

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 59 (1967)
Heft: 5

Artikel: L'aménagement du territoire et son aspect constitutionnel
Autor: Wüthrich, Ernest
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-385443>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.02.2025

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

Voilà pourquoi cette initiative répond aux demandes impératives de notre temps. Il est donc nécessaire que les travailleurs syndiqués tout spécialement lui accordent leur appui sans restriction et votent

OUI

le 2 juillet prochain.

L'aménagement du territoire et son aspect constitutionnel

Par Ernest Wüthrich

Depuis que l'Union syndicale et le Parti socialiste suisse ont déposé leur initiative, plusieurs commissions d'experts, le Département fédéral de justice et police, une série de cantons, de partis et d'associations ont formulé des propositions pour un nouvel article constitutionnel sur l'aménagement du territoire.

Ces quelque trente propositions, rédigées de manière assez différente, ont donné l'impression que l'on n'était pas encore au clair sur la teneur que pourrait ou devrait avoir un article constitutionnel et que les violons étaient loin d'être accordés. C'est avant tout le message du Conseil fédéral sur notre initiative qui a nourri ce sentiment.

Cette première impression est trompeuse. Si l'on ramène ces diverses propositions – y compris celles que formule l'initiative – à leur essence juridique, il apparaît qu'elles sont très semblables, et même largement identiques. Mon exposé vise au premier chef à démontrer une allégation peut-être surprenante de prime abord.

Quelles sont les attributions que peut prévoir un article constitutionnel ?

Il peut comprendre un ensemble de compétences partielles : coordinatrices, législatives et financières, ainsi que l'obligation de pratiquer une politique foncière conforme aux besoins.

La compétence concernant la réglementation des indemnités a donné lieu à d'amples discussions. Les travaux des diverses commissions et des comparaisons portant sur le droit en vigueur dans divers pays nous ont convaincus qu'il s'agit d'un pseudo-problème et que les esprits se sont échauffés bien inutilement à son sujet.

1. Les attributions en matière de coordination

Selon la définition de la Commission fédérale d'experts pour l'aménagement du territoire, « l'aménagement du territoire consiste à planifier l'utilisation d'un domaine aux fins d'assurer les meilleures possibilités de développement aussi bien à l'individu qu'à la communauté

humaine et de sauvegarder les éléments vitaux qui sont mis en péril (par. ex. l'eau, l'air). L'aménagement a pour mission d'établir des normes pour le dégagement, les conditions de détermination, le dimensionnement et la structuration des zones d'utilisation, notamment des zones d'habitation, des zones agricoles, des zones industrielles et commerciales, des zones d'intérêt général (par ex. des zones scolaires, administratives, de délasserement, de protection) sur les plans communal, régional et fédéral.»

La notion d'aménagement du territoire a donc un double contenu :

D'une part, c'est un concept général pour l'aménagement local, régional et national; d'autre part, elle signifie un aménagement s'étendant au pays tout entier. Dans les deux cas, ce concept doit être compris dans le sens d'un aménagement global.

Le rapport de la commission d'experts dresse une liste très intéressante des divers articles de la Constitution qui autorisent la Confédération à procéder à des planifications partielles, ou à tout le moins à subventionner des planifications partielles des cantons (par ex. réseau des routes nationales, routes principales, CFF, service des automobiles des PTT, aide aux chemins de fer privés, octroi de concessions à des chemins de fer de montagne et à des téléphériques, la lutte contre la pollution des eaux, encouragement de la construction de logements, de la formation professionnelle, etc. (p. 20 à 30 du rapport précité).

En revanche, la Confédération n'a aucun pouvoir en matière de coordination. En conséquence, les mesures qu'elle prend et les aides financières qu'elle accorde ne peuvent pas être ajustées et harmonisées entre elles comme le commanderaient les exigences de la rationalisation technique ou d'une politique financière rationnelle.

Non seulement la Constitution fédérale, mais aussi celles de la plupart des cantons ne permettent que des planifications partielles. Dans quelques cantons seulement, la Constitution confère à l'autorité le pouvoir de coordonner ces planifications partielles et de les insérer dans une planification ou dans un aménagement global.

On a tellement perdu – ou négligé de prendre – l'habitude de collaborer d'un département et d'une autorité à l'autre que les cloisonnements l'emportent sur l'effort de coordination.

