

**Zeitschrift:** Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 33 (1961)

**Heft:** 4

  

**Artikel:** L'aménagement du territoire est-il possible en Suisse?

**Autor:** Vouga, J.-P.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-125144>

### **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:** 02.04.2025

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

# L'aménagement du territoire est-il possible en Suisse ?

par J.-P. Vouga, architecte de l'Etat

17

Le problème de l'aménagement du territoire en Suisse est commun à tous les cantons, mais le Pays de Vaud y occupe une place qui en fait en quelque sorte un canton type. Ses paysages, des Alpes au Jura, sont chers à tous les Suisses, et leur destin ne laisse indifférent personne, mais c'est aux Vaudois qu'il appartient de sauver ce qui peut encore l'être du visage du Pays de Vaud.

Notre génération a reçu en héritage un patrimoine qui n'avait guère subi d'outrages au début du siècle. Les affronts mêmes que lui infligèrent les premières années du XX<sup>e</sup> siècle sont peu de chose à côté de ce qui se produit depuis 1920. On assiste à un processus de dégradation du paysage autour des centres habités. Ce mouvement, dû à la croissance naturelle des villes, n'est pas propre à la Suisse; il n'est d'ailleurs pas autre chose qu'une saine réaction contre la vie fébrile des villes. L'aménagement du territoire ne se propose pas, en pays démocratique comme le nôtre, de lutter contre le mouvement lui-même, mais bien contre la forme désordonnée qu'il prend de plus en plus. A cette forme vicieuse, je vois deux raisons essentielles, liées toutes deux à l'extrême libéralité de notre droit civil, un des plus larges qui soient:

1. L'excès d'individualisme, le manque de discipline et de civisme des citoyens dans leur ensemble.
2. L'absence de toute mesure permettant la protection du sol agricole des convoitises qui le menacent.

Examinons-les toutes deux et voyons en même temps les moyens qui se présentent à nous pour y remédier:

Pris en soi, l'individualisme est un facteur d'enrichissement. Le non-conformisme est d'un prix inestimable lorsqu'il s'agit de lutter contre un conformisme ennuyeux. Mais dans un concert d'instruments, le non-conformiste qui joue faux est beaucoup moins estimable. Or, nos villes et nos villages peuvent ou du moins pourraient être pour nos yeux ce qu'un concert est pour nos oreilles. L'extrême individualité n'y a pas sa place.

Dans le passé, la tradition, une certaine modestie, l'absence de relations avec l'extérieur, ont fait que les constructions n'ont jamais cherché à se distinguer l'une de l'autre et qu'elles ont ainsi acquis et conservé une unité de style qu'on admire presque partout; en même temps, un sens très fort de la communauté a amené les gens à demeurer volontiers groupés. Nos hameaux et nos villages sont l'expression admirable de ce double caractère: unité d'aspect, unité sociale. Et voyez quelle diversité ces règles ont pourtant permise. Pas un groupe de maisons qui n'ait sa silhouette à lui, sa disposition particulière, son style.

(Voyez à ce sujet notre première page d'illustrations!) Puis, comme si un ouragan avait passé, d'un seul coup, tout cela s'est perdu. Harmonie du détail, harmonie de l'ensemble ont disparu en même temps. Les gens ont voyagé, les revues illustrées ont circulé, les architectes ont appris ce qu'ils ont cru alors être leur métier: faire les fantaisies de leurs clients. Chaque maison se veut différente de celle d'à côté, mais elle y parvient, hélas! non par la qualité de la recherche architecturale, mais par le plus mauvais moyen qui soit: l'apport d'éléments étrangers n'appartenant pas à l'ensemble — autres formes de toitures ou de corniches, autres tonalités, autre esprit. Si ces chefs-d'œuvre étaient groupés entre enfants d'une même famille, on les admettrait encore, mais ils se croiraient perdus s'ils ne pouvaient se contempler sous leurs quatre façades; on s'éloigne autant que possible des voisins sans comprendre que, les voisins en faisant autant, tout le sol est mangé par les maisons, même si elles sont petites. Et la dispersion ajoute au disparate.

(Cela ressort tragiquement dans les pages intérieures de nos illustrations.)

Voilà où nous en sommes venus, où nous en sommes encore dans certaines régions. Mais des cris d'alarme ont été lancés et les architectes ont mieux à proposer aujourd'hui que ces tristes pièces de collections que sont les villas d'hier.

