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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 41 (1968)

Heft: 10

Artikel: Les pouvoirs publics, l'urbanisme et l'aménagement du territoire

Autor: Vouga, J.-P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-126526

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

Les pouvoirs publics, l'urbanisme et l'aménagement du territoire

par J.-P. Vouga, professeur EPUL, architecte de l'Etat de Vaud

Exposé présenté le 12 septembre 1968, à l'occasion du XXVe anniversaire de l'Association suisse du plan d'aménagement national - ASPAN

L'urbanisme, pris dans son sens étroit de «Städtebau» et l'aménagement, à ses différents niveaux local, régional et national, constituent une hiérarchie, une succession de tâches dont on sait qu'elles ne sont pas uniquement liées à une étendue croissante du territoire.

Il est tentant d'en concevoir la répartition de diverses façons simples: on le ferait tout d'abord entre les diverses professions qui s'y vouent, confiant l'urbanisme essentiellement aux architectes et aux ingénieurs, l'aménagement du territoire principalement aux économistes, aux géographes, aux agronomes; on le ferait ensuite entre les autorités constituées, admettant la compétence des communes pour l'urbanisme et pour l'aménagement local, celle des cantons pour l'aménagement régional et celle de la Confédération pour l'aménagement national.

Or, l'imbrication de l'urbanisme et de l'aménagement est en réalité telle qu'une nouvelle approche du problème est nécessaire et qu'il convient notamment de confronter ces tâches avec la portée réelle du pouvoir politique, responsable en définitive, à ses différents niveaux, de toutes les décisions. Et cette confrontation débouche en fait sur une interrogation qui paraît salutaire. Cette interrogation, la voici:

Nous sommes très attachés aux diverses formes de nos collectivités démocratiques et nous prenons volontiers en exemple les démocraties de la Grèce antique ou les «Villes libres» de la Renaissance. Mais ne voit-on pas combien la comparaison est peu valable aujourd'hui, avec les pouvoirs diffus et les vertus affadies de nos communes? A considérer le peu d'efficacité des mesures d'urbanisme prises dans la plupart d'entre elles, ne pense-t-on pas qu'il serait bon de déceler entre quelles mains est placé de nos jours le pouvoir qui permettait jadis à la collectivité de triompher des intérêts particuliers devant lesquels elle cède aujourd'hui?

Pour les fondateurs de la démocratie, Ville et Etat s'identifiaient. C'est le mot grec «polis» (ville) qui donne naissance au mot «politique», comme le mot latin «civitas» (cité) donne le mot «citoyen». Les républiques d'Athènes et de Sparte sont autant d'Etats où se confondent les affaires du gouvernement et celles de la ville. Que la ville par excellence: Rome, en vienne à étendre son pouvoir sur un empire ne change rien au fait que l'autorité de la ville n'est pas distincte de celle de l'Empire.

Certes, le Moyen Age et la Féodalité voient se créer un nouvel Empire et des royaumes dont l'autorité se situe en théorie au-dessus de celles des villes. Mais la Renaissance verra resplendir à nouveau les «Villes libres» tenant leurs libertés directement d'un souverain trop occupé au maintien de sa couronne pour gérer les affaires des cités. Les allégeances à l'Empire, pas plus que l'appartenance à une confédération n'empêcheront quelques-unes de ces villes, comme Zurich et surtout Berne, de se lancer à leur tour dans des conquêtes et de gérer leurs possessions à la manière de Rome, la ville n'ayant à aucun moment d'administration distincte de celle du pays.

Un processus était cependant en marche qui devait aboutir à la création de ces deux pouvoirs que nous connaissons aujourd'hui, qui trop souvent se chevauchent et qui, tout particulièrement dans les domaines qui nous occupent, engendrent ces fréquents conflits dont l'intérêt général est le premier à souffrir.

En effet, les premières dynasties européennes eurent soin, à l'origine, d'établir leurs résidences hors des villes dont elles redoutaient la puissance économique. Cette crainte les habita longtemps puisque le XVIIIe siècle voit les tsars quitter Moscou pour créer Saint-Pétersbourg et les rois de Bade créer Karlsruhe.

Mais les empereurs d'Autriche s'étaient sentis assez forts pour s'installer à Vienne et les rois de France au Louvre. Désormais, des pouvoirs distincts se heurtent dans ces villes qui portent le nom de capitales. Désormais, à leur image, les villes de province entrent en conflit avec leurs souverains, ces derniers fussent-ils des villes, comme l'était Berne pour Lausanne, Aarau et tant d'autres villes.

