

<b>Zeitschrift:</b>	Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat
<b>Herausgeber:</b>	Société de communication de l'habitat social
<b>Band:</b>	44 (1971)
<b>Heft:</b>	6
<b>Artikel:</b>	L'aménagement du territoire en Suisse : les propositions du groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire
<b>Autor:</b>	Kim, Kurt
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-127113">https://doi.org/10.5169/seals-127113</a>

### **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:** 25.12.2025

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

# Les propositions du groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire

par Kurt Kim, ancien conseiller d'Etat

42

## Le groupe de travail et son mandat

Il aura fallu attendre les années soixante pour voir s'imposer l'idée que l'aménagement du territoire était une tâche des pouvoirs publics au niveau de la Confédération aussi bien qu'au niveau cantonal. Des initiatives diverses, des commissions nombreuses ont finalement conduit, après un déroulement compliqué aux articles constitutionnels dits «du droit foncier» qui furent approuvés le 14 septembre 1969 par le peuple et les cantons.

Il s'agit maintenant d'entrer dans la phase de l'exécution. Nos lecteurs connaissent déjà le texte complet de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire<sup>1</sup>. Il m'appartient maintenant de vous montrer en quelque sorte l'arrière-plan de cette loi, un peu comme un rapport d'urbanisme constitué sur le plan communal les bases du plan d'extension et du règlement d'urbanisme. Notre rapport «Aménagement en Suisse» est la tentative de justifier l'aménagement du territoire dans notre pays en tant que tâche de l'Etat fédéral et de montrer comment l'aborder.

<sup>1</sup> «Habitation» avril.

---

La Confédération et les cantons doivent instituer une organisation efficace en vue de l'application de la loi. Sur le plan fédéral, il sera institué un office pour l'aménagement du territoire ainsi qu'une conférence de coordination en tant qu'organe consultatif, appelée Conseil de l'aménagement, dont la constitution n'est pas encore fixée.

Comme l'ont montré les délibérations *au sein de la commission d'experts, le projet a atteint un notable degré de maturité*. Il a rencontré une ample approbation auprès des milieux de la science, de l'administration et de l'économie, *dans la mesure où ils étaient représentés dans la commission*, laquelle était d'ailleurs largement représentative. J'espère que cette approbation n'est pas prémature. Il s'agissait en effet de conclure un mariage de raison entre le désir d'aboutir à des solutions allant plus loin et la nécessité de se limiter à ce qui est réalisable dans des délais raisonnables. On a dit que l'on ne disposait plus que de tout juste dix ans pour éviter l'irréparable. Dans notre Etat démocratique entièrement ouvert au référendum, les solutions aux problèmes qui se posent doivent être trouvées d'un commun accord pour être durables. C'est aussi pourquoi la Loi d'exécution des articles 22 ter et quater de la Constitution devra passer non pas sous le joug, mais pas non plus sous l'arc de triomphe d'un tel commun accord.

On rappelle ici par ailleurs comment l'Institut ORL de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich a été appelé à élaborer une série de conceptions d'urbanisation. Le directeur de cet institut, M. le professeur Martin Rotach s'est ainsi vu amené à présenter des propositions pour une analyse plus complète portant sur les divers aspects de l'aménagement du territoire en Suisse. Le Conseil fédéral les a prises en considération en approuvant le 2 juillet 1969 le mandat confié à notre groupe de travail. Par la suite, le Conseil fédéral se préoccupa encore d'assurer la coordination avec la commission d'experts chargée de la législation d'exécution des articles du droit foncier.

C'est ainsi que, le 21 janvier dernier, en ouvrant la procédure de consultation sur le projet de loi, il fut possible de rendre également public le rapport de notre groupe de travail.

C'est ainsi que, le 21 janvier dernier, en ouvrant la procédure de consultation sur le projet de loi, il fut possible de rendre également public le rapport de notre groupe de travail.

