

Un droit nouveau pour notre sol

Autor(en): **Bonnard, Alexandre / Vouga, Jean-Pierre / Aregger, Hans**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **42 (1969)**

Heft 10

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-126752>

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.

Un droit nouveau pour notre sol¹

L'indemnisation en cas d'expropriation matérielle dans le droit suisse

par Alexandre Bonnard

40

1. Le projet d'article 22 ter de la Constitution fédérale, tel qu'il a été admis jusqu'ici par les deux Chambres et tel qu'il va sans doute être soumis à la votation populaire, reprend la jurisprudence constante du Tribunal fédéral sur la garantie de la propriété et les conditions auxquelles des restrictions de droit public à la propriété sont admissibles. Il pose en particulier le principe de la juste indemnité en cas d'expropriation matérielle («volle Entschädigung») analogue à celui que pose la loi fédérale sur l'expropriation en cas d'expropriation formelle. La notion d'indemnisation «équitable» («angemessene») est donc exclue.

2. Une dérogation à ce principe pour la constitution de zones agricoles n'est pas concevable en droit: si c'est une dérogation légale, elle est contraire à la Constitution. Si c'est une dérogation inscrite dans la Constitution elle-même, elle introduit une contradiction dans le principe même de la garantie de la propriété, ainsi qu'une contradiction avec le principe de l'égalité de traitement.

3. Il sera sans doute possible, en fait, de créer en Suisse des zones agricoles intégrales et perpétuelles sans qu'il en résulte pour les exploitants une expropriation matérielle justifiant indemnité, une valeur vénale purement spéculative comme hypothétique terrain à bâtir ne pouvant pas être prise en considération (voir l'arrêt Barret du Tribunal fédéral).

Il se pourra cependant que la création de zones agricoles apparaisse nécessaire dans des secteurs englobant des terrains destinés à une échéance plus ou moins lointaine à la construction, et vendus ou pouvant être vendus raisonnablement à des prix de terrains à bâtir dépassant très nettement la valeur de rendement. Si la constitution de la zone agricole équivaut pour les propriétaires (exploitants ou non) à une expropriation matérielle, il n'est pas concevable, à moins d'éluder les principes constitutionnels rappelés ci-dessus, d'exclure l'indemnisation ou de prévoir une indemnisation réduite. Il se peut alors que l'opération soit si coûteuse pour la collectivité que les pouvoirs publics préfèrent y renoncer, ce qui peut compromettre l'aménagement du territoire pour toute une région. La constitution des zones agricoles est en effet la clé de l'aménagement du territoire. Mais il ne faut pas qu'elle devienne en même temps le cheval de Troie de l'ordre juridique suisse par l'institution d'un régime différencié d'indemnisation.

4. Il doit y avoir des moyens termes entre ces deux termes extrêmes de l'alternative: refus d'indemnisation suppo-

sant dérogation aux principes constitutionnels, et indemnisation pleine et entière insupportable pour la collectivité. Il n'est pas non plus concevable que l'autorité, en traçant la limite d'une zone agricole dans une région où le prix des terres est déjà élevé, fasse un millionnaire en puissance d'un paysan qui est du bon côté de la limite, et de celui qui est du mauvais côté un exploitant surendetté, privé désormais de l'espoir de vendre du terrain à un bon prix pour se désendetter ou s'équiper.

Le moyen terme doit être trouvé dans la compensation réelle, s'étendant à une région suffisamment importante, entre terrains destinés à plus ou moins longue échéance à la construction et terrains classés en zone agricole. Il faut certes tenir compte des droits acquis, mais des remaniements parcellaires combinés avec des plans d'extension, tenant compte de la différence considérable de valeur des terrains selon leur classement, et attribuant aux propriétaires qui le demandent une partie de leurs terres dans la zone à bâtir, constituent finalement la seule solution équitable. Cette solution respecte à la fois la garantie de la propriété et l'égalité de traitement. Elle ne compromet pas l'aménagement du territoire ni les finances publiques. Elle laisse intactes les chances de l'agriculture suisse de se désendetter, en imposant en quelque sorte la solidarité entre les exploitants et ceux qui affectent le sol à la construction.

Ce système pose des problèmes pratiques considérables, mais non pas insolubles. Des expériences dans ce sens ont déjà été faites. Il est établi que le système du remaniement parcellaire pour l'acquisition des terrains nécessaires à la construction des autoroutes a jusqu'ici donné satisfaction dans l'ensemble et a réduit au minimum le nombre des expropriations formelles.

5. Il est regrettable que l'article 22 ter n'ait pas posé le principe de la compensation comme pouvant tenir lieu d'indemnité, ce d'autant plus qu'il existe d'autres formes de compensation imaginables pour l'agriculture. Mais le système de la péréquation réelle est parfaitement applicable sans que le principe en soit inscrit dans la Constitution, vu qu'il n'est contraire à aucun principe constitutionnel. Si la péréquation est bien faite, la garantie de la propriété est sauvegardée et l'agriculteur ne peut plus se plaindre d'une expropriation matérielle.

6. Une solution telle que le blocage ou le contrôle des prix des immeubles, rappelant l'économie de guerre, suppose une importante restriction du principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie. De même

La péréquation et la compensation en matière de droit foncier

par Jean-Pierre Vouga

41

que le peuple suisse est apparemment opposé dans sa grande majorité à l'institution du droit de préemption généralisé en faveur des collectivités publiques, on peut s'attendre qu'il soit également opposé à une telle mesure dirigiste, même s'il est sensibilisé par la hausse du prix des terres et le prix très élevé des loyers qui en résulte. Les prix spéculatifs, si choquants soient-ils, ne sont qu'une faible minorité. En revanche il faut admettre que le système de l'économie suisse et sa prospérité sont fondés pour une part sur la plus-value immobilière (assurances, banques, fonds de placement, etc.). L'instauration d'un système de blocage des prix dans une telle période, outre la lourdeur de l'appareil administratif qu'il supposerait et les difficultés de contrôle, risquerait de détraquer l'économie du pays. En outre, le problème de l'indemnisation ne serait pas résolu pour autant.

¹ Voir «Habitation» N° 9/1969.

La délimitation entre zones à bâtir et zones agricoles est un des postulats essentiels de l'aménagement du territoire. Il n'est pas contesté que cette délimitation est susceptible d'entraîner des inégalités de traitement auxquelles il faudra parer.

L'affectation d'un terrain à la zone agricole revêt diverses formes suivant que ce terrain est proche d'un centre en plein essor, qu'il est situé dans une région dont le développement paraît se dessiner ou encore dans une région nettement agricole, sans chance aucune de développement industriel ou résidentiel.

