

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazion per la planisaziun dal territori

L'aménagement du territoire en Suisse

De l'A.S.P.A.N. à EspaceSuisse

**Essai historique à l'occasion
du 75^e anniversaire de l'association
pour l'aménagement du territoire**

De l’A.S.P.A.N. à EspaceSuisse

Essai historique à l’occasion du 75^e anniversaire de l’association pour l’aménagement du territoire

Créée pendant la Seconde Guerre mondiale, l’association suisse pour l’aménagement national fête cette année ses 75 ans. Lors de sa création, ses objectifs étaient principalement la lutte pour une législation au niveau fédéral et la collaboration avec les groupes régionaux d’aménagement du territoire. Grâce à l’engagement d’aménagistes persévérants et visionnaires, l’association a aussi su traverser certaines années plus difficiles. Sans elle, de nombreux acquis en matière d’aménagement du territoire n’existeraient pas. Mais comment a-t-elle été fondée? Comment a-t-elle influencé l’aménagement du territoire en Suisse? Et, à l’inverse, comment celui-ci l’a-t-il influencée? À l’occasion de son 75^e anniversaire, l’association, aujourd’hui rebaptisée EspaceSuisse, s’est penchée sur quelques moments de son histoire. Et même si les sources sont relativement maigres, une chose est certaine: l’histoire de l’aménagement du territoire en Suisse et celle de l’association sont très étroitement liées.

Impressum

Éditrice:
EspaceSuisse, Sulgenrain 20, 3007 Berne

Publié le:
29 juin 2018

Responsable du projet:
Lukas Bühlmann, Annemarie Straumann

Auteurs principaux:
Melanie Wyrsh, Paul Schneeberger

Traduction:
Yves Rosset

Relecture:
Sonia Blind, Christa Perregaux DuPasquier

Illustrations:
Nebelspalter (source principale) et EspaceSuisse.
Un grand merci à Nebelspalter pour la mise à disposition de ses illustrations.

Mise en page:
diff. Kommunikation AG, Berne

Impression:
Ackermann Druck AG, Köniz

Photo de couverture:
La Suisse en 2075
Source: Nebelspalter, vol. 101 (1975), cahier 1.

L'appel de Meili en faveur d'un aménagement national

L'architecte lucernois Armin Meili est considéré comme l'un des pionniers de l'aménagement du territoire en Suisse. En 1933, lors d'un congrès de la Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA), celui qui allait devenir le premier président de l'association, donne une conférence intitulée «Un plan national pour l'aménagement du territoire en Suisse» (*Landesplanung für die Schweiz*) qui enthousiasme le public. Illustrée par «une série de diapositives, de tableaux et de plans instructifs», la conférence suscite «de vifs applaudissements» et rencontre une «grande adhésion», comme le rapporte le *Schweizerische Bauzeitung* (La Revue polytechnique suisse), l'organe allemandique de la SIA¹.

La même année, Meili développe ses arguments dans un article programmatique publié dans la revue *L'autoroute*². Constatant que près de 29% de la population suisse vit déjà dans des villes de plus de 10 000 habitants, il met en garde contre le risque de perturbation de l'équilibre de «l'organisme Suisse» dû à l'extension des villes et au dépeuplement des régions de montagne: «Les campagnes se dépeuplent alors que les villes s'étendent démesurément. [...] Ce développement sans système général se manifeste par des problèmes de circulation et une rupture de l'équilibre.»³ Selon Meili, il faut donc mettre en place sans attendre un aménagement systématique du territoire national, à l'instar de ce qui se fait à l'étranger, notamment en Angleterre et en Allemagne.

Même s'il envisage que des associations privées puissent se charger du travail d'organisation de l'aménagement national, Meili privilégie, au fond, l'idée d'attribuer à la Confédération des compétences dans ce domaine par la voie législative: «Les services cantonaux et communaux devraient être placés sous l'autorité d'un office fédéral de l'aménagement du territoire, qui

assurerait la liaison avec toutes les organisations concernées»⁴. Par ailleurs, cet office devrait collaborer étroitement avec les responsables des chemins de fer, de la poste, des routes ouvertes aux automobiles, du trafic aérien, des voies fluviales, de l'alimentation en électricité, de la sylviculture et de l'agriculture ainsi que de l'urbanisme.

La première tâche d'un tel «bureau central de planification» au sein de l'administration fédérale serait, selon Meili, «d'établir un plan global». S'inspirant de l'urbanisme, il suggère un modèle d'urbanisation avant-gardiste, soit une division en zones de la Suisse, conçue comme une «grande ville décentralisée d'Europe centrale»⁵.



Un pionnier de l'aménagement du territoire: l'architecte Armin Meili.
Source: Plan 2 (1952), p. 33.

Des groupes régionaux d'aménagement du territoire

Meili n'est à cette époque pas le seul à réfléchir et travailler sur le futur «plan d'aménagement national». En 1933, d'autres professionnels engagés ont formé un petit «groupe de travail pour un plan d'aménagement national» (*Arbeitsgruppe für Landesplanung*) au sein de la Fédération suisse des architectes (FAS). Quatre d'entre eux, les architectes Konrad Hippenmeier, Werner M. Moser, Rudolf Steiger et Hans Wiesmann, publient pour la première fois une étude de planification régionale pour la région Zürichsee-Limmattal (de Rapperswil à Baden), réalisée en collaboration avec le département d'agronomie de l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ). Leur but est de rassembler des expériences pratiques dans le domaine de la planification régionale. En 1935, par ailleurs, la FAS remet au Conseil fédéral des propositions pour une loi sur l'aménagement national. La publication de l'étude et l'initiative politique déclenchent une dynamique qui aboutit à la création de groupes régionaux d'aménagement du territoire à Bâle, à Berne et en Suisse centrale, sur le modèle du groupe zurichois.

La «Landi» de 1939 comme scène nationale

À la «Landi», la légendaire Exposition nationale suisse de 1939, un pavillon est réservé aux questions d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Ce n'est pas un hasard, puisque le directeur de la «Landi» n'est autre qu'Armin Meili. Organisatrice avec la FAS de cette partie spéciale de l'exposition, la SIA constate avec satisfaction que le pavillon «a certainement mieux fait comprendre au public en quoi consiste le travail de conception de l'ingénieur et de l'architecte et surtout la nécessité d'un aménagement national ciblé»⁶.

En 1937, la Commission suisse du plan d'aménagement national est créée à partir du groupe de travail de la FAS. Elle réunit notamment des ingénieurs cantonaux, des forestiers, des responsables des constructions en ville ainsi que des représentants de l'Union suisse des paysans, de la protection du patrimoine et de l'EPFZ. En 1940, cette commission dépose une demande d'appui financier pour des travaux de planification régionale et la création d'un bureau central auprès du Département fédéral de l'économie. La demande est acceptée et la Confédération accorde un crédit à la commission, assorti du mandat de présenter un programme de travail pour un «aménagement national et régional» en Suisse. L'aménagement du territoire national est désormais lancé sur le plan politique.

Temps de repos sur les célèbres chaises de l'Exposition nationale de 1939.
Source: archives de la ville de Zurich, Exposition nationale, Zurich (VII.80.)



Un programme d'action pour l'aménagement national et régional

Parallèlement, Armin Meili, devenu entretemps conseiller national radical pour le canton de Lucerne (et membre fondateur de la Commission suisse du plan d'aménagement national) continue de s'engager pour la cause de l'aménagement. S'appuyant sur l'arrêté fédéral concernant la lutte contre la crise et la création d'occasions de travail de 1936, il dépose en 1941 une motion demandant de mettre à disposition un «crédit approprié» pour le programme d'action de la Commission suisse du plan d'aménagement national. Cette intervention politique est aussi un succès, le Conseil fédéral est prêt à soutenir les efforts dans le domaine de l'aménagement national.

En 1943, la Commission suisse du plan d'aménagement national, entretemps présidée par Armin Meili, présente le programme de travail exigé lors de l'octroi du crédit fédéral et y précise les notions d'aménagement régional et national: «Les développements de ces vingt dernières années ont amené à élargir l'ancienne notion d'urbanisme, devenue trop étroite. Aujourd'hui, on parle d'aménagement régional lorsqu'il s'agit d'aménager une région formant une unité distincte du point de vue géographique et économique et d'aménagement national («Reichsplanung» [aménagement du Reich] en Allemagne, aménagement national en Angleterre, en France et en Hollande) là où les aménagements régionaux sont complétés par une planification englobant l'ensemble du territoire du pays»⁷ (encadré «Aménagement du territoire? Aménagement national et régional?»).

Selon la commission, les bureaux d'études d'architectes et d'ingénieurs «sous-occupés» devraient élaborer des études de base (plans d'affectation, rapports et études) en vue de l'aménagement. Ces possibilités de travail productif pour l'ensemble du secteur technique, fortement touché par le ralentissement économique de la construction dû au conflit, pourraient profiter à toutes les régions du pays⁸.

Pour la commission, la future organisation doit suivre deux voies. D'une part, des services spécialisés dans l'aménagement du territoire doivent être créés aux niveaux fédéral, cantonal et communal, pour coordonner les tâches des autorités. D'autre part, il faut mettre sur pied une organisation de droit privé, dans laquelle toutes les parties concernées par l'aménagement seront représentées, autrement dit une association suisse pour l'aménagement national.

Aménagement du territoire? Aménagement national et régional?

En Suisse, l'aménagement du territoire désigne la politique publique et les procédures qui traitent de l'utilisation du sol, de l'organisation du bâti ainsi que de la répartition des équipements et des activités dans l'espace géographique. Les origines de l'aménagement du territoire remontent tout d'abord à l'urbanisme, mais aussi aux travaux de régularisation des cours d'eau (correction des eaux) et d'amélioration foncière ainsi qu'aux mouvements de protection de la nature et du patrimoine. L'aménagement du territoire est inscrit dans la Constitution fédérale depuis 1969. Son but, ainsi que la répartition des tâches pour sa mise en œuvre, sont aujourd'hui fixés par l'art. 75, al. 1 Cst.: «La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.» Dans les années 1930 et au début des années 1940, les premiers promoteurs de l'aménagement du territoire en Suisse, issus de la Fédération suisse des architectes et de la Société suisse des ingénieurs et architectes, utilisaient les termes d'aménagement national et régional. Ils entendaient par là l'établissement d'un «plan clair, plus sain et plus beau, de la maison de notre patrie». Au début de leur engagement, Armin Meili, leur représentant le plus en vue, avait esquissé un plan pour une répartition en zone de l'ensemble du pays. La notion d'aménagement national est reprise dans le nom de l'«Association Suisse pour le Plan d'Aménagement National». Celle d'aménagement régional se retrouve dans le sous-titre de la revue «Plan», qui fut l'organe de VLP-ASPAN entre 1944 et 1983.

Sources:

Laurent Bridel: Aménagement du territoire, in: Dictionnaire historique de la Suisse, 12.12.2011, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7844.php>> [consulté le 27.05.2018].

Armin Meili: 25 Jahre Landesplanung in der Schweiz, in: Das Werk: Architektur und Kunst, 45 (1958).

E. Winkler: Die Geographie in der Schweizerischen Landesplanung, in: Der Schweizer Geograph, 20 (1943).

Un projet scientifique: la centrale pour l'aménagement du territoire à l'EPFZ

À la même époque, l'aménagement du territoire s'établit aussi comme discipline scientifique, notamment grâce à l'engagement du géographe Heinrich Gutersonn, qui avait donné sa leçon inaugurale à l'EPFZ en décembre 1941 sur le thème «Géographie et aménagement national du territoire»⁹. En 1943, une centrale pour l'aménagement du territoire, placée sous sa direction, est créée au sein du département de géographie de l'EPFZ. L'année précédente, un congrès interdisciplinaire sur l'aménagement national avait été organisé à l'EPFZ. Destiné à initier et élargir la discussion autour d'un projet d'aménagement du territoire en Suisse, il avait réuni des experts de domaines très divers parmi lesquels la «création d'occasions de travail», l'économie énergétique, la géographie, l'artisanat, l'industrie, l'agriculture, l'urbanisme, le génie hydraulique, la planification économique, les transports, la mensuration ainsi que la protection du patrimoine, de la nature et des monuments historiques. Organisé sur trois jours, le congrès attire plus de 500 personnes. Parmi les 32 conférenciers, on compte 18 professeurs EPF et plusieurs membres de la Commission suisse du plan d'aménagement national. Armin Meili y participe également et y fait de la publicité pour la création d'une association pour le plan d'aménagement national¹⁰.

