

<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>	47 (1974)
<b>Heft:</b>	6
<b>Artikel:</b>	Aménagement du territoire, protection des sites : le civisme à l'épreuve
<b>Autor:</b>	Vouga, Jean-Pierre
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-127637">https://doi.org/10.5169/seals-127637</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:** 27.12.2025

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

# Aménagement du territoire, protection des sites : le civisme à l'épreuve

par J.-P. Vouga, ancien professeur EPFL,  
délégué adjoint à l'aménagement du territoire.

19

## Introduction

Nul n'aurait prédit, à l'aube de ce siècle et même au début des années «cinquante», qu'un jour viendrait où l'occupation du sol, la sauvegarde des ressources naturelles allaient se hisser partout au rang des problèmes d'importance nationale au point d'occuper même la scène internationale.

La foi aveugle de l'homme dans sa technique et dans son ingéniosité a apporté dans le temps d'une génération plus de changements qu'en trois siècles. Dans sa soif de nouveauté, il n'a vu longtemps que le côté trop facilement baptisé «progrès» de cette évolution. Des événements innombrables prouvent que l'homme n'a maîtrisé nulle part sa technique et font apparaître les uns après les autres les côtés sombres, les revers du progrès.

Notre propos n'est pas de redire longuement ces sujets d'inquiétude mais de les rappeler brièvement pour mieux situer notre sujet.

L'inquiétude majeure est d'ordre démographique: elle n'est cependant grave qu'en raison de l'existence des autres problèmes: celui de l'énergie, celui des transports, celui des déchets, celui de l'eau, celui de la pollution du sol et de l'air. Chaque problème spécifique a ses propres causes et préoccupe ses propres responsables.

Tous comportent un *aspect spatial*, une face liée à la *localisation* des événements, à leur projection au sol, au territoire.

L'aménagement du territoire est donc, assurément, sinon la mesure propre à résoudre tous ces problèmes, du moins *un* de leurs lieux de rencontre, un de leurs éléments communs, celui notamment où s'affrontent régulièrement les objectifs presque toujours divergents poursuivis par ceux qui ne se préoccupent des problèmes que sous l'aspect qui leur est familier. Pour ne prendre que trois exemples: résoudre les impératifs des transports sans altérer la nature ou les sites; confronter pour une population donnée les besoins futurs en surface à urbaniser avec ceux des surfaces à cultiver; concilier le désir d'évasion vers la nature, la recherche d'air pur, avec le danger de pollution que cette même évasion implique, sont autant de problèmes propres à l'aménagement du territoire intimement liés aux sujets fondamentaux de notre légitime inquiétude.

### Les sujets d'insatisfaction

Nous voici plus à l'aise pour parler maintenant de façon plus précise de l'aménagement du territoire et de voir dans cette optique comment sont ressenties

les inquiétudes et les insatisfactions entraînées par un trop rapide «développement».

C'est en effet derrière ces termes de *développement*, *d'extension*, de *promotion*, que se sont cachés les courants économiques à sens unique qui nous ont valu les concentrations énormes de population dans les villes aux dépens des campagnes peu à peu vidées de leur population et surtout de sa partie active. Ce phénomène universel dû à l'attraction des villes s'est manifesté aussi bien là où les terres ont continué à être exploitées intensément que là où les difficultés de culture ont rebuté les jeunes générations. On sait aussi combien ce flux a été à son tour nuisible aux villes, les engorgeant, congestionnant leurs centres, les faisant proliférer en d'ennuyeuses banlieues pour le profit momentané de quelques vendeurs de terrain ou d'habiles promoteurs. La distorsion entre villes et campagnes s'est accompagnée d'une même distorsion entre régions, favorisant celles qui se trouvaient au voisinage des villes et des grands axes, réduisant les autres au rôle de fournisseurs de main-d'œuvre. L'inégale richesse entre régions, l'absence de programmes d'ensemble ont conduit les plus riches à s'équiper toujours mieux, accentuant leur attrait sous les regards des plus pauvres incapables d'améliorer leur réseau routier ou leurs canalisations.

### Quelle industrie ?

L'industrie, elle-même à l'origine de toutes les activités de service, a suivi ce mouvement centripète, observable même en Suisse, pays admiré pourtant à l'étranger pour son heureuse formule de l'ouvrier-paysan. Il ne faut, en effet, pas se laisser illusionner par quelques remarquables usines à la campagne: la carte indiquant la localisation des centres industriels est éloquente. Plus éloquente encore est le courant observé pour la localisation des nouveaux centres de production, qu'il s'agisse d'extension d'industries existantes ou de nouvelles entreprises: partout domine la centralisation; partout s'exerce l'attraction des noyaux les plus actifs en dépit des offres tentantes de régions moins pourvues; c'est ainsi que se sont créées ces spécialisations régionales qui font peut-être à certains moments la fortune d'un groupe industriel, mais qui comportent le danger mortel d'une sclérose collective en cas de récession, en même temps qu'elles ont pour effet de superposer les intérêts particuliers de la branche d'industrie dominante aux intérêts généraux de la population, le bien et la manière de penser de l'usine, au bien et à la manière de penser de la collectivité.