Il apparaît clairement que le maintien de terres agricoles près des centres ne peut se faire sans versement d'indemnités à moins que les collectivités elles-mêmes n'en soient propriétaires. (L'Etat de Vaud possède de grands domaines agricoles à la porte de Lausanne, près du centre de Morges, ailleurs encore. La ville de Payerne est propriétaire d'un grand vignoble à Lutry, etc.) Les indemnités de maintien en zone agricole sont alors en tous points comparables à celles qu'il faut acquitter pour le maintien d'une zone de verdure.

A l'opposé, l'affectation à la zone agricole des terres fertiles de la plaine du Rhône, de la vallée de la Broye ou du Seeland ne pose aucun problème d'indemnité. De même, les vignobles des grands crus du Dézaley ou d'Yverne ont été classés en zones viticoles sans que nul n'y ait fait opposition. L'absence totale d'équipement (chemins, égouts, réseaux divers), le coût extrême que représenterait cet équipement font que la valeur vénale est presque identique à la valeur de rendement (entre 12 et 15 fr.).

Toute autre est la situation dans les zones «tièdes» où les affectations du sol existent et s'imbriquent l'une dans l'autre: des domaines encore viables voisinent avec des villas, voire avec des immeubles locatifs; des parcelles sont achetées par des industriels; pour peu que la région ait quelque attrait, ce sont les maisons de week-end qui s'installent à l'orée d'un bois quand ce n'est pas au sommet d'une colline. C'est là – on pourrait presque dire là seulement – que se posent les problèmes cruciaux que nous allons tenter d'aborder.

Un jugement retentissant du Tribunal fédéral, l'arrêt *Barret c/ Etat de Neuchâtel*, a clairement fait entendre que l'intérêt public justifiait le maintien en zone de non-bâtir d'un vaste territoire que la commune de Bevaix avait souhaité affecter à la construction. Le Tribunal fédéral n'en a pas moins relevé que les droits des propriétaires

étaient sauvegardés par la possibilité qui leur est offerte de requérir une juste indemnité. Il importe peu ici de distinguer si le maintien hors de la zone à bâtir se justifie par des raisons de protection du paysage ou par le maintien de l'agriculture car, bien qu'il s'agisse d'une nuance importante, les effets sont les mêmes: une disposition est prise qui, légalement, interdit la construction dans un secteur où, jusqu'alors, elle était théoriquement autorisée. Aucun des propriétaires n'est empêché de poursuivre l'usage qu'il faisait jusqu'alors de son bien, mais chacun se voit empêché d'en tirer le profit qu'il aurait pu obtenir de sa vente. L'indemnité à laquelle ont droit les propriétaires est donc la différence entre la valeur vénale et la valeur de rendement de leurs terrains. Le procès en cours à Neuchâtel tranchera un cas important, car l'estimation de cette valeur vénale est bien différente selon qu'on se place dans l'optique des propriétaires ou dans celle de l'Etat de Neuchâtel. De toute manière l'indemnité qui sera à la charge des pouvoirs publics ne sera pas accueillie avec une grande faveur par le contribuable qui se demande quel risque d'être à ce tarif le montant global d'un aménagement rationnel du territoire.

On voit donc bien qu'il est nécessaire de trouver autre chose et, à moins d'imaginer ce à quoi personne ne pense: l'expropriation à la valeur de rendement (ou à la valeur d'estimation fiscale), cette autre chose ne peut prendre que deux aspects: la *péréquation* ou la *compensation*.

Pour clarifier d'emblée ces deux notions et avant de les reprendre plus en détails, disons que la péréquation est une opération qui s'effectue entre biens de même nature, alors que la compensation peut s'opérer entre des biens différents, voire entre des biens et des services.

Péréquation au sens étroit

Nous avons choisi de donner ce nom à l'opération qui peut être menée dans le cadre précis d'un remembrement (appelé chez nous remaniement parcellaire). En soi-même, le remaniement parcellaire répond déjà à l'idée d'échange: puisqu'il a pour objet un regroupement des parcelles petites et isolées qui constituent souvent un domaine, il consiste dans l'échange entre des parcelles situées à une forte distance contre des parcelles plus proches. Cela ne constitue cependant pas une péréquation parce qu'en principe les échanges se font de terrain agricole à terrain agricole ou de terrain à bâtir à terrain à bâtir.

On voit immédiatement que la péréquation commence au moment où il devient possible d'élargir les échanges et de

passer d'une catégorie dans une autre. Ce n'est pas facile et, d'ailleurs, ce n'est pas la règle. Nos lois sont toutes conçues sur la base du remembrement agricole; elles sont conditionnées par le fait que la loi fédérale sur les améliorations foncières ne connaît que l'objectif agricole, que la pratique en est conduite par la Division de l'agriculture. Les besoins ont fait naître dans certains cantons des dispositions légales sur le remaniement des terrains à bâtir et la loi la plus complète à cet égard est la loi genevoise sur le remembrement foncier urbain. Mais les objets se traitent séparément et sur de toutes autres bases – ne serait-ce que pour la bonne raison que le remaniement agricole est subventionné et que celui des terrains à bâtir ne l'est pas. On établit donc des périmètres distincts ou plus exactement des «sous-périmètres» et la redistribution des parcelles se fait de façon distincte pour chacun d'eux.

Nous allons montrer qu'il est possible de procéder plus largement et nous nous référerons à un certain nombre d'expériences déjà acquises sur la base d'un vaste consentement de l'ensemble des propriétaires intéressés. Le mécanisme est le suivant:

1. Le périmètre global est établi et adopté sans qu'aucune précision ne soit donnée sur les zones qui seront délimitées par la suite; tout au plus est-il fixé une proportion entre les futures zones à bâtir et les zones à affecter à l'agriculture.
2. Les propriétés sont taxées sur la base de leur valeur existante et chaque propriétaire dispose désormais de «prétentions» qui ne s'estiment plus en mètres carrés, mais en francs.
3. Les propriétaires expriment alors leurs «vœux» comme dans un remaniement ordinaire mais ils peuvent opter pour être placés dans une des zones ou dans l'autre, étant entendu que le mètre carré en zone à bâtir vaudra selon les cas cinq ou même dix fois plus que le mètre carré en zone agricole.
4. La Commission de classification, assistée d'un urbaniste, établit alors le plan définitif des zones et cherche à y faire coïncider les vœux des propriétaires.
5. Le nouvel état et le plan des zones sont mis à l'enquête simultanément; les oppositions concernant l'un et l'autre sont traitées parallèlement.
6. Les plans sont approuvés en même temps.