Il paraît incontestable que si la Confédération mettait davantage l'accent sur la coordination dans ses domaines d'activité, son exemple ferait assez vite école aux échelons des cantons et des communes.

Dans notre initiative, la compétence de coordonner est implicitement comprise dans la notion d'aménagement du territoire. Celle-ci n'est pas concevable sans celle-là. La plupart des autres propositions contiennent la notion d'aménagement du territoire, formulent une compétence de coordination ou une notion équivalente à celle d'aménagement, par exemple celle d'une utilisation rationnelle du sol, d'une

répartition rationnelle des implantations résidentielles, industrielles, etc.

Nous pouvons donc dire que l'initiative et la plupart des autres propositions impliquent le pouvoir de coordonner.

2. Les compétences législatives

L'initiative et la majeure partie des autres propositions confèrent à la Confédération une compétence législative «subsidaire». Aucune n'attribue exclusivement à la Confédération le pouvoir de coordonner en matière d'aménagement du territoire et de législation relative à la construction. Le droit cantonal subsistera, mais il ne devra pas déroger au droit fédéral.

Dans un pays dont la densité démographique est très élevée par rapport aux superficies qui peuvent être bâties et dont la population augmente rapidement, un article constitutionnel ne peut pas délimiter de manière exhaustive les attributions législatives en matière d'aménagement du territoire.

Aucune des propositions qui ont été formulées ne l'a tenté. Plusieurs d'entre elles, l'initiative notamment, mentionnent les cantons et expriment ainsi que la Confédération n'aura pas seule le pouvoir de légiférer.

D'autres propositions expriment la même conception en recourant à la notion de loi-cadre, de législation de base ou de directives. Celles qui mettent l'accent sur la création de zones (résidentielles, industrielles, commerciales, etc.) n'excluent pas la coopération, ou une répartition des attributions entre la Confédération et les cantons.

Non seulement le rapport de la commission d'experts pour l'aménagement du territoire, mais aussi le rapport soumis à la Conférence nationale du logement insistent sur les inconvénients des diversités et des cloisonnements législatifs. Nous pouvons donc nous borner à mentionner rapidement les domaines où une «harmonisation du droit» serait souhaitable.

Plus un territoire est peuplé et plus les éléments vitaux: les eaux, l'air, la sphère privée, les libertés individuelles sont menacés. L'aménagement de zones et la fixation de normes minimales et maximales pour l'utilisation des superficies peuvent empêcher que l'habitat, les constructions industrielles, les routes de grande circulation ne se partagent, comme actuellement, les mêmes superficies, ce qui multiplie les inconvénients pour l'homme. L'aménagement doit permettre de séparer autant que possible ces diverses fonctions sociales, comme aussi de réserver les espaces nécessaires au délasserment (parcs, places de jeu, etc.).

Il va sans dire que la création de zones n'est concevable que dans le cadre d'un aménagement général du territoire élaboré de manière à garantir à long terme l'accomplissement des fonctions sociales

vitales. Il est incontestable que la plupart des réglementations actuelles qui ont créé des zones (alors que la population était encore loin d'être aussi dense qu'aujourd'hui) ne répondent plus aux exigences.

Le manque de coordination et le développement de zones bâties dont la superficie empiète sur le territoire de plusieurs communes ont stimulé entre ces dernières une compétition dont les résultats sont souvent désastreux. Dans les communes qui offrent les plus grands avantages fiscaux, la densité des habitations et des constructions industrielles est devenue excessive alors qu'elle est insuffisante dans les autres. Cette compétition abandonne aux communes dont la fiscalité est moins «intéressante» les constructions dont le rendement fiscal est faible ou nul, mais qui exigent des investissements coûteux (hôpitaux, écoles). Souvent, ces communes n'en veulent pas. Et ce qui est nécessaire ne se fait pas. Alors que la population augmente rapidement, une compétition de ce genre, dont les effets sont négatifs, n'est plus tolérable.

La nécessaire rationalisation de la construction exige aussi une harmonisation de la multiplicité des règlements qui fixent les hauteurs des immeubles, l'épaisseur des murs, les normes applicables aux escaliers et ascenseurs, l'isolation, etc.; une unification des prescriptions relatives à la police du feu. La multiplication des zones bâties qui empiètent sur le territoire de plusieurs communes ou cantons rend intenable cet état de choses.

