Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 4 (1947)

Heft: 6

Artikel: Questions juridiques concernant le plan d'aménagement national et régional en Suisse

Autor: Béguin, Georges

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783827

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.08.2025

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

November/Dezember 1947 4. Jahrgang Nr. 6

Plan

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung

Revue suisse d'urbanisme

Georges Béguin

Questions juridiques concernant le plan d'aménagement national et régional en Suisse

La Société suisse des juristes compte, à l'heure actuelle, plus de 1500 membres. A l'occasion de son congrès annuel de 1947 à Engelberg, des rapports écrits et verbaux ont été présentés sur le thème «questions juridiques concernant le plan d'aménagement national et régional».

Une fort intéressante discussion a été engagée. Nous pensons que les lecteurs de *Plan* trouveront quelque intérêt à parcourir le résumé de la position qu'a pris l'auteur de ces lignes, chargé de présenter le rapport en langue française.

I

Il faut être reconnaissant au comité de la Société suisse des juristes d'avoir montré son intérêt pour les problèmes d'actualité en portant à l'ordre du jour les questions juridiques concernant le plan d'aménagement national et régional.

En effet, déjà plus de 500 communes, sur les 3100 que compte notre pays, ont adopté et mis en vigueur des plans d'aménagement conçus selon la doctrine moderne. Le mouvement ne fait que gagner d'ampleur, et ce phénomène ne peut plus être ignoré des juristes suisses.

Nous précisons d'emblée que le plan d'aménagement national et régional est limité, dans son expression et ses réalisations, uniquement au sol.

Les buts et les moyens du plan d'aménagement moderne vont beaucoup plus loin que n'allait le plan d'aménagement traditionnel.

Notre territoire national est très exigu ; la population qui l'habite ne cesse de s'accroître : en moins d'un demi-siècle, elle s'est augmentée de presque un tiers, passant de 3 315 000 en 1900 à 4 426 000 en 1946.

De plus, les conditions matérielles de l'existence se sont développées à un rythme considérable. Les migrations internes sont intenses. Les besoins du trafic s'accroissent; toutes les applications de l'électricité sont en évolution.

Cette transformation profonde des conditions matérielles de l'existence a pour effets d'augmenter les surfaces du sol destinées à recevoir les bâtiments d'habitation, les constructions industrielles, l'équipement en routes et tous autres moyens de transport, en centrales de production électrique et en moyens de distribution. Les villages à caractère uniquement rural disparaissent peu à peu. La population des villes augmente, les concentrations industrielles s'accroissent.

Force est bien de constater que la doctrine des plans d'aménagement traditionnels est impuissante en face de ces phénomènes de la vie moderne. On saisit facilement pourquoi les buts d'un plan d'aménagement moderne ne peuvent plus être limités uniquement au danger d'incendie, à la salubrité ou à la circulation comme précédemment.

C'est pourquoi le plan d'aménagement moderne poursuit un but plus lointain : fixer, dans toute la mesure du possible, un équilibre entre les activités industrielles et agricoles.

L'autonomie communale et la relative souveraineté cantonale ont amené, dans l'équipement économique du pays, des chevauchements et un désordre apparent qui renchérissent le prix de revient de notre production industrielle et agricole. La Suisse, dont le territoire est pauvre en matières premières, sera toujours davantage tributaire de l'exportation des produits travaillés dans le pays. La qualité de la production étrangère s'améliorant sans cesse, le facteur prix va jouer un rôle déterminant dans la concurrence internationale.

Les économistes ont attiré l'attention sur l'importance du problème des éléments formateurs du prix de revient de nos produits. Il est évident que le gaspillage des investissements de la collectivité pour l'équipement du pays entraîne automatiquement, et sans autre, une augmentation du prix de revient général de nos exportations.

Par ailleurs, le plan d'aménagement traditionnel pouvait facilement se réaliser au moyen de la réglementation et du plan d'alignement. Il en va tout autrement dans le plan d'aménagement moderne où apparaît un élément nouveau très important : celui du zonage, c'est-à-dire de la détermination de régions ou surfaces. Le plan s'appliquera à une zone tout entière, parfois très vaste : telle zone sera réservée uniquement à des constructions industrielles : dans telle autre zone, il sera interdit d'en établir. Une région tout entière ne pourra plus recevoir de constructions locatives; une autre région sera décrétée « zone de verdure ».

