

Mesures urgentes pour l'aménagement du territoire : un bilan

Autor(en): **Pfisterer, Th.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **71 (1976)**

Heft 2-fr

PDF erstellt am: **28.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-174565>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Mesures urgentes pour l'aménagement du territoire: un bilan

Après de longs débats politiques, le peuple et les cantons ont accepté le 14 septembre 1969 les articles constitutionnels sur le droit foncier. Le Département fédéral de justice et police avait, certes, entamé déjà les études préparatoires pour la loi d'application; mais il était aisé de prévoir que, jusqu'à l'élaboration complète de cette loi sur l'aménagement du territoire, des années s'écouleraient encore. Il était évident d'autre part qu'elle ne

Confrontations: à gauche, Brigue il y a une centaine d'années et aujourd'hui; à droite, Lugano au début du siècle et de nos jours. L'expansion désordonnée est particulièrement inesthétique pour les villes proches de la montagne et qui grimpent sur ses flancs. Alors que dans la vallée du Rhône un lotissement souvent anarchique a sévi surtout dans la plaine centrale, mais moins sur les coteaux – grâce, entre autres, à la vigne dans le Moyen et Bas-Valais – au Tessin la banlieue des centres touristiques n'a pas craint d'envahir jusqu'aux forêts et rochers escarpés.

pourrait pas imposer du jour au lendemain la planification voulue par la Constitution: le projet de loi accorde aux cantons un délai de cinq ans pour la promulgation de leurs plans directeurs, et encore trois années supplémentaires pour les appliquer. Il fallait bien admettre le danger que, durant cet intermède, des dégâts irrémédiables ne se produisissent. Il fallait empêcher que, d'une part, cantons et communes ne se trouvent après les délais devant des problèmes insolubles, et que d'autre part l'Assemblée fédérale ne fût obligée, pressée par le temps, d'élaborer hâtivement la législation.

L'arrêté fédéral urgent du 17 mars 1972

Pour épargner aux cantons et aux communes ces difficultés, l'Assemblée fédérale a promulgué le 17 mars 1972 un arrêté urgent destiné à faire la soudure jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire. Il avait pour but de sauvegarder provisoirement les paysages, les lieux de détente, et les régions menacées par les forces naturelles; dans la protection du paysage, l'arrêté comprenait aussi les localités et les lieux historiques, ainsi que les sites naturels et les monuments d'art. Les cantons étaient autorisés à protéger à volonté d'autres valeurs encore, notamment à établir une



Le bas-lac de Zurich dans les années 1920 (à gauche) et 1970 (à droite). En l'espace d'un demi-siècle, les villages riverains se sont transformés en larges rubans urbains et quartiers de villas.

distinction entre zones à bâtir et zones interdites à la construction. La protection vise la construction exagérée de logements, d'ateliers et de bâtiments industriels, aussi bien que d'édifices publics. Elle n'implique aucune interdiction de construire, mais simplement les limitations qu'exige l'affectation, de cas en cas, des zones protégées.

Les cantons ont saisi leur chance et élaboré leur planification, à bref délai, durant l'été et l'automne 1972, et dans une mesure digne d'éloge. Ils avaient la faculté de s'appuyer sur la législation concernant la protection des eaux et la police des forêts; ils pouvaient faire sanctionner des plans cantonaux préexistants, ou en élaborer de nouveaux, ou combiner ces diverses possibilités. Le délégué du Conseil fédéral à l'aménagement du territoire a donné tous renseignements sur cette période dans son rapport intitulé «Aménagement du territoire en Suisse. Rapport sur l'application de l'arrêté fédéral

urgent sur l'aménagement du territoire» (Berne 1974).

Depuis que les plans de protection sont entrés en vigueur, le travail relatif à l'arrêté fédéral s'opère principalement dans trois secteurs. Tout d'abord, il y a un nombre encore inusité d'oppositions et de recours à liquider, en matière de *procédure d'application des plans d'aménagement*. Selon les chiffres fournis par les cantons, 40 000 oppositions environ ont été formulées dans l'ensemble du pays, dont 1700 par des communes. Ce n'est pas énorme, si l'on considère que 14 000 d'entre elles se rapportaient à des cas particuliers en Valais. Il s'agissait d'oppositions à des plans communaux. Ces procédures ont naturellement eu pour effet, lorsqu'elles devaient instaurer une véritable protection juridique, un grand nombre de *modifications des plans d'aménagement*, et elles impliqueront des modifications ultérieures. Les modifications proviennent aussi du fait que les mesures de protection se transforment en planification locale définitive. Tel est bien le but des mesures provisoires. Jusqu'à fin 1975, plus de 2000 modifications ont été annoncées au délégué fédéral, dont plus de 1000 exonérations de la zone de protection. – Relève enfin de l'exécution de l'arrêté fédéral la délivrance par les cantons

d'autorisations de construire. Ces derniers, selon une enquête de l'automne 1974, ont traité jusqu'alors environ 4300 demandes de construction dans des zones protégées, en dehors des zones à bâtir: ils en ont accordé 3600 et rejeté 700.

