

L'arrête fédéral urgent sur l'aménagement du territoire : principes fondamentaux en matière d'aménagement du territoire et de droit foncier

Autor(en): **Furgler, Kurt**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **46 (1973)**

Heft 11

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-127548>

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.

L'arrêté fédéral urgent sur l'aménagement du territoire

Principes fondamentaux en matière d'aménagement du territoire et de droit foncier

Exposé du conseiller fédéral Kurt Furgler

23

I. Introduction

En sa qualité de section de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, votre groupe régional assume, depuis une trentaine d'années, la tâche méritoire de familiariser le peuple et les autorités de nos communautés constituées avec le sens et le but de l'aménagement du territoire. Je voudrais bien pouvoir vous dire qu'avec l'introduction de l'article 22^{quater} dans la Constitution fédérale et avec la mise sur pied d'une organisation judiciaire de l'aménagement par la Confédération et par les cantons, votre tâche est désormais accomplie; et que vous pouvez maintenant vous reposer sur vos lauriers, avec les meilleurs remerciements des autorités du pays. Mais je ne puis vous donner une telle recommandation. Car, pas plus que l'aménagement du territoire n'est une panacée qui, appliquée une seule fois, pourrait assurer l'efficacité souhaitable de cet aménagement, nous ne pouvons nous dispenser de convaincre sans cesse à nouveau nos concitoyens et les membres responsables des autorités, de la nécessité de fixer des buts à cet aménagement et de prendre toutes les mesures qu'exige sa réalisation. Tout ce que nous entendons faire en vue d'un aménagement bien ordonné de notre pays n'aura des chances de succès que porté par la force de la persuasion, et dans l'esprit de tous ceux que cela concerne. C'est pourquoi l'assemblée d'aujourd'hui a sa valeur particulière. Je remercie cordialement le groupe de Suisse occidentale, et tout spécialement ses organes dirigeants, de leurs inlassables efforts au service de l'aménagement du territoire.

II. L'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire

1. Généralités

L'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire a été promulgué par les Chambres fédérales en application de l'article 22^{quater} de la Constitution fédérale. Selon le premier alinéa de cette disposition constitutionnelle, la Confédération est tenue d'édicter, par la voie législative, des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Il appartient ainsi à la Confédération de légiférer sur les principes fondamentaux, tandis que l'aménagement proprement dit est confié aux cantons. La même répartition des tâches ressort de l'arrêté fédéral

urgent sur l'aménagement du territoire. Dans son article premier, la Confédération impose aux cantons le devoir de désigner sans retard les territoires dont il importe de limiter ou d'empêcher provisoirement l'occupation et l'utilisation pour la construction (zones protégées à titre provisoire), afin de satisfaire aux exigences de la protection des sites, de maintenir des zones suffisantes de détente ou d'assurer la protection contre les forces naturelles. Selon l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, les cantons devaient soumettre au Département fédéral de justice et police, au plus tard jusqu'à la fin de novembre 1972, les plans des zones protégées à titre provisoire. Leur approbation devait intervenir après un examen sommaire, visant à établir s'ils étaient conformes au droit fédéral. Selon l'arrêté fédéral urgent, les mesures d'aménagement étaient et sont, dès lors, l'affaire de chaque canton. La Confédération n'a créé que le cadre nécessaire.

2. La mission des cantons

Selon l'article 2, premier alinéa, de l'arrêté fédéral, les cantons doivent inclure dans les zones protégées à titre provisoire:

- a) des rives de rivières et des lacs;
- b) des sites remarquables par leur beauté et par leur caractère;
- c) des localités, des lieux historiques, ainsi que des monuments naturels et culturels d'importance nationale ou régionale;
- d) des zones de détente à proximité des agglomérations ou dans les régions voisines;
- e) des régions connues comme étant menacées par des forces naturelles.