Ce système suppose donc, pour fonctionner, deux éléments essentiels: l'accord des intéressés et l'absence d'un plan de zones. Nous l'avons appliqué dans deux

villages où des éléments indépendants du développement normal étaient venus apporter un certain trouble: un échangeur d'autoroute dans le premier cas, une caserne avec ses terrains d'exercice dans l'autre cas.

Mais ce qui est intéressant, c'est que la crainte principale qu'on pouvait formuler s'est révélée vaine: on n'a pas assisté à une ruée des propriétaires sur les terrains à bâtir; bien au contraire: nombreux ont été les agriculteurs préférant de vastes domaines bien groupés à quelques parcelles à bâtir dont la vente, bien que désormais légale, reste malgré tout problématique.

Ainsi, la preuve est faite que le système fonctionne et même fort bien et qu'il convient d'y adapter notre législation, *cela surtout au niveau fédéral*. Un mot encore: il est clair que, là où le plan des zones existe déjà, la répartition en est singulièrement plus malaisée, les «prétentions» dans les zones déjà légalisées comme terrains à bâtir étant, dès le départ, excessives. Il va sans dire enfin que procéder à un remaniement dans une commune non régie par un plan des zones et sans mener de front une répartition des zones est désormais une chose aberrante. Hélas! on le voit encore et souvent les chemins, construits à grands frais pour l'exploitation agricole sont encore, aujourd'hui comme hier, la porte ouverte au lotissement, à la dispersion des constructions, à la dégradation de l'agriculture. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Péréquation au sens large

Les possibilités d'une péréquation liée à un remaniement parcellaire en limitent les effets à une seule commune, dans le meilleur des cas à une région bien définie. La recherche d'un objectif plus vaste a conduit un groupe d'études de paysans vaudois (Association pour une zone agricole prospère) à concevoir une péréquation généralisée où les bénéfices des ventes de terrains en vue de la construction pourraient être répartis plus largement, notamment à des paysans de régions moins favorisées par le développement qui accepteraient d'affecter définitivement leurs terres en totalité à la zone agricole. L'opération serait dans les grandes lignes la suivante:

1. Création d'une communauté de propriétaires de terrains agricoles acceptant de lutter en commun pour soustraire leurs terres à la spéculation.
2. Affectation de principe d'un dixième des terres intéressées à la zone constructible.
3. Création simultanée d'une servitude d'affectation agricole sur une surface neuf fois supérieure.

Organisée sur le terrain de l'initiative privée, cette opération serait cependant favorisée et contrôlée par l'Etat. En effet, seules les associations agréées par lui (qui seraient vraisemblablement des fondations) pourraient entreprendre ces péréquations, vendre les terres constructibles et être au bénéfice des servitudes; de plus, l'Etat pourrait être amené à fournir les capitaux de départ permettant aux fondations d'indemniser les servitudes avant même que les premiers terrains à bâtir ne se vendent. Les promoteurs du projet attribuent d'autre part aux fondations un droit de préemption, à la valeur de rendement, c'est-à-dire à la valeur agricole sur tous les terrains affectés de servitudes. Enfin, il va sans dire que la répartition des dixièmes constructibles se ferait dans le cadre des plans d'aménagement approuvés par le Conseil d'Etat.

Tel est, «grosso modo», le projet de la «zone agricole prospère». On voit, au premier coup d'œil, son intention louable de ramener la terre agricole à sa valeur de rendement. On est en même temps légèrement sceptique quant à la généralisation de ses effets, car si les opérations doivent demeurer fragmentaires, les problèmes ne sont que mal résolus. Pour bénéficier des avantages du système, il est nécessaire d'adhérer à une association. Même si l'on admet que l'association est ouverte à tous, l'inégalité de traitement ainsi provoquée risque d'être considérée comme un obstacle.

Pourtant, il serait souhaitable que l'expérience soit au moins tentée et nous voyons mal quel risque courrait un canton à l'encourager puisqu'elle repose sur un principe d'équité et qu'elle vise très exactement au but poursuivi: faciliter la distinction entre terres à bâtir et terres agricoles sans frais pour la collectivité en permettant de répartir les gains aux agriculteurs endettés d'une plus grande aire géographique. Il demeure cependant entendu que cette aire ne saurait couvrir tout le canton et que le système n'a pas pour objet d'immobiliser un pâturage du Haut-Jura pour construire sur les bords du Léman. Les terres à faire entrer dans la péréquation doivent donc être «de valeur agricole équivalente».

L'Etat de Vaud voit cette solution d'un œil favorable. Il est prêt à l'envisager, car elle ne suppose au départ aucune modification de la législation si ce n'est l'obligation de ramener les estimations fiscales aux valeurs de rendement.

Les compensations

Les solutions offertes par la péréquation sont cependant

trop restreintes, aux yeux de certains, limitées qu'elles sont aux seuls terrains. Ils sont donc partisans d'une conception plus générale qu'on peut résumer ainsi :

Les plus-values sur les terrains affectés à la construction doivent profiter à l'ensemble de la paysannerie ; la politique qui consiste pour l'Etat à prélever sa part de ces plus-values sous forme de droits de mutation et d'impôts sur les gains immobiliers et à faire ensuite à l'agriculture l'aumône de subventions est une politique malsaine et humiliante.

Cette conception pose en somme en principe que les plus-values que prennent les terres abandonnées par l'agriculture aux autres activités du pays et à son développement pourraient lui permettre de se suffire à elle-même et même de se désendetter. Elle admet, en d'autres termes, que la propriété du sol est une des richesses de l'agriculture. En cela, elle est dangereuse et fortement contestable. Elle a cependant le mérite de plaquer à la réalité des faits et d'être en quelque sorte le résultat de notre système juridique et économique.

Aussi n'est-il pas absurde de la prendre en considération. L'Etat prélève indiscutablement des sommes considérables sur les aliénations de terrains – y compris d'ailleurs sur les successions – et il en alimente sa caisse générale. Dès lors, il est faux de prétendre que les subventions à l'agriculture sont une aide. Les paysans la considèrent au contraire comme un dû, comme la rétrocession des sommes dont ils s'acquittent.

Puisque l'aménagement du territoire ne peut se faire que dans la stricte délimitation entre terrains à bâtir et terrains agricoles, il implique une concession de tous les paysans dont les terrains seront définitivement affectés à la zone agricole et dont ils sont seuls à faire les frais. Le maintien d'une agriculture saine et équilibrée est, de plus, dans l'intérêt général du pays. On ne saurait concevoir un développement sain des autres activités sans un développement parallèle de l'agriculture. Enfin, les zones vertes sont nécessaires à la santé physique des citoyens. Il est donc équitable de mettre à la disposition de l'agriculture non pas, évidemment, les produits globaux des droits de mutation ou des impôts sur les gains immobiliers, mais plutôt des sommes dont l'ordre de grandeur serait fixé d'après la part de ces revenus imputable aux changements d'affectation des terres.