La première mesure susceptible d'apporter de l'ordre consiste à organiser le groupement harmonieux des constructions. Ce résultat peut être atteint aisément dans le canton de Vaud par l'application du «plan de quartier», puisque ce plan détermine précisément «les terrains susceptibles de recevoir des constructions et ceux qui sont destinés à assurer les dévestitures et les espaces libres suffisants». Partout où cette mesure a été appliquée, elle l'a été avec succès! Hélas l'effort qu'elle exige des municipalités, l'obligation d'établir un plan, de discuter avec les propriétaires intéressés, de faire ratifier plan et règlement par les autorités font que les communes ne les appliquent jamais en dehors des agglomérations, et c'est très regrettable.

Aussi l'Etat a-t-il décidé, dans le cadre de ses études d'aménagement du territoire, d'inciter les communes à préparer des plans de quartiers pour leurs zones de constructions. Il n'exclut pas la possibilité d'apporter une aide, soit technique, soit financière, aux petites communes qui procéderaient ainsi.

La seconde mesure consiste à étudier plus en détail les règlements relatifs à la construction. On se contente de formules toutes faites qui paralysent le bon architecte sans apporter la moindre aide au mauvais: «Les toits plats sont interdits», «La tuile vieillie est seule autorisée» ou encore «Les couleurs violentes ne sont pas admises»; cela est à la fois trop et trop peu: trop, parce que dans un ensemble bien étudié, les constructions peuvent parfaitement avoir un caractère moderne et trancher sur le noyau traditionnel, à condition d'en être détachées, d'en être séparées par un espace de verdure ou par un élément de transition important; ici, le règlement peut donc apporter beaucoup plus de souplesse dès l'instant qu'un plan de quartier a été établi; trop peu, parce que dans le voisinage immédiat des créations du passé, il faut respecter jusqu'aux détails de construction, jusqu'aux saillies des toitures sur les murs,

jusqu'aux coloris des murs et des volets; ici, au contraire, le règlement doit prescrire que les détails de construction s'inspireront de ce qu'on trouve dans le voisinage immédiat.

Mais je n'ai abordé jusqu'ici qu'un aspect du problème, l'aspect architectural; c'est en quelque sorte le détail, un détail qu'on a trop longtemps considéré comme un tout. Car la menace la plus sérieuse est dans la seconde raison que j'ai signalée en commençant: l'absence de toute mesure permettant la protection du sol agricole des convoitises qui le guettent, en d'autres termes la disproportion entre le pouvoir d'achat du citadin et les possibilités de résistance de l'agriculture.

Trop grand pouvoir d'achat, trop faible résistance, ces deux raisons ne font qu'une. Notre droit civil pose en principe que la loi ne saurait empêcher quiconque de faire de sa propriété l'usage qui lui convient. La loi détermine des restrictions à cet usage, mais dans le cas où ces restrictions sont telles que toute construction devient impossible, elle prévoit expressément le droit du propriétaire d'exiger l'expropriation. Cela est si vrai que les lois qui visent la protection foncière rurale sont elles-mêmes incapables de protéger un terrain agricole, où qu'il soit, lorsque son propriétaire est disposé à le céder en vue de la construction. La spéculation qui naît de ce libéralisme préoccupe l'autorité à juste titre.

Il convient cependant de rappeler que nul pays n'est aussi prodigue de ses terres; en Europe occidentale, aucun n'oppose une aussi faible barrière à la spéculation. Les grands pays centralisés n'éprouvent évidemment aucune gêne à frapper d'interdiction de bâtir telle ou telle partie du territoire. La comparaison est plus frappante avec de petits pays comme le Danemark, où toute mutation de terrain est soumise à l'agrément de l'autorité, ou comme la Hollande, où le terrain agricole est rigoureusement protégé, seul l'Etat ayant eu les moyens de l'arracher à la mer. Devant un tel état de choses, il faut voir d'abord s'il convient réellement d'organiser une résistance.

En douter me semble exclu, aujourd'hui que la gangrène a atteint des portions entières du territoire et qu'il est possible de juger du mal irréparable commis dans la région de Montreux, à Lutry ou à Renens, à Lonay comme à Rolle, à Yverdon comme à Lucens ou Payerne. Partout, c'est à un grignotage lent du terrain agricole qu'on a assisté, à une contagion de proche en proche, à une absorption sans contrôle. Pratiquement, le meilleur champ, la plus belle vigne ne sont à l'abri qu'entre les mains d'un propriétaire aisé. Que celui-ci essuie des revers, éprouve des embarras d'argent, la menace est là. Et pourtant, le sens de la valeur des terres est profondément enraciné. Il n'est que d'entendre les récriminations se multiplier si une autoroute les menace ou si, pour construire une école, on parle d'arracher une vigne!