Le mandat qui nous était confié était essentiellement de proposer une organisation de l'aménagement permettant au niveau de la Confédération une politique de l'aménagement consciente et coordonnée: Au cours de nos travaux, l'accent toutefois fut mis sur deux préoccupations:

- Orientés à l'origine vers l'organisation interne de la Confédération, nos travaux nous ont montré que les problèmes déterminants pour notre pays reposent dans la coordination entre la Confédération et les cantons.
- La conception elle-même d'une organisation adéquate doit se mouler sur les tâches spécifiques de l'aménagement. C'est à mieux connaître ces tâches que le groupe de travail s'est attaché.

Il a fait appel à neuf experts qui ont constitué trois équipes interdisciplinaires auxquelles fut confié en principe le même mandat que celui du groupe de travail avec cependant trois centres d'intérêts distincts:

- pour l'équipe Guggenheim, la coordination horizontale au sein de l'Administration fédérale;
- pour l'équipe Bernath, les relations verticales entre la Confédération, les cantons et les communes;
- pour l'équipe Baschung, les problèmes de l'aménagement dans les régions proches des frontières.

Cet appel à des équipes d'experts était d'un type nouveau. Le groupe de travail souhaitait recevoir trois réponses dif-

férentes aux mêmes questions. Le résultat correspondit à son attente. Les trois propositions concurrentes pour «l'Organisation de la Confédération pour l'aménagement du territoire» constituent une riche moisson d'idées.

Pour sa part, le groupe de travail prit directement contact avec d'autres groupes d'études de la Confédération et avec de nombreuses personnalités de l'économie, de la science et des associations; il se rendit à l'étranger et surtout consacra le temps nécessaire à des discussions internes approfondies. Sa composition – trois politiciens et deux spécialistes – se révéla fructueuse. Pourtant de telles discussions exigeaient une préparation. Une équipe de rédaction fut chargée d'y pourvoir.

#### **Le rapport et ses principaux résultats**

Le rapport, présenté comme prévu à la fin de 1970, comporte six chapitres. Le premier résume les bases juridiques et le second les données techniques et scientifiques du problème; le troisième chapitre traite des relations verticales entre la Confédération, les cantons et les communes pendant que le quatrième est consacré aux relations horizontales dans l'Administration fédérale. Le cinquième chapitre part de l'analyse des tâches pour en déduire les formes d'organisation à prévoir. Il analyse six variantes pour en retenir une proposition concrète. Le sixième et dernier chapitre traite des tâches immédiates qui se présentent à la Confédération et aux cantons.

Mentionnons en passant que le deuxième chapitre comporte une série de définitions qui concordent avec les notions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Les théories et la technique de l'aménagement ont en effet atteint le niveau d'une science complexe interdisciplinaire s'appuyant sur les connaissances d'un grand nombre de domaines. Les membres non professionnels du groupe de travail ont pu se rendre compte combien cette science est encore jeune puisqu'elle doit précisément élaborer son propre système de définitions.

Sous l'angle matériel, notre apport principal se trouve dans trois têtes de chapitre:

- Les tâches de la Confédération et des cantons.
- Les principes de portée matérielle de l'aménagement du territoire.
- L'organisation de la Confédération pour l'aménagement du territoire.

#### **Les tâches de la Confédération et des cantons**

L'article 22 quater de la Constitution impose essentiellement à la Confédération trois tâches:

- La Confédération est tenue d'établir par la voie de la législation les principes d'un aménagement du territoire à promouvoir par les cantons.
- La Confédération est invitée à collaborer avec les cantons dans le domaine de l'aménagement du territoire, à encourager et à coordonner leurs efforts.
- La Confédération doit tenir compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des exigences de l'aménagement national, régional et local du territoire.

