

Zeitschrift: Bulletin technique de la Suisse romande
Band: 95 (1969)
Heft: 14

Artikel: Quelques aspects de l'aménagement du territoire
Autor: Bonnard, Claude
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-70241>

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: 21.02.2026

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

BULLETIN TECHNIQUE DE LA SUISSE ROMANDE

Paraissant tous les 15 jours

ORGANE OFFICIEL

de la Société suisse des ingénieurs et des architectes
de la Société vaudoise des ingénieurs et des architectes (SVIA)
de la Section genevoise de la SIA
de l'Association des anciens élèves de l'EPFL (Ecole polytechnique
fédérale de Lausanne)
et des Groupes romands des anciens élèves de l'EPFZ (Ecole poly-
technique fédérale de Zurich)

COMITÉ DE PATRONAGE

Président: E. Martin, arch. à Genève
Vice-président: E. d'Okolski, arch. à Lausanne
Secrétaire: S. Rieben, ing. à Genève
Membres:
Fribourg: H. Gicot, ing.; M. Waeber, arch.
Genève: G. Bovet, ing.; M. Mozer, arch.; J.-C. Ott, ing.
Neuchâtel: J. Béguin, arch.; M. Chevalier, ing.
Valais: G. de Kalbermatten, ing.; D. Burgener, arch.
Vaud: A. Chevalley, ing.; A. Gardel, ing.;
M. Renaud, ing.; J.-P. Vouga, arch.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

de la Société anonyme du « Bulletin technique »
Président: D. Bonnard, ing.
Membres: Ed. Bourquin, ing.; G. Bovet, ing.; M. Bridel; M. Cosandey, ing.; A. Métraux, ing.; A. Rivoire, arch.; J.-P. Stucky, ing.
Adresse: Avenue de la Gare 10, 1000 Lausanne

RÉDACTION

F. Vermeille, rédacteur en chef; E. Schnitzler, ingénieur, et
M. Bevilacqua, architecte, rédacteurs
Rédaction et Editions de la S.A. du « Bulletin technique »
Tirés à part, renseignements
Avenue de Cour 27, 1000 Lausanne

ABONNEMENTS

	Suisse	Fr. 46.—	Etranger	Fr. 50.—
Sociétaires	»	38.—	»	46.—
Prix du numéro	»	2.30	»	2.50

Chèques postaux: « Bulletin technique de la Suisse romande »
N° 10 - 5775, Lausanne

Adresser toutes communications concernant abonnement, vente au
numéro, changement d'adresse, expédition, etc., à: Imprimerie
La Concorde, Terreaux 29, 1000 Lausanne

ANNONCES

Tarif des annonces:
1/1 page Fr. 495.—
1/2 " " 260.—
1/4 " " 132.—
1/8 " " 68.—
Adresse: Annonces Suisses S.A.
Place Bel-Air 2. Tél. (021) 22 33 26, 1000 Lausanne et succursales



SOMMAIRE

Quelques aspects de l'aménagement du territoire, par Claude Bonnard, conseiller d'Etat.
Association amicale des anciens élèves de l'Ecole polytechnique de Lausanne : Rapport du président de la section suisse.
Bibliographie. — Les congrès. — Carnet des concours.
Documentation générale. — Documentation du bâtiment. — Informations diverses.

QUELQUES ASPECTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE¹

par CLAUDE BONNARD, conseiller d'Etat

I. Introduction

1. Il y a peu de temps, les Chambres fédérales ont adopté deux dispositions constitutionnelles, les articles 22^{ter} et ^{quater}, destinées d'une part à régler par un texte écrit le problème de la garantie de la propriété, d'autre part à jeter les bases des pouvoirs et des devoirs de la Confédération en matière d'aménagement du territoire. Dans le courant de cet automne, le peuple suisse sera invité à se prononcer sur ces deux dispositions nouvelles. Il m'a paru intéressant d'examiner à quels principes fondamentaux doit obéir l'aménagement du territoire, quel est le sens des nouveaux textes constitutionnels et comment la Confédération devrait en user, enfin de quelle manière celle-ci devrait s'organiser pour accomplir ses multiples tâches.

II. Principes fondamentaux

A. Brève définition

2. Les discussions qui ont précédé l'adoption des articles 22^{ter} et ^{quater} de la Constitution fédérale par les Chambres ont montré qu'aussi bien parmi les parlementaires que parmi les spécialistes, il régnait parfois une certaine équivoque sur la notion même d'aménage-

ment du territoire. Même si cette équivoque paraît exister en Suisse alémanique plus qu'en Suisse romande, je crois utile de préciser que l'aménagement du territoire est, selon moi, la répartition du sol entre toutes les activités humaines (travail, repos, loisirs, habitat, vacances, etc.) de telle manière que chacune d'elles puisse être exercée de la façon la plus complète, la plus rationnelle, la plus économique et la plus humaine possible sans être gênée par les autres ni les gêner non plus.

