la population dans les grandes agglomérations ou au contraire la recherche d'une dispersion poussée, constituent déjà un choix, une doctrine. Ils expriment un souci d'équilibre, de mesure, de qualité de vie allié à une recherche d'économie dans les moyens. On verra plus loin qu'un large consensus s'est manifesté à leur sujet.

Cela étant, ma tâche va consister à montrer pourquoi une intervention suivie de la Confédération est désormais nécessaire et comment cette intervention doit s'exercer pour laisser le champ nécessaire à la souveraineté cantonale et à l'autonomie communale.

L'action de la Confédération est illustrée aujourd'hui d'une façon éclatante par l'application de l'*Arrêté fédéral urgent instituant des mesures dans le domaine de l'aménagement du territoire,* mais aussi par les débats aux Chambres au sujet du projet de *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire* approuvé déjà par le Conseil des Etats, en discussion en ce moment devant une commission du Conseil national.

Même si personne ne conteste le succès d'ensemble de cette action, elle peut donner lieu à des interprétations fort diverses. Pour les uns, cette première manifestation est l'indice de la mainmise prochaine, progressive et inexorable des services de la Confédération sur les compétences cantonales. Désormais, les «technocrates» de Berne décideront du sort du pays quoi que puissent entreprendre les cantons. Pour les autres l'action fut profitable en tant que coup de fouet, de démarrage. Elle a permis à de nombreux cantons de prendre enfin leurs premières mesures d'aménagement et à l'opinion d'avoir conscience de l'importance de l'enjeu: la Confédération doit cependant en demeurer là. L'application des mesures n'étant pas sa tâche elle doit laisser l'initiative aux cantons.

Avant d'en juger, il convient, j'en suis convaincu, de rappeler un aspect des choses très généralement passé sous silence: ces textes, réglant ce qu'on est convenu d'appeler les interventions de la Confédération ne sont pas des actes du Conseil fédéral, encore moins de l'administration. L'un et l'autre n'ont eu que la responsabilité de les préparer. Ce sont des *actes législatifs,* issus des Chambres; l'article constitutionnel qui les inspire est issu de la volonté populaire. Appliquer ces textes, en contrôler l'application n'est pas une tâche essentiellement de la Confédération. C'est tout autant une tâche cantonale. En tant que tâche cantonale, elle n'est pas accomplie par délégation de pouvoir, encore moins sur ordre de l'Exécutif fédéral ou de son administration. Dans l'exécution de l'arrêté fédéral urgent, les cantons ont agi souverainement et la preuve en est donnée par la façon très diverse dont ils se sont acquittés de leur tâche. Si donc, ils se sont conformés à une disposition de droit fédéral, il ne convient pas d'oublier qu'elle fut prise par le législatif dans les limites d'un article constitutionnel auquel les cantons ont consenti.

En vérité, il faut concevoir l'aménagement du territoire comme un ensemble coordonné d'activités accomplies par des autorités placées à des niveaux différents mais *soumises ensembles aux mêmes textes*. Dès lors, seule importe l'exacte répartition des tâches et des compétences. L'application de l'arrêté urgent a déjà été d'une utile expérience pour l'approche de ce problème et c'est également un des aspects essentiels de la loi actuellement en discussion, il faut convenir que la chose n'est pas aisée et qu'il s'agit d'un genre de difficultés qui se rencontre en maint domaine. Ici pas plus qu'ailleurs, il ne convient pas de dresser par avance l'un contre l'autre ceux qui travailleront près du sommet et ceux qui seront plus proches de la base. Deux courants existent et existeront toujours dans tout pays démocratique: chacun d'eux est indispensable à l'autre.

Dans cette optique, on voit dès lors plus sainement ce que la loi en préparation va apporter. Je n'en vais pas faire le commentaire mais insister sur ses aspects les plus importants. Un chapitre établit la répartition des tâches. C'est là que figurent, entre autres définitions, celles des divers territoires à délimiter, celle de la succession des plans à établir, des plans sectoriels de la Confédération aux plans directeurs des cantons et aux plans d'affectation de la compétence – en principe – des communes. Un autre chapitre traite de l'organisation à mettre sur pied au niveau de la Confédération; un autre encore de l'encouragement que cette dernière apportera aux cantons dans l'accomplissement de leurs tâches; un dernier, enfin, précise les règles de la protection des droits individuels.