Organiser une résistance n'est donc pas s'opposer à l'extension de la construction, mais la canaliser, la diriger en lui affectant des territoires choisis pour cela à l'exclusion de certains autres.

Cette action peut se dérouler à trois niveaux: au niveau de l'individu, au niveau de la commune, au niveau de l'Etat. Ce n'est pas adresser un reproche à chaque citoyen que de constater qu'il trouve rarement son propre intérêt à une telle action s'il ne possède pas une fraction de territoire

susceptible d'être organisée pour elle-même, c'est-à-dire qu'il en affectera lui-même une partie à la construction d'habitation, une partie peut-être à l'industrie ou à l'artisanat pour conserver le solde libre de toute construction et l'affecter définitivement à la culture ou à l'agrément. Le cas peut cependant se présenter.

Il sera plus facile à un groupement de propriétaires mettant en commun un grand nombre de parcelles de s'organiser pour atteindre ensemble ce résultat. Il convient donc que les communes facilitent davantage ces regroupements, dans le cadre notamment des améliorations foncières et des réunions parcellaires.

Au niveau de la commune, la chose est théoriquement possible. Les lois lui en donnent le pouvoir et, notamment, la loi sur la police des constructions par les deux moyens du plan directeur et du plan d'extension. Mais ici encore, dix-huit ans d'application d'une loi considérée en Suisse comme un modèle du genre permettent d'affirmer que les bonnes intentions des communes se heurtent de trop près aux obstacles que sont les intérêts particuliers des administrés et surtout que le problème ne peut être résolu à l'intérieur des limites communales qui suivent des chemins d'une fantaisie extrême et ne tiennent, la plupart du temps, aucun compte de la topographie. Une illustration de la difficulté éprouvée par les communes à résister au malaise est donnée par cette constatation que ce sont les travaux d'améliorations foncières eux-mêmes: chemins, adduction d'eau, qui excitent quelques années plus tard la tentation des bâtisseurs de villas!

D'où la conclusion qu'il appartient en réalité à l'Etat d'aider les communes dans cette tâche ardue en coordonnant leurs intérêts, en facilitant cette répartition. Et voici définie en même temps la notion d'aménagement du territoire. Il semble à peine nécessaire de relever que l'Etat n'y trouvera lui-même aucun profit direct, mais qu'en revanche les communes en tireront l'avantage de pouvoir s'y appuyer pour étudier elles-mêmes leurs plans légaux d'extension, pour accorder ou refuser les permis de construire, et surtout pour prévoir le développement des réseaux de services publics dont elles auront la charge: chemins, eau sous pression, évacuation des eaux usées, protection contre l'incendie.

Cherchant à donner une forme et un nom à cette notion, je préciserai que l'Etat se doit d'établir un «plan directeur cantonal» s'étendant progressivement à l'ensemble des régions et déterminant principalement:

- a) les zones destinées à l'habitation, celles-ci étant définies dans leur densité d'occupation et, si possible, échelonnées dans le temps;
- b) les zones à réserver, contre vents et marées, à l'agriculture sous ses diverses formes: terrains maraîchers, terrains agricoles, vignobles, pâturages;
- c) les zones pouvant convenir à l'industrie et à l'artisanat;
- d) les zones à réserver au délassement: sport, tourisme, week-end;
- e) enfin les zones de verdure proprement dites: rives des lacs et des cours d'eau, sites, etc. (ces zones déjà largement protégées par des plans d'extension cantonaux).

Aux termes de la loi, ce plan directeur n'implique aucune restriction des droits des propriétaires ni aucune obligation pour les communes. Il n'en demeure pas moins que son existence leur permettra de pratiquer une politique foncière cohérente. Il permettra de plus à l'Etat de coordonner la politique des divers services intéressés au développement du canton.

Cette politique impliquera comme conséquence directe la nécessité pour les autorités d'acquérir, ici et là, des parcelles que le plan aura réservées à des tâches déterminées. Il ne serait pas bon que l'Etat soit seul à pratiquer cette politique et la tâche des communes sera, plus que jamais, d'accroître leurs domaines. Il est insensé de considérer l'achat d'une portion du territoire comme une dépense ordinaire et il serait hautement souhaitable que les municipalités mettent sur pied des commissions d'achat en s'inspirant de certains exemples qui sont des succès. Toutes ces mesures, finalement, contribueront à l'effet désiré: diminuer le pouvoir excessif de l'argent en liant les acheteurs à des contraintes, et renforcer les capacités de résistance de l'agriculture qui saura sur quel front faire face alors qu'aujourd'hui, surprise de partout, elle ne sait que décider.

