

Bien planifier - bien construire

Autor(en): **Furgler, Kurt / Feldmann, H. / Guggenheim, Thomas L.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **74 (1979)**

Heft 1-fr

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-174783>

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.

Bien planifier – bien construire

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire

par le conseiller fédéral Kurt Furgler

Pour une politique humaniste, l'aménagement du territoire est un sujet d'une extrême importance. Trop souvent, la notion de «territoire» n'est conçue qu'abstraitement, et l'on oublie qu'elle implique beaucoup de ce dont l'homme a besoin pour son épanouissement et son bien-être: la prairie d'à côté; la localité où j'ai envie de trouver un logement; la forêt de mes promenades dominicales; le point de départ des vacances d'hiver; les montagnes où j'aime à me promener l'été. Ainsi, ce que l'on trace schématiquement sur une planche à dessin se remplit soudain de vie, devient quelque chose qui est une partie essentielle de la vie humaine et de son cadre, devient un élément capital d'une politique axée sur l'homme. C'est de ce point de vue qu'il faut chercher à donner une réponse à la question du sens et du but de l'impératif constitutionnel de 1969. La réponse est claire et sans ambiguïté: créer une ordonnance territoriale qui, dans les étroites limites de notre pays, de nos cantons et de nos communes, assure une utilisation économe du sol, tienne équitablement compte d'intérêts très divers, et laisse assez de latitude pour faire face à des besoins nouveaux. Cela dans le but de faire une Suisse habitable, où nous puissions vivre agréablement aujourd'hui et demain. La voie de cette ordonnance territoriale est l'aménagement du territoire.



Le rejet d'un premier projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'a rien changé au mandat constitutionnel qui, au cours des discussions, est resté incontesté. La voie que le Conseil fédéral a choisie est dès lors, ne peut dès lors qu'être l'*application de la règle constitutionnelle*. Certes, des dispositions contestées du projet rejeté (comme le prélèvement de la *plus-value* avec compensation économique et l'*expropriation de zone*) n'ont pas été reprises. Même dans les milieux favorables au premier projet de loi, on reconnaît aujourd'hui que la Confédération doit renoncer à prendre des mesures économiques par le biais d'une loi sur l'aménagement du territoire. Il en est de même en ce qui concerne des mesures particulières de droit foncier.

La loi contient en revanche toute une série de dispositions nouvelles, par exemple les *principes régissant l'aménagement* (art. 3); la *procédure de conciliation* de l'art. 12, qui doit faciliter la coordination entre Confédération et Cantons. Les *devoirs de planification et de coordination de la Confédération* sont plus clairement définis (art. 13 et 14), de même que la *protection juridique* (art. 34 et 35).

Nous avons besoin d'ordonnance territoriale

L'aménagement du territoire est actuel, non seulement parce qu'il est inscrit dans la Constitution, mais aussi et tout simplement parce que la Suisse a besoin d'*ordonnance territoriale* pour assurer une utilisation du sol rationnelle et bien coordonnée. L'article 1 de la nouvelle loi précise ce qu'il faut entendre par là, et son premier paragraphe définit le mandat constitutionnel: «*La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des conditions naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.*»

Le second paragraphe contient les points les plus importants de la politique d'ordonnance territoriale:

- **Protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;**
- **Créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitation et aux activités humaines;**
- **Favoriser le développement social, économique et culturel des diverses régions du pays;**
- **Disposer de sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays;**
- **Assurer sa défense.**

Ici ou là, on pose sans cesse la question de savoir si ces buts ambitieux ne sont pas déjà en grande partie at-



Principe d'aménagement n° 1: l'aménagement du territoire doit préserver les zones d'habitation des nuisances, telles que pollution de l'air, bruit et trépidations (photo Photopress).

teints. On cite volontiers, à cet égard, la législation existante, par exemple dans le domaine des communications, de l'agriculture, de la protection des eaux, de la protection de la nature et du patrimoine, etc. Qu'est-ce que l'aménagement du territoire, demande-t-on, apporte de *nouveau*? Est-il vraiment indispensable? Je voudrais répondre à cela par quelques remarques:

Lorsqu'on érige des bâtiments pour l'habitation, pour l'industrie ou pour les services publics, ou qu'on construit des routes, des voies de transport et des centres de production énergétique, on exerce certains effets sur l'aspect du territoire; mais une *ordonnance territoriale* n'est pas créée pour autant. Pour toutes ces activités, ce sont des besoins particuliers qui sont au premier plan. On s'efforce, en règle générale – pour des raisons évidentes – de trouver la solution la plus simple en même temps que la moins coûteuse. On ne songe pas volontiers à d'autres intérêts, ni à se voir imposer des solutions plus onéreuses. La ligne directe, pour une route, du point A au point B, ou la construction d'un aéroport, ne soulèvent pas de difficultés techniques quand on dispose d'un terrain plat, ou que nul obstacle naturel ou autre ne barre le chemin. Et pourtant, dans de tels cas justement, il peut arriver que l'objection selon laquelle un précieux terrain cultivable est, une fois de plus, condamné, soit non seulement justifiée, mais encore nécessaire. Ou, pour prendre un autre exemple intéressant les pouvoirs publics, il peut être extrêmement pratique, dans l'immédiat, de faire sans chercher longtemps l'acquisition d'un terrain mis en vente; mais peut-être que, bientôt, on devra dé-



plorer qu'ainsi la dernière réserve de sol apte à la construction de maisons familiales ait été gaspillée. Nous ne pensons pas assez qu'une décision *pour* quelque chose est très souvent une décision *contre* autre chose – et souvent irréparable du point de vue de l'aménagement.

Economiser le sol!

Le *besoin d'espace*, même en Suisse, s'est accru ces dernières années à tel point qu'il est grand temps de mener, là aussi, une politique d'économie. Notre sol est exigu: sur 41 000 km² de surface nationale, il y a plus de 7000 km² de *roc et de glaciers*, convoités par des promoteurs touristiques qui souvent dépassent la mesure. Les *eaux* (source de vie et d'énergie, lieux de détente) représentent 1500 km² environ. Aujourd'hui déjà, 63% des *rives* sont bâties. *Prairies et pâturages*, avec 8500 km², font presque 40% de la surface agricole. Mais ce sont aussi – parce qu'ils se trouvent surtout à la montagne – des régions de ski et d'excursions; forte, et parfois dangereusement forte est la pression des constructeurs de maisons de vacances et de résidences secondaires. La question de la «charge supportable» de ces espaces de délasserement est d'une actualité plus brûlante que jamais. Les terres cultivées, base alimentaire pour nous tous et condition d'existence de la paysannerie, se trouvent principalement dans le bas pays, donc là où la pression du bâtiment, autour des villes et villages, est la plus forte. Certes, nous avons besoin de place pour les habitations, les bâtiments industriels et artisanaux, pour les installations de transport et de ravitaillement, pour les écoles et les hôpitaux; mais cela ne donne-t-il pas à réfléchir d'apprendre que les *surfaces cultivables*, dans la seule période de 1965 à 1975, ont diminué de quelque 26 000 ha, soit 3,6%?

Dans la compétition entre utilisation conservatrice du sol (par ex. agriculture) et utilisation modificatrice (par ex. bâtiments, infrastructure), la première est toujours désavantagée. Personne, certes, n'aurait l'idée de vouloir stopper totalement la construction; mais il est d'autant plus nécessaire d'examiner avec précision et rigueur où et à quelle fin le sol doit continuer à être «consommé».

Ainsi considéré, l'aménagement du territoire est partie intégrante d'une *gestion rationnelle de l'environnement*, dont les espaces disponibles nous sont limités et – parce que non renouvelables – pourraient un jour faire complètement défaut.

Chercher l'équilibre des intérêts

La multiplicité des intérêts qui concernent sol et territoire montre clairement à quel point il s'impose que l'on s'efforce davantage de considérer globalement toutes les activités qui ont un effet sur notre espace vital. Le monde limité qu'est le territoire suisse incite à prendre conscience que les besoins très divers des particuliers et des communautés ne peuvent être satisfaits qu'à l'enseigne du bien commun.