C'est dire que le plan d'aménagement moderne se différencie du plan d'aménagement traditionnel par une extension très poussée de la prévision et par des limitations considérables concernant l'utilisation du sol.

II

Il est certain que les buts du plan d'aménagement moderne sont inspirés de l'intérêt public à longue échéance. Mais cet intérêt public, à lui seul, suffit-il à justifier le maintien du statut général de notre droit public ou autorise-t-il à en souhaiter une modification ?

Le problème est posé sur le point de l'extension des compétences de la Confédération en matière de plan d'aménagement national.

Il n'est pas indiqué, à notre sens, de modifier, à l'heure actuelle, les principes qui partagent et attribuent la souveraineté et les compétences entre la Confédération et les cantons.

Cette répartition n'est pas le fait du hasard mais bien au contraire la résultante de notre développement historique basé sur le principe fédéraliste.

Les normes actuelles de notre droit public ne doivent être ni modifiées ni complétées en vue de promouvoir les plans d'aménagement.

III

En ce qui concerne les problèmes de droit privé, il faut relever que le plan d'aménagement ne pourra pas être réalisé autrement que par le moyen de limitations totales ou partielles des droits des propriétaires privés. Dans quelle mesure le propriétaire d'un terrain frappé par un plan d'aménagement moderne est-il obligé de le supporter ; et s'il y est obligé, a-t-il droit à une indemnité ?

C'est à cette question fondamentale qu'il faut rapporter l'essentiel du débat.

Pour certains, la notion de l'indemnisation semblerait être, à première vue, le corollaire immédiat du principe de la garantie de la propriété.

Le C. C. S. ne contient pas de dispositions très nettes et très catégoriques à propos de l'indemnisation. L'article 680 C. C. S. est même très large puisqu'il stipule que les restrictions légales de la propriété existent sans qu'il y ait lieu de les inscrire au Registre foncier. Le principe du paiement d'une indemnité n'apparaît, d'une façon très nette, que pour des cas assez exceptionnels et rares, tel celui de l'art. 711 C. C. S.

Nous devons tout d'abord rappeler, et nous y insistons, que la réalisation des plans d'aménagement n'a pas pour effet de *transférer* la propriété privée à l'Etat ; elle se borne à *limiter* le contenu du droit de propriété. C'est à notre sens un danger que de baptiser cette limitation du terme d'expropriation.

On ne peut parler d'expropriation que lorsque la collectivité agit dans le but d'assurer l'accomplissement des prestations qui lui sont imposées par le droit public.

Dès lors, qu'en est-il de l'obligation pour la collectivité d'indemniser le propriétaire frustré d'une partie seulement de ses droits sans qu'il y ait véritablement expropriation, c'est-à-dire transfert de propriété à l'Etat ?

Plusieurs auteurs sont de l'avis qu'une indemnité est due pour compenser en quelque sorte les conséquences du traitement différentiel dont sont victimes certains propriétaires de terrains par rapport à d'autres. Il y aurait une inégalité de traitement choquante, et contraire à l'article 4 de la Constitution fédérale, dans le fait que le propriétaire d'un terrain situé en zone laissée largement ouverte à la construction pourra tirer un profit beaucoup plus considérable de son terrain que le malheureux propriétaire dont le terrain se trouve, fortuitement, situé dans une zone où les conditions de la construction sont si rigoureuses qu'en fait il ne pourra tirer presque aucun bénéfice ou avantage économique de son terrain.

L'Etat causerait ainsi un dommage à certains individus et pas à d'autres, auxquels il impose des charges. Tant que ces charges sont réparties d'une façon égale entre tous les citoyens, ils n'auraient pas lieu de se plaindre. Mais si un ou plusieurs individus sont frappés d'une façon excessive, l'égalité devant la loi n'est plus sauvegardée. Pour la rétablir le seul moyen serait d'allouer une réparation pécuniaire à celui qui est atteint dans ses droits.