Ces critères sont précisés dans l'ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral. Selon celle-ci, la protection des sites vise la sauvegarde de sites et de localités, ainsi que la protection de lieux historiques et de monuments culturels et naturels (article premier). En ce qui concerne les rives de lacs et de rivières, il faut inclure, dans les zones protégées à ce titre, les sites remarquables, les territoires dans lesquels la population peut se détendre ou ceux qui sont menacés par des forces naturelles. La largeur de la zone à protéger se détermine d'après la protection à assurer (article 2). Les sites remarquables par leur beauté et leur caractère se distinguent par une nature restée intacte, par leur faune et leur flore, par l'harmonie ou le caractère particulier des formes et des couleurs, ou par un heureux équilibre des influences exercées par la nature et la

culture (article 3). Les zones de détente sont des territoires situés dans des conditions favorables, à proximité des agglomérations ou dans les régions voisines, et qui permettent à l'homme de se détendre et de rétablir ses forces physiques et morales au contact de la nature (article 5). Quant aux localités, lieux historiques, monuments culturels et naturels, l'article 4 de l'ordonnance d'exécution établit à leur sujet les critères que voici :

- par localités, il faut entendre des groupes de bâtiments particulièrement caractéristiques par leur genre, leur aspect ou leur disposition, et qui s'intègrent harmonieusement dans le paysage.
- Les lieux historiques sont ceux auxquels s'attache le souvenir d'événements historiques importants.
- Les monuments culturels sont des constructions ou des aménagements ayant une valeur historique ou artistique, ou une signification culturelle d'autre nature.
- Par monuments naturels, on entend des créations auxquelles l'homme n'a pris aucune part et qui se distinguent par leur beauté remarquable, leurs particularités ou leur rareté.

Il est naturel que les critères énumérés ici ménagent une latitude d'appréciation relativement large. De plus, la Constitution (article 22^{quater}) prescrit à la Confédération une certaine retenue: c'est aux cantons qu'incombe l'aménagement du territoire. Le Département fédéral de justice et police a dû tenir compte de ces données. C'est pourquoi il s'est montré plutôt réservé dans l'appréciation des plans qui lui ont été transmis, et s'est limité à exprimer l'une ou l'autre réserve (par exemple en demandant à un canton de réexaminer telle ou telle question) et à faire des recommandations sans engagement. Le Département s'est montré tout aussi réservé envers les suggestions qui lui ont été faites par des offices fédéraux dont l'activité est liée à l'utilisation du territoire, ou par la Commission fédérale pour la protection de la nature et des sites. En principe, le Département s'est borné à transmettre ce genre de suggestions, qui tendaient le plus souvent à une extension des périmètres protégés, aux gouvernements cantonaux, sous forme de recommandations.

La principale responsabilité était et reste attribuée aux cantons.

3. Les procédés des cantons

Les procédés des cantons ont été variés. Certains cantons se sont bornés au minimum et n'ont inclus dans leur plan des zones protégées à titre provisoire que celles

dont la protection était rendue obligatoire par les articles premier et 2, alinéa 1, de l'arrêté fédéral urgent. D'autres cantons sont allés un pas plus loin et ont fait usage des possibilités que leur laissait l'article 2, alinéa 2, d'établir des prescriptions restrictives, applicables à d'autres zones qui, à leur point de vue, ne sont probablement pas destinées à être occupées ou dans lesquelles l'implantation prématurée de constructions pourrait influencer défavorablement sur l'aménagement du territoire. Il faut citer ensuite les cantons qui ont étroitement lié l'application de l'arrêté fédéral urgent à l'aménagement qu'ils avaient déjà établi en vertu de leur propre législation, et qui ont invoqué l'article 3 pour demander la reconnaissance de zones englobant des parties plus ou moins grandes de leur territoire. Finalement, il faut encore relever que de nombreux cantons ont combiné l'une de ces solutions avec les possibilités que leur offrait l'article 2, paragraphe 3, sur lequel ils se sont appuyés pour ne pas inclure dans leur plan de protection provisoire des parties de leur territoire auxquelles la législation fédérale et cantonale sur la protection des eaux et la police des forêts assure déjà une protection suffisante.