### **Quelle agriculture ?**

L'agriculture a certes une tâche qui, au premier abord, converge avec l'aménagement du territoire dont un des objectifs majeurs sera toujours la sauvegarde de régions non bâties. Pourtant, ici aussi, l'homme a commis des excès lorsque, à des fins agricoles, il a nivélé le terrain, comblé les ruisseaux, rasé les haies. Le paysage nouveau qu'il a créé n'est stable qu'en apparence, voué à l'érosion, au dessèchement; les campagnes sans insectes sont aussi des campagnes sans oiseaux, et les traitements succèdent aux traitements sans parler des fertilisants qui aboutissent tôt ou tard dans les lacs pour y faire proliférer les algues.

Ce qui vient d'être dit concerne évidemment l'agriculture de plaine, alors que l'agriculture de montagne souffre quant à elle de l'abandon pur et simple devant le mirage d'un certain tourisme.

### **Quel tourisme ?**

L'aisance généralisée des populations jointe à leur mobilité accrue ont en effet créé un nouveau style de tourisme où l'hôtel traditionnel a cédé le pas devant l'hébergement secondaire, l'appartement de vacances et le week-end, énormes consommateurs d'un espace que viennent encore profaner les télésièges et autres remontées mécaniques. La publicité du tourisme s'est basée sur des beautés naturelles dont il laissait s'accomplir dans le même moment la destruction. Aux régions que cette forme de tourisme a atteintes, il pourrait bien ne rester bientôt plus que d'être les témoins de ce qu'il ne fallait pas faire. Il serait d'ailleurs inutile de chercher dans la population de ces villages ceux qui ont réellement trouvé dans le tourisme un profit permanent et une raison d'y demeurer. Les réels profits sont allés aux promoteurs et aux capitaux investis.

La montagne n'est pas seule à montrer les stigmates de cet essor, les rives des lacs en ont été envahies partout où l'autorité n'a compris que trop tard le danger que représente cette absorption de beaucoup d'espace par un petit nombre de particuliers.

### **Quel habitat ?**

Nous avons déjà évoqué le déséquilibre qui s'est créé entre villes et campagnes, entre régions plus ou moins économiquement favorisées. C'est autour du problème de l'habitat que se cristallisent les inquiétudes et les anomalies. Car le déferlement dans les villes s'est accompagné d'erreurs d'implantation énormes, d'une confusion entre l'affectation résidentielle et l'affectation industrielle autour de lambeaux

de terrains demeurés agricoles. On assiste aussi bien à des ensembles d'habitation d'une densité beaucoup plus forte – en raison des prix du terrain – qu'à des zones immenses de villas dispersées sur des espaces très insuffisamment équipés. Le juste milieu: construire modérément même si le terrain est cher, est au-dessus des forces d'un promoteur moyen.

Il y aurait encore à faire le procès de ceux qui démolissent en pleine ville des immeubles parfaitement sains et aisément transformables pour la raison qu'il doit y avoir une relation entre la valeur du terrain et la qualité (traduisez: le luxe) des logements. Or la seule justification d'une telle pratique est d'ordre purement financier; cela montre ce par quoi nous pouvons conclure ce chapitre: le logement, à l'exclusion de quelque 5 % construits par des coopératives d'habitation, est entièrement soumis à la loi de l'argent. Il est donc un problème social permanent et le choix de ses implantations une des difficultés de l'aménagement du territoire.

### **Quel équipement ?**

Cela est d'autant plus grave que la répartition de la population détermine l'équipement et qu'ici nous nous trouvons devant les problèmes concrets des transports et de l'énergie. Les transports se répartissent entre de nombreux modes parmi lesquels la coordination est mauvaise. L'automobile privée est un maître indétrônable pour lequel, en dépit des critiques dont il est l'objet, on a engagé, dans un réseau de routes, des millions par centaines, le laissant de surplus encombrer le centre des villes par ses déplacements et plus encore par ses stationnements prolongés, lui permettant même d'annihiler les efforts des transports en commun qui cessent ainsi de pouvoir le concurrencer. Il en va encore ainsi pour le transport des marchandises où les files de camions bouchent les routes, privant les chemins de fer d'un fret rémunératrice; ces derniers d'ailleurs sont à leur tour largement responsables d'autres anomalies, lorsqu'on les a vus se comporter comme des entreprises commerciales et décider unilatéralement du sort d'une ligne, d'un horaire, selon de purs critères de rendement, sans prendre en considération l'intérêt général qui conclurait peut-être que la prise en charge d'un déficit par l'entreprise vaudrait à la région entière un apport économique.

Au chapitre de l'énergie, ce sont encore les entreprises privées qui sont à l'œuvre et qui, lorsqu'elles s'affrontent, ne manifestent guère d'égards pour le bien commun. Citons par exemple, pour parler de la production, les retenues hydrauliques qui ne laissent

souvent qu'un filet d'eau dans le lit des torrents, les barrages au fil de l'eau, qui transforment en un lac bien tranquille le cours d'une rivière au débit rapide. Citons les centrales thermiques — qu'elles soient traditionnelles ou nucléaires — dont le système de refroidissement par les eaux de surface n'est pas plus satisfaisant que celui des tours gigantesques. Citons, pour parler du transport et de la distribution, l'incohérence de certains tracés de lignes à haute tension, la mosaïque des réseaux ou encore la concurrence longtemps proverbiale entre gaz et électricité. L'équipement nous amène enfin à parler de *l'assainissement* (épuration des eaux usées et élimination des déchets) pour constater ici encore de surprenantes négligences difficilement acceptables pour qui sait que les inconvénients en sont rejetés invariablement sur les régions en aval.