B. Quelques caractéristiques de l'aménagement du territoire

3. L'aménagement du territoire, ainsi sommairement défini, est en passe de devenir une véritable *science*, qui touche aux domaines les plus divers. Il faut se garder cependant de perdre de vue son but, qui est de créer pour l'*homme* des conditions de vie harmonieuses sur les plans physique, psychique, matériel et spirituel. Toute organisation mise sur pied en vue de réaliser l'aménagement du territoire tiendra compte de ce but ; elle s'efforcera de ne pas enfermer l'homme dans une machine infernale, et de demeurer à la taille de celui-ci et à sa portée.

¹ Conférence donnée le 10 mai 1969 à l'issue de la 71^e assemblée générale de la Société des ingénieurs et architectes, à Montreux.

4. L'aménagement du territoire a un caractère général non seulement par les domaines qu'il touche mais par les organismes qu'il concerne. A cet égard, il est surtout affaire de *coordination* ; coordination *horizontale* d'abord, car il faut harmoniser les activités des divers services d'une même administration (communale, cantonale ou fédérale) : transport, communication, eaux, électricité, tourisme, agriculture, etc. ; coordination *verticale* ensuite, parce qu'il importe que chaque échelon de l'aménagement du territoire agisse en fonction de ce que font les échelons inférieurs et supérieurs.

5. Il ne suffit pas de décréter l'aménagement d'un territoire pour que celui-ci soit aussitôt aménagé. Cet aménagement est au contraire une entreprise de longue haleine. Il ne peut sortir d'effets que progressivement. C'est pourquoi, dans ce domaine, il faut agir bien plus pour demain que pour aujourd'hui. Ceux donc qui en ont la charge feront de la *prospective*, c'est-à-dire s'efforceront de découvrir ce que sera notre avenir et comment il sera possible de l'influencer. Par exemple, on s'accorde assez généralement à admettre que nous marchons vers une concentration urbaine croissante ; nous nous demanderons si ce phénomène est souhaitable et, supposé qu'il ne le soit pas, comment nous pouvons, par l'aménagement du territoire, créer un mouvement contraire de décentralisation. Pour procéder à de telles opérations, les responsables de l'aménagement du territoire choisiront avec le plus grand soin leurs objectifs, puis détermineront l'ordre dans lequel ils veulent les atteindre, le moment auquel ils entendent y parvenir et, s'il y a lieu, les moyens techniques et financiers nécessaires.

6. Ainsi compris et compte tenu de l'étendue comme de la variété des domaines qu'il touche, l'aménagement du territoire se rapproche singulièrement de l'action politique, qui est, elle aussi, choix d'objectifs, de priorités et de moyens. Je vais même plus loin : l'aménagement du territoire est un *moyen d'action politique*, et un moyen puissant. Il l'est bien avant d'être une affaire de technique. Ainsi, notre régime politique est fondé sur trois principes essentiels : la démocratie semi-directe, le fédéralisme et le libéralisme. Deux de ces principes en tout cas peuvent être mis en cause par l'aménagement du territoire. Suivant comment celui-ci est organisé, si par exemple une place nettement prépondérante est donnée à la Confédération, le fédéralisme risque d'en subir des conséquences funestes, tant sont nombreux et variés les domaines dans lesquels notre Etat central devrait agir pour remplir efficacement sa mission. De même, si le conflit permanent entre les nécessités de l'aménagement du territoire et les exigences de la garantie de la propriété était résolu d'une manière nettement trop défavorable aux secondes, c'est le libéralisme tout entier qui pourrait être compromis, car la garantie de la propriété en est une pierre d'angle.

7. En principe, l'aménagement du territoire doit fonctionner de bas en haut, et non de haut en bas. Je me fonde à cet égard sur plusieurs raisons.

a) Tout d'abord, notre territoire ne saurait être aménagé dans l'abstrait. Il doit l'être au contraire à partir du *concret*. En d'autres termes, les conditions locales existantes à un moment et en un lieu donnés ont une importance décisive au départ. Il est presque superflu de dire qu'il serait déraison-

nable de vouloir créer une zone d'habitat dans un quartier déjà très fortement industrialisé. Or ce sont les autorités situées au bas de l'échelle, c'est-à-dire en principe les autorités communales, qui connaissent le mieux ces circonstances locales. Le plus souvent, ce sont elles qui sont le mieux placées pour dire comment tel territoire qui dépend d'elles peut être aménagé le plus rationnellement, compte tenu de l'ensemble des facteurs à considérer. Il est bon dès lors qu'en règle générale l'impulsion vienne d'elles.

- b) Le but essentiel de l'aménagement du territoire, qui est *l'homme*, milite aussi en faveur d'un fonctionnement de bas en haut. Les autorités locales sont plus proches des administrés. Certes — et nous le verrons plus loin (voir ch. 10, c) ci-après) — cela peut présenter des inconvénients. Toutefois, dans le cadre du problème relatif au fonctionnement général de l'aménagement du territoire, il faut relever que, grâce aux relations étroites et quotidiennes qu'elles entretiennent avec leurs administrés, les autorités locales sont les mieux en mesure de connaître les besoins, les désirs et les réactions de ces derniers. Autrement dit, plus les autorités locales auront un rôle important à jouer, mieux l'aménagement du territoire sera en quelque sorte individualisé et mieux il sera accepté.
- c) Je tenterai de montrer plus loin (voir ch. 11 ci-après) que, bien qu'ils constituent des obstacles sérieux à l'aménagement du territoire, l'*autonomie communale* et le *fédéralisme* doivent être maintenus en principe. Or, dans cette perspective, il est préférable que l'aménagement du territoire aille de bas en haut. S'il fonctionnait en sens inverse, les cantons perdraient une partie de leur souveraineté et les communes une partie de leur autonomie. Et cette perte serait d'autant plus importante que l'autorité placée en haut de l'échelle aurait des compétences plus étendues.