C'est un vieux principe – encore que souvent oublié – que la *liberté* revendiquée par l'individu a ses limites dans la liberté des autres. Les conditions préexistantes de l'environnement (population, ravitaillement, localités, trafic, etc.) ont depuis longtemps relégué dans le domaine des utopies l'idée selon laquelle une pleine harmonisation des intérêts s'opérerait d'elle-même. Ce qui est réaliste, c'est de considérer que les multiples *intérêts privés et publics* qui concernent le sol et son utilisation doivent être *équilibrés*. La collectivité publique (commune, canton, Confédération) a besoin d'espace pour pouvoir remplir ses nombreuses tâches (songeons simplement à l'infrastructure). Dans ce même espace se rencontrent et se heurtent les besoins les plus divers des citoyens qui entendent se loger,

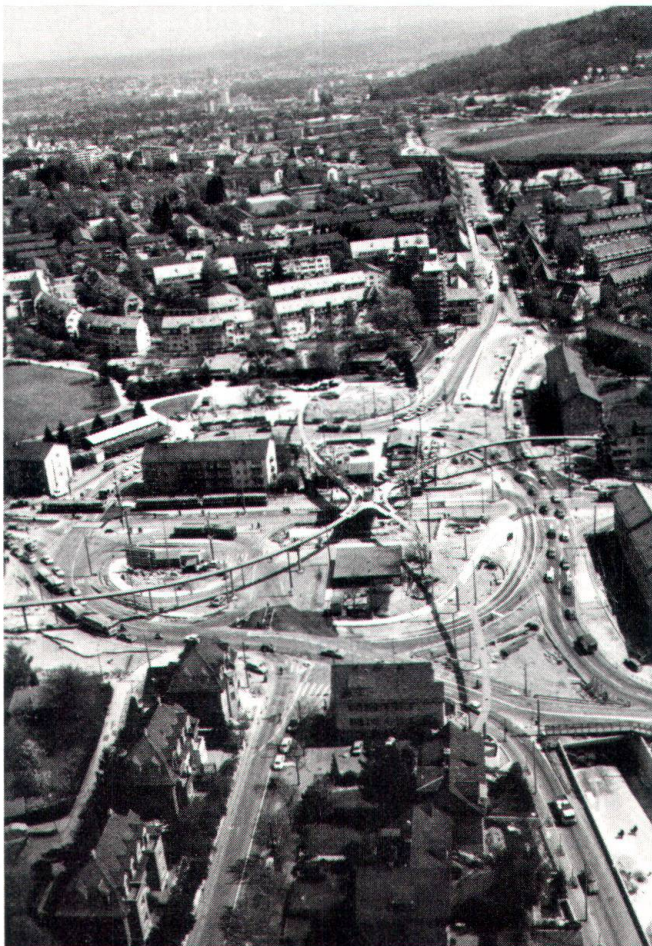
Remarque de la rédaction

Les textes du présent «forum» sont le résultat d'une journée de discussion, organisée le 16 janvier 1979 à Zurich par l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, sur le thème «Bien aménager – bien bâtir». Le problème, au moment où la loi fédérale sur l'aménagement du territoire passe devant les Chambres, étant très actuel aussi du point de vue de la Ligue suisse du patrimoine, nous avons pensé pouvoir le présenter également sous cette forme à nos lecteurs. Il va de soi que toutes les opinions émises par leurs auteurs ne coïncident pas avec les idées qui inspirent la LSP.

travailler et se délasser. Et finalement se manifestent encore des *intérêts communautaires*, qui sont parfois si puissants qu'ils doivent être considérés comme d'intérêt public (par ex. le besoin d'espaces de détente, de forêts, de rives lacustres et fluviales intactes, de protection des localités historiques). La Suisse a besoin d'une ordonnance territoriale – non pas pour cet ordre lui-même, mais parce qu'il faut une garantie que le peu de sol disponible sera judicieusement utilisé et que l'occupation du territoire se fera de manière cohérente.

Ces vues sont au demeurant fort répandues. Plus personne ne soutient sérieusement que l'*autonomie communale* permet à une Commune de décider librement de son aménagement sans tenir compte de la commune voisine, ni d'autres tâches de droit public; ni qu'on doive simplement ne pas se préoccuper des *retombées en dehors de la commune* (par ex. en cas de construction de centres d'achat, de raffineries, de dépôts de carburants, d'usines nucléaires). C'est un impératif de l'heure de reconnaître mieux que jusqu'ici l'interdépendance de toutes les activités qui ont des conséquences territoriales, et d'en tenir

Principe d'aménagement n° 2: l'aménagement du territoire doit limiter à l'indispensable le trafic dans les zones d'habitation (photo Photopress).



compte rationnellement. Si cet impératif est négligé, la *contrainte des faits*, plus encore que jusqu'à présent, nous obligera à consentir des sacrifices encore plus considérables.

De l'aménagement à l'ordonnance du territoire

Par la loi sur l'aménagement du territoire, nous remplissons notre mandat constitutionnel. La loi énumère les buts (art. 1) auxquels on doit tendre, à tous les échelons, pour remplir les tâches d'aménagement. Elle formule les principes les plus importants (art. 3) qui doivent inspirer l'aménagement du territoire national. Buts et principes constituent des *directives de la politique d'aménagement*, dans le cadre desquelles nous devons prendre quotidiennement des décisions – sur le plan fédéral, cantonal et communal. Aucun autre texte légal ne donne une image aussi complète de la façon dont nous devons préserver et aménager notre pays, aussi bien pour nous que pour nos après-venants.

L'aménagement du territoire ne doit pas être considéré, ainsi qu'il le semble parfois, comme une tâche administrative d'exécution, bien à part, comme une tâche sectorielle parmi beaucoup d'autres. Il exige une vue d'ensemble, le sens de l'interdépendance et des conséquences des mesures à prendre. C'est toujours et avant tout une tâche politique.

Les instruments de l'aménagement du territoire, les *plans directeurs et plans d'affectation*, doivent concourir à remplir cette tâche politique. Leur fonction est de rendre service. Les plans directeurs doivent fournir une information, rendre possible le règlement des conflits d'intérêts, et ménager l'avenir. Ils ne peuvent être rigides; ils doivent bien plutôt faciliter la continue procédure d'équilibrage des intérêts en présence. Les plans d'affectation règlent l'*utilisation judicieuse du sol* et l'*occupation bien ordonnée du territoire*. Ils offrent la garantie d'un engagement rationnel des investissements privés et publics; ils renforcent la confiance dans les mesures économiques liées au sol. Ils constituent une protection contre les atteintes dommageables des tiers.

La nouvelle loi ne vise pas l'aménagement pour l'aménagement. Elle n'exige pas que tout soit définitivement fixé sur les plus vastes territoires possibles. On doit tenir compte de l'avenir. «*Il importe d'obtenir une vue claire et précise du développement souhaité et des interdépendances*», dit le Conseil fédéral dans son message (p. 11)... En voulant tenir compte de possibilités trop lointaines, on risque cependant de grever inutilement les études et les plans d'éléments incertains et de poser des problèmes qu'il n'est pas urgent de résoudre.» En ce qui concerne les responsables des tâches d'aménagement, la loi y voit des *partenaires*. Les pro-

blèmes doivent être résolus là où ils se posent; mais nous ne devons jamais oublier que toute tâche, qu'elle soit fédérale, cantonale ou communale, est finalement réalisée sur un sol communal. La Confédération remplit ses tâches d'aménagement en Suisse et non à l'étranger. Elle vise toujours le sol cantonal et communal. Il en est de même pour le canton; et quand une commune exécute un ouvrage quelque part, il peut aussi arriver que cela touche aux intérêts territoriaux du canton ou de la Confédération. Il n'y a donc qu'une solution pratique: la *collaboration des partenaires que sont les collectivités*.