Du point de vue de la Confédération

Pour la Confédération vient sans doute en premier lieu la compétence de promulguer la législation de base, *de poser les principes*. L'élaboration et l'application de l'arrêté fédéral ont contribué à faire comprendre une notion nouvelle pour notre droit constitutionnel. Le caractère fondamental du principe réside surtout dans l'importance du contenu des décisions. La Confédération n'est pas légitimée à construire tout l'édifice de l'aménagement du territoire, mais seulement à en dresser les principaux piliers; mais elle peut «figurer» ces derniers autant que nécessaire, afin qu'ils soient véritablement assez solides pour supporter l'ensemble de l'édifice. Le législateur a établi cette interprétation lors de la promulgation de l'arrêté fédéral urgent.

Pour assumer sa tâche de coordination, la Confédération sera tenue, selon la future loi sur l'aménagement du territoire, de jeter *les bases d'une planification nationale*. Ce travail a déjà commencé. Souvent à la suggestion des cantons ou de la commission consultative du Conseil fédéral pour l'aménagement du territoire, on a entrepris, notamment sur la base des expériences faites avec l'arrêté urgent, en partie avec la collaboration de plusieurs services fédéraux et de personnes extérieures à l'administration: un inventaire des localités et des sites naturels à protéger, l'élaboration d'une carte nationale des régions menacées, des enquêtes sur les terrains propices à l'agriculture, l'étude de principes de base pour la protection des rives lacustres, et la confection d'une carte botanique du pays. De plus, l'administration a établi de premières données concernant l'évolution générale du territoire – c'est la Conception générale de l'aménagement du territoire 1973 (CK 73) de la conférence des chefs de services – dont le Conseil fédéral a pris connaissance et qu'il a soumises à l'appréciation des Cantons.

La *coordination entre cantons*, si importante pour l'avenir, n'est pas encore réalisée partout. Citons le bon exemple de la collaboration spontanée des Etats riverains du lac des Quatre-Cantons, ou encore la planification du Righi. Ailleurs, cependant, des cantons sont encore en conflit ouvert à propos des plans de protection. Quand on considère combien il est difficile d'obtenir des décisions intercan-

tonales, *par comparaison avec l'étranger*, des progrès réjouissants ont été réalisés.

Maintenant déjà, le gros de l'activité de la Confédération réside naturellement dans la *consultation*, concernant les domaines technique et juridique – au sujet surtout, ces temps, des procédures de recours auprès du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, ainsi que des problèmes d'expropriation –, mais aussi le domaine de l'élaboration des lois complémentaires cantonales. Un vaste champ d'activité doit légitimement rester ouvert aux cantons. Tout *contrôle* s'exerce de façon large et sommaire, depuis les plans d'aménagement jusqu'aux autorisations de construire. Ce principe est valable aussi pour la future surveillance fédérale. Précisément en ce qui concerne les autorisations de construire, il s'est avéré que la Confédération tient à la collaboration des cantons. Un contrôle général et centralisé reste en tout cas problématique. A bon droit, cette notion a été abandonnée dans le projet de loi sur l'aménagement du territoire. L'*encouragement* des plans d'aménagement par une aide financière, conformément à la loi fédérale sur l'encouragement de la construction de logements, s'est naturellement poursuivi. En revanche, il n'a pas été nécessaire jusqu'à présent de verser aux cantons des subventions en cas d'indemnités pour expropriation matérielle.

La Confédération est tenue, conformément à la Constitution, de *prendre en considération les exigences de l'aménagement du territoire* dans l'accomplissement de ses tâches propres, qu'il s'agisse des routes nationales, des concessions pour téléphériques, de constructions militaires, ou d'autres tâches. Le Conseil fédéral a expressément déclaré, en tranchant un recours, que ce principe constitutionnel est immédiatement applicable aujourd'hui déjà, même en l'absence d'une loi. De là sont découlées jusqu'à présent, pour la délégation à l'aménagement du territoire du Conseil fédéral, deux tâches principales: il s'agit d'abord de *coordonner les activités internes de la Confédération qui ont un effet important pour le territoire*. Dans de nombreux cas d'espèce, des enquêtes, des prises de posi-

Page ci-contre, en haut: Hegnau, dans la vallée zuricoise de la Glatt, vu de l'ouest. Conséquence de la vente de fécondes terres agricoles: urbanisation dans une zone où elle n'est pas à sa place. – En bas: le bourg d'Appenzell offre un tableau harmonieux, même si l'on tient compte de son extension récente. La région tire surtout son caractère des nombreuses demeures familiales éparpillées dans la campagne avec une certaine régularité.