8. Si, pour les raisons que je viens d'indiquer, il me paraît préférable que l'aménagement du territoire fonctionne de bas en haut, *je n'accorde cependant pas à cette règle une portée absolue*. J'ai dit (voir ch. 4 ci-dessus) que l'aménagement du territoire est à certains égards affaire de coordination. Cette coordination, je l'ai dit également, est non seulement horizontale, mais aussi verticale : l'autorité cantonale coordonnera l'activité des autorités communales et la Confédération celle des cantons. Cette coordination verticale suppose des échanges d'informations réciproques : les renseignements d'en bas permettent de pousser les études à l'échelon supérieur ; ceux de l'échelon supérieur servent à guider dans une certaine mesure les travaux à l'échelon inférieur. Car l'aménagement du territoire d'une commune a des répercussions sur celui de la commune voisine. Les communes sont ainsi obligées de tenir compte les unes des autres, et si elles ne le font pas d'elles-mêmes, il faut les y contraindre. Il en va de même des cantons. Je ne vois pas là d'atteinte à la souveraineté cantonale ni à l'autonomie communale : celles-ci sont en effet des libertés et si elles appartiennent à des collectivités, elles sont cependant comme celles des individus qui trouvent leurs limites naturelles dans les libertés du voisin.

9. L'aménagement du territoire exige et continuera à exiger des règles contraignantes pour les collectivités de tous ordres et pour les individus. Il ne serait cependant qu'une machine infernale s'il reposait seulement sur de telles règles. Il doit en outre recueillir l'*adhésion* des autorités et celle de larges couches de la population. Les responsables de l'aménagement du territoire aux trois niveaux fédéral, cantonal et communal éviteront donc de mener leurs études en vase clos. Ils s'efforceront d'informer les autorités de rang inférieur et la population. C'est une éducation qu'il faut faire et un climat qu'il faut créer. Au premier stade en tout cas, le moyen le plus efficace consiste dans l'information et la persuasion plus que dans la contrainte.

C. Quelques obstacles à l'aménagement du territoire

10. Caractérisé par ces quelques remarques générales, l'aménagement du territoire se heurte et se heurtera longtemps encore à de sérieux obstacles.

- a) *L'autonomie communale*, c'est-à-dire le droit pour une commune de gérer certaines affaires d'une manière indépendante dans les limites de la Constitution et de la loi, est un obstacle en ce sens d'abord qu'elle peut compliquer singulièrement l'action coordinatrice de l'autorité cantonale. Tel est le cas lorsque les membres des autorités communales sont de fortes personnalités qui ont des idées arrêtées sur le développement de leur commune. La situation se complique encore lorsqu'aux préoccupations du bien commun viennent s'ajouter les intérêts privés de particuliers influents. L'autonomie communale est un obstacle aussi lorsqu'elle tend à se transformer insensiblement en un réflexe de défense chez les autorités d'une petite commune dont le territoire jouxte celui d'une commune beaucoup plus importante par sa population et son équipement en pleine expansion.
- b) Les *limites territoriales des communes* représentent également de sérieux inconvénients. Elles sont souvent le résultat d'un découpage devenu arbitraire, parce qu'il ne tient aucun compte des facteurs décisifs pour l'aménagement du territoire, telles les conditions géographiques ou les moyens de communication.
- c) Les *relations très étroites* qui existent fréquemment entre les autorités communales et leurs administrés présentent de sérieux avantages (cf. ch. 7, b) ci-dessus). Mais elles sont aussi la source de graves difficultés. Ainsi, dans une petite commune, la Municipalité peut avoir une peine infinie à établir un plan de zones, de crainte du préjudice que le plan pourrait entraîner pour tel ou tel habitant de la commune, bien connu de chacun des municipaux.
- d) Ce qui est vrai des communes l'est aussi des cantons, *mutatis mutandis*. La *souveraineté cantonale*, qui est une volonté d'indépendance, freinera souvent la coordination, que les conditions géographiques ou le mauvais tracé des frontières rend pourtant indispensable. Dans les petits cantons, où les membres du gouvernement sont en contact direct et constant avec la population, les difficultés sont analogues à celles que rencontrent les municipaux des petites communes.

e) La *garantie de la propriété*, qui interdit aux pouvoirs publics de vider la propriété de sa substance et qui ne leur permet de la limiter qu'à des conditions très strictes (intérêt public, base légale et indemnité), représente elle aussi un obstacle sérieux. La condition qui est propre à créer aux pouvoirs publics les plus graves difficultés est celle de l'indemnité payable au propriétaire lourdement frappé. Elle pose un problème aigu notamment dans les zones qui ont la vocation de terrains à bâtir et que les nécessités de l'aménagement du territoire commandent de laisser vierges de constructions.