Penser à l'avenir

L'aménagement du territoire, au sens que nous avons défini, n'est pas seulement une sécurité en cas de décision; elle laisse aussi une certaine marge d'appréciation. Il reste de la place pour l'imprévu, pour des solutions de rechange. Utilisation économe du sol signifie: utiliser prudemment ce qui existe, penser à l'avenir, constituer des réserves. Celui qui est parcimonieux risque moins la *contrainte des faits* que celui qui vit au jour le jour. La fable de la cigale et de la fourmi a gardé toute son actualité. Que d'ouvrages d'utilité publique pourraient aujourd'hui être plus simples, et surtout moins onéreux, si l'on avait songé plus tôt aux buts de l'aménagement du territoire! Les innombrables installations anti-bruit le long des autoroutes montrent à l'évidence que les conceptions aménagistes, ici et là, sont venues trop tard.

En quoi l'aménagement du territoire concerne-t-il l'habitation? Par beaucoup d'aspects! La meilleure solution architecturale ne sert à rien, ou n'est que de peu d'utilité, lorsque, par exemple, on choisit un mauvais emplacement pour un quartier d'habitation, ou lorsque l'équipement ne correspond pas aux véritables besoins (et vice versa!). En réalisant de manière conséquente les buts de la loi – qui parle en son art. 1 de «maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé» – et en utilisant à bon escient les moyens de l'aménagement, il sera possible de créer les conditions d'un environnement dans lequel il soit agréable de vivre. Le territoire est une valeur de civilisation dont nous avons le devoir de prendre soin.

Cette tâche *ne date pas d'aujourd'hui*: Serge Antoine parle de «la stratégie géographique des routes romaines, la lutte des Hollandais contre la mer, l'organisation territoriale d'un Vauban, qui sillonnait la France avec sa planche à dessin, l'équilibre des paysages, pendant des siècles, dans une Europe exprimant la sagesse d'une civilisation pré-industrielle» – et nous devons le prendre au sérieux. C'est une responsabilité que nous avons à l'égard des générations présentes et futures. Voilà ce que représente la loi. Aidez-la, je vous y invite, à la faire vivre et se développer.

Planification et propriété

Conflit inévitable?

La garantie de la propriété et la planification sont-elles conciliables? L'aménagiste serait-il, de par la loi, l'ennemi intime du propriétaire foncier? Quels sont les vœux que celui-ci formule à l'égard de celui-là, et quelles sont les circonstances qui assombrissent les rapports des deux parties?

M. H. Feldmann, président de l'Association des propriétaires d'immeubles de Berne et membre du bureau de l'Association suisse du même nom, a exprimé ses idées à ce sujet; en voici le résumé:

On sape le droit de propriété

Ce n'est pas qu'avec l'avant-projet de *nouvelle Constitution fédérale*, et les critiques parfois vives qui sont adressées à la politique de la propriété préconisée par ce texte, que l'on peut constater que les conceptions sur les fondements de la propriété se sont fortement modifiées. Ce sont surtout les *interventions des planistes* qui ont porté atteinte, sans cesse davantage, aux droits des propriétaires. La notion de liberté individuelle ne subit pas seulement la pression étatique; elle menace aussi d'être faussée par une évolution insidieuse de caractère extrajuridique. Le propriétaire foncier suit cette évolution avec inquiétude. Du fait de la planification locale, régionale et nationale, il a de plus en plus souvent affaire aux autorités et aux tribunaux. De son point de vue, le danger existe que notre ordre juridique, dans le secteur de la propriété privée, ne soit à la fois tourné, dominé et submergé par les mesures de planification.

Selon la Constitution fédérale, la planification doit assurer une *utilisation judicieuse du sol* et une *urbanisation cohérente du pays*. Diverses variantes ont pour but de fournir aux autorités les bases nécessaires de décision. Mais la limite entre planification et décisions gouvernementales est souvent difficile à préciser. Aussi le propriétaire foncier constate-t-il à répétition que déjà au stade de la première esquisse, non contraignante, de planification (par exemple les plans directeurs), celle-ci est en fait contraignante et préjuge pour la suite des opérations. Alors même que les plans ne font pas l'objet d'une décision définitive, ils ont l'effet d'une interdiction de construire anticipée.

Livré à l'arbitraire?

Il y a plus: les empiètements planificateurs ont souvent le caractère de mesures d'urgence, contre lesquelles des oppositions ou des recours seraient possibles. Ces moyens de droit ne sont pourtant souvent d'aucune utilité au propriétaire. Il se voit souvent mis devant le fait accompli et perd sa *confiance* à l'égard des autorités administratives et des tribunaux. Car il est rare qu'une solution proposée par le planiste ne soit pas appuyée. C'est ainsi que dans le canton de Berne 90% des recours contre des plans d'affectation, en règle générale, sont rejetés par les autorités compétentes – quand bien même les Communes partagent le point de vue des recourants! La confiance en la loi a été ébranlée aussi par la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui n'examine à fond la question de la légalité des mesures que lorsque l'atteinte à la propriété est particulièrement grave.

Les propriétaires ont donc l'impression d'être livrés sans défense au personnel de l'administration, et à un mécanisme planificateur centralisé. Ces difficultés sont aggravées par le fait que même les planistes ne sont pas à l'abri des erreurs. De *fausses prévisions* de leur part, et des *atteintes disproportionnées*, sont monnaie courante, mais ne sont corrigées qu'à contre-cœur. Conséquence: des demandes d'indemnité des propriétaires.

Pourtant, les propriétaires ne sont pas opposés à une politique démocratique et juridico-étatique de sol, dans la perspective d'un aménagement rationnel du territoire. Ils appuient sans réserve le *maintien de l'aire agricole* dans ses dimensions actuelles. Ils sont conscients du fait que la planification implique inévitablement d'importantes incursions du droit public dans le domaine de la propriété privée. Ils sont prêts, dans l'intérêt général, à contribuer à un aménagement rationnel du territoire, et à lui sacrifier leurs intérêts propres dans toute la mesure nécessaire. Mais ils ne peuvent souscrire à cet aménagement que si les conditions suivantes sont remplies:

- **Les interventions planificatrices doivent être légales**

Bien que ce principe de légalité paraisse aller de soi, la pratique des autorités et des tribunaux incite à douter que ce soit toujours le cas. La planification doit se limiter aux conceptions et mesures appropriées, nécessaires et réalisables, et respecter le principe de la proportionnalité. Les atteintes doivent se fonder sur une norme juridique générale, et qui mette les propriétaires à l'abri de mesures injustifiées.

- **La planification doit être claire pour chacun**

L'époque du provisoire qui dure est passée. Le propriétaire doit pouvoir être sûr que les plans ne seront pas sans cesse modifiés sans raison. En particulier, le

propriétaire de biens-fonds bâtis doit connaître les possibilités d'utilisation de son terrain, une fois qu'elle a été fixée, ainsi que celles des terrains contigus, parce qu'à défaut il court le danger de prendre des décisions erronées, donc dommageables. Il doit pouvoir exiger que les *limites assignées par le plan à l'utilisation du sol* soient clairement définies. Or elles ne le sont pas, lorsqu'elles sont fondées sur une foule de prescriptions fédérales et cantonales qui se complètent en partie, mais qui fréquemment aussi se contredisent.