En traitant ces matières, la loi fait cependant plus que de les énumérer: elle établit un certain nombre de notions d'une portée considérable qui vont être autant de moyens mis à la disposition des autorités d'exécution. Il vaut la peine de les examiner en détail: ils sont à la fois la substance de la loi et ses principales innovations.

La première de ces notions – on en vit bien l'importance puisqu'au cours du débat au Conseil des Etats, l'article qui la concernait ne fut adopté, tout comme son pareil, qu'après un ultime renvoi à la commission – est celle de l'expropriation rendue possible pour faciliter l'exécution d'un plan d'affectation. Il comporte en effet une clause permettant l'expropriation d'un terrain équipé si son propriétaire ne le met pas à disposition pour la construction à l'expiration d'un délai raisonnable, à moins qu'il ne justifie de besoins personnels. Je reviendrai plus tard sur cet article.

La seconde notion est celle du prélèvement des plus-values prises par un immeuble (notamment par un terrain) du fait d'un plan ou d'une mesure d'aménagement. Les cantons sont invités à légiférer pour en opérer le prélèvement par voie fiscale. Même si certains font valoir que rien n'aurait empêché les cantons de procéder de cette manière, le seul fait que cette procédure soit inscrite dans le droit fédéral lui confère un poids évident.

La notion de compensation en faveur des propriétaires de biens-fonds prétérités ou de régions freinées dans leur développement par des mesures d'aménagement est également introduite par un article important.

Enfin, je négligerais le principal si je ne parlais pas de la définition globale des buts de l'aménagement telle qu'elle est donnée par l'article premier que je cite en entier dans la version qu'en a adoptée le Conseil des Etats:

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Article premier

Version du Conseil des Etats

[1] La loi vise à assurer l'aménagement du territoire par les cantons et la Confédération et à encourager et coordonner leurs efforts dans ce domaine.

[2] L'aménagement du territoire doit:

a) protéger les bases naturelles de la vie humaine, telles que le sol, l'air, l'eau et le paysage;

b) créer les conditions favorables au développement de la vie personnelle, sociale et économique;

c) encourager l'urbanisation décentralisée avec formation de centres régionaux et interrégionaux et diriger le développement des grandes villes vers cet objectif;

d) réaliser une délimitation convenable et rationnelle des territoires à urbaniser et une utilisation adéquate de ceux-ci, maintenir le caractère et la beauté du paysage et assurer la création de territoires de délassement;

e) rechercher l'équilibre entre les régions rurales et urbaines, entre celles qui sont économiquement faibles et celles qui sont fortes;

f) tenir compte des exigences d'un approvisionnement autonome suffisant de denrées alimentaires;

g) veiller aux besoins de la défense.

Il est facile de reconnaître dans ce texte la substance des «Principes de portée matérielle» dont j'ai parlé tout à l'heure.

Pour revenir à la loi, sans être en mesure de la déclarer parfaite, je crois qu'on peut la considérer comme un instrument très valable. Il est d'ailleurs significatif qu'elle ne soit en contradiction avec aucune des lois cantonales en la matière (avec les plus récentes tout au moins) mais qu'elle incitera au contraire les cantons à renforcer certaines dispositions pour lesquelles elle leur servira de modèle ou qu'elle les incitera à introduire dans leur législation l'une ou l'autre des notions que le droit fédéral va instituer mais qui ne s'appliqueront – cela va de soi – que dans les cantons qui en décideront ainsi.

On est donc loin de cette image des fonctionnaires fédéraux s'insérant dans les compétences cantonales pour tout y réglementer selon leurs vues. La comparaison serait meilleure avec les juges fédéraux qui, eux aussi, sur la base des textes, jugent et rendent des avis.

Certes, dans ses actions d'encouragement, la Confédération pourra orienter l'aménagement vers les conceptions qu'elle aura adoptées et ses services compétents pourront ainsi marquer leurs interventions. Il n'en va pas autrement dans les domaines qui sont déjà de la compétence de la Confédération et qui lui ont été confiés par la voie législative comme ce sera le cas pour les grandes options d'aménagement du territoire. Rappelons, sans nous y arrêter, quelques-uns de ces domaines: routes nationales, chemins de fer, forêts, protection des sites et des eaux, agriculture, logement... et tant d'autres. Ce que les nouvelles dispositions apportent, c'est en fait la coordination de ces diverses activités. Il faut reconnaître qu'elle était singulièrement nécessaire et même qu'elle arrive bien tard.

