

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Autor(en): **Buser, W.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **38 (1966)**

Heft 11

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-126110>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

par M. W. Buser, docteur en droit, chef du Service juridique du Département fédéral de l'intérieur

21

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage a été adoptée par les Chambres dans leur séance du 1^{er} juillet 1966. Le texte en a été publié dans la «Feuille fédérale» du 7 juillet, date à partir de laquelle a commencé à courir le délai d'opposition de quatre-vingt-dix jours qui a expiré le 5 octobre. Un projet d'ordonnance d'exécution est actuellement à l'examen auprès des gouvernements cantonaux et des associations faitières suisses s'occupant de la protection de la nature et du paysage.

Vous vous souvenez qu'un pas décisif avait été franchi pour la protection de la nature lorsque le peuple suisse avait adopté, le 27 mai 1962, un nouvel article constitutionnel donnant à la Confédération voix au chapitre de la protection de la nature. C'était là l'aboutissement d'une série d'initiatives de parlementaires et d'associations de droit privé, dont la première avait vu le jour près de quarante ans auparavant. C'est en effet en 1924 que l'on fit état pour la première fois de l'utilité d'une législation fédérale en la matière, cela par la voie de la motion du conseiller national Gelpke. A l'époque, le Conseil fédéral ne se déclara pas disposé à se charger d'un tel mandat, notamment pour des raisons constitutionnelles, parce qu'il considérait que l'article 702 du Code civil n'était pas une base légale suffisante pour légiférer dans ce domaine. Le Conseil national suivit son avis et rejeta la motion. Ces efforts faits en Suisse étaient bien dans la ligne de ceux qui avaient été entrepris plus tôt déjà dans d'autres pays d'Europe pour la conservation des beautés naturelles. Puisque nous sommes à La Chaux-de-Fonds, je signalerai que nos voisins français avaient depuis le 21 avril 1906 une loi organisant la protection des sites et monuments naturels. Cette loi instituait, dans les grandes lignes, les moyens que nous connaissons aujourd'hui en Suisse (classement des objets, expropriation en cas de nécessité, inscription d'engagements durables souscrits par les propriétaires comme servitudes au registre foncier). En Suisse, l'idée de la protection de la nature gagnait aussi du terrain. A partir de 1930, les requêtes se font plus nombreuses au Parlement. Le Conseil fédéral lui-même va modifier son attitude et, en l'espace de vingt ans, il consultera trois fois les cantons. Les résultats des trois enquêtes indiquent bien que l'idée de la protection de la nature progressait inéluctablement. Si, en 1939, la grande majorité des cantons se déclare opposée à une législation fédérale en la matière, partisans et opposants se trouvent presque à égalité en 1948, alors qu'en 1954 une nette majorité de 18 contre 5 se prononce pour le principe d'une

législation fédérale lors d'une enquête effectuée consécutivement à une motion d'une commission du Conseil national. Il ne faut pas oublier qu'entre-temps de graves problèmes avaient commencé à se poser dans le domaine de la protection des eaux et de l'aménagement du territoire. Le grand public prenait peu à peu conscience que toutes ces tâches découlant de la vie moderne ne pourraient être menées à bien que par une collaboration efficace des cantons et de la Confédération. Lorsque les esprits parurent gagnés à la protection de la nature, la préparation de l'article constitutionnel ne traîna pas. Cet article 24 sexies de la constitution, qui vous est sans doute bien connu, le peuple devait l'adopter à une majorité impressionnante le 27 mai 1962; impressionnante est bien le mot juste puisque la proportion était de 4 contre 1 et que tous les cantons donnaient une majorité acceptante. En d'autres termes, il s'agissait là d'une démonstration du peuple en faveur des idées de la protection de la nature, démonstration qui n'allait pas sans obligation pour le Département fédéral de l'intérieur et pour les autorités fédérales tout court. C'est pourquoi le département précité nomma aussitôt une commission d'experts chargée de préparer la législation d'exécution sous la présidence de M. Urs Dietschi, conseiller d'Etat, de Soleure.