- **La protection juridique doit être unifiée**

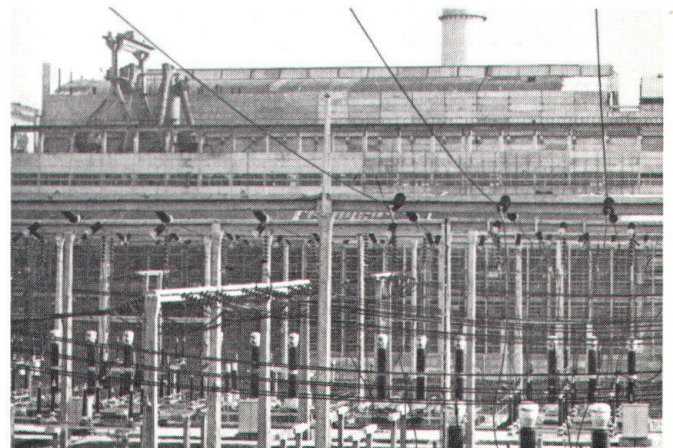
La protection juridique du propriétaire foncier contre les atteintes illégales doit être unifiée et étendue. La procédure, actuellement, dure en général trop longtemps. Dans certains cantons, il arrive que des années se passent jusqu'à ce qu'un permis de construction soit délivré en dernière instance. Les droits des propriétaires pèsent d'un poids différent selon les tribunaux et les autorités. Des précisions du Tribunal fédéral s'imposent. Il faut étendre aussi le droit de plainte contre les atteintes au principe de la bonne foi.

- **Les expropriations doivent être pleinement indemnisées**

La planification peut avoir pour effet une expropriation formelle ou matérielle. En de tels cas les pouvoirs publics, en vertu du droit fondamental qu'est la garantie de la propriété reconnue par la Constitution, doivent une *pleine indemnité*. La jurisprudence des tribunaux en ce qui concerne l'expropriation matérielle devrait être précisée. Une expropriation pour cause de planification devrait être considérée comme définitive lorsqu'elle est mise en vigueur pour cinq ans au moins.

- **La planification ne peut être un but en soi**

La planification tend de façon générale à améliorer la qualité de la vie. Elle ne supplante pas l'action gouvernementale. Elle n'est pas non plus un instrument de puissance politique, ni un moyen pour l'Etat de percevoir plus d'impôts. Elle doit être un *adjuvant* qui facilite l'activité gouvernementale dans le domaine de la politique foncière.





Principe d'aménagement n° 3: l'aménagement du territoire doit faciliter les achats et services journaliers (photo en bas à gauche Photopress; photo ci-dessus L. Bonanomi EPFL).

Où l'on fait signe aux constructeurs et aménagistes

Quel habitat cherche-t-on aujourd'hui?

Le manque de logements semble surmonté. Pourtant le besoin se fait sentir, selon nos évaluations, d'un accroissement annuel de 35 000 à 40 000 logements nouveaux; à quoi s'ajoutent les logements à rénover. Les causes: diminution du taux d'occupation, prolongation générale de la vie, augmentation prévisible des mariages dans la génération des décennies à forts pourcentages de naissances. Mais quelles sont les exigences actuelles en matière de logement et d'environnement du domicile?

100 000 logements suroccupés

Dans le passé, le besoin vital d'«habiter» pouvait être satisfait par presque tous les ménages. Un dangereux manque de logements n'était pas concevable, encore que le phénomène d'insuffisance ne fût pas inconnu. Il est d'usage de parler de logis suroccupés quand le taux d'occupation est de plus de deux personnes par pièce, et de logis trop pleins quand le taux est de 1,5 à 2 personnes. La statistique a dénombré en 1960 136 290, et en 1970 112 398 logements trop pleins ou suroccupés. Il est fort peu probable que cette situation ait beau-

coup changé ces dernières années. Aussi pouvons-nous estimer à quelque 100 000 le nombre actuel de logements trop pleins ou suroccupés. Cela concerne essentiellement des familles de plusieurs enfants qui manquent de place. Autrefois, seuls les logements d'ouvriers étaient petits, inconfortables et bruyants. L'architecture moderne a beaucoup contribué à ce que ce soit également le cas des logements de niveau moyen. Au cœur des villes surtout, on peut constater que les appartements deviennent toujours plus exigus, et leur environnement toujours plus bruyant.

L'offre de logements dans les villes peut être amplifiée et améliorée. Dans le passé, on construisait surtout à la périphérie. Mais ces derniers temps on a aussi modernisé de vieilles maisons. L'intense activité du bâtiment des dernières années s'est toutefois fréquemment développée *aux dépens des chances de promotion des quartiers anciens*. C'est ainsi que les centres urbains, et nombre de quartiers anciens, sont hérissés actuellement de logements exigus et n'offrent pas d'espace



Principe d'aménagement n° 4: l'aménagement du territoire doit harmoniser l'urbanisation avec le réseau des transports publics (photo Photopress).

pour des appartements supplémentaires. La recherche de logis plus spacieux conduit inévitablement à l'*émigration* des intéressés. Même les mesures d'assainissement urbain ne peuvent, dans l'ensemble, agrandir les surfaces habitables, car partout un taux élevé d'occupation est atteint. En de tels quartiers manquent en général des *places de jeu suffisantes pour les enfants*. A quoi s'ajoute, dans les quartiers citadins, une *grave atteinte à l'environnement*, causée par la circulation. Bien des ménages résolvent le problème, eux aussi, par l'*émigration*, le chef de famille gardant cependant son emploi en ville. Ce qui a pour conséquence, pour ceux qui restent, qu'un trafic pendulaire s'ajoute encore à la circulation.

Les enfants oubliés

Comment cela se passe-t-il quand on construit du neuf? *Alexandre Mitscherlich* l'a dit:

«L'anthropologue ne cessera de s'étonner que l'aménagement mercantile de nos cités ne soit apparemment conçu que pour une seule classe d'âge, c'est-à-dire les adultes qui gagnent leur vie. Dans quelles conditions

l'enfant y parviendra à son tour, c'est là un élément qui paraît négligeable. Plus: on ne se le demande même pas. Le monde enfantin, domaine des socialement faibles, est manipulé sans considération.»

Colin Ward, spécialiste anglais des questions d'éducation et d'environnement, décrit aussi de façon saisissante l'effet déprimant des villes actuelles en ce qui concerne les besoins et les possibilités d'épanouissement des enfants. Il montre que les villes, en tant qu'espace vital pour des enfants, leur font tort de toutes les manières; ils sont chassés par la circulation, repoussés sur des places de jeu dérisoires, emmurés dans des écoles. Les villes ne sont pas conçues de manière à les intégrer, ce qui prépare de graves problèmes sociaux.

Nous aussi devons déplorer que les nouvelles bâtisses aient pour objet, avant tout, de *loger des adultes qui gagnent leur vie*. En cette année 1979 qui a été proclamée «année de l'enfance», il serait grand temps de concevoir les maisons nouvelles non plus pour cette seule classe d'âge, mais pour les enfants. Je suis convaincu qu'en partant de ce point de vue, on obtiendrait de bien meilleurs résultats que ce que nous font voir les constructions des dernières années.



Plus d'espace et d'agrément

Les gens souhaitent des appartements plus grands et de plus vastes pièces; ils rêvent d'une habitation individuelle, basse et spacieuse, dans un environnement agréable. La majorité d'entre eux aspirent en outre à devenir propriétaires de leur habitation. On ne peut satisfaire à ces besoins que là où se trouve du *terrain à un prix avantageux*. C'est le cas en banlieue et à la campagne. Aussi d'heureuses familles quittent-elles la ville. Le fait que des familles aisées et solides tendent à partir a pour effet que la population du centre urbain présente inmanquablement un haut pourcentage de personnes défavorisées. Les enfants de ces familles-là ne sont dédommagés ni par le système scolaire, ni par leur environnement, des désavantages dont ils pâtissent déjà. La moitié à peu près des déménagements, aujourd'hui, sont le fait de familles qui veulent un logis plus vaste et sont obligées de le chercher *hors de ville*.

Principe d'aménagement n° 5: l'aménagement du territoire doit offrir des espaces de loisirs et de délassément à proximité des agglomérations (photo Photopress).