Page ci-contre: Sainte-Croix vers la fin du XIXe siècle et en 1973. Même aujourd'hui, parce qu'il a grandi progressivement, ce village industriel est bien intégré dans le paysage. Le canton de Vaud dispose d'un plan d'aménagement excellent, ce qui n'est pas du tout le cas dans d'autres cantons. – A droite: l'industrie aux champs. La raffinerie de Cressier se dresse dans cette plaine de la Thièle où, par des améliorations foncières, les terres agricoles ont été elles aussi fortement valorisées.

tion, des rapports et des consultations sont nécessaires, et il importe de grouper des dispositions dispersées dans la législation et qui se réfèrent à l'aménagement du territoire. Des lois importantes à cet égard, comme celles sur la protection des eaux, sur la police des forêts ou sur la protection de la nature et du patrimoine, bénéficient dès lors d'une impulsion, car leur utilisation est approfondie. Les perspectives d'application du futur droit, dans l'administration fédérale, sont réjouissantes. Le mérite essentiel en revient à l'organe de coordination pour l'aménagement du territoire – la conférence des chefs de services. Elle s'est vouée, nous l'avons vu, non seulement à des cas d'espèce, mais tout autant à la définition des concepts généraux.

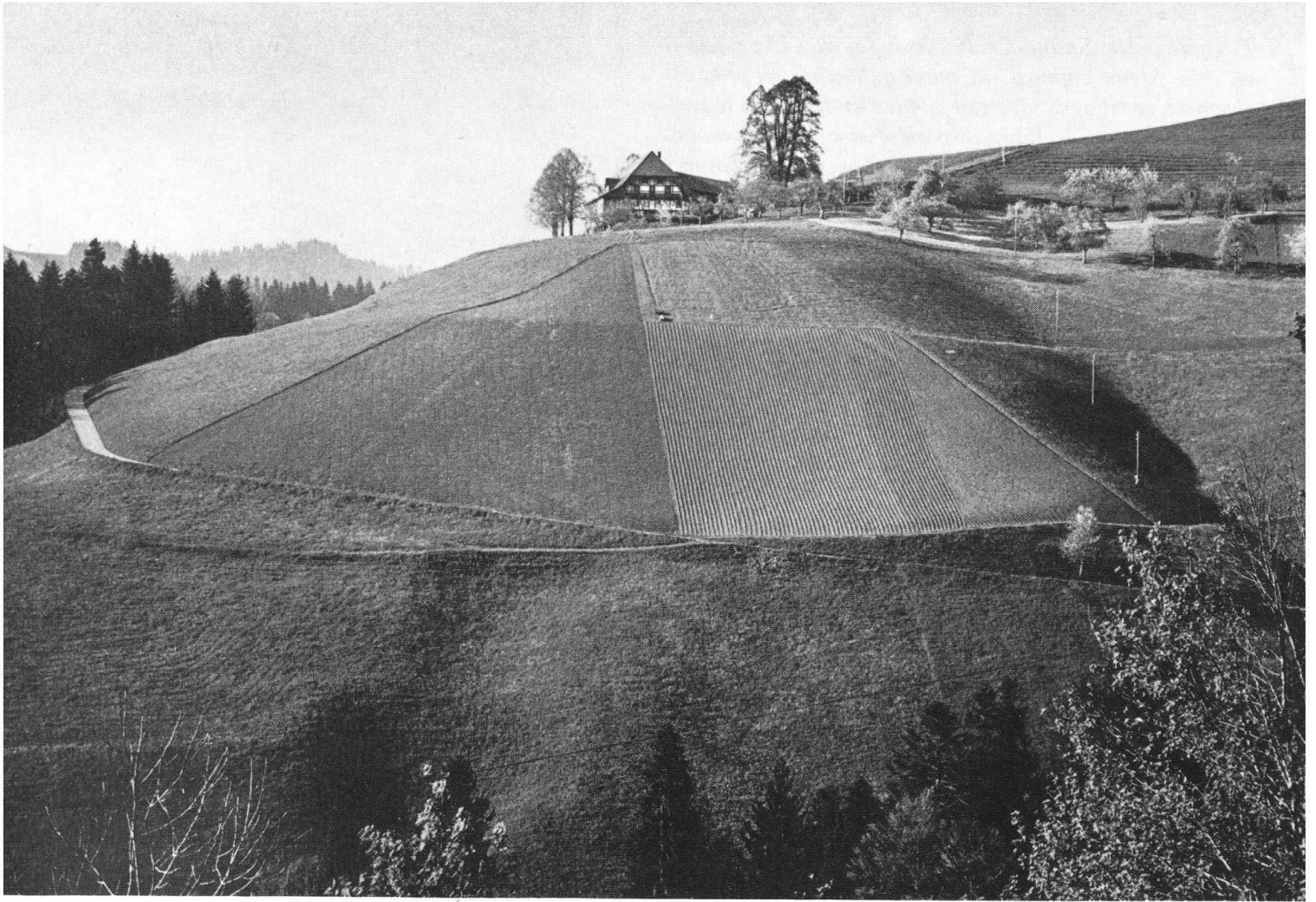
La seconde tâche consiste à faire la *liaison entre les devoirs concrets de la Confédération et la planification générale dans les cantons*. Il faut sans cesse répéter à ce propos que les obligations qui incombent à la Confédération en matière d'aménagement du territoire valent aussi pour toutes ses tâches spéciales.

