

Zeitschrift:	Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV
Herausgeber:	Schweizerischer Juristenverein
Band:	66 (1947)
Artikel:	Questions juridiques concernant le plan d'aménagement national et régional
Autor:	Béguin, Georges
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-896471

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: 08.02.2026

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

Questions juridiques concernant le plan d'aménagement national et régional.

Rapport présenté par
M. Georges Béguin, avocat,
président du Conseil communal de la Ville de Neuchâtel.

SOMMAIRE¹		Page
Chap. I. – Introduction et méthode.		350a
A.	– Définitions générales du plan d'aménagement national	351a
a)	Le plan d'aménagement national à l'étranger	351a
b)	Le plan d'aménagement national et régional en Suisse	353a
B.	– Limitation de la définition du plan d'aménagement national	357a
a)	Planisme absolu	357a
b)	Planisme relatif	359a
C.	– Limitation et définition des questions juridiques	359a
Chap. II. – Analyse des plans d'aménagement national et régional.		360a
A.	– Données générales	360a
a)	Buts	360a
b)	Moyens	361a
B.	– Le plan d'aménagement traditionnel	361a
a)	Buts	362a
b)	Moyens	366a
C.	– Le plan d'aménagement moderne	366a
a)	Buts	367a
b)	Moyens	369a
Chap. III. – Droit public et plan d'aménagement national.		371a
A.	– Tendances	371a
B.	– Extension des compétences de la Confédération	372a

¹ Les rapporteurs ont jugé utile de procéder à une répartition dans l'examen de certains aspects du thème. L'étude des sources du droit est traitée plus spécialement dans le rapport en langue allemande; le problème de l'extension des compétence de la Confédération est exposé plus à fond dans le rapport de langue française.

	Page
Chap. IV. – Droit privé et plans d'aménagement national et régional.	379a
A. – Garantie de la propriété immobilière privée	381a
B. – Restrictions de droit public	384a
a) Conditions de fond	389a
b) Conditions de forme	393a
C. – Indemnisation	393a
a) Expropriation directe	396a
b) Expropriation indirecte ou limitation	403a
D. – Tendances de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral	408a
a) Le principe d'égalité	419a
b) L'intensité de l'atteinte	420a
E. – Moyens détournés	428a
Chap. V. – Conclusions.	430a

Chapitre premier.

Introduction et méthode.

On ne saurait mieux faire, en guise d'introduction, que de citer le passage suivant, extrait du remarquable rapport présenté à la Société suisse des Juristes, en 1931, par M. Walther Burckhardt, professeur à Berne, sur le thème «L'Etat et le droit»²:

«Or, bien poser la question est l'une des conditions essentielles d'une bonne solution, et la peine qu'un auteur prend de bien préciser le thème dont il parlera n'est point perdue. Au contraire: Quand on a bien posé la question, on l'a souvent déjà résolue aux trois quarts; mais quand on l'a mal posée, il est d'emblée impossible de la résoudre. Il est donc de la plus haute importance de se rendre exactement compte de l'objet qu'on veut discuter. Souvent un objet qui paraît simple comporte plusieurs questions et on ne s'en rend compte qu'après mûre réflexion.»

Cette méthode doit être tout particulièrement suivie dans l'examen du thème à traiter ici.

² Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins, 1931, zweites Heft, p. 137a.

Avant d'aborder les questions juridiques soulevées par le plan d'aménagement national et régional, il est indispensable de bien poser la question, c'est-à-dire de se rendre exactement compte de ce que l'on entend dire et exprimer en parlant du plan d'aménagement national et régional. A cet effet il faut, en premier lieu, rechercher la meilleure définition générale, puis, en second lieu, l'analyser sous tous ses aspects.

A. - Définitions générales du plan d'aménagement national.

L'expression «plan d'aménagement national et régional» évoque tout à la fois une idée très générale et beaucoup d'éléments. Chacun des mots composant l'expression mérite que l'on s'y arrête. Faut-il accepter le terme «plan» dans son sens le plus large, c'est-à-dire une prévision de l'esprit humain ou, au contraire, dans son sens le plus strict, à savoir un dessin, sur du papier, au moyen de lignes et de surfaces ? Même problème en ce qui concerne le vocable «aménagement»: que veut-on aménager: l'économie d'un pays, sous toutes ses formes, son ordre social, sa production industrielle ? Ou bien s'agit-il tout au contraire et uniquement de l'aménagement du sol national: routes, chemins de fer, voies navigables, production électrique, équipement en places d'aviation, zonage des terrains à bâtir, etc. ? L'énumération de ces divers sens que l'on peut accorder tant au terme de plan qu'au terme d'aménagement — et sans encore toucher à la qualification dite «nationale» ou «régionale» — montre à l'évidence qu'avant d'aborder les problèmes juridiques, on doit préciser et définir la portée du plan d'aménagement national et régional.

Une première constatation de fait s'impose: à l'étranger comme en Suisse, l'idée du plan d'aménagement national et régional est à la mode. Des cercles de plus en plus étendus s'y consacrent, des activités nombreuses et très importantes en sont nées. Un rapide tour d'horizon permettra de fixer

la situation actuelle, aussi bien en dehors qu'au dedans de nos frontières.

a) Le plan d'aménagement national à l'étranger.

Angleterre: Les bases légales résultent notamment des deux dispositions suivantes: Town and Country Planning Act, 17th November 1944, et Town and Country Planning Bill, 1947. L'organe administratif porte le titre de Ministry of Town and Country Planning. Il comprend environ 1400 fonctionnaires et employés. L'organisation intérieure présente 3 sections: la section de planification, la section légale et la section financière. Il y a 10 régions; à la tête de chaque région se trouve un administrateur. Un bureau de plan d'aménagement régional compte environ une douzaine d'employés. Par ailleurs, les organisations privées sont nombreuses.

France: Les fondements juridiques se trouvent dans la loi d'urbanisme du 15 juin 1943; le Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme en est l'organe officiel; le Comité national d'urbanisme est un organe consultatif. La direction générale de l'urbanisme, de l'habitation et de la construction comprend les services de l'aménagement du territoire, les inspecteurs généraux de l'urbanisme et les délégués départementaux d'urbanisme. Les commissions départementales de l'urbanisme sont des organes consultatifs.

Hollande: Les bases légales sont constituées par les décisions suivantes: loi sur l'habitation et les plans de construction de 1901; plans d'utilisation générale du sol de 1921; réglementation détaillée des zones urbaines de 1931; organisation d'un bureau officiel de plan d'aménagement national par la loi de 1941. Les plans d'aménagement national et régional sont suivis et dirigés par environ 50 employés; on trouve une organisation privée. Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting.

Luxembourg: Les bases légales sont exprimées dans la loi d'aménagement de 1937. On trouve un Ministère de la

reconstruction, un Conseil supérieur de la reconstruction (consultatif).

Pologne: Les bases légales sont constituées par un décret gouvernemental du 2 avril 1946. On trouve un office central, des offices régionaux et locaux. Les frais afférents aux plans d'aménagement national et régionaux sont à charge de l'Etat; ils sont à charge des communes pour les plans locaux.

Suède: La base légale est constituée par une loi de planification de 1931. Une nouvelle loi est en préparation depuis 1945. Les plans d'aménagement sont élaborés avant tout par des bureaux d'architectes privés recevant des commandes de la collectivité, sous la surveillance de la direction royale des travaux publics «Byggnadsstyrelsen». Les plans d'aménagement sont étudiés surtout par les villes et les régions.

b) Le plan d'aménagement national et régional en Suisse.

La notion moderne du plan d'aménagement national a trouvé de nombreux adeptes dans notre pays. Cette doctrine toutefois est restée confinée jusqu'à présent dans le seul secteur de l'initiative privée. L'on ne connaît pas, au point de vue officiel, une définition du plan d'aménagement national; les textes légaux sont muets à cet égard. Cela permettrait-il d'affirmer que la Suisse est moins avancée que les Etats étrangers? Assurément pas; on peut simplement constater que les Etats centralisés ont pu instituer des services officiels basés sur une législation ad hoc. En revanche quelques cantons et plusieurs villes ont admis et appliquent officiellement des plans d'aménagement *régionaux et locaux* inspirés de la doctrine moderne³.

³ Certains architectes spécialisés en urbanisme contestent que l'on puisse parler de doctrine moderne. Selon eux, il y a un stade actuel de l'évolution qui commence vers 1920, dans la littérature technique, lorsque les urbanistes s'avisèrent d'examiner le problème de la répartition des surfaces destinées à la construction et à la culture. L'homme reste pareil lui-même et il n'y a pas de

Les idées suisses à la base du plan d'aménagement national, régional et local moderne ont pris corps et forme dans le cadre d'associations privées⁴. Les pouvoirs publics fédéraux, cantonaux et communaux s'y intéressent en les subventionnant et en y délégant des magistrats et des fonctionnaires.

La plus importante de ces associations est l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, fondée le 23 septembre 1943, dont le siège est à Zurich. Elle compte parmi ses membres, et particulièrement dans ses organes dirigeants, des représentants appartenant au monde de l'initiative privée (architectes, ingénieurs, économistes, financiers); plusieurs services importants de la Confédération y sont représentés; la Confédération, la plupart des cantons suisses et un assez grand nombre d'administrations officielles de villes contribuent aux frais de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national et de son secrétariat permanent en lui assurant des moyens matériels sous forme de subventions ou de cotisations.

L'article 2 des statuts de cette Association a la teneur suivante: «L'Association a pour but de développer l'aménagement du pays par les études qu'elle entreprend de sa propre initiative ou en étroite collaboration avec les bureaux fédéraux, cantonaux ou communaux chargés de l'étude des problèmes de l'urbanisme et de l'utilisation du cassure dans les doctrines (Revue technique suisse, année 1944, n° 20, éditeurs: Orell Füssli, article de Jacques Béguin, architecte, Mens agitat molem). Comme ce rapport est destiné avant tout à des juristes, nous ne pouvons entrer dans les détails techniques des écoles et des conceptions et nous nous sommes astreints à chercher, pour l'intelligence du problème, des notions distinctives.

⁴ A l'occasion de l'assemblée générale de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, tenue à Berne les 31 mai et 1^{er} juin 1947, M. le conseiller national Reinhard — décédé depuis —, a émis le vœu dans son discours d'ouverture, que les tâches de ces associations privées soient prises en charge, sans délai, par les pouvoirs publics fédéraux. Quant à nous, nous nous permettons de ne pas partager cet avis et plusieurs membres du Comité de cette Association en pensent de même.

territoire, ou encore en collaboration avec les instituts et les groupements scientifiques et économiques.»

«L'Association peut prendre toutes mesures nécessaires en vue d'atteindre ce but, entre autres par la création de commissions régionales.»

Cet article 2 permet déjà d'entrevoir qu'en Suisse le plan d'aménagement national, du moins en l'état actuel, n'en est encore qu'au stade des études; un autre point très important doit être relevé dans cette définition: c'est la limitation du plan d'aménagement quant à ses effets et à son application, à savoir, le sol: «Problèmes de l'urbanisme et de l'utilisation du territoire.»

Par ailleurs, M. le professeur D^r P. Liver, à l'occasion d'un rapport présenté le 9 février 1944 au Comité de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, s'exprime comme suit à l'égard de la définition générale du plan d'aménagement national⁵:

«Landesplanung ist die Herstellung der räumlichen Ordnung unter den verschiedenen Arten der Inanspruchnahme von Grund und Boden, in welcher die ideellen und materiellen Werte des Bodens, die in der Naturlandschaft liegenden und die durch deren Umgestaltung zur Kulturlandschaft entstehenden, der Volksgemeinschaft möglichst voll zugute kommen.»

Enfin, M. le professeur D^r Hans Huber, dans un rapport intitulé: «Planung und Eigentumsgarantie mit besonderer Berücksichtigung des Nutzungsplanes», présenté au département cantonal des Travaux publics du canton de Soleure, le 22 mai 1944⁶, admet également, à la page 7, la définition de M. le professeur Liver.

⁵ Referat im Vorstand der Schweiz. Vereinigung für Landesplanung vom 9. Februar 1944 in Zürich, von Dr. P. Liver, Prof. ETH., Küsnacht. Gesetzliche Grundlagen der Landesplanung.

⁶ Planung und Eigentumsgarantie mit besonderer Berücksichtigung des Nutzungsplanes. Nach einem dem Baudepartement des Kantons Solothurn am 22. Mai 1944 erstatteten Gutachten, von Dr. Hans Huber, Bundesrichter.

Ces définitions exprimées dans le cadre et à l'occasion des travaux de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national ne sont du reste pas les seules et les uniques définitions. En fait, on peut constater que chaque architecte ou chaque juriste, appelé à examiner les problèmes soulevés par l'aménagement national, y va de sa définition — *quot capita tot sensus.* — Il faut se garder d'en faire autant; le besoin de clarté conseille de s'en tenir aux statuts de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national et aux exposés de MM. Liver et Huber.

*

Un autre groupement important poursuit une activité analogue à celle de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national: il s'agit du Comité suisse d'urbanisme formé d'architectes, d'ingénieurs, de magistrats et de fonctionnaires. Le Comité suisse d'urbanisme, fondé le 23 juin 1943, et dont le siège est à Neuchâtel, organise tous les deux ans des congrès où se traitent les thèmes relatifs à l'aménagement des villes.

L'article 2 des statuts de ce Comité a la teneur suivante: «Le Comité suisse d'urbanisme a pour but de développer l'étude de l'urbanisme et de l'aménagement des villes suisses afin d'en améliorer la disposition et d'en préparer l'extension. A cet effet...»

Cette définition se rapproche singulièrement de celle qui figure à l'article 2 des statuts de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national. On y trouve aussi les mêmes éléments: d'une part des études, d'autre part la limitation dans l'application au sol.

