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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 49 (1976)

Heft: 2

Artikel: Aménagement du territoire national

Autor: Butty, Laurent

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-127850

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: 02.07.2025

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

Vers une harmonie du territoire national

Aménagement du territoire national

Le 24 septembre 1975, l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, groupe de Suisse occidentale (Aspan SO), tenait son assemblée générale au Comptoir suisse à Lausanne. A cette occasion, l'Aspan présentait l'importante exposition qu'elle a conçue et réalisée sous le titre «Vers une harmonie du territoire national».

Cette exposition, qui actuellement est itinérante dans diverses villes suisses, a pour but de faire mieux comprendre au public ce qu'est l'aménagement du territoire, ses objectifs, sa nécessité notamment sur le plan national. Dans notre société moderne de consommation, il devient de jour en jour plus urgent de mettre fin, non seulement au gaspillage en général, mais surtout à l'utilisation incontrôlée du sol, qui est un bien en quantité limitée dans un petit pays tel que la Suisse. Il importe donc d'urbaniser de manière rationnelle et prudente, de protéger la nature et les sites, de conserver à l'agriculture les meilleures terres cultivables, de lutter contre la pollution et les déchets.

L'aménagement du territoire est aussi une nécessité pour concevoir et construire rationnellement les infrastructures énergétiques et les voies de transport et de circulation.

L'Aspan, depuis plus de vingt-cinq ans, lutte pour le principe de l'aménagement national et est à la base, en Suisse, de cette idée qui aujourd'hui est en voie d'entrer dans le domaine du concret dans notre pays. Au cours de cette assemblée générale, lors de la journée officielle de l'aménagement au Comptoir suisse, une importante conférence a été prononcée au Palais de Beaulieu par M. le conseiller national Laurent Butty, préfet de la Sarine.

Traitant de l'aménagement national, il a mis en évidence toute l'importance que revêt cette question qui sera l'an prochain sous le feu des projecteurs de l'actualité, puisqu'en juin 1976 le peuple suisse sera appelé à voter l'acceptation ou le rejet du projet de la loi fédérale sur l'aménagement national.

Nous avons le plaisir de publier dans ce numéro le texte intégral de la brillante conférence de M. le conseiller national L. Butty.

Dr h.c. E. Choisy,
président de l'Aspan SO,
ancien député au Conseil des Etats

1. L'aménagement du territoire est-il une nouveauté ?

Depuis un certain nombre d'années, l'expression «aménagement du territoire» apparaît presque quotidiennement, que ce soit dans nos journaux, dans le cadre de débats parlementaires, au sein de la population. On pourrait croire, à première vue, que l'aménagement du territoire est une nouveauté, née de la manipulation de quelques technocrates, lancée à travers le pays telle une mode. Pourtant, il n'en est rien. L'aménagement du territoire est, à vrai dire, vieux comme le monde. Il ne se présentait évidemment pas sous la même forme. De tout temps, l'homme s'est préoccupé, à des degrés divers, de la répartition de ses activités en rapport avec l'utilisation du sol. Cette démarche était avant tout située au niveau local. C'est ainsi que l'on a toujours recherché les endroits les plus propices à l'implantation de l'habitat. Ce dernier répondait surtout, il faut le dire, à des impératifs de sécurité. Songez aux agglomérations fortifiées du Moyen Age.

Il faut avouer, cependant, que l'homme, au cours des derniers siècles, ne se souciait guère de la manière avec laquelle il devait utiliser le sol et occuper le territoire où il évoluait. En Europe, et en particulier en Suisse, le territoire national était d'ailleurs assez vaste pour permettre un déroulement, disons-le, quasi anarchique des activités humaines. De plus, l'économie était essentiellement orientée vers l'agriculture, ce qui ne nécessitait pas la construction d'une infrastructure spécialement planifiée. D'où l'absence du besoin de codifier l'utilisation du sol. On peut toutefois souligner, dans le domaine du droit public, le développement de la réglementation en matière de police des constructions.