Le propre du travail des urbanistes est de travailler dans le temps, de prévoir l'avenir. Ils acceptent d'ailleurs d'être condamnés à ne voir que rarement leurs œuvres réalisées. Mais si l'ensemble s'étend sur une durée parfois longue, il importe qu'à chacun de ses stades l'harmonie soit complète. Ainsi le développement urbanistique d'une région ne saurait débiter partout à la fois mais devrait au contraire s'organiser en zones successives, les premières devant être — sinon accomplies — du moins suffisamment développées avant que ne s'urbanisent les secondes. Tel est le principe de cet échelonnement dans le temps, tout aussi raisonnable dans son principe que celui du zonage lui-même et tout aussi difficile à réaliser...

On le voit, les menaces sont sérieuses et les moyens d'y parer problématiques. Aucune des mesures que je viens d'évoquer n'est suffisante à elle seule. Mais l'aménagement du territoire n'est pas autre chose que la coordination de toutes les mesures d'ordre juridique, social, économique ou technique en vue d'une organisation rationnelle du sol; il implique la coopération de toutes les corporations de droit public, de toutes les associations culturelles ou économiques, de tous les groupements poursuivant des actions touchant de près ou de loin aux intérêts de la collectivité, et l'on peut raisonnablement en attendre une aide immédiate en même temps qu'à long terme dans la lutte contre la dégradation du pays confié présentement à la garde de notre génération.

Nous serions impardonnables de ne pas faire tout ce qui dépend de nous pour arrêter un processus que nous nous refusons à qualifier d'inexorable.

## Le courage et la Suisse

**L'Association suisse pour le plan d'aménagement national** a maintenant dix-sept ans d'existence. En 1943, un groupe d'architectes alarmés par les constructions hétéroclites que l'on juxtaposait au petit bonheur, dans les villes comme à la campagne, prit la décision de chercher par tous les moyens à planifier notre sol. Peu à peu des représentants de tous les milieux se joignirent à eux. Puis, sous l'influence de l'ASPAN et d'autres institutions à buts parallèles, on commença véritablement à prendre conscience de la nécessité de l'aménagement du territoire.

On n'aurait pas besoin de tracer des plans pour l'avenir si l'évolution du pays s'arrêtait définitivement. On pourrait se contenter de rafistoler les dégâts tant bien que mal. Et c'est d'ailleurs dans cet esprit que l'on travaille encore ici ou là. Mais il ne faut pas oublier que notre population a doublé en cent ans et qu'il est vraisemblable qu'elle va se multiplier toujours plus vite. Il nous faut aujourd'hui envisager l'aménagement du territoire suisse pour une population de 10 millions de personnes.

Nos grandes villes connaissent déjà des problèmes de circulation et de construction qu'on ne résoudra qu'au prix des plus grands efforts. Nos paysages urbains sont nés sans ordre et sans structure propre, sans qu'on ait, non plus, songé expressément à l'avenir. Nous avons tendance à gaspiller le terrain, alors que la pénurie commence dans ce domaine. L'établissement des autoroutes donnera au visage de la Suisse une expression nouvelle sur laquelle il nous faut veiller également, car elle sera fixée pour d'innombrables années, sans espoir de pouvoir la modifier par la suite.

Notre pays, suivant en cela une évolution historique irréversible, s'industrialise toujours davantage. Sa population tend donc à devenir de plus en plus ouvrière. Mais nous continuons à nous accrocher à des notions bourgeoises qui datent du siècle dernier; nous envisageons l'évolution de nos villes dans un cadre périmé, oubliant de prévoir qu'elles vont devenir ouvrières et qu'il faudrait s'occuper davantage des quartiers industriels que des quartiers résidentiels bourgeois; qu'il faudra fournir dans un bref délai à la population ouvrière qui, de plus en plus, se rassemble dans la périphérie de nos agglomérations, les équipements sociologiques de base: écoles, bibliothèques, jardins d'enfants, parcs de jeux, cinémas, théâtres, etc.

«Il faut du courage pour implanter de nouvelles villes, pour décentraliser les centres engorgés, pour former de l'inté-