3. Les attributions d'ordre financier

Une partie des communes ont de l'argent mais pas de réserves de terrains. En revanche, nombre de communes en voie d'expansion disposent de terrains propres à la construction, mais n'ont pas les moyens de les équiper. Une politique systématique d'aménagement du territoire, de nature à contenir les prix des biens-fonds dans des limites raisonnables, n'est possible que si elle est considérée comme une tâche commune. La Confédération et les cantons doivent aider, par des apports financiers, les communes qui disposent de terrains à les équiper.

Mais la Confédération ne peut aider de manière efficace que si elle participe effectivement, en tant que partenaire, à l'aménagement du territoire. L'assistance du pouvoir fédéral doit contribuer au premier chef à construire l'avenir et non pas se borner, comme c'est encore trop souvent le cas, à assainir des situations que la négligence ou l'absence de coordination a détériorées. Un assainissement, c'est en quelque sorte une «planification à rebours». Nous ne demandons pas simplement une «aide fédérale accrue», mais une aide fédérale rendue plus efficace par un aménagement judicieux du territoire.

L'Institut pour l'aménagement local, régional et national du territoire de l'EPF a décelé dernièrement les besoins d'infrastructure. Elle évalue à quelque 600 milliards de francs les investissements qui seront nécessaire jusqu'en 1985. Après déduction des recettes assurées par les « ventes de services », les coûts nets s'élèveront à 350 milliards, qui devront être couverts par les pouvoirs publics ou par les personnes morales et physiques qui participent à l'établissement des infrastructures. Ces limites ne seront respectées que si les investissements sont rationnellement effectués; elles seront dépassées s'ils ne le sont pas. C'est dire qu'une planification est indispensable. L'établissement d'un ordre de priorité est inévitable, tant en ce qui concerne l'exécution des projets que leur financement.

L'initiative et les autres propositions préconisent des attributions d'ordre financier – mais parallèlement à d'autres. Au sein de la Commission d'experts pour l'aménagement du territoire, les représentants de l'industrie et de l'artisanat étaient d'avis que des compétences financières suffisent.

Comme je l'ai relevé, nous ne partageons pas cette conception. Elle aurait pour seul effet de maintenir le système anarchique qui permet de subventionner sans distinction, en marge de toute considération d'urgence et de tout effort de planification, tout projet lancé sous l'étiquette de l'aménagement du territoire. Si cette conception l'emportait, l'autorité qui subventionne aurait tout au plus la possibilité d'imposer indirectement, en quelque sorte subrepticement, certaines normes par le biais des conditions liées au subventionnement. Cette méthode n'est pas compatible avec les exigences de l'Etat régi par le droit.

4. Obligation de pratiquer une politique foncière répondant aux besoins

Dans les régions dont la population est dense, les infrastructures occupent du quart à la moitié du territoire. Dans la mesure du possible, les pouvoirs publics devraient avoir la possibilité d'acquérir les terrains dont ils ont besoin tant qu'ils ne sont pas encore équipés. Les prix augmentent au fur et à mesure que l'équipement progresse. Les pouvoirs publics doivent être aussi à même de constituer des réserves de terrains pour les constructions privées. Cette politique préventive est dans l'intérêt des contribuables et des particuliers qui veulent bâtir.

C'est pourquoi l'initiative et d'autres propositions préconisent une certaine extension du droit d'expropriation quand elle est d'intérêt public – et l'aménagement du territoire est d'intérêt public – ainsi que l'introduction d'un droit de préemption.

La Constitution fédérale et celles de quelques cantons connaissent l'expropriation pour des « ouvrages publics ». Mais diverses constitutions cantonales et la jurisprudence du Tribunal fédéral ont élargi

cette notion et admettent l'expropriation quand «l'intérêt public est déterminant».

L'initiative ne va pas au-delà de cette jurisprudence. Elle se borne à préciser mieux la notion de l'intérêt public. Notre intention était de fournir une base constitutionnelle plus précise à la jurisprudence du Tribunal fédéral fort connue pour réaliser les exigences de l'aménagement du territoire. Aucune des commissions d'experts n'a été moins loin que nous. Elles ont même jugé trop étroite la formule de l'initiative et préconisé (comme le fait la commission d'experts instituée par le Département de l'intérieur) que la Confédération et les cantons soient autorisés non seulement à exproprier quand la construction d'ouvrages publics l'exige mais, de manière générale, à «retirer ou restreindre la propriété privée par voie législative, pour des motifs d'intérêt public». On ne saurait donc prétendre que l'initiative est une machine de guerre contre la propriété privée.