Les personnes qui jouissent du plus haut revenu sont en état de réaliser les plus hautes prétentions: appartement ou maison en propriété, équipement supérieur, environnement plus agréable. Ces besoins qualitatifs influencent de façon déterminante la structure de l'émigration. On a constaté en Allemagne de l'Ouest qu'environ 75% des locataires aspirent à devenir propriétaires. Je crois que ce chiffre pourrait être repris, sans plus, pour notre pays. Il n'y a pas 30% d'habitants qui soient en même temps *propriétaires*. Aussi sommes-nous en Suisse, par la proportion de ménages possesseurs de leur maison ou de leur appartement, au dernier rang du «classement européen».

La différenciation sociale toujours plus marquée qui découle de ces faits, et la persistance d'une catégorie d'habitants défavorisés (personnes à faible revenu, rentiers AVS, travailleurs étrangers, apprentis ou étudiants) au centre des villes sont un phénomène qui me semble très négatif. Il faut ajouter que les espoirs de rénovation de ces quartiers urbains s'amenuisent. Et le danger s'accroît du même coup de les voir tomber en ruine. C'est particulièrement manifeste dans certaines villes étrangères; mais on peut aussi faire des constatations analogues en Suisse, notamment à Genève.

L'aspiration à la propriété et le désir de logements plus vastes et d'un environnement plus favorable ne devraient pas laisser non plus indifférents les responsables des plans d'aménagement. L'aménagement du territoire n'a réussi que partiellement jusqu'ici à diriger la population vers les centres et le long des axes relativement bien raccordés. Or à l'avenir, le besoin se fera sentir, au-delà des conflits d'intérêts existants, d'une collaboration beaucoup plus étroite entre villes et communes suburbaines, ainsi qu'on l'a déjà reconnu au sein de quelques associations pour l'aménagement.

Les nouveaux lotissements devraient retrouver les caractères des centres urbains de jadis. Ils devraient être clairs et aérés, et conçus de manière que des familles avec enfants y élisent volontiers domicile. Il faut partir des besoins de l'enfant dans sa vie de tous les jours. Cela va de la promenade en poussette dans les rues marchandes ou dans un parc au temps de l'école professionnelle ou des études, en passant par les écoles primaire et secondaire. Il s'agit avant tout de bien étudier et réaliser les possibilités qui concernent le domaine de l'enfant.

Moderniser et revaloriser l'environnement

Quelles conclusions tirer de ces prémisses? J'en citerai trois qui me paraissent urgentes:

1. *Dans les villes, des logements plus spacieux devraient être conservés, construits, ou créés par la réunion de petits logements.*



Principe d'aménagement n° 6: l'aménagement du territoire doit maintenir le plus possible des aires de verdure et des arbres en suffisance dans les localités (photo Photopress).

2. *L'environnement des habitations doit être amélioré aussi bien pour les constructions neuves qu'en cas de modernisation de quartiers anciens.*

3. *Il faut encourager la propriété de l'habitat.*

Le développement de logements plus spacieux dans les villes peut entraîner une *nouvelle diminution de population*, en raison de la baisse du taux d'occupation qui en résulte. Cette diminution est jusqu'à un certain point la condition d'une *amélioration de la qualité* des quartiers anciens.

Je me suis déjà exprimé sur la qualité de l'environnement. Si des quartiers neufs sont aménagés en tenant compte des besoins de l'enfant, il va de soi que l'habi-

tat ne doit pas seul satisfaire des besoins plus exigeants, mais que le *cadre de l'habitat* doit aussi être pris en considération. Ce cadre doit nécessairement être amélioré aussi pour les *quartiers anciens*, notamment en ce qui concerne la circulation. Vu la forte augmentation du nombre de jeunes ménages qui va se produire ces prochaines années, et l'accroissement probable du revenu individuel, il faut partir de l'idée que l'environnement du domicile, en tant que motif d'émigration, va plutôt gagner que perdre en importance dans l'avenir.

Les mesures propres à améliorer le cadre de vie sont d'ailleurs importantes aussi pour *stimuler, sur le plan*

privé, la rénovation et la modernisation des vieilles maisons, et pour réaliser de nouvelles formes urbaines d'habitat. Du point de vue d'un propriétaire d'immeuble, des investissements pour modernisation, à défaut de mesures complémentaires pour améliorer l'environnement, ne sont pas rentables. Aussi les propriétaires, dans les quartiers anciens, demandent-ils en maints endroits des mesures de mise en valeur et exigent-ils des communes un aménagement bien conçu, comme conditions à leurs investissements privés. Un environnement défavorable a l'effet d'un *frein aux investissements*, avec ce résultat que les quartiers concernés restent de plus en plus en retard sur l'évolution générale. Vu l'importance qu'il faut accorder à l'environnement lors du choix d'un domicile, je considère qu'en cas de sauvegarde des anciens quartiers d'habitation dans les villes, des *mesures d'amélioration de cet environnement* doivent être liées de toute urgence aux *mesures tendant à la modernisation des logements*.

La *commission d'étude du logement* s'est donné pour tâche, en collaboration avec l'Office fédéral du logement, d'élaborer les principes propres à indiquer dans quelle mesure les pouvoirs publics doivent intervenir en matière de rénovations. La commission entend montrer comment les tâches doivent être réparties entre les pouvoirs publics et les particuliers, de façon à obtenir le meilleur résultat.

On étudie l'encouragement à la propriété

Il n'est pas contesté que le *développement de la propriété* de l'habitat est souhaitable. Du point de vue des possibilités politiques, il s'agit de contribuer à ce développement dans de vastes couches de la population. Du point de vue de la politique du logement, cette propriété est un important instrument d'amélioration quantitative. A quoi il faut ajouter, à mon avis, que les mesures actuellement prévues en haut lieu, notamment sur le plan fédéral, ne sont pas suffisantes pour réaliser une vaste répartition de la propriété. Et que la politique fiscale des cantons, ces dernières années, a de tout autres effets que d'encourager la propriété de l'habitation. J'estime nécessaire, sur le plan fiscal, que soit établie aussi tôt que possible une différence entre la propriété en jouissance propre et celle qui est en mains d'un tiers, et que la première soit traitée beaucoup plus favorablement dans l'évaluation de la valeur de rendement et dans l'imposition sur la fortune. Il est prévu, à Berne, que le Département de l'économie publique constitue prochainement une commission formée de représentants de diverses tendances et chargée d'étudier minutieusement les questions liées à l'encouragement de la propriété. Elles seront probablement examinées dans deux directions principales:

1. *Le financement*: modes traditionnels de financement, avantages fiscaux, aide des pouvoirs publics, etc.
2. *Manière de construire et d'aménager*; deux points devraient être déterminants à cet égard:
 - La disposition des logements et leur environnement en cas de constructions nouvelles. On discutera sans doute, pour commencer, des maisons-tours et de la densité de l'habitat, et aussi de la façon d'empêcher les agglomérations composées uniquement de maisons familiales.
 - La modernisation de bâtiments anciens dans les villes, et la recherche qui lui est liée de nouvelles formes d'habitation, propres à encourager la propriété, dans les quartiers urbains existants.