Cela dit, il reste que la protection de la nature et du paysage est encore, en premier lieu, l'affaire des cantons. Cette affirmation peut paraître paradoxale après mon introduction, et pourtant elle se trouve au premier alinéa de l'article constitutionnel. Les cantons sont donc les premiers responsables de la conservation de nos paysages caractéristiques et de nos beautés naturelles, comme ils le sont aussi de celle des monuments historiques; il sied de le rappeler avec force, précisément au moment où la loi fédérale est sous toit. Dans l'esprit de la loi, la Confédération n'a pas à décharger les cantons de leurs tâches, mais elle doit les soutenir efficacement.

Selon l'article 3, les services fédéraux doivent, pour s'acquitter du devoir qui leur est imposé:

- a) construire et entretenir de manière appropriée leurs propres bâtiments et installations et même, le cas échéant, renoncer à des constructions;
- b) attacher des charges ou des conditions aux autorisations et aux concessions ou refuser celles-ci;
- c) n'allouer des subventions que sous conditions ou refuser d'en allouer.

Ainsi, pour tout ouvrage de la Confédération, il s'agira d'avoir égard dès le début, soit dès l'établissement des projets et jusqu'au stade final de l'exécution, aux exigences de la protection de la nature, ce qui peut impliquer, suivant les circonstances, la renonciation à construire un ouvrage. Les autorisations, concessions et subventions seront subordonnées à des conditions touchant à la protection de la nature et pourront même, dans les cas extrêmes, être refusées. Tout naturellement, la loi réserve le principe de proportionnalité, suivant lequel les mesures mentionnées ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire dans des cas donnés pour atteindre le but recherché.

Comment les services de la Confédération vont-ils s'acquitter des devoirs que leur impose la loi? Selon le projet d'ordonnance d'exécution, ils devront:

- a se mettre en relation de leur propre chef et sitôt que possible avec les services fédéraux ou cantonaux de la nature et du paysage lors de la construction de bâtiments et d'installations de la Confédération et demander l'avis de ces services;
- b se mettre en relation avec les services fédéraux ou cantonaux de la protection de la nature et du paysage avant d'accorder des concessions et des autorisations et avant d'allouer des subventions; au besoin, ils feront faire une expertise; ils peuvent aussi demander aux requérants un rapport sur la manière dont ils pensent tenir compte de la protection de la nature;
- c agir auprès de ceux qui sollicitent des autorisations, concessions ou subventions pour qu'ils tiennent compte des nécessités de la protection de la nature déjà lors du choix du lieu d'implantation d'un ouvrage.

Les objets à protéger seront classés dans deux catégories, à savoir les objets d'importance nationale et les objets d'importance régionale ou locale. Le Conseil fédéral établira des inventaires des objets d'importance nationale. Il est naturel que la loi prescrive qu'il puisse se fonder, pour ce faire, sur des inventaires dressés par des institutions officielles ou par des associations spécialisées. La Commission suisse pour l'établissement de l'inventaire des paysages et des sites naturels d'importance nationale a établi en 1963 une liste de 106 objets à protéger. Une seconde commission est actuellement occupée à compléter cette liste. Le travail de ces commissions pourrait servir de base pour l'établissement d'un inventaire

fédéral. Il n'y aurait en effet pas de sens que la Confédération perdît du temps à dresser des inventaires tout nouveaux alors que des gens d'expérience en auraient établi pour leur part. Il va de soi qu'avant de reprendre à son compte, en tout ou en partie, des inventaires non officiels existants, la Confédération demandera l'avis des cantons.

Les inventaires sont le moyen choisi pour assurer dans la pratique la protection de la nature. S'ils indiquent en premier le classement des objets selon leur importance, ils permettent aussi à la population de se rendre compte de nos beautés naturelles qui existent encore. Mais, ce qui est essentiel, c'est que certaines conséquences juridiques s'attachent à l'inscription d'un objet dans un inventaire. En ce qui concerne le ou les inventaires de la Confédération – à créer après la mise en vigueur de la loi – l'inscription d'un objet dans l'inventaire montre que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou, en tout cas, d'être ménagé le plus possible. Relevons d'emblée que cela ne signifie pas que rien ne puisse plus être changé ensuite à l'état de l'objet. Il s'agit de ne pas altérer cet état considéré du point de vue de la protection de la nature et de conserver l'objet dans les conditions fixées à l'inventaire. Cette règle ne souffre d'exceptions que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à la conservation. Ces inventaires auront force obligatoire pour la Confédération mais non pour les cantons. Ils devront être établis avec le plus grand soin et définir les conditions de conservation des objets. Au sujet des inventaires, le conseiller national Gianella, de Lugano, rapporteur de langue française, a déclaré: «Nous pensons que le Conseil fédéral a été bien inspiré en choisissant cet instrument normatif, car seul celui-ci permettra de conserver à la loi une bonne adaptabilité aux différentes circonstances et aux nécessités du fédéralisme tout en assurant une protection efficace et juridiquement claire.»

