

Aménagement du territoire et pouvoirs publics cantonaux

Autor(en): **Liron, Robert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **28 (1970)**

Heft 2

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-136606>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Aménagement du territoire et pouvoirs publics cantonaux

Robert Liron,
docteur en droit, avocat, Yverdon

1.

De bons esprits s'inquiètent à juste titre du peu d'intérêt que le citoyen porte en général à la vie civique. Le taux de participation aux votations ou élections s'amenuise; ceux qui ne font pas usage de leurs droits fondamentaux se trouvent de plus en plus nombreux. La constatation est indiscutable; les causes en ont été abondamment expliquées et toutes sortes de remèdes ont été proposés. S'agit-il, en revanche, de circulation ou surtout d'urbanisme? Chacun a un avis qu'il exprime parfois avec véhémence; en sorte qu'un magistrat lausannois sortant récemment de charge pouvait, évoquant son activité de directeur des Travaux publics, déclarer, dans son discours d'adieu au législatif communal, ne s'être pas douté, au moment d'inaugurer ses fonctions, qu'il aurait à entendre autant d'urbanistes que de conseillers communaux! L'intérêt est constant; les raisons en sont claires. Elles tiennent à la multiplication des propriétaires, d'une part d'immeubles bâtis ou non, d'autre part de véhicules à moteur. L'élévation du niveau de la vie en est, bien sûr, la cause. A l'âge de l'appartement en ville, le rêve de chacun est naturellement la villa proche, ou à tout le moins le week-end sous toutes ses formes. La réalisation de ces vœux n'est pas rare; on a beaucoup construit ces dernières années dans la périphérie des agglomérations même de moyenne importance. Le meilleur côtoie le pire; parfois, des autorités inexpérimentées — ou désarmées — ont toléré l'édification de bâtisses révélant davantage le souci d'économie du constructeur que son bon goût. Parfois, le propriétaire en puissance, impatient de s'installer, a su persuader tel homme influent de la commune, lui représenter l'avantage de vendre même une parcelle de médiocre dimension à un prix intéressant. Que peut-on y élever d'autre que les cabanes propres, certes, à enchanter ceux qui les ont bâties, mais dont l'aspect peut déshonorer définitivement une région?

Mais il y a plus; qui va résoudre le problème des égouts, celui de l'adduction d'eau, de l'énergie, celui enfin de la construction des chemins? La controverse est entamée; elle n'aura pas de tenant plus enflammé que le candidat au chez-soi. Acte politique, cet affrontement avec les pouvoirs publics est l'occasion pour l'autorité de définir l'aménagement du territoire. Je reprends ici l'excellente formule de M. le conseiller d'Etat Claude Bonnard¹: « ... la répartition du sol entre toutes les

¹ Publication de l'ASPAN, n° d'octobre 69, page 43.

activités humaines (travail, repos, loisir, 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 gêné par les autres, ni les gêner non plus ».

Il faut ensuite satisfaire la cohorte des détenteurs d'engins à moteur; leur troupe s'accroît vertigineusement. Pour le seul canton de Vaud, le nombre des voitures en circulation, de 42.000 en 1958 a passé à 106.000 en 1968. Ces pèlerins, du dimanche en tout cas, ont besoin de routes à fort débit tout autour des villes; il leur faut aussi, d'une part, une chaussée convenable pour accéder de plus en plus loin et de plus en plus haut, d'autre part, des endroits où s'installer et saucissonner. Ces trêves hebdomadaires, sous l'étendard du papier gras, ont été gentiment moquées et parfois sévèrement condamnées. Faut-il arborer la mine revêche du censeur? Je ne le pense pas. Certes, la vertu cardinale de la forêt, de la campagne et de la montagne est de procurer un certain isolement; il est encore parfaitement possible à ceux qui ne redoutent pas quelques heures de marche. Notre pays n'est pas immense; il est assez grand toutefois pour assurer leur bonheur aux amateurs et de joyeuses kermesses et de solitude champêtre. Celui dont, au vrai, le sort est beaucoup moins enviable est le propriétaire des bois, touchés semaine après semaine par la marée des promeneurs; au nom du rôle « social » de la forêt, on lui impose l'obligation non seulement de subir l'invasion — elle découle à vrai dire du code civil — mais encore, ce qui est beaucoup plus grave, de laisser les choses en l'état sans pouvoir tirer parti de son bien. M. Stüdeli ¹, D^r en droit, après s'être demandé si l'extension du rôle de la forêt était compatible avec la garantie de la propriété, ne donne pas de réponse, il proclame avec vigueur qu'il n'est pas question d'autoriser le propriétaire de sols forestiers à les défricher, car il serait amené à faire des gains élevés en les revendant. Il n'est pas dans mon propos de réfuter ici cette argumentation qui, pour être parcourue d'un souffle généreux, est décidément un peu massive. Que la sauvegarde du pays commande le maintien des forêts, personne ne s'avisera de le contester. Les exemples foisonnent — je pense entre autres aux inondations catastrophiques de Florence voici peu, — qui le démontrent sans conteste. Que l'on s'efforce de conserver des aires de détente pour ceux qui doivent demeurer longuement en ville, d'accord, une fois encore; mais est-ce une raison suffisante pour refuser toute compensation au malheureux propriétaire de bois qui ne pourra plus en tirer qu'un parti dérisoire? En quoi agirait-il mal s'il se conduisait comme d'innombrables bons Suisses, propriétaires de terrains nus, qui ont su les vendre pour y bâtir et se sont enrichis de monnaie? Je ne puis, pour ma part, me satisfaire de la constatation réjouie d'une telle situation; elle pose un problème qu'il faut résoudre, pour d'évidentes raisons d'équité.