L'aménagement du territoire comme projet politique: la création de l'association

En janvier 1943, encore avant la création de la centrale pour l'aménagement du territoire à l'EPFZ, la Commission suisse du plan d'aménagement national est transformée en Association suisse pour le plan d'aménagement national (avec l'abréviation A.S.P.A.N.; et en allemand: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP)¹¹. Voilà comment le Schweizerische Bauzeitung rend compte de ce qu'il nomme une «affaire importante»: «Le but de l'association est d'encourager l'aménagement national et régional par le biais de propres études et d'une collaboration étroite avec les services administratifs de la Confédération, des cantons et des communes qui s'occupent des questions d'aménagement et d'utilisation du sol, ainsi qu'avec les instituts et les organisations scientifiques et économiques. Un comité de 21 membres, où sont représentés la Confédération, les cantons, la SIA et la FSA, ainsi qu'une commission et un secrétariat général, vont mettre en place la coopération intercantonale et former le bureau central.»¹²

L'assemblée de fondation de l'association se tient lors d'une cérémonie festive organisée le 26 mars 1943 à l'Hôtel de Ville de Zurich, à laquelle assistent plus de deux cents délégués de différents offices fédéraux, de l'ensemble des cantons, des dix-huit plus grandes villes suisses, des hautes écoles et des associations professionnelles. Armin Meili est élu président par «acclamation spontanée»¹³. Le conseiller fédéral Karl Kobelt présente les buts du Plan d'aménagement national et souligne son «importance pour l'avenir matériel, spirituel, social et culturel du pays»: «L'utilisation de notre sol et la construction dans notre pays n'ont de raison d'être que si toutes les mesures de détail s'harmonisent en un ensemble, et si la totalité de l'œuvre améliore vraiment notre culture nationale et développe le bien-être général [...] C'est justement le but du Plan d'aménagement national d'établir toutes mesures en vue de l'utilisation et de la construction de nos terrains et de combattre sans aucun ménagement l'arbitraire et l'égoïsme, afin que les intérêts particuliers soient subordonnés à l'intérêt général.»¹⁴

La création de l'association suisse pour le plan d'aménagement national et de la centrale pour l'aménagement du territoire à l'EPFZ, marquent le début de l'institutionnalisation de l'aménagement du territoire en Suisse, entendu comme projet à la fois scientifique et politique. Dès le début, l'échange entre le monde scientifique, le monde politique et l'administration en imprègne le développement.

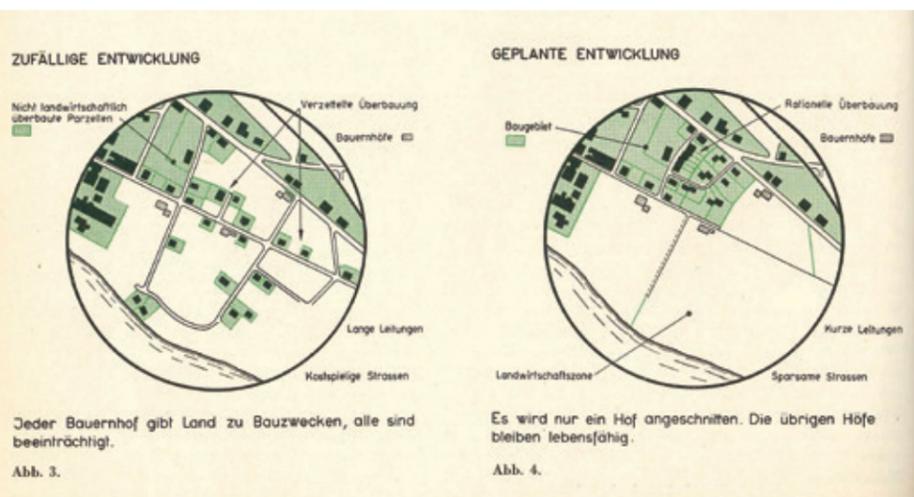
Développement et travail d'information

Les groupes régionaux d'aménagement du territoire qui avaient progressivement vu le jour en Suisse rejoignent VLP-ASPAN à partir de 1945, où ils forment autant de sections. Créée la première, la commission régionale de la suisse occidentale – aujourd'hui association suisse pour l'aménagement national, section suisse-occidentale (ASPAN-SO) – a été fondée à Lausanne le 26 juin 1944¹⁵. Elle s'occupe des problèmes d'aménagement des territoires des cantons de Fribourg, Genève, Neuchâtel et Vaud. Dans les cantons de Berne, des Grisons, du Tessin et du Valais, les sections englobent l'ensemble du territoire cantonal, alors que dans les autres régions, elles réunissent plusieurs cantons¹⁶. En été 1945, le bureau central de l'association suisse pour un plan d'aménagement national (l'A.S.P.A.N.) est ouvert à la

Kirchgasse à Zurich et une lutte commence contre «l'idée très répandue que le Plan d'aménagement national est une forme habilement camouflée d'un plan économique qui devait mener notre pays tout droit à la dictature»¹⁷.

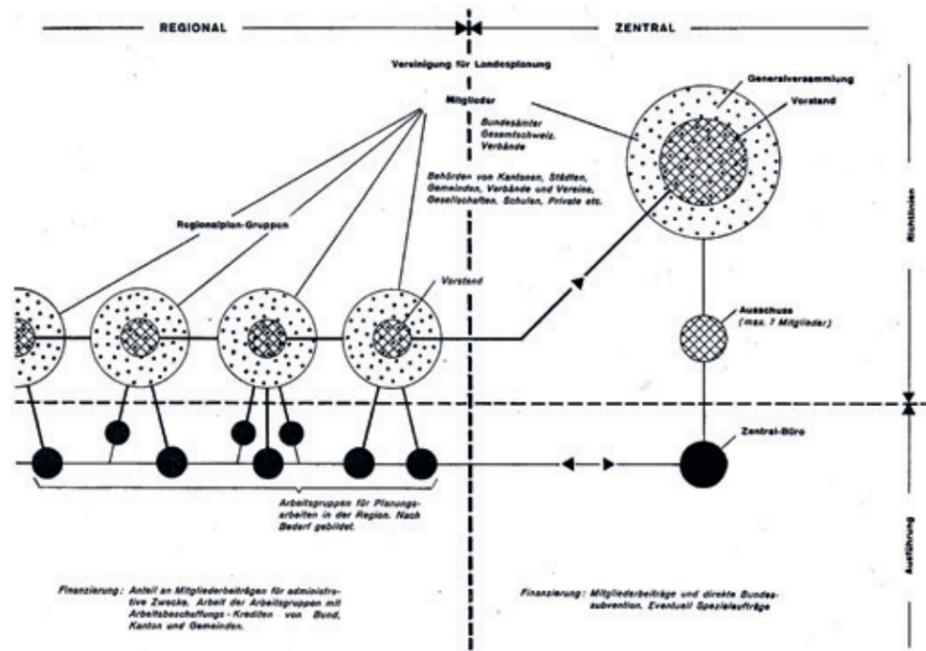
L'A.S.P.A.N. fait face aux résistances politiques en menant un travail d'information: elle organise des tournées de conférence, édite des publications («Plan», la revue de l'association, commence à paraître en mai 1944), s'entretient avec les personnes et les cercles intéressés ainsi qu'avec ceux qui sont opposés à son travail et organise des cours techniques pour les représentants des cantons et des communes ainsi que les professionnels et les politiciens, afin de les gagner à la cause et aux idées de l'aménagement du territoire.

La future génération de citoyens devant aussi être sensibilisée à l'aménagement du territoire, l'A.S.P.A.N. organise en 1949 un concours d'écoliers autour de la question «Wie wünsche ich mir meine Heimat». Avec succès, puisque plus de 15 000 enfants y participent.



Un plaidoyer précoce contre le «développement dispersé» de certaines parcelles.
Source: Plan 3 (1946), p.70.

La structure organisationnelle de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national en 1944.
Source: Plan 1 (1944), p. 15.



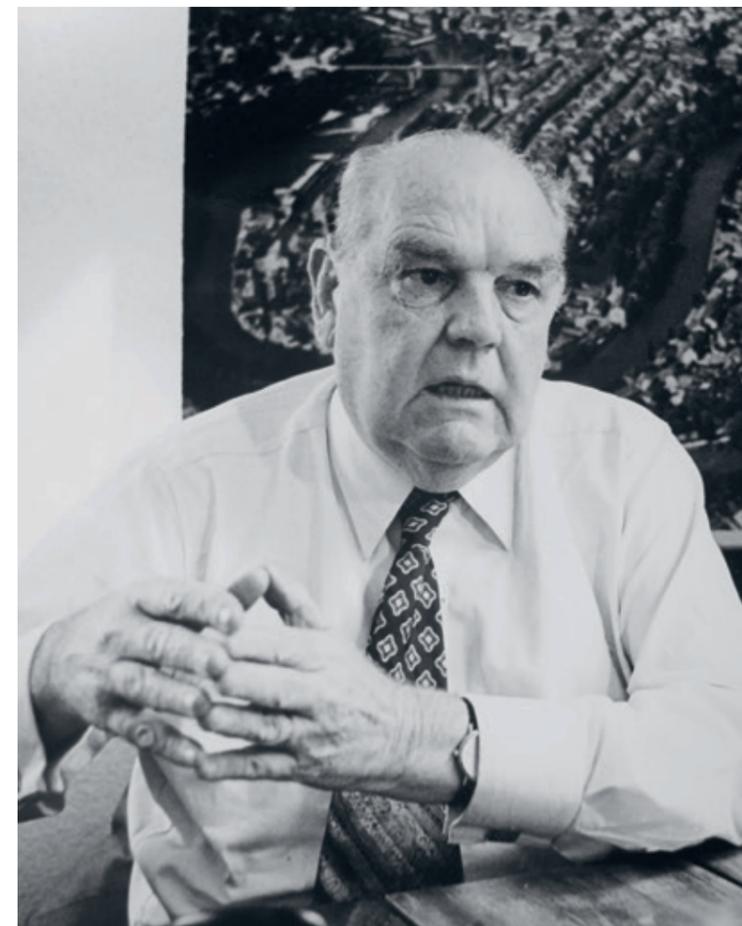
Participer et informer: les leçons d'un échec

Comme les premiers aménagistes avaient déjà pu le constater, il est parfois difficile de faire passer des projets d'aménagement. Ce fut le cas de l'«action pour l'assainissement d'hôtels et de centres de cure» lancée en 1942 par Armin Meili. Celle-ci est refusée par les communes concernées de St-Moritz, Davos, Klosters et Flims. Revenant sur cette expérience dans un texte publié à l'occasion des 25 ans de l'association, Hans Marti, membre fondateur de l'A.S.P.A.N., collaborateur au bureau central et beau-frère d'Armin Meili, écrit: «Les plans avaient été élaborés par des architectes, mais n'avaient pas été discutés avec les autorités»¹⁸. Après avoir constaté la valeur «pédagogique» de cet échec, il conclut: «Dans notre démocratie libérale, organisée à partir du niveau des communes jusqu'à celui de la Confédération en passant par les cantons, l'aménagement ne peut réussir qu'à trois conditions: il faut connaître l'opinion de la population, des autorités et des propriétaires fonciers, agir – en tant qu'aménagiste – de façon franche et ouverte, et respecter le fameux droit de participation du citoyen».

Selon Marti, la façon de transmettre l'information doit aussi changer. «Nous comprimes bientôt que nos plans devaient être plus faciles à lire; qu'ils devaient être simples, clairs et compréhensibles pour les non professionnels», note-t-il encore dans le même article. En 1949, les professeurs EPF Ernst Egli et Rolf Meyer prennent à cœur ce principe et rédigent pour la commune zurichoise de Meilen un règlement sur les constructions et l'aménagement fort peu orthodoxe, puisqu'il est écrit en vers à quatre temps rimant deux à deux:

Extrait du règlement sur les constructions de la commune de Meilen ZH, 1949:

«Natürlich muss man bauen können,
und jedem ist ein Platz zu gönnen,
doch im Interesse unsres Landes,
und speziell des Bauernstandes,
muss man Zerstückelung vermeiden
und Landwirtschaft vom Bauland scheiden,
denn wo man ganz verzettelt baut,
dort ist die Landwirtschaft versaut!
Wer trotzdem einzeln baut einmalen,
soll die Erschliessung selber zahlen.»¹⁹



Hans Marti, architecte et membre fondateur de l'A.S.P.A.N.
Source: Marti Partner Architekten + Planer AG.

«Bien sûr il faut pouvoir construire
et chacun doit pouvoir avoir une place
mais dans l'intérêt de notre pays
et en particulier des paysans
il faut éviter l'éparpillement
et séparer l'agriculture des terrains à bâtir
car là où l'on construit en ordre dispersé
c'est l'agriculture qui en pâtit!
Celui qui construit quand même en solitaire
doit payer lui-même l'équipement.»¹⁹

«Battus, insultés et moqués»: crise et aubaine

Au niveau fédéral, l'aménagement du territoire a pu bénéficier durant les années 1930 des fonds issus du programme de création d'emploi lié à l'économie de guerre. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque l'économie se redresse et prend progressivement son essor, ces ressources disparaissent. Sur le plan politique, l'aménagement du territoire rencontre de plus en plus de résistances: le caractère facultatif des mesures de planification et le manque de bases légales – l'aménagement peut alors seulement s'appuyer sur des lois cantonales et communales sur les constructions et sur les lois d'application du Code civil suisse – lui donnent du fil à retordre. En 1947, la majorité des participants au congrès de la société des juristes suisses organisé à Engelberg estime que ni la Constitution fédérale ni le droit en vigueur ne permettrait l'instauration d'une loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Dans l'article susmentionné, Hans Marti revient ainsi sur cette épisode: «Battus, insultés et moqués, le professeur Gutersohn, qui deviendra plus tard notre deuxième président, et quelques compagnons, quittèrent le lieu du congrès. Profondément affligés, abattus et contrits, nous nous réfugiâmes sur le Bürgenstock»²⁰.

L'A.S.P.A.N. se finance à cette époque par les cotisations de ses membres et les contributions fédérales. Quand ces dernières diminuent, l'association se retrouve dans une situation financière difficile. À cela s'ajoute le fait qu'en 1948, elle soutient une planification régionale prévoyant la construction d'une petite centrale hydraulique dans la vallée saint-galloise du Weiss-tannental. Initié par l'Aide Suisse aux Montagnards, ce projet devait créer des nouveaux emplois et stopper l'exode de la population paysanne. Or il semble aujourd'hui que cet engagement ait dépassé les ressources financières de l'association, qui se retrouve menacée de faillite²¹. Elle est sauvée par un prêt de l'industriel et politicien radical saint-gallois Max Schmidheiny. Plus tard, dans les années 1970, Schmidheiny devait aussi investir dans un projet de centrale dans le Sarganserland.