En examinant ces diverses définitions, on se rend à l'évidence qu'en Suisse le plan d'aménagement national en est encore, d'une façon générale, au stade de la préparation intellectuelle. Par contre, il n'en est pas de même dans le secteur régional et local, et ce fait est d'une grande importance. Certains cantons, en effet, et plusieurs communes ont déjà dépassé le stade des études pour entrer résolu-

ment dans la voie des réalisations pratiques. Des plans d'aménagement régionaux et communaux ont reçu la sanction légale et sont entrés en vigueur⁷.

B. – Limitation de la définition du plan d'aménagement national.

Faute de définition officielle du plan d'aménagement national en Suisse, force est bien d'examiner si les définitions non officielles peuvent être retenues ou si, au contraire, il y a lieu de les étendre. Cela pose, d'emblée, le problème préalable du planisme et de ses deux grandes variantes: planisme absolu ou planisme relatif⁸.

a) *Planisme absolu.*

Dans des pays étrangers et certains milieux en Suisse on envisage que toutes les activités humaines, sans aucune exception, devraient être pensées, prévues et coordonnées — sinon schématisées — à long terme par le moyen d'un planisme complet et général. On connaît les effets et les résultats fort impressionnantes de divers plans multi-annuels de quelques Etats fortement centralisés: plan quinquennal ou plan décennal... Ces plans astreignent l'organisation de la société humaine en vue de sa production intellectuelle et matérielle de paix ou de guerre; ils ont pour moyens, pour buts et pour effets d'accentuer

⁷ Rapport annuel de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, année 1946, page 2: «Si en 1944 quelques projets seulement d'extension locale étaient déjà prêts ou en cours d'étude, c'est plus de *cinq cents* qu'il faut compter aujourd'hui, chiffre qui correspond au $\frac{1}{6}$ à peu près du total des communes suisses. A ce chiffre il faut ajouter une bonne douzaine de plans d'aménagement régional.»

⁸ On peut disserter longuement quant à l'acceptation du terme «planisme». Les architectes urbanistes envisagent que le terme «méthode» est préférable. Nous ne désirons pas charger ce rapport outre mesure par l'exposé trop détaillé des différentes théories discutées dans le monde des architectes urbanistes.

l'emprise de l'Etat sur l'individu. Ce planisme s'applique aussi bien aux activités de l'être humain qu'à l'aménagement du sol. Or il faut constater d'emblée que ce planisme intégral n'est nullement adapté au génie individuel et collectif de la Suisse. On peut, sans crainte de froisser les opinions, et même les plus avancées, affirmer que le planisme intégral moderne n'est pas admissible dans le cadre actuel de la Constitution fédérale; un tel planisme heurte à l'évidence les articles 2 et 3 de notre constitution — dispositions dont il est bon de rappeler et souligner la teneur:

Article 2. — La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.

Article 3. — Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.»

Le planisme absolu pratiqué dans certains Etats étrangers implique de toute évidence de très grandes restrictions à la liberté individuelle. Or ces restrictions ne pourraient guère être envisagées en Suisse puisque l'article 2, rappelé ci-dessus, prévoit que «la liberté et les droits des confédérés» doivent être protégés: ce principe ne saurait s'accommoder de certaines conceptions planistes qui subordonnent l'individu à l'Etat. Il est une autre caractéristique du planisme absolu: c'est la soumission au pouvoir central national de toutes les subdivisions administratives ou départementales. Le principe fixé à l'art. 3 de la Constitution fédérale «les cantons sont souverains en tant que...» rend d'emblée impossible toute action de planification telles qu'on en a connues au delà de nos frontières.

Jusqu'à présent, et fort heureusement, le besoin ne s'est pas encore fait sentir de modifier les articles 2 et 3 de la Constitution fédérale, du moins de façon avouée et directe. On peut certes se demander si certaines proposi-

tions de revisions partielles, toutes récentes, ne heurtent pas, dans une assez grande mesure, le sens profond des articles 2 et 3 de la Constitution fédérale. Mais ces cas revêtent bien davantage un aspect politique et il ne sied point de s'y arrêter dans le cadre de ce rapport.

On pourrait disserter à perte de vue à propos de planisme économique, social ou financier. Dès l'instant où de telles conceptions ne peuvent entrer en ligne de compte, en Suisse, il est bon de s'en tenir aux éléments mêmes du thème et de se dispenser d'aller plus avant dans l'examen des problèmes juridiques ou philosophiques que pourrait poser le planisme intégral.

b) Planisme relatif.

Le plan d'aménagement national et régional, tel qu'il a été défini par l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, et le Comité suisse d'urbanisme, est limité, dans son expression et ses réalisations, uniquement au sol. Le planisme admissible en Suisse n'a rien d'absolu; il est relatif et limité.

C. – Limitation et définition des questions juridiques.

En écartant d'emblée pour notre pays la notion moderne du planisme absolu et en limitant le problème uniquement au planisme immobilier, on élimine l'examen de questions juridiques à la limite des secteurs de l'économie, de l'industrie, de la sociologie, ou même de la politique en général.

Et pourtant, même avec cette limitation, le plan d'aménagement national et régional moderne soulève de très importantes questions juridiques; on peut les classer en deux grandes catégories:

— ce sont tout d'abord les questions de droit public: est-il possible, en l'état actuel de la législation de droit public, d'élaborer et d'appliquer un plan valable sur tout le territoire national? Le droit public suisse actuel l'au-

torise-t-il ? Est-il indiqué d'envisager des modifications de ce droit public ? Cet examen fera l'objet du chapitre III de ce rapport.

— ce sont ensuite les questions de droit privé : garantie de la propriété immobilière, expropriation et indemnisation ; ces problèmes seront traités au chapitre IV.

Avant de les aborder, il convient d'analyser plus à fond les éléments du plan d'aménagement national et régional tel qu'il a été volontairement limité au sol.

Chapitre II.

Analyse des plans d'aménagement national et régional.

A. - Données générales.

Tout plan d'aménagement est une prévision. Cette prévision comporte deux éléments essentiels qui sont, d'une part, les buts et, d'autre part, les moyens.

L'analyse des buts et des moyens permet de déceler les caractéristiques distinctives du plan d'aménagement dit « traditionnel » et celles du plan d'aménagement dit « moderne ».

a) *Buts.*

Un plan d'aménagement national, régional ou local n'est pas étudié et exprimé sans motifs ni raisons aucuns. En effet, une telle étude exige un temps considérable en recherches, avant-projets, discussions et propositions, ce qui ne va pas sans coûter passablement d'argent ; l'étude elle-même n'est pas une fin en soi. Certes, quelques architectes pourraient se pencher, par goût intellectuel, sur de telles études et seraient satisfaits par l'étude elle-même ; mais ces cas sont fort rares et, dans la pratique, aucune collectivité n'investira des fonds pour financer l'étude d'un plan d'aménagement sans qu'il y ait, à la base, des buts bien déterminés.

Ces buts pourront témoigner d'intentions inspirées de préoccupations d'intérêts les plus divers: matériel, ou culturel, ou économique, ou social, voire même politique. L'examen comparé des buts que se sont assignés les promoteurs de tel ou tel plan d'aménagement amène tout naturellement à distinguer la doctrine moderne de la doctrine traditionnelle puis donne les critères essentiels pour admettre ou écarter les idées modernes de l'aménagement du sol.

b) Moyens.

Les prévisions et le but de ces prévisions, formulées à l'occasion du plan d'aménagement, sont volontairement limités au sol; malgré cette limitation matérielle, le plan d'aménagement s'exprimera par différents moyens, quels que soient d'ailleurs les buts poursuivis. Le plan d'aménagement pourra être exprimé au moyen d'un texte légal, d'un plan «*sensu stricto*», ou d'une combinaison d'un texte légal et d'un plan.

Ces divers moyens d'expression matérielle du plan d'aménagement permettent de déceler distinctement les données de la doctrine traditionnelle du plan d'aménagement et celles de sa doctrine moderne.

B. – Le plan d'aménagement traditionnel.

C'est une erreur que d'attribuer à notre seule époque moderne la découverte de la nécessité et des raisons d'être de plans d'aménagement, aussi bien dans le secteur national que dans les secteurs régional ou local. L'idée même de plan d'aménagement n'a rien de sensationnel; de tout temps, les collectivités humaines ont «planifié». L'élément véritablement nouveau ne réside donc pas du tout dans l'apparition ou la justification du plan d'aménagement comme tel. L'élément nouveau réside, tout au contraire, dans la qualification aussi bien des buts poursuivis que des moyens mis à disposition et utilisés.

a) Buts.

Les villes de l'antiquité ne se sont pas construites sans réglementation d'aucune sorte; à Athènes, des autorités spéciales étaient chargées d'appliquer les prescriptions concernant les constructions, fixant la limite entre le domaine public et les propriétés des particuliers. Les empereurs romains s'efforcèrent de remédier au défaut d'ordonnance de la construction urbaine à Rome, défaut auquel il faut imputer le développement d'énormes incendies réduisant en cendres des quartiers entiers. Les senatus-consultes hosidien (44—45 après J.-C.) et volusien (56 après J.-C.) s'appliquent aux ventes de propriétés effectuées dans un but spéculatif. Au moyen âge on voit apparaître, dans les villes, des dispositions légales tendant, le plus souvent, à assurer la sécurité contre le danger d'incendie. Cette réglementation d'ailleurs était embryonnaire et fragmentaire et rien n'existe qui pût rappeler, même de loin, un plan d'ensemble.

Dans le coutumier de Lausanne de 1618, on trouve notamment:

«Nul ne pourra dans une ville ou lieux eminens et rues publiques édifier estables à pourceaux ou granges ou autres choses méchantes sans le vouloir et autorité du Conseil ni moins sa muraille avancer sur la rue et commun sans la mesme permission sous peine de démolition et autre amende arbitraire.» Plus loin: «Nul ne pourra ni devra couvrir sa grange, maison ou estable dans la ville d'enselles ni de paille sous peine d'amende arbitraire, mais devront tels édifices estre couverts de tuiles, en ce exceptés les édifices des Bourgs et villages...» Ou encore: «Nul ne pourra construire ni edifier aucun four soit public soit privé soit en sa maison soit hors de sa maison sans l'adveu, ottroy et permission de la Seigneurie, lequel ne se concédera qu'avant toutes choses, les voisins et autres y pretendans interests et dommage ne soient appellés et ouirs pour évitation de malheur et danger de feu que pour autres accidents et incommodité considérable.»

C'est au XIX^e siècle qu'apparaissent les premières législations modernes sur la police des constructions¹.

Presque tous les cantons suisses possèdent une législation sur les constructions.

Aucune publication jusqu'à ce jour n'en a cependant donné une vue d'ensemble. L'Association suisse pour le plan d'aménagement national a fait à ce sujet une enquête dont voici les principaux résultats:

Argovie possède une loi sur les constructions, de l'année 1859, passablement vieillie, une loi sur les constructions en colonies et un plan général est en préparation. Les communes peuvent établir une législation sur les constructions en se basant sur la loi d'introduction du C.C.S.

Appenzell R. E.: pas de loi sur les constructions; les plans sont en préparation, basés sur la loi d'introduction du C.C.S.

Appenzell R. I.: pas de loi sur les constructions sur une base cantonale; la Commune d'Appenzell possède un règlement sur les constructions et la police du feu portant la date de 1943; cette législation d'Appenzell est appliquée parfois à d'autres communes. Il y a quelques dispositions d'espèces pour la protection des sites, datant de 1945.

Bâle-Campagne: loi sur les constructions de 1941. Un plan général de constructions, de zonage et de lignes générales de constructions est en travail depuis 1943, de même que plusieurs autres plans.

Bâle-Ville: la loi sur les bâtiments date de 1939; un plan directeur a été mis sur pied.

Berne: les dispositions légales pour les plans d'alignement et les prescriptions de police des constructions sont établies par des prescriptions communales et de protection des sites.

Fribourg: loi sur les constructions de 1924.

Genève: loi sur les constructions de 1939 avec diverses dispositions d'exécution, plans d'extension.

¹ Bertrand de Haller, La police des constructions dans le canton de Vaud, thèse de l'Université de Lausanne, 1936.

Glaris: pas de loi sur les constructions; quelques principes énoncés dans la loi d'introduction du C.C.S.

Grisons: loi sur les constructions de 1894; divers plans d'aménagement en travail.

Lucerne: loi sur les constructions de 1939.

Neuchâtel: loi sur les constructions de 1912.

Nidwald: pas de loi sur les constructions; les notions de base se trouvent dans les principes d'introduction du C.C.S.

Obwald: pas de loi sur les constructions; les notions de base se trouvent dans les principes d'introduction du C.C.S.

St-Gall: pas de loi sur les constructions; les notions de base se trouvent dans les principes d'introduction du C.C.S.

Schaffhouse: loi sur les constructions de 1936.

Schwyz: loi sur les constructions de 1899.

Soleure: loi sur les constructions de 1906.

Tessin: loi sur les constructions de 1940.

Thurgovie: pas de loi sur les constructions; les principes de base se trouvent exprimés dans la loi d'introduction du C.C.S.

Uri: pas de loi sur les constructions; les principes de base se trouvent exprimés dans la loi d'introduction du C.C.S.

Valais: loi sur les constructions de 1924.

Vaud: loi sur les constructions de 1941, plan d'extension.

Zoug: pas de loi sur les constructions; les principes de base sont exprimés dans la loi d'introduction du C.C.S. Il y a un règlement spécial pour la protection des sites des bords du lac de Zoug.

Zurich: loi sur les constructions de 1943.