2. Nécessité et évolution de l'aménagement du territoire

Jusqu'au début de notre siècle environ, l'aménagement du territoire ne correspondait pas à une nécessité réelle, au point qu'il justifiât une intervention des pouvoirs publics. D'ailleurs, on disposait encore de grands espaces, la pollution des eaux était insignifiante, bref l'intérêt général n'était pour le moment nullement menacé. Mais un jour, la situation de faits a évolué, d'abord lentement, puis à un rythme toujours plus rapide. Tout d'abord la population s'est accrue d'une façon assez considérable. Ses structures se sont modifiées et l'on a assisté peu à peu à un déplacement des personnes de la campagne vers les centres urbains. Ensuite, et surtout, l'économie s'est transformée; la révolution industrielle a entraîné des bouleversements. La demande de terrains des-

tinés à ce nouveau secteur économique a suivi une courbe ascendante très marquée, entraînant du même coup l'apparition grandissante de constructions d'habitation au voisinage des secteurs d'activité. Parallèlement à ce phénomène, les voies de communications ont été fortement densifiées. Cette évolution, bonne en soi, a malgré tout abouti à un état de choses inquiétant: dispersion des constructions sur tout le territoire, gaspillage du sol, atteinte aux sites, dépeuplement de certaines régions — les régions de montagne et du Mittelland étant les plus touchées — déséquilibre économique entre différentes régions, circulation urbaine rendue difficile, déplacements de plus en plus nombreux et allongés entre le lieu de travail et le lieu de domicile. L'intérêt général est ainsi menacé par les conséquences néfastes découlant de ces événements: la mise en danger des bases naturelles de l'homme, telles que l'eau, l'air, le sol, l'équilibre écologique, sans oublier le renchérissement du sol.

Il est alors aisé de comprendre toute la signification que prend un aménagement du territoire précisément destiné à remédier à des maux qui portent en définitive gravement préjudice aux intérêts et à la substance même du pays. Il importe d'autre part de ne pas méconnaître en Suisse, à la différence d'autres nations, un facteur primordial qui conditionne nécessairement et de façon fondamentale l'activité du pays: l'exiguïté du territoire. La surface utilisable de notre territoire est singulièrement réduite. Or, cette donnée est constante et non extensible. Il n'existe dès lors plus guère de choix aux citoyens suisses pour exercer de façon harmonieuse leurs activités; ils doivent utiliser judicieusement le sol et occuper rationnellement le territoire; sinon c'est l'asphyxie à plus ou moins long terme. Le peuple suisse l'a tellement bien compris qu'il a adopté, le 14 septembre 1969, les articles 22*ter* et 22*quater* de la Constitution, lesquels n'ont pas créé, à vrai dire, l'aménagement du territoire, mais n'ont fait qu'en cristalliser la réalité et, surtout, en déterminer les responsabilités. Car il ne suffit pas de dire qu'il faut aménager, mais il importe de désigner celui qui doit aménager et en assumer la responsabilité.

3. Objectif de l'aménagement du territoire

Si chacun reconnaît volontiers la nécessité de l'aménagement du territoire, en revanche nombreux sont ceux qui ignorent quels sont exactement ses objectifs. L'homme est en réalité au centre des préoccupations de l'aménagement du territoire, et il ne saurait d'ailleurs en être autrement dans une nation civilisée. Ainsi, l'aménagement du territoire a tout d'abord pour but de protéger les bases naturelles de la vie humaine, telles que l'air, l'eau, le paysage et le sol. Cet environnement est évidemment indispensable à l'homme pour son épanouissement. Un développement anarchique des constructions menacerait ces bases naturelles. Songez simplement au problème de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées, aux conséquences de la disparition, même partielle, de nos forêts. Chacun sait par ailleurs que, plongé dans un mode de vie frénétique, l'homme d'aujourd'hui a un besoin impérieux de refaire ses forces au contact de la nature. Pourra-t-il encore le faire si le territoire est constellé de constructions, et s'il ne peut plus dès lors évoluer librement dans des régions ouvertes ? N'oublions pas, d'autre part, que la grande majorité de la population n'est pas propriétaire de biens-fonds: la possibilité de se délasser lui est donc vitale. A ces dangers s'ajoute celui de voir un jour nos sites totalement déparés. Comme notre tourisme national dépend en majeure partie de l'attrait de nos paysages, il est logique de vouloir les préserver; et puis, pourquoi nos enfants ne seraient-ils pas en droit de contempler ce que nous-mêmes avons apprécié ?