Lignes directrices pour l'avenir

Une question qui se pose sans cesse dans notre système fédéraliste est celle de la répartition des tâches entre *Confédération, cantons* et *communes*. Le poids principal de toute activité publique doit être le fait des communes. Quand la Confédération intervient, cela ne peut être qu'à titre subsidiaire, ou sous forme d'aide. Pour la réalisation des tâches énumérées ci-dessus – logements plus grands dans les villes, amélioration du cadre, encouragement de la propriété –, les considérations suivantes devraient être déterminantes:

- **Les logements de niveau moyen et supérieur n'ont pas besoin d'une aide officielle. Après comme devant, les logements pour économiquement faibles doivent bénéficier d'une telle aide. Ceci vaut aussi pour l'encouragement de la propriété: à part des mesures générales, telles qu'avantages fiscaux et autres, il sied également d'aider les personnes à revenus modestes.**
- **L'aménagement doit tenir davantage compte de l'environnement. Là, il semble indispensable, pour ne pas favoriser les agglomérations de maisons familiales, de développer de nouveaux types de lotissements aptes à répondre aux besoins.**
- **En cas de modernisations et d'assainissements dans les villes – surtout dans les centres –, les communes doivent améliorer fondamentalement l'environnement des habitations. Les mesures qui s'imposent en premier lieu concerneront le bruit de la circulation et la condition infantine.**

*Thomas Guggenheim,
directeur de l'Office fédéral
du logement*

*Sens de la responsabilité,
commandement suprême*

La planification décide de la construction

Dans le canton de Zurich, la construction est réglementée dans une très large mesure par la loi qu'ont approuvée les citoyens le 7 septembre 1975. Les prescriptions entrées en vigueur le 1^{er} avril 1976 concernant le plan directeur, règlent l'ensemble de la planification à l'échelon cantonal, régional et communal. L'ensemble de la planification cantonale, promulguée le 10 juillet 1978 par le Grand Conseil, fixe les règles de la planification régionale. Elle permet enfin aux Communes d'élaborer plans d'ensemble communaux et plans d'affectation. Cette tâche devra être achevée au plus tard pour le printemps 1984.

La manière dont on peut bâtir ne dépend pas seulement des règles générales du *plan de zonage et de construction*, mais aussi des dispositions concrètes et particulières à chaque secteur qui sont prises, par exemple, en ce qui concerne les distances à respecter par rapport aux forêts et aux cours d'eau, la détermination des zones dans lesquelles ne peuvent être édifiés des bâtiments en hauteur, ou dans lesquelles des surfaces peuvent être construites. Des points de vue intéressants, ou des boqueteaux, peuvent être préservés par prescriptions spéciales. Enfin des mesures peuvent aussi être prises au sujet des maisons en terrasses et des antennes extérieures. Des *dispositions particulières* et des *plans d'extension partiels* règlent la construction de façon très détaillée. Ces moyens permettent de localiser les éléments essentiels d'une superstructure, et d'en prescrire les volumes et les matériaux. Les *plans d'alignement et de niveau*, et les *plans de quartier*, sont d'autres instruments de planification qui, en soi, ne visent pas l'aménagement esthétique, mais ont tout de même une influence sur la situation des bâtiments.

Plan directeur et plan d'affectation

Le *plan directeur*, à tous les échelons, fixe les principes de la construction dans un secteur donné. C'est lui par exemple qui attribue une zone à la construction ou à l'agriculture, qui définit les secteurs d'urbanisation, de semi-urbanisation ou de construction rurale, qui déli-

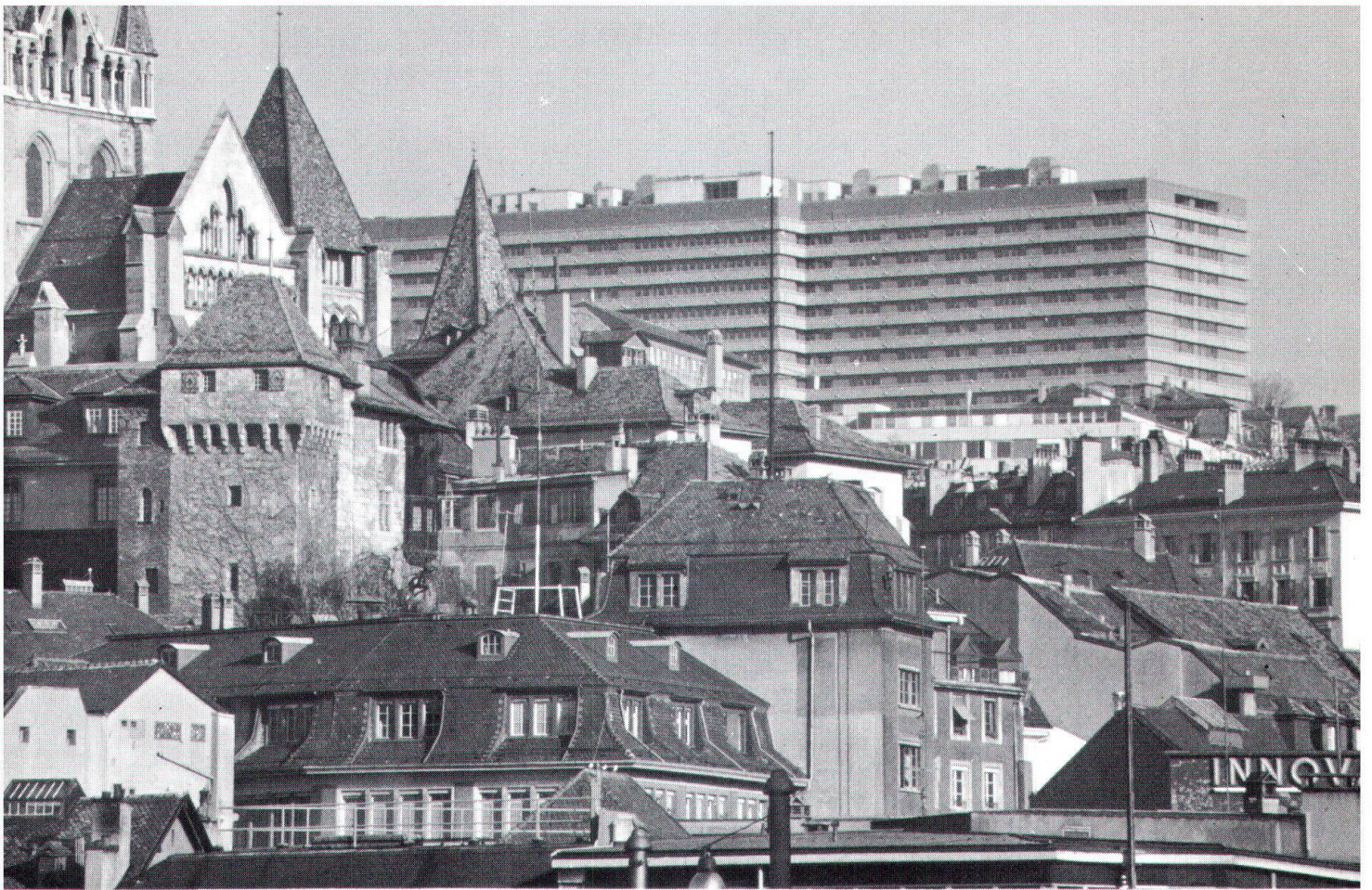
mite les sites construits à protéger et les centres urbains. Les *attributions spéciales*, au sein d'une zone à bâtir, pour des logements, des ateliers, de l'industrie, des édifices et installations publics, ainsi que la désignation des sites à ménager, commandent directement ou indirectement la manière de construire dans les zones d'affectation correspondantes.

Les *plans d'affectation*, établis sur la base des plans directeurs, contiennent des directives concrètes pour la construction. Ils distinguent soigneusement les zones d'habitations à un ou plusieurs étages, avec ou sans autorisation pour les ateliers, les zones industrielles, les zones pour édifices et installations publics, les centres historiques, etc. Le plan de zonage et de construction, ainsi que les dispositions y relatives sur l'affectation, le taux d'utilisation, le nombre d'étages, etc., sont des éléments essentiels en vue d'un lotissement futur. Les règles juridiques de planification, qui influencent l'aspect des constructions, doivent aussi tenir compte de l'environnement naturel ou bâti. Cela vaut surtout pour l'attribution de secteurs déjà construits à certaines zones (par exemple, par de nouvelles maisons à 4 étages dans une zone où les maisons n'en ont pas plus de 2), et pour les secteurs frontières de zones différentes.

Comment atteindre les buts?