Quels sont maintenant les effets juridiques qui s'attachent aux inventaires fédéraux? Le principal est le suivant: dans tous les cas où un objet d'importance nationale pourrait être mis en danger lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, le service fédéral responsable de cette tâche doit demander sans délai une expertise de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage ou de la Commission fédérale des monuments historiques. Ces deux commissions ont en outre le droit, dans des cas importants, de donner leur avis de

leur propre chef et en tout état de la procédure sur la manière de conserver des objets d'importance régionale ou locale, cela toujours lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération. Si elles le demandent, tous les documents nécessaires devront être mis à leur disposition. Il est loisible en outre au service fédéral chargé d'accomplir une tâche de la Confédération de demander l'avis de la Commission pour la protection de la nature et du paysage du canton intéressé ou même l'avis d'autres institutions, cela pour des objets qui ne sont pas d'importance nationale. Il y a plus d'un avantage à procéder de la sorte: d'une part, ce concours des commissions cantonales allégera la tâche des commissions fédérales; d'autre part, en prenant le pouls de l'opinion le plus directement intéressée à une affaire, le service responsable peut éviter des recours qui seraient sans cela intentés. L'article 10 ajoute encore une clause de sauvegarde du fédéralisme en prescrivant que dans les cas où une expertise est demandée, l'avis des gouvernements des cantons doit aussi toujours être requis. Une réserve importante est faite au sujet des ouvrages militaires. Pour des raisons de secret militaire, il n'y a pas dans ces cas d'obligation de demander des expertises. La Confédération reste cependant tenue de ménager le plus possible les objets inscrits dans les inventaires. Jusqu'ici, elle se conformait déjà en principe

à cette exigence, étant donné son intérêt à camoufler au mieux les installations militaires dans le paysage. Une disposition d'une grande portée pratique est l'article 12, qui autorise les associations pour la protection de la nature et du paysage d'importance nationale à faire usage à l'avenir de certains moyens de droit pour arriver à leurs fins. Lorsque des arrêtés ou ordonnances des cantons ou des décisions d'autorités fédérales peuvent faire l'objet d'un recours administratif au Conseil fédéral au sens de l'article 125 de la loi fédérale d'organisation judiciaire, ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral au sens de l'article 97 de la même loi, le droit de recourir est reconnu aussi à ces associations, de même d'ailleurs qu'aux communes. Ce droit de recourir, auquel s'ajoute le droit de former des demandes et des oppositions au cours d'une procédure d'expropriation, n'entre naturellement en ligne de compte que s'il y a violation du droit fédéral. Cette autorisation expressément accordée aux associations pour la protection de la nature et du paysage d'importance nationale constitue une innovation marquante, car aussi bien le Conseil fédéral que le Tribunal fédéral ont dénié jusqu'ici à ces institutions le droit de recourir, par exemple contre l'octroi de concessions. La solution est simple, du moins pour un juriste; elle n'est du reste pas étrangère au droit suisse.



Lausanne - La Cité

Le droit reconnu aux associations est comparable au droit de recours accordé par l'article 86 de la loi fédérale sur l'AVS aux caisses de compensation en matière d'assurance vieillesse et survivants. Dans le même ordre d'idée, on peut signaler encore que la jurisprudence du Tribunal fédéral permet aux associations professionnelles de former, en vertu d'un droit propre, des recours de droit public. Il convient de souligner que les associations mises au bénéfice de l'autorisation de recourir sont uniquement les associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches apparentées par pur idéal. Comme associations entrent en ligne de compte, le message du Conseil fédéral à l'appui du projet de loi comme: La Ligue suisse pour la protection de la nature, la Ligue suisse de sauvegarde du patrimoine national, le Club alpin suisse, la Société d'histoire de l'art en Suisse, la Société helvétique des sciences naturelles et la Société suisse de préhistoire. Les institutions cantonales et les comités d'action qui se créent à l'occasion pour la défense de l'un ou l'autre objet n'ont pas le droit de recourir. Ainsi, les associations d'importance nationale ont des moyens d'intervention suffisants pour que les avis émis dans les expertises ne restent pas lettre morte. Le même article habilite enfin les cantons à user des mêmes moyens de droit que les associations pour la protection de la nature et du paysage; cela aussi est nouveau.