La Confédération doit se limiter à ces trois tâches. Elle n'a pas la compétence d'établir un plan général complet. Cette restriction dans les compétences de la Confédération préjuge que les cantons accomplissent leurs tâches d'aménagement, c'est-à-dire qu'ils établissent une planification générale harmonisée sur le droit fédéral et sur les principes élaborés par la Confédération et qu'ils appliquent cette planification. La Confédération doit donc formuler des exigences valables pour toute la Suisse. Ce n'est qu'ainsi qu'elle pourra coordonner et encourager. L'article 22 de la loi sur l'aménagement du territoire parle «d'analyses portant sur les possibilités de développement futur de l'occupation et de l'utilisation du territoire (conceptions directrices)». A côté de ces conceptions directrices, la Confédération conduit encore de nombreuses autres enquêtes à caractère prospectif, notamment dans les domaines de l'économie, de la politique conjoncturelle, sociale, financière, etc. On peut désigner du nom de conception cadre l'ensemble de ces études à long terme. C'est le résultat d'une confrontation permanente entre les réalités et l'avenir; ce n'est ni une conclusion ni un programme. Mais cette conception cadre est l'indispensable base d'une planification à long terme, aussi bien pour les plans généraux des cantons que pour les plans sectoriels de la Confédération. En même temps, ces plans sont une partie de la conception cadre. Il y a donc manifestation d'effets réciproques.

Un aménagement de haut en bas et de bas en haut exige un haut degré de collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes, non seulement dans la phase d'élaboration des plans, mais aussi dans celle de leur réalisation. L'aménagement en Suisse est donc essentiellement une tâche de coordination qu'on peut résumer par les deux observations suivantes:

- Les plans directeurs des cantons et les plans sectoriels de la Confédération doivent être coordonnés entre eux d'une part, avec la conception cadre de la Confédération d'autre part.
- Les réalisations dont la Confédération est responsable ou qu'elle autorise à un titre ou à un autre doivent être examinées sous l'angle des plans cantonaux, régionaux et locaux et en faire partie intégrante.

#### **Les principes de portée matérielle de l'aménagement du territoire**

Il a déjà été longuement question aujourd'hui des travaux de l'Institut ORL et notamment des conceptions directrices. Notre rapport s'est exprimé à leur sujet dans ces termes:

«Les études des conceptions directrices de l'Institut ORL ont permis un premier pas vers l'élaboration de vastes bases de portée matérielle pour l'aménagement du territoire. On peut se demander si, professionnellement et méthodiquement, le chemin choisi a été le bon. On peut aussi s'interroger sur l'opportunité du mot «conception directrice» (en allemand «Leitbild»). Ce qui est décisif aux yeux du groupe de travail, c'est que les travaux ont contribué à résoudre les tâches de la Confédération. Ils sont même une base indispensable et permirent à la Confédération d'aborder ses futures tâches d'aménagement selon leurs aspects non seulement de portée formelle, mais encore de portée matérielle.»

Les «Leitbilder» ont donc à nos yeux deux fonctions: ils constituent le matériel dont pourront être tirés les principes de portée matérielle; ils en illustrent en même temps les conséquences spatiales.

C'est ainsi que nous avons retenu, parmi les propositions présentées au milieu de 1970 par l'Institut ORL, un choix de vingt-quatre principes de portée matérielle que nous avons fait précéder de quatre principes dominants baptisés «données fondamentales». Nous avons accompagné ces principes de commentaires justifiant nos options et les livrant à la discussion. Notre choix nous fut d'ailleurs dicté par la portée pratique et par l'urgence des objectifs. Certes, il ne constitue pas en soi un système cohérent d'aménagement du territoire. Nous n'avons cherché qu'à ouvrir et à faciliter un débat dont l'urgence est reconnue. Il n'y a pas de temps à perdre.