#### **Menaces sur la nature et les sites**

Et nous débouchons ainsi sur cet important aspect de l'aménagement du territoire qu'est la protection de la nature, la sauvegarde des sites, en un mot, le respect du patrimoine.

Le paysage a été maltraité par ignorance autant que par négligence. Les vergers qui, dans certains cantons, constituent à eux seuls le paysage ont été arrachés avec l'aide de la Confédération parce qu'une disposition maladroite oblige la Régie des alcools à prendre en charge les pommes et les poires excédentaires. Pourquoi n'arrache-t-on pas tous les érables qui ne produisent rien? ou tous les sorbiers? La forêt elle-même, protégée depuis 1902 par une loi fédérale, n'est pas à l'abri puisque cette loi ne protège que l'étendue totale de l'aire forestière et permet par conséquent des défrichements et des reboisements compensatoires dont on sait comment le Valais et le Tessin conçoivent la pratique, ou encore le remplacement systématique des feuillus par des résineux plus rentables. Les corrections de cours d'eau sont quelquefois des désastres au point de vue esthétique ou écologique. Les atteintes à la pureté de l'eau et de l'air sont un sujet d'indignation à tel point rabâché que nous nous épargnerons de le reprendre ici.

#### **Les monuments historiques en danger**

Mais à ce chapitre appartient encore la sauvegarde des monuments historiques, par quoi il faut entendre davantage les ensembles construits que les monuments isolés. Ce ne sont en effet pas les châteaux ni les églises qui sont sous la menace. Nous ne sommes plus, Dieu merci, à l'époque où Cluny servit de carrière de pierre à chaux! Mais des villages entiers

ont été altérés dans nos campagnes pendant que des rues de qualité disparaissaient dans nos villes. Sous le prétexte qu'aucune façade n'était en soi digne de figurer dans l'inventaire des monuments historiques, on a construit tout à côté sans respecter ni l'échelle ni la structure des matériaux. Sous cet autre prétexte qu'on n'aimait pas l'architecture du XIX<sup>e</sup> siècle ou surtout celle du début de ce siècle, on a abattu des rues entières à Zurich, à Lausanne ou encore, ce qui est pire, une tranche seulement de rue remplacée désormais par du verre et du métal. Les raisons de ces massacres, nous en avons dit quelques-unes. Il faut y ajouter la croyance absurde que les impératifs de la circulation l'emportent sur toutes les valeurs acquises et — pourquoi ne pas le dire? — la conviction de maint propriété, de mainte collectivité locale notamment, que les droits de propriété inscrits au registre foncier confèrent à celui qui les détient un droit de détruire un bien, fût-il un élément du patrimoine. C'est un point sur lequel nous reviendrons. Voilà le tableau, assombri peut-être à l'excès, des dégradations multiples portées à notre environnement naturel ou construit tel qu'il apparaît dans les préoccupations de l'aménagement du territoire. On ferait assurément sourire si on laissait entendre que les mesures de cet aménagement vont apporter remède à tant de maux. Disons pourtant comment certains actes récents montrent une volonté de chercher à mettre au moins un terme aux pires altérations.

#### **La nécessité de l'aménagement du territoire**

En septembre 1969, après de laborieuses controverses sur le choix des mots, le peuple et les cantons ont adopté deux articles constitutionnels: l'un sur le droit foncier (art. 22 *ter*), l'autre sur l'aménagement du territoire (art. 22 *quater*). Mais on doit rappeler que deux autres votations avaient, en 1953 et 1965, introduit la protection des eaux (art. 24 *quater*) et la protection de la nature et du paysage (art. 24 *sexies*) et qu'enfin, en 1971, c'est l'article sur la protection de l'environnement (art. 24 *septies*) qui venait mettre un point final à cette série d'innovations d'importance primordiale. Ces modifications constitutionnelles convergent vers un refus de laisser commercialiser le pays, ses ressources naturelles, sa beauté. L'article constitutionnel qui nous intéresse au premier chef est évidemment celui qui introduit l'aménagement du territoire. Il a la teneur suivante:

##### **Article constitutionnel 24 *quater***

— La Confédération édicte par voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer

une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

- Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.
- Elle tient compte dans l'accomplissement de ses tâches des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

Voilà posé le cadre. Nous en retiendrons surtout le fait que la Confédération a l'obligation d'édicter des principes d'aménagement du territoire et, nous basant sur ce que nous savons de ces principes, nous verrons comment la doctrine qu'ils constituent va donner une première réponse à nos graves questions. C'est sur la base d'études conduites par l'Institut pour l'aménagement national, régional et local de l'Ecole polytechnique fédérale à Zurich qu'un groupe de travail connu sous le nom de son président, l'ancien conseiller d'Etat argovien Kim, a élaboré une première série de vingt-quatre principes dits «de portée matérielle». Ils ont été publiés dans diverses brochures<sup>1,2</sup>. Mais surtout ils sont aujourd'hui repris par les Chambres fédérales dans le texte de l'article premier de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ils ont la teneur suivante:

L'aménagement du territoire doit:

- a) protéger les bases naturelles de la vie humaine, telles que le sol, l'air, l'eau et le paysage;
- b) créer les conditions d'espace favorables à l'épanouissement de la vie personnelle, sociale et économique;
- c) encourager une urbanisation décentralisée comprenant des centres régionaux et interrégionaux et orienter dans ce sens le développement des grandes villes;
- d) délimiter les territoires à urbaniser d'une manière convenable et propre à ménager l'évolution future du pays et assurer leur utilisation judicieuse;
- e) promouvoir l'équilibre entre les régions rurales et urbaines, entre celles qui sont économiquement faibles et celles dont l'économie est développée;
- f) maintenir le caractère et la beauté du paysage et assurer la création de territoires de délassement;
- g) tenir compte des exigences d'un approvisionnement autonome suffisant en denrées alimentaires;
- h) tenir compte des besoins de la défense.