Les exemples suivants montrent quels moyens du droit de planification sont employés pour atteindre le but visé:

- *La préservation et l'entretien d'une substance architecturale historique* sont obtenus par la désignation d'«ensemble architectural à protéger» dans le plan directeur, et par la mise à part d'une zone historique, avec prescriptions appropriées, dans le plan d'affectation. Le plan de zonage et de construction peut prescrire la façon de construire selon la limite des rues, la ligne de passage du trafic ou le plan d'alignement existant, et régler au plus près la position des bâtiments. Il peut en outre contenir des prescriptions spéciales sur le volume et l'aspect des édifices.
- *Dans les centres économiques et culturels*, la désignation «centre» du plan directeur correspond à la zone centre du plan d'affectation. Elle autorise, en ce qui concerne les volumes, des prescriptions analogues à celle de la zone historique. La zone du centre est destinée à une construction dense, propre au développement de centres urbains ou de quartiers qui, en plus de l'habitation, servent surtout à l'installation d'entreprises commerciales et de prestations de services, d'administrations, de fabriques peu bruyantes.
- *Les zones d'habitation* sont désignées comme telles dans le plan directeur. Dans le plan d'affectation, les sites à ménager sont attribués à la zone «secteur à ménager», modérément utilisable. Les autres secteurs



Principe d'aménagement n° 7: l'aménagement du territoire doit intégrer dans le paysage les constructions groupées ou isolées (photo ci-dessus L. Bonanomi EPFL, photo ci-dessous LSP).



d'habitation peuvent être attribués, en cas de construction à la campagne, à la zone où le maximum est de trois étages; en cas de construction semi-urbaine, à celle de cinq étages; et pour la construction urbaine, à celle de sept étages.

- *Les secteurs pour installations industrielles ou entreprises artisanales* sont attribués à la zone industrielle dans le plan directeur, et, dans le plan d'affectation, à la zone industrielle ou à la zone artisanale.

Dispositions particulières et plans d'extension partiels

Dans la mesure où elle peut être englobée dans les règles de planification, c'est cependant par des dispositions particulières (Sonderbauschriften) et des plans d'extension partiels (Gestaltungspläne) que la construction est réglementée de la façon la plus détaillée. Ces instruments de planification, nouveaux pour Zurich, sont déjà connus dans quelques autres cantons.

Les dispositions particulières

permettent et facilitent un lotissement plus libre, selon des principes d'aménagement unifiés, de certains secteurs appropriés. Elles doivent veiller à ce que l'intégration, l'aspect, le raccordement et l'équipement des édifices soient sans défaut. Etant donné que la promulgation de ces dispositions particulières n'implique aucune obligation de construire d'après elles, on peut toujours envisager la possibilité, dans l'intérêt d'un aspect général satisfaisant, que certaines parties du secteur concerné soient soumises, quant à la façon de construire, au plan de zonage et de construction. Ce qui permet de limiter les cas où l'on s'écarte de ces règles.

Les plans d'extension partiels

peuvent être établis pour certains secteurs limités. Il faut alors distinguer entre les plans public et privé.

Le plan d'extension partiel public

présuppose un intérêt public essentiel et est établi par la Commune. Selon les circonstances, il peut contenir plus ou moins de dispositions sur le nombre, l'emplacement, les proportions extérieures et le taux d'utilisation des édifices. Comme en cas de dispositions particulières, on peut s'écarter du plan de zonage et de construction; en revanche, les plans publics sont contraignants, c'est-à-dire qu'il n'est pas possible de construire autrement que selon les prescriptions.

Les plans d'extension partiels privés

ne peuvent s'écarter du plan de zonage et de construction que sous certaines conditions. Autant qu'un plan privé soit d'intérêt public, il peut être déclaré gé-

néralement obligatoire si les propriétaires qui l'acceptent possèdent au moins deux tiers des surfaces concernées, et si cela ne lèse pas des intérêts dignes de protection des autres propriétaires.

Plans d'alignement et de quartiers

Nous avons mentionné plus haut l'effet indirect de ces plans sur l'aménagement esthétique.

Plans d'alignement et de niveau

servent surtout à ménager installations et surfaces pour la circulation des véhicules et des piétons, donc pour les rues, chemins, places, voies ferrées, protections contre le bruit, avant-cours, etc.

Le plan de quartier

façon zuricoise, existait déjà avant la nouvelle loi de planification et de construction. Mais le but est resté le même, qui est de préparer à être bâtis tous les terrains qui en font partie. Le secteur est réparti de façon que tous les terrains puissent être lotis sans autorisation spéciale et approbation des voisins, d'une manière appropriée aux conditions locales et au zonage de la construction. Au demeurant, l'équipement de toutes les parcelles comprises dans le périmètre du plan de quartier est prévu dans ce dernier. Le plan de zonage et de construction, et surtout le plan d'équipement, sont les bases du plan de quartier.

L'aménagement du territoire n'est nullement terminé quand les plans sont dressés: ceux-ci doivent être *régulièrement réexaminés*. Des révisions de plans doivent tenir compte des expériences nouvelles et de l'évolution des choses. Une telle évolution pourrait se manifester, par exemple, par une tendance à faire d'un secteur d'abord prévu pour des maisons à plusieurs appartements un quartier de maisons familiales. En un tel cas, l'autorité ne devrait pas seulement songer à une révision exceptionnelle; elle devrait prendre garde, en particulier, que par de telles évolutions, difficiles à contenir juridiquement, on ne dévie pas du but primitivement envisagé de l'aménagement.

De tels problèmes, et d'autres encore, n'épargnent pas les autorités lorsqu'il s'agit d'appliquer la planification. Cette application, en tant que partie essentielle de l'aménagement du territoire, leur laisse une large marge d'appréciation. Comme celle-ci s'accroît encore dans un domaine de caractère non quantitatif, l'aménagement urbain en est particulièrement touché. Afin d'assurer, pour l'avenir, une construction qui soit habitable, on doit recourir simultanément à tous les moyens qu'offre la loi sur la construction et la planification, ainsi qu'au sens des responsabilités et à l'habileté des autorités et des hommes de l'art!

Jakob Stucki, conseiller d'Etat

Pour mieux bâtir:

Tenir compte de l'avis de la population intéressée

Lors d'une journée organisée par l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, le 16 janvier 1979, des hommes politiques et des spécialistes ont débattu, autour d'une «table ronde», quelques questions concernant les rapports entre planistes et bâtisseurs. Sous la présidence de *M. Stüdeli*, directeur de l'association, les personnes suivantes ont participé à la discussion: *M. Baschung*, délégué à l'aménagement du territoire; *M. Frutiger*, entrepreneur; *M. Nauer*, conseiller national; *M. Pini*, architecte aménagiste; *M^{me} Robert*, députée; *M^{lle} Schnitter*, conseillère technique de la Ligue suisse du patrimoine. Nous ne pouvons donner ici que des extraits de ce débat.

M. Stüdeli: Comment pourrions-nous, à longue échéance, appliquer les principes matériels énumérés par la loi sur l'aménagement du territoire, et que faire si les opinions et l'intérêt public changent à nouveau?

M^{me} Robert: L'intérêt public ne change pas si vite. Indépendamment de cela, le citoyen est conscient du fait que le sol n'est pas extensible. Nous devons donc viser des buts à longue échéance. Ils doivent être conformes à l'esprit démocratique et laisser à la population le plus de liberté possible.

M. Stüdeli: Quant à la liberté des propriétaires, on en dispute; la tendance est plutôt conservatrice. La voie juste est-elle le «retour à la nature»?

M. Pini: Naguère, «retour à la nature» signifiait construire anarchiquement, gaspiller le sol, aménager une énorme infrastructure au prix d'une grosse dépense d'énergie. Aujourd'hui, on pense plutôt à créer un habitat agréable.

M. Frutiger: Si l'on veut encourager la propriété foncière et la mieux répandre, il faut bâtir des maisons qui répondent aux vœux des futurs propriétaires. Mais qui décidera ce que l'on entend par «milieu bâti harmonieusement aménagé», comme dit la loi? Que l'on prenne garde de fixer des buts propres à poser des problèmes aux particuliers comme aux pouvoirs publics. L'aménagement doit se limiter à une voie médiane et raisonnable.