Souveraines ou non, les villes font d'ailleurs partout preuve d'une remarquable sagesse dans la conduite de leurs affaires et surtout dans cet urbanisme avant la lettre que constituent les structures urbaines à jamais inimitables. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Quoi qu'il en soit, le mouvement communal s'amplifie avec les querelles des dynasties et la Révolution française sanctionnera la division des pouvoirs. Le résultat sera d'ailleurs différent en France, où la crainte de Paris incitera les Jacobins à fractionner le pays en une poussière de communes sans pouvoir réel et dans le reste de l'Europe où l'autonomie communale est bien plus forte en même temps que la grandeur des communes bien supérieure à la moyenne française.

La Suisse connaît, en cette curieuse époque de 1815, où son destin s'élabore sans elle, une évolution analogue. Partout, sauf à Bâle et à Genève, des autorités cantonales sont instituées et se voient attribuer les pouvoirs des

anciennes cités (Zurich, Berne, Fribourg) sans recevoir pour autant leurs domaines ou leurs immeubles. C'est ainsi que, très généralement, les villes suisses sont considérablement plus riches en biens culturels et en territoires que les cantons sans même faire intervenir les biens des bourgeoisies. Le cas de Genève est plus singulier encore puisque la création de l'administration communale date de ce siècle. Quant à Bâle, c'est l'exemple étonnant, probant et malheureusement unique d'une ville demeurée un Etat, fort et non dépourvu de grandeur.

Remarquons enfin comment l'influence française se marque en Suisse romande dans la petitesse de nombreuses communes et dans leur degré d'autonomie relativement faible dans certains cantons.

Tel est, simplifié d'une manière dont les historiens risquent de sourire, le contexte qui a fait surgir un double pouvoir là où auparavant coexistaient une souveraineté lointaine et une autorité de gestion solidement ancrée sur des franchises conquises une à une par les citoyens. On ne manquera pas de remarquer en outre qu'il n'est fait, jusqu'ici, aucune allusion à l'apparition dans certains Etats, dont le nôtre, d'un système fédératif instituant un pouvoir supra-cantonal, celui de la Confédération!

Toutes ces considérations sembleraient tendre vers une conclusion unique: le rétablissement (ou tout au moins le renforcement) du pouvoir communal. Nous allons tenter de montrer pourquoi nous divergeons vers d'autres conclusions: La ville d'autrefois a su donner mainte preuve de son aptitude à se diriger elle-même. Elle a été l'illustration excellente d'un système autarcique dans une économie fondée sur le commerce et sur l'artisanat traditionnels. La brusque apparition de l'ère industrielle fut une première atteinte à cet équilibre séculaire. L'extension démographique, qui lui succéda de peu, fut la seconde. Peu d'entre les villes y résistèrent, peu surent harmoniser leur nouvelle vocation avec le passé: les quartiers nouveaux, voisinant avec les implantations industrielles hasardeuses, amenèrent le désordre et ses séquelles. Quelle différence, partout, entre l'harmonie qu'on admire «intramuros» et la gabegie des quartiers «extra-muros»! Devant cette explosion, la sagesse d'autrefois s'est muée en abandons, en concessions, en abdications dont l'urbanisation chaotique vient de donner la démonstration.

Mais il y a plus: l'émancipation définitive des villes, par la reconnaissance progressive de l'autonomie communale entraîne du même coup l'émancipation d'un nombre immense de localités modestes, nullement préparées par leur passé à se gérer elles-mêmes et qui passèrent, sans transition, du rang de paroisses ou de hameaux au rang de communes autonomes égales en droit avec les villes et dont la population devait croître dans des proportions souvent bien plus invraisemblables que celle des villes. Et les conflits avec ces bourgades, latents peut-être autrefois mais sans graves conséquences, vinrent aggraver la position des villes, envenimant leurs relations avec leurs proches voisins. Certaines villes pratiquèrent la politique de l'annexion; d'autres, celle de la fraternisation, de la tutelle ou de l'intimidation. Des échecs innombrables démontrent que l'ancienne autorité des villes vient se briser dès lors à ses limites administratives. Quand on sait, par ailleurs, combien fantaisistes sont parfois ces limites, comment elles coupent en multiples fragments les agglomérations d'aujourd'hui, quand on songe, par exemple, que Montreux comptait trois communes jusqu'il y a quelques années, que Bruxelles est un conglomérat de onze communes autonomes qui se sont soudées en fait sans jamais s'entendre, on est en droit de conclure, tout d'abord, qu'il ne saurait plus y avoir identification entre «ville» et «commune» et qu'ensuite un second pouvoir, celui que représente aujourd'hui le canton, est devenu indispensable pour assurer un minimum de coordination.