Sans solliciter aucunement les textes, nous nous proposons de reprendre successivement nos thèmes et de faire apparaître ce que l'aménagement du territoire apporte à leur approche.

### **Economie et équilibre régional**

Au chapitre de l'économie et des disparités régionales, on ne saurait marquer plus clairement l'intention de promouvoir les régions jusqu'ici défavorisées et de freiner l'expansion des agglomérations. On remarquera que le texte énoncé ne parle pas de développement ni de croissance. Il est en effet temps d'abandonner le dogme selon lequel la prospérité est liée à la croissance. La marche en avant à laquelle tant d'entreprises se disent condamnées est un non-sens lorsqu'on la traduit en termes d'administration publique. La seule chose qu'on puisse relever est l'existence de «seuils», d'optimums entre lesquels règne le déséquilibre. Il y a loin entre cette constatation et le désir souvent puéril manifesté par certaines communes. En revanche, faire participer à la prospérité les régions qui n'en ont pas profité est un devoir de l'aménagement. Nos principes ne traitent qu'indirectement de l'*industrie*. C'est cependant aux activités industrielles qu'il est fait allusion lorsqu'il est parlé de centres régionaux et interrégionaux. Ce sera une tâche difficile de veiller à ce que cette décentralisation à l'échelle du pays soit accompagnée d'une centralisation à l'échelon régional, indispensable lorsqu'on considère l'équipement technique nécessaire à l'industrie mais aussi les nuisances qu'elle engendre.

### **Pour une meilleure agriculture**

En revanche, l'agriculture est jugée sous l'angle précis de la production.

C'est donc une agriculture saine que postule l'aménagement du territoire, une agriculture variée à l'image du sol helvétique, répondant à ses innombrables aptitudes, excluant toute ambitieuse mono-production mais permettant de précieuses spécialités; une agriculture efficace, faisant un large appel aux connaissances d'une science poussée, organisée selon les meilleures techniques du marché, répartie judicieusement sur tout le territoire, concourant enfin à la formation d'un paysage divers et plaisant, apte à la détente et au délassement.

Ce postulat se heurte, certes, au scepticisme des uns, à l'individualisme obstiné des autres. Il n'est pas hors de portée d'un pays décidé à s'organiser.

Les apports en même temps que les dangers du tourisme sont abordés d'une part dans l'optique de

<sup>1</sup> *Aménagement en Suisse*, rapport principal du groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire (Berne, décembre 1970).

<sup>2</sup> *Comment sera la Suisse de demain?* par J.-P. Vouga, professeur EPFL, sur la base des travaux du groupe de travail KIM (Lausanne, Berne, 1972).

l'équilibre souhaité entre régions, d'autre part dans le contexte des loisirs; les zones de délassement sont en effet longuement traitées dans le projet de loi qui n'hésite pas à envisager des dédommagements spéciaux en faveur des territoires sollicités par le tourisme. La pratique qui pourrait s'instaurer ainsi nous paraît répondre infiniment mieux aux doléances des régions de montagne que celle de leur abandon aux appétits des profiteurs du tourisme à gros investissements. Un tourisme qui sait garder sa mesure en ne dépassant pas la capacité d'accueil des régions qui le reçoivent est la seule solution que peut préconiser l'aménagement. Dès que cette mesure est dépassée, le territoire n'est plus que le support d'une industrie. Le sol suisse n'est pas assez vaste, il nous est trop précieux pour être sacrifié à de telles entreprises.

#### **Pour un meilleur habitat**

L'important problème de l'habitat n'est évoqué dans les principes que sous la formule qui consiste à créer des «conditions d'espace favorables à l'épanouissement de la vie personnelle». C'est dans d'autres textes législatifs que la Confédération exprime sa doctrine relative au logement. Aux yeux des aménagistes, ce problème occupera toujours une position centrale par le fait, nous l'avons déjà dit, que l'habitat conditionne la structure des régions habitées, de leur infrastructure technique et de leur équipement socio-culturel. La mesure humaine qu'il faut s'efforcer de respecter implique que la population n'a pas simplement droit à un logement; elle a droit à un logement habitable qu'elle aura pu librement choisir selon ses préférences. Les uns accordent le plus grand prix au dégagement, à la vue; les autres choisissent le contact avec l'animation de la rue; les uns sont à l'aise dans l'anonymat d'un grand immeuble, les autres lui préfèrent un logement fortement individualisé. Les contingences sociales doivent aussi permettre une accession plus aisée à la propriété pour celui qui souhaitera prendre véritablement racine dans son quartier. Cet attachement ne doit pas empêcher qu'il puisse étendre ou réduire les dimensions de son logement ou occuper au cours d'une vie des logements successifs de grandeurs ou de dispositions différentes.