Tâche politique donc au premier chef que l'aménagement du territoire; d'autant plus ardue que son exécution touche pratiquement chacun et surtout ne laisse personne indifférent. Ce qui, soit dit en passant, constitue peut-être une réponse à

¹ Cf. *NZZ* nos des 18 et 19 août 1969.

tout le moins partiellement encourageante à ceux qu'inquiète l'indifférence de leurs concitoyens à la chose publique.

2.

Mais qui va s'atteler à l'ouvrage ? La plupart des diverses lois cantonales en la matière l'ont prescrit, avec une certaine précision. Il incombe aux autorités communales d'élaborer un plan d'extension, définissant le développement à court terme de l'agglomération, et un plan directeur, le déterminant à long terme. Avec MM. Bonnard et Aregger¹ je pense, pour user d'une formule commode, que « ... l'aménagement du territoire doit fonctionner de bas en haut »². Et, avec M. Bonnard, que cette règle n'a pas une portée absolue; une coordination de l'activité des communes par les cantons, d'une part, celle des autorités cantonales par la Confédération, d'autre part, est évidemment indispensable. Encore convient-il, après avoir exprimé ce principe excellent, de tenter d'en déterminer les applications pratiques; ce à quoi précisément je m'en vais essayer de m'attacher.

3.

Les autorités communales sont naturellement les mieux désignées pour établir l'inventaire de l'existant. Elles seules peuvent déterminer la capacité des réseaux routiers, de diverses canalisations d'énergie, d'égouts, les ressources en eau, la qualité de l'épuration. Ces données fondamentales déterminent la structure du plan d'extension; ce sont elles en effet qui conditionnent l'ampleur voire même l'existence des zones. Il n'est évidemment pas question de construire sans équipement. Cette vérité élémentaire est trop souvent oubliée par certains qui affirment posséder un terrain à bâtir; alors qu'il en a seulement la vocation, mais pas l'infrastructure. Des raisons pratiques évidentes commandent l'étude d'ensemble et la construction par tronçons importants des routes et des conduites de toutes sortes; c'est donc l'autorité communale qui doit en prendre l'initiative. Le financement, en revanche, doit en principe être procuré par ceux-là mêmes à qui les travaux profitent. Comment y parvenir ? L'idéal évidemment consisterait à percevoir une taxe d'équipement, fâcheusement dépourvue de base légale, dans le canton de Vaud en tout cas. Mais il est une autre voie, parfaitement conforme à la loi. La commune qui se dote d'un plan d'extension (ou de zones) ne fait pas — ou ne devrait pas faire — autre chose que de traduire sur le papier la réalité existante; établissant un bilan, elle fixe ce qui est acquis aux particuliers, en partie par leur fait, mais aussi et surtout par celui de la communauté. Partant ainsi d'une donnée dont chacun bénéficie, dans des proportions qui, je l'accorde, ne sont peut-être pas toujours d'une égalité absolument parfaite — je pense pour des agglomérations campagnardes à l'étendue inévitablement différente

¹ Cf. cahier précité n° 9 de l'ASPAN.