Mais, en contestant aux communes, telles qu'elles sont devenues, toute représentativité des agglomérations d'aujourd'hui qui puisse se comparer aux fortes individualités des villes d'hier, en déduisant de cette contestation la nécessité de l'intervention de l'autorité cantonale, nous ne pensons pas un instant à décharger pour autant les communes de leurs tâches ni de leurs responsabilités, notamment et surtout dans les domaines qui nous touchent. Nous faisons au contraire allusion aux efforts considérables de coopération qu'elles ont à accomplir entre elles, à leur propre niveau, pour être, simplement, en mesure de remplir désormais ces tâches. Les exemples ne sont pas nécessaires. Ils sont nombreux et variés. Ils démontrent que l'esprit des associations de communes (des associations d'urbanisme plus spécialement) souffle en Suisse sans qu'il soit besoin de procéder comme en France par décrets gouvernementaux.

D'une manière plus précise, observons qu'à chacune des agglomérations du pays devrait aujourd'hui correspondre une telle association. Nous verrions que quel-

ques-unes de ces agglomérations se touchent, vont même jusqu'à se recouvrir partiellement, comme par exemple celle de Morges et celle de Lausanne. Nous verrions aussi qu'elles laissent encore entre elles de vastes zones non urbanisées qui, bien heureusement, permettent au pays de respirer.

Et, tout naturellement, se dessine l'image idéale d'une organisation et d'une répartition des tâches:

Dans les agglomérations, l'aménagement s'élabore au niveau supra-communal (c'est-à-dire pratiquement régional); l'urbanisme, qui n'en est plus que l'application, reste du domaine communal.

Hors des agglomérations, seules les communes relativement isolées conçoivent encore un aménagement local, dans le cadre toutefois d'un aménagement régional plus ou moins ferme dans ses desseins.

Mais, pour que ces activités s'harmonisent et se complètent, pour en assurer la coordination, pour garantir l'intérêt général devant l'emprise dangereuse des intérêts particuliers et du profit, une autorité cantonale sûre saura imposer des vues lointaines, l'équilibre entre les régions, le respect de la législation qu'elle aura élaborée. La tâche du canton, on le voit, ne s'apparente que rarement à l'aménagement régional; elle le dépasse le plus souvent; elle lui est subordonnée parfois, lorsque la région est à cheval sur les frontières cantonales. Elle est, en un mot, tâche de gouvernement.

Comment ne pas voir enfin que cette conception est exactement celle qui doit animer l'aménagement national (à l'échelon duquel il est temps que nous arrivions)?

Comment ne pas voir qu'une action des seuls cantons, sans aucune compétence donnée à la Confédération, n'est pas plus valable qu'une action des seules communes sans intervention du canton?

Mais aussi qu'une administration fédérale élaborant des plans régionaux n'est pas plus admissible qu'un office cantonal disposant lui-même les artères et les quartiers d'une ville.

Les exemples de l'Histoire nous auront permis de constater que le seul pouvoir suffisamment éloigné des intérêts individuels pour permettre à la collectivité de résister à leurs pressions est celui de nos cantons. Il est bon dès lors que les décisions en matière d'urbanisme et d'aménagement, élaborées au niveau communal, soient sanctionnées au niveau cantonal.

D'autre part, l'évolution de la société, la dimension sans cesse croissante de notre horizon, nous font un devoir d'inscrire cet aménagement dans un cadre plus vaste, national, voire continental. La responsabilité de cette ouverture ne peut se confier à des organes où la voix de la Confédération ne se ferait pas entendre.

Telles sont les conclusions de ce rapide exposé. Elles ne font que confirmer les affirmations répétées depuis longtemps par les urbanistes. Les tâches des communes ne peuvent se concevoir qu'exceptionnellement comme des tâches isolées, mais bien dans le cadre d'associations. Les dispositions des quartiers eux-mêmes, en raison des besoins en équipement et en infrastructures et des répercussions de cet équipement sur la région, devraient être décidées dans le cadre régional. C'est pour cela que les cantons doivent être armés légalement pour sanctionner non seulement la procédure d'adoption des plans communaux mais leur bien-fondé.

Au niveau national, si les cantons doivent demeurer maîtres de leur politique, il est nécessaire cependant qu'une confrontation générale et permanente des nécessités et des objectifs s'accomplisse. Il faut donner à la Confédération les moyens de s'assurer que cette confrontation conduise à une coopération pleine et entière.