Il y a, à notre sens, dans le principe de l'égalité, le droit, pour celui qui est frappé d'une façon inéquitable, de faire mettre fin à l'inéquité. Mais peut-on aller plus loin que cela ? Peut-on prétendre encore à recevoir une indemnité ?

Le Tribunal fédéral paraît, à l'heure actuelle, admettre la notion de l'indemnité de droit public, notion que nous nous permettons, très respectueusement, de ne point partager complètement.

Le principe de l'égalité devant la loi ne saurait, selon nous, et d'une façon absolue, en aucun cas, servir de fondement au paiement d'une indemnité par la collectivité à un propriétaire dont les droits sont même fortement diminués. Pourquoi, en effet, ce principe ne serait-il valable uniquement que pour une catégorie spéciale de propriétaires, à savoir le propriétaire foncier ? La propriété privée est garantie aussi bien en matière immobilière que mobilière. Personne évidemment ne viendrait aujourd'hui prétendre que le propriétaire d'une chose mobilière, aurait droit à une indemnité de la part de l'Etat parce que son droit de propriété aurait été plus ou moins diminué ; tel, lors de la dévaluation du franc.

Certes la notion d'égalité est l'un des fondements de notre ordre constitutionnel et légal. Mais jusqu'où va sa portée? Celui qui est frappé d'une inégalité a le droit de la faire cesser. Oui, mais si, pour une raison ou pour une autre, l'inégalité ne peut pas être réduite, cela n'implique nullement que la collectivité soit obligée de payer une indemnité compensatoire. Une telle obligation présente quelque analogie avec ce que l'on appelle parfois, improprement il est vrai, l'Etat providence. On peut tout aussi bien invoquer la notion d'équité sur la base de la proposition suivante : l'obligation de payer une indemnité à un propriétaire foncier gravement limité dans l'exercice de son droit, ne devrait être à charge que des cantons ou des communes dont la législation fiscale prévoit l'imposition des plus values foncières.

Et l'on en vient tout naturellement à « repenser », si je puis dire ainsi, la notion de la propriété foncière.

Depuis 1914, nous sommes entrés dans une période d'instabilité et de transition. Des notions qui paraissaient essentielles et indiscutables sont remises en cause et l'échelle des valeurs est profondément modifiée, qu'on le veuille ou non.

Il en est ainsi notamment de la propriété immobilière, dont la fonction traditionnelle et en quelque sorte naturelle consiste à permettre au propriétaire foncier de cultiver son sol et d'y construire sa maison.

Deux phénomènes nouveaux très importants ont eu pour conséquence de faire jouer à la propriété foncière une fonction de profit spéculatif qui s'écarte singulièrement de sa fonction naturelle. Ces deux phénomènes sont:

1° l'accroissement de la population et l'industrialisation dans un territoire national très restreint;
2° l'instabilité de la monnaie et des valeurs financières.

La valeur économique de la propriété immobilière a pris dès lors en intensité un sens qu'elle n'avait pas autrefois. Le fait est si grave que le législateur fédéral s'en préoccupe activement et que de nombreuses dispositions légales fédérales sont en vigueur ou en préparation pour corriger ces effets très certainement dangereux et susceptibles d'amener, à la longue, ce que nous pourrions appeler la «commercialisation» — j'allais dire la prostitution — de la propriété foncière.

La propositions ci-dessous peuvent paraître un peu hardies à d'aucuns. En réalité, elles n'ont rien de très révolutionnaire. Je ne combats nullement le principe de la garantie de la propriété privée. Mais je ne pense pas que cette garantie de la propriété soit un principe aussi absolu que certains l'ont pensé. Nous connaissons tous trop de cas où la garantie de la propriété a permis un profit spéculatif que le législateur du C. C. S. de 1907, ne pouvait prévoir.

C'est pourquoi je me borne à admettre l'indemnisation, mais avec un correctif qui sera ma conclusion et ma proposition.

L'application d'un plan d'aménagement inspiré de l'intérêt public ne peut donner lieu au versement d'une indemnité à charge de la collectivité que dans l'un ou l'autre des trois cas suivants:

1° lorsqu'il s'agit d'une véritable expropriation, soit d'un transfert de la propriété privée à la collectivité;
2° lorsque la limitation du contenu du droit de propriété a pour effet de priver le propriétaire de la fonction naturelle de la propriété foncière: culture et habitation personnelle et familiale;
3° lorsque la grave limitation de l'utilité économique est appliquée par un canton ou une commune dont la législation fiscale, par ailleurs, frappe les plus-values et le profit spéculatif fonciers.