Quant à la manière dont l'agriculture bénéficiera de cette compensation, il est malaisé d'en préjuger mais on peut prévoir que les fonds seraient attribués à un organisme

professionnel de crédit agricole qui déterminerait les ayants droit en fonction de leur situation financière, de la valeur de leur exploitation et de leur esprit d'initiative.

En outre, il convient de dire ici très haut que les participations de la collectivité à l'assainissement de l'agriculture, sous la forme notamment de travaux d'améliorations foncières, devront être considérées, elles aussi, comme des « compensations » justifiant l'affectation agricole. Il est parfaitement anormal que les chemins agricoles, les drainages ou les irrigations dont ont bénéficié d'immenses régions agricoles n'aient pas impliqué comme conséquence automatique le maintien définitif de ces régions à leur affectation agricole. Nous le relevons plus haut : souvent ces travaux, par la mansuétude des pouvoirs publics et par un système législatif aberrant ont conduit tout droit au gaspillage du sol en le préparant à la spéculation puisqu'il suffisait de rembourser les subsides pour être autorisé à vendre aux amateurs de villas ou de week-end. Il est impensable que cet état de choses se poursuive. Telles sont les mesures d'ensemble qui pourraient être prises dans la perspective d'une vaste « compensation ».

Considérations générales

Il ne paraît pas que les mesures que nous venons d'invoquer s'excluent l'une l'autre. Il semble au contraire qu'elles devraient judicieusement se combiner selon les circonstances régionales ou locales. Elles n'impliquent pas de profondes modifications aux dispositions législatives en vigueur, si ce n'est une adaptation de la loi fédérale sur les améliorations foncières et des ajustements des lois fiscales.

Il est cependant une remarque par laquelle nous souhaitons sinon conclure, du moins frapper les esprits. Il s'agit du cas important des terrains agricoles en possession de non-paysans.

Droit foncier et spéculateurs

Si les terres agricoles étaient toutes encore entre les mains des paysans, nous croyons fermement que les mesures que nous venons de préconiser trouveraient rapidement leur application et l'aménagement du territoire un terrain tout préparé, car les paysans ont réellement *besoin* que la terre cesse d'être estimée au-dessus de sa valeur de rendement.

Malheureusement c'est loin d'être le cas. Innombrables sont les domaines légalement soumis aux dispositions fédérales sur le maintien de la propriété foncière rurale

acquis à des prix de spéculation par des groupes financiers de toute nature en vue d'opérations hypothétiques. Un grand nombre de ces acquisitions ont rapporté naguère des fortunes à tous les acquéreurs qui se sont succédé. Il n'est pas agréable à tous ces profiteurs de voir apparaître la fin prochaine de ce marché lucratif. Aussi les trouve-t-on farouchement opposés à toute atteinte au droit foncier et très restrictifs sur tout ce qui touche l'aménagement du territoire.

Il est, hélas, significatif de voir nos établissements financiers et l'Association des banquiers suisses marquer de leur côté la plus grande réserve. Comment s'en étonner lorsqu'on sait de quelle manière nos banques ont favorisé ces acquisitions hasardeuses, consentant des prêts importants sur des terrains nus, sur la base de quelques plans de la plus haute fantaisie, contribuant ainsi de façon grave à la hausse insensée des prix du sol. Ayant sacrifié à cette optique qui faisait du sol une marchandise – et de toutes la plus sûre – ayant été jusqu'à conditionner les prêts à l'agriculture à la seule présence de vastes terrains présumés « à bâtir » au lieu de les assortir à la valeur de l'exploitation, les financiers voient d'un mauvais œil se durcir les dispositions du droit foncier rural dont ils avaient volontairement minimisé la portée.

Pourquoi, dès lors, ne pas inviter nos établissements financiers, propriétaires de terres agricoles ou largement intéressés à de telles terres par leurs prêts hypothécaires, à entreprendre eux-mêmes, sur l'ensemble de leurs propriétés, une péréquation dont ils pourraient donner l'exemple, affectant une part raisonnable à la construction, avec l'accord des pouvoirs publics et admettant pour le solde, par une compensation interne, l'affectation à la zone agricole. Les banques n'ont-elles pas, elles aussi, un rôle social à jouer? Dans l'évolution qui se dessine inexorablement, elles pourraient choisir d'apporter non pas une opposition larvée mais une participation positive dont l'apport constructif serait particulièrement convaincant.

Dans le droit fédéral, le droit foncier n'est inscrit jusqu'ici que dans la législation mais non pas dans la Constitution. On admet cependant que la garantie de la propriété figure au nombre des principes non inscrits de la Constitution. Il n'en faudrait pas pour autant déduire que les auteurs de la Constitution fédérale considéraient le droit de propriété si évident qu'ils crurent pouvoir renoncer à l'assurer expressément dans les textes. Il est plus probable qu'ils avaient à l'égard du sol des vues moins doctrinaires et surtout moins mercantiles qu'aujourd'hui dans l'optique d'une certaine Restauration néo-manchestérienne.

Il faut admettre que les besoins en terrains se sont élevés à un énorme multiple de ce qu'ils étaient lors de la création de notre Etat fédéral. L'économie industrielle moderne qui mécanise et automatise sa production n'est pas restée sans influencer l'utilisation agricole du sol. Celui-ci a ainsi perdu dans une mesure croissante sa valeur de moyen de production et a vu s'accroître de manière disproportionnée le prix qu'il vaut lorsque des installations de caractère non agricole s'y implantent.

C'est ce mécanisme inexorable de l'accroissement des besoins en terrains et de la hausse de leurs prix qui constitue la raison d'être de l'aménagement. Les exigences de l'implantation de la population non paysanne liées au développement rapide de l'industrialisation et de l'urbanisation ont fait du sol une véritable marchandise devenue l'objet d'une exploitation commerciale effrénée. A nos devanciers, aux auteurs de notre Constitution, ce phénomène ne pouvait apparaître; il était à peine concevable. Ils n'avaient en conséquence aucune raison de s'en garantir ou d'y opposer des barrières. Le législateur, réglant à nouveau et unifiant le droit fédéral civil au début du siècle, après l'apparition de la commercialisation du sol, subordonna la propriété foncière aux trois principes suivants:

Art. 641 CCS Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi.

A cet égard, le sol est conçu comme une chose.

Art. 667 CCS La propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice.

Elle comprend, sous réserve des restrictions légales, les constructions, les plantations et les sources.