Certes l'homme ne vit pas seulement de petites fleurs et d'eau fraîche. Il doit survivre et, pour ce faire, il doit s'assurer des bases matérielles. D'autre part, les fruits de la prospérité économique d'un pays doivent en principe profiter à chaque région et citoyen. Or, l'aménagement rationnel du territoire est indispensable pour assurer un partage des richesses nationales. On parle beaucoup, aujourd'hui, de disparité régionale. L'aménagement du territoire a précisément pour but de promouvoir l'équilibre entre les régions économiquement faibles et celles qui se sont considérablement développées. Il est tout à fait normal que nos régions rurales accèdent aux avantages qui sont offerts aux régions urbaines. Seul un aménagement bien compris du territoire peut empêcher l'expansion trop massive de certaines agglomérations, accentuant le fossé qui réside déjà entre certaines régions, et qui menace finalement l'équilibre économique général. Il permettra de concrétiser l'effort de régionalisation fourni ici et là pour réanimer des territoires délaissés, dépouillés peu à peu de leur caractère.

Autre souci de l'aménagement du territoire: l'approvisionnement suffisant en matières indispensables à l'homme, telles que denrées alimentaires, eau potable, énergie, etc. L'actualité nous démontre bien à quel point une planification dans ce domaine est indispensable. Relevons enfin un objectif essentiel de l'aménagement du territoire: la délimitation des territoires à urbaniser, c'est-à-dire la désignation des terrains qui pourront être bâtis, compte tenu du développement du pays. Si, autrefois, cet aspect pouvait apparaître comme secondaire, il a pris aujourd'hui une signification toute particulière en raison de la demande croissante de terrains à bâtir. L'aménagement du territoire pourra désormais permettre à chaque citoyen de savoir en réalité quels sont les terrains qui seront voués à la construction. L'avantage de cette classification est d'assurer en définitive un marché immobilier stable, de conserver le prix du terrain à bâtir dans des limites raisonnables en fonction des conditions locales. De même pour l'agriculture, les terrains indispensables à son existence et à son rôle vital seront réservés et donc évalués à des prix correspondant à la valeur de rendement de l'exploitation. On pourra enfin mettre un terme au gaspillage du sol.

On peut se demander, peut-être, si, aujourd'hui, il est encore véritablement utile d'aménager. Les dangers que nous avons évoqués tout à l'heure menacent-ils encore notre pays, alors que les données économiques se sont substantiellement modifiées ces derniers temps, que la récession a sérieusement affaibli les tendances préjudiciables à l'aménagement du territoire ? A quoi sert-il d'établir des plans d'aménagement locaux si tout est déjà bâti et que l'on ne s'attend plus à un développement important de la construction ? On peut répondre tout d'abord que la situation peut évoluer. On peut affirmer

d'autre part que l'aménagement du territoire n'a peut-être jamais été aussi indispensable que par les temps qui courent. Celui-ci permettra en réalité de soutenir plus efficacement les régions défavorisées du pays, qui, on le sait, sont les premières à avoir été touchées par la récession. Cet encouragement sera notamment concrétisé par les investissements que la Confédération, les pouvoirs publics et l'économie privée consentiront précisément dans ces régions. On sait en outre qu'en période de vaches maigres, les investissements pour des réalisations d'utilité publique sont davantage sollicités. Les collectivités publiques devront donc nécessairement concerter leurs actions, d'où la nécessité, là encore, de l'aménagement du territoire.

L'énumération des objectifs de l'aménagement du territoire peut donner l'impression à d'aucuns que l'intérêt des particuliers doit automatiquement s'effacer devant l'intérêt général. Absolument pas. L'adoption de l'article 22*quater* de la Constitution ne saurait modifier en quoi que ce soit les principes fondamentaux applicables à l'activité administrative des collectivités publiques. Lorsqu'un intérêt général entrera en conflit avec l'intérêt privé, le plus digne de protection l'emportera. Il suffit de parcourir la jurisprudence du Tribunal fédéral pour se convaincre de ce principe admis dans notre Etat de droit, même en matière d'aménagement du territoire.

Et puis, n'oublions pas que le développement des réalités de l'aménagement n'a nullement aboli la garantie de la propriété, parce que celle-ci, contenue auparavant dans un droit constitutionnel non écrit, a été définitivement ancrée dans la Constitution le 14 septembre 1969. Cette garantie est du reste d'une importance capitale pour la politique sociale d'un Etat de droit libre comme le nôtre. Il n'existe aucune raison d'en modifier le contenu. Ce sont plutôt certains excès de l'exercice du droit de propriété qui pourraient conduire à sa suppression ou, pour le moins, à sa remise en question.