Les difficultés pécuniaires du début des années 1950 marquent la fin de ce que Hans Marti appelle la période de «folle jeunesse»²² de l'aménagement du territoire. Les caisses vides obligent l'A.S.P.A.N. à réduire ses activités. Dans le domaine scientifique, la situation n'est pas meilleure: la centrale pour l'aménagement du territoire à l'EPFZ avait beau être devenue en 1946 un Institut pour l'aménagement du territoire, elle continuait à disposer de ressources modestes sur le plan financier et personnel.

En 1953, le comité de l'A.S.P.A.N. est réorganisé et rajeuni. Heinrich Gutersohn succède à Armin Meili à la présidence de l'association. Avec Andreas Rickenbach, qui se charge de la direction à temps partiel, Gutersohn doit «piloter d'une main sûre la jeune embarcation de l'A.S.P.A.N. pour la diriger vers un nouveau cap»²³.

Malgré les revers et le manque de bases légales, des planifications régionales sont élaborées à Saint-Gall, Lucerne, Berne, Baden et Zurich. Un grand nombre de petites et moyennes communes introduisent des plans d'aménagement local; des règlements sur les constructions et des plans de zones modernes avec des dispositions sur l'affectation et des indices d'utilisation voient le jour. Finalement, lorsque commencent les années 1960, une nouvelle période va s'ouvrir pour l'aménagement national.

Des nouvelles personnalités au bureau central

Pour l'A.S.P.A.N. cette nouvelle période commence le 1^{er} janvier 1960, avec l'entrée en fonction du juriste radical Rudolf Stüdeli à la direction du bureau central. En plus de Stüdeli, qui assume la fonction de nouveau secrétaire général, le secrétariat de l'A.S.P.A.N. emploie à cette époque seulement une secrétaire et une apprentie en raison de la restructuration financière. Ces moyens limités n'empêchent pas Stüdeli de multiplier ses activités: il participe à la rédaction de lois cantonales, rédige des commentaires sur des arrêts de tribunaux, conseille les communes et les régions sur des questions d'aménagement local et régional, met sur pied des journées pour les aménagistes et des cours pour les représentants des communes, développe le service de presse interne et fait connaître au public les buts et les points de vue de l'A.S.P.A.N. par le biais d'articles dans la presse spécialisée et dans les journaux. Ou, pour le dire avec Hans Marti, «nous n'aurions pu souhaiter un directeur plus engagé, actif et allant droit au but que lui»²⁴. C'est probablement aussi dans ces années-là, que l'abréviation ASPAN (sans points) commence à être utilisée.

À partir de 1962, Rudolf Stüdeli est appuyé dans sa tâche par le conseiller aux États radical Willi Rohner, qui prend la présidence de l'association. Ancien président de la commission des finances au Conseil des États et vice-président du parti radical suisse, Rohner jouit d'un prestige important et va utiliser son influence politique en faveur de l'association, par exemple lors des négociations sur l'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire et sur la loi sur la protection des eaux²⁵.

Pendant ce temps, Rudolf Stüdeli devient le principal lobbyiste de la cause de l'aménagement du territoire en Suisse. «À la grande époque de l'aménagement du territoire, entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1980, je connaissais personnellement cinq des sept conseillers fédéraux et les trois quarts des parlementaires»²⁶, note-t-il en commentant rétrospectivement son activité au sein de l'association. Durant cette période, où il n'existe ni office fédéral pour l'aménagement du territoire ni législation fédérale dans ce domaine, l'ASPAN remplit un vide au niveau fédéral en s'engageant inlassablement pour les intérêts de l'aménagement du territoire.



En 1960, l'avocat libéral Rudolf Stüdeli a été nommé directeur du bureau central de l'A.S.P.A.N.
Source: Famille Stüdeli / EspaceSuisse

Croissance, baby-boom et insécurité

Au moment où débute la phase qui aboutira à l'inscription de l'aménagement du territoire dans la Constitution fédérale, la collaboration fructueuse et dynamique entre Stüdeli et Rohner au bureau central est une aubaine pour l'ASPAN. En effet, les conséquences esthétiques, économiques et politiques de l'urbanisation extrêmement rapide de l'après-guerre vont déclencher, durant les années 1960, des débats intenses et compliqués sur le futur développement de la Suisse.

Alors que les villes et les agglomérations s'étendent considérablement et à grande vitesse (la surface bâtie en Suisse va doubler entre 1952 et 1972)²⁷, la population est quotidiennement et directement touchée par ces changements. Cela a alimenté un débat – dans les médias et la politique – marqué par les idées de défense nationale intellectuelle relancées pendant la guerre froide. En 1962, le peuple adopte un nouvel article constitutionnel qui accorde aux cantons la compétence en matière de protection de la nature et du patrimoine. La même année, l'Union syndicale suisse et le parti socialiste suisse lancent une initiative populaire contre la spéculation foncière, qui sera refusée (cf. encadré «L'initiative contre la spéculation foncière»). Leurs adversaires politiques discréditent l'initiative en la désignant comme une tentative de la part des socialistes d'imposer une

étatisation du sol. «Une certaine insécurité règne aujourd'hui dans l'opinion publique sur toutes les questions essentielles du régime de la propriété», écrit le Conseil fédéral dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur l'initiative²⁸. Finalement, l'initiative, qui veut doter la Confédération de compétences d'expropriation en faveur d'un aménagement du territoire «approprié» sur le plan national, régional et local, est clairement rejetée en 1967 par le peuple et les cantons.

L'initiative contre la spéculation foncière

L'initiative populaire contre la spéculation foncière a à la fois cristallisé les discussions sur l'aménagement du territoire et joué un rôle catalyseur sur le chemin vers l'élaboration d'un cadre légal pour ce dernier au niveau fédéral. La croissance économique et démographique rapide de l'après-guerre avait entraîné une forte demande en logements et en locaux de travail et provoqué une augmentation de la consommation d'espace et une hausse du prix du sol.

L'initiative populaire contre la spéculation foncière est déposée le 10 juillet 1963 par le parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse. Sa teneur est la suivante: «La Confédération prend, avec le concours des cantons, des mesures pour empêcher une hausse injustifiée des prix des immeubles, pour prévenir la pénurie de logements et pour favoriser l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local, et dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays. Pour atteindre ces buts, la Confédération et les cantons peuvent exercer un droit de préemption en cas de vente d'immeuble entre particuliers, ainsi qu'exproprier des immeubles moyennant indemnité.»

Cette initiative a échoué dans les urnes. Le 2 juillet 1967, elle est rejetée (dans un rapport de deux contre un) par le peuple et les cantons. Si on peut interpréter cette décision du souverain comme un verdict contre des mesures de contraintes étatiques, il faut savoir qu'il la prend en sachant que le Conseil fédéral a donné son assurance formelle de poursuivre sans retard les travaux préparatoires d'un projet de révision constitutionnelle concernant le droit foncier. Le terrain était donc préparé pour inscrire l'aménagement du territoire dans la Constitution fédérale.

Sources:

Martina Koll-Schretzenmayr: *Gelungen – Misslungen? Die Geschichte der Raumplanung in der Schweiz*, Zurich 2008, p. 64-68.

Martin Lendi, *Geschichten und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung*, Zurich 2018, p. 95-96.

Thomas Pfisterer: *Aus der Entwicklung von Bodenrecht und Raumplanungsrecht im Bunde*, in: *Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik*, 74 (1976), p. 114

Affiche sur le vote du 2 juillet 1967. «Etatisation du sol: l'impasse.» Initiative socialiste contre la spéculation foncière.

Source: Dictionnaire historique de la Suisse.



Spekulant jongliert mit dem Heimatboden

Un spéculateur jonglant avec sa terre natale.
Source: Nebelspalter, vol. 88 (1962), cahier 18.



aménager le territoire, oui ou non?
Source: Nebelspalter, vol. 93 (1967), cahier 25.



À vendre terrain constructible.
Source: Nebelspalter, vol. 89 (1963), cahier 11.

Le problème des compétences sectorielles

Les conséquences sur le paysage et l'enchérissement du sol provoquées par le boom de la construction n'en restent pas moins des thèmes très actuels. Il n'existe pas encore de séparation légale entre terrain constructible et non constructible. Sur le plan financier comme sur le plan légal, les communes et les cantons sont dépassés par le développement territorial. Comme il n'existe pas de stratégie globale d'aménagement, la Confédération doit utiliser ses compétences sectorielles spécifiques: protection des eaux (1953), protection de la nature et du patrimoine (1962), encouragement à la construction de logements (1965), construction des routes nationales (1958), régulation de la navigation intérieure (1975), mesures conjoncturelles²⁹. Durant cette phase, l'ASPAN s'engage en participant à des commissions et en réalisant des expertises; celle de Rolf Meyer-von Gonzenbach sur la navigation sur le Rhin et sur l'Aar suscite notamment une attention considérable. Une approche globale des problèmes territoriaux s'impose progressivement, notamment grâce à l'activité de l'ASPAN. Elle met en lumière les interdépendances des différents domaines sectoriels³⁰.

Élaborer des conceptions directrices pour l'aménagement

Cette nouvelle perception de l'aménagement du territoire découle aussi d'une nouvelle conception de celui-ci dans le domaine scientifique. En 1961, un Institut pour l'aménagement national, régional et local (Institut für Orts-, regional- und Landesplanung, ci-après Institut ORL) est créé à l'EPFZ. Cet institut interdisciplinaire, dont l'ASPAN avait encouragé la création, remplace l'Institut pour l'aménagement du territoire intégré au département de géographie qu'avait fondé Heinrich Gutersohn. Bénéficiant de moyens substantiels que la Confédération peut lui octroyer en vertu de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements, l'Institut ORL reçoit le mandat d'établir une conception directrice scientifique pour l'utilisation du territoire suisse. Au lieu des procédures sectorielles pratiquées jusqu'alors, les études réalisées pour les conceptions directrices de l'aménagement du territoire, le schéma directeur CK-73 («Landesplanerische Leitbilder der Schweiz», «Raumplanerisches Leitbild der Schweiz CK-73») vont propager une planification globale du développement territorial suivant l'idéal d'une «décentralisation concentrée». L'accueil réservé à ces conceptions directrices est plutôt critique. Elles sont en particulier rejetées par les cantons ruraux, qui les considèrent comme une «vue d'ensemble nationale» imposée d'en haut³¹.

De l'aménagement national à l'aménagement du territoire: l'article constitutionnel de 1969

Même s'il n'existe pas de consensus sur les compétences que la Confédération devrait recevoir en matière d'aménagement du territoire, la nouvelle prise de conscience du problème a des effets concrets sur le plan politique. Plusieurs motions et postulats visant une régulation de la politique foncière sont déposés au Parlement et un projet constitutionnel pour un nouveau droit foncier est élaboré.

Ces efforts aboutissent finalement à l'adoption, à une faible majorité, de l'article constitutionnel 22^{quater} sur l'aménagement du territoire le 14 septembre 1969. Cet article oblige la Confédération à fixer les principes d'une «occupation rationnelle du territoire» et d'une «utilisation judicieuse du sol». S'il a pu être adopté, c'est uniquement parce que la compétence en matière d'aménagement reste du ressort des cantons et qu'en même temps, la garantie de la propriété – jusqu'alors un droit non écrit mais reconnu comme un droit fondamental par le Tribunal fédéral – est également inscrite dans l'art. 22^{ter} de la Constitution fédérale (encadré «Inscription de l'aménagement du territoire dans la Constitution fédérale»).

Selon Rudolf Stüdeli, c'est à Willi Rohner, alors président de l'ASPAN, que l'on doit le déplacement sémantique faisant passer de l'aménagement «national» à l'aménagement «du territoire» dans le libellé de l'article. En effet, le terme initialement prévu d'aménagement national était perçu comme «trop centraliste» et donc impopulaire: «Le conseiller aux États Willi Rohner eut alors l'idée d'utiliser plutôt le terme «aménagement du territoire». Dès lors, le texte de l'article constitutionnel fut accepté. Cela peut être aussi simple que ça!»³² Si l'acceptation de l'article constitutionnel en 1969 représente une étape cruciale sur le chemin qui mènera à l'inscription de l'aménagement du territoire dans la législation fédérale, il faudra attendre encore plusieurs années avant que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire entre en vigueur.

Dans les cantons, l'aménagement du territoire se développe et plusieurs initiatives et groupes régionaux apparaissent au cours des années 1960. Les plus connus sont *Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU* et *Regio Basiliensis*. Durant la seconde moitié des années 1960 et au début des années 1970, plusieurs cantons élaborent des lois cantonales sur les constructions et des conceptions directrices (Zoug et Bâle-Campagne [1967], Schwyz, Uri, Berne et Lucerne [1970], Argovie [1971], Grisons [1973] et Zurich [1967]). Le canton de Vaud, quant à lui, avait déjà adopté en 1941 sa loi sur la police des constructions qui contient, pour la première fois en Suisse, la plupart des instruments réglementaires nécessaires à l'aménagement du territoire, tant en milieu rural qu'en ville. On y trouve notamment la mention du plan directeur non contraignant, du plan de zones (nommé plan d'extension), et du plan de quartier³³.



Aménagement du territoire.
Texte dans la bulle:
«Le mieux, c'est encore de les laisser faire!».
Source: Nebelspalter, vol. 94 (1968), cahier 45.