Par ailleurs de nombreuses communes ont, elles aussi, pris des dispositions d'ordre légal et réglementaire dans le domaine de la construction de maisons d'habitation et de travaux de génie civil.

Il serait fastidieux d'analyser longuement toutes ces dispositions; elles sont caractérisées avant toute chose par la nature des buts recherchés, à savoir des buts d'ordre nettement utilitaire. Il s'agit d'assurer à la communauté des conditions d'existence matérielle normales en prenant toutes mesures utiles pour éviter les dommages ou les risques de dommages qui peuvent frapper une collectivité humaine, du fait même de la concentration des habitations dans un endroit relativement petit ou resserré. Les plus importantes comme les plus anciennes en date de ces mesures concernent le danger d'incendie. D'autres dispositions se rapportent à la salubrité des habitations — pour éviter par exemple les épidémies — par le moyen de dispositions touchant l'insolation ou l'aération des locaux d'habitation.

Ces mesures d'ordre nettement utilitaire, et qui ne sont, en fait, rien d'autre que de la défense et de la prévention contre des risques pouvant gravement atteindre les biens ou les personnes, sont loin de représenter les seuls et uniques buts que la collectivité cherche à atteindre en légiférant ou planifiant. On va encore, depuis un certain temps déjà, plus loin que la lutte contre le danger du feu et le danger des méfaits de l'insalubrité. On touche aussi le problème de la circulation. Cette préoccupation est apparue dès l'instant où les progrès techniques ont rendu d'un usage courant de nouveaux véhicules et de nouveaux moyens de traction: le besoin d'assurer la sécurité des personnes et des biens se trouvant sur la voie publique — piétons ou véhicules — a donné naissance, dans la législation, à des dispositions relatives à la largeur des chaussées, à la visibilité, par le moyen des alignements. Là encore, le but est très nettement délimité: assurer à la vie communautaire des conditions normales en prévenant les dommages que la circulation accrue peut provoquer.

Mais il y a plus encore. Certaines législations et divers plans d'aménagement traditionnels laissent apparaître une autre intention: celle de préserver l'aspect esthétique et historique d'une région, ou de tout ou partie d'une localité.

A cet effet, des dispositions légales imposent des règles et des normes applicables aux constructions ou transformations de maisons d'habitation qui pourtant seraient conformes à toutes les mesures édictées pour éviter l'incendie ou l'insalubrité; on protège des monuments historiques qui risqueraient de disparaître et on tient à maintenir en l'état des sites dont l'aspect plaisant risquerait d'être attristé ou abîmé. Et c'est ainsi que, par le genre même des buts poursuivis, une évolution considérable apparaît, inspirée avant tout par des besoins d'intérêt public immédiat et indiscutable. Issu, primitivement, de notions d'intérêt purement matériel et immédiat, le plan d'aménagement traditionnel évolue et se complète par l'apparition d'intentions à caractère moins matériel et moins utilitaire, mais dont l'intérêt public n'est pas contesté.

b) Moyens.

Qu'il s'agisse d'un plan d'aménagement destiné aussi bien à assurer des conditions normales d'existence matérielle à la communauté qu'à maintenir l'aspect esthétique, historique ou paysagiste d'une région, ces intentions s'exprimeront d'une façon traditionnelle et admise depuis fort longtemps et dont les caractéristiques essentielles sont les suivantes: ce sera avant tout par le moyen matériel de dispositions écrites: articles de lois, d'arrêtés ou d'ordonnances. Quant au plan, en tant que dessin, il s'exprimera uniquement par le moyen de lignes: c'est le plan d'alignement. La doctrine moderne ne pourra évidemment pas se limiter aux seuls buts et moyens d'expression de ses devanciers traditionnels.

C. – Le plan d'aménagement moderne.

La doctrine moderne du plan d'aménagement national, régional et local, apporte et manifeste ses éléments nouveaux aussi bien dans les buts poursuivis par la collectivité que dans la façon de les exprimer et de les réaliser.

a) Buts.

Les buts du plan d'aménagement moderne vont beaucoup plus loin, tant dans la conception que dans le temps, que les buts du plan d'aménagement traditionnel.

Et tout d'abord pour quelles raisons ?

Le territoire national suisse 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. En effet, en 1900, la population suisse atteignait le chiffre de 3 315 443; à fin novembre 1946, elle a passé à 4 426 000.

Les conditions matérielles de l'existence individuelle et collective se sont développées à un rythme considérable. Les migrations internes ont pris de plus en plus d'ampleur. Les besoins du trafic s'accroissent: chemins de fer, automobiles, trains routiers, aviation; toutes les applications de l'électricité sont en constante évolution et leurs variétés ne cessent de se développer.

Cette transformation profonde des conditions matérielles de l'existence individuelle ou collective a pour effets directs d'augmenter considérablement les surfaces du sol national 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, se transformant et s'industrialisant les uns après les autres. La population des villes augmente, les concentrations industrielles s'accroissent, non plus seulement dans le cadre communal d'un territoire, mais dans le cadre régional ou cantonal.

Force est bien de constater que la doctrine des plans d'aménagement traditionnels est impuissante en face de l'ampleur de ces phénomènes de la vie moderne. On saisit facilement, dès lors, pourquoi les buts d'un plan d'aménagement national, régional et local ne peuvent plus être limités uniquement au danger d'incendie, à la salubrité ou

à la circulation comme précédemment. En ne fixant que les normes relatives à la vie communautaire immédiate, on n'aura paré qu'au plus pressé, en laissant de côté tout le problème, capital, de l'évolution actuelle et prévisible.

Le plan d'aménagement moderne poursuit dès lors un but plus lointain, c'est celui de fixer, dans toute la mesure du possible, un équilibre entre les activités industrielles et agricoles; s'il est impossible d'arrêter ou de diminuer les concentrations urbaines, il est du moins possible de provoquer, par des mesures à buts lointains, une certaine décentralisation et un équilibre entre les diverses régions du pays. L'exiguïté du territoire national, son morcellement et, d'une façon générale, le génie propre du pays, conseillent d'apporter un correctif au déséquilibre qui se manifeste de plus en plus entre trop grandes villes, villes trop industrialisées et régions agricoles menacées par l'industrialisation.

Le plan d'aménagement national s'inspire encore d'autres buts. L'autonomie communale et la relative souveraineté cantonale ont amené, dans l'équipement économique du pays, des chevauchements et un désordre apparent qui renchérissent sans aucun doute le prix de revient de la production industrielle et agricole suisse. Les promoteurs du plan d'aménagement national partent de l'idée que la lutte économique pour les marchés étrangers devient de plus en plus difficile à nos exportateurs. La Suisse, dont le territoire national est relativement pauvre en matières premières, sera toujours davantage tributaire de l'exportation des produits travaillés dans le pays. La qualité de ces produits ne suffit plus à elle seule, à en assurer l'écoulement. La qualité de la production étrangère s'améliore sans cesse, dès lors le facteur prix va jouer un rôle déterminant dans la concurrence internationale.

Des économistes éminents ont attiré l'attention sur l'importance du problème des éléments formateurs du prix de revient de nos produits d'exportation. La multiplication de certaines lignes de chemin de fer a provoqué

par exemple, et indiscutablement, une augmentation du prix de revient général de notre production. Lorsqu'on jette un regard sur la carte du réseau des lignes électriques, on constate que l'énergie transportée ne suit pas toujours le trajet le plus court entre la centrale de production et les régions de consommation, d'où augmentation indirecte, mais augmentation quand même, de nos prix de revient.

Le réseau des routes suisses a été conçu avant tout par les services des ponts et chaussées des cantons. Aujourd'hui, les experts routiers préconisent des modifications profondes dans les tracés. Les capitaux investis par la collectivité dans le réseau actuel sont déjà énormes. Le plan d'aménagement routier suisse, étudié dans le cadre du plan Zipfel, ne sera réalisable qu'au prix d'investissements financiers nouveaux considérables. Et c'est ainsi que, faute de plan d'aménagement national du réseau routier, les voies de communications par route coûtent déjà et coûteront cher à l'ensemble du pays. Car enfin il est évident que le gaspillage des investissements de la collectivité pour l'équipement du pays produit automatiquement, et sans autre, une augmentation du prix de revient général de nos produits.

On pourrait multiplier les exemples; personne ne contestera qu'il y ait un intérêt public supérieur à éviter le gaspillage de notre économie et de notre équipement. C'est ce que cherche à atteindre le plan d'aménagement moderne. Ses buts, ainsi exprimés et justifiés, se différencient évidemment et très nettement des buts, beaucoup plus limités, du plan d'aménagement traditionnel: d'abord par l'inspiration beaucoup plus générale, puis par les échéances beaucoup plus lointaines.

b). Moyens.

Le plan d'aménagement traditionnel pouvait facilement s'exprimer et se réaliser par la réglementation et par le seul plan d'alignement. Il en va tout autrement dans le plan d'aménagement moderne où apparaît un élément

nouveau très important: celui du zonage², c'est-à-dire de la détermination de régions ou surfaces. Le plan d'aménagement moderne, tant dans le secteur national que dans le secteur régional et local, ne peut plus s'exprimer seulement et uniquement au moyen de l'alignement, soit de lignes ou limites en deçà ou au delà desquelles les constructions devront ou ne devront pas s'implanter. Le plan moderne va beaucoup plus loin que la simple et relativement facile notion linéaire; il s'appliquera à une zone tout entière, parfois très vaste: telle zone sera réservée uniquement à des constructions industrielles; dans telle autre zone, tout au contraire, il sera strictement interdit d'établir tel genre de construction industrielle. Une région tout entière ne pourra plus recevoir de constructions locatives; une autre région sera décrétée «zone de verdure»: on n'y pourra plus bâtir du tout.

Telles sont les caractéristiques essentielles auxquelles la définition et l'analyse du plan d'aménagement conduisent: le plan d'aménagement moderne se différencie du plan d'aménagement traditionnel par une extension très poussée de la prévision aussi bien dans les buts poursuivis que dans les moyens d'y arriver³.

² A vrai dire, la notion du zonage est apparue pour la première fois dans des régions très concentrées, comme les villes industrielles allemandes ou anglaises, déjà entre 1850 et 1860. Elle n'apparaît en Suisse que beaucoup plus tard, lorsque l'espace commence à manquer.

³ On ne pourrait se contenter que de motifs d'inspiration matérialiste à la base du plan d'aménagement moderne; ce plan doit refléter également, et à juste titre, des préoccupations relevant de la morale, sinon de l'idée religieuse: assurer l'autonomie et l'indépendance spirituelles de l'homme dans le cadre de la communauté helvétique prise en son sens le plus large et le plus élevé.

Chapitre III.

Droit public et plan d'aménagement national.

On peut se demander si l'ampleur des buts et des moyens du plan d'aménagement national, régional et local, selon les conceptions modernes, convient à la structure particulièrement décentralisée de la Suisse? La réalisation en est-elle possible? Il est certain que les buts du plan d'aménagement moderne sont inspirés de l'intérêt public à longue échéance. Mais l'existence de cet intérêt public, à lui seul, suffit-elle à justifier le maintien du statut général du droit public suisse ou autorise-t-elle à souhaiter, précisément dans cet intérêt public à longue échéance, une modification de notre droit public?

Le problème est posé; il convient d'en analyser les tendances et de prendre position sur le point de l'extension des compétences de la Confédération en matière de plan d'aménagement national. Des efforts ont déjà été entrepris dans ce sens par le moyen de dispositions fédérales concernant certains services et certains secteurs plutôt techniques. Le rapport en langue allemande, de M. le D^r Reichlin, en indique les éléments essentiels et nous y renvoyons sans autre.

A. – Tendances.

Usant du droit que lui confère l'art. 93, 2^e alinéa, de la Constitution fédérale, le canton de Soleure, sous la forme d'une résolution votée par son Grand Conseil le 27 mai 1943, a invité les Chambres fédérales à créer des normes uniformes et obligatoires pour un réseau suisse des installations de transports et de communications, c'est-à-dire pour les installations d'intérêt intercantonal servant aux chemins de fer, à la navigation, aux transports aériens et à la circulation routière, ainsi que pour les installations destinées au transport de l'énergie électrique. La résolution ne réclame d'ailleurs en matière d'aménagement national au-

cune action de la Confédération qui impliquerait une révision de la Constitution.

Une motion Reinhard, du 19 décembre 1944, a été présentée aux Chambres fédérales. Son texte est le suivant: «Le Conseil fédéral est invité à créer la base constitutionnelle et légale qui permette l'exécution d'un plan d'aménagement national, régional et communal d'une part et de protéger les sites, les bâtiments et les monuments d'autre part.»

On peut se borner à citer ces deux exemples qui expriment, et surtout le second, une tendance très nette et caractérisée¹.

B. – Extension des compétences de la Confédération.

Tout justifiés que puissent être les buts et les moyens du 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. A cet effet, on ne pourra que souscrire au rapport suivant, présenté le 1^{er} octobre 1945 par le Comité de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national au chef du Département militaire fédéral, département chargé de répondre à la motion Reinhard du 19 décembre 1944.

En signant ce rapport, l'Association suisse pour le plan d'aménagement national a bien voulu faire siennes les propositions que nous avions eu l'honneur de lui présenter et de rédiger.

¹ Pour être complet, nous mentionnerons encore un postulat Dietschi, présenté au Conseil national le 4 octobre 1945 et dont le texte est le suivant:

«Der Bundesrat wird eingeladen, zwischen den verschiedenen kulturellen Vereinigungen, die sich mit Landschaftspflege, Heimatschutz, Naturschutz, Altertumsschutz und Landesplanung befassen, durch die Stiftung Pro Helvetia eine dauernde Zusammenarbeit in die Wege zu leiten, mit dem Ziele, einerseits die verschiedenen Arbeitsgebiete besser abzugrenzen, anderseits die gemeinsamen Bestrebungen zu verstärken.»