4. Caractéristiques de l'aménagement du territoire

Certains reprochent à l'aménagement du territoire sa rigidité. On croit que les plans d'aménagement établis pour tout le territoire suisse figent l'action de l'Etat, paralysent l'initiative privée, bref ne favorisent finalement pas une utilisation judicieuse du sol.

De par sa nature même, l'aménagement du territoire doit être un processus dynamique, en perpétuel mouvement, continu et concerté à tous les échelons. Il doit s'adapter sans cesse aux nouvelles circonstances, tout en garantissant bien entendu la sécurité du droit. Il ne s'agit certes pas d'aménager «à vue». La planification à court terme ne permet d'ailleurs pas de mener une politique intelligente des investissements. Ainsi, on ne pourrait pas exiger de la part d'une commune qu'elle établisse un réseau d'égouts en fonction des besoins de terrains à bâtir pour une période inférieure à dix ans. A l'opposé, il n'est pas pensable d'échafauder des plans sur une période de cinquante ans; une récession économique peut subitement modifier la situation du marché immobilier, et les investissements consentis par les pouvoirs publics pour la réalisation des infrastructures dans les territoires à urbaniser pourraient dès lors l'avoir été en vain. A une époque où l'on cherche inlassablement à assainir les finances publiques, une telle politique serait suicidaire. Notons pour mémoire combien les statistiques démographiques, par exemple en matière scolaire, se sont révélées disproportionnées et contredites rapidement dans les faits. Les mesures d'aménagement couvriront, par conséquent, des périodes dont les limites sont raisonnablement fixées, et on ménagera en outre les possibilités de reviser ces mesures. Les plans directeurs devraient être établis pour une durée de vingt-cinq ans. Cela paraît raisonnable.

Un des plus sérieux reproches que l'on formule encore aujourd'hui à l'encontre de nos structures est l'absence de coordination entre les différentes actions menées à travers le pays. On se plaint que les pouvoirs publics entreprennent certaines réalisations sans trop se préoccuper de leur intégration dans un ensemble. C'est ainsi que l'on est parfois étonné de voir s'implanter au cœur d'un site, un bâtiment d'utilité publique sans importance vitale, alors que l'Etat avait pourtant déclaré auparavant ce site digne de protection. Une autre fois, c'est une commune qui favorise la réalisation d'une grande station touristique en oubliant ou en ne voulant pas examiner si celle-ci répond à des besoins réels et si elle tient compte d'un sain aménagement régional; ces deux exemples vous montrent qu'un aménagement bien compris du territoire suppose nécessairement une action concertée à tous les échelons, c'est-à-dire une collaboration étroite entre toutes les autorités, que ce soit au niveau horizontal ou au niveau vertical.

Comment se présente concrètement cette concertation ? Par exemple, en établissant son plan d'aménagement, une commune devra se soucier des intérêts du canton auquel elle appartient; c'est pourquoi elle ne pourra pas, entre autres conditions, prévoir une zone à bâtir dans le périmètre d'un site digne de protection. Le canton, quant à lui, en élaborant ses plans directeurs, ne pourra pas méconnaître à son tour les intérêts de cette commune. Il devra préalablement la consulter. De même, les cantons devront également respecter les plans spéciaux établis par la Confédération qui, elle, tiendra évidemment compte des plans cantonaux en établissant ses propres plans. Cela relève en fait de la simple logique: la coordination verticale est indispensable si l'on veut que les réalisations entreprises dans notre pays forment un tout cohérent. Il faut cependant, si l'on veut qu'elle fonctionne de façon satisfaisante, que la collaboration verticale obéisse au principe de subsidiarité. Une autorité supérieure n'interviendra que si les tâches dépassent, dans un domaine déterminé, les forces de l'autorité primaire. Le principe de la subsidiarité suppose également que, dans le cadre de leurs compétences, les autorités conservent à l'égard des autorités auxquelles elles sont subordonnées, une liberté d'appréciation, tout en respectant les impératifs de l'aménagement du territoire.