11. Si sérieux que soient les *multiples obstacles* que je viens de décrire, ils ne sauraient suffire à mettre en cause le principe même des institutions qui en sont la source. En d'autres termes, je ne pourrais sacrifier sur l'autel de l'aménagement du territoire ni l'autonomie communale, ni la souveraineté cantonale, ni le fédéralisme, ni la garantie de la propriété.

- a) Dans certains pays très centralisés, comme la France, des efforts sont faits pour tenter de redonner vie à des régions qui supportent mal la tutelle lointaine et abstraite du pouvoir central. Ce n'est pas maintenant que nous devons renoncer à l'autonomie communale, qui permet de maintenir partout une certaine vie politique et qui laisse aux autorités communales le soin de résoudre les questions les plus étroitement liées aux circonstances locales et qu'elles sont par conséquent le mieux à même de trancher.
- b) L'existence du fédéralisme et de la souveraineté cantonale explique pourquoi nous n'avons pas sur le plan national de véritables problèmes de minorités, malgré nos différences de race, de langue et de religion. Et si nous avons un problème de minorité dans le Jura bernois, c'est probablement par l'introduction du fédéralisme sur le plan cantonal que nous arriverons à la résoudre. Si l'aménagement du territoire était centralisé entre les mains de la Confédération, le poids de la Suisse allemande risquerait de peser d'une manière excessive dans la marche générale des affaires du pays. En effet, par la force des choses — et je le dis sans en faire une critique — la direction générale des opérations serait influencée de façon décisive par la Suisse allemande. Et cette influence s'exercerait dans un domaine qui touche à presque tous les secteurs de la vie publique. C'est alors que nous verrions surgir des problèmes de minorités.
- c) Enfin, quant à la garantie de la propriété, elle est une des bases absolument essentielles de l'ordre juridique suisse, auquel nous demeurons attachés dans notre très grande majorité. Avec la liberté individuelle, qui garantit le droit d'aller et de venir, ainsi que le droit à l'intégrité physique et psychique, elle est la condition de l'existence réelle de toutes les autres libertés fondamentales. Il s'ensuit qu'elle est à la base de l'un des trois principes de notre régime politique, le libéralisme (cf. ch. 6 ci-dessus), qui vise à garantir à l'homme l'usage le plus complet possible de ses libertés fondamentales.

12. Il serait faux de déduire de ce qui précède que nous sommes condamnés à un immobilisme stérile. Je vois au contraire dans les obstacles que j'ai décrits un stimulant, qui doit nous pousser à perfectionner nos institutions tout en leur conservant leur caractère authentique.

- a) S'il ne peut guère être question de modifier les frontières cantonales, qui sont celles d'Etats en principe souverains, ni d'envisager la suppression pure et simple de certains cantons, il en va autrement sur le plan des communes. Les limites intercommunales sont une infrastructure essentielle de l'aménagement du territoire. Dans certains cas, il faudra les *modifier* pour rendre celui-ci plus efficace. En outre et surtout, nombre de communes trop petites devront purement et simplement *fusionner* entre elles. Cette politique de fusions de communes sera menée progressivement, mais elle est inéluctable.
- b) Pour compenser les faiblesses des autorités responsables de l'aménagement du territoire générées dans l'accomplissement de leur tâche parce qu'elles sont trop proches de leurs administrés, les autorités de l'échelon supérieur créeront les moyens de les *soutenir* efficacement. A cet égard, diverses solutions peuvent être imaginées. Par exemple, plusieurs petites communes voisines organiseront ensemble, avec l'aide du canton, un bureau auquel elles donneront de larges pouvoirs et dans lequel elles appelleront des agents qui n'auront point d'intérêt sur leur territoire. La Confédération fera faire par des organismes privés, par d'autres cantons ou par ses propres services des études qu'un canton trop faible ne pourra pas mener à chef seul. Elle élaborera des réglementations qui resteront applicables à tout ou partie du territoire d'un canton tant que celui-ci n'aura pas légiféré lui-même.
- c) Pour pallier les inconvénients d'une autonomie communale ou d'une souveraineté cantonale exacerbées, il faudra *améliorer la collaboration intercommunale et intercantonale*. Aujourd'hui, par exemple, les systèmes de collaboration intercommunale dans le canton de Vaud sont trop lourds. Même dans les cas les moins importants, les conventions entre communes doivent, aux termes de la loi, être soumises aux parlements de toutes les communes associées. Or, bien souvent, les gouvernements communaux pourraient être habilités à s'entendre directement entre eux, sans autre contrôle du législatif communal que celui du budget et des comptes et moyennant une haute surveillance du canton destinée uniquement à veiller au maintien d'un sain équilibre entre les communes associées. Si certains progrès sont nécessaires en matière de collaboration intercommunale, c'est une véritable révolution qui s'impose dans le domaine de la collaboration intercantonale. L'état d'esprit qui préside aujourd'hui aux relations intercantonales mérite d'être profondément modifié. La procédure concordataire actuellement en vigueur, qui convient à la rigueur pour des arrangements mineurs, est absolument impropre à pro-

mouvoir l'aménagement du territoire sur le plan national, dont l'urgence s'impose chaque jour davantage. Des solutions ont été proposées, sur le détail desquelles je ne puis entrer ici.