La «mesure humaine» d'un logement n'est pas sensible seulement dans les dimensions, mais dans les contacts avec les autres, avec les arbres et la nature, avec le ciel ou encore avec le passé. L'exemple des centres historiques de nos cités où on

s'arrache souvent des logements plus de quatre fois séculaires doit rester présent à l'esprit de tous ceux qui conçoivent aujourd'hui les logements. Un ensemble de logements qui ne s'anime que la nuit engendre tout au long du jour un mortel ennui. C'est le rôle du commerce et de l'artisanat, voire du tourisme, d'animer ces quartiers. Le mélange des affectations est un postulat primordial qui condamne également par contrecoup les supermarchés de la périphérie des villes, ces surfaces de vente qui drainent la clientèle hors des centres et dont l'activité ne profite à aucune habitation.

#### **Une infrastructure raisonnable**

Il est dès lors plus aisément de déterminer les besoins du pays en infrastructure, cette infrastructure qu'on lie communément à l'aménagement du territoire alors qu'elle n'est — comme le faisait récemment observer M. le conseiller fédéral Furgler — que la conséquence des besoins et des désirs d'une population soucieuse de confort, d'améliorations de toute nature, voire de luxe. Ces besoins sont avant tout ceux des *transports*. Ici les anomalies, les défauts de coordination que nous avons signalés comportent leur remède dans l'énoncé même. Il est heureux qu'un organe ad hoc leur ait été désigné par le Conseil fédéral pour proposer avant 1976 une conception globale suisse des transports. On est en droit d'en attendre non seulement un système cohérent en soi, mais un système apte à se façonner et se modifier au besoin en fonction des grandes options de répartition des zones habitées.

Une telle conception devra être mise sur pied en ce qui concerne la *politique énergétique* car, là aussi, à l'absence de coordination que nous avons évoquée doit se substituer une conception globale de l'énergie. Quant à la conception globale de l'*assainissement*, elle ne peut être que la somme des conceptions régionales; les bassins fluviaux, l'existence des nappes souterraines conditionnent en effet l'épuration et l'élimination des déchets.

Il sera certainement moins difficile de mener à bien l'*équipement socio-culturel* pour la raison que, du haut en bas de l'échelle, les efforts sont tendus vers la réalisation de cet équipement par lequel l'autorité soigne sa popularité.

Qu'il s'agisse d'écoles à tous les niveaux, de bâtiments visant à protéger ou à rétablir la santé publique, qu'il s'agisse d'installations pour les loisirs ou les sports, de salles de réunion ou de spectacle, seule, la nécessité de trouver les crédits et de les échelonner tempère l'ardeur des groupes qui les réclament. Il sera

bon ici de soumettre pourtant l'implantation de chaque projet à l'épreuve du préavis des aménagistes. C'est, en effet, en grande partie par ses constructions publiques que l'autorité à tous les échelons conduit sa politique d'aménagement du territoire, réalise la décentralisation si hautement proclamée et l'équilibre entre les régions.

Notre commentaire sur ce point pourrait s'arrêter ici si ces installations étaient toujours les bienvenues là où on se propose de les planter. Hélas, il s'agit aussi parfois de prisons, d'abattoirs ou d'ateliers d'entretien. Les terrains de sport sont assez souvent mal aimés. On en peut déduire que seule une étroite collaboration à l'échelon régional est de nature à maîtriser ces implantations et à faire de telle sorte que leur présence soit exploitée pour le bien-être général.

#### **Vers une vraie protection de la nature et des sites**

Ce même bien-être collectif nous ramène à la protection de la nature et des sites que les principes de l'aménagement du territoire proclament une fois de plus. Il sera bon de rappeler que le paysage appartient à tout le monde. Ce capital inaliénable n'est pas constitué seulement par les sites reconnus d'importance nationale ou régionale, mais par n'importe quel vallon, n'importe quelle crête ou colline qui confère au relief son caractère. Les rives des lacs et des cours d'eau, les lisières sont des endroits à mettre systématiquement sous protection. La végétation fait également partie du patrimoine ainsi que l'aspect des ensembles construits. Pour exprimer ici la position de l'aménagiste, nous estimons que seules des lois cantonales s'inspirant de la loi vaudoise sont de nature à sauvegarder le patrimoine. Cette loi est en effet la seule qui permet de mettre un objet sous la protection d'un classement sans solliciter au préalable le consentement du propriétaire. Elle est aussi la seule qui protège à priori tous les arbres, les haies vives et les cordons boisés et bien d'autres objets. Tant de massacres demeurés impunis nous amènent à considérer une telle loi comme une mesure désormais indispensable. Tels sont les *buts* de l'aménagement du territoire. Par ses mesures concrètes, il va poursuivre en réalité un objectif moins aisément perceptible qu'on a baptisé la qualité de la vie: un certain équilibre entre l'activité productrice et les loisirs, entre la vie individuelle et la vie collective. Il va rechercher la judicieuse répartition des lieux où s'exercent ces phases de la vie, un réseau de facilités permettant

d'aller sans complications d'un lieu à l'autre, une meilleure utilisation du sol pour le plus grand bien-être de tous.

#### **Les obstacles à l'aménagement du territoire**

Ces définitions ont rencontré généralement un accueil favorable, aussi longtemps qu'il ne s'est agi que de déclarations et de commentaires. Nul n'ose évidemment déclarer qu'il est opposé à la généralisation du bien-être.