² Cf. *ibid.*, page 45.

des terrains autour des maisons, constitutive de la zone de village — elle se prémunit contre le risque de toute demande de permis de construire, entraînant une dépense d'équipement à la seule charge de la collectivité. De deux choses l'une, en effet. Ou bien les dessertes de la construction mise à l'enquête sont assurées par les réseaux existants, et le plan ou le règlement de zones ne peut faire obstacle à la délivrance de l'autorisation sollicitée, ou bien tel n'est pas le cas et le constructeur doit se voir opposer un refus irréfragable. Le plan d'extension doit ainsi être conçu comme un moyen de trier les requêtes présentées aux autorités; comme un instrument propre à les défendre de projets séduisants peut-être, mais coûteux surtout pour la collectivité. En conséquence, il se doit d'être restrictif. Ce que d'aucuns jugent peut-être paradoxal; qu'est-ce que ce plan d'extension dont l'effet principal est celui d'un frein? C'est oublier que si la détermination de l'autorité est en ces matières négative, elle ne doit jamais l'être absolument; le non est assorti d'un mais. Dès lors, en effet, qu'un projet lui est soumis auquel elle ne peut souscrire faute d'équipement suffisant, l'autorité communale a la ressource de l'initiative, soit d'un plan de quartier, soit d'un plan d'extension partiel; tous deux réclament une réglementation spéciale, complétée par des conventions déterminant, en matière financière notamment, droits et devoirs de chacun. L'accord fixe qui fait quoi et à quel moment; qui paie quoi et quand. C'est ainsi qu'une commune — je pense surtout aux plus petites — peut se développer sans charge excessive pour des finances souvent réduites.

La méthode, qui n'a rien de très original, vaut aussi pour des constructions isolées. Ou bien le constructeur a le moyen de bâtir en zone sans affectation spéciale, ce qui dispense la commune de toute obligation quelconque en matière d'infrastructure; ou bien l'autorité intègre le fonds dans une zone, réalisée d'entente soit avec le propriétaire vendeur, généralement maître d'autres terrains à proximité, soit avec des voisins.

4.

Reste à établir le plan directeur. C'est là l'écueil le plus redouté. Comment organiser le territoire pour les vingt ans à venir? Mesuré dans le passé, ce délai paraît bref; 1950 semble singulièrement proche à nos mémoires. Mais à l'avenir? Et comment justifier l'implantation de telles zones dans tel secteur? Certes, pour des villes dont le territoire est déjà occupé en la plus grande part, ou dont encore la vocation est très affirmée — ce qui est plus rare — les questions sont-elles moins aiguës; je songe plutôt ici à la grande généralité des bourgades ou des villages vaudois. Le mouvement démographique est naturellement marqué en direction du bassin lémanique, singulièrement à la périphérie de Lausanne; dans le reste du canton, il se porte vers quelques villes dont le pouvoir d'attraction est demeuré important, sans cependant absorber l'afflux vers les rives du Léman. Pourquoi et où prévoir des zones locatives ou industrielles par exemple? On peut bien sûr attirer

chez soi des commerçants et des fabricants grâce à des conditions favorables; quelques exemples vaudois le démontrent remarquablement. Ils demeurent cependant isolés; je ne crains pas d'ajouter qu'ils ne sont pas forcément à suivre. D'une part, ces établissements ne doivent pas être le fruit d'une surenchère; d'autre part et surtout, l'urbanisme à longue portée doit être coordonné. En d'autres termes — sur ce point je me distance de la loi vaudoise notamment — un plan directeur ne peut être valablement conçu à la seule échelle communale. Son élaboration correcte nécessite en effet une vue plus générale et plus haute des problèmes à résoudre.

5.

De quel niveau faire choix? Celui du canton, appelé à coordonner des activités communales, comme semblent le suggérer MM. Bonnard et Aregger? Je ne le pense pas. L'appréciation du territoire à aménager doit demeurer au premier chef l'affaire de ceux qui le connaissent le mieux; il y a donc lieu de la confier à un organisme intermédiaire entre la commune et le canton. Or, aucune autorité politique de ce genre n'existe, sur sol vaudois tout au moins. Le district n'est qu'une division administrative; au surplus, son unité économique et géographique est loin d'être indiscutable. Il s'impose donc de découper des régions formant chacune un tout, une sorte de bassin géographique dont l'activité des habitants puisse faire l'objet d'une synthèse harmonieuse.