Ces indications illustrent la multiplicité des solutions possibles que l'arrêté fédéral laisse aux cantons. Le délégué à l'aménagement du territoire a dû en tenir compte dès le début. C'est pourquoi il a volontairement renoncé à donner aux cantons des instructions sur le mode d'application de l'arrêté fédéral urgent. En choisissant leur procédé, les gouvernements cantonaux ont avant tout tenu compte de l'état de l'aménagement (local, régional, cantonal) dans leur canton, ainsi que de leur propre législation sur les constructions et l'aménagement du territoire. Plus l'aménagement antérieur était avancé et plus les bases légales étaient déjà ancrées dans le sens des intentions de l'arrêté fédéral, moins aussi s'imposaient de nouvelles mesures fondées sur cet arrêté.

L'arrêté fédéral et son ordonnance d'application ont le plus largement tenu compte des diversités cantonales.

4. La collaboration avec les communes

L'arrêté fédéral urgent charge les cantons de désigner les zones protégées à titre provisoire. C'est à ceux-ci qu'il appartient de fixer le mode de collaboration avec les communes.

La Confédération ne peut ni ne veut s'immiscer dans les rapports entre les cantons et leurs communes. Certains

cantons, surtout ceux qui ont relativement peu de communes, ont discuté intensément la chose avec celles-ci, avant de fixer leurs zones protégées. D'autres cantons se sont bornés à renseigner leurs communes, au moyen de circulaires ou de réunions d'information. Il n'était notamment pas possible aux grands cantons de consulter chaque commune séparément dans le court délai qui était à disposition pour l'établissement des plans. Aucun de ces cantons n'a cependant négligé, en établissant les moyens de droit, de donner à ses communes une possibilité suffisante de s'exprimer sur le plan des zones protégées à titre provisoire et de proposer des modifications. Certes, ces possibilités d'intervention n'ont peut-être pas été suffisamment utilisées par toutes les communes. On a prétendu à tort, ici et là, que les communes avaient été placées devant un fait accompli et que les plans approuvés par le Département fédéral de justice et police ne pouvaient plus être modifiés.

Bien au contraire: les modifications, et celles aussi qui reposent sur des vœux ultérieurs des communes et sur des plans locaux et régionaux, sont possibles, pour autant qu'elles n'aient rien de contraire aux buts de l'arrêté fédéral. Certes, selon l'article 12 de l'ordonnance d'exécution, les décisions qui modifient des plans approuvés en vertu du droit fédéral doivent être communiquées sans délai au délégué à l'aménagement du territoire. Mais l'approbation du Département fédéral de justice et police n'est pas requise. Le délégué à l'aménagement du territoire doit pourtant vérifier si des mesures de surveillance de la Confédération s'imposent. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a encore eu recours à ces mesures de surveillance dans aucun cas. Finalement, il faut encore dire ceci, au sujet de la collaboration avec les communes: l'article 2 de la Loi sur l'aménagement du territoire, actuellement soumise aux Chambres fédérales, impose à la Confédération et aux cantons le devoir de pourvoir à un aménagement continu et concerté à tous les échelons. A l'intérieur des cantons, ce devoir incombe aussi aux communes, dans le cadre des tâches d'aménagement qui leur sont attribuées par le canton. Dans la mesure où le soin de fixer une utilisation judicieuse de leur sol a été confié aux communes, celles-ci doivent également tenir compte des principes d'aménagement du territoire édictés par la Confédération, ainsi que des tâches générales d'aménagement que leur canton doit accomplir. L'invocation de l'autonomie communale tombe à faux, si c'est pour se soustraire à la

collaboration requise, laquelle postule toujours au moins une consultation réciproque et une information donnée en temps utile.

III. Principes fondamentaux d'aménagement du territoire et de droit foncier

1. La mission

La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire est actuellement soumise aux Chambres fédérales. Fort heureusement, aucune voix ne s'est élevée, au sein de notre Parlement, pour contester la nécessité de cet acte législatif si important pour l'avenir de notre pays. La mission nous en a été donnée par le peuple et les cantons le 14 septembre 1969, en introduisant les deux articles 22^{ter} (garantie de la propriété) et 22^{quater} (aménagement du territoire) dans notre Constitution. Le souverain a ainsi indiqué clairement, et sur deux sujets qui se touchent, la direction à prendre par la législation future. La propriété privée doit rester, comme auparavant, une notion fondamentale de la politique sociale dans notre libre Etat de droit. Mais il a été affirmé avec la même netteté que la Confédération, les cantons et – dans l'ordre interne de ceux-ci – les communes doivent veiller à une utilisation judicieuse du sol et à une occupation rationnelle du pays, ainsi qu'à la collaboration paritaire nécessaire et correspondante.