Le domaine du logement

C'est ainsi, pour aborder le problème du logement, que les effets des nouvelles compétences de la Confédération sur la politique du logement seront certainement importants. Il me semble qu'on peut présumer, à moyenne échéance, divers types d'effets:

Le premier résultat sera un *encouragement à la mise à disposition de terrains à bâtir*. Il y a longtemps que nous savons qu'il ne manque pas de terrains à bâtir à proximité des localités, mais bien de terrains équipés et plus encore de terrains à vendre.

Ce sera l'effet de la disposition sur l'expropriation qui contraindra le propriétaire à vendre ou à construire sous peine d'être exproprié. Cette disposition fait un tout avec celle qui oblige les communes à équiper les zones légalisées comme terrains à bâtir et avec le prélèvement des plus-values. Désormais, il ne sera plus possible, comme jusqu'ici, de jouer sur deux tableaux et d'attendre patiemment que le terrain prenne de la valeur pour s'enrichir aux frais des futurs locataires. Un terrain proche des zones à bâtir sera, soit affecté à la zone agricole, s'il est suffisamment vaste, soit réuni à la zone à bâtir. Dès lors, la commune devra l'équiper et le propriétaire y construire ou le mettre en vente (on réserve, bien entendu, le cas où, contre indemnité, le terrain serait affecté à une zone de verdure).

Le second résultat sera un *encouragement efficace à l'équipement*. Par le fait que les zones à bâtir devront être limitées aux besoins prévisibles pour les dix à quinze prochaines années, elles ne seront pas aussi vastes qu'aujourd'hui – des surfaces importantes seront certainement sorties des zones actuellement en vigueur; de plus, l'obligation d'équiper accroîtra cet effet limitatif sans qu'on puisse contourner la règle par une interprétation de la notion d'équipement que la loi définit avec précision. Dès lors, il sera indiqué d'encourager cet équipement et la loi confirme ici les dispositions déjà connues de l'aide à l'équipement sous forme de prêts.

Une innovation réside dans la nouvelle notion du prélèvement des plus-values et de l'affectation possible des sommes recueillies à des tâches d'aménagement. Certes, on pense en premier lieu à l'indemnisation des propriétaires défavorisés par des mesures d'aménagement et à l'acquisition de zones de verdure ou de zones d'utilité publique. Il n'empêche qu'on pourrait, si les cantons le décident, affecter une partie des prélèvements à des contributions (à fonds perdus cette fois) aux dépenses d'équipement.

Les mesures destinées à promouvoir la construction sur des terrains encore libres, celles tendant à l'équipement de ces secteurs ont, par elles-mêmes un *effet de mise en ordre*. On entrevoit la fin de l'expansion déréglée des localités telle qu'elle a résulté du hasard des opérations immobilières. Ce frein à l'anarchie – et c'est le troisième résultat que nous souhaitons enregistrer – n'opérera pas seulement à l'intérieur des localités. La grande idée directrice de l'aménagement est aussi de freiner l'anarchie qui consiste à concentrer les activités, les pouvoirs de décision et finalement la population dans des agglomérations de plus en plus vastes et de moins en moins humaines.

L'urbanisation décentralisée avec création de centres régionaux, telle qu'elle est postulée avec force, ne passera dans la réalité des faits que si elle est voulue et encouragée du haut au bas de l'échelle. Pour sa part, la Confédération se devra de contribuer à cette œuvre en usant de tous les moyens dont elle disposera pour décourager l'implantation de nouveaux ensembles résidentiels là où la population est déjà trop concentrée et à promouvoir une politique de renforcement des centres secondaires que les plans directeurs des cantons auront préconisés.
L'aménagement du territoire, politique d'équilibre, de collaboration, mais aussi de remise en question, fera beaucoup pour l'encouragement à la construction de logements, pour autant que ces logements soient situés aux lieux où, à leur tour, ils contribueront à l'aménagement du territoire.