Inscription de l'aménagement du territoire dans la Constitution fédérale

En 1962/63, deux parlementaires fédéraux radicaux, le conseiller aux États bâlois Eugen Dietschi et le conseiller national argovien Walther Leber, déposent deux interventions demandant l'introduction dans la Constitution fédérale d'un article garantissant la propriété et d'un autre sur l'aménagement du territoire. Ils exigent que la Confédération dispose explicitement de compétences lui permettant d'édicter des principes relatifs à l'aménagement du territoire aux niveaux national, régional et local et de favoriser une occupation décentralisée du territoire. En même temps, toute forme d'étatisation du sol doit être exclue.

Le Conseil fédéral accepte ces interventions à titre de postulat et les transmet à une commission d'experts mise en place en octobre 1963. Le 15 août 1967, un mois et demi après le refus par le peuple et les cantons de l'initiative contre la spéculation foncière, il publie son message sur les dispositions constitutionnelles sur le droit foncier.

Le 14 septembre 1969, le souverain accepte les deux articles constitutionnels proposés. Le premier transpose dans la Constitution fédérale la garantie de la propriété, qui était

jusqu'alors un élément du droit constitutionnel non écrit. Le nouvel article prévoit qu'en cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalant à expropriation, «une pleine indemnité est due» (art. 22^{ter} aCst., aujourd'hui art. 26 Cst.). Dans le deuxième article, le souverain oblige la Confédération à fixer les principes applicables à l'aménagement du territoire; «celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire» (art. 22^{quater} aCst., aujourd'hui art. 75 Cst.). Lors de la révision complète de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, l'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.) est complété par l'obligation d'une utilisation «mesurée» du sol.

Sources:
Martina Koll-Schretzenmayr: Gelungen – Misslungen? Die Geschichte der Raumplanung in der Schweiz, Zurich 2008, p. 70–73.
Martin Lendi: Geschichten und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung, Zurich 2018, p. 97–99.
Thomas Pfisterer: Aus der Entwicklung von Bodenrecht und Raumplanungsrecht im Bunde, in: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik, 74 (1976), p. 116–117.



Merkt der Bundesrat endlich, daß man die Raupenplage nicht mit Schnecken bekämpfen kann?

De nouvelles lois sur l'aménagement du territoire doivent être mises en vigueur d'urgence. Un escargot rapporte les négociations du Conseil fédéral.

«Quand le Conseil fédéral réalisera-t-il que la déferlante de chenilles ne peut être combattue par des escargots?»

Source: Nebelspalter, vol. 98 (1972), cahier 13.

Mesures d'urgence pour l'aménagement du territoire

Comme le montrent les âpres débats sur l'article constitutionnel, l'optimisme en matière d'aménagement des années 1960 doit aussi faire face à un certain scepticisme. La question centrale qui se pose est au fond de savoir si un aménagement au niveau de la Confédération est compatible avec l'organisation fédérale de l'État helvétique. Les négociations sur la loi sur l'aménagement du territoire s'annonçaient en tous les cas difficiles. Le Conseil fédéral s'était montré depuis toujours ouvert à la cause des aménagistes: parmi leurs principaux avocats à cette époque, on peut citer Ludwig von Moos (PDC), Hans Peter Tschudi (PS) et Kurt Furgler (PRD). Conscient qu'il faut agir vite, il établit en 1972 un projet d'«arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire». Il est en effet d'avis qu'un aménagement du territoire est nécessaire en raison d'un «état des choses qui ne laisse pas d'autres choix», entendant par là le danger d'occupation désordonnée du pays, les atteintes portées aux sites, l'utilisation inopportune et, en partie, le gaspillage du sol, le dépeuplement des régions de montagne, la circulation urbaine, la mise en danger des éléments naturels de la vie humaine et de l'équilibre écologique³⁴.

Le Conseil fédéral justifie l'arrêté urgent comme suit: «Le terrain disponible pour la construction et à d'autres fins devient toujours plus rare. La nécessité de l'utiliser économiquement et de planifier son utilisation en tenant compte des prévisions est connue de tous et impérative. L'aménagement du territoire n'a pas su ou pu canaliser partout le développement réel. [...] Les dangers de la période transitoire jusqu'à ce que la loi sur l'aménagement du territoire produise ses effets rendent des mesures urgentes nécessaires.»³⁵

S'appuyant sur l'arrêté fédéral urgent, il ordonne la délimitation de zones protégées à titre provisoire (protection du paysage) et nomme un délégué pour les questions d'aménagement du territoire. Cette fonction est confiée au professeur de l'EPFZ Martin Rotach qui, en tant que directeur de l'Institut ORL, avait dirigé l'élaboration des conceptions directrices d'aménagement du territoire. Cette nomination perpétue le rapport étroit entre le monde politique et le monde scientifique, caractéristique de l'aménagement du territoire.

Le long chemin vers la loi sur l'aménagement du territoire

La décennie des années 1970 est marquée par les luttes politiques pour une loi sur l'aménagement du territoire, la révision du droit foncier et la question de la péréquation financière et de la compensation des charges. Pour être plus proche du Parlement lors de cette phase décisive, l'ASPAN déménage son siège de Zurich à Berne, où elle s'installe à la rue Schänzlihalde. Rudolf Stüdeli et Willi Rohner participent aux travaux de commission et influencent l'élaboration du projet de loi sur l'aménagement du territoire. Les négociations exigent du tact. En 1973, Rudolf Stüdeli écrit dans la revue de l'association: «Il ne fait aucun doute que l'urbanisation de notre pays nécessite une organisation générale dont la conception doit, au final, pouvoir être perceptible dans ce qui est construit. Comment y parvenir sans créer un monstre bureaucratique que personne ne souhaite et qui au final fera plus de mal que de bien?»³⁶.



«Chers Suisses! Nous abordons maintenant le sujet de l'aménagement du territoire —».
Source: Nebelspalter, Vol. 99 (1973), cahier 1.

En 1973, le choix d'organiser une journée d'étude à la place d'une célébration festive pour marquer le 30^e anniversaire de l'ASPAN reflète bien le pragmatisme politique de ses dirigeants. Les questions abordées – «Où peut-on construire? Comment peut-on construire? Quand peut-on construire?» – sont alors d'actualité et attirent plus de 1000 participants. Pendant cette «phase intermédiaire», durant laquelle il existe certes un article constitutionnel mais pas encore de législation

spécifique sur l'aménagement du territoire, c'est la loi révisée sur la protection des eaux de 1971 qui sert d'instrument d'aménagement du territoire. Désormais, les nouvelles constructions ne sont admises qu'à l'intérieur du périmètre des égouts (plan directeur des égouts PDE), ce qui empêche l'urbanisation de s'étendre sur les terres agricoles.

Jean le chanceux a vendu son terrain.
Source: Nebelspalter, vol. 98 (1972), cahier 7.





Autorisation de construire.
Source: Nebelspalter, vol. 98 (1972), cahier 1.

Rejet du premier projet de loi sur l'aménagement du territoire

Après de longues discussions, les deux Chambres adoptent un projet de loi sur l'aménagement du territoire en 1974. La Ligue vaudoise, une organisation de droite conservatrice, lance alors un référendum contre le projet. Avec succès, puisque deux ans plus tard, le peuple suisse rejette la loi sur l'aménagement du territoire.

Pour Rudolf Stüdeli, ce refus s'explique par le fait que la loi s'appuyait sur les conceptions directrices de l'ORL: «J'avais prédit à l'époque qu'une loi comprenant une conception directrice ne passerait pas et j'ai eu raison. [...] Une conception directrice contraignante, telle que la voulait Martin Rotach, le délégué à l'aménagement du territoire, aurait signifié une Suisse centraliste. Un aménagement national du territoire placé sous une telle enseigne était voué à l'échec.»³⁷ Pour d'autres commentateurs, le résultat extrêmement serré (51,1 % de non) aurait pu être différent si la campagne précédant les votations avait été plus longue.

L'histoire de l'adoption de la LAT

Après l'échec de justesse du premier projet de loi sur l'aménagement du territoire devant le peuple le 13 juin 1976, le Conseil fédéral décide d'agir en suivant deux voies. Premièrement, l'arrêté fédéral urgent approuvé par le Parlement le 17 mars 1972 est prolongé pour deux ans au maximum. Il oblige les communes à délimiter des zones non constructibles. Cette décision a pour conséquence que près d'un tiers des communes élaborent un plan d'aménagement local ou adaptent l'existant au principe constitutionnel. Deuxièmement, le gouvernement lance sans attendre la préparation d'un nouveau projet de loi tenant compte des arguments des opposants à la première version. À cet égard, l'obligation faite aux cantons de séparer territoire constructible et non constructible et de protéger les zones de détente est un élément incontesté. En revanche, l'activité de coordination de la Confédération et l'obligation faite aux cantons de prélever une taxe sur la plus-value sont controversées.

Partant de cette analyse, le Conseil fédéral élabore un nouveau projet, sur la base duquel les Chambres adoptent en 1979 une loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1980, cet acte législatif se concentre sur le principe de séparation entre territoire constructible et non constructible, le dimensionnement des zones à bâtir et la garantie des zones de non bâtir pour l'agriculture et la protection du paysage.

Sources :
Martina Koll-Schretzenmayr: Gelungen – Misslungen? Die Geschichte der Raumplanung in der Schweiz, Zurich 2008, p. 77–78.
Martin Lendi: Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung, Zurich 2018, p. 216–217.
Kurt Müller: Nach dem Scheitern des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, in: NZZ, 12 juillet 1976, p. 21.



Raumplanungsgesetz
abgelehnt!

«Sogar nach em föif vor zwölfi hätt der Schwizer s Wiflgarn abgläht!»

Loi sur l'aménagement du territoire refusée!
«Alors qu'il était déjà trop tard, le peuple a même refusé le fil à repriser!»
Source: Nebelspalter, vol. 102 (1976), cahier 25.

Oui à une LAT «édulcorée»

Le Parlement reprend alors la loi et en atténue certains points. Le deuxième projet fait du plan directeur cantonal l'instrument central de l'aménagement du territoire. Plusieurs outils de politique d'organisation territoriale passent à la trappe, notamment un prélèvement de la plus-value par une réglementation fédérale relativement stricte, une compensation économique financée par les recettes provenant de la taxe sur la plus-value et la compétence donnée aux autorités communales et cantonales d'exproprier pour des besoins de planification³⁸.

Le nouveau projet est critiqué par certains aménagistes, qui jugent que la loi risque de perdre beaucoup de son efficacité. Le deuxième projet est cependant adopté par le Parlement le 22 juin 1979 et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) entre en vigueur le 1^{er} janvier 1980 (encadré «L'histoire de l'adoption de la LAT», p. 21).

La LAT représente une étape décisive pour l'aménagement du territoire helvétique. Grâce à l'approbation des deux Chambres et en l'absence de référendum, la concrétisation légale de l'article constitutionnel de 1969 est mise sous toit sur le plan politique. Le principe fondamental du développement territorial en Suisse, à savoir la séparation entre les territoires constructibles et ceux qui ne le sont pas, est désormais ancré dans la loi.

Marius Baschung, qui avait succédé à Martin Rotach comme délégué à l'aménagement du territoire, prend la tête du nouvel Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), qui est alors intégré au Département fédéral de justice et police (DFJP).

Aménager le territoire sans protéger la nature?

Dans une interview accordée en 2006, Rudolf Stüdeli considère rétrospectivement que la LAT était une bonne base légale. Il critique cependant le fait qu'elle n'ait pas contenu un prélèvement de la plus-value efficace. Il regrette également que des lois fédérales et des offices fédéraux séparés aient été créés pour l'aménagement du territoire (en 1980) et la protection de l'environnement (en 1985), ce qui, selon lui, a «relégué ces deux thèmes aux dernières places de l'agenda politique»³⁹.

L'inscription de la protection de l'environnement dans la Constitution fédérale avait été approuvée en 1971 par 93 % des votants. L'ASPAN s'était déjà préoccupée tôt de la protection de l'environnement, sans pour autant parvenir à l'associer à la cause de l'aménagement du territoire. À cet égard, il est intéressant de rapporter ici ce que Stüdeli écrivait en 1973 dans la revue «Plan» à propos de la situation de l'aménagement du territoire en Suisse : «À ces opposants de droite sont venus se joindre, ces dernières années, d'autres opposants; des opposants dont je ne sais pas de quel côté ils viennent; des opposants qui devraient en fait être des amis de l'aménagement. Engagés sous la bannière de la protection de l'environnement, ils refusent tout d'un coup tout développement et risquent, volontairement ou sans le savoir, de mettre en danger non seulement la planification du milieu bâti mais également notre État. [...] Et il ne s'agit pas ici de s'opposer aux préoccupations légitimes de la protection de l'environnement [...] Comment une protection de l'environnement pourrait-elle exister sans planification du milieu bâti?»⁴⁰

L'incompréhension à l'égard du mouvement écologiste exprimé par les paroles de Stüdeli indique qu'une nouvelle génération, plus jeune, était sur le point de faire son entrée sur la scène politique et voulait résoudre les mêmes problèmes que ceux traités par les aménagistes, mais qu'elle ne les considérait pas comme des problèmes d'aménagement mais comme des problèmes environnementaux.