Cette ébauche de définition relève, j'en ai conscience, plus du sentiment que de la raison. On me comprendra mieux, je l'espère, quand je préciserai qu'à mon sens le canton de Vaud comprend par exemple, pour commencer par l'est et finir par l'ouest, le Pays-d'Enhaut et les Ormonts, le Chablais, le Lavaux, la vallée de la Broye, la région lausannoise, le Gros-de-Vaud, le Nord vaudois, la Côte, le pied du Jura et la vallée de Joux. Cette énumération fait surgir déjà des difficultés de délimitation, j'en conviens; où faire passer d'exactes frontières? Au vrai, là n'est pas la question; il faut voir plutôt la nécessité de plans directeurs conçus pour des régions. Mais alors par qui? Suivant l'exemple français fameux, mais hélas fatal à son auteur, par des instances sorties tout droit d'un fertile cerveau bien juridique? Conseils régionaux législatifs assortis d'un exécutif doté d'une administration propre? Rien de tel pour couler définitivement l'idée. Afin de trouver vie, de telles institutions doivent recueillir l'agrément préalable des intéressés. Je n'ai pas de doute quant au sort que réserverait le législatif cantonal, puis, après lui, le peuple, à une initiative formelle de ce genre. Elle a, en revanche, des chances certaines de succès si elle est lancée par ceux-là mêmes qu'elle touche.

Or, actuellement, des associations de nature juridique très différente ont pris corps. Près de 40 communes des environs de Lausanne ont constitué une association, trop vaste à mon sens, aux intérêts divergents, et surtout d'un maniement singulièrement lourd, inhérent au système de la loi vaudoise sur les communes; à la Côte, un groupement s'est formé, de plusieurs communes, de même que dans le Nord, où il a

été fait choix d'une association au sens des art. 60 ss CC. Voilà qui n'est pas parfait, tant s'en faut; voilà qui surtout ne dote pas l'organisme nouveau, quelle qu'en soit la forme juridique, de pouvoirs contraignants, singulièrement commodes pour éviter les difficultés issues du refus d'un seul partenaire. Sauf la loi hardiment novatrice dont l'insuccès serait, je le répète, certain à mes yeux, il n'existe pas d'autres formule; et encore, celle de l'association de droit civil plus souple est-elle préférable. Les imperfections de l'instrument ne sont pas telles, cependant, qu'il le faille rejeter. Les membres de ces groupements doivent tout d'abord apprendre, d'une part, à se mieux connaître, d'autre part, à travailler ensemble; l'autonomie communale est à ce point jalousement pratiquée que l'on ignore souvent ce qui se passe au-delà d'une limite de commune. Les dialogues de municipalité à municipalité ne sont pas toujours aisés; si l'une des interlocutrices est riche en habitants, partant en moyens, la voisine plus petite ne manquera pas de se sentir traitée en cadette inévitablement susceptible. L'association comporte cet avantage que chacun des membres y a part entière; elle pratique la délibération dans un cadre plus vaste. Il ne s'agit plus ainsi d'un dialogue entre une partenaire qui demande et une autre qui exprime son assentiment ou son refus.

Confiée à de tels groupements, l'élaboration d'un plan directeur régional me paraît sinon facile, à tout le moins possible. La détermination entre communes du tracé des communications, des réseaux de distribution sous toutes leurs formes et des traitements des eaux usées permet d'éviter des erreurs, dues souvent à une fâcheuse myopie dans l'appréciation des intérêts. L'affectation provoquera sans aucun doute certaines controverses; mais elles ne sont pas insurmontables. Une appréciation objective ne peut manquer d'attribuer tels terrains à l'habitat, tels autres à l'industrie, tels autres encore à la culture. Il en résultera probablement des différences de traitement entre communes; telle d'entre elles se plaindra d'être laissée à l'écart, alors qu'une autre toute proche est comblée de zones d'habitat réputées sources d'enrichissement. D'une part toutefois, cette inégalité n'est pas forcément réelle; il est certains villages qui tiennent à demeurer exclusivement agricoles, afin d'éviter le renchérissement des terres. D'autre part, et surtout si l'application du plan est de nature à déséquilibrer la répartition des ressources fiscales, des conventions particulières peuvent parfaitement la rétablir; en tous les cas la corriger par une prise en charge différenciée des frais d'établissement.