- d) Le problème de l'*indemnité*, dont la garantie de la propriété exige le paiement dans certains cas, a déjà fait l'objet de plusieurs études qui montrent que des solutions sont possibles sans porter atteinte au principe même de la garantie de la propriété.

III. Les articles 22 ter et quater de la Constitution fédérale et les tâches de la Confédération

A. Brève analyse des articles 22 ter et quater Cst.

13. L'article 22 *ter* n'apporte aucune innovation sensible ni à notre régime politique ni à notre ordre juridique. Il se borne à consacrer par un texte constitutionnel écrit la garantie de la propriété qui faisait partie jusqu'ici du droit constitutionnel fédéral non écrit. Il confère à cette garantie exactement l'étendue que lui reconnaissait le droit coutumier découlant de la jurisprudence du Tribunal fédéral. En d'autres termes, après avoir posé le principe que la propriété est garantie, il rappelle que celle-ci peut être restreinte, voire enlevée à son bénéficiaire, moyennant les trois conditions classiques de l'intérêt public, de la base légale et, dans certains cas, de l'indemnité. Ce n'est pas le lieu d'examiner le détail de ces conditions. Il suffira d'un mot au sujet de l'indemnité.

L'article 22 *ter* al. 3 dispose : « En cas d'expropriation ou de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation, une *juste indemnité* est due. » L'adjectif « *juste* » mérite d'être souligné. Il n'a pas été choisi au hasard : il signifie que l'indemnité doit toujours être pleine et entière. En utilisant le terme « *juste* », les auteurs de l'article 22 *ter* de la Constitution fédérale ont voulu que l'indemnité couvre tout le préjudice subi, mais ce préjudice seulement. Ils rejettent l'idée défendue dans certains milieux et selon laquelle une indemnité partielle pourrait parfois suffire, notamment lorsque l'intérêt invoqué par la communauté pour prendre le terrain exproprié est considérable, par rapport à celui du propriétaire à le garder. Il valait la peine de le souligner.

14. L'article 22 *quater* al. 1, qui définit certains pouvoirs de la Confédération en matière d'aménagement du territoire, a été longuement discuté aux Chambres. Les pouvoirs de la Confédération paraissent être sortis diminués des débats parlementaires. Selon le projet du Conseil fédéral, la Confédération pouvait édicter des règles générales sur l'ensemble du problème de l'aménagement du territoire. D'après le projet définitif, elle ne peut plus établir que des principes relatifs aux plans d'aménagement des cantons. De plus, si le premier texte parlait bien de « la création de plans de zones par les cantons », le second exprime d'une façon plus explicite et plus incisive que l'établissement des plans est l'affaire des cantons.

L'article 22 *quater* al. 2 a été adopté dans la forme où il a été proposé par le Conseil fédéral, sous réserve d'une modification d'ordre rédactionnel. Il autorise la Confédération à encourager les cantons, à coordonner leurs efforts et à collaborer avec eux.

Enfin, l'article 22 *quater* al. 3 est nouveau par rapport au projet du Conseil fédéral. Il rappelle à la Confé-

dération que, dans l'accomplissement de ses tâches, elle doit tenir compte des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

15. Si je compare les articles 22 *ter* et *quater* aux principes que j'ai rappelés dans mes considérations générales (ch. 2 à 11 ci-dessus), je constate qu'aucun de ceux-ci n'est mis en cause. L'autonomie communale subsiste comme règle fondamentale de notre ordre constitutionnel et les cantons conservent le pouvoir d'en tracer les limites. Les parlementaires fédéraux ont voulu maintenir la souveraineté cantonale dans toute la mesure compatible avec les nécessités de l'aménagement du territoire. La propriété est garantie dans la même mesure que jusqu'ici. En chargeant les cantons d'établir les plans d'aménagement, le constituant fédéral a reconnu, dans la mesure où cela le concernait, que l'aménagement du territoire devait fonctionner de bas en haut. Il n'avait pas à se prononcer sur le rôle des communes, car c'est aux cantons à le définir ; et en s'en abstenant, il s'est montré soucieux de la souveraineté cantonale. Il a enfin reconnu à la Confédération le rôle de coordinateur non seulement horizontalement entre les divers services de l'administration fédérale (art. 22 *quater* al. 3), mais aussi verticalement, à l'égard des cantons (art. 22 *quater* al. 2).

B. *Les tâches de la Confédération*

16. Même si elle est enfermée dans des limites relativement étroites, la Confédération n'en aura pas moins des tâches multiples, lourdes et difficiles. Examinons les plus importantes.

17. L'article 22 *quater* al. 3 fait un devoir à la Confédération de *tenir compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des nécessités de l'aménagement du territoire à tous les niveaux*; cette obligation touche un très grand nombre de ses travaux, par exemple les places d'armes, les aérodromes militaires, les communications par rail et route, les téléphones. Ces activités pourront être favorables au développement d'une région (meilleures communications ferroviaires ou téléphoniques) ou au contraire lui nuire (création d'une place d'armes). La Confédération a donc entre ses mains des instruments importants de l'aménagement du territoire.