Dans l'attente de l'adoption de tels principes, l'article 75 de la loi précise que le Conseil fédéral établit, après avoir

entendu les cantons, des directives pour les plans directeurs des cantons et pour ses propres plans sectoriels. On peut admettre que ces directives seront analogues aux principes sans en avoir la forme obligatoire. Elles permettront une mise à l'épreuve des éléments de la doctrine. Il n'est pas possible de dire aujourd'hui si cette doctrine prendra place plus tard dans la loi sur l'aménagement du territoire ou si elle constituera une loi spéciale comme en République fédérale d'Allemagne.

Les vingt-quatre principes que nous avons retenus sont groupés par thèmes. L'environnement, l'économie et la structure politique régionale précèdent les cinq domaines classiques des plans directeurs: habitat, paysage, transports, constructions publiques et distribution. La portée, notamment juridique des principes, est très variable. On y trouve deux types d'exigences: d'une part des objectifs, d'autre part des moyens ou méthodes propres à atteindre les objectifs.

Ils vont, par exemple, d'une indication de portée très générale, comme la protection de l'environnement, à une exigence pratique immédiatement applicable aux plans directeurs et même aux plans d'affectation comme celle des corridors continues de distribution le long des grands axes.

Enfin, le rapport constitue l'institution d'un programme d'aménagement en tant que moyen pratique de réalisation. Il s'agit d'un programme à moyen terme, de la durée par exemple d'une législature des Chambres fédérales, qui présente les mesures concrètes d'aménagement à prendre par la Confédération, leurs priorités pratiques et leur programme d'exécution. En effet, les plans directeurs généraux des cantons, les plans sectoriels de la Confédération ne sont pas assez concrets pour constituer un programme. Ils doivent être complétés par des indications touchant à la politique financière, à la conjoncture et à la situation sociale dans le cadre de l'évolution générale du pays. Ainsi s'établira la liaison d'une part avec la planification financière, d'autre part avec le programme gouvernemental dont le programme d'aménagement est une partie essentielle.

#### **L'organisation de la Confédération pour l'aménagement du territoire**

J'en arrive ici au problème central de notre rapport. Nos propositions visent à la création du Conseil de l'aménagement, d'un office fédéral pour l'aménagement et d'un organe d'information.

Le Conseil de l'aménagement est la plate-forme de la collaboration entre la Confédération et les cantons; il est l'instrument par excellence de cette coopération. Il doit avant tout garantir les liaisons verticales Confédération, cantons, communes. Il n'est pas le seul, mais le plus important organe de cet aménagement d'un état fédéral que nous avons voulu organiser de haut en bas et de bas en haut.

Dans notre proposition, il compte cinquante membres dont la moitié sont les représentants des vingt-cinq cantons et demi-cantons. L'engagement complet des cantons ne nous paraît assuré que si chacun peut prendre position sur toutes les questions qui, finalement, le concernent grandement. Ainsi seulement peut-on concevoir que les cantons s'identifieront avec le Conseil de l'aménagement, qu'ils feront de ces problèmes leurs problèmes. A côté des cantons, la Confédération doit être représentée de façon adéquate par ses hommes de métier et des spécialistes de l'économie, de la science, des organisations professionnelles et des associations doivent apporter leur concours.

Les tâches du Conseil de l'aménagement sont vastes quant à la matière, mais pratiquement limitées aux problèmes fondamentaux ou aux cas de conflits. Les problèmes à traiter par l'assemblée plénière doivent avoir été soigneusement préparés, tout d'abord par des négociations directes entre l'Office fédéral de l'aménagement et l'administration d'un côté, les cantons de l'autre, ensuite par le Comité du conseil lui-même. Deux filtres indispensables et efficaces doivent ainsi être mis sur pied. Nous voyons les tâches du Conseil de l'aménagement se répartir en cinq domaines distincts:

- Appréciation des analyses spatiales fondamentales. (Exemples: les conceptions directrices de l'Institut ORL ou les études perspectives Kneschaurek.)
- Elaboration et mise à l'épreuve des principes de portée matérielle et des directives formelles de l'aménagement du territoire.
- Préavis sur les problèmes fondamentaux d'importance nationale pour autant qu'ils touchent à l'aménagement du territoire. (Exemple: conception générale des transports.)
- Coordination des plans directeurs généraux des cantons entre eux, d'une part avec la conception cadre et les plans sectoriels de la Confédération d'autre part pour autant que la voie de l'administration n'y conduise

pas. (Exemple: conflit entre le projet de voie ferrée CFF Olten–Rothrist et l'aire soleuroise de délassement.)