Appel à la collaboration

Mais précisément, parce que l'aménagement du territoire est une politique de remise en question et de coopération, il rencontre d'énormes obstacles.
Il bute contre les privilèges de la propriété individuelle mal comprise, contre ces abus qui permettent, au nom d'une garantie accordée par une société trop généreuse, de s'opposer à n'importe quelle entreprise, de paralyser à la fois l'administration et les tribunaux par des recours, de décourager les initiatives et d'alourdir les risques.
Il bute contre les intérêts à court terme des paysans, se sauvant d'une situation momentanément précaire par la vente d'un champ sans songer que leurs petits-fils les condamnent par avance.
Il bute contre les égoïsmes d'électeurs attardés comme le sont ceux qui s'opposent aujourd'hui à des mesures aussi urgentes et salutaires que les fusions de trop petites communes.
Il bute contre les calculs de l'industriel qui choisit l'avantage immédiat d'une implantation opportune dans le moment présent, restant sourd aux appels qui lui recommandent l'investissement plus difficile dont le profit n'apparaîtra qu'à long terme.
Il bute contre les vestiges d'une économie de subsistance qui permettait autrefois la vie en vase clos de petites collectivités locales et qui se traduit par un égoïsme de clan ou de village alors que l'économie d'échanges exige désormais la coopération régionale.
Il bute contre les tenants d'une époque révolue qui préfèrent à une confrontation lucide avec l'avenir les promesses trompeuses d'un présent qui ne sera plus flatteur très longtemps.
L'aménagement du territoire, qui lutte non pour la croissance et le développement mais pour l'équilibre, n'atteindra cet objectif que grâce à l'adhésion de tous. Le bond en avant qu'il a accompli en quinze ans, et plus particulièrement ces trois dernières années, lui permet d'avoir confiance dans l'avenir, même s'il rencontre aujourd'hui les adversaires coriaces que son succès devait tôt ou tard faire surgir.

Exposé présenté lors de l'Assemblée générale
par Jean-Pierre Vouga, délégué adjoint
à l'aménagement du territoire

USAL: Assemblée générale annuelle Sion 1973

Procès-verbal

de l'assemblée générale annuelle de la section romande de l'USAL, samedi 12 mai 1973, à la salle Supersaxo, à Sion.
Présidence: M. B. Vouga, président.
Secrétaire: M. F. Hermenjat.
Rédacteur: M. P.-E. Monot.
Présents: selon listes signées.

Ordre du jour

1. Ordre du jour et procès-verbal de l'assemblée générale 1972.
2. Communications du président.
3. Rapports du comité et de la rédaction de la revue «Habitation».
4. Rapports du caissier et des vérificateurs.
5. Discussion des rapports et votes.
6. Admissions.
7. Propositions et divers.

Conférences publiques de
MM. J.-P. Vouga et B. Bornet, selon programme annoncé.

M. Bernard Vouga, président, constate que l'assemblée annuelle a été régulièrement convoquée et déclare la séance ouverte à 9 h. 30. Il remercie chacun de sa présence. Avant de saluer les uns et les autres, il sied d'adresser notre souvenir aux disparus, familiers de nos rencontres, notamment celle de M. Marius Weiss, qui présida notre dernière assemblée valaisanne, et celle de son collègue, M. Edmond Guex.
Des excuses sont parvenues au bureau. Nous comprenons mais regrettons celle du président central, M. Maurer, et de son secrétaire, M. K. Zurcher. M. Gerber, de la Société de cautionnement hypothécaire, en envoyant son rapport, fait état de ses empêchements.
M. Vouga se plaît à saluer la présence de M. le président du Grand Conseil valaisan, M. Ch. Crittin, du délégué de la Municipalité de Sion, M. Jacques Allet, qui nous fera visiter, tout à l'heure, ces lieux historiques où il nous reçoit, les présidents des sociétés qui nous présenteront leurs réalisations cet après-midi, M. le Dr Calpini, de «Mon Foyer», M. Jacot, de la «CIVAF», M. Pelet, de «Pro Familia». Autres personnalités parmi d'autres, M. Marc Constantin, sous-préfet du district de Sion, M. Delaloye, conseiller municipal de Martigny, M. Seidel, administrateur de la revue «Habitation», à Lausanne.