L'article 22 *quater* al. 3 prend dès lors tout son sens. La Confédération s'assurera tout d'abord que, dans le domaine de l'aménagement du territoire, ses services travaillent d'une façon coordonnée et sont au courant des projets les uns des autres. Elle harmonisera ces projets entre eux, et décidera du moment de leur réalisation ou, le cas échéant, de leur abandon. Mais elle veillera aussi à ce que les intentions de ses bureaux soient en accord avec celles des cantons. A cet effet, elle maintiendra un contact permanent et étroit avec les offices cantonaux d'aménagement du territoire. Elle renoncera à son attitude actuelle, qui consiste à prétendre n'être pas soumise pour ses propres travaux aux règles cantonales de police des constructions. Au contraire, elle se pliera autant que possible aux décisions cantonales, chaque fois du moins que l'aménagement régional ou local sera en jeu.

18. Conformément à l'article 22 *quater* al. 2, la Confédération *coordonnera ensuite les efforts des cantons*. Elle pourra utiliser à cet effet divers moyens.

a) Tout d'abord un minimum d'uniformité est nécessaire dans l'aménagement du territoire. Tous les cantons y étant astreints, il ne faudrait pas que certains d'entre eux cherchent à échapper aux inconvénients de cette obligation. Il serait par exemple inadmissible que le canton A définisse la zone agricole de manière très stricte et que le canton B la réglemente au contraire si largement que des industries pourraient s'y installer à certaines conditions. Le canton B tirerait de sa solution des avantages qui échapperaient au canton A. Pour éviter pareille rupture d'équilibre, la Confédération indiquera à quelles *exigences minimum* doivent satisfaire les *principaux types de zones*.

b) La Confédération s'efforcera ensuite de déceler les *points de friction* qui surgiront *entre cantons*. Ces points de friction peuvent avoir plusieurs causes. Ils seront parfois la conséquence des conditions géographiques. Ainsi, il saute aux yeux que la plaine du Bas-Rhône, de Saint-Maurice au Bouvet et à Villeneuve, est un tout du point de vue de l'aménagement du territoire malgré son appartenance à deux cantons. Mais ces points de friction proviendront parfois aussi des intentions contradictoires de cantons voisins. Tel sera le cas lorsque des régions contiguës, situées dans des cantons différents, peuvent raisonnablement être aménagées chacune pour soi, et que les décisions prises par les cantons séparément aboutissent à leur donner des affectations très diverses alors qu'il y aurait cependant un certain intérêt à les rapprocher. Les points de friction décelés, la Confédération les soumettra aux cantons en les invitant à trouver ensemble une solution commune. Le cas échéant, elle servira entre eux de tiers arbitre ou à tout le moins d'amiable compositeur. Les modalités de la procédure concordataire prendront alors toute leur importance. Elles seront soigneusement adaptées à l'importance de l'objet en cause. Suivant les cas, de grandes simplifications seront possibles. Au lieu du véritable concordat en bonne et due forme, soumis au parlement cantonal, voire au peuple, on pourra se contenter de simples arrangements entre gouvernements cantonaux.

c) En troisième lieu, la Confédération veillera à ce qu'un *juste équilibre soit maintenu entre les diverses parties du pays*. Elle aura égard en particulier à ce que certaines régions ne prennent pas un retard excessif dans leur développement. Il serait faux par exemple qu'un canton puissant sur le plan économique s'associe avec un canton plus faible à la seule fin de s'en servir comme zone d'expansion, sans lui garantir des avantages correspondants. Il serait faux aussi que plusieurs cantons économiquement puissants s'associent étroitement pour aménager leur territoire, car ils pourraient prendre alors une place excessive dans la marche générale des affaires fédérales. Cette sauvegarde de l'équilibre intercantonal sera probablement l'une des tâches les plus difficiles de la Confédération, mais aussi l'une des plus importantes.

d) Enfin, la *Confédération sera informée* de toutes les études faites ou à faire dans les cantons. Elle pourra

veiller ainsi à ce que de coûteuses recherches ne soient pas faites à double, ou à ce que les réflexions d'un canton profitent aux autres.

19. Selon l'article 22 *quater* al. 2, la Confédération encouragera les cantons et collaborera avec eux. Il est opportun de traiter simultanément ces deux tâches, qui sont étroitement liées.