Die Landesplanung am Juristentag und ihr Echo in der Presse

Der Schweizerische Juristentag in Engeberg vom 6. bis 8. September, an dem unter anderem Rechtsfragen der Landesplanung zur Sprache kamen, hat in der Schweizer Presse ein recht geringes Echo gefunden. Schuld daran ist die Papierknappheit und die Tatsache, dass rein juristische Fragen die breite Oeffentlichkeit im allgemeinen nicht stark interessieren. Immerhin erschienen in einzelnen Blättern längere oder kürzere Abhandlungen, die sich mit der Landesplanung befassten und dabei von ganz verschiedenen Gesichtspunkten ausgingen.

Die **National-Zeitung** schreibt:

«Um besonders viel praktische Interessen einzelner Bürger wird es wohl in Zukunft auf dem Gebiet der Landesplanung gehen. Die Planungsidee ist die grosse Mode unserer Zeit — aber nicht nur eine Mode, sondern eine Sache von grösster praktischer Wichtigkeit. Je mehr der Staat die Wirtschaft kontrollieren und lenken muss — und wie weit er dies unter Umständen tun muss, erlebten wir ja an der Kriegswirtschaft der Kriegsjahre — um so wichtiger ist es, dass dies nach klaren Gesichtspunkten geschieht. Nach einem Plan handeln heisst eigentlich nur *vernünftig und zweckmässig* handeln. Das setzt weiter eine einigermassen klare Vorstellung über die künftige Entwicklung voraus.»

«Es ist zu hoffen, dass auf dem Gebiet unserer Landesplanung mit der Zeit etwas grössere Klarheit geschaffen wird. Besonders die Architekten haben auf diesem Plangebiet während der letzten Jahre schon ganz grandiose Projekte ausgearbeitet; um so mehr war es an der Zeit, dass die Juristen mit einer kalten Dusche kamen und zeigten, wieviel rechtliche Schwierigkeiten auf diesem Gebiet noch zu erwarten sind.»

«Nach unserem Empfinden wurde an dieser Juristendiskussion doch etwas zu einseitig die ‚Heiligkeit' des Privateigentums betont, dessen Schutz in der Bundesverfassung garantiert ist. Es gibt in der Bundesverfassung schliesslich auch einen Artikel 2, der dem Bund die Pflicht zur *Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt* gebietet. Eine Kontrolle über die Entwicklung der Bautätigkeit liegt letzten Endes im Interesse der grossen Mehrheit.»

Die **Glarner Nachrichten** schreiben:

«Der ausgezeichnete Kenner des Verwaltungsrechts und Redaktor des Zentralblattes für Staats- und Gemeindeverwaltung, Dr. Paul Reichlin, veröffentlichte vor der Tagung eine längere Arbeit über Landesplanung, die rechtlich nicht unerhebliche Schwierigkeiten bietet, da man das Privateigentum nicht einfach mit Beschlag belegen kann, sondern die privaten Liegenschaftsbesitzer entschädigen muss, wenn sie ihren Boden für Grüngürtel abgeben müssen. Deshalb warnte auch der frühere Bundesrichter und jetzige Staatslehrer Dr. Hans Huber davor, die alten Grundsätze des Privateigentums einfach über den Haufen zu werfen. Die Landesplanung ist in anderen Ländern seit vielen Jahren rechtlich geregelt, so in England, Frankreich; sie will für die Zukunft planen und auch allerlei Sünden der willkürlichen Verbauung der manchesterlichen Zeit heilen, so gut sie kann. Die Anregung zur Landesplanung ging von Dr. h. c. Meili, Zürich, aus, der ja dann auch an der Landi diesem Kapitel grosse Aufmerksamkeit schenkte. Dass Dr. Meili beschlagen ist, beweist folgendes Gespräch: ‚Meili, wie sähe wohl die Schweiz aus, wenn Du schon beim Rütlischwur dabei gewesen wärest?' Hierauf