L'aménagement du territoire à un tournant

Les années 1970 représentent donc un tournant pour l'aménagement du territoire, et ce pour deux raisons: la problématique environnementale fait son apparition dans le débat public et l'aménagement du territoire se voit doté d'une base légale et de son propre office fédéral (OFAT). Les principales tâches d'aménagement du territoire sont dès lors réparties entre trois acteurs: l'office fédéral est chargé des tâches d'exécution et d'administration, l'Institut ORL de l'enseignement et de la recherche et l'ASPAN de l'information, de la documentation ainsi que des impulsions destinées à faire progresser le droit de l'aménagement du territoire⁴¹.

À partir des années 1980, la plupart des cantons et des communes intensifient leurs efforts en matière d'aménagement du territoire, comme le constate en novembre 1980 Marius Baschung, le directeur du nouvel OFAT: «Les cantons ont édicté de nouvelles prescriptions ou amélioré celles existantes; il n'y a plus beaucoup de communes sans aménagement local. [...] Actuellement, la plupart des cantons adaptent leur législation au nouveau droit fédéral et préparent leur planification directrice. Conformément à ce que prévoit la nouvelle loi, la Confédération est en train d'établir une vue d'ensemble sur ses propres bases, stratégies, plans sectoriels et projets de construction et les soumet aux cantons.»⁴²

En mars 1980, l'ASPAN publie une «Introduction à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire» (Leitfaden zum Raumplanungsgesetz) rédigée par Heinz Aemisegger, qui deviendra plus tard juge fédéral. Ce guide, qui contient les premières réflexions et indications sur les principales prescriptions de la LAT, va accompagner et marquer de son empreinte les débuts de l'application pratique de la nouvelle loi. Selon des témoins de l'époque, la relation entre l'OFAT et l'ASPAN se caractérisaient alors par une congruence informelle. Tandis que le directeur de l'OFAT laissait passer des procédures cantonales qui n'étaient que «modérément» conformes à la loi, l'ASPAN et son directeur Rudolf Stüdeli étaient plus que jamais la conscience de la Suisse dans le domaine de l'aménagement du territoire, ce que l'association souhaite être encore aujourd'hui. À cet égard, il est intéressant de noter que le comité de l'ASPAN⁴³, contrairement à aujourd'hui, était alors principalement composé de directeurs cantonaux des travaux publics. L'organisme de direction stratégique de l'ASPAN était donc à l'époque quasiment une conférence des directeurs cantonaux des travaux publics⁴⁴.



La prochaine loi sur la protection de l'environnement :
Que les pollueurs paient!
«Celui-là, je ne le connais pas, mais toi oui!»
Source: Nebelspalter, vol. 106 (1980), cahier 33.



Fig. 2: Les données doivent être présentées de manière claire et structurée. Texte dans la bulle du haut: «... voici tes données! ...». Texte dans la bulle du bas: «Merci! C'est comme ça qu'on arrive à travailler.»
Source: Plan 1 (1982), p. 12.

Le nouvel esprit du temps des années 70 et 80

Les années 1980 sont marquées par le ralentissement de la croissance démographique et l'importance politique accrue des idées écologiques, deux phénomènes qui ont leur racine dans les années 1970.

Le rapport publié en 1972 par le Club de Rome sous le titre «Les limites de la croissance» avait joué un rôle décisif dans la prise de conscience écologique. Quinze ans plus tard, le rapport intitulé «Notre avenir à tous» est publié par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (commission Brundtland) et postule le principe du développement durable (à savoir la compatibilité écologique, économique et sociale de toutes les actions); il allait devenir un autre pilier fondamental de la conception de l'aménagement territorial en Suisse⁴⁵. La discussion sur la «mort des forêts» dans les années 80 catalyse la diffusion des points de vues écologiques des protecteurs de l'environnement. De nouvelles organisations apparaissent sur la scène politique, comme l'Association transports et environnement, fondée en 1979. Elles y rejoignent d'autres organisations déjà établies et partageant des objectifs similaires, comme la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, créée en 1970 avec la participation de l'ASPAN. Parallèlement, les Verts se renforcent et leurs représentants commencent à briguer, avec un certain succès, des fonctions politiques⁴⁶. Entre 1941 et 1970, la population suisse avait augmenté de 50%. Dans les années 1970, cette croissance démographique connaît un très fort ralentissement (seulement +2%) en raison de la chute de la natalité et du retour dans leur pays des travailleurs immigrés à la suite de la récession qui avait succédé à la haute conjoncture. À partir des années 1980, le nombre d'habitants du pays se remet à croître, mais relativement lentement (+8% dans les années 1980 et +6% dans les années 1990)⁴⁷.

Percée écologique

Sur le plan de la démocratie directe, les répercussions de la discussion des années 1970 sur la surpopulation étrangère et la nouvelle sensibilité aux enjeux écologiques vont s'exprimer dans trois initiatives populaires qui auront des effets sur le territoire: l'initiative contre le bradage du sol national, l'initiative pour la protection des marais et l'initiative pour la protection des Alpes contre le trafic de transit.

Lancée par l'Action nationale pour le peuple et la patrie, l'initiative contre le bradage du sol national est rejetée de justesse le 20 mai 1984 par 51,1% de non. Ce résultat ouvre la voie au contre-projet, la «lex Friedrich», qui renforce les dispositions légales sur la vente de bien-fonds à des personnes domiciliées à l'étranger⁴⁸.

En acceptant l'initiative sur la protection des marais le 6 décembre 1986 et l'initiative pour la protection des Alpes le 20 février 1994, le peuple et les cantons envoient deux signaux supplémentaires touchant à la gestion du sol. La première initiative, lancée en réaction à un projet de place d'armes au Rothenthurm, inscrit la protection absolue des marais et des paysages marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale dans la Constitution fédérale⁴⁹. L'initiative pour la protection des Alpes, quant à elle, veut lutter contre le trafic de transit par la route à travers la Suisse; en ce sens, elle est aussi un signal contre un développement illimité du réseau routier. Par ailleurs, cette initiative est étroitement liée au projet de nouvelles transversales ferroviaires à travers les Alpes, que le peuple avait accepté le 27 septembre 1992. Avec le projet de Rail 2000, accepté le 6 décembre 1986, ces deux initiatives étaient moins l'expression d'une opposition à la route qu'un signal en faveur du développement d'un réseau ferroviaire efficace, territorialement bien intégré et offrant des liaisons plus harmonieuses pour le transport des personnes⁵⁰.

Coordination entre le droit de l'aménagement du territoire et celui de l'environnement

Pour l'ASPAN, le passage des années 80 aux années 90 représente une nouvelle césure. Sur le plan du personnel, d'abord, puisque Rudolf Stüdeli prend sa retraite et que Rudolf Muggli lui succède à la direction de l'association. D'autre part, l'importance croissante des enjeux écologiques amène l'association à élargir ses activités. Par suite d'un accord avec la Confédération, VLP-ASPAN assume aussi le rôle de centrale de coordination entre le droit de l'aménagement du territoire et celui de l'environnement. Un poste supplémentaire est créé et l'association édite une nouvelle publication, les «Informations du service de documentation pour le droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement», qui deviendront en 2000 la publication «Territoire et Environnement».

Les années 90 sont aussi une période de restructuration interne pour l'ASPAN. Les nouveaux auxiliaires électroniques permettent de consacrer des moyens financiers, jusqu'ici affectés à l'administration, à des postes scientifiques. L'association effectue en outre un important travail de relations publiques par le biais de journées d'étude et de publications. Ses «Informations» (autrefois «service de presse») relaient souvent des arrêts du Tribunal fédéral sur des questions d'aménagement du territoire, de droit de la construction et de droit de l'environnement. L'un des objectifs essentiels de l'ASPAN était et reste d'expliquer ces arrêts, qui façonnent la pratique de l'aménagement du territoire, de manière compréhensible pour les cantons, les communes et les experts, et de mettre en évidence leurs conséquences possibles.

Un coup d'œil sur la liste des thèmes des journées d'étude de ces années montre deux choses: d'une part, le caractère intemporel de certains thèmes, comme la qualité du milieu bâti, qui fut au centre de la manifestation qui s'est tenue à la salle du Grand conseil d'Aarau en 1991, ou la question de l'amélioration de la coopération entre les villes centres et les communes d'agglomération, qui fut débattue à la Kursaal de Berne en 1998⁵¹. Cette liste montre d'autre part que les séminaires d'introduction à l'aménagement du territoire destinés aux autorités communales et les réunions d'information sur la construction hors zone à bâtir et les questions relatives aux transports ou à la protection de l'environnement figurent régulièrement au programme des manifestations de l'ASPAN. En tant qu'organisation spécialisée dans le droit de la construction, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, l'ASPAN a donc assumé de façon constante sa mission centrale d'observation et de conseil. La limitation de la construction des résidences secondaires est aussi un thème important traité pendant cette décennie par l'ASPAN, qui publie à ce sujet deux documents indiquant aux communes comment piloter la construction des résidences secondaires par des mesures d'aménagement⁵².

Révision de la LAT en faveur de l'agriculture

Au cours des années 1990, le Conseil fédéral publie ses «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse», dans lesquelles il formule ses objectifs pour la coordination des mesures d'aménagement à l'échelle du pays. Ce rapport, dont le Parlement prend acte en 1996, prévoit notamment un réseau de villes» et des «centres destinés à décharger les grandes agglomérations». Les grandes lignes indiquent aussi que les régions rurales devront fonder leur développement sur leurs propres ressources, ce qui exige une nouvelle orientation de la politique régionale et une association plus étroite de celle-ci à l'aménagement du territoire sur le plan stratégique⁵³. En 1999, la LAT est révisée pour la première fois depuis son entrée en vigueur en 1980. La révision, qui accorde ponctuellement aux agriculteurs une plus grande liberté en matière de construction, est acceptée le 20 mars par près de 56 % des votants. La marge de manœuvre accrue doit aider les agriculteurs à mieux faire face à l'industrialisation croissante de leur activité et à l'ouverture attendue des marchés. Selon la *Neue Zürcher Zeitung* de l'époque, cet assouplissement ne devait pas remettre en question les intérêts de la protection du paysage, à condition toutefois que les cantons appliquent la loi de manière effective. Suite à la révision, la Confédération, soutenue par l'ASPAN, élabore des aides à l'exécution à l'intention des cantons et des communes⁵⁴.

Une notion élargie de l'aménagement du territoire

Au début de l'année 2000, le Conseil fédéral décide de transférer l'Office fédéral pour l'aménagement du territoire OFAT au Département fédéral de justice et police DFJP au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC. Par ce transfert, il entend montrer qu'il ne considère plus l'aménagement du territoire comme une question concernant exclusivement le droit foncier. Cette réorientation est soulignée par l'intégration, au nouvel office, du Service d'études des transports ainsi que des domaines de la «Convention alpine» et du «Développement durable». Le principal apport de cette réorganisation est la mise sur pied, à partir de 2005, des projets d'agglomération de la Confédération. Cofinancés par la Confédération et les cantons, ces projets s'appuient sur la politique des agglomérations de la Confédération de 2001 et visent la coordination de l'urbanisation et des transports⁵⁵.

L'année 2002 a marqué un tournant dans le débat sur l'aménagement du territoire à l'EPFZ. L'Institut ORL, créé en 1961 entre autres grâce à l'initiative de l'ASPAN, a été remplacé par le Réseau Ville et Paysage (*Netzwerk Stadt und Landschaft*). Dans ce cadre, les chaires des départements d'architecture, de construction, d'environnement et de géomatique traitent des questions relatives à la conception, à l'utilisation et au développement des zones urbaines et non urbaines en Suisse et à l'étranger⁵⁶.

En 2003, Rudolf Muggli reprend son activité d'avocat et le juriste Lukas Bühlmann lui succède à la direction de l'association. À partir de l'an 2000, la conception élargie de l'aménagement du territoire qui se traduit, au niveau des autorités, par la transformation de l'OFAT en un Office fédéral du développement territorial (ARE), va se refléter également dans le développement des activités de l'ASPAN (qui désormais portera un nom conjugué à l'abréviation allemande, soit VLP-ASPAN). L'association se consacre davantage aux questions de conception, d'économie et de société qui ont un rapport avec le développement territorial. Ce faisant, elle va aussi développer ses compétences dans le domaine du développement des zones urbanisées. En 2011, VLP-ASPAN reprendra le secrétariat du «Réseau vieille ville», un centre de compétences – lancé par l'Office fédéral du logement – pour les questions liées à la revalorisation des centres historiques⁵⁷. En 2012, elle mettra sur pied le centre de conseil

«SITES EN DIALOGUE» destiné aux communes confrontées à des questions territoriales complexes, et dans lesquelles la qualité du milieu bâti est souvent un enjeu considérable⁵⁸.

Depuis 2007, Christa Perregaux DuPasquier est vice-directrice de VLP-ASPAN. Avec Maria Lezzi, nommée à la tête de l'ARE en 2009, elle incarne le rôle grandissant joué par les femmes dans l'aménagement du territoire en Suisse⁵⁹.



L'équipe d'experts du réseau vieille ville s'est rendue dans plusieurs villes et communes, ici Boudry NE.
Source: EspaceSuisse.

Un rôle charnière entre le monde politique et l'administration – des communes à la Confédération

Au cours de la première décennie du XXI^e siècle, une question se pose avec toujours plus d'acuité: comment agir face à la mise en œuvre lacunaire de la LAT, par exemple en matière dimensionnement des zones à bâtir? Durant cette période de l'histoire de l'aménagement du territoire en Suisse, VLP-ASPAN peut faire valoir toute la crédibilité qu'elle tire de son activité d'information ininterrompue et de ses très nombreux membres. En 2007, 25 cantons et 1413 communes en faisaient partie, dont 33 avaient rejoint l'association en cours d'année⁶⁰. Notons qu'à cette époque, le canton du Valais n'en faisait pas partie, puisqu'il avait quitté VLP-ASPAN à la fin des années 1990 en raison de l'attitude critique de l'association à l'égard du régime valaisan des constructions hors zone à bâtir.