Le droit de préemption est moins rigoureux que l'expropriation. Son insertion dans l'initiative démontre notre intention de respecter dans toute la mesure du possible la propriété privée et la libre volonté des propriétaires.

Le droit de préemption ne peut être exercé qu'en cas de vente d'immeubles entre particuliers. Quand aucun propriétaire n'offre un terrain à vendre, ce droit est sans effet.

Le droit de préemption s'insère en quelque sorte entre les transactions libres entre particuliers et l'expropriation. L'exercice de ce droit ne menace d'aucune manière la propriété. La République fédérale d'Allemagne, la France, la Norvège connaissent le droit de préemption et divers pays se préparent à l'introduire: la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède. Il tend à se généraliser dans les pays industriels d'Europe.

Le problème de l'indemnisation: une fausse querelle

Aux termes de l'article 23 de la Constitution fédérale concernant les expropriations de la Confédération pour des travaux publics, l'indemnité doit être complète. L'initiative ne vise pas à modifier cet état de choses, mais elle se contente du terme «indemnité».

Quand l'initiative a été élaborée, le problème de l'indemnisation faisait l'objet d'un vif débat parmi les experts. Nous n'avons pas voulu nous en mêler. C'est pourquoi nous ne proposons aucune modification du droit qui régit la fixation des indemnités. Nous n'avons pas davantage recouru à la notion d'indemnisation «complète», pour ne pas prendre parti dans cette fausse querelle.

Les diverses commissions d'experts se sont très sérieusement penchées sur ce problème. Plusieurs de leurs propositions préconisent une indemnisation «appropriée»; d'autres laissent à la législation

d'exécution le soin de la déterminer; une commission se prononce pour une indemnisation « complète ».

On retrouve ces variantes dans les législations européennes en vigueur.

Mais dans la pratique, on constate – non sans surprise – que ces diverses notions sont interprétées de manière identique et que c'est la valeur vénale qui détermine le montant de l'indemnité.

Même en se fondant sur des principes généraux du droit, notamment sur celui de l'égalité de droit, on aboutit à la même conclusion. Il n'est pas licite que le propriétaire d'un bien-fonds dont l'intérêt public requiert l'expropriation soit lésé par rapport à son voisin, dont le terrain ne présente pas cet intérêt.

Une indemnité qui serait inférieure au prix du marché aurait un caractère spoliateur; elle serait entachée d'arbitraire. De même, une indemnité dite « appropriée » ne mérite cette qualification qu'à la condition de correspondre à la valeur vénale. La discussion engagée à ce propos est donc sans objet et ne vise qu'à échauffer inutilement les esprits.

En résumé, l'initiative ne change rien au droit qui régit la fixation des indemnités.

Conclusions

Nous espérons bien avoir démontré que, malgré la diversité des réactions, les propositions de l'initiative et celles que les diverses commissions d'experts ont élaborées sont largement identiques. C'est la raison pour laquelle nous nous étions déclarés prêts à retirer l'initiative en faveur de l'une ou de l'autre des propositions des experts, à la condition toutefois qu'elle ait été préalablement entérinée par le Parlement et que ce dernier ait décidé de la soumettre au peuple.

Nos lecteurs le savent, le Conseil fédéral n'a pu se résoudre ni à approuver l'initiative, ni à lui opposer un contre-projet.

Le Département fédéral de justice et police ne semble pas avoir décelé que, réduites à leur essence juridique, les propositions de l'initiative et celles des diverses commissions sont largement identiques. Même si les commissions les plus savantissimes continuaient à se pencher vingt ans encore sur le problème, elles n'arriveraient pas à d'autres conclusions que les nôtres et ne pourraient faire autrement que de proposer l'octroi de compétences en matière de coordination, de législation et de financement, ainsi que l'obligation de pratiquer une politique d'aménagement du territoire conforme aux besoins.

En conclusion, nous constatons que l'aménagement du territoire est l'une des tâches les plus urgentes de l'heure. C'est pourquoi nous avons toutes raisons d'inviter les citoyens à voter OUI le 2 juillet.