Il en va pourtant bien autrement dès que se dessine une mesure concrète d'aménagement, et le tollé d'indignation, la pluie d'oppositions qui ont accompagné la publication des plans des zones mises sous protection provisoire par les cantons en application de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire en sont la preuve éclatante. L'accord sur les grands objectifs n'est en réalité que superficiel. Pour masquer son opposition profonde, celui qui se sent touché s'indigne alors de la manière dont la mesure a été prise, de la méthode adoptée, du moment à ses yeux mal choisi ou de l'inégalité de traitement dont il se déclare victime.

Il est significatif de voir dans l'avalanche des attaques contre lesquelles les cantons ont dû se défendre, la permanence du reproche des moyens choisis; il aurait fallu consulter les communes, voire la population; il aurait fallu prévenir, expliquer, commenter; or, il ne s'agit que de mises sous protection provisoire dont l'échéance expire à la fin de 1975; les zones protégées ne sont pas toutes interdites à la construction: la plupart sont seulement mises en réserve jusqu'à l'approbation de plans reconnus valables par le canton; une grande partie de ces zones sont d'ailleurs hors du réseau des canalisations et sont par conséquent inconstructibles du seul fait de la loi – récente, il est vrai – sur la protection des eaux contre la pollution; le reproche d'avoir fait bon marché de l'autonomie des communes n'est que partiellement fondé, d'autant plus que le dialogue n'était pas refusé mais simplement reporté à la seconde phase de l'action, celle qui se déroule présentement et qui conduit fréquemment à des modifications du plan proposé. Quant aux inégalités, il est futile d'imaginer qu'elles puissent magiquement disparaître tant est diverse la réalité des situations; enfin, il est piquant de reprocher à l'Etat de ne pas informer quand on sait le peu de cas fait par la presse comme par le public des informations que les chancelleries ou les départements cherchent à répandre.

L'accueil fait aux plans des zones protégées montre en réalité que les objectifs sont populaires aussi longtemps qu'ils ne se traduisent pas en mesures concrètes. En moins d'un an, devant la première série de mesures qui sont la conséquence directe de l'article constitutionnel 24 *quater* que nous venons de citer, l'aménagement est apparu dans sa réalité, celle d'une intrusion d'un style nouveau dans des chasses gardées jusqu'ici profitables, celle d'un empêchement sérieux pour les uns, d'une dure privation pour les autres: tel est évidemment le prix à payer pour tenter de faire profiter le plus grand nombre d'un sol, d'un patrimoine et de ressources limités.

Aujourd'hui, les opposants ont dû sortir de l'ombre: le combat a lieu à visage découvert et notamment au Parlement. Il est bien qu'il en soit ainsi, car l'aménagement du territoire, cette politique difficile qui doit concilier quantité d'incompatibilités, a besoin de surmonter de sérieux obstacles et d'emporter une large adhésion en dépit des instruments législatifs qui ont vu ou qui vont voir le jour.

#### **Obstacles de nature juridique**

Les obstacles de nature juridique viennent les premiers à l'esprit. Notre Etat est basé sur les libertés fondamentales d'où découle le droit. Certes, la conception des libertés n'a rien d'immuable. Certes, notre conception de la propriété foncière privée est directement inspirée de la Révolution française; il n'empêche qu'elle constitue un obstacle considérable à l'aménagement, du fait de sa répartition inégale, de la rareté du sol, des priviléges qui lui sont liés et surtout des marchandages qu'elle provoque. Il faut être conscient aujourd'hui que les juristes sont allés aussi loin qu'ils ont pu dans la rédaction de l'article 22 *ter* de la Constitution relatif au droit foncier, tout comme dans la rédaction du projet de loi sur l'aménagement du territoire. Ils n'ont consenti à admettre des restrictions au droit de propriété qu'en raison du fait que le propriétaire dispose de tout l'arsenal des oppositions, recours et demandes d'indemnités pour chacune de ces restrictions. Nous reparlerons tout à l'heure des abus auxquels peut conduire l'ouverture de cet arsenal.

#### **Obstacles de l'économie privée**

Au chapitre de l'économie privée, si l'aménagement du territoire est apte à influencer celle-ci, et vice versa, encore faut-il que l'économie se rallie aux options de l'aménagement. Nous avons déjà dit que l'industrie accepte difficilement les décentralisations où

elle voit – fût-ce momentanément – un accroissement du prix de revient, des transports plus longs, un éloignement des centres de décision. C'est l'interrogation la plus angoissante. Comment, en effet, faire admettre à l'industriel de son plein gré les avantages lointains d'une décentralisation alors que tous ses calculs à court terme lui démontrent le contraire?

Faudrait-il que la collectivité consente à couvrir les risques d'un déficit momentané? ou qu'elle assume les coûts d'un équipement dont le rendement est lointain sinon problématique? On le voit – on le sait – l'économie privée n'est pas disposée à jouer pleinement le jeu de l'aménagement du territoire.