Du point de vue des cantons

Les cantons ont la charge principale de l'aménagement. Et quatre tâches surtout leur incombent. Il y a d'abord le *plan directeur d'ensemble*. Pour ce qui concerne sa partie agricole, la distinction des territoires protégés constitue à tout le moins une sécurité provisoire. Quelques cantons sont allés plus loin, en faisant une distinction de principe, provisoire ou définitive, entre zones constructibles et non constructibles; notamment, ils ont différencié encore les zones non constructibles en y distinguant des zones agricoles; ou encore, ils ont plus ou moins soumis aux prescriptions futures, par étapes, la zone de construction trop étendue. Certains cantons se sont vus incités, du fait de l'arrêté fédéral, à élaborer pour la première fois une législation propre et à la mettre en application.

La législation a donc également reçu une impulsion. Une série de cantons ont déjà totalement ou





Page ci-contre: Dans l'Emmental, des entreprises agricoles et des demeures soigneusement entretenues contrastent avec des fermes abandonnées et qui peu à peu tombent en ruine. Pendant des siècles, les mœurs successorales et les conditions de la propriété ont fait ici obstacle au morcellement des terres; la transformation qui, peu à peu, se manifeste, mérite la plus vive attention.

partiellement aligné sur le nouveau droit fédéral leur législation en cours d'élaboration sur la construction et l'aménagement du territoire.

L'arrêté fédéral a d'autre part renforcé la *coordination* entre communes, notamment par la détermination de territoires protégés dépassant les frontières communales. Peut-être est-il plus important encore que, dans maintes régions, la responsabilité des cantons pour l'approbation des plans d'aménagement communaux ait été pour la première fois reconnue légitime. Ce qui va de pair avec le fait que l'*encouragement* par le canton de la planification locale et régionale est devenu plus accentué.

Dans quelques régions du pays, enfin, de nouvelles tâches d'*exécution* ont été dévolues aux cantons, ceux-ci devant assumer le contrôle des particuliers dans la procédure d'autorisation de construire. Dans deux cantons, cette procédure publique et juridique a été introduite à l'occasion de l'arrêté fédéral. Là même où des compétences cantonales existaient déjà, on en a parfois, sous l'influence de l'arrêté fédéral, épuisé pour la première fois toutes les ressources. Les cantons ont notamment recouru dans une mesure accrue aux lumières des spécialistes appartenant aux milieux cantonaux de la protection du patrimoine et de la nature, ce qui conférait une assise plus solide à leurs décisions. Cette tendance doit être maintenue avec la nouvelle loi, encore que certaines exagérations soient éliminées – par exemple, l'obligation de soumettre à l'Etat les moindres modifications d'une cheminée, d'un porche, etc.

Une certaine insécurité continue à régner en matière d'indemnités. Une crainte infondée de l'in-

demnité à verser se fait trop souvent sentir. L'activité de consultation de la Confédération, dans ce domaine précisément, en a pris de l'ampleur. A cet égard, la loi à venir, avec sa définition de la notion d'expropriation matérielle, sa légitimation des recours de la commune, et la réglementation des subventions fédérales, doit enfin apporter toute la clarté souhaitable.