La motion Reinhard d'ailleurs a été transformée en postulat.

Zurich, le 1er octobre 1945.

Monsieur le Conseiller fédéral Kobelt
Chef du Département militaire

Berne

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par ses lignes du 20 février 1945, M. le directeur Zipfel, délégué du Conseil fédéral aux occasions de travail, nous a prié, en sa qualité de représentant officiel pour le Plan d'aménagement national, d'étudier et de vous faire connaître l'opinion de l'Association suisse pour le Plan d'aménagement national au sujet de la Motion Reinhard, du 19 décembre 1944. Le texte de cette motion est le suivant:

«Le Conseil fédéral est invité à créer la base constitutionnelle et légale qui permette l'exécution d'un plan d'aménagement national, régional et communal, d'une part, et de protéger les sites, les bâtiments et les monuments, d'autre part.»

Les organes de notre association ont étudié à plusieurs reprises les problèmes d'ordre juridique, politique et pratique posés par cette demande et nous avons l'honneur de vous faire connaître notre préavis par le rapport suivant:

R A P P O R T

1^o Il faut constater au préalable que la motion concerne deux domaines qu'on doit examiner séparément:

- a) La création de bases constitutionnelles et légales qui rendront possible l'exécution du plan d'aménagement national, régional et communal;
- b) L'élaboration de bases qui permettront de sauvegarder les sites naturels, les constructions et les monuments d'art.

A notre avis, la sauvegarde de la nature, des constructions et des monuments d'art n'est que l'un des aspects du plan d'aménagement. La distinction faite par M. le Conseiller national Reinhard entre plan d'aménagement national et sauvegarde de la nature ne nous paraît pas justifiée. C'est peut-être par opportunité que le motionnaire a inclus cette sauvegarde pour acquérir davantage d'appui en faveur de sa motion. Il n'est pas nécessaire de s'attacher longuement à cet aspect de la question très particulier.

2^o La motion part de l'idée que la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes, sur la

base de la Constitution et de la législation actuelle, rend difficile, sinon impossible, la réalisation d'un plan d'aménagement national, régional et communal. Tout comme le motionnaire, nous sommes persuadés qu'il est indispensable et profitable à l'intérêt général d'assurer rapidement les voies et moyens qui permettront de réaliser les postulats du plan d'aménagement national et régional selon une doctrine commune tout en tenant compte des exigences du pays tout entier. L'ASPA favorisera tout effort restreignant l'utilisation désordonnée du peu de territoire dont nous disposons encore. Notre association tendra volontiers à atteindre ce but en tant que les moyens proposés soient utiles.

3^e L'auteur de la motion estime que la meilleure voie consisterait à créer des bases constitutionnelles et légales en mains de la Confédération. Elle semble viser le but de déclarer obligatoire par la Confédération, les postulats du plan d'aménagement national, régional et communal.

Pratiquement, la motion tend, selon son texte, à élargir les compétences constitutionnelles et légales de la Confédération. Aujourd'hui, les compétences de la Confédération, en matière de législation dans les domaines de plan d'aménagement national et régional, sont très restreintes. La législation fédérale actuelle ne concerne que les objets remis à la compétence fédérale de par la Constitution en matière d'aménagement national (construction de chemins de fer, navigation, utilisation de l'énergie, trafic aérien, télégraphe, téléphone, défense nationale). Les cantons sont souverains dans des domaines importants du plan d'aménagement national et régional (constructions, sites, réseau routier, sauvegarde de la nature et du patrimoine, utilisation des forces hydrauliques). Cette souveraineté cantonale est parfois remise aux communes. Cette répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes n'est pas le fait du hasard mais bien au contraire la résultante de notre développement historique basé sur le principe fédéraliste de la Constitution. Par ailleurs, on ne saurait nier la grande importance des droits à l'utilisation du sol, droits qui ressortissent à la Confédération, aux cantons et aux communes.

4^e La procédure proposée par la motion semble à première vue garantir une réalisation uniforme de la doctrine du plan d'aménagement national et régional; pour des raisons d'ordre juridique, d'économie politique et d'opportunité, il ne semble pas, à notre avis, que la solution proposée par M. le Conseiller national Reinhard, en vue d'une exécution nécessaire et rapide du plan d'aménagement national et régional, soit la bonne. Nous proposons plu-

tôt d'opérer dans la voie suivante qui constitue en quelque sorte nos contre-propositions :

- a) *Les idées et la doctrine de plan d'aménagement national et régional ne sont pas encore assez comprises par les autorités de tous les cantons et par la population.*

Les cantons et les communes n'abandonneront leur souveraineté que s'ils l'estiment nécessaire. Par ailleurs, une revision constitutionnelle n'est possible qu'avec la majorité des avis des cantons et du peuple.

- b) *En plus de cela, de vastes cercles sont opposés à une extension nouvelle des compétences fédérales.*

Cette attitude d'opposition, faisant suite à la période d'économie de guerre, durera longtemps encore; il ne faut pas la sous-estimer. Elle permet de mettre en doute une réussite d'une revision constitutionnelle aussi bien aujourd'hui que dans un avenir prochain.

- c) *La procédure en matière de revision constitutionnelle exige beaucoup de temps. Nous vous rappelons à cette occasion le chemin épineux de la revision des articles économiques.*

Le plan d'aménagement national et régional doit entrer en vigueur rapidement pour éviter les pertes et dommages que la renaissance de l'activité économique ne manquerait pas de produire dans tous les domaines et que l'on ne pourrait plus réparer.

5^e En résumé, si l'initiative du motionnaire s'inspire de considérations justifiées, elle n'est cependant pas de nature à favoriser pratiquement une application urgente du plan d'aménagement national et régional. Le rejet d'une revision constitutionnelle aurait, au contraire, pour effet de retarder pendant longtemps l'exécution du plan d'aménagement national et régional. La revision souhaitée par le motionnaire sera sans aucun doute refusée aujourd'hui et demain. Nous nous permettons donc de suggérer que le motionnaire retire sa motion ou qu'il la transforme en un postulat en faveur du plan d'aménagement national. De cette manière, on évitera une discussion infructueuse au parlement tout en promouvant les moyens qui serviront au mieux le plan d'aménagement national.

CONTRÉ-PROPOSITION.

1^o Il est absolument indispensable que la Confédération renforce sa collaboration en matière de plan d'aménagement national et régional. A ce point de vue, les mesures à prendre peuvent se subdiviser en mesures:

- a) à réaliser sans la lente procédure d'une révision constitutionnelle ou légale,
- b) qui prépareront plus tard la possibilité de légiférer sur ces principes.

2^e Des mesures à prendre immédiatement :

La législation fédérale actuelle et avant tout l'activité administrative de la Confédération contiennent encore des possibilités remarquables pour encourager l'application du plan d'aménagement national et régional. Il faut avant tout exploiter ces possibilités d'une façon coordonnée et suivie:

- a) favoriser le plan d'aménagement national scientifique, doctrinaire et son application en général;
- b) deux tâches incombent au plan d'aménagement national:
 - tâche primaire, 'scientifique: Examen et fixation des directives pour l'utilisation du sol au sens de l'aménagement national et régional, en tenant avant tout compte des circonstances suisses;
 - tâche secondaire: application des expériences acquises par les études théoriques et scientifiques.

Dans la pratique, on manque encore de directives et le besoin s'en fait sentir grandement: Dans plusieurs cantons les projets, l'exécution de travaux de construction, l'extension du trafic et des routes, la production du sol agricole utilisable, sont laissés sans directive. C'est qu'il manque une doctrine de base à savoir l'expression nette et officielle de directives fondées sur des principes scientifiques et acceptées par les différents groupes intéressés à l'utilisation du sol, même s'ils s'opposent.

Cela provoque par exemple les situations suivantes:

- a) collaboration imparfaite entre les autorités, notamment entre les autorités fédérales et les instances scientifiques des cercles et des personnalités qui s'intéressent au plan d'aménagement national et régional;
- b) à l'heure actuelle on manque de bases financières qui permettraient de mettre au point scientifiquement les éléments complexes du plan d'aménagement national et régional.

A notre avis, les tâches suivantes incombent à la Confédération dans la situation actuelle:

Détermination des règles pour l'utilisation du sol au sens du plan d'aménagement national.

A cet effet, la Confédération est tenue d'imposer au cadre administratif une collaboration plus étroite entre les divers offices

ainsi qu'avec les institutions officielles, semi-officielles et privées qui s'occupent du plan d'aménagement au point de vue scientifique.

Nous nous permettons de proposer un projet d'arrêté du Conseil fédéral contenant les mesures qui nous paraissent utiles en vue d'améliorer la coordination.

- c) En développant la pensée exprimée sous litt. a), il est nécessaire que la Confédération établisse en quelle mesure la Confédération et les cantons ont déjà réalisé les directives du plan d'aménagement national et régional. En même temps que cette enquête auprès des cantons, il faudrait s'informer si les cantons restés jusqu'à présent passifs tiendront dorénavant compte, dans le cadre de leurs compétences, des règles du plan d'aménagement national et régional. On apprendra de cette manière en quelle mesure on peut compter avec une collaboration volontaire des cantons et jusqu'à quel point la réalisation des règles de l'aménagement national et régional devrait être rendue obligatoire.
- d) La base légale pour réaliser immédiatement nos propositions réside en un arrêté du Conseil fédéral motivé et présenté de la façon suivante:

Souvent on demande à plusieurs offices fédéraux de faire connaître leurs avis sur des projets concernant l'utilisation de l'espace, donc du plan d'aménagement national et régional. Le caractère du plan d'aménagement national doit être examiné par d'autres offices fédéraux qui n'y collaborent pas encore. Tous les offices fédéraux qui s'occupent d'affaires concernant l'aménagement devraient faire connaître leur opinion. Pour éviter de fausses directions et décisions, il faudrait généraliser les conceptions du Département fédéral des postes et chemins de fer en matière de concession. L'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942 concernant les occasions de travail pendant la crise n'a tenu compte des principes du plan d'aménagement national qu'autant qu'il s'agissait de projets d'occasions de travail.

Nous estimons que la création d'un office fédéral spécial pour la réalisation des postulats du plan d'aménagement national et régional n'est pas nécessaire si l'on prévoit l'obligation pour tous les offices fédéraux de consulter l'Association suisse pour le plan d'aménagement national. Cette consultation obligatoire correspond d'ailleurs à ce qu'à déjà entrepris la Confédération lors de la réponse à la motion Meili et à l'initiative de l'Etat de Soleure.

Pour ces diverses raisons, nous nous permettons de vous
proposer
le projet d'arrêté suivant:

Arrêté fédéral

concernant la consultation obligatoire en matière de questions relatives au plan d'aménagement national et régional

(du.....1945)

Le Conseil fédéral suisse, vu les articles 24 al. 2 et 36 de la loi fédérale sur l'administration, du 26 mars 1914,

arrête :

- 1^o Les départements et leurs offices sont tenus d'informer tous les départements intéressés et leurs offices de toutes les affaires importantes qui concernent les questions d'utilisation de l'espace, y compris le plan d'aménagement national et régional.
- 2^o Le préavis de l'Association suisse pour le Plan d'aménagement national doit être pris en considération.
- 3^o Dans les rapports du Conseil fédéral, ainsi qu'à l'occasion des décisions et dispositions sur les affaires qui incombent aux départements ou à leurs offices, les résultats des avis des offices intéressés et de l'Association suisse pour le Plan d'aménagement national doivent être fixés en résumé.
- 4^o Cet arrêté entre en vigueur le

Berne, le

Au nom du Conseil fédéral,
Le Président du Conseil:

Le Chancelier fédéral:

3^o Mesures à prendre à longue échéance :

Les mesures immédiates selon le 2^e alinéa de l'arrêté précédent auront pour but de créer les bases nécessaires qui, à l'heure actuelle, n'existent pas encore pour une solution légale et constitutionnelle dans le cas où cette solution est absolument nécessaire. Il n'y a pas de doute que la voie à suivre de la motion Reinhard se réalisera avec moins de difficultés dans un délai plus lointain. Ceci cependant dans le cas où l'organisation sera apte à réaliser les tâches dont elle est chargée dans le cadre des mesures immédiates, à condition que la population et les autorités soient orientées en la matière.

Nous vous sommes très reconnaissants, Monsieur le Conseiller fédéral, de nous avoir donné l'occasion de présenter notre avis sur la motion Reinhard. Son importance pour le développement futur de l'aménagement national et régional n'est pas à sous-estimer.

Si, dans notre avis exprimé plus haut, nous sommes arrivés à un autre résultat que M. le Conseiller national Reinhard ne l'a conçu pour la réalisation des postulats du plan d'aménagement national, c'est par des raisons pratiques, mais non pas — nous le soulignons expressément — d'un point de vue matériellement négatif de l'Association suisse pour le Plan d'aménagement national vis-à-vis de l'initiative de M. le Conseiller national Reinhard.

Veuillez croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à notre plus haute considération.

Association suisse pour le Plan:
d'aménagement national

Le Président:
sig. A. Meili

Le Directeur:
sig. W. Schüepp

Dans son rapport n° 4410 à l'Assemblée fédérale, sur l'initiative du canton de Soleure concernant l'aménagement national, le Conseil fédéral a, en date du 7 novembre 1944, proposé les conclusions suivantes qui ont été admises par les Chambres fédérales:

«Il ressort de ce qui précède que l'établissement d'un programme fédéral obligatoire, tel que le réclame le canton de Soleure, n'est possible que dans certaines limites, imposées par les textes légaux et les conditions de fait. Les organes qui nous sont subordonnés ont déjà tenu compte, dans ces limites, des principes qui doivent régir l'aménagement national. Ils leur accorderont dorénavant une attention accrue.»