Art. 702 CCS Est réservé le droit de la Confédération, des cantons et des communes d'apporter dans l'intérêt public d'autres restrictions à la propriété foncière,

notamment en ce qui concerne la police sanitaire, la police des constructions, du feu, des forêts et des routes, les chemins de halage, le bornage et les signaux trigonométriques, les améliorations du sol, le morcellement des fonds, les réunions parcellaires de fonds ruraux ou de terrains à bâtir, les mesures destinées à la conservation des antiquités et des curiosités naturelles ou à la protection des sites et des sources d'eau minérales.

Sans aucun doute, la libre jouissance du sol supposait aux yeux du législateur sa propriété vers l'espace aérien et vers le sous-sol, pour autant qu'il y trouvait un intérêt pour ses plantations ou pour ses constructions. Le droit de voisinage et le droit en matière de constructions, que l'article 702 CCS délimite et autorise à promulguer devaient, dans cette conception, veiller à ce que le droit à l'usage particulier d'une chose s'inscrive de façon admissible dans l'ordre public et dans le respect du voisin. Une telle réglementation de la propriété implique théoriquement la persistance d'un certain «ordre naturel» ou son renouvellement continu dans l'interaction du libre exercice de la propriété et des contraintes du voisinage et de l'intérêt public. L'un et l'autre sont concevables dans un milieu et dans une économie à prédominance nettement agricole. Les contradictions à l'ordre établi n'y apparaissent qu'épisodiquement. Elles sont aisément maîtrisables par des mesures de police des constructions. Comme l'ordre est fondé sur des besoins sociaux et économiques de même nature, des limitations conçues en fonction du voisinage et de l'intérêt public suffisent à le protéger. Là où cependant l'ordre est en quelque sorte fondé sur ces limitations elles-mêmes, parce qu'il porte couramment atteinte à des intérêts particuliers, il constitue une conception du droit foncier incapable de maîtriser désormais l'enchaînement des événements.

L'aménagement du territoire est précisément né de là, en Angleterre d'abord, en Belgique, en France, dans la Ruhr, partout où le processus d'industrialisation et d'urbanisation a commencé par menacer et a finalement ruiné l'ancien ordre établi. Considéré comme symptôme, l'aménagement du territoire est la conséquence d'une occupation accrue du sol. Considéré dans son contenu, il vise à substituer au droit foncier paysan post-féodal et à ses séquelles commerciales une nouvelle conception, celle de l'économie industrielle, celle des implantations de caractère urbain qui se sont répandues dans le monde entier depuis le début du siècle. La discussion autour d'un

nouveau droit foncier n'est à cet égard que l'adaptation tardive à des événements accomplis. Cette constatation n'est pas un reproche, car notre pays a déjà franchi une phase intermédiaire importante que d'autres Etats ont encore à surmonter: la libération du sol des privilèges de la naissance ou de la position sociale.

L'aménagement national suisse, dont les débuts remontent aux années trente, est né d'une part de la protection de la nature et des sites, d'autre part de l'urbanisme traditionnel. Il fut fortement influencé à ses débuts par l'esthétique et par un romantisme conservateur non entièrement libéré de l'influence des postulats raciaux «sang et terroir». Une glorification presque mystique du rustique et la fuite vers les styles traditionnels dans l'architecture et l'urbanisme faisaient apparaître l'urbanisme comme un mal peut-être nécessaire mais surmontable. Un droit foncier policier pouvait convenir à une telle tendance d'esprit. Il pouvait au maximum s'agir d'assurer et de renforcer quelques limitations. L'aménagement national s'est ainsi introduit dans notre pays comme *le moyen* de combattre les grandes villes et comme l'asile des tendances conservatrices. Il ne l'est heureusement pas resté.

«L'aménagement n'a rien à voir avec l'économie»; cette phrase aussi faisait partie de l'arsenal des propos lénifiants dans ce dialogue avec le bourgeois inquiet qui découvrait, après la Seconde Guerre mondiale, quelles magnifiques affaires le commerce du sol promettait. On colporta l'histoire du sol en voie de disparition et de la menace physique de la paysannerie par la croissance des villes. L'accroissement des naissances des années de guerre et d'après-guerre, qui n'est en aucune manière menaçant en soi, fut étiqueté «explosion démographique» mais en même temps on faisait appel à des centaines de milliers de travailleurs étrangers pour faire face à la haute conjoncture si prometteuse. Des maisons-tours furent édifiées partout pour épargner ce sol devenu si rare, ce qui n'empêcha pas de constater combien ces dernières ajoutaient au gâchis. Dans ces temps de contradictions magnifiques, l'aménagement du territoire a perdu son innocence. Ses thèses, reprises des premiers symptômes et qui furent largement mises en circulation sous la forme de slogans ne résistèrent plus longtemps à la réalité de l'économie et de la vie. La protection de quelques paysages se brise devant le poids incoercible des besoins d'un tourisme de masse déferlant toujours plus fort. L'agriculture n'est pas tellement menacée par la disparition du sol que par le mécanisme de formation des prix, notam-

ment par le prix du sol. Et la ville se révèle toujours davantage la seule forme possible d'établissement d'une société dont l'industrialisation va croissant. Mais en même temps, les schémas urbains admis lâchent devant les multiples formes des besoins des citoyens d'aujourd'hui, notamment devant l'accroissement du trafic. C'est aussi que l'instrument urbanistique pourtant courageusement moderne auquel se rattachent les créations de cités-satellites, la Cité radieuse de Le Corbusier, l'étonnante charte d'Athènes établie en 1933 par les meilleurs architectes et urbanistes de notre temps, c'est aussi que ces idées si audacieuses qui ne furent d'ailleurs qu'à peine mises en pratique, apparaissent aujourd'hui comme appartenant à des temps révolus et sont dépassées. Certes, beaucoup de ce qu'elles expriment a un caractère permanent. Mais elles ne constituent pas pour nous ce nouvel ordre où l'occupation et l'utilisation du sol redeviendront, pour la vie active et pour l'économie, les fondements d'une attitude générale.

Les expériences des prétendus parcs naturels ont démontré qu'il ne suffit pas d'isoler un morceau de nature au milieu des terres cultivées pour y entretenir un biotope naturel ou pour lui permettre de reprendre corps. Là où l'homme a porté une fois atteinte à la structure d'un paysage, il a le devoir permanent de prendre soin de ce milieu de telle manière que le séjour y soit possible. Cela fait partie manifestement de son mandat de créateur. S'il se retire de ce milieu, celui-ci n'en deviendra pas pour autant ce que nous appelons un paysage naturel mais bien plutôt, au début en tout cas, une terre en friche hostile à la vie. On doit observer encore à quel point les atteintes croissantes rendent le milieu naturel de plus en plus uniforme, dépendant de l'homme même dans son état quasi naturel.