Ces deux décisions déterminent la latitude que nous accorde la nouvelle législation. Il s'agit de créer un aménagement du territoire capable de garantir à notre Etat un développement futur correspondant au bon sens, et à chaque personne qui y vit, un épanouissement aussi libre que possible.

2. La Loi sur l'aménagement du territoire:

suite et complément de dispositions antérieures

Jetons d'abord un coup d'œil sur quelques-unes des caractéristiques les plus essentielles de la Loi sur l'aménagement du territoire. C'est avec raison qu'on la considère comme l'un des projets les plus importants de ces dernières décennies. Cette qualification exige cependant d'être précisée; car les accents, ici et là, y ont été mal placés, ce qui a déclenché en divers lieux un inutile effet de choc. Or – et c'est précisément ce qu'on oublie souvent – l'aménagement du territoire est un tâche qui a toujours été posée à nos communautés politiques. Les problèmes de l'urbanisation et du paysage, de l'approvisionnement, des transports, etc. existaient bien avant

que naisse l'expression d'aménagement du territoire. Rappelons-nous simplement les efforts entrepris par les cantons depuis fort longtemps déjà et dont on reconnaît clairement les résultats dans les plus récentes lois cantonales sur les constructions et sur l'aménagement. Rappelons-nous aussi les lois spéciales de la Confédération, sur la protection des eaux, par exemple, ou sur la protection de la nature et des sites, ou encore sur les routes nationales. Et il y a encore les ordonnances et règlements communaux sur les constructions.

La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire reprend sur de nombreux points ce qui avait été déjà admis et tenté – même si ce n'était pas toujours avec des moyens suffisants – en beaucoup d'endroits. Ce qui, à maints égards, y est nouveau, en revanche, c'est la manière dont l'aménagement du territoire doit être organisé dans notre pays et les buts qui lui sont assignés. L'article constitutionnel *22quater* impose à la Confédération l'obligation d'établir des principes applicables par les cantons dans l'aménagement du territoire qui leur incombe. A leur tour, ces principes entraînent, toujours en vertu de la mission prévue par la Constitution, l'attribution de compétences et l'établissement de modes d'application. En formulant ces principes, la Confédération doit veiller à ce que les cantons réalisent un aménagement du territoire qui serve une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

3. La collaboration entre la Confédération et les cantons

L'un des buts principaux de la Loi sur l'aménagement du territoire est d'assurer la collaboration entre la Confédération et les cantons. Le principe, déjà plusieurs fois évoqué, de l'aménagement continu est notamment garanti:

- par l'obligation qu'ont les cantons de tenir compte, lors de l'établissement de leurs plans directeurs généraux, des plans sectoriels de la Confédération (article 8, alinéa 3);
- par le caractère obligatoire des plans directeurs généraux, pour toutes les autorités de la Confédération, des cantons et des communes chargées de tâches relevant de l'aménagement du territoire (article 9, alinéa premier);
- par l'obligation qu'a la Confédération d'entreprendre, conjointement avec les cantons, les études sur les possibilités de développement du pays dans le domaine de l'occupation du territoire et de l'utilisation du sol (article 22);

- par l'obligation qu'a la Confédération d'établir le plan général des transports et le plan sectoriel des constructions et installations publiques ayant une importance pour l'aménagement du territoire, *après avoir entendu* les cantons.