Même si, depuis les années 90, l'association n'effectue pas un travail de lobbying offensif, elle n'en entretient pas moins des contacts étroits avec le monde politique. Le comité assume à cet égard un rôle charnière entre, d'un côté, l'association et, de l'autre, le monde politique et l'administration. Il faut aussi mentionner l'Intergroupe parlementaire pour le développement territorial, dont font partie des membres des deux Chambres intéressés aux questions d'aménagement et de politique foncière. VLP-ASPAN et les parlementaires n'y discutent pas seulement de questions relatives à la législation sur l'aménagement du territoire, mais abordent également des questions sociétales comme la formation des aménagistes⁶¹.

Croissance démographique, «Galmiz» et LAT 1

Deux facteurs vont relancer la discussion et la réflexion autour de la politique d'aménagement du territoire à partir de l'an 2000. Le premier est l'accélération de la croissance démographique. En 2012, la population suisse dépasse la marque des huit millions d'habitants, ce qui, combiné au besoin accru de surface par personne, entraîne une intensification de la construction⁶². Le second est un projet d'implantation en pleine campagne d'une entreprise du secteur biopharmaceutique sur le territoire de la commune de Galmiz, dans le Seeland fribourgeois. Lancé en 2004, ce projet, qui ne sera finalement pas réalisé, va cependant avoir à moyen terme des conséquences décisives sur le débat sur l'aménagement du territoire en Suisse. Il mobilise des associations de protection de la nature et du paysage et aboutit ainsi au lancement de l'initiative pour le paysage. Soutenue par des partis de gauche, cette initiative veut stopper l'affectation de terres agricoles en zone à bâtir par le biais d'un moratoire de 20 ans sur la création de toute nouvelle zone à bâtir⁶³ (encadré «Galmiz, et l'initiative sur le paysage»).

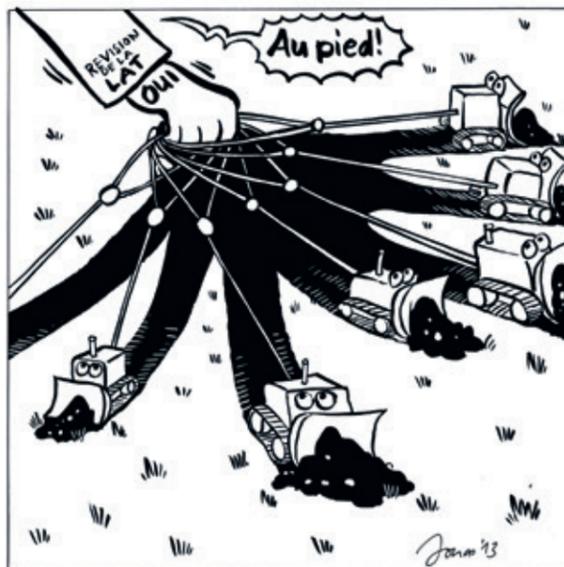
«Galmiz» et l'initiative sur le paysage

Au début du nouveau millénaire, le projet d'implantation en plein champ d'une entreprise du secteur biopharmaceutique sur le territoire de la commune fribourgeoise de Galmiz, replace les questions d'aménagement du territoire et de consommation du sol au centre du débat public et de l'agenda politique. Lancé en 2004, ce projet, qui ne sera finalement pas réalisé, aura cependant mobilisé des associations de protection de la nature et du paysage et une partie des agriculteurs, autrement dit des acteurs pour qui la gestion économique et mesurée du sol et le maintien des paysages ruraux et/ou naturels représentent des enjeux majeurs. Cette mobilisation aboutit au lancement de l'initiative pour le paysage par des organisations de protection de la nature et du paysage. Soutenue par des partis de gauche, cette initiative veut stopper la mise en zone de terres agricoles par le biais d'un moratoire de 20 ans sur les zones à bâtir et transférer à la Confédération certaines compétences en matière d'aménagement du territoire.

La pression que les auteurs de l'initiative veulent exercer sur le législateur va faire son effet. Grâce notamment à la collaboration de VLP-ASPAN, l'initiative aboutit à la révision de la LAT (première étape, LAT 1) en 2012. À l'instar de l'initiative pour le paysage, cette révision vise à limiter la consommation de surfaces. Elle ne formule pas de plafond, mais mise surtout sur l'exécution des prescriptions qui existent depuis 30 ans. Il s'agit notamment de faire en sorte que les réserves de zones à bâtir ne soient dimensionnées que pour les 15 prochaines années. En outre, une taxe d'au moins 20% doit être obligatoirement prélevée sur la plus-value résultant du classement en zone à bâtir, une sanction étant prévue à l'encontre des cantons qui négligeraient de le faire⁶⁴ (encadré «La révision de la loi sur l'aménagement du territoire»). L'Union suisse des arts et métiers ayant lancé un référendum contre le projet de révision, le peuple est appelé à s'exprimer et approuve le 5 février 2013 la révision de la loi par 63% de oui. Ce vote clair peut être interprété comme un plébiscite pour une plus grande organisation du territoire et une utilisation plus efficace du sol⁶⁵. Comme l'écrit Walter Straumann, le président de VLP-ASPAN, dans le Rapport d'activité 2013, le cœur du message, à savoir la nécessité d'atteindre enfin l'objectif d'une utilisation mesurée du sol, a fait mouche⁶⁶.

Au cours de la discussion provoquée par le projet de Galmiz, la Confédération et les cantons réalisent à quel point le sol est devenu une denrée rare. Des implantations d'entreprise de la dimension de celle prévue à Galmiz ne sont plus guère possibles dans le pays en raison du manque de réserves de terrain à bâtir appropriées. Si les cantons collaborent à la révision de la loi sur l'aménagement du territoire «déclenchée» par Galmiz, ce n'est donc pas seulement en raison de la pression politique exercée par l'initiative sur le paysage, mais aussi du constat que la consommation extensive du sol, telle que pratiquée jusqu'alors, mène à une impasse.

Sources:
Paul Schneeberger: Die gebaute Schweiz umbauen, in: Schweizer Monat (10) 2014, p. 52-57.



VLP-ASPAN a soutenu la révision de la LAT.
Source: INFORUM 2 (2013), EspaceSuisse

Avec l'initiative sur le paysage, c'est la deuxième fois qu'une votation populaire cristallise le débat sur l'aménagement du territoire en Suisse et sert de catalyseur à son développement. Le but principal de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) est de faire barrage à l'initiative sur le paysage, qui prévoit un moratoire de 20 ans sur les zones à bâtir et un transfert de compétences en faveur de la Confédération. Le 3 mars 2013, cette révision partielle est acceptée par 62,9% des votants, Alors que, dans un premier temps, les directeurs cantonaux des travaux publics avaient essayé de réagir à l'initiative par des mesures cosmétiques, ses auteurs laissent entendre que deux points ne seraient pas négociables: tout d'abord l'obligation faite aux cantons de prélever une taxe sur la plus-value générée par le classement de parcelles en zone à bâtir – le prélèvement de cette taxe n'avait été jusqu'ici que rarement concrétisé, alors que la LAT de 1980 donnait un mandat impératif aux cantons pour sa mise en pratique.

Ensuite, ils exigent au moins un «petit» moratoire sur le classement en zone à bâtir, jusqu'à ce que les cantons aient adapté leurs plans directeurs aux dispositions fédérales. Le Conseil des États a abondé dans ce sens. Markus Kägi (Zurich), ancien président de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Jean-Claude Mermoud (Vaud) et Heinz Tännler (Zoug), les trois conseillers d'État les plus actifs dans ce dossier (tous membres de l'UDC), réalisent alors que si aucune concession n'est faite sur ces points, l'initiative sur le paysage sera soumise au peuple et aux cantons. Cette prise de conscience est notamment due à l'important travail de persuasion réalisé en coulisse par Lukas Bühlmann, le directeur de VLP-ASPAN. Les directeurs des travaux publics s'opposent cependant au prélèvement obligatoire d'une taxe sur la plus-value d'au moins 25%, décidé par le Conseil des États. En même temps, ils décident de soumettre leur propre proposition au Parlement, à savoir une taxe d'au minimum 20%. Cette proposition des cantons est acceptée. La révision de la loi est adoptée par le Conseil national, puis lors de la votation populaire faisant suite au référendum lancé par l'Union suisse des arts et métiers.

Sources:
Paul Schneeberger: « Interkantonale Konferenzen funktionieren nicht anders als Vereine », in: NZZ, 15 octobre 2014, p. 11.
Paul Schneeberger: Entretien téléphonique du 23 avril 2018 avec Lukas Bühlmann.
Lukas Bühlmann, Christa Perregaux DuPasquier, Samuel Kissling: La compensation de la plus-value dans la LAT révisée, in: VLP-ASPAN (éd.), Territoire & Environnement 4 (2013).

Nouvelles initiatives pour une utilisation mesurée du sol

Ces dernières années, d'autres décisions sont venues conforter cette volonté politique d'une utilisation mesurée du sol, notamment l'adoption en 2012 par le souverain suisse de l'initiative pour une limitation de la construction de résidences secondaires et l'adoption d'une initiative pour le maintien des meilleures terres agricoles dans le canton de Zurich⁶⁷. Des initiatives similaires visant à protéger les terres cultivables ont également été lancées dans d'autres cantons, comme Berne et Thurgovie⁶⁸. Les résultats des deux votations populaires au niveau fédéral, l'initiative zurichoise et la mise en œuvre indirecte d'objectifs semblables dans d'autres cantons, montrent que l'obligation d'utiliser de façon mesurée la ressource rare que constitue le sol est désormais acceptée par une majorité de personnes – en tout cas aussi longtemps qu'il s'agit d'une formulation abstraite. À cela vient s'ajouter le «Projet de territoire Suisse», un document stratégique sur le développement territorial élaboré conjointement en 2012 par la Confédération, les cantons, les villes et les communes⁶⁹. Ce concept vise à coordonner les transports, l'énergie et l'urbanisation, et à renforcer et développer la diversité régionale et la coopération à l'intérieur des espaces fonctionnels.

L'aménagement du territoire comme activité interdisciplinaire

Entre-temps, l'aménagement du territoire a encore gagné en complexité – d'une part en raison des conditions plus strictes encadrant le développement des constructions, et, d'autre part, du fait de la baisse du nombre des friches industrielles qui, ces derniers temps, ont absorbé une part importante de la croissance du milieu bâti. Les mots d'ordre de l'heure sont la densification et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Ces objectifs représentent des enjeux considérables pour les cantons et les communes, et donc aussi pour VLP-ASPAN, en sa qualité de centre de compétence dans ce domaine. Depuis 2013, l'association doit traiter près de 300 demandes de conseil par an, alors que les années précédentes, leur nombre oscillait entre 200 et 250⁷⁰. Aujourd'hui, le secrétariat ne compte plus seulement deux juristes et quatre secrétaires, comme c'était le cas en 1990. De six, le nombre de postes est passé à quinze, dont certains à temps partiel (11 équivalents plein temps au total). L'association a toujours son siège à Berne, Sulgenrain 20. En plus des juristes, son secrétariat compte désormais des architectes, des aménagistes, des géographes, et une historienne et journaliste. En charge de la communication, cette dernière veille notamment à la clarté et à l'accessibilité des documents publiés par l'association (papier, site Internet)⁷¹. L'aménagement du territoire en Suisse doit aujourd'hui relever des défis de taille. En plus de la mise en œuvre de la révision de la LAT de 2012, on peut citer la réglementation de la construction hors zone à bâtir (encadré «Construire hors de la zone à bâtir»), le développement des instruments d'aménagement du territoire et une intégration effective de la planification des transports, de l'énergie et de l'aménagement du territoire. La question reste ouverte de savoir si la Suisse réussira durablement à utiliser son sol de façon mesurée, comme l'exige la Constitution fédérale.

Pour sa part, VLP-ASPAN entend poursuivre ses efforts et son engagement dans ce sens. En se donnant un nouveau nom – «EspaceSuisse» – elle entend aussi exprimer sa propre évolution, résolument tournée vers l'avenir: en tant qu'organisation nationale de l'aménagement du territoire, elle voit sa tâche dans l'examen global et interdisciplinaire des questions d'aménagement du territoire et soutient ses membres avec un large éventail de conseils et d'informations⁷².

Construire hors de la zone à bâtir

La séparation entre territoire constructible et non constructible est un principe central et un acquis majeur de l'aménagement du territoire en Suisse. Les constructions hors de la zone à bâtir ne peuvent être admises qu'à certaines conditions. Même si la majorité d'entre elles ont été édifiées avant 1972 – année où cette séparation est devenue effective en droit fédéral suite à l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des eaux –, leur nombre ne cesse de croître: environ 600 000 bâtiments (ce qui représente 24 % de tous les bâtiments) sont situés hors de la zone à bâtir et 191 000 d'entre eux sont utilisés comme logement. Alors que l'idée fondamentale de la séparation entre territoire constructible et non constructible était de limiter les bâtiments hors de la zone à bâtir aux bâtiments à vocation agricole, il en va tout autrement dans la réalité. De fait, les Chambres fédérales n'ont eu de cesse d'autoriser des exceptions à cette règle. La dérogation pour les «installations extérieures [qui] peuvent servir à l'utilisation d'animaux à titre de loisir pour les personnes qui habitent à proximité», approuvée en 2017 par le Parlement, en est un exemple. De plus, il y a fort à parier que la pression sur les constructions hors zone à bâtir va encore augmenter en raison de la densification et de la limitation des zones à bâtir.