- a) Il suffit de parler d'encouragement pour songer aussitôt à des subsides. Certes, des *subventions fédérales* seront probablement nécessaires pour aménager le territoire. A mes yeux cependant, ce n'est pas cela qui est le plus urgent. Dans les circonstances actuelles, l'aménagement du territoire progressera moins par la distribution généreuse d'espèces sonnantes et trébuchantes que par la création d'un *esprit nouveau* dans de beaucoup plus larges couches de la population. Pour l'instant, c'est à développer cet esprit que la Confédération travaillera surtout. Elle agira de diverses manières.
- b) Tout d'abord, elle créera, le cas échéant avec le concours et l'appui des cantons, une *centrale de documentation* sur tous les problèmes de l'aménagement du territoire dans les communes, dans les cantons, sur le plan national et à l'étranger. Cette centrale sera facilement accessible à tous les responsables de l'aménagement du territoire dans la Confédération, les cantons et les communes. Elle devra leur permettre de savoir aisément comment les problèmes qu'ils se posent ont été résolus ailleurs. Elle publiera à intervalles réguliers une *revue* destinée à renseigner les spécialistes, mais aussi les autorités politiques de tous niveaux sur les expériences et les réalisations en cours.
- c) La Confédération disposera d'une *équipe de spécialistes*, qu'elle pourra mettre à disposition des cantons qui le désireraient en qualité de *conseillers techniques*. Certains cantons pourront s'en passer. D'autres, où presque tout est à créer, y recourront. Ces agents de la Confédération auront une mission délicate. Ils veilleront à ne pas se substituer aux groupes qui les auront consultés ; ils se borneront à leur montrer les questions à trancher et les diverses manières de les résoudre.
- d) Il appartiendra également à la Confédération de provoquer, d'entente avec les conférences de chefs de départements cantonaux intéressés, des *rencontres entre les responsables de l'aménagement du territoire*. Les organes fédéraux y prendront mieux conscience des difficultés de l'aménagement régional ou local, et les organes cantonaux et communaux des nécessités de l'aménagement national. Des contacts personnels s'y noueront, qui contribueront à assurer une meilleure collaboration. Ces rencontres pourront se borner à réunir les représentants de quelques cantons, qui ont des problèmes communs, ou se dérouler sur le plan suisse.
- e) La Confédération favorisera l'*enseignement et la recherche* dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il s'agira surtout de l'enseignement au niveau universitaire. Celui-ci fournira aux cantons les bases nécessaires pour qu'ensuite, dans les écoles des différents degrés, les élèves puissent être infor-

més des problèmes relatifs à l'aménagement du territoire.

f) Enfin, la Confédération *collaborera avec les cantons dans l'accomplissement de ses propres tâches*. J'y ai déjà fait allusion (cf. ch. 17 ci-dessus). Je n'y reviens donc pas.

20. Bien que l'article 22 *quater* ne le précise pas, la Confédération dressera le *plan d'aménagement national*, c'est-à-dire la représentation graphique non seulement de l'essentiel des plans cantonaux, mais aussi de ses réalisations et intentions quant à ses tâches propres, et à ses efforts de coordination de l'activité des cantons. Elle y inscrira les voies de communication ferroviaires, routières ou fluviales d'intérêt national, les zones qu'elle protège en vertu de dispositions fédérales à des fins diverses (par exemple militaires ou scientifiques). Elle y indiquera les solutions de ce que j'ai appelé les points de friction (cf. ch. 18, b) ci-dessus). Elle y portera les solutions provisoires qu'elle aura dû imposer à un canton qui s'est révélé incapable de résoudre un problème important qui lui était posé (cf. ch. 21 ci-après). Peu à peu, le plan sera complété par l'indication, dans leurs grandes lignes, des solutions apportées par les cantons à leurs propres problèmes d'aménagement.

21. La Confédération *interviendra d'office* en cas de nécessité. L'aménagement du territoire aux trois niveaux communal, cantonal et fédéral forme en effet un tout. Chaque commune doit être aménagée en fonction de la région où elle se trouve, chaque région en fonction du canton, chaque canton en fonction des cantons voisins et de la Confédération. On ne peut donc pas renoncer à aménager une commune, une région, un canton ou un groupe de cantons. Il s'ensuivrait un trou qui risquerait de compliquer singulièrement l'aménagement ailleurs.

Et pourtant, on ne saurait exclure aujourd'hui qu'un tel risque se réalise. Tel canton se heurtera peut-être à des difficultés qu'il ne réussira pas à surmonter seul. En vue d'hypothèses de ce genre, qu'il ne faut pas souhaiter, la Confédération devra recevoir des *pouvoirs spéciaux*. Elle aura le droit d'imposer des sortes de mesures provisoires destinées à préserver l'avenir tout en permettant à l'aménagement du territoire de se développer ailleurs.

L'intervention de la Confédération représentera une atteinte grave à la souveraineté cantonale. Elle demeurera donc exceptionnelle. Elle sera limitée en principe aux cas dans lesquels la lacune constatée compromet sérieusement l'aménagement national ou celui d'un autre canton. Si la lacune n'a d'effets qu'à l'intérieur du canton, elle sera le plus souvent le fait d'autorités communales. La Confédération n'interviendra que si le canton est vraiment démunie de moyens. Cette hypothèse est peu probable dans l'avenir.

L'intervention fédérale consistera en des mesures conservatoires. Celles-ci viseront donc à maintenir les choses en l'état. Elles laisseront aux autorités cantonales une marge de manœuvre suffisante pour exercer leurs compétences quand elles seront en mesure de le faire. Certes, elles constitueront souvent pour les intéressés une gêne sérieuse. De ce fait, toutefois, elles les pousseront à collaborer mieux à une solution proprement cantonale.

22. Il appartiendra enfin à la Confédération d'édicter la *législation* qui permettra d'appliquer les articles 22 *ter* et 22 *quater* lorsque ceux-ci auront été adoptés en votation populaire. Cette législation réglera les problèmes d'organisation et de compétence des autorités fédérales. Elle définira leurs tâches. Je n'entrerai pas ici dans plus de détails. Je me bornerai à souligner que, quel que soit le contenu de cette loi, il importera que la Confédération ne s'enferme pas d'emblée dans un cadre rigide. S'agissant d'un domaine nouveau pour elle, elle aura intérêt à ne poser d'abord qu'un nombre restreint de règles aussi souples que possible. Elle pourra ainsi durant quelques années voir surgir les problèmes l'un après l'autre et les résoudre dans ce cadre très général. C'est dans une seconde étape que, forte de l'expérience acquise, elle pourra, si elle l'estime indispensable, préciser et compléter la loi sans risquer de tomber à faux.