Cette amélioration de la coordination, en même temps que la création des instruments et moyens d'aménagement doivent assurer l'accomplissement des tâches confiées à la Confédération et aux cantons par l'article *22quater*. Cela ne signifie toutefois nullement que le travail entrepris antérieurement dans les cantons et au niveau fédéral ait été insuffisant par définition, et que l'aménagement du territoire ne commence qu'avec la nouvelle loi et ses effets. Nous savons que, pendant les deux dernières décennies, les cantons ont déployé une intense activité dans l'aménagement du territoire. Divers cantons disposent déjà de lois modernes sur les constructions et l'aménagement du territoire. Malgré cela, nous ne pouvons pas fermer les yeux sur les nombreuses insuffisances qui ont rendu, jusqu'à présent, un aménagement efficace du territoire extrêmement difficile voire impossible. Il arrive que l'on manque autant de compréhension et de conviction que de la volonté de prendre les mesures nécessaires. Le citoyen est très souvent sollicité à l'extrême dans l'exercice de ses droits, par exemple lorsqu'il est appelé à distinguer entre le bien public et ses propres intérêts, pour fixer l'affectation du sol. Il n'est alors pas étonnant que, même dans des communes où des spécialistes d'envergure nationale ont participé à l'aménagement, l'on ait abouti à des états de fait qui ne peuvent être corrigés aujourd'hui qu'avec peine et provisoirement, en appliquant l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire. Pour en découvrir les causes – lorsqu'on se livre à un examen critique de la situation actuelle – il suffit de constater que, dans les cantons où la compétence d'aménager a été presque exclusivement attribuée aux communes, il en est résulté des conditions défavorables à un aménagement du territoire adapté au développement et aux conditions de la région. On ne peut pas non plus taire le fait que, même dans les cantons où, pour l'approbation de plans d'aménagement locaux, le contrôle du bien-fondé matériel appartient à des organes cantonaux, ce droit n'est fréquemment exercé qu'avec la plus grande réserve, pour des raisons d'opportunité politique. Il arrive ainsi, à nouveau – lorsqu'il s'agit d'appliquer l'arrêté fédéral en question – que des autorités commu-

nales demandent qu'on leur permette de modifier des plans d'aménagement locaux qui ont pourtant été approuvés comme opportuns il y a peu de temps encore, en introduisant des zones à bâtir dans le périmètre des zones protégées à titre provisoire.

4. Le coût de l'aménagement

L'on ne peut pas discuter de la Loi sur l'aménagement du territoire sans se préoccuper aussi des frais qu'il entraîne. Il importe alors de considérer, avant toute question de détail, que les buts de l'aménagement ont été choisis dans l'intérêt à la fois de l'individu et de la communauté. Nous estimons, par exemple, que l'utilisation judicieuse du sol et l'occupation rationnelle de notre pays sont une nécessité urgente. Cette occupation rationnelle, au lieu de la dispersion des constructions, et l'utilisation judicieuse de notre terre, au lieu d'abus incontrôlés, ne répondent pas seulement à un besoin d'ordre et d'harmonie, mais aussi, et dans une forte mesure, à un impératif économique. A ce point de vue, déjà, l'aménagement du territoire ne peut pas être quelque chose que l'on considère comme plus ou moins désirable ou rentable suivant son coût. Par la nature même de sa tâche, le besoin d'un aménagement du territoire est un fait coercitif et ne résulte pas d'un choix.

Il faut remarquer, en outre, que, par son exécution plus conséquente, l'aménagement du territoire entraînera des dépenses certes pas nouvelles, mais plus élevées que les mesures d'aménagement prises jusqu'à présent. Ces dépenses se répartissent en :

- coût de l'établissement des plans ;
- coût de l'infrastructure correspondant aux plans ;
- coût des indemnités résultant de l'aménagement.