#### **Obstacles politiques**

Les obstacles politiques sont sérieux, car ils résident en totalité dans la conception dépassée d'une souveraineté cantonale à courte vue et d'une autonomie communale égoïste. La structure fractionnée déploie ici ses effets funestes plus souvent que ses effets positifs. Sous-enchère fiscale, négociations secrètes, jalouses, telles en sont les manifestations les plus fréquentes. On sait le soin que prennent les textes législatifs pour régler la coordination verticale de haut en bas aussi bien que de bas en haut. Il n'est pas un texte à notre connaissance, si l'on excepte les lois sur les communes, pour régler la coordination horizontale, entre pouvoirs politiques situés au même niveau et surtout à l'intérieur d'une même autorité. La Suisse est comparable à un tissu où existent quelques fils de chaîne mais où les fils de trame sont inexistant. On l'a bien vu – une fois encore – dans les critiques relatives à l'application de l'arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire, surtout dans celles que les communes ont adressées aux cantons; l'unanimité se fait pour contester, elle disparaît lorsqu'il faut construire. L'aménagement du territoire, pour surmonter ces obstacles, doit donc emporter des adhésions.

#### **L'adhésion idéologique**

L'adhésion idéologique est peut-être moins utopique qu'on ne le suppose. Car si, comme on l'a vu, elle est acquise aux principes, elle est capable d'entraîner des mouvements d'opinion. Certes on ironise encore aujourd'hui sur les «obsédés de la pollution», sur les fanatiques de la protection des grenouilles. Il n'empêche que ces mouvements contribuent à renforcer la résistance au laisser-aller et au laisser-faire, qu'ils soient nés d'un conflit ou qu'ils aillent jusqu'à critiquer ceux-là mêmes qui, officiellement,

c'est-à-dire à pas plus mesurés, agissent dans le même sens qu'eux.

Dans cette optique, la pensée chrétienne a rappelé la portée avant tout morale et l'étendue toute limitée de la propriété du sol dans les Ecritures (Encyclique *Populorum Progressio* et Commission sociale de la Fédération des Eglises protestantes de Suisse). On rappelle notamment cette parole du Lévitique: «La Terre ne sera pas vendue à perpétuité, car la Terre est à moi et vous n'êtes chez moi que des étrangers et des gens en séjour.» (Lév. 17-19.)

#### **L'adhésion par la conscience collective**

L'adhésion par la conscience collective est un apport qui doit être éveillé par *l'éducation et l'information*. Aussi longtemps que l'éducation sera muette sur ce sujet en raison du scepticisme des éducateurs, aussi longtemps que l'information ne se nourrira que de l'événement ou du scandale, il sera vain de compter gagner des adhésions à l'aménagement du territoire par ces moyens-là. Pourtant l'aménagement nous concerne tous et nous en serons tous les bénéficiaires. Il s'agit, par l'éducation, de montrer que l'homme peut, s'il le veut réellement, exercer son influence au niveau de son quartier (s'il le fait dans la conscience de la hiérarchie des problèmes), et au niveau de sa commune, s'il sait placer celle-ci dans le cadre régional et s'il s'emploie réellement à contrer les puissances de l'argent là où elles se manifestent le plus fort, c'est-à-dire précisément au niveau local.

#### **Un nouveau civisme: le bien commun**

Car c'est réellement par l'éveil d'un nouveau civisme que l'aménagement du territoire déployera ses effets. Et ce civisme aura pour dénominateur unique le bien commun.

#### **L'intérêt général contre l'intérêt particulier**

On a senti tout au long de ce développement comment les démarches de l'aménagement peuvent être ralenties, sinon rendues inopérantes, par un usage tant soit peu généralisé des droits reconnus aux propriétaires. En voici quelques exemples:

Dans un vignoble vaudois, un plan délimitant la zone qui doit être affectée de façon définitive à la vigne soulève, parmi une cinquantaine d'oppositions, celle de l'association des viticulteurs de la commune: ce plan les privera de la plus-value que pourraient éventuellement prendre leurs vignes en se transformant en terrains à bâtir. Sur le plan du principe, tous ces vigneron admettent le bien-fondé de l'action de l'autorité, mais, pour montrer à la com-

mune et à l'Etat qu'ils restent conscients de leurs droits, ils en arrivent à une action aberrante, inutile autant que dangereuse.

A la périphérie d'une ville romande, un vaste terrain est acquis pour la création d'une cité du troisième âge. Un bon plan de quartier est établi. Les propriétaires de cinq ou six villas font opposition au plan, puis recourent contre lui; ils déposent mémoires sur mémoires et réussissent, par des artifices de procédure, à retarder l'opération de six ans. Tel est le piètre résultat pour lequel ils ont dépensé et fait dépenser des sommes et une énergie considérables, ayant ainsi fait le plus net abus de leurs droits.

Ailleurs, devant un plan d'extension courageux diminuant sensiblement des zones à bâti trop vastes, établies à l'époque où nul ne pensait ce qu'il en coûterait à la commune pour les équiper, des propriétaires, aveuglés par leur refus de reconnaître l'existence d'un intérêt général, font du porte-à-porte autour d'eux et c'est sans la moindre gêne que le même avocat écrit quinze fois mot pour mot la même lettre d'opposition au nom de ses quinze «clients» scandalisés.

Ailleurs encore, un arrêté de classement protège, sur les bords du lac de Neuchâtel, cinq «capites» de vigne, témoins charmants d'un temps révolu. Il ne faut pas moins de huit pages à un avocat pour exposer que cette protection est inutile, arbitraire, inéquitable et inadmissible. Les cinq propriétaires, jaloux de leurs droits, iront jusqu'à recourir à la plus haute instance sans rien obtenir de plus que ce qui leur était promis d'avance: l'assurance d'un subside pour l'entretien de ces quelques mètres cubes de construction.