L'atteinte au paysage la plus grave en intensité et en étendue est évidemment la ville. Là où elle est compacte, elle recouvre le sol d'une croûte de bâtiments, d'asphalte et d'aires de béton. Le peu de verdure qui subsiste est, en exagérant quelque peu, comparable à un bouquet de fleurs dans un intérieur: une décoration. Humainement parlant, la ville est l'antithèse du biotope naturel. Elle est aussi éloignée que possible du paysage primitif.

Aussi longtemps qu'elle ne fut qu'un simple complément du milieu agricole environnant, le lieu de rencontre des services et des installations qui pouvaient difficilement être décentralisées ou transportées jusqu'au dernier village ou jusqu'à la dernière cour de ferme, limitée seu-

lement par la densité du peuplement et par l'accessibilité de son Hinterland, la ville ne posait aucun problème de droit foncier. Son plan se bornait à grouper les maisons et les rues à l'intérieur de l'enceinte en une cité qui assurait au bourgeois la sécurité et avait pour lui une valeur de représentation. Le paysan s'intéressait davantage aux améliorations foncières, au chemin menant à «sa» ville qu'à la protection d'un paysage qui d'ailleurs n'était ni menacé ni apprécié. Comparée à ce modèle, que vinrent modifier des changements que personne, au début, ne prit au sérieux, la ville d'aujourd'hui apparaît illimitée dans son étendue et dans ses installations. Les autoroutes et les aéroports en font partie, comme les supermarchés, les terrains de sport et les piscines qui se construisent dans des localités encore rurales en apparence. La ville n'est plus en premier lieu, au sens sociologique, une association liée à un lieu mais la forme d'habitat de notre temps, qui efface les différences culturelles locales et même régionales et qui, par des liaisons efficaces à grande distance, se confond en une association de résidence où chaque localité – sa situation politique mise à part – apparaît comme le quartier d'une ville compacte. Cette ville polyvalente qui se dessine en Suisse, en Hollande, dans la Ruhr, en Belgique, dans le bassin de la Seine, partout où un haut degré d'industrialisation crée les conditions d'une évolution d'un autodéveloppement accéléré, éprouve un besoin croissant en terrains périphériques comme réserves pour son expansion, le délasserement et l'approvisionnement de sa population. L'expansion est souvent seule à être assurée; plus limitées sont les possibilités de délasserement en contact direct avec l'agglomération. Ce rôle est plus souvent rempli par des sites particuliers que par des espaces intégrés. Quant aux régions servant à l'approvisionnement des grandes villes, elles s'étendaient déjà au Moyen Age, elles s'étendent depuis longtemps au monde entier. Partout, ces besoins ne sont pas sans répercussions sur la périphérie agricole. Les habitudes de vie et d'alimentation des citoyens leur font apprécier toujours davantage les paysages demeurés agricoles. Nous leur devons les exploitations sans bétail comme, dans les régions de montagne, les grandes entreprises horticoles ou d'engraisement du bétail à côté des pistes de ski.

L'accroissement démographique irrégulier n'est pas un problème spécifiquement suisse. Certes il impose à notre pays des tâches nouvelles et parfois difficiles. Sur 41 000 km² dont le quart environ seulement paraît apte à

recevoir un nombre plus élevé d'habitants, il est plus difficile de faire tenir 10 millions d'hommes que 5 ou seulement 2 millions. La densité accrue et ses répercussions nous contraignent à la planification. Les mêmes problèmes se posent cependant partout et souvent avec plus de gravité si on calcule que la population du globe a mis 200 000 ans pour atteindre le chiffre de 2 milliards et qu'il ne lui a fallu que trente ans pour doubler ce chiffre. Il faut songer à cet aspect et se dire que peut-être et non pas forcément en raison d'une guerre, les régions proches des villes risquent d'être à nouveau mises à contribution pour le ravitaillement de ces dernières.

La discussion sur le droit foncier ne doit cependant pas reposer sur des arguments de portée internationale, fussent-ils significatifs, et ces arguments ne doivent surtout pas prendre le pas sur les conditions existant dans le pays lui-même. C'est le moment de rappeler, en résumé, que des règles d'occupation du sol, issues de l'évolution historique, sur lesquelles était façonné notre droit foncier, sont en voie de disparition, alors que n'existe encore aucune règle de droit correspondant au processus d'implantation qui déploie ses effets dans la réalité. Il manque un nouveau statut qui ne naîtra pas, qui ne peut pas naître des méthodes organiques tant appréciées, des lois d'action et de réaction, d'offre et de demande, car dans le monde d'aujourd'hui les demi-tons dominant et non plus les franches oppositions noir-blanc des civilisations antérieures. L'utilisation du sol, horizontalement et verticalement, est si inextricable que chaque cas particulier, chaque localité empêche une vue d'ensemble. Le cadre d'un statut où le cas particulier pourrait être résolu plus ou moins sans problème n'apparaît plus comme la somme ou comme la moyenne des cas particuliers; il doit au contraire être repensé sur la base d'une analyse des relations et d'une recherche des objectifs; il doit être politiquement éprouvé. La refonte du droit foncier ne peut pas consister à renforcer ou à atténuer les restrictions de l'ordre antérieur mais à trouver les règles générales d'un ordre valable pour une implantation allant se densifiant, pour que l'urbanisation du pays soit au progrès, d'en déduire alors les droits des particuliers et de les assurer; non le contraire. Le modèle de ce statut ne peut plus être cherché dans la conception abstraite de la propriété découlant du droit romain, mais dans le processus concret de l'urbanisation, dans ses relations et ses mécanismes.

L'objectif de l'aménagement du territoire, qui doit se saisir

de la recherche des règles qui sont sa raison d'être, sera tout d'abord, sous l'aspect purement technique, le jeu sans frictions des diverses affectations du sol et le déroulement harmonieux de l'urbanisation par la création de structures urbaines satisfaisantes parce qu'elles auront été préparées et pensées.

Ce statut ne concerne plus seulement une parcelle, une commune, un canton ou même une région du pays, mais ce pays tout entier. Il ne peut être qu'un cadre, car il découle de processus d'implantation en changement continu qui doivent précisément être réglés dans leur interdépendance. Cela exige que les démarches de l'aménagement s'enchaînent de façon toujours plus abstraite et généralisée dans leur cheminement de la parcelle jusqu'au pays et de façon toujours plus concrète et particulière en sens inverse. Celui qui bâtit doit en principe n'avoir à connaître que le règlement communal puisque ce dernier doit contenir tous les éléments de l'aménagement aux autres échelons.