Chapitre IV.

Droit privé et plans d'aménagement national et régional.

Aux termes des chapitres précédents les données du problème juridique se sont précisées: la doctrine moderne du plan d'aménagement national, régional et local, détermine, dans les limites de ses buts et par ses moyens propres, la destination du territoire national, régional ou communal.

Le sol, en Suisse, est propriété soit de collectivités publiques (domaine public), soit de personnes privées physiques ou morales (domaine privé). La surface du domaine public est relativement restreinte; la plus grande partie du sol habitable — ce sol dont le plan d'aménagement national entend précisément déterminer la destination et l'usage — est propriété privée. Cette constatation amène à poser la question de savoir si les communes, les cantons ou la Confédération ne devraient pas, en vue de réaliser leurs plans et d'en assurer l'exécution, posséder la maîtrise du sol en procédant à l'acquisition de tous les terrains frappés par le plan. Nous écartons évidemment, et d'emblée, la nationalisation ou la socialisation du sol qui presupposent un renversement politique complet, loin d'être réalisable. Une telle solution n'est possible qu'en théorie. La valeur d'achat actuelle de toutes les propriétés privées en Suisse est estimée à environ 13 milliards de francs (renseignement approximatif, fourni sans garantie officielle par le bureau fédéral de statistique sur la base des données de l'impôt de défense nationale).

C'est dire que le plan d'aménagement national et régional 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 supporter l'atteinte portée à son droit? Et s'il y est obligé, a-t-il droit à une indemnité?

C'est à ces deux questions fondamentales qu'il faut rapporter l'essentiel des problèmes juridiques soulevés par la doctrine moderne des plans d'aménagement national, régional et local.

On ne peut du reste, aujourd'hui, que s'en tenir à l'examen des situations créées ou sur le point d'être créées par les plans d'aménagement régionaux et locaux; en effet, quelques réalisations de plans d'aménagement régionaux et locaux se sont déjà présentées et d'autres réalisations, fort nombreuses, sont en préparation. Au point de vue «natio-

nal» on en est encore, par contre, et comme déjà dit, aux études et aux préparatifs; beaucoup de temps s'écoulera avant que le problème ne soit aussi avancé dans le secteur national qu'il ne l'est dans les secteurs régional et local. Dès lors nous tenterons d'analyser le principe de l'inviolabilité de la propriété ou de sa garantie, des restrictions de droit public et de l'indemnisation.

A. – Garantie de la propriété immobilière privée.

Il est de langage courant d'invoquer le principe constitutionnel de l'inviolabilité de la propriété. Or — et parfois des juristes l'oublient — ce principe n'est pas inscrit dans la Constitution fédérale, pas plus en termes exprès que de façon indirecte ou sous-entendue. On le trouve exprimé, en revanche, sous une forme ou sous une autre, dans presque toutes les constitutions cantonales; celle du Tessin fait exception¹. Le Tribunal fédéral a cependant reconnu le principe de la garantie de la propriété comme valable dans ce canton aussi².

A défaut de dispositions relatives à la garantie de la propriété privée dans la Constitution fédérale, le Code civil suisse, par contre, en établit assez complètement les principes et les bases.

Article 641 C.C.:S.: «Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi.

Il peut la revendiquer contre quiconque la détient sans droit et repousser toute usurpation.»

Article 642 C.C. S.: «Le propriétaire d'une chose l'est de tout ce qui en fait partie intégrante.

¹ *Edouard Petitpierre*, Restrictions légales de droit public à la propriété et expropriation; contribution à l'étude du principe constitutionnel de l'inviolabilité de la propriété, thèse de l'Université de Lausanne, 1939, page 10.

² *Georges Derron*, L'indemnité d'expropriation, Lausanne 1945, page 22. A.T.F.: R.O. 35 I 571 = J.T. 1910 I 25; R.O. 37 I 520 = J.T. 1912 I 372.

En fait partie intégrante ce qui, d'après l'usage local, constitue un élément essentiel de la chose et n'en peut être séparé sans la détruire, la détériorer ou l'altérer.»

Article 643 C.C.S.: «Le propriétaire d'une chose l'est également des fruits naturels de celle-ci.

Ces fruits sont les produits périodiques et tout ce que l'usage autorise à tirer de la chose suivant sa destination.

Les fruits naturels font partie intégrante de la chose jusqu'à leur séparation.»

Article 667 C.C.S.: «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.»

Ces dispositions essentielles du C.C.S. sont en quelque sorte doublées et renforcées par les dispositions des constitutions cantonales³. On ne saurait donc tirer argument du fait que la Constitution fédérale ne contient pas de disposition expresse à cet égard pour douter de la réalité du principe de la garantie et de l'inviolabilité du droit de propriété.

On ne peut toutefois se borner à constater, simplement et sans plus, l'authenticité des fondements légaux du principe de l'inviolabilité de la propriété. Encore faut-il en préciser et en déterminer la portée; encore faut-il en fixer les conditions d'application et en analyser le sens; car enfin le problème de base de l'indemnisation, à propos duquel tout n'est pas très au clair d'une façon satisfaisante, est fonction de cette garantie. On ne perdra nullement son temps en s'y arrêtant un peu longuement.

L'élément subjectif est en principe illimité: «jus utendi et abutendi»; depuis fort longtemps toutefois ce droit n'est qu'un souvenir. En posant la notion même de la

³ E. Vogt, Rechtmässige Eingriffe des Staates in subjektive Privatrechte, 1910, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, erste Folge, n° 26, en donne l'énumération.

libre disposition, le législateur fédéral s'est hâté de préciser «dans les limites de la loi». Mais que signifie au juste le droit de disposer librement? Le propriétaire d'une chose mobilière peut la détruire, la céder à un tiers, la partager ou la consommer. Par contre, les droits du propriétaire de la chose immobilière sont beaucoup moins variés; il lui est impossible, par exemple, de détruire ou de consommer sa propriété du fait même de sa substance. Cet élément nous paraît présenter une portée considérable dans l'examen des problèmes ici posés. En fait, aussi bien subjectivement qu'objectivement, la propriété immobilière est une notion beaucoup moins absolue et complète que la propriété mobilière. Autre distinction: l'objet de la propriété mobilière — la chose, de l'art. 713 C. C. S. — n'est pas toujours un élément naturel fondamental; par contre, l'objet de la propriété immobilière, par sa nature même, est un élément fondamentalement naturel, difficile à désintégrer ou à séparer du grand tout de la création, et dépendant ainsi beaucoup moins du bon plaisir de son propriétaire que l'objet de la propriété mobilière.

A première vue, la garantie de la propriété paraît être quelque chose de facilement intelligible:

— deux éléments subjectifs: d'une part le propriétaire qui est bénéficiaire de la garantie, et d'autre part les tiers, astreints à respecter cette garantie, soit le sujet actif et le sujet passif de Roguin;

— un élément objectif qui se répartit en deux grandes catégories: la propriété immobilière et la propriété mobilière.

La chose mobilière est en général déterminée par son volume qui forme un tout; par contre le contenu du bien-fonds est déterminé avant tout par le fractionnement d'une partie de la surface du territoire; la propriété du sol emporte, il est vrai, celle du dessus et du dessous dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice; il n'en reste pas moins que la fixation des limites de sa surface est le résultat d'une ou de plusieurs conventions.

Ces quelques considérations ont avant tout pour but de rappeler qu'un immeuble n'est pas un tout en soi, et que sa délimitation juridique est le résultat d'une volonté de l'homme. Les innombrables parcelles que l'homme a dessinées sur la surface du territoire national n'en modifient pas la structure fondamentale. Certes, les activités humaines peuvent apporter quelques changements à la surface du sol, mais cela, toutes proportions gardées, n'est que de surface! Que sont ces modifications au regard des siècles et des forces de la nature?

Qui est le bénéficiaire de la garantie de la propriété? Qui est l'astreint? Qui doit veiller à l'application et au respect de la garantie et de l'inviolabilité de la propriété? La collectivité a-t-elle sans autre l'obligation d'intervenir chaque fois que le principe de l'inviolabilité de la propriété est atteint? Le droit suisse ne connaît pas une telle obligation à charge de la collectivité. La collectivité se borne à exprimer le principe de la garantie. Toute latitude est laissée au propriétaire d'en faire usage ou de n'en point faire usage. S'il désire s'en réclamer, la collectivité met alors à sa disposition les moyens nécessaires, soit et notamment les tribunaux, la procédure ainsi que les moyens de contrainte forcée: police, prison, office des poursuites.

La garantie de la propriété est donc toute relative: un sujet de droit qui se trouve dans la condition d'être propriétaire d'une partie du sol national peut, s'il est diminué dans l'exercice de ses droits, les faire respecter. Mais comment et à quelles conditions?

B. – Restrictions de droit public.

L'article 6, alinéa premier, du Code civil suisse porte le texte suivant: «Les lois civiles de la Confédération laissent subsister les compétences des cantons en matière de droit public.»

L'article 686 du Code civil suisse a la teneur suivante:

«La législation cantonale peut déterminer les distances que les propriétaires sont tenus d'observer dans les fouilles ou les constructions.

» Elle peut établir d'autres règles encore pour les constructions.»

L'article 702 du même code s'exprime comme suit:

«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'eaux minérales.»

Le fondement et la justification des restrictions de droit public à la propriété privée immobilière sont ainsi clairement établis⁴. Quelles en sont les conditions de forme et de fond ?

L'article 3 de la Constitution fédérale pose le principe que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

L'article 64 de la Constitution fédérale a la teneur suivante:

«La législation:

»sur la capacité civile,

»sur toutes les matières du droit se rapportant au commerce et aux transactions mobilières (droit des obligations, y compris le droit commercial et le droit de change),

⁴ E. Thilo, J. d. T. 1946, I p. 445–447. Urbanisme. Protection des sites et restriction de la propriété foncière. Note de jurisprudence sur les articles 686 et 702 C.C.S.

»sur la propriété littéraire et artistique,
»sur la protection des inventions applicables à l'industrie, y compris les dessins et les modèles,
»sur la poursuite pour dettes et la faillite, est du ressort de la Confédération.

»La Confédération a le droit de légiférer aussi sur les autres matières du droit civil.

»L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice demeurent aux cantons dans la même mesure que par le passé.»

L'article 3 établit, sans aucun doute, en faveur des cantons, une présomption de souveraineté, ou, si l'on préfère, de souveraineté fondamentale ou primaire.

Mais qu'en est-il dès lors des compétences reconnues par le Code civil suisse aux cantons leur permettant de limiter la propriété privée immobilière sur la base des articles 686 et 702 ? S'agit-il d'une délégation de pouvoirs de légiférer consentie par la Confédération aux cantons ou s'agit-il, au contraire, d'une compétence primaire et fondamentale ?

L'article 64 de la Constitution fédérale donne à la Confédération le droit de légiférer en matière de droit civil. C'est en vertu même de ce droit que la Confédération a élaboré le Code civil suisse et singulièrement les dispositions relatives à la propriété privée.

Si l'on admet que l'article 702 C. C. S. délègue aux cantons une compétence appartenant en elle-même à la Confédération, toutes les mesures que pourraient prendre les cantons dans le cadre de cette délégation échapperont au contrôle du Tribunal fédéral. Celui-ci ne pourrait, en effet, vérifier la constitutionnalité de ces dispositions cantonales puisque ce serait vérifier la constitutionnalité d'empêtement permis par le Code civil suisse, donc la constitutionnalité du Code civil suisse lui-même. Si, par contre, l'on admet que l'article 702 ne fait que reconnaître aux cantons une compétence qu'ils ont déjà, le Tribunal fédéral pourra

juger si les mesures prises sont constitutionnelles ou non⁵.

Dans un arrêt Widmer, rendu en 1913, le Tribunal fédéral a vu dans l'article 702 une délégation de la part du législateur fédéral. Les mesures prises par les cantons, dans le cadre de cet article, doivent être considérées comme valables alors même qu'elles impliqueraient une violation des droits constitutionnels du citoyen⁶.

Cette jurisprudence ne s'est pas confirmée. Le récent arrêt «Crétigny contre Conseil d'Etat du canton de Genève» est très net et catégorique⁷.

«4º Sauf dans les matières réservées par le Code civil, les cantons n'ont pas la faculté d'édicter des règles de droit privé (art. 5 C.C.). En revanche, les lois civiles de la Confédération laissent subsister les compétences des cantons en matière de droit public (art. 6 C.C.). Ils ont en particulier le droit, en vertu de l'art. 702 C.C., d'apporter dans l'intérêt public «d'autres restrictions à la propriété foncière», à savoir des restrictions non prévues par les art. 680 et sv. C.C., par exemple en ce qui concerne la police des routes. Il s'agit là d'une réserve de la compétence législative en faveur des cantons, non d'une délégation du pouvoir de légiférer appartenant à la Confédération (R.O. 41 I 483, cons. 2; 57 I 211). Aussi bien l'énumération de l'art. 702 C.C. n'est-elle pas limitative. La réserve comprend aussi le droit d'expropriation forcée (R.O. 41 I 485).

»Toutefois les cantons ne peuvent exercer le pouvoir qui leur est reconnu que dans les limites tracées par la Constitution fédérale et la constitution cantonale. C'est ainsi qu'ils ne peuvent porter atteinte à la propriété que pour des motifs d'intérêt général, et que, même alors, ils doivent respecter le principe de l'inviolabilité de la propriété (arrêts précités). Ils ne peuvent pas non plus, sans méconnaître la force dérogatoire du droit fédéral, édicter des dispositions de droit public qui éluderaient les règles

⁵ *Petitpierre*, op. cit. p. 8 et 9.

⁶ R. O. 1913 I, 554–555.