Le deuxième chapitre de la loi traite du soutien – financier avant tout – accordé par la Confédération à la protection de la nature et du paysage et des mesures que la Confédération peut prendre elle-même. La loi prévoit notamment l'allocation pour la conservation de paysages, de l'aspect de localités, de sites évocateurs du passé, de curiosités naturelles et de monuments dignes de protection, de subventions allant jusqu'à 50% des frais au maximum.

Le taux des subventions sera plus ou moins élevé suivant l'importance (nationale régionale ou locale) de l'objet à protéger, la somme des frais et la capacité financière du canton. Il est précisé dans le projet d'ordonnance d'exécution que le taux pourra aller:

- jusqu'à 25 % pour des objets d'importance locale;
- jusqu'à 35% pour des objets d'importance régionale;
- jusqu'à 50% pour des objets d'importance nationale.

En conformité avec la pratique suivie en matière de conservation des monuments historiques, les subventions seront assorties, de par la loi, d'une condition selon

laquelle le canton doit accorder lui aussi une subvention pour le même objet. Le projet d'ordonnance d'exécution dispose que la subvention cantonale devra, en règle générale, être plus élevée que celle de la Confédération dans les cantons financièrement forts et au moins égale dans les cantons de force financière moyenne.

Comme suite logique des services que les associations pour la protection de la nature et du paysage d'importance nationale sont appelées à rendre dans l'application de la loi, l'article 14 dispose que la Confédération peut allouer une aide financière à ces institutions pour l'activité qu'elles exercent dans l'intérêt public. On peut penser en l'occurrence aux tâches que voici: les conseils en matière de construction que donne le bureau technique de la Ligue suisse de sauvegarde du patrimoine national, l'établissement d'inventaires d'objets d'importance nationale ou la gestion et la surveillance scientifique de réserves.

Il est fort possible qu'en dépit de l'aide financière de la Confédération, les efforts des cantons, des communes et des associations privées soient impuissants à parer à une menace imminente qui pèserait sur un objet d'importance nationale, faute, par exemple, de crédits dans les cantons et les communes. Dans ces conditions, il faut bien que la Confédération prenne sur elle de sauver cet objet et arrête les mesures nécessaires à cet effet. C'est pourquoi l'article 15 l'autorise à procéder par voie contractuelle ou, exceptionnellement, par voie d'expropriation pour acquérir ou sauvegarder des sites évocateurs du passé ou des monuments. Outre ces objets, la Confédération peut aussi, aux termes du troisième alinéa de l'article constitutionnel et de l'article 15 de la loi, acquérir ou sauvegarder par d'autres mesures des sites naturels en vue de la création de réserves. Semblable disposition ne signifie pas que la Confédération ne pourrait acquérir ou conserver que des réserves existant déjà. Une telle réglementation n'aurait pas de sens et serait même contraire au principe fédéraliste qui a guidé le législateur, car la plupart des réserves existantes sont sous la surveillance de cantons, de communes ou d'associations privées et bien souvent même leur propriété. Il s'agit plutôt de ménager à la Confédération la possibilité de transformer en nouvelles réserves, grâce à des mesures appropriées, des sites naturels intacts remplissant les conditions pour être inscrits dans un inventaire. L'administration de ces réserves pourra être confiée à des cantons, des communes, des associations ou des fondations. Le principe

suivant lequel la Confédération ne devrait avoir recours à l'expropriation que si tous les autres moyens échouent est bien souligné dans la loi comme aussi dans le message à l'appui de la loi. Les mesures d'expropriation, qui seront vraisemblablement rares dans la pratique, se fonderont sur la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation. Pour les cas où un danger imminent menacerait un objet d'importance nationale, l'article 16 autorise en outre la Confédération à prendre sur-le-champ les mesures conservatoires nécessaires et à placer l'objet temporairement sous sa protection.