Si un tel statut doit voir le jour, les responsables de l'aménagement doivent y satisfaire méthodiquement à trois exigences:

- ce statut doit coordonner objectivement les prétentions à l'utilisation du sol;
- il doit harmoniser pour cela le déroulement dans le temps des opérations d'urbanisation;
- il doit finalement, dans tous les secteurs et à tous les niveaux, assurer la coopération entre l'individu et les institutions.

Le but pratique de l'aménagement national, son but immédiat ne doit pas être la seule raison de son activité. Des solutions au niveau national sont concevables qui s'écartent du principe de subsidiarité, et simplifieraient sensiblement l'application. En lieu et place d'une loi-cadre qu'il faudrait sans cesse modifier, un plan directeur est concevable qui définirait ce qui doit être réalisé, où, quand et comment.

Ainsi esquissé, l'aménagement national se définit par le souci de tenir compte de la dignité, de la liberté et des possibilités d'épanouissement de la personne humaine et de n'intervenir que si le particularisme, l'égoïsme ou un manque de compréhension dans les relations mettent en péril la collectivité et les valeurs humaines.

Un droit foncier moderne doit rendre possible et encourager des modes d'habitat conformes au progrès. Après les exigences formulées aujourd'hui pour l'alimentation en eau, son épuration, les raccordements routiers, l'équi-

pement en écoles, en hôpitaux, etc., doit venir un statut d'urbanisation qui mérite ce nom par la distinction qu'il fera entre le territoire urbanisé et le territoire agricole. Il n'est possible ni d'équiper partout et en même temps des terrains pour y bâtir ni de justifier économiquement de nos jours une région agricole parsemée de maisons. C'est à cet égard un rare bonheur que le législateur fédéral ait déjà assuré la forêt.

En outre, un droit foncier actuel doit mettre les pouvoirs publics en état d'assurer à temps et à des conditions favorables les espaces nécessaires aux besoins de la collectivité. Les autorités, dépositaires de l'intérêt général, ont aujourd'hui besoin, pour l'accomplissement des tâches qui leur incombent, de surfaces bien plus étendues qu'avant la Deuxième Guerre mondiale seulement. Cette morale à deux faces qui oblige la collectivité à acquérir le sol à la plus récente valeur spéculative et lui prêche en même temps l'économie, cette duplicité doit disparaître du droit foncier.

Enfin, ce droit foncier doit permettre à encourager des structures urbaines convenables et saines. Que des habitations continuent à être édifiées à proximité des sources de bruit, le long des autoroutes ou près des aéroports démontre un manque effrayant de considération pour la santé et le bien-être de l'homme. Il n'est pas facile d'établir la limite entre l'intérêt privé et l'intérêt public dans l'occupation du sol. Le temps, espérons-le, est passé où le sol était considéré comme une simple marchandise et le mercantilisme comme la base du droit foncier. Personne cependant ne voudrait prêter la main à l'expropriation ou à une restriction arbitraire de la propriété sans bases légales suffisantes. Personne ne plaide pour qu'un seul paie pour tous les autres. Il ne faut pas, en revanche, faire supporter à tous les mesures qui permettront à un seul d'en retirer non seulement son prix, mais encore un gros bénéfice.

L'aménagement du territoire veut substituer à un statut du sol procédant par des mesures casuelles de police un statut général fondé sur la situation et l'aptitude des terrains et qui aidera à l'urbanisation dont l'empreinte se marquera déjà dans les plans locaux et régionaux. A la place du libre usage de la propriété limité par des restrictions interviendrait un statut général établi sur des bases démocratiques qui assurerait au plus grand nombre possible la libre disposition du sol.

L'aménagement du territoire ne peut pas se réaliser par des seules normes défensives. Il doit aussi promouvoir des

mesures actives, donner l'impulsion à des cités, placer des accents et des centres de gravité. Il ne doit en aucun cas faire du dirigisme dans la formation des cités. La liberté d'aller et venir et la liberté d'établissement sont des droits trop précieux pour les sacrifier à l'urbanisation la mieux pensée. Pourtant l'aménagement peut, par exemple, aider à préparer et à équiper des zones industrielles là où l'industrie est souhaitée sans interdire le choix d'autres emplacements. Un statut complet du sol qui ne serait pas complété par des règles de droit sur le développement n'est plus concevable aujourd'hui. Et un droit sur le développement dans le style de l'ancien droit policier fait de complications et à interdictions n'est pas de notre temps. Il reste encore une foule de problèmes en étroite liaison avec l'aménagement et le droit foncier. Parmi eux on peut citer une péréquation financière efficace qui aiderait les régions qu'il convient de ne pas développer ou que leur situation défavorable rend peu propices à une urbanisation à accomplir malgré tout leurs tâches d'utilité publique.

Il en va de même du postulat qui envisage de répartir plus équitablement les charges qu'assume une commune ou une région lorsqu'elles profitent à un ensemble plus vaste. Depuis longtemps, ce n'est plus par pièces détachées qu'on peut protéger une région, mais par des règles s'appliquant à de grandes étendues.

Enfin, au droit foncier sont liés d'autres problèmes que ceux d'une fixation plus ou moins efficace des zones. Si la politique fiscale et celle des subventions, si les grands travaux d'utilité publique ne s'inscrivent pas dans un ordre commun, leur effet sera comme celui des habitants de Gersau qui voulaient faire avancer un wagon en le tirant chacun dans une direction opposée.

L'homme doit façonner son milieu. Il ne lui reste pas d'autre choix. Et l'homme doit travailler s'il veut vivre. Pour triompher de sa condition, seul un équilibre, élevé au niveau d'un droit, peut l'aider; un équilibre constamment gagné, assuré et confronté aux réalités nouvelles. Si cet équilibre fait défaut, il ne reste que les solutions radicales. Entre le droit absolu de propriété et son utilisation, il n'y a pas un si grand pas. L'aménagement du territoire n'en serait d'ailleurs pas facilité.

1. La population et l'économie se développent, mais non la superficie du sol. Ce fait incontestable doit inspirer tout effort de réorganisation de notre droit foncier.

En outre, ce double accroissement est caractérisé par des tendances à une concentration accélérée; cela compromet la croissance économique et démographique de toutes les régions du pays à un même rythme. L'aménagement national voit en cela l'une de ses tâches:

«L'aménagement national... a pour objectif de faire en sorte que le territoire soit occupé et exploité d'une façon qui coïncide le plus possible avec la structure politique du pays. En particulier, il vise à un sain équilibre régional du potentiel économique et culturel. Bref, l'aménagement national, c'est la politique appliquée¹.»