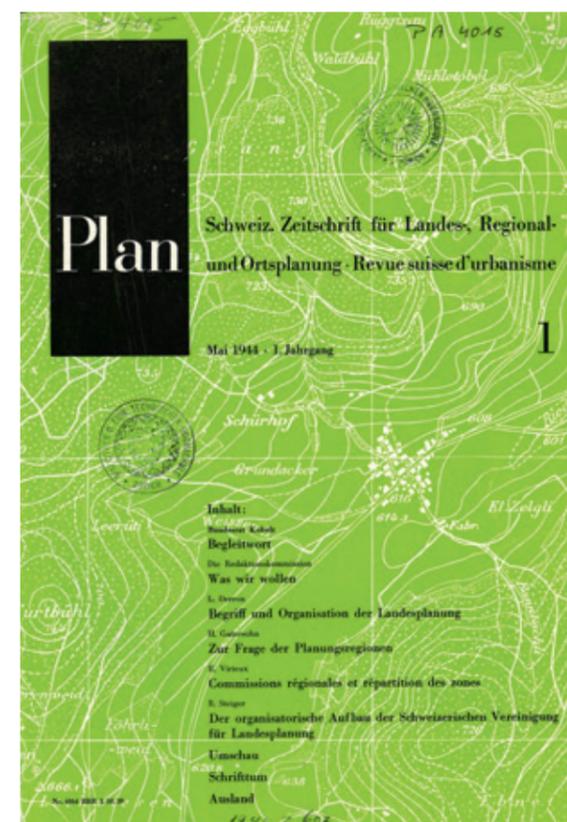
Le Conseil fédéral entend relever ces défis en laissant une plus grande marge de manœuvre aux cantons. Il convient de leur permettre d'établir des réglementations spéciales dans leurs plans directeurs pour certaines utilisations. En contrepartie, les affectations supplémentaires qui en découlent devront être compensées en termes de superficie et de qualité.

Sources:

Site internet VLP-ASPAN: www.vlp-aspan.ch > thèmes > constructions hors zone à bâtir [consulté le 1.6.2018]

Paul Schneeberger: Auf Ausnahmen bauen – Der Bundesrat nimmt einen neuen Anlauf für die Revision des Raumplanungsgesetzes, in: NZZ, 23.6.2017, p. 15.

Cadeau d'anniversaire: La publication «Plan» va être numérisée



Couverture du «Plan» de mai 1944

de planifier» reproduisait des photographies aériennes de paysages et de villes démontrant une urbanisation dispersée. Les photographies étaient complétées par des explications sur les raisons pour lesquelles ces développements devaient être stoppés.

Les numéros de la revue «Plan» sont disponibles dans leur intégralité chez EspaceSuisse et seront numérisés par la bibliothèque de l'EPFZ au second semestre 2018 et rendus accessibles au public sur la plate-forme en ligne E-Periodica (www.e-periodica.ch). Ce large éventail d'informations sur l'histoire de l'aménagement du territoire sera ainsi plus facilement accessible. Les coûts de numérisation sont partagés entre l'EPFZ (deux tiers) et EspaceSuisse (un tiers). EspaceSuisse remercie l'EPFZ pour sa coopération constructive.

Le prédécesseur des publications actuelles d'EspaceSuisse – INFORUM et Territoire & Environnement – s'intitulait «Plan» et était intégré dans le «Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung» de 1944 à 1983. D'après le premier éditorial de cette publication bimestrielle, son objectif était de rapprocher les autorités, les organisations, les experts et les profanes intéressés à l'aménagement du territoire. L'éditorial demandait au lecteur «non seulement de suivre l'évolution avec une attention passive», mais aussi de participer activement, «soit en montrant des exemples pratiques de son domaine de travail, soit en contribuant à la discussion théorique des problèmes posés».

La première édition du «Plan» de 1944 traitait, entre autres, du «concept et (de) l'organisation de la planification nationale», de la «question des régions d'aménagement» et de la «structure organisationnelle de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national». Au fil des années – le plus souvent en allemand – l'ensemble des thèmes du développement spatial ont été abordés: habitat, paysage, agriculture, loisirs, tourisme, transport et infrastructures.

Un coup d'oeil au-delà des frontières ne manquait pas non plus. Le troisième numéro contient un article intitulé «Geography and Planning in the USA and England». Pour intéresser au mieux son public cible, le «Plan» illustrait ses articles par des plans et des photographies. «Aufklärung ist nötig», traitait le premier numéro. Au début, une rubrique «Pourquoi il est nécessaire



Couverture d'une des dernières éditions de «Plan», 1983

Notes finales

¹ Max Türlér: Mitteilungen der Vereine, in: SBZ 101 (1933), no 3, p. 39–40, ici p. 40

² Armin Meili: Allgemeines über die Landesplanung, in: Die Autostrasse 2/2 (1933), p. 17–21

³ Ibid., p. 17.

⁴ Ibid., p. 21.

⁵ Ibid., p. 17.

⁶ Max Türlér: Mitteilungen der Vereine, in: SBZ 115 (1940), no 4, p. 51–52, ici p. 52.

⁷ Délégué à la création d'occasions de travail (éd.): Schweizerische Regional- und Landesplanung. Bericht der Schweizerischen Landesplanungskommission an das eidgenössische Militärdepartement, Zürich 1943 (Schriftenreihe zur Frage der Arbeitsbeschaffung, Volkswirtschaftliche Reihe no 2), p. 7.

⁸ Ibid., p. 11.

⁹ Heinrich Gutersohn: Geographie und Landesplanung. Conférence inaugurale du 27.06.1942, Zurich 1942.

¹⁰ Armin Meili: Durchführung der Landesplanung, in: E.T.H. Tagung für Landesplanung. Exposés, Zurich 1943, p. 6–9.

¹¹ Communications de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, in Plan 1944 p. 48; selon d'autres sources, l'association porterait déjà à ses débuts le nom d'association suisse pour l'aménagement national (Bulletin technique de la suisse romande, 1943, p. 95 ss.)

¹² Max Türlér: Mitteilungen der Vereine, in: SBZ 121 (1943), no 6, p. 70.

¹³ Voir le rapport sur la fête inaugurale dans: Das Werk 30 (1943), Cahier 2, S. xxx (rubrique: communications de l'association).

¹⁴ Hans Aregger: Dix années de Plan d'aménagement national, Habitation: revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'habitat, n° 25, 1953

¹⁵ Communications de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, in Plan 1944 p. 48

¹⁶ Rudolf Stüdeli, Die VLP wird 1993 50 Jahre alt. Discours sur l'avenir de l'association, 1989, Berne (document interne à VLP-ASPAN).

¹⁷ Hans Aregger: Dix années de Plan d'aménagement national, Habitation: revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'habitat, n° 25, 1953.

¹⁸ Hans Marti: 25 Jahre Landesplanung, in: SBZ 86 (1968), cahier 42, p. 743–744, ici p. 744.

¹⁹ Rolf Meyer: Ortsplanung in der Demokratie, gezeigt am Beispiel der Gemeinde Meilen, in: Patrimoine suisse, vol. 44, cahiers 2–3 (1949), p. 63.

²⁰ Hans Marti: 25 Jahre Landesplanung, in: SBZ 86 (1968), cahier 42, p. 743–744, ici p. 743.

²¹ Voir: Hilfsaktion für das Weisstannental, in: SBZ 66 (1948), n° 37, p. 509–512.

²² Hans Marti: 25 Jahre Landesplanung, in: SBZ 86 (1968), cahier 42, p. 743–744, ici p. 743.

²³ Hans Marti: Association Suisse pour un plan d'aménagement national, in: SBZ 71 (1953), cahier 45, p. 665–666, ici p. 666.

²⁴ Hans Marti: 25 Jahre Landesplanung, in: SBZ 86 (1968), cahier 42, p. 743–744, ici p. 743.

²⁵ Pas d'indication d'auteur, Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, in: SBZ 92 (1974), cahier 10, p. 39.

²⁶ Martina Koll-Schretzenmayr, Gelungen – Misslungen?, Die Geschichte der Raumplanung Schweiz, Zurich 2008, p. 109.

²⁷ Michael Koch, Städtebau in der Schweiz 1800–1990. Entwicklungslinien, Einflüsse und Stationen, Zurich 1992 (rapport ORL n° 81), p. 197.

²⁸ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière du 31 mai 1966, Feuille fédérale n° 24 du 16 juin 1966, pp. 898–927, ici p. 913, in Koll-Schretzenmayr, Gelungen-Misslungen, p. 67.

²⁹ Martin Lendi, Geschichte der schweizerischen Raumplanung – ein Aufriss, projet du 1.4.2011, p. 72, <<https://doi.org/10.3929/ethz-a-005371316>> [consulté le 4.5.2018].

³⁰ Ibid., p. 77 ss

³¹ Vgl. Martin Rotach: Sind Leitbilder nur Leidbilder?, in: Andreas Müller (éd.), Wege und Umwege in der Verkehrsplanung, Zurich 1997, p. 23–43, ici p. 34, ainsi que Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich (éd.), Landesplanerische Leitbilder der Schweiz. Schlussbericht, 1. Band, Zurich 1971, préface.

³² Interview avec Rudolf Stüdeli du 28.6.2006, in: Martina Koll-Schretzenmayr: Gelungen – Misslungen? p. 109–116, ici p. 109.

³³ Laurent Bridel: Les débuts de l'aménagement du territoire helvétique, in: ASPAN-SO (éd.), Cahiers de l'ASPAN 1 (2007), p. 8–10, ici p. 8.

³⁴ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire (du 31 mai 1972), Feuille fédérale n° 25 du 23 juin 1972, pp. 1441–1544, ici p. 1465.

³⁵ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (du 26 janvier 1972), Feuille fédérale n° 7 du 18 février 1972, pp. 493–515, ici pp. 493 et 495.

³⁶ Rudolf Stüdeli, Es braucht eine tragende Ordnung, in: Plan 3 (1973), p. 32.

³⁷ Interview avec Rudolf Stüdeli du 28.6.2006, in: Martina Koll-Schretzenmayr: Gelungen-Misslungen?, p. 109–116, ici p. 113.

³⁸ Ueli Roth: Chronik der Schweizerischen Landesplanung, in: DISP 56 (1980), Annexe, p. 23.

³⁹ Interview avec Rudolf Stüdeli du 28.6.2006, in: Martina Koll-Schretzenmayr: Gelungen-Misslungen?, p. 109–116, ici p. 114.

⁴⁰ Rudolf Stüdeli, Stand der Raumplanung in der Schweiz, in: Plan 10 (1973), p. 14–15, ici p. 14.

⁴¹ Pas d'indication d'auteur, L'association suisse pour l'aménagement national, in: SBZ 92 (1974), cahier 10, p. 39.

⁴² Marius Baschung, Raumplanung im Wandel zweier Jahrzehnte, in: NZZ, 16.11.1980, p. 25.

⁴³ Le comité était à l'époque désigné comme le «comité directeur». À côté, il existait un conseil des délégués qui réunissait près de 70 personnes et qui était désigné comme «comité». Depuis 2008, il est remplacé par le Conseil.

⁴⁴ Heinz Aemisegger, Introduction à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, mémoire no 25, Association suisse pour le plan d'aménagement (ASPAN), Berne 1980 et Informations orales de Heinz Aemisegger à Lukas Bühlmann le 23.4.2018 à Zoug.

⁴⁵ Voir par exemple Kr.: Menschheit am Wendepunkt – 2. Bericht an den Club of Rome zur Weltlage, in: NZZ, 26./27.10.1974, p. 17. Walter Schiesser: Dilemma Nachhaltigkeit – Das Mögliche und das Notwendige, in: NZZ 23.3.1999, p. 15.

⁴⁶ Ruedi Brassel-Moser: Verts, in: Dictionnaire historique de la Suisse, 20.3.2017, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17413.php>> [consulté le 5.6.2018] et Damir Skenderovic: Mouvement écologique, in: Dictionnaire historique de la Suisse, 27.3.2012, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16515.php>> [consulté le 5.6.2018].

⁴⁷ Anneliese Head-König: Emigration, in: Dictionnaire historique de la Suisse, 18.11.2010, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F7988.php>> [consulté le 5.6.2018].

⁴⁸ Leonhard Neidhart: Bradage du sol national, in: Dictionnaire historique de la Suisse, 29.1.2015, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17357.php>> [consulté le 5.6.2018].

⁴⁹ Chancellerie fédérale: documentation online, initiative populaire fédérale «Pour la protection des marais - Initiative de Rothenturm» <<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis159.html>> [consulté le 5.6.2018]. Chancellerie fédérale: documentation online, Initiative populaire fédérale «Pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» <<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis204.html>> [consulté le 5.6.2018]

⁵⁰ Chancellerie fédérale: documentation online, votation no 348, tableau récapitulatif Votation populaire du 06.12.1987, arrêté fédéral du 19.12.1986 concernant le projet RAIL 2000, <<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/19871206/det348.html>> [consulté le 5.6.2018]

⁵¹ Journées d'étude ASPAN 1986–2000 (documents non publiés).

⁵² Entretien avec Lukas Bühlmann du 9.4.2018 (procès-verbal manuscrit).