Il est évident que, parallèlement à cette coordination verticale, on devra assurer une concertation horizontale, c'est-à-dire que tous les services qui dépendent d'une même autorité devront concerter leurs actions et permettre ainsi à l'organe supérieur de prendre des décisions valables. Chacun s'attend d'ailleurs, à ce titre, à ce que la Confédération coordonne ses tâches de façon à éviter qu'un département fédéral ou une régie, par exemple, ne soit exclusivement fixé sur ses seuls intérêts, ce qui ne manquerait pas d'entraîner des conséquences négatives auxquelles nous avons trop souvent assisté jusqu'à aujourd'hui. Il

n'échappe en outre à personne que ce souci de concertation à tous les échelons est de nature à préserver l'intégralité de notre fédéralisme.

5. Nécessité d'un aménagement national

Cela m'amène tout naturellement à vous parler de la nécessité d'un aménagement national. Ici et là, des voix s'élèvent pour stigmatiser l'action du pouvoir fédéral en estimant que celui-ci évincera fatalement les souverainetés cantonales. Elles ajoutent que les cantons sont assez grands pour aménager seuls leur territoire, et c'est chose en partie faite. Parler ainsi, c'est méconnaître les tâches d'une nation moderne. A une époque où toutes les nations cherchent à débattre en commun leurs problèmes, de tels arguments révèlent un manque de réalisme. La cohésion d'un pays tel que le nôtre, composé d'un certain nombre d'Etats souverains, ne peut subsister qu'à la seule condition que ces Etats forment un front commun face aux problèmes posés par notre civilisation. Se retirer dans des limites cantonales absolues revient à condamner notre pays à un immobilisme désastreux, à nier finalement le rôle de la Suisse dans le concert des nations.

Or, si l'on tient à ce que la Suisse demeure un pays dynamique, il est nécessaire qu'une autorité centrale catalyse les énergies des cantons, les coordonne et les soutienne, bien entendu. On voit mal, aujourd'hui, les cantons faire cavalier seul en matière de politique énergétique ou de transports et de communications. La Confédération doit établir les plans généraux des transports et communications, de l'approvisionnement, spécialement en énergie, des constructions et installations publiques. Elle doit également élaborer, en collaboration avec les cantons, un inventaire et une protection raisonnable des sites et objets d'importance nationale.

De même, si un plan directeur cantonal ne concorde pas sur des points essentiels avec celui du canton voisin, une conciliation des points de vue divergents devra être recherchée dans l'intérêt du pays tout entier: une telle action ne peut appartenir qu'à l'autorité fédérale. Celle-ci est également le seul organe apte à résoudre les problèmes d'aménagement qui dépassent les frontières du pays, cela évidemment en collaboration avec les cantons concernés.

La Confédération apparaît en définitive comme une instance essentiellement au service de l'intérêt national, mais qui demeure, tout au long de l'accomplissement de ses tâches, en étroit contact avec les cantons. Un aménagement du territoire ne peut se réaliser que si le fédéralisme est scrupuleusement respecté.

La Confédération ne doit-elle d'ailleurs pas se soumettre au partage des compétences énoncé à l'article 22*quater* de la Constitution, à savoir que les cantons sont les seuls responsables de l'aménagement du territoire, tandis que la Confédération elle-même n'est autorisée qu'à édicter les principes de cet aménagement, ainsi qu'à coordonner les tâches des cantons dans le cadre d'une collaboration effective avec ceux-ci. Prétendre dès lors que la Confédération risque de s'arroger certains pouvoirs est exagéré dans la mesure où nous saurons prendre, à chaque niveau, nos responsabilités.

Vous connaissez tous le trop fameux rapport de l'Institut ORL. Ce document avait suscité plus d'une crainte. La conception directrice CK - 73, élaborée par des experts sous la direction du délégué fédéral à l'aménagement du territoire en 1973, a incontestablement corrigé les conclusions de ce rapport.

On y constate en effet une amélioration considérable dans l'analyse du développement de la Suisse dans le domaine de l'utilisation du sol et de l'occupation du territoire. Cette conception directrice, qui n'est qu'un instrument de travail et surtout une base de discussion entre la Confédération et les cantons, illustre la volonté politique du pays, à savoir le désir de procéder à une redistribution économique et à une égalité des chances au niveau national.

Seul un aménagement national dont les vecteurs sont les cantons peut assurer une cohésion de toutes les activités du pays. Il permettra de plus, et ce ne sont pas là ses moindres avantages, de réussir une politique intelligente des investissements. On croit trop souvent que l'aménagement du territoire est l'une de ces tâches qui vont grever très lourdement les budgets des pouvoirs publics. Certes, de nombreux plans devront être encore établis; des mesures devront les concrétiser. Mais n'oublions pas que près d'un millier de communes ont déjà établi ou sont en train d'établir leurs plans d'aménagement.