2. L'élévation considérable, ces dernières années, des prix du sol traduit l'accroissement et la concentration de la population et de l'économie. Mais elle montre aussi que nos institutions politiques n'ont pas encore suffisamment pris conscience, ou du moins tenu compte, de cette évolution. Il apparaît urgent de prendre enfin des mesures politiques énergiques «si nous voulons que, dans trente ou quarante ans, nos descendants héritent d'un monde où l'on puisse vivre»².

3. Jusqu'ici, la politique foncière était presque intégralement confiée aux communes. Or ce que l'on attend, aujourd'hui, de l'aménagement du territoire déborde largement le cadre local et régional; il s'agit en effet de satisfaire des besoins plus généraux, ceux, précisément, du développement harmonieux de l'économie et de la population au niveau fédéral. Même si la chose était juridiquement possible, il serait donc déraisonnable d'attendre des communes et des cantons qu'ils se chargent de l'aménagement national; cette tâche ne peut être accomplie qu'à l'échelon fédéral, dans le cadre d'une planification portant sur la totalité de la Suisse.

4. L'idée d'aménagement du territoire est inséparable de celle de droit foncier. Pour que l'on réalise l'aménagement national, en effet, il est indispensable d'attribuer à la Confédération de larges compétences sur le plan constitutionnel: il faut que ce soit elle qui puisse définir le schéma directeur de l'aménagement national, autrement

dit ses objectifs, et qui détienne le pouvoir de contraindre cantons et communes à suivre ce schéma.

5. Cela nous amène à repenser non pas, certes, le principe même du fédéralisme, mais bien ses applications concrètes. «Personne n'aime entendre parler d'une limitation de la souveraineté cantonale ou de l'autonomie communale; ce sont pourtant là les conditions inévitables d'une action commune, et nous ne pourrions pas éviter de redéfinir ces notions si nous voulons accomplir efficacement les tâches que nous impose l'explosion démographique¹.» On voit qu'il convient de donner une plénitude nouvelle à la notion de «fédéralisme coopératif».

6. Lors de la conférence «Eglise et Société», en 1966, quelqu'un remarqua que la Suisse était le seul pays d'Europe où l'on jugeait superflu que l'Etat supervisât la planification de l'économie nationale. Certes, les Suisses sont particulièrement attentifs à toute restriction inutile des libertés individuelles. Il ne semble pourtant pas que, dans les autres pays d'Europe occidentale, la planification doive nécessairement aboutir au totalitarisme. Partout, l'usage que l'Etat fait des pouvoirs qui lui sont confiés est soumis à un contrôle critique; mais cela ne doit pas nous empêcher de prendre au sérieux le rôle de coordinateur et de planificateur qui revient à l'Etat dans notre société industrielle moderne, alors que les entreprises industrielles considèrent la planification à long terme comme une nécessité évidente¹.

7. Toute planification se fait à mi-chemin entre la contrainte et la liberté. Un aménagement national bien compris consiste uniquement à prévoir et à garantir nos besoins actuels et futurs en espace vital. «C'est pourquoi, dans un pays démocratique, une occupation et une exploitation rationnelles de cette richesse quantitativement limitée qu'est le sol ne sauraient être comprises comme s'opposant à la liberté; au contraire, elles sont la condition de la réalisation (ou du maintien) d'un maximum relatif de liberté².» La question de la propriété demande à être résolue à partir de ces prémisses et de la conviction qu'il est inéluctable de limiter, dans une certaine mesure, la liberté de posséder. Face à la priorité évidente du point de vue socio-économique dans l'analyse des problèmes

¹ Les communes et l'aménagement du territoire, 1962, p. 17.

² Marti 1966, «NZZ», 3988.

¹ Wildbolz, 1966, «Nationalzeitung», 369.

² Rohner, 1965, «NZZ», 2927.

fonciers, il serait inconcevable de vouloir défendre, par des raisonnements juridiques purement formels, la garantie absolue du droit de propriété. Si la propriété a un sens, c'est en vertu de sa fonction au service de l'homme. En particulier, la propriété foncière privée ne se justifie que si elle sert l'homme, entendons par là non seulement tel propriétaire particulier, mais bien plutôt toute la société humaine.

8. La condition sine qua non d'une normalisation des marchés fonciers en fonction des divers usages possibles du sol est une vaste planification par zones. Le plus urgent semble être actuellement que la Confédération établisse la carte des zones agricoles pour la totalité du territoire fédéral; de la sorte le calme reviendrait sur la plus grande partie du marché des terrains. L'établissement de cette carte et la délimitation concrète des zones devraient être confiés aux cantons, sous contrôle fédéral. Lors de l'attribution d'un terrain à la zone agricole, il n'y aurait lieu de dédommager le propriétaire que dans des cas graves ou mieux encore, d'espérer une solidarité sous la forme d'une compensation telle que les indemnités aux propriétaires défavorisés soient couvertes par des charges incombant aux autres. Quant à l'expropriation, qui constitue en la matière l'intervention la plus autoritaire de l'Etat, elle devrait rester exceptionnelle; l'indemnité devrait alors être calculée d'après la juste valeur du terrain au moment de la délimitation des zones.

9. Toutefois, un aménagement du territoire national dans le cadre d'une politique de planification foncière n'est pas suffisant. Il faut que, simultanément, les communes, sous contrôle cantonal, soient tenues de procéder à un aménagement de leur propre territoire, afin d'écartier les facteurs secondaires de renchérissement du sol; c'est également à elles qu'il incombe d'assurer une offre suffisante de terrains à bâtir et, par une révision des lois et règlements sur la construction, une occupation aussi rationnelle que possible de ces terrains. Il convient en outre de combattre l'accaparement des terrains constructibles; pour cela, on améliorera les impositions sur le sol et sur les gains immobiliers en particulier, on introduira un impôt sur les plus-values et sur les transactions. Il faut enfin consolider les mesures de planification par l'élaboration d'un équilibre financier entre les régions et cantons, lesquels sont inégalement favorisés au point de vue matériel et subissent de façon variable les charges du développement.

10. Le développement moderne, et en particulier les problèmes de la politique foncière placent nos institutions politiques devant des responsabilités énormes. On n'aura pas avancé d'un pas en direction d'une solution si la Suisse, c'est-à-dire si chacun d'entre nous, se comporte passivement. Si nous ne voulons pas nous retrouver un jour dans une impasse, il faut que nous prenions le taureau par les cornes. Dans ce domaine, être actif n'est pas une fin en soi, mais c'est une façon de s'affirmer. Les problèmes laissés en suspens ont une fâcheuse tendance à s'aggraver de leur propre mouvement; nous devons donc agir tant que nous avons encore notre liberté d'action.