M. Nauer: Il est question dans la loi de «localités habitables» et des «besoins de la population». Mais que signifie ici habitable, et qui définira les besoins de la population, qui n'a aucune part à la planification? Le principal avantage de la loi, à mon avis, c'est qu'elle

pose un certain nombre de conditions propres à freiner la construction et à permettre ainsi de mieux construire.

M. Baschung: La propriété foncière n'est pas prioritaire par rapport à la Constitution; elle est mentionnée par cette dernière en même temps que beaucoup d'autres choses. D'autre part, il y a dans ce pays beaucoup de gens qui ne possèdent aucun terrain. Cela crée des oppositions, et il s'agit d'équilibrer des intérêts contraires. Avant tout, nous devrions moins penser à des normes juridiques que concentrer notre attention sur les buts à atteindre, qui ont des conséquences politiques dans tous les domaines. Par les principes matériels de la loi, nous avons tenté de satisfaire à cette exigence.

M. Stüdeli: Dans les articles 1 et 3, il est question de milieu bâti harmonieusement aménagé. Qu'est-ce que cela signifie concrètement? Est-il admissible, par exemple, qu'un bâtiment postal soit peint en bleu foncé sans que la population soit consultée?

M^{lle} Schnitter: Beau, laid, harmonieux – ce sont des notions relatives et dont l'interprétation est sujette à de constantes variations. Dans l'exemple cité, il semble que la décision ait été prise sous contrainte.

M^{me} Robert: Dans les questions d'esthétique, on devrait tenir compte beaucoup mieux que jusqu'ici de l'avis des gens directement intéressés. Ils devraient pouvoir exprimer leurs vœux et leurs opinions.

M. Frutiger: L'esthétique est un problème extraordinairement difficile. Car on compare toujours le nouveau à l'ancien, l'insolite à ce dont on a l'habitude, et l'on juge d'après cela. Pourquoi n'avons-nous pas en Suisse de critique architecturale? Elle pourrait peut-être contribuer à améliorer la qualité de la construction.

M. Pini: Notre environnement, aujourd'hui, n'est pas désagréable à cause du contraste entre le très beau et le très laid, mais parce qu'on construit de façon banale.

M^{lle} Schnitter: Un fil conducteur, dans les questions d'esthétique, est nécessaire. Mais il doit laisser une certaine marge d'appréciation, afin que les formes architecturales de l'avenir puissent se développer.

M. Nauer: S'il existait une critique architecturale, elle ne devrait pas se limiter à l'esthétique, mais juger aussi, entre autres, de la valeur fonctionnelle.

L'idée d'un ligueur du patrimoine:

L'aménagement passe par l'estimation du sol

Tout aménagement du territoire commence par un trait de crayon sur un plan, et se termine par une mise au point définitive, projet donnant lieu à ratification populaire. Le trait partage obligatoirement le terrain en deux parties dont l'une, par exemple, est classée comme sol à bâtir, avec une valeur d'estimation de 200 à 1000 fr. le mètre carré, et dont l'autre est désignée comme terre agricole, ou espace de délasserment destiné au public, où le mètre carré est peut-être évalué de 1 à 10 fr. Il est évident que cet aménagement peut conduire à des *estimations nouvelles et lourdes de conséquences*, auxquelles les propriétaires fonciers doivent se plier. Aussi l'élucidation des questions financières et des délais de transition doit-elle être en principe réglée avant la décision populaire, afin que toute incertitude soit levée pour les propriétaires.

Il faut encore souligner qu'en de nombreuses communes campagnardes, presque chaque habitant est pratiquement possesseur de quelques parcelles, susceptibles d'être classées comme terrain à bâtir ou terre agricole. Dans les communes de montagne, il y a parfois une bonne dizaine de parcelles par citoyen, résultant des *partages successoraux* et authentifiées comme propriété foncière. Aujourd'hui, elles sont souvent à l'abandon et, faute de rendement agricole, ne sont soumises qu'à une imposition minimale. Mais, selon les circonstances, elles peuvent être *réestimées* en tant que terrains pour maisons de vacances, si l'aménagement ne les exclut pas de cette catégorie. C'est ainsi que la plupart des communes ont classé comme sol à bâtir dix fois plus de terres qu'elles n'en auront vraisemblablement besoin durant les trente prochaines années. Parce que le problème financier n'est pas réglé, un *aménagement protecteur du paysage* n'a nulle part été véritablement réalisé jusqu'à présent, et ne le sera pas non plus à l'avenir, tant que la question soulevée ci-dessus n'aura pas été clairement résolue.

Il faut envisager, pour l'essentiel, deux possibilités de classement différentiel:

1. Le propriétaire subit, sans y être pour rien, une *diminution de la valeur* du terrain, par son affectation à une zone interdite à la construction. En ce cas, une aide des pouvoirs publics doit libérer le terrain de sa dette hypothécaire jusqu'à concurrence de sa nouvelle valeur réelle. Un remboursement des capitaux propres investis en excès ne peut guère être envisagé pour un terrain voué à l'agriculture ou à l'artisanat, mais les impôts frappant ces investissements peuvent être supprimés pour un temps à fixer. De plus grosses indemnités, vu





l'énorme total auquel on arriverait, ne peuvent entrer en ligne de compte.

2. Le propriétaire bénéficie d'une *réestimation du terrain*, par son affectation à une zone à bâtir. On a beaucoup débattu ce cas, et l'on a parlé de prélèvements allant jusqu'à la moitié du bénéfice. Il en est de même, dans certains cantons, pour les cas où le terrain change de mains; mais cela n'a pas refroidi l'ardeur de ceux qui spéculent sur les terres. A mon avis, la valeur de base pour l'estimation actuelle doit être la *valeur courante d'il y a 20 ans*, donc antérieure à la vague de spéculation.

A cette valeur de base, le propriétaire doit pouvoir ajouter celle de toutes les installations qui ont pris de la valeur depuis, plus un intérêt annuel et un supplément de renchérissement correspondant à l'indice officiel. Le total donnerait la *valeur courante actuelle*, qui, en gros, correspondrait au triple de la première. Le propriétaire aurait ainsi renté son capital normalement, mais ne pourrait pas revendiquer un gain supplémentaire immérité. C'est sur la base de cette valeur courante que les pouvoirs publics, sans longues discussions avec le propriétaire, pourraient prononcer l'expropriation en cas de besoin. La charge hypothécaire et le rendement des loyers devraient être fixés d'après le même critère, ce qui vaudrait aussi pour l'avenir, sous réserve d'une variation de l'indice officiel des prix. On aurait donc aussi, de cette façon, prise sur les loyers. En tout cas, les plus-values en «dessous de table» n'offriraient plus d'intérêt. D'éventuels «surpaiements» pour des maisons privées resteraient une affaire privée, comme le prix payé par un amateur de peinture pour un tableau, prix qui ne peut pas non plus être contrôlé.

Un tel système pourrait être accepté par le peuple suisse, puisqu'il s'est déjà clairement prononcé, le 2 décembre 1973 et par 880 000 voix contre 370 000, pour la stabilisation des prix du sol. Aujourd'hui, l'immense majorité de la population est consciente des dommages que représente, pour nos sites et paysages, un *lotissement exagéré* du sol qui, à défaut d'intervention, ne pourra pas être freiné, vu les énormes liquidités de nos banques et l'absence d'une réglementation. L'endettement de notre sol est un multiple de celui des pays qui nous entourent; la libre propriété foncière est plus faible dans la même proportion, les charges en intérêts plus hautes, et le malaise général plus grand aussi. Dès lors, il est nécessaire que les autorités fiscales, les banques, les établissements d'assurance et les promoteurs soient tenus de contribuer substantiellement à cet assainissement, sur la base de *directives fédérales*.

O. A. Müller, Zurich

Principe d'aménagement n° 8: l'aménagement du territoire doit sauvegarder intégralement les fonctions de la forêt (photo Photopress).