Pour le *coût de l'établissement des plans*, on compte sur une dépense totale de 40 millions de francs par année. La Confédération en prendra à peu près la moitié à sa charge. Les dépenses propres de la Confédération et des cantons pour leurs plans sectoriels ne sont pas comprises dans ces frais. Le *coût de l'infrastructure nécessaire* est extrêmement élevé. Cependant, le besoin d'infrastructure n'est pas une conséquence de l'aménagement, mais de notre vie moderne (besoin de terrains, de renouvellement, de développement et de luxe). Quant à l'aménagement, il a pour but d'obtenir un équilibre entre l'offre et la demande, sans investissements superflus. L'Institut pour l'aménagement national, régional et local de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich a calculé que

la part de l'infrastructure dans le produit social brut oscillait entre 17 et 20%. La Confédération peut encourager, dans le cadre des plans directeurs généraux, la délimitation et l'équipement de territoires à urbaniser et faciliter la réalisation de ces travaux en temps utiles, en accordant, procurant ou cautionnant des prêts. Il n'est pas encore possible de prédire ici jusqu'où iront ses engagements financiers. Si l'on compte qu'il faudra accorder ou garantir chaque année des prêts pour un maximum d'un milliard de francs et que la réduction moyenne de l'intérêt ne dépassera pas 2½%, il pourrait en résulter, pour la Confédération, au titre de l'encouragement à la délimitation et à l'équipement de territoires à urbaniser (articles 53 et 54 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire) une dépense maximale de 25 millions par année.

Il est plus difficile de prédire le *coût des indemnités résultant de l'aménagement*. Ici, il faut d'abord distinguer entre les mesures d'ordre économique (compensation économique au sens de l'article 59, alinéa 3, et du nouveau projet d'article 55bis de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire) et les indemnités correspondant à des expropriations formelles et matérielles. Pour la première de ces catégories, les frais de la Confédération ne peuvent pas encore être évalués. Les prestations que la Confédération devra ajouter à celles qui existent déjà en faveur de l'agriculture dépendront :

- de l'efficacité des prestations antérieures (réexamen de la politique agricole de la Confédération) ;
- du rendement des mesures cantonales et communales en matière d'aménagement et d'imposition (par exemple: remembrements et autres opérations destinées à distinguer les intérêts agricoles des autres intérêts, impôt foncier différencié selon les possibilités d'utilisation du sol, équipement, prélèvement de la plus-value) ;
- et finalement aussi des possibilités financières de la Confédération.

Le même raisonnement s'applique aussi à la compensation entre régions, pour autant que leur développement se trouve limité par des mesures d'aménagement et qu'elles n'aient pas encore atteint un degré économique suffisant. La loi, en préparation, sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne remplira ici sans doute une partie essentielle de la tâche de la Confédération. D'autre part, il faudra aussi exiger des cantons qu'ils réalisent eux-mêmes une compensation entre les régions rurales et urbaines, entre les régions

économiquement fortes et économiquement faibles. S'ils ne le faisaient pas, les mesures prises par la Confédération ne produiraient jamais, au plan national, une véritable compensation économique. C'est ainsi que l'on estimerait absurde que la Confédération soit contrainte de fournir des prestations compensatoires à certaines régions d'un canton économiquement fort.

Il est encore plus hasardeux d'énoncer un pronostic relatif au *coût des indemnités pour les expropriations formelles et matérielles*. Il serait téméraire de vouloir formuler, aujourd'hui déjà, des chiffres à ce sujet. Il serait pourtant aussi insensé de renoncer à une mesure d'aménagement, ou de la retarder, uniquement parce qu'il n'est pas possible d'estimer d'avance les frais qui en résulteront. L'aménagement du territoire est, comme nous l'avons déjà constaté, un besoin coercitif. Son objectif est d'intérêt public. Au surplus, il nous est permis de constater avec satisfaction qu'en matière de dédommagement nous nous trouverons sur un terrain plus sûr qu'auparavant. La Loi sur l'aménagement du territoire indique clairement dans quels cas aucune indemnité ne doit être versée. L'attribution de biens-fonds à une zone agricole, à une zone forestière ou à un territoire sans affectation dans les limites des plans d'affectation, ne constitue pas une expropriation matérielle (art. 59, alinéa premier, de la Loi sur l'aménagement du territoire). Il est, en outre, clairement établi que les restrictions de la propriété ordonnées en vertu de mesures de police ne constituent pas non plus des expropriations matérielles. Si la Loi sur l'aménagement du territoire est judicieusement appliquée, en accord avec les prescriptions de la Loi sur la protection des eaux, on peut tenir pour certain qu'il ne pourra en résulter normalement, hors de la zone à bâtir, aucune prétention à indemnité.