#### **Conflit d'intérêts publics divergents**

Ces manifestations de mauvaise humeur accablent l'administration de dossiers fastidieux et encombrent les tribunaux. Pourtant, dans les cas qui viennent d'être cités, l'intérêt particulier s'est opposé à un intérêt public prépondérant, clairement défini et représenté par une autorité ferme dans ses positions; l'affaire est alors relativement aisée à trancher sinon rapide à liquider.

Mais il n'en va pas toujours ainsi, car l'intérêt public peut être malaisé à déterminer, avoir de multiples aspects et certains peuvent même être en conflit. Cela fait la partie belle aux porte-parole des intérêts particuliers qui ne se font jamais faute de relever les aspects favorables à leur cause, jouant l'autorité contre elle-même, invoquant la protection des sites contre la station d'épuration à construire trop près

d'eux, la sécurité du trafic contre la route qui amputerait leur parc, les nécessités du développement économique contre la zone de verdure projetée, la sauvegarde de la santé publique contre la centrale nucléaire.

Quiconque a pratiqué tant soit peu les affaires publiques comme magistrat, comme élu ou comme fonctionnaire sait combien fréquemment il faut trancher entre des intérêts publics divergents. Si l'aménagement du territoire est décrit aujourd'hui comme un problème politique, économique et social, si les Chambres fédérales mettent tant de soin à en élaborer la charte, c'est que l'opinion publique découvre, en même temps que les hommes politiques, ce que certains savaient déjà, c'est-à-dire qu'il est le carrefour de tous les intérêts puisqu'il a, finalement, l'ambition de définir le bien commun.

### **Hiérarchie des intérêts publics**

Dans cette situation difficile, un autre sujet préoccupe ceux qu'on appelle si facilement les «technocrates de l'aménagement du territoire». Il est rare, en effet, qu'on ait le courage de reconnaître que l'intérêt du plus grand nombre ne se recouvre pas avec celui du moins grand nombre ou, pour parler de façon plus concrète, que l'intérêt de la région est distinct de celui des communes qu'elle groupe, l'intérêt de la ville distinct de celui des différents quartiers. Quelle que soit l'attention que méritent les collectivités locales, plus proches du citoyen, de la famille, il faut dire ici hautement que leurs intérêts propres jouent parfois le rôle d'intérêts privés face au bien général: l'éparpillement des usines dans tous les villages est dans l'intérêt local: l'intérêt général commande de grouper les activités industrielles dans un centre régional; les revenus qu'une commune prétend tirer d'une gravière qui anéantirait un site sont incompatibles avec le bien commun qui veut le maintien d'un élément du patrimoine dont la commune n'est finalement que dépositaire; le refus, par une municipalité, de l'implantation d'une école ou de tout autre édifice d'intérêt public sur son territoire n'est qu'une inadmissible manifestation d'intérêts particuliers fâcheusement conjugués; il en va de même d'une commune où les citoyens refusent un projet de fusion pourtant hautement souhaitable sur le plan régional; le vœu émis par les habitants d'un quartier d'affecter tel terrain communal à des usages propres au quartier doit céder le pas si les intérêts de la ville exigent la construction d'un édifice d'une autre nature.

Ainsi, de palier en palier, apparaît chaque fois une

nouvelle interprétation du bien commun. Ainsi, l'intérêt cantonal devrait-il prévaloir sur l'intérêt régional et ainsi de suite jusqu'au niveau européen, international. Pourtant, nous devons aussi rejeter toute situation, au demeurant totalement insoutenable, où les décisions seraient du ressort du plus fort ou du plus haut placé. En vérité, à ce stade, comme au stade où se règlent les conflits au sein d'une même autorité, seule se conçoit une forme de confrontation moins hiérarchisée et plus nuancée: le dialogue.

### **Résumé**

Mais il est temps de conclure.

L'aménagement du territoire n'est pas la panacée qui réglera tous les problèmes d'une société qui s'est laissé emballer par ses illusions. Du moins apporte-t-il des remèdes. La définition de ses objectifs emporte l'adhésion de tous ceux qui se veulent les défenseurs du bien commun. C'est dans la mise en pratique de ces objectifs qu'apparaissent les écueils de l'aménagement. L'analyse des premiers échecs montre qu'il faut désormais compter sur un minimum de civisme. Le civisme des propriétaires est à l'épreuve non seulement lorsque leur bien est frappé de restrictions, mais lorsqu'ils vont tenter d'user et d'abuser de leurs droits pour s'opposer, recourir et retarder finalement les démarches de l'aménagement. Tout propriétaire devra aussi admettre qu'il n'est finalement que le dépositaire de son bien et qu'il n'a pas le droit de détruire ce qu'il n'est pas à même de remplacer.

Le civisme de l'entreprise privée est à l'épreuve lorsque les intérêts à long terme de la collectivité devraient l'amener à renoncer à ses intérêts à court terme, si évidents soient-ils.

Le civisme des petites collectivités locales est à l'épreuve lorsque le bien commun régional ou national prend une autre dimension que le bien commun de la localité.

L'aménagement du territoire doit être synonyme de cohésion et de solidarité; des systèmes de compensation et de péréquation parachevant le tout doivent recevoir l'adhésion de tous. Car la réponse aux inquiétudes et aux insatisfactions de la situation présente se trouve dans le civisme et dans une meilleure définition du bien commun.

Jean-Pierre Vouga