Même si l'on doit néanmoins consentir des frais, on ne pourra retirer d'un tel travail qu'un résultat positif: amener les collectivités publiques à projeter des infrastructures rationnelles et à prévoir des investissements correspondants. Il importe de rappeler que de nombreuses communes ont délimité des zones à bâtir hors de proportion. Qui va alors payer la facture des équipements qu'entraîne nécessairement une telle politique ? Il ne fait aucun doute, d'autre part, qu'en Suisse, le gaspillage a touché certains secteurs, comme les centres d'achat, alors que d'autres ont été mis presque de côté, les maisons pour personnes âgées par exemple. Imaginez le surcroît de dépenses déclenchées par le rééquilibre de ces secteurs. Il est temps aujourd'hui de s'élever au-dessus des intérêts purement locaux, parfois trop empreints de faux prestige. A un moment où les finances publiques sont en difficulté, il est inutile de dire combien il est nécessaire de rationaliser au maximum notre politique des investissements. L'aménagement du territoire national est assurément à ce sujet une réponse à nos préoccupations. Il assure une saine économie des moyens.

Il me tient enfin à cœur de souligner ici un point capital pour la réussite d'un aménagement du territoire national. On a fait le grief, et on le fait souvent encore, aux citoyens qui défendent l'idée de l'aménagement du territoire, d'être le jouet de personnages que l'on qualifie de technocrates au sens péjoratif du terme. Il est de mon devoir d'affirmer une fois de plus que l'aménagement du territoire est tout d'abord l'affaire des autorités politiques, qui seules sont habilitées à déterminer le visage que prendra demain notre pays. Car, en définitive, c'est la population suisse tout entière, représentée par ses autorités, qui est concernée, et non pas un quarteron de technocrates. Les spécialistes de l'aménagement du territoire doivent être au service des autorités politiques, ils doivent les aider à se faire une opinion, leur fournir toutes les bases nécessaires à leur réflexion. Ils doivent préparer les moyens de réaliser les objectifs fixés par ces autorités. Je tiens ici à les remercier pour leur apport constructif.

Mais c'est aussi un impérieux devoir pour toutes les

autorités, à tous les niveaux, de se familiariser avec cette discipline et de se former afin d'apprécier en connaissance de cause ces problèmes et de choisir les solutions les meilleures.

L'aménagement du territoire doit également répondre aux impératifs de nos principes démocratiques. C'est ainsi qu'il est absolument nécessaire que les mesures d'aménagement reposent sur un consensus populaire. Un plan d'aménagement local n'est satisfaisant que s'il a été voulu et approuvé par une large part de la population concernée. Celle-là est seule capable de savoir si le visage futur de son territoire correspond bien à ses aspirations et répond à ses intérêts. Un aménagement imposé unilatéralement d'en haut serait tôt ou tard voué à l'échec dans notre pays. L'adhésion des citoyens est capitale, et ne pourra être toutefois parfaite que si une information objective et complète est fournie à chacun. Il ne suffit pas de dire que le citoyen a le droit de donner son opinion; encore faut-il qu'il ait pu la former: cela suppose évidemment une base d'information sérieuse. Nul doute que cet aspect contribuera à renforcer les liens qui lient les autorités publiques aux citoyens, liens qui, il faut l'avouer, ont tendance à se dénouer de nos jours. De là à prétendre que l'aménagement du territoire est de nature à renforcer nos principes démocratiques, il n'y a qu'un pas que je me plais à franchir.

6. Place de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Après vous avoir exposé la nécessité, à mon avis, d'un aménagement du territoire, mieux, d'un aménagement national, il serait intéressant d'examiner, en terminant, la place que va prendre la loi fédérale dans tout ce processus. Je le ferai brièvement en vous laissant le soin de répondre personnellement à ces questions. J'ai le sentiment que tout ce que je viens d'évoquer est en réalité contenu dans la loi. On y parle en effet d'information, de concertation à tous les échelons, de collaboration entre la Confédération et les cantons, de coordination, etc. La loi a repris d'autre part les buts essentiels que l'on s'était fixés bien avant son élaboration. Rien de nouveau par conséquent. Cela est parfaitement compréhensible si l'on songe que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'est rien d'autre que l'aboutissement logique de tous les travaux entrepris pour mettre sur pied un véritable aménagement du territoire national basé sur des principes fondamentaux consignés dans la Constitution et servant de cadre aux cantons: c'est une loi-cadre.