⁷ R. O. 71 I 438.

du droit civil ou qui en violeraient la lettre ou l'esprit (R.O. 63 I 173 sv. et arrêts cités, 69 I 177; 70 I 234).»

Il vaut la peine de s'arrêter à ces considérations. Au fond, la jurisprudence du Tribunal fédéral consiste à reconnaître en quelque sorte à l'article 6 du Code civil suisse la valeur d'un principe constitutionnel, car enfin l'article 64 de la Constitution fédérale donne bel et bien à la Confédération le droit de légiférer en matière de droit civil.

Le principe de la réserve prévue à l'article 6 C.C.S., en faveur de la compétence de base des cantons, aurait dû normalement figurer dans le texte même de l'article 64 C.F.

Toujours est-il qu'il faudrait en quelque sorte considérer que l'article 64 de la Constitution fédérale n'a donné à la Confédération qu'un droit partiel de légiférer en matière de droit civil, alors que pourtant, semble-t-il, l'article 64 ne renferme aucune restriction.

Par ailleurs, le Tribunal fédéral⁸ a émis l'opinion que dans le domaine du droit civil le législateur fédéral a la compétence de fixer souverainement la matière de ce droit; les cantons ne peuvent revendiquer une institution juridique comme rentrant dans le droit public quand le législateur fédéral s'en est emparé pour en faire une institution du droit privé. N'y a-t-il pas quelque contradiction dans ces considérants puisque, par ailleurs, le législateur fédéral, en élaborant le Code civil suisse, a clairement établi qu'il entendait assurer l'inviolabilité de la propriété ?

La jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, aux termes de laquelle les limitations ordonnées par les cantons à la propriété privée, le sont en vertu d'une compétence souveraine de base, ne peut guère être contestée, sans que pour autant elle puisse satisfaire complètement. Si elle ne heurte pas quant au fond les principes mêmes du droit public suisse, elle laisse cependant quelque arrière-pensée quant à la forme. Il y a, semble-t-il, une certaine contradiction entre l'arrêt Crétigny et l'arrêt R.O. 41 I 483.

⁸ A. T. F. R. O. 41 I 483 et ss.

Certes cette constatation n'amène pas à proposer une modification de la jurisprudence actuelle; on ne verrait du reste guère d'autre solution que celle aujourd'hui admise.

Les remarques présentées ci-dessus devraient pour le moins avoir pour effet de limiter le pouvoir d'appréciation sinon l'ingérence du Tribunal fédéral chaque fois qu'il s'agit d'examiner le fond ou la forme des dispositions cantonales édictées en vertu des articles 686 et 702 du Code civil suisse.

a) Conditions de fond.

Les cantons ne peuvent exercer leurs pouvoirs de légiférer, portant atteinte à la propriété privée, sur la base des articles 6, 686 et 702, que dans les limites tracées par la Constitution fédérale et la Constitution cantonale. C'est ainsi qu'ils ne peuvent porter atteinte à la propriété que pour des motifs d'intérêt général et que, même alors, ils doivent respecter le principe de l'inviolabilité de la propriété. Ils ne peuvent pas non plus, sans méconnaître la force dérogatoire du droit fédéral, édicter des dispositions de droit public qui éluderaient les règles du droit civil ou qui en violeraient la lettre ou l'esprit⁹.

Telles sont les conditions de fond que doivent présenter, selon le T.F., les dispositions prises par les cantons, ou les dispositions que les cantons délégueraient à leurs communes, basées sur l'article 702 C.C.S.

Quel est le critère de l'intérêt général?

On a toujours admis que les mesures prises à l'encontre de la propriété privée pour assurer la lutte contre l'incendie ou pour assurer l'hygiène et la salubrité étaient d'intérêt général. Suffirait-il que le but poursuivi soit un but d'intérêt général? Cette seule «étiquette», en quelque sorte, conviendrait-elle, ou bien le Tribunal fédéral doit-il ou peut-il examiner et analyser la nature et le genre des dis-

⁹ R. O. 71 I 438.

positions prises pour dire si oui ou non, et malgré leur inspiration, elles sont en mesure de servir cet intérêt général ?

La question est facilement tranché lorsqu'il s'agit de cas tels que le danger d'incendie ou d'insalubrité. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de disposition prises dans un but d'esthétique ou dans un but tel que ceux du plan d'aménagement national moderne, on ne peut guère contester le caractère d'intérêt public à l'inspiration.

Faut-il se borner à constater l'existence d'une inspiration se disant fondée sur l'intérêt public, ou, tout au contraire, en examiner les modalités d'expression ? Car enfin quels sont les éléments constitutifs de l'intérêt général par exemple en matière d'esthétique ? Peut-on trouver et exprimer ce qui est d'intérêt général en esthétique ? En d'autres termes, est-il possible de trouver un critère officiel aux données esthétiques d'un plan de quartier ?

Un exemple illustrera la difficulté du problème. Inspirés de l'intérêt général, les auteurs d'un plan d'aménagement de quartier ont arrêté des mesures pour tenir compte d'éléments esthétiques. A cet effet, ils ont fixé un schéma déterminant l'implantation, le volume et l'aspect des constructions. Toutes les maisons devront être parallèles, auront le même volume, les façades, les toits, les encadrements de fenêtres auront telle et telle couleur. C'est une conception, et une conception esthétique qui peut être discutée. Selon les écoles, selon les tendances, beaucoup d'architectes estimeront, au contraire, que l'esthétique est heurtée par le schéma rigide, fade et quelconque de certains quartiers, ennuyeux par leur uniformité. Certains architectes préconisent au contraire qu'il faudrait animer la silhouette générale de ce même quartier en y tolérant des bâtiments qui ne soient point conçus et exécutés tous sur le même schéma.

C'est aussi et sans aucun doute en s'inspirant de l'intérêt général qu'un plan d'aménagement de ville déterminera, pour toutes les constructions industrielles nouvelles, gran-

des ou petites, une zone spéciale d'implantation. Mais cette conception répond-elle véritablement à l'intérêt général ? On pense à première vue qu'il est indiqué de séparer nettement un quartier industriel d'un quartier résidentiel. Pourtant cette idée est aussi combattue; en effet, certains prétendent qu'en fonction même de la notion de la communauté la plus complète, il faut éviter de concentrer tous les locaux destinés au travail manuel dans une région déterminée et les lieux de résidence dans une autre région.

Les plans d'aménagement modernes vont encore plus loin: ils attribuent aux maisons locatives des zones bien déterminées, tandis qu'ils en prévoient d'autres pour les maisons de maître ou les villas. Cette répartition satisfait sans aucun doute à un besoin d'ordre et de répartition schématique. Mais cet ordre et ce schéma sont-ils véritablement en harmonie avec d'autres notions, — historiquement suisses —, soit celle de la communauté (*allmend*) ? Ne conviendrait-il pas plutôt, au point de vue social et communautaire, que les habitants des maisons locatives soient précisément les voisins immédiats de la personne plus fortunée qui peut habiter une maison de maître ? N'est-ce pas, au contraire, un grand danger que de créer des quartiers ouvriers bien nettement délimités, puis d'autres quartiers destinés uniquement aux gens de condition aisée ? Et pourtant, toutes ces conceptions, fort diverses, du plan d'aménagement, sont bien inspirées de l'intérêt général.

Il est difficile et dangereux d'examiner les critères constitutifs de l'intérêt général lorsque l'on entre dans le domaine, encore fort imprécis, du plan d'aménagement poursuivant des buts d'ordre esthétique, économique ou social. Il ne faudrait pas que le Tribunal fédéral pousse trop l'examen de détail des éléments formateurs de l'intérêt général, puisqu'enfin le législateur fédéral reconnaît une compétence de base aux cantons et aux communes. Chaque législateur cantonal — ou communal —, en admettant et appliquant un plan d'aménagement, y exprime ce qui, à ses yeux, paraît être constitutif et garant de l'intérêt géné-

ral, non seulement dans l'intention mais aussi dans le détail de la conception et de l'expression.

Les plans d'aménagement des villes suisses s'inspirent tous de l'intérêt général lorsqu'ils fixent des zones et établissent la réglementation des constructions admise pour chaque zone. Le plan d'aménagement de Winterthour n'exprimera pas les mêmes données que le plan d'aménagement de Neuchâtel par exemple, tant au point de vue esthétique qu'au point de vue économique ou social. Chacun de ces plans manifestera le génie propre à la région.

Mais il y a plus. Le plan d'aménagement est étudié et accepté en un temps donné; les autorités politiques en fonctions au moment de son élaboration ne traduisent que l'opinion de la majorité d'un corps électoral. Il se peut fort bien que des autorités communales ou cantonales, représentant des idées de tradition, de conservatisme, soient remplacées, à l'occasion d'un renouvellement normal, par d'autres autorités exprimant d'autres conceptions esthétiques, sociales ou économiques, moins conservatrices et plus avancées. Ces autorités voudront à leur tour modifier, voire même supprimer totalement l'ancien plan d'aménagement pour lui en substituer un autre. Ne conviendrait-il pas, dès lors, que le Tribunal fédéral, autorité plus stable et moins sujette à exprimer des conceptions d'intérêt général trop changeantes, assure, en quelque sorte, une certaine stabilité? Dès ce moment, le problème n'est plus un problème juridique; il devient un problème politique extrêmement délicat.

C'est pourquoi, à tout prendre, il convient de laisser aux communes et aux cantons une très large autonomie et un pouvoir d'appréciation très complet touchant les éléments mêmes de ce qu'ils croient être l'intérêt public. Il suffit, à notre sens, que les buts poursuivis soient véritablement inspirés de l'intérêt public, sans que l'on ait à discuter ou examiner les éléments mêmes formateurs de la notion d'intérêt public. Le Tribunal fédéral sortirait de son rôle et de sa mission en intervenant de telle façon.

b) Conditions de forme.

Il ne suffit pas que les dispositions cantonales ou communales, édictées en vertu des articles 6, 686 ou 702 C. C. S., soient d'une inspiration d'intérêt public. Il faut encore qu'elles soient légales. Qu'entendre par ce terme «légales»? Il semblerait, au sens strict du mot, que la disposition doit découler d'un texte légal. Ce n'est qu'exceptionnellement que le Tribunal fédéral admet qu'une restriction sans base légale puisse être imposée à la propriété. Il faut alors qu'elle résulte d'une règle coutumière ou d'un principe de droit non écrit. C'est ainsi qu'en cas de nécessité l'autorité a le droit de prendre, même en l'absence de dispositions législatives, toutes mesures destinées à prévenir un danger imminent¹⁰.

Les dispositions doivent découler directement ou indirectement d'un texte légal. Une autorité administrative peut fort bien, par voie d'ordonnance ou de règlement, limiter le contenu du droit de propriété; de toute façon, la restriction imposée doit résulter d'une règle de portée générale. Si la limitation imposée provient d'une loi, encore faut-il que l'interprétation donnée ne soit pas arbitraire.

Un plan d'aménagement local ou régional élaboré par exemple par les bureaux techniques d'un département des travaux publics n'emporte pas en soi, et sans autre, une base légale. Ce plan doit avoir été soumis à l'enquête publique et son application doit résulter d'un texte légal. Le plan lui-même ne saurait être modifié sans autre forme; la modification doit faire, elle aussi, l'objet d'une enquête publique.

C. - Indemnisation.

La propriété privée immobilière n'aura jamais subi autant d'atteintes, et des atteintes aussi graves, que par l'application de plans d'aménagement régionaux et locaux selon la doctrine moderne. Par ailleurs, la collectivité utilise toujours davantage le sol et le terrain pour assurer ses

¹⁰ R. O. 1919 I 54; J. d. T. 1919, p. 448.

prestations dérivant du droit public ou du droit privé (par exemple les monopoles).

Dès lors, et sous l'assaut répété de ces empiètements directs ou indirects, se pose le problème de l'indemnisation des propriétaires atteints. Car enfin le Code civil suisse et les constitutions cantonales ont nettement posé le principe de la garantie de la propriété privée. Cette garantie permet-elle à la Confédération, aux cantons et aux communes de porter atteinte à ce droit de propriété privée, sinon en totalité, du moins en grande partie, et sans autre forme de procès, ni indemnités ?

La notion de l'indemnisation semblerait être, à première vue, le corollaire immédiat de la garantie ou l'inviolabilité de la propriété¹¹.

Chose curieuse, le C.C.S. ne contient pas de dispositions très nettes et très catégoriques à propos des principes et des modalités à la base de l'indemnisation. L'article 680 C.C.S. est même très large à cet égard 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 le cas assez exceptionnel et rare du propriétaire de sources, fontaines, ou ruisseaux n'ayant pour lui aucune utilité et qui est tenu de les céder contre pleine indemnité pour les services d'alimentation, d'hydrants ou d'autres entreprises d'intérêt général. L'expropriation d'un terrain situé autour de sources qui dépendent du service d'alimentation peut être demandée dans la mesure où elle est nécessaire pour empêcher que les eaux soient souillées. (C.C.S. art. 711—712).

Faute de critère légal de droit civil ou public établissant clairement les conditions de l'indemnisation du propriétaire touché par un plan d'aménagement local et régional, force est bien d'en appeler à la doctrine et à la jurisprudence et de reprendre le problème à sa base.

¹¹ *Derron*, op. cit. p. 5.

Le problème de l'indemnisation met en présence deux parties: d'une part le sujet de droit privé, soit l'individu en sa qualité de propriétaire et, d'autre part la collectivité, soit la Confédération, le canton ou la commune qui porte atteinte au droit privé du propriétaire dans l'intérêt public général.