– Préavis sur les lois fédérales et cantonales qui exercent une influence importante sur l'aménagement du territoire suisse. (Exemple: les lois d'exécution à venir relatives à l'article constitutionnel sur l'environnement.) Cette esquisse des tâches montre que le Conseil de l'aménagement devrait entreprendre le dialogue aussitôt que possible pour neutraliser dans l'œuf les conflits potentiels, mais aussi pour être saisi des conflits existants. Il doit mettre en place une procédure pour les résoudre.

En droit, le Conseil de l'aménagement est un organe consultatif du Conseil fédéral; en fait, il doit exercer une influence déterminante sur l'aménagement du territoire en Suisse. La Confédération, quant à elle, a besoin d'un office efficace pour l'accomplissement de ses tâches de coordination aussi bien que de planification sectorielle. On voit se préciser les tâches suivantes:

- l'acquisition des données fondamentales;
- l'élaboration des plans, pour autant qu'ils soient de la compétence de la Confédération;
- la coordination horizontale et verticale, y compris le contact avec l'étranger;
- les tâches d'application, notamment l'examen des plans cantonaux, régionaux et locaux;
- l'information et la formation.

Ici également nous avons étudié divers modèles d'organisation et sommes parvenus à la proposition d'un Office fédéral pour l'aménagement, organe de conception aussi bien que d'exécution. Comme organe de conception ou de direction, il a avant tout à assurer la collaboration entre tous les offices fédéraux dont l'activité touche à l'aménagement du territoire. Deux moyens ad hoc l'y aideront: premièrement la conférence interdépartementale des chefs des services intéressés, secondement la présence, limitée dans le temps, de collaborateurs des divers départements dans l'état-major de l'office lui-même. On peut encore attendre que la révision totale de la loi sur l'organisation de l'Administration fédérale, actuellement en cours, proposera de nouvelles formes efficaces d'information et de coordination horizontale. Dans cette optique la question du département auquel devrait être attribué l'office de l'aménagement n'est pas aussi importante, ni la décision aussi irréversible qu'on pouvait le craindre. Seul compte à nos yeux le fait que cet

(Suite à la page 61)

(Suite de la page 47)

Office ne doit pas être subordonné à la Chancellerie fédérale mais à un département pour qu'un membre du Conseil fédéral en soit le porte-parole au sein du collège gouvernemental.

Enfin, nous nous sommes demandé si – et le cas échéant comment – des mesures d'organisation doivent être prises pour la diffusion des informations. Qu'un échange d'informations soit nécessaire entre les organes de l'aménagement et le public n'est plus à démontrer. Il faut digérer l'information, la traduire, rendre accessible à chacune des parties le point de vue de l'autre. Il faut en particulier:

- créer le climat propice à l'aménagement,
- encourager la transparence des procédures de l'aménagement,
- recueillir et répandre dans le public l'expression des avis autorisés.