La loi doit être par ailleurs le résultat tangible du mandat constitutionnel conféré à la Confédération, à savoir l'établissement de principes que les cantons devront appliquer lors de l'élaboration de leurs plans d'aménagement. Il n'est donc pas possible de renoncer à ces principes, à moins de modifier la Constitution. Les difficultés que suscite la loi résident peut-être dans la portée réelle des modalités de cet acte législatif. Nous avons précédemment rappelé ce que nous attendions de l'aménagement du territoire. Les modalités de la loi fédérale ne trahissent en rien l'espoir que nous fondons en l'aménagement du territoire. La loi, telle qu'elle est sortie des délibérations du Parlement, respecte bel et bien la garantie de la propriété et nos principes démocratiques. On débattra longuement du prélèvement de la plus-value ainsi que du droit à l'expropriation. Il en sera de même de l'obligation d'équiper pour les collectivités et les propriétaires. Une compensation économique, une réelle indemnisation devront évidemment être fournies. La loi est un moyen mis à disposition des cantons par le droit fédéral. Ce n'est pas la Confédération qui utilisera ces moyens. L'application est de la compétence des cantons et des communes, par le biais des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation communaux.

La loi doit donner en outre, et ceci est d'une importance capitale, les moyens d'établir entre la Confédération et les cantons un fédéralisme coopératif authentique.

Les mesures urgentes et leur application, votées le 17 mars 1972, ont démontré qu'une collaboration était possible et nécessaire entre la Confédération, en particulier le délégué fédéral à l'aménagement du territoire, et les cantons. L'approbation de ces plans a donné lieu à peu de difficultés au niveau fédéral. C'est plutôt dans les décisions prises au niveau cantonal, en particulier en relation avec les autorités communales, que la discussion fut vive. A voir la diversité du nombre des recours !

Une loi est nécessaire, afin de combler les lacunes juridiques qui vont émerger si l'utilisation judicieuse du sol et l'occupation rationnelle du territoire proclamées dans la Constitution ne trouvent pas leur application demain.

Au reste, je le rappelle, le peuple suisse ayant accepté l'article 22*quater* de la Constitution relatif à l'aménagement du territoire, une loi fédérale devra de toute façon être élaborée. La loi fédérale qui a été adoptée à une forte majorité par les Chambres fédérales le 4 octobre 1974 et qui est, je peux l'affirmer en qualité de membre de la commission du Conseil national chargée de l'étude de cette loi, le résultat de concessions réciproques, tient, à mon avis, compte des principes que j'ai évoqués et se trouve être conforme à la volonté politique du pays.

7. Conclusion

J'en arrive au terme de mon exposé et je m'aperçois que le terme d'aménagement du territoire est revenu une multitude de fois dans mes propos; il vous aura peut-être agacé. Loin de moi la pensée d'avoir prononcé une expression miraculeuse. C'est d'une réalité que je vous entretiens, d'une réalité qui doit occuper tous les esprits du plus humble d'entre nous jusqu'à nos plus hautes autorités.

Finalement, et c'est là le point capital, l'homme demeure au centre des préoccupations de l'aménagement du territoire. Son épanouissement est l'objectif principal et, dès lors, il faut éliminer et éviter ce qui est inhumain. L'avenir de notre pays, son image, sa survie sont certainement à ce prix. L'esprit suisse, c'est certainement cela d'abord.

Laurent Butty, préfet de la Sarine,
conseiller national

Extrait de la Constitution fédérale

Article 22*ter*

1. La propriété est garantie.
2. Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent,

Commentaires sur un essai d'«architecturographie» helvétique intitulé:

Nationalisme et internationalisme dans l'architecture moderne de la Suisse

Jacques Gubler. Editions L'Age d'Homme, Lausanne, 1975. 346 pages, 222 illustrations.