Or, c'est cette même collectivité, c'est-à-dire l'Etat, qui est chargée d'appliquer et de faire respecter le droit. On en vient ainsi, et tout naturellement, à analyser au préalable les caractéristiques du rapport entre l'Etat et le droit; nous souscrivons pleinement aux thèses suivantes¹²:

«1^o L'Etat est l'institution appelée à réaliser dans la forme du droit positif l'idée de justice.

»2^o C'est à l'Etat seul qu'il appartient de fixer les règles du droit positif et de les appliquer; c'est là sa seule fonction et sa seule raison d'être.

»3^o Ces règles, l'Etat législateur ne peut pas les déduire logiquement de principes généraux; il ne doit pas non plus les fixer arbitrairement; il doit les trouver en s'inspirant de l'idée du juste.

»4^o Dans toutes ses fonctions judiciaires et administratives l'Etat doit suivre des règles de droit; si la loi n'a pas édicté ces règles, c'est à l'autorité exécutive ou judiciaire de les trouver.»

Faute de dispositions légales nettement exprimées, c'est donc avant tout aux tribunaux que sera confiée la tâche de fixer les cas dans lesquels une indemnité est due.

Il y a lieu d'opérer une distinction fondamentale entre ce que la doctrine moderne qualifie d'expropriation absolue et d'expropriation relative ou expropriation matérielle.

Dans le langage courant, on pense que l'expropriation est constituée par le fait que l'Etat prive une personne de tout l'objet de son droit de propriété pour se l'attribuer. En d'autres termes, la notion d'expropriation se traduirait

¹² *Burckhardt*, op. cit. p. 218a.

de la façon suivante: un terrain donné, propriété du Sieur X, lui est enlevé et c'est l'Etat qui en devient propriétaire. Ces cas d'ailleurs sont tranchés par la législation et ne font l'objet d'aucune discussion: c'est l'expropriation absolue et directe¹³.

Mais qu'en est-il lorsque la collectivité impose de telles restrictions au propriétaire dans l'usage de son droit qu'en pratique le contenu de son droit est vidé de presque toute sa substance? N'est-on pas aussi en présence d'une expropriation? Car enfin, si le propriétaire d'un terrain l'est et le demeure par son inscription au Registre foncier, en fait les éléments constitutifs de son droit de propriété ne lui appartiennent plus; son droit de propriété est en quelque sorte «émasculé». On lui laisse son étiquette de propriétaire mais on a vidé son droit de propriété de tout son contenu. C'est là le point le plus actuel de tous les problèmes juridiques de droit privé soulevés par l'application des plans d'aménagement national, régionaux et locaux de conception moderne.

On ne pourra arriver à une solution satisfaisante qu'après avoir analysé, au préalable, les éléments distinctifs de l'expropriation absolue et directe d'une part, et d'autre part les éléments de l'expropriation indirecte ou relative ou encore matérielle.

a) Expropriation directe.

La notion d'«expropriation» a donné naissance à une doctrine aussi abondante que variée et touffue, tant en Suisse qu'à l'étranger: les thèses de doctorat sont innombrables, et innombrables sont aussi les publications des juristes les plus éminents. La conclusion la plus nette qui

¹³ *Barraud, H.*, De la constitutionnalité des limitations légales de la propriété, thèse Lausanne 1909, p. 13. *Fischer, J.*, Die Haftbarkeit des Staates und der Gemeinden für Schädigungen Privater durch legislatorische und administrative Erlasse. Schw. Zentralblatt f. Staats- und Gemeindeverwaltung, 1900–1901, p. 178, 179, 187–188. *Petitpierre*, op. cit. p. 12 et 13.

s'impose à l'esprit de qui étudie cette doctrine, c'est que, du fait même de son abondance et de sa variété, on n'y trouve ni clarté ni solution satisfaisante. Et pourquoi? C'est avant tout parce que le législateur n'a pas résolu le problème d'une façon complète. Le Code civil suisse en effet a établi, au point de vue du droit privé, le statut de la propriété — tout en admettant que le droit privé puisse être limité par des dispositions de droit public; il ne va cependant pas plus avant et laisse le problème de l'expropriation totalement ouvert. On ne peut donc éviter la collision entre les normes du droit privé et les normes du droit public.

Or ce droit privé qui a fixé le statut de la propriété est fondé sur le droit public.

Dans quelle mesure la norme de droit public est-elle préférable à la norme du droit civil? Et dans quelle mesure la norme du droit privé suisse, fondée sur le droit public suisse, est-elle opposable au droit public cantonal qui est lui-même fondé aussi bien sur une norme de droit public suisse (art. 3 C.F.) que sur une norme de droit privé suisse? (art. 6 et 702 C.C.S.).

On en vient tout naturellement à la méthode invoquée au début de ce rapport.

Une première constatation s'impose, et il faut le souligner: le C.C.S. est muet, ou tant s'en faut, à propos de la notion d'expropriation. C'est sans aucun doute parce que le législateur fédéral a considéré que l'expropriation, se rattachant au droit public selon lui, n'avait pas sa place dans une loi civile. Plusieurs auteurs l'oublient en considérant que les normes du droit civil sont valables pour l'expropriation. Il faut essayer de préciser cette notion dans le but d'arriver tout d'abord à user d'un langage juridique qui soit à peu près intelligible. Parce qu'enfin la loi et son application ne concernent pas que des spécialistes du droit mais l'ensemble de la communauté humaine à qui ce droit s'applique tout justement. Le terme d'expropriation, au sens commun, est un mot composé qui comprend deux

notions éthymologiques de base: tout d'abord le préfixe «ex» indique un arrachement, une suppression; puis le préfixe «ex» est attaché au mot «propriété».

A notre sens les seules distinctions à opérer sont celles de savoir si cet arrachement ou cette diminution du droit de propriété se fera, d'une part d'un commun accord ou non, avec ou sans transfert, et d'autre part si cet enlèvement ou cette diminution portera sur tout ou partie du contenu du droit de propriété.

Lorsqu'on parle d'expropriation, on songe aussitôt à l'appropriation forcée, par l'Etat, d'un droit réel immobilier privé. C'est d'ailleurs le cas le plus fréquent.

L'expropriation, d'une façon générale, n'est possible que lorsque trois éléments de fait et de base se rencontrent: le propriétaire actuel qui cède son droit — volontairement ou non — le propriétaire futur qui acquiert ce droit du premier — par consentement ou par contrainte — et l'objet, mobilier ou immobilier.

Chacun s'accordera à reconnaître qu'il ne peut pas y avoir d'expropriation lorsque les deux sujets de droit — propriétaire ancien et propriétaire nouveau — ont tous deux qualité de personnes privées. Il ne peut y avoir d'expropriation que si le propriétaire «prenant» — ou «limitant» — est une collectivité, dans le sens le plus large du terme.

Cette collectivité, l'Etat, peut fort bien devenir propriétaire avec le consentement du sujet de droit privé qui lui cède son droit de propriété. Y a-t-il expropriation dans ce cas? L'expropriation se distinguera du contrat de vente librement consenti en ce sens que le transfert de propriété sera imposé au propriétaire par l'application d'une norme de droit public préférable à la norme du droit privé.

C'est la théorie de l'«Übereignung» soit du transfert¹⁴.

¹⁴ *Fleiner*, Les principes généraux du droit administratif allemand. Trad. Eisenmann. Paris 1933, p. 182. *Bosshardt*, Die Eigentumsgarantie, thèse Zurich 1930, p. 50. *Blumenstein*, Bauverbote aus ästhetischen Rücksichten in Alignementsplänen und Bauvor-

Cette théorie satisfait l'esprit dans une certaine mesure, mais ne répond pas à la question suivante: qu'en est-il si, au lieu d'un transfert, l'acte juridique basé sur le droit public enlève tout ou partie du contenu du droit de propriété sans que l'Etat ne se l'approprie?

De nombreux auteurs estiment qu'il y a expropriation même sans transfert. Nous ne pouvons nous rallier à cette notion, pourtant généralement admise à l'heure actuelle. Le terme «expropriation» ne peut exprimer en même temps et tout à la fois toutes les idées et toutes les modalités des restrictions de droit public de la garantie de la propriété du droit privé. C'est souvent un travers dangereux — et spécialement pour certains juristes — que de vouloir, en un seul et même mot, exprimer des notions très différentes. Le mot expropriation ne peut et ne doit être un terme passe-partout qui puisse s'appliquer aussi bien à la notion du transfert — total ou partiel — du contenu du droit de propriété à l'Etat qu'à sa limitation — plus ou moins grave — mais sans transfert.

Cette distinction et cette précision dans les termes est d'une grande importance. En effet l'idée d'expropriation implique sans autre l'obligation d'indemniser. En donnant au terme «expropriation» un sens qu'il n'a pas, c'est-à-dire en l'admettant pour le cas d'une simple limitation mais sans aucun transfert, on est tenté tout naturellement d'admettre le principe de l'indemnisation même si l'Etat n'acquiert pas tout ou partie du contenu du droit privé qu'il s'est borné à limiter.

On y gagnera en clarté en ne retenant la notion d'expropriation que pour le transfert. D'aucuns penseront que cette solution, inspirée d'un besoin de clarté et de simplicité, est simpliste. Nous rétorquerons: mieux vaut une telle solution que l'obscurité et l'imprécision.

schriften der Gemeinden. Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen 31 (1933), p. 427. Wolff, Reichsverfassung und Eigentum. Festgabe für Wilhelm Kohl. Tübingue 1922, p. 24. Petitpierre, op. cit. p. 17 et citations ci-dessus.

Le terme d'expropriation, ainsi défini, n'est en quelque sorte qu'un transfert forcé, dont l'un des cas les plus typiques est la réquisition. L'expropriation pourra porter tout aussi bien, à notre sens, sur des objets mobiliers ou immobiliers. Cette idée est cependant combattue par plusieurs auteurs français¹⁵ et allemands¹⁶. La réquisition n'est qu'une forme d'expropriation; il est faux de distinguer l'expropriation de la réquisition d'après le caractère immobilier ou mobilier de leur objet, d'autant plus qu'il existe des réquisitions immobilières¹⁷.

C'est donc dire que l'un des éléments essentiels de l'expropriation est constitué par le transfert, ce qui implique un sujet de droit «prenant», soit l'expropriant — et un sujet de droit «exproprié», soit le bénéficiaire de la garantie de la propriété.

L'expropriation, à notre sens, résulte d'une norme de droit public. L'on peut disserter à perte de vue sur la nature juridique de l'expropriation. Certains en font un cas particulier de la vente où le consentement du vendeur serait remplacé par un acte de puissance publique.

Nous partageons, à cet égard, les opinions pertinentes de Georges Derron¹⁸.

* * *

Les questions juridiques soulevées par le plan d'aménagement national et régional ne sont certes pas étrangères aux théories de l'expropriation. Nous devons cependant rappeler que la réalisation de ces plans n'a pas pour effet de *transférer* la propriété privée à l'Etat; elle se borne à *limiter*

¹⁵ *Delallau et Jousselin*, Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique I, p. 101. *Hauriou*, Précis de droit administratif et de droit public, Paris 1933, p. 873.

¹⁶ *Mayer, Otto*, Le droit administratif allemand, Paris 1903–1906, III p. 1. *Fischer, Otto*, Expropriationsverträge, thèse Heidelberg 1910, p. 15.

¹⁷ *Derron*, op. cit. p. 34 (à qui nous empruntons également les références sous ¹⁵ et ¹⁶).

¹⁸ *Derron*, op. cit. pp. 58 à 62.

le contenu du droit de propriété et nous avons déjà dit pourquoi nous devons considérer que c'est une erreur de baptiser cette limitation du terme d'expropriation. Cette distinction nous amènera plus loin à combattre les tendances actuelles qui nous paraissent toutes procéder d'un manque de netteté et de précision dans les termes.

On n'insistera jamais assez sur cette règle élémentaire du style qui veut que chaque mot exprime une notion bien nette et limitée et non pas une pluralité de notions.

Il vaut encore la peine, cependant, de distinguer l'expropriation directe de l'expropriation en quelque sorte camouflée ou indirecte.

Lorsque la collectivité exproprie un terrain, elle agit avant tout dans le but d'assurer l'accomplissement des prestations qui lui sont imposées par le droit public. Un exemple: la collectivité doit pourvoir à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit dans l'ensemble de la Suisse. Le principe a été fixé par des textes constitutionnels et légaux; à cet effet, chaque commune doit fournir gratuitement des locaux pour que les maîtres d'école puissent y donner leurs leçons et leur enseignement aux élèves en âge de scolarité obligatoire. La commune pourrait louer ces locaux, mais elle peut aussi construire un collège. Lorsque le nombre des enfants d'une commune est assez important, il est moins onéreux et plus pratique de construire un collège que de louer des salles. A cet effet, il faut un terrain dont la situation corresponde aux besoins des enfants et de leur enseignement; si ce terrain est propriété privée, personne ne contestera que la commune ait sans autre le droit d'en obtenir la maîtrise. C'est l'expropriation absolue et directe, en vue d'une prestation à charge de la collectivité; le cas est clair et net.

Le développement considérable de la circulation sur les voies publiques, aussi bien en variété qu'en intensité, fait une obligation à la collectivité d'étendre les surfaces du domaine public réservées à la circulation: pour éviter les accidents, ou, en d'autres termes, pour protéger l'intégrité

corporelle des usagers de la voie publique, la collectivité se doit d'élargir les chaussées, d'améliorer la visibilité et d'empêcher que les propriétaires bordiers n'aggravent les conditions de circulation.