IV. Remarques sur l'organisation des autorités fédérales chargées de l'aménagement du territoire

23. Ainsi que je l'ai dit plus haut (ch. 6), l'aménagement du territoire est un moyen efficace d'action politique, de gestion des affaires publiques. Il est une affaire politique avant d'être une affaire technique. *Il doit donc rester entre les mains du pouvoir politique.* Dès lors, il sera organisé de telle manière que les autorités politiques en conservent réellement la direction.

Il s'ensuit que les organes, qui sont le moteur de l'aménagement du territoire, feront *partie intégrante de l'administration*. Ils seront directement subordonnés au gouvernement. C'est de cette manière que les liaisons seront le mieux assurées, que l'autorité des organes de l'aménagement du territoire pourra être le plus solidement assise, et que le gouvernement parviendra le plus aisément à faire passer ses intentions dans les faits.

Cela ne signifie cependant pas que l'administration doive se charger de la totalité des tâches que comporte l'aménagement du territoire. L'essentiel est qu'elle en exerce la haute direction au nom du gouvernement et dans le sens des instructions générales de ce dernier. Pour le surplus, elle aura un intérêt évident à recourir largement aux services d'offices pris hors de son sein, comme des instituts universitaires ou des institutions privées. Elle pourra ainsi obtenir les conseils et l'assistance d'éminents spécialistes qu'elle n'aurait pas les moyens de s'attacher à titre permanent. Elle évitera également de s'enfler démesurément.

24. Quant à l'organe à mettre sur pied, on peut hésiter entre la désignation d'un délégué du Conseil fédéral, assisté du personnel nécessaire, et la création d'une véritable division de l'aménagement du territoire. Pour l'instant, je m'en tiendrais au système du *délégué*. Il n'est pas possible de prévoir aujourd'hui avec exactitude l'ampleur que prendront les problèmes de l'aménagement du territoire sur le plan fédéral. Cela dépendra en particulier du travail que les cantons seront disposés

à effectuer eux-mêmes. En présence de cette inconnue, l'organisation à créer sur le plan fédéral doit être pour commencer modeste et souple. La solution du délégué correspond mieux à ces exigences que celle de la division, qui évoque d'emblée une institution à la fois plus complexe et plus rigide.

25. Je n'entrerai pas ici dans des détails d'organisation. Je soulignerai simplement que, quel que soit le système finalement adopté, celui-ci devra obéir au principe fondamental que l'aménagement du territoire n'est pas une fin en soi, mais doit être tout entier conçu pour l'homme. Il en découle deux préceptes essentiels pour l'aménagement du territoire sur le plan national. D'une part, ce dernier, fidèle au principe selon lequel l'aménagement du territoire va de bas en haut, sera conçu en fonction de l'aménagement local et régional et ne s'imposera à eux que dans les domaines dont l'importance nationale est évidente. D'autre part, respectant l'esprit de l'article 22 *quater* de la Constitution fédérale, il fera confiance aux cantons, principaux responsables de l'aménagement du territoire. Les dirigeants de l'aménagement national conserveront constamment ces règles présentes à l'esprit. Sinon, ils mettront en cause certaines des institutions, tel le fédéralisme, auxquelles nous restons fermement attachés dans notre très grande majorité.

V. Conclusion

26. Tous les jours, nous pouvons constater à la fois la nécessité et l'urgence de l'aménagement du territoire. Et pourtant, de nombreux obstacles se dressent sur notre chemin, qui ne seront surmontés qu'à force de patience, d'ingéniosité, de bonne volonté et d'esprit de mutuelle compréhension. D'aucuns sont découragés, voire défaitistes. Certes, la tâche est d'une ampleur jusqu'ici inconnue. Elle n'est cependant pas irréalisable. Sans doute, notre génération ne parviendra pas à redresser partout une situation parfois déjà trop compromise. Mais, sur la base des mesures générales que nous aurons préconisées, nos enfants connaîtront le succès là où nous n'aurons essuyé que des revers. Si j'analysais la situation actuelle du canton de Vaud en matière d'aménagement du territoire, j'aurais probablement quelques bonnes raisons d'être pessimiste. Mais si je mesure le chemin parcouru depuis vingt-cinq ans, mon pessimisme se transforme sans conteste en optimisme. Du reste, dans un domaine qui touche à tant de secteurs de la vie de l'homme, où une information patiente est indispensable pour obtenir l'adhésion de larges couches de la population, il est préférable de progresser pas à pas. Il appartient à notre génération de mettre en place l'instrument dont nos descendants se serviront pour atteindre pleinement le but que nous entrevoyons aujourd'hui.

Adresse de l'auteur :

Claude Bonnard, conseiller d'Etat,
chef du Département de justice et police, 1000 Lausanne.