Le troisième chapitre de la loi traite de la protection de la faune et de la flore indigènes. Le but commun de ses dispositions est de prévenir la disparition d'espèces animales et végétales du pays par des mesures appropriées, notamment en leur conservant un espace vital suffisant, soit ce que les hommes de science appellent des biotopes. Il faut en particulier contenir dans des limites tolérables l'emploi des substances toxiques dans la lutte contre les ravageurs. Selon un article du projet d'ordonnance d'exécution, il est prévu d'interdire dans les réserves l'emploi de substances toxiques mettant en danger la faune et la flore qui y sont protégées. Enfin, la Confédération peut favoriser la réacclimatation d'espèces animales et végétales ne vivant plus à l'état sauvage en Suisse ou menacées d'extinction. Dans le même ordre d'idée, signalons qu'une autorisation de l'autorité cantonale sera nécessaire pour récolter des plantes sauvages et capturer des animaux vivant en liberté à des fins lucratives. Là tout particulièrement, il s'agit de ne pas donner à l'intervention plus d'ampleur qu'il n'est nécessaire. C'est pourquoi la disposition en question ne vise pas les produits ordinaires de l'agriculture et de la sylviculture, ni la cueillette de champignons, de baies et de plantes utilisées en herboristerie, à condition que cette cueillette soit effectuée dans une mesure conforme à l'usage local et qu'il ne s'agisse pas de plantes protégées. Pour ce qui est des plantes rares, le Conseil fédéral peut en interdire lui-même totalement ou partiellement la cueillette, la déplantation, l'arrachage, le transport, la mise en vente, la vente, l'achat et la destruction. Il peut aussi prendre des mesures adéquates pour protéger certaines espèces animales menacées ou dignes de protection. Il va faire prochainement usage de cette faculté que lui confère la loi. Le projet d'ordonnance d'exécution contient en effet une liste d'une quarantaine de plantes qui seront protégées sur tout le territoire suisse, liste qui a été établie par une commission

de botanistes. Le projet d'ordonnance contient en outre une liste de quelques animaux protégés; il s'agit de toutes les chauves-souris, de tous les reptiles (serpents, lézards, orvets), de tous les batraciens et du groupe des fourmis rousses. Notons qu'il existe déjà des animaux protégés par la loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux du 10 juin 1925. En plus de ces mesures s'étendant à l'ensemble de notre territoire, les cantons peuvent prendre, comme jusqu'ici, des mesures de protection en faveur d'autres espèces animales et végétales. Le deuxième alinéa de l'article 20 leur rappelle expressément cette compétence, ce qui nous donne l'occasion de souligner encore le caractère fédéraliste de la loi.

Il y a lieu de protéger tout particulièrement la végétation des eaux publiques, notamment les précieuses roselières et jonchères. L'article 21 dispose que cette végétation ne doit être ni essartée ni recouverte ou anéantie d'une autre manière. Il sera désormais possible de protéger cette végétation, devenue rare, aussi en dehors de l'aire forestière, là où elle ne peut l'être en vertu de l'article 31 de la loi fédérale du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts.

Pour faire respecter les interdictions et les injonctions contenues dans la loi, il fallait une disposition pénale. Vu l'importance que revêtent de nos jours les mesures prises pour protéger la nature, il eût certes été souhaitable de réprimer assez sévèrement les infractions; mais comme il s'agit essentiellement d'un droit de police, les contrevenants ne sont passibles que des arrêts ou de l'amende. L'avant-dernier article de la loi, qui est une disposition d'organisation, mérite une attention particulière. La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage et la Commission fédérale des monuments historiques sont institués comme organes consultatifs permanents du Conseil fédéral pour les questions de protection de la nature et du paysage. Selon toute vraisemblance, aucun changement ne sera nécessaire dans l'organisation de la Commission des monuments historiques. Il n'en ira pas de même pour la Commission pour la protection de la nature et du paysage, dont la tâche se trouvera notablement augmentée après la mise en vigueur de la loi. La future organisation de cette commission sera réglée dans l'ordonnance d'exécution. D'après le projet de cette ordonnance, la commission nommera une sous-commission pour les questions de protection de la nature et une autre pour les questions de protection du patrimoine national, c'est-à-dire pour le «Heimatschutz».

Dans des cas donnés, elle pourra également nommer des sous-comités chargés de l'étude de problèmes particuliers.