L'association est ainsi le lieu où chacun des membres peut, à égalité de droit, participer à la mise en place d'un plan directeur régional conditionnant celui des communes; et par là même déterminant l'évolution du plan d'extension, œuvre communale par excellence. C'est sur ce point que je me distance de MM. Bonnard et Aregger; l'aménagement à long terme ne doit pas « ... fonctionner de bas en haut... », mais au contraire de mi-haut vers le bas, d'une part, et vers le haut, d'autre part.

6.

Car le canton ne doit naturellement pas rester étranger à cette œuvre. Il lui incombe tout d'abord, lorsque les conditions légales sont réunies, d'élaborer des plans d'extension cantonaux : ainsi que le rappelle fort opportunément M. J.-P. Reitz¹, le Conseil d'Etat vaudois en avait adopté plus de 220 à fin 1969, tous consacrés à des entreprises intéressant l'ensemble du canton. Et puis, pour élaborer le plan directeur cantonal, je ne vois pas qu'il puisse être procédé autrement qu'en coordonnant les plans directeurs régionaux. Ainsi, l'action gouvernementale pourra s'exercer dans deux sens. Vers le bas en harmonisant les limites et les zones des plans régionaux, en apportant les corrections commandées par l'intérêt général dont le canton est le gardien, vers le haut en appréhendant les œuvres accomplies déjà et en opérant la synthèse. Je ne pense pas personnellement que le gouvernement cantonal doive consacrer beaucoup de son temps et de ses forces aux plans d'extension communaux conçus comme des moyens à la fois de stabilisation de l'existant et de défense à l'encontre d'un déferlement de projets; l'essentiel consiste en la promotion de plans directeurs régionaux. Beaucoup a déjà été fait; la principale difficulté subsiste néanmoins, celle de la découverte de l'interlocuteur valable.

L'Etat cantonal a la tendance toute normale de régler directement avec les communes les problèmes d'aménagement; corps politique, il traite avec un autre corps politique de ces questions politiques. Mais ce faisant, il escamote un échelon indispensable: celui de la région. S'il entend revigorer certaines d'entre elles, il lui faut absolument les aider dans les efforts qu'elles entreprennent, ou, si elles demeurent inactives, les y amener. Certes serait-il plus commode de négocier avec des pouvoirs institués; mais, à défaut d'organismes puisant leur justification dans une loi, il lui appartient de débattre avec les groupements existants qui, un jour peut-être, s'avéreront des corps intermédiaires fondés en droit.

7.

On critiquera peut-être le peu de rigueur juridique de ces vues; je ne m'en formaliserai certainement pas, car les problèmes politiques ne s'accommodent pas de solutions exclusivement juridiques. Je suis fermement convaincu de la nécessité d'un aménagement régional à longue ou moyenne portée, par le biais de plans directeurs, déterminant le développement souhaitable d'une région dans les vingt années à venir. Ce document ne doit pas avoir force de loi. Tenant pratiquement lieu de plan directeur à une série de communes, il doit assurer l'évolution cohérente des plans d'extension, à l'intérieur comme à l'extérieur de chacun des territoires communaux. L'élaboration devrait en être confiée à un corps intermédiaire entre les pouvoirs communaux et cantonaux. La création d'une telle institution, par le fait d'une loi spéciale, n'est

¹ Supplément à la FAO; n° 95 du 28 novembre 1969 intitulé « La sauvegarde de la nature ».

pas à recommander; elle se heurterait à une opposition générale fondée sur une solide tradition. Il convient donc de constituer cet organisme avec l'aide des communes intéressées et de lui donner la forme légale la mieux appropriée; celle de l'association civile me semble convenir particulièrement. Lieu de convergence nécessaire d'intérêts très divers, traités par tous sur pied d'égalité, un tel groupement est propre à élaborer le plan souhaité; à assurer, en conséquence, par le moyen de conventions particulières, l'équilibre nécessaire des frais et des ressources. C'est à la qualité de ses produits que la machine sera jugée; sera-t-elle un jour portée au rang d'institution? Sous quelle forme? A vrai dire, voilà qui n'est pas capital. L'essentiel est que dans l'immédiat le travail soit entrepris.

EPARGNER c'est l'aimer!...



**CAISSE D'EPARGNE
ET DE CREDIT**

Lausanne
Lucens - Morges - Renens
Saint-Prex - Vevey

19 agents régionaux dans le canton