61

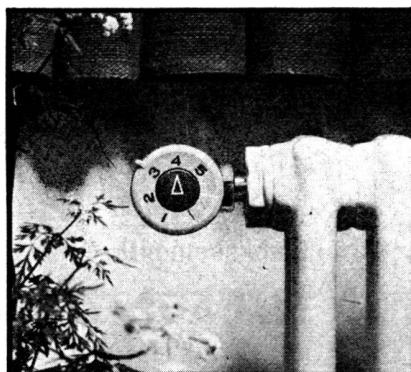
Des moyens d'information existent déjà. Pensons aux Parlements de la Confédération et des cantons, à la presse écrite et parlée. Il faut cependant les développer. Deux formes d'organisations sont concevables: une centrale fédérale d'information en matière d'aménagement du territoire ou une organisation extérieure à la Confédération comme, par exemple, l'Association suisse pour le plan d'aménagement. Toutes deux ont leurs avantages et leurs inconvénients. Nous recommandons de ne pas donner le pas à l'une sur l'autre mais, au contraire, d'utiliser les deux systèmes, cela dans le but d'une diversification de l'information. Il n'y a qu'avantage à ne pas la monopoliser.

### Considérations finales

L'aménagement du territoire en Suisse n'est pas autre chose que la sauvegarde de cet espace vital qu'est la Suisse. Le temps presse. Si les signes actuels se confirment, nous pouvons compter sur un courant favorable. Ce que nous savons des manifestes des partis avant les élections de cette année permet un optimisme. Espérons que ce courant favorable se transformera en marée et sera assez fort pour conduire à bon port la loi fédérale sur l'aménagement du territoire avec toute sa substance à travers la procédure de consultations et les délibérations des deux Chambres. Ce n'est pour l'instant qu'un espoir, non une certitude. Dans le meilleur des cas, ce n'est que dans un à deux ans que nous aurons une loi. La Confédération ne peut attendre aussi longtemps. Pour être rapidement efficace elle devrait, à notre avis, mettre en place le noyau du futur Office de l'aménagement cette année encore.

Mon dernier mot sera pour caractériser notre méthode de travail: ce fut un travail d'équipe, un dialogue entre politiciens et spécialistes de l'aménagement, entre techniciens et juristes. Ce travail a débuté à son heure. La méthode est bien préférable à la mise au point par les techniciens de propositions tout élaborées, même si celles-ci prennent la forme d'une alternative. Le dialogue avec les cantons est enfin présent dans notre rapport. Il en est en quelque sorte le fil conducteur. C'est que l'aménagement est avant tout une tâche cantonale que seule une collaboration constante avec la Confédération permettra de réaliser.

## Equipez tous vos radiateurs de thermostats de radiateur Danfoss



Confort accru à frais de chauffage réduits.

Saviez-vous que vos frais de chauffage s'élèvent d'env. 6,5% par °C de surchauffage?

Avec les vannes manuelles usitées des surchauffages temporaires ne peuvent être évités et la conséquence en est que de la chaleur coûteuse s'échappe au dehors par les fenêtres ouvertes.

**Le thermostat de radiateur DANFOSS entre en fonction avant qu'il ne soit trop chaud.**

Le thermostat adapte la chaleur du radiateur au besoin momentané et pourvoit, à un degré près, au maintien exact de la température ambiante désirée.

Les thermostats de radiateur veillent à ce qu'il ne soit pas chauffé plus que nécessaire, de telle sorte qu'il soit tiré amplement profit des distributeurs gratuits de chaleur. De tels distributeurs de chaleur sont: la radiation solaire, l'éclairage électrique ou par bougies, tous les appareils électriques ainsi que toutes les personnes séjournant dans la pièce.

Les thermostats de radiateur DANFOSS règlent en tout temps la température ambiante que vous avez ajustée et qui peut être différente dans chaque pièce selon son usage et le désir individuel. Pour ce confort vous payez une plus-value insignifiante qui se trouvera être amortie après tout au plus 2 périodes de chauffage par les économies réalisées sur les frais d'exploitation.

**Consultez votre installateur!**

Il est spécialiste et pourra vous informer exactement sur les avantages d'un réglage de température ambiante individuel.

### WERNER KUSTER SA

Succursale de Lausanne: Rue de Genève 98

1000 Lausanne, tel. 021-250168

Siege principal: 4132 Muttenz 2/Bâle

Hofackerstrasse 71, tél. 061-421255

Succursale de Zurich, tel. 051-934054