En ce qui concerne les rapports entre la protection de la nature et du paysage avec l'aménagement du territoire, le message du Conseil fédéral du 19 mai 1961 proposant l'insertion dans la constitution de l'article 24 sexies a tracé nettement la démarcation entre les deux domaines. Dans son sens courant, «la protection de la nature et du paysage se limite à la conservation et à la protection des beautés et curiosités naturelles, de l'aspect des localités et des monuments de la culture ainsi que de la faune et de la flore du pays. Elle vise donc à entretenir des valeurs existantes et à les préserver de toute lésion, mais ne tend pas à des buts de planification et d'aménagement. Ce qui ne signifie pas que dans sa fonction conservatoire elle ne puisse être créatrice à sa manière. L'achat de terrains en vue de créer ou d'agrandir des réserves naturelles et la réacclimatation d'espèces animales et végétales constituent, par exemple, des tâches importantes» – qui sont créatrices jusqu'à un certain point – de la protection de la nature.

«Le but principal de la planification reste en dehors de la protection de la nature: la planification est par définition une activité créatrice; son objet est d'utiliser l'espace et le sol; elle concerne surtout l'expansion et l'aménagement des localités, des industries et des voies de communication. En poursuivant son but principal, la planification peut parfois entrer en conflit avec les intérêts de la protection de la nature. Ce sera par exemple le cas lorsqu'on transforme un paysage encore intact, situé à proximité d'une grande agglomération, en un lieu destiné aux loisirs et au repos.»

Aussi a-t-on évité d'insérer dans la loi sur la protection de la nature toute disposition qui aurait pu gêner l'aménagement du territoire. Il a, au contraire, paru judicieux de faire une brève allusion à cette tâche (l'article 2, lettre c de la loi).

Je conclurai mon exposé en signalant que la protection de la nature et du paysage comme l'aménagement du territoire poseront dans la pratique des problèmes difficiles quant à l'indemnisation des propriétaires touchés par les restrictions de droit public à la propriété. Le droit de propriété est garanti par la constitution et les restrictions qui y sont apportées dans l'intérêt général ne doivent pas le vider de sa substance, sinon le propriétaire est fondé à demander une indemnité. C'est là le problème de l'ex-

propriation matérielle. Il s'agit de savoir quand une atteinte à la propriété est suffisamment grave pour justifier le versement d'une indemnité au titulaire du droit. Le Tribunal fédéral se penche sur cette question depuis longtemps déjà et, à l'occasion de nombreux arrêts, il a dégagé les critères applicables dans les cas d'espèce. Ce n'est pas ici le lieu d'entrer dans le détail des critères choisis par le Tribunal fédéral. Je me bornerai à citer quelques lignes extraits d'une synthèse très utile publiée sur ces problèmes complexes dans le «Journal des Tribunaux» (N° 3 du 15 février 1966, page 66) par M. Claude Bonnard, à l'époque greffier du Tribunal fédéral, maintenant conseiller d'Etat du canton de Vaud. M. Bonnard conclut notamment:

«La limite entre les restrictions admissibles sans indemnité et les cas d'expropriation matérielle ne dépend pas seulement de considérations juridiques, mais aussi de considérations politiques et sociales. Ainsi, les assemblées législatives du pays paraissent aujourd'hui inquiètes des frais considérables qu'entraînera l'aménagement du territoire. De même, on insiste de plus en plus sur le caractère social de la propriété, sur les obligations qu'elle impose à celui qui en est le bénéficiaire. A la longue, des considérations de ce genre pourraient amener le juge à étendre la notion des restrictions imposées sans indemnité et à limiter d'autant celle de l'expropriation matérielle.» Dans le même ordre d'idée, on peut rappeler que l'initiative de l'Union syndicale suisse et du Parti socialiste suisse contre la spéculation foncière – initiative à laquelle les Chambres s'opposent – touche aussi à ces problèmes. Le Conseil fédéral vient de charger une commission d'experts d'examiner à fond toutes ces questions essentielles et urgentes. Ainsi que le déclarait récemment le conseiller fédéral Tschudi à Genève, «que ce soit ce texte (c'est-à-dire celui de l'initiative) ou un autre qui soit inséré dans la constitution, cela compte peu; la tâche est bien trop importante pour la faire dépendre de questions de prestige ou de considérations de partis. Ce qui importe c'est de créer des bases juridiques pour l'aménagement local, régional et national du territoire».

Quant aux bases légales de la protection de la nature et du paysage, il est prévu de les mettre en vigueur au 1^{er} janvier 1967.