Dans cet ouvrage, Jacques Gubler, historien, analyse minutieusement l'information qu'il a su trouver au cours de sept années de recherche sur le développement de l'architecture et de la construction en Suisse, entre le milieu du XIXe siècle et l'année 1939. Loin de vouloir en brosser un tableau exhaustif — ce qui eût été en soi bien fastidieux — l'auteur consacre une attention particulière à certains ouvrages, projets et résolutions qui, selon lui, rendent compte de manière exemplaire de la destinée de l'architecture «moderne» en Suisse. Bien que non strictement systématique, le développement du texte obéit à une chronologie générale articulée selon les trois distinctions suivantes:

1. Le siècle antérieur à la guerre de 1914.
2. L'après-guerre de 1914.
3. L'avant-guerre de 1939.

Un mérite essentiel de ce patient labeur historique est d'avoir éclairé bon nombre d'interférences entre le bâti d'une part, le social et le politique de l'autre. Par ailleurs, une clarification des termes et concepts fréquemment utilisés sans connaissance suffisante de ce qu'ils recouvrent est proposée au lecteur. De plus, une filiation ingénieuse des événements saillants invite à une réflexion d'ensemble sur les causes et caractéristiques du développement de l'architecture nouvelle en Suisse.
Ainsi est progressivement mise en évidence la diversité considérable du génie propre à ce petit pays que les Suisses ont eu le privilège de recevoir en partage. Les valeurs nationales sont illustrées sous les traits d'une nature austère — les Alpes cent fois gravies et cependant conservées intactes... — qui habite le cœur des Helvètes, tout comme aux Etats-Unis, l'image de la «nouvelle frontière» reste présente à l'esprit de chaque citoyen. La permanence de sentiments héroïques, dont les origines remontent à Guillaume Tell, a été entretenue par les écrivains et poètes du terroir, qui ont exalté la grandeur des paysages et le devoir de fidélité qu'ils impliquent de la part des Suisses. Cette toile de fond, patriotique à souhait, est utilisée à dessein par différents idéologues pour inciter soit au conservatisme — le respect et la protection du patrimoine national — soit à la conquête de la modernité. Si l'une et l'autre de ces attitudes ne sont désormais plus inconciliables, il n'en était pas de même il y a vingt ans seulement. L'affrontement entre partisans de la tradition et de la novation reflétait alors un clivage social. Jacques Gubler analyse les distinctions entre progressisme et attentisme dans leurs manifestations respectives sur le terrain architectural, en empruntant tour à tour ses exemples aux porte-parole de l'avant-garde internationale et du traditionalisme.
Une telle prolifération de témoignages sur l'architecture en Suisse est l'émanation simultanée du légendaire dynamisme helvétique face à la tâche délicate de colonisation d'un territoire au relief tourmenté et d'une tradition sacro-sainte de la bienfacture. Cet «ordre suisse» fait apparaître une foi inébranlable dans les œuvres de la technique si bien illustrées par les ponts de Maillart et l'image de marque affichée par l'industrie suisse lors des grandes expositions internationales. Si l'aspect de prouesse et de performance incarné par les ouvrages d'art alpestres — conformes en ceci à une tradition ancestrale de hardiesse — est bien toléré par l'opinion publique en raison de son caractère de nécessité nationale, il n'en va pas de même pour les bâtiments, qui eux soulèvent des passions violentes. Ainsi l'intrusion en Suisse dès les années 1920 du style international, du pan de verre et de la toiture plate est systématiquement interprétée par une large tranche de la population comme une manœuvre stratégique du bolchevisme à l'égard de la Suisse. A l'opposé, la construction en bois — à l'origine tradition vernaculaire, puis ultérieurement affirmation du «Schweizerholzstil» — symbolise bien la modestie, la légitimité et l'opiniâtreté du «peuple des bergers libre sur sa terre».
Alors que Le Corbusier, jugé irrecevable en Suisse, s'installe à Paris en 1917, les élèves de Karl Moser et Hans Bernouilli vont se préparer au combat en faveur de l'architecture nouvelle. Les étapes successives de cette croisade sont retranscrites et analysées avec exactitude dans l'ouvrage de Gubler, tout comme l'est aussi la pénétration en Suisse des idéaux de l'avant-garde internationale, notamment par les résolutions du groupe ABC, l'exemple de la Cité Weissenhof à Stuttgart et le déroulement du premier CIAM à La Sarraz.
Rendre compte ici de la démarche de l'auteur en retraçant les cheminements empruntés apparaît comme impossible en raison même de l'abondance des exemples illustrés et de l'argumentation. Pour ne choisir qu'un aspect particulièrement représentatif, à

---

par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété.

3. En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation, une juste indemnité est due.

Article *22quater*

1. La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation rationnelle du territoire.
2. Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.
3. Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.