5. Un nouveau droit foncier ?

Déjà avant que la Loi sur l'aménagement du territoire ait été soumise aux Chambres fédérales, des voix se sont élevées pour demander un nouveau droit foncier. On doute notamment que la Loi sur l'aménagement du territoire soit en mesure de supprimer toutes les imperfections actuelles. Et l'on allègue ici et là que les compétences de la Confédération en matière d'aménagement ne suffisent pas pour assainir de façon décisive le marché immobilier. On ne peut nier qu'il y a trop de Suisses qui ne disposent d'aucune propriété foncière et que – surtout dans les grandes agglomérations – plus cette situation se prolonge, moins ils peuvent s'accommoder de l'ordre actuel. Le fait que non seulement la Confédération et les cantons, mais aussi les communes et les particuliers n'ont pris jusqu'à présent que trop peu de mesures en faveur d'une large répartition de la propriété privée, se révèle ainsi comme une lacune. A cet égard, on ne peut pas non plus perdre de vue l'aspiration à une notion de la propriété liée davantage à la personne, telle que l'entend le professeur Meier-Hayoz.

Mais en considérant cela on ne peut pas non plus oublier qu'à tout droit d'ordre privé s'attache une obligation d'ordre social. La Loi sur l'aménagement du territoire facilite l'établissement d'une synthèse entre les droits et les devoirs, nécessaire pour assurer le bien public. Lorsque nous parlons de liberté, nous ne pouvons

entendre par là le développement incontrôlé de n'importe quelle tendance; car seule une activité génératrice d'ordre à tous les degrés de l'aménagement est capable d'assurer à tous le maximum de liberté désirable. C'est considéré sous cet angle que les nouveaux principes introduits par le Conseil des Etats dans l'article premier, alinéa 2, de la Loi sur l'aménagement du territoire, prennent toute leur signification. Je cite:

«L'aménagement du territoire doit:

- » – protéger les bases naturelles de la vie humaine, telles que l'air, l'eau et le paysage;
- » – créer les conditions d'espace nécessaires à l'épanouissement de la vie personnelle, sociale et économique;
- » – réaliser une délimitation convenable et rationnelle des territoires à urbaniser et une utilisation adéquate de ceux-ci, ainsi que rechercher l'équilibre entre les régions rurales et urbaines, entre celles qui sont économiquement faibles et celles dont l'économie est développée;
- » – encourager une urbanisation décentralisée avec formation de centres régionaux et interrégionaux;
- » – tenir compte des exigences d'un approvisionnement autonome suffisant en denrées alimentaires;
- » – tenir compte des besoins de la défense.»

Le droit foncier, qui englobe tous les textes législatifs concernant directement ou indirectement l'utilisation du sol, doit être réexaminé constamment, pour rester en rapport avec les buts qui viennent d'être énoncés. Or, comme le relève le rapport sur «l'Aménagement en Suisse» (groupe de travail Kim), ce droit foncier ne se compose pas seulement des prescriptions sur l'aménagement du territoire: d'autres prescriptions fédérales, telles que les droits réels et le droit rural, ainsi que des textes cantonaux, par exemple les lois sur les constructions et l'aménagement, la législation fiscale en font partie. Ce réexamen ne s'adresse donc pas uniquement au droit fédéral. Les mesures prises par les cantons dans le domaine de leurs propres compétences ont une importance décisive. J'ai déjà évoqué la nécessité d'utiliser les moyens dont disposent les cantons au titre de l'aménagement du territoire et de la fiscalité. Les mesures fédérales ne pourront déployer tous leurs effets et être efficaces que si, de leur côté, les cantons prennent le soin de coordonner et de disposer judicieusement leur législation touchant à l'aménagement du territoire. La ferme volonté de créer un ordre qui assure un développement raisonnable de la communauté et, à l'intérieur de celle-ci, la plus grande liberté d'épanouissement à chaque individu fourniront la réponse décisive à la question qui nous est aujourd'hui posée.