⁵³ Fritz Wegelin, Grundzüge der Raumordnung des Bundes: die Schweiz im Wandel – wie reagiert die Raumordnungspolitik des Bundes?, in: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik, Nr. 93 (1995), p. 477, 478. Chancellerie fédérale, documentation online: Rapport du Conseil fédéral du 22 mai 1996 sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, <<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?Affairid=19960038>> [consulté le 5.6.2018]

⁵⁴ Ulrich Widmer, Die Raumplanung auf dem Prüfstand des Vollzugs plus Position der NZZ zur Abstimmung vom 20.3.1999, in: NZZ, 27.1.1999, p. 15.

⁵⁵ Entretien avec Lukas Bühlmann du 9.4.2018 (procès-verbal manuscrit), p. 9. Alfred Neukomm: Die Raumplanung wechselt das Departement, in: NZZ, 20.1.2000, p. 13. Union des villes suisses (éd.), Projets d'agglomération, Bilan et perspectives (rapport), Berne 2016, p. 5–9.

⁵⁶ Markus Hofmann: Neuer Blick auf die urbanisierte Landschaft, in: NZZ, 7.6.2002, p. 12.

⁵⁷ Office fédéral du logement, Réseau vieille ville – Rapport sur les activités de recherche 2007–2012 (juillet 2013). VLP-ASPAN rapport d'activité 2011 (2012), p. 1.

⁵⁸ Annemarie Straumann: Sites en dialogue – Un service d'aide à l'autonomie, in: VLP-ASPAN (éd.), INFORUM 5/2014, p. 2–7.

⁵⁹ Entretien avec Lukas Bühlmann du 9.4.2018 (procès-verbal manuscrit), p. 4–7.

⁶⁰ VLP-ASPAN (éd.), Rapport d'activité 2007 (2008), p. 3.

⁶¹ Entretien avec Lukas Bühlmann du 9.4.2018 (procès-verbal manuscrit), p. 7–8. Intergroupe parlementaire «Développement territorial» (document online), <www.vlp-aspan.ch> Réseau > Intergroupe parlementaire (abgerufen am 14.4.2018). Lukas Bühlmann et Frank Argast, Der Schweiz gehen die Raumplaner aus, in: NZZ, 4.8.2010, p.10.

⁶² Office fédéral de la statistique: Evolution des données démographiques: site internet <www.ofs.admin.ch> <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.assetdetail.3442539.html>> [consulté le 5.6.2018].

⁶³ Paul Schneeberger, Die gebaute Schweiz umbauen, in: Schweizer Monat 10/2014, p. 52–53.

⁶⁴ Au sujet de la prise de position de l'ASPAN à ce sujet voir l'argumentaire non daté: «Contre-projet indirect à l'Initiative pour le paysage – Un projet équilibré pour un développement durable du territoire». Voir aussi Lukas Bühlmann: Révision LAT: Un projet équilibré et novateur!, in: VLP-ASPAN (éd.), INFORUM 5/2012, p. 3–7 et entretien téléphonique avec Lukas Bühlmann du 23.4.2018.

⁶⁵ Paul Schneeberger, Die gebaute Schweiz umbauen, in: Schweizer Monat 10/2014, p. 52–53.

⁶⁶ VLP-ASPAN (éd.) Rapport d'activité 2013 (2014), p. 1.

⁶⁷ Paul Schneeberger, Die gebaute Schweiz umbauen, in: Schweizer Monat 10/2014, p. 52

⁶⁸ Paul Schneeberger, Ringen um Kulturland auf allen Ebenen, in: NZZ, 19.11.2016, p. 23

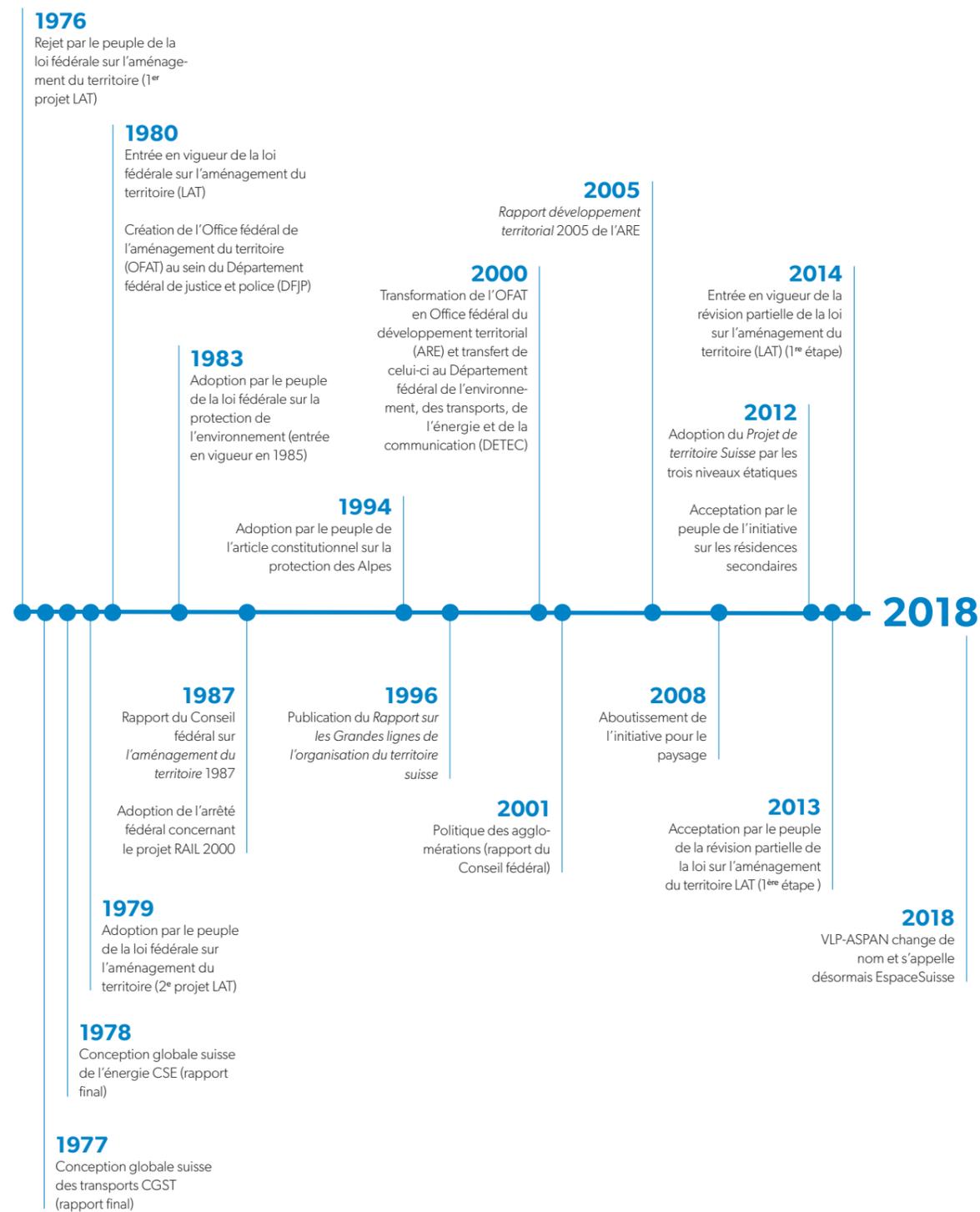
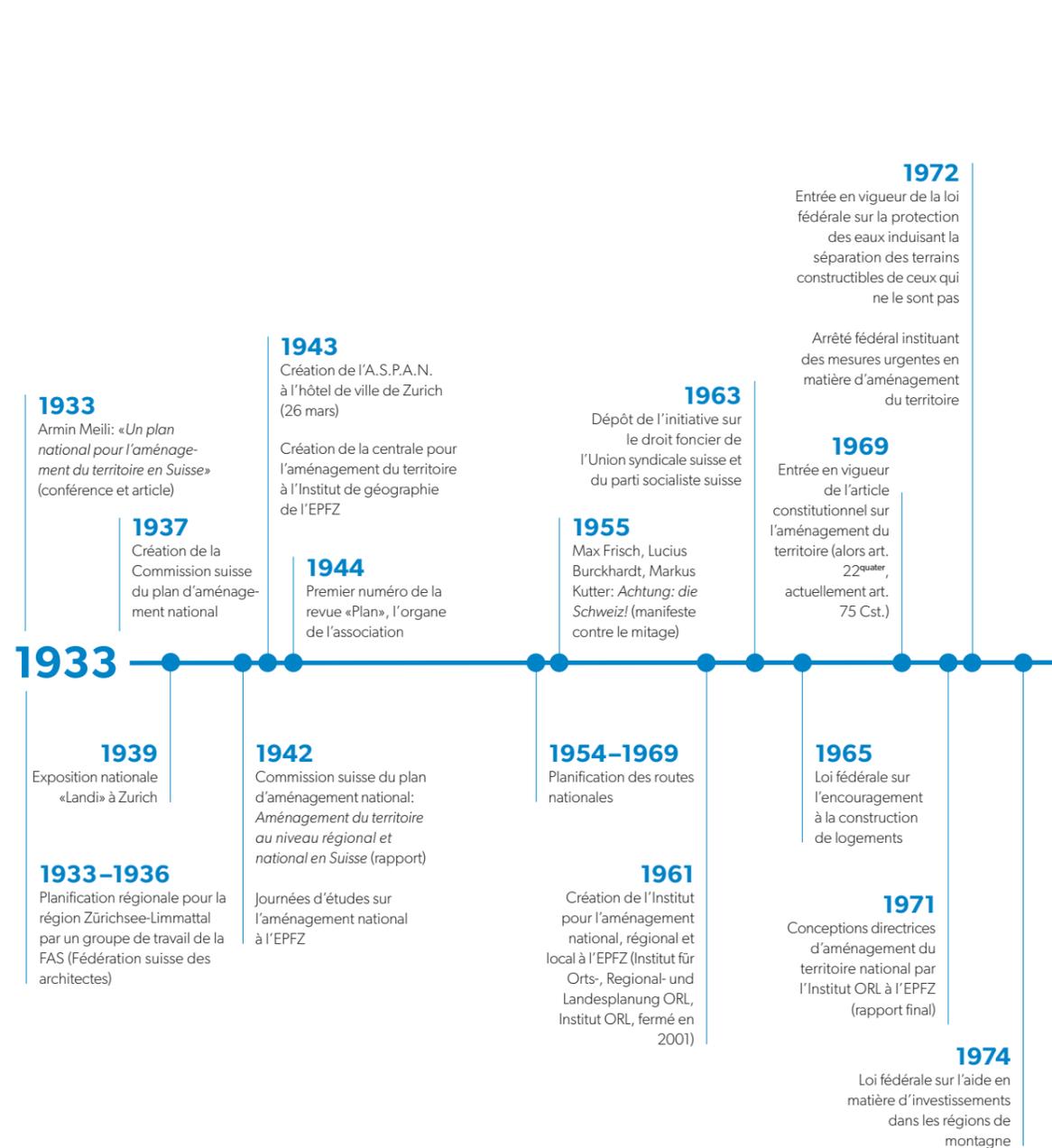
⁶⁹ Martin Lendi, Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung, Zurich 2018, p. 262.

⁷⁰ VLP-ASPAN (éd.) Rapport d'activité 2015 (2016), p. 66.

⁷¹ VLP-ASPAN (éd.), Rapport d'activité 2016 (2017), p. 59

⁷² Entretien avec Lukas Bühlmann du 9.4.2018 (procès-verbal manuscrit), p. 3, 10, 14.

Quelques dates sur l'aménagement du territoire en Suisse



Présidents de VLP-ASPAN

1943–1952

Armin Meili (1892–1981), architecte, conseiller national PRD, canton de Lucerne

1953–1962

Heinrich Gutersohn (1899–1996), géographe, professeur de géographie à l'EPFZ

1962–1977

Willi Rohner (1907–1977), économiste, conseiller aux États PRD, canton de Saint-Gall

1977/78–1979

Reynold Tschäppät (1917–1979), président de la ville de Berne et conseiller national PS, canton de Berne

1979/80–1984

Erwin Schneider (1910–1998), conseiller national et conseiller d'État PS, canton de Berne

1984/5–1990

Ferdinand Masset (1920–2014), conseiller d'État PRD, canton de Fribourg

1990/91–1994

Eduard Belser (*1942), conseiller d'État PS, canton de Bâle-Campagne

1994/5–2001

Adalbert Durrer (1950–2008), conseiller d'État et conseiller national, canton d'Obwald et président PDC

2001–2018

Walter Straumann (*1943), conseiller national et conseiller d'État PDC

Directeurs

1945–1951/52

Werner Schüepp (1906–1977), ing. dipl.

1953–1960

Andreas Rickenbach

1960–1989

Rudolf Stüdeli (1927–2014)

1990–2003

Rudolf Muggli (*1951), juriste

Depuis le 1.7.2003

Lukas Bühlmann (*1957), Dr. h.c., juriste

Pour un aperçu de l'histoire de l'ASPAN-SO (jusqu'en 2007), on pourra notamment consulter Les cahiers de l'ASPAN, n°2, juillet 2007.

Auteurs



Melanie Wyrsh

Melanie Wyrsh est assistante de recherche au Centre de recherche en histoire sociale et économique du Département d'histoire de l'Université de Zurich. Elle mène des recherches sur l'histoire de l'aménagement du territoire en Suisse dans le cadre de sa thèse.



Paul Schneeberger

Paul Schneeberger est titulaire d'un doctorat en histoire et a suivi le cours MAS en aménagement du territoire de l'EPFZ. Depuis 2001, il est le rédacteur de la rubrique politique nationale de la Neue Zürcher Zeitung, où il publie des articles en lien avec l'aménagement du territoire.