Du point de vue des communes

A l'échelon de l'*aménagement régional*, l'arrêté fédéral est plutôt succinct. Toujours est-il que les cantons ont pu en ce domaine profiter des travaux préparatoires en ce qui concerne la détermination des zones protégées, et les incorporer parfois dans le secteur «paysage».

Pratiquement, le plus grand pas en avant à mettre au compte de l'arrêté fédéral est peut-être au bénéfice des communes. Il doit susciter des plans d'aménagement local qui, par la suite, seront le plus possible en harmonie avec la nouvelle loi. Et c'est bien ce qui est arrivé: depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent, et selon les données fournies par les cantons, plus de 800 plans locaux ont été mis en chantier! Sans doute ce réjouissant résultat n'est-il pas dû uniquement à l'arrêté fédéral lui-même, mais tout autant aux législations cantonales et au sens des responsabilités des citoyens, des autorités, des administrations cantonales et communales; cependant: la «pression d'en haut» a stimulé beaucoup d'énergies qui, sans elle, ne se fussent guère manifestées aussi activement; le mot d'ordre a été: «Mettons nous-mêmes de l'ordre dans la maison, sans quoi l'Etat et la Confédération nous y inciteront!»

L'idée que même en dehors des localités une planification bien étudiée est nécessaire, que les sites et les territoires protégés, ainsi que les zones de délabement, méritent considération, s'est naturellement trouvée renforcée. Assez souvent, on s'est même enhardi jusqu'à traiter à l'échelon communal le problème des zones à bâtir trop étendues.

Pas en avant dans l'aménagement du territoire

De tout cela découlent deux *conclusions* générales: l'arrêté fédéral urgent a clairement démontré que l'aménagement du territoire n'est ni une réglementation fragmentaire des zones de construction, qui négligerait les zones non constructibles en tant que «reste du territoire» et les passerait par dessous jambe, ni une simple addition d'intérêts: l'aménagement du territoire se veut une *mise en équilibre des intérêts en présence*, selon une *réglementation d'ensemble*, compte tenu des buts définis par la



Les rives de nos lacs ont un impérieux besoin de protection. Dans certains cantons, la législation tient compte de cette exigence; dans d'autres, elle est insuffisante. Notre photo: zone riveraine intacte près du bourg de Saint-Prex.

Constitution; elle tend à une utilisation rationnelle du sol, et à une occupation ordonnée du pays (art. 22 quater CF). Avec l'arrêté fédéral a déjà commencé le combat contre la conception unilatérale qui consiste à envisager les problèmes de cas en cas, et contre le système de l'«arrosoir» – quelque chose ici et quelque chose là.

En second lieu, l'arrêté fédéral a été un *travail préparatoire sur le plan politique et psychologique*. Il a suscité une *prise de conscience du problème*. On a reconnu dans de nombreux milieux que le développement a eu jusqu'à présent bien des aspects déplorable, et que l'exiguïté de notre territoire impose une mise en ordre générale. Cette compréhension a certainement été facilitée par la réaction générale contre l'euphorie du «progrès», et par l'idée de protection de l'environnement. L'application de l'arrêté fédéral est devenue aux yeux de beaucoup de gens la première mesure pratique et importante de protection de l'environnement. Nombre d'entre eux peuvent avoir découvert

qu'en théorie, tout le monde est partisan de cette protection et de mesures rigoureuses, mais que bien souvent on s'y oppose, lorsqu'on est soi-même concerné. Aussi l'aménagement du territoire a-t-il suscité des adversaires. Et c'est pourquoi les futurs plans d'aménagement devront surmonter de fortes résistances politiques – mais trouveront aussi plus d'appuis véritables, fondés sur la conviction. Finalement, l'importance de l'arrêté fédéral dans le *débat sur le droit foncier*, qui reprend de plus belle, ne doit pas être sous-estimée. La loi sur l'aménagement du territoire représente la tentative centrale d'aborder le problème du sol d'un point de vue libéral et dans le respect du droit de propriété.

La plupart des nouvelles législations ne nous permettent pas de prévoir avec précision quels seront leurs effets pratiques. Ici, nous avons la chance exceptionnelle, grâce à l'arrêté fédéral urgent, de pouvoir juger dans de vastes secteurs les réalisations de l'aménagement légal. *Cet arrêté fédéral est pour nous une initiation à l'aménagement du territoire*. Il a permis, au stade de la préparation de la loi, d'apprécier des expériences pratiques, et permettra de limiter au mieux les inévitables difficultés de la mise en train. – *C'est un bilan positif!*

Th. Pfisterer (trad. C.-P. B.)