A cet effet, le moyen le plus simple et le plus direct consisterait à exproprier tous les terrains en bordure de chaussées pour améliorer les zones de circulation et de visibilité. Mais on a trouvé un moyen beaucoup plus agréable et moins onéreux : on a déterminé des lignes parallèles au bord de la rue ou de la chaussée; entre ces lignes et le bord de la chaussée, la collectivité interdit qu'on bâisse ou que l'on procède à des restaurations d'immeubles déjà bâtis. C'est la procédure des alignements destinés en fait à élargir les surfaces attribuées directement et indirectement à la circulation publique sans que pourtant la collectivité n'en supporte les frais d'acquisition.

Un autre exemple : les branches d'enseignement, dans l'instruction primaire obligatoire et gratuite, sont de plus en plus variées; une place considérable est maintenant accordée à l'éducation physique et à la gymnastique pratiquées non seulement dans des halles mais aussi en plein air. A cet effet, les éducateurs, chargés d'assurer les prestations de la collectivité, doivent avoir à leur disposition des surfaces de terrain non bâti, plat, ensoleillé et bien aéré. Il semblerait naturel que la collectivité, tout comme elle le fait pour acquérir la propriété du terrain où elle bâtira un collège, procède à l'acquisition des terrains destinés à l'exercice de la culture physique. Or, par le système et le moyen des plans d'aménagement conçus selon la doctrine moderne, cette même collectivité peut fort bien se borner à décréter et arrêter que telle zone du territoire communal est «zone de verdure» et que toute construction y est interdite, allant même jusqu'à la prévoir pour l'exercice des sports et de la gymnastique. Certes, le propriétaire pourra se défendre en mettant cette région à ban ou en la faisant cultiver, mais l'autorité communale aura des moyens de pression. En fait, le plan d'aménagement par zonage, dans

ce cas, constitue une expropriation camouflée ou indirecte.

Dans ces cas l'on devrait appliquer les normes de l'expropriation; il ne s'agit en effet pas d'une limitation du contenu du droit de propriété basée uniquement sur l'intérêt public. La limitation, en fait, a pour objet de permettre à la collectivité d'accomplir une prestation qui lui est imposée par une norme de droit public.

Il y a donc lieu d'examiner si les buts recherchés par le plan d'aménagement concernent l'accomplissement d'une prestation que la collectivité est obligée d'assumer ou si, au contraire, la limitation poursuit uniquement un but d'intérêt général.

b) Expropriation indirecte ou limitation ?

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 d'avis qu'il n'existe pas de critère précis permettant de déterminer les limites en deçà ou en delà desquelles l'indemnité est due ou n'est pas due¹⁹.

Par ailleurs la jurisprudence du Tribunal fédéral a quelque peu varié ces dernières années et est arrivée à poser que chaque cas devait être examiné pour soi²⁰.

Cette incertitude est regrettable et dangereuse; on ne peut s'en contenter plus longtemps. En effet, la justification de l'intérêt public est si évidente en faveur du plan d'aménagement national et régional moderne que l'on ne saurait différer et renvoyer plus longtemps l'adoption d'un critère clair et net. Cette clarification est indispensable tant pour les pouvoirs publics que pour les très nombreux proprié-

¹⁹ Kirchhofer, Eigentumsgarantie, Eigentumsbeschränkung und Enteignung. Zeitschrift f. schweiz. Recht n. F. Bd. 58, 174 S. über Planung und Eigentumsgarantie.

²⁰ Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1947, article du Dr Sigg, Die Rechtsgrundlagen der Orts- und Regional-Planung im Kanton Zürich, pp. 150-151.

taires déjà touchés par les plans en vigueur et ceux qui le seront, encore toujours plus nombreux, à l'avenir.

Du fait de l'imprécision des textes légaux, c'est avant tout le Tribunal fédéral qui est en mesure de déterminer si oui ou non l'application de la doctrine moderne du plan d'aménagement implique ou n'implique pas, pour l'autorité qui le fait appliquer, l'obligation de verser une indemnité aux propriétaires des terrains frappés par ces restrictions de droit public.

Certes, la situation est claire et nette en ce qui concerne les conditions de forme et de fond pour la justification légale du plan d'aménagement, mais la controverse reste ouverte au point de vue de l'indemnisation, c'est-à-dire des répercussions d'ordre financier. On ne s'est pas encore assez rendu compte de ce que signifie l'adoption d'un plan d'extension d'une ville ou d'un canton. Quelques exemples tirés de la pratique permettront de mieux fixer les données du problème.

La loi sur les constructions du canton de Neuchâtel prévoit, à ses articles 112 à 123, que les communes peuvent édicter des règlements ou des prescriptions concernant l'établissement des rues, la hauteur des maisons à construire et viser tout le territoire communal. En se fondant sur cette loi cantonale, basée elle-même sur les articles 6 et 702 du C.C.S., le Conseil général de la Ville de Neuchâtel a adopté, le 8 février 1943, un règlement d'urbanisme et un «plan directeur», sanctionnés par le Conseil d'Etat le 11 juin 1943.

Ce plan directeur fait partie intégrante du règlement d'urbanisme. Il a été affiché publiquement pendant un délai donné; pas plus le règlement d'urbanisme que le plan directeur n'ont fait l'objet d'un référendum. C'est donc dire que les normes positives de droit public, tant pour le fond que pour la forme, sont réunies en l'espèce et que les limitations à la propriété privée, résultant de ces dispositions et de ce plan, satisfont aux requisits légaux.

Ce règlement d'urbanisme et ce plan directeur expriment les doctrines modernes en matière de plans d'aménagement.

Les buts recherchés par les auteurs du règlement et du plan ont été inspirés avant tout par l'intérêt général: celui d'assurer un développement harmonieux de la Ville de Neuchâtel en évitant l'enlaidissement, en déterminant les zones de construction pour empêcher et réduire le déséquilibre entre les régions industrielle, résidentielle et agricole du territoire communal.

A cet effet, le système du zonage a été adopté.

La détermination de ces zones a des conséquences extrêmement importantes pour certains propriétaires fonciers; le cas est flagrant notamment à la limite de la zone urbaine. L'article premier de ce règlement prévoit que le territoire communal comprend une partie urbaine et une partie rurale, en fonction du périmètre de la ville selon le plan directeur.

L'article 46 du règlement prévoit que dans la zone de verdure (promenades publiques, cimetières et partie rurale), les constructions s'édifieront en ordre non contigu dans un gabarit à 30° maximum sur l'horizontale appliqué dès la limite des propriétés voisines.

L'article 47 dispose que, dans cette zone, la hauteur à la corniche ne dépassera pas 10 m. et que les plus longues façades n'excéderont pas 21 m. de longueur.

Dès lors, le propriétaire du terrain qui se trouve juste au delà de la limite du périmètre urbain, soit dans la zone de verdure, verra ses possibilités de constructions extrêmement réduites. Par contre, son voisin immédiat, qui se trouvera à l'intérieur du périmètre, c'est-à-dire dans la partie urbaine, aura le droit de construire selon les normes prévues dans la zone d'ordre non contigu. Il bénéficiera d'un gabarit de 45°, alors que son voisin ne pourrait bénéficier que d'un gabarit de 30°. Et pourtant ces deux propriétaires sont voisins.

On peut citer encore de très nombreux exemples; les plans d'aménagement de plusieurs villes vont plus loin que celui de Neuchâtel en déterminant des zones où toute construction est interdite. La valeur économique du terrain

d'un propriétaire situé en zone de construction ne sera pas atteinte. Par contre son voisin le plus proche peut se trouver dans une zone où toute construction sera interdite. Celui dont les possibilités de construction ont été beaucoup plus restreintes que celles de son voisin, sinon même supprimées, serait-il en droit d'obtenir une indemnité ?

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. Cette indemnité, en doctrine, est une indemnité de droit public — *Öffentlich-rechtliche Entschädigung* —²¹.

²¹ *Derron*, op. cit. p. 63 et citations, soit: *Sprecher von Bernegg, Andreas*, Über die Entschädigungsansprüche des Strassenanliegers nach schw. Recht. Thèse Zurich 1935, p. 157. *His, Eduard*, Das Problem der staatlichen Entschädigungspflicht bei Ausübung der öffentlich-rechtlichen Funktionen, Zeitschrift für schw. Recht 1923, p. 22. *Fleiner*, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, p. 289. *Ruck*, Schweizerisches Verwaltungsrecht I Zurich, p. 141. *Bosshardt*, op. cit. p. 96.

Pour d'autres auteurs l'indemnité est une conséquence du principe de l'inviolabilité de la propriété. Autant d'auteurs, pourrait-on dire, autant de systèmes.

Il faut rappeler d'abord que la garantie de la propriété privée n'est pas inscrite dans la Constitution fédérale et poser ensuite que la législation fédérale civile seule — soit le C.C.S. — établit, en matière de droit privé, le principe de sa garantie — dans les limites de la loi; il faut souligner que la garantie de la propriété ou le principe de son inviolabilité n'impliquent pas, du moins dans aucun texte légal fédéral de droit privé, la notion que la collectivité est obligée de garantir à chaque propriétaire les mêmes conditions et possibilités de rendement économique ou en argent de son terrain.

Quant à la notion d'égalité ou d'équité, il est clair et hors de doute que c'est l'un des principes fondamentaux de notre statut juridique; l'article 4 de la Constitution fédérale a posé le principe de l'égalité d'une façon *générale* et non pas seulement pour la propriété. Il saute aux yeux en effet que la théorie de l'égalité, en tant que fondement de l'indemnité à verser à un propriétaire limité plus qu'un autre dans l'exercice de son droit de propriété, ne saurait être retenue que pour les propriétaires fonciers seuls. On voit où conduirait la théorie de l'égalité appliquée à tous les domaines du droit privé. Parce qu'enfin ils sont innombrables les actes de la collectivité conformes au droit public qui créent des inégalités entre citoyens. Obliger l'Etat à indemniser tout sujet de droit traité inéquitablement équivaudrait sans autre à justifier la notion de l'Etat-indemnisateur.

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 ?

Cette partie critique de notre exposé gagnera en clarté par l'examen détaillé des décisions les plus récentes — et qui nous paraissent les plus complètes — du Tribunal fédéral.

D. – Tendances de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral.

Deux arrêts non publiés confirment que le Tribunal fédéral admet le principe d'une indemnité lorsque le droit du propriétaire est pour ainsi dire vidé de sa substance, ou lorsque certains propriétaires seuls sont frappés d'une façon inégale. Il vaut la peine d'examiner les considérants des deux arrêts suivants.

Arrêt Le Fort contre Conseil d'Etat du canton de Vaud, du 3 juin 1946.

Les circonstances de fait sont simples:

«A. — La loi vaudoise du 5 février 1941 sur la police des constructions définit son but comme suit:

«La présente loi fixe les règles destinées à assurer, notamment:
 » 1^o le développement des localités et de leurs voies de communication;
 » 2^o la sauvegarde des beautés et des curiosités naturelles;
»

La loi prévoit des plans d'extension communaux, des plans de quartier et des plans d'extension cantonaux.

L'art. 25 dispose notamment, en ce qui concerne les premiers:

«Les règlements communaux peuvent fixer les règles et conditions relatives:

» 1. aux alignements le long, en retrait et en dehors des voies publiques et privées, existantes ou à créer.
»

L'art. 26 fixe les «effets des règlements et des plans d'extension» comme il suit:

«Les restrictions au droit de bâtir résultant de l'art. 25 ne sont pas limitées en durée et ne comportent le paiement d'aucune indemnité; toutefois, après dix ans dès l'approbation d'un plan d'extension, tout intéressé peut en demander la modification ou l'abandon. Une nouvelle demande touchant le même objet ne peut être présentée que dix ans après le rejet de la précédente.»

L'art. 30 réserve l'«obligation d'exproprier»:

«La commune peut être tenue d'exproprier sitôt après l'approbation du plan toute parcelle non bâtie dont la valeur dépend principalement de la possibilité d'y construire, lorsque l'utilisation en est devenue impossible ou gênée dans une trop large mesure par l'interdiction de construire.»

Au sujet des plans d'extension cantonaux, l'art. 53 dispose:
«L'Etat peut établir des plans et règlements d'extension:
»1^o pour les routes ou sections de routes cantonales existantes
ou à créer;
»2^o pour les rives du lac Léman, des lacs de Neuchâtel, de
Morat, de Joux, Brenet et de Bret;
.....»

L'art. 54 déclare applicables par analogie aux plans d'extension cantonaux les articles précités relatifs aux plans d'extension communaux.

B. — En été 1945, le Département des travaux publics du canton de Vaud a élaboré le plan d'extension cantonal n° 16 qui concerne l'aménagement des rives du lac Léman dans la commune de Perroy. Ce plan classe tous les terrains compris entre le lac et une ligne courant à 18 m. au nord de la route cantonale Lausanne-Genève dans deux catégories: une zone de non-bâtir et une zone de villas. Le règlement annexé au plan ordonne ce qui suit pour la zone de non-bâtir:

«Art. 1. Toutes constructions sont interdites à l'exception des travaux de protection contre l'érosion de la rive.

»Art. 2. En cas de nécessité absolue, pourront être autorisées par le Département des travaux publics:

»des petites constructions légères, d'un rez-de-chaussée seulement, à l'usage exclusif de garage privé pour voitures ou bateaux ou de remise pour matériel de pêche ou agricole.»

En ce qui concerne la zone de villas, les art. 4 à 11 du règlement prévoient pour les constructions l'ordre non contigu. La distance entre une construction et la limite de propriété varie entre 5 et 8 m. selon la dimension du bâtiment; entre bâtiments situés sur la même propriété, la distance est doublée. La surface du bâtiment ne peut excéder le 1/6 de la superficie de la parcelle. Chaque maison ne peut comprendre qu'un rez-de-chaussée, un étage et un étage de combles de surface limitée. Les fabriques et les établissements industriels ne peuvent être construits, reconstruits, agrandis ou rénovés.

La zone de non-bâtir comprend une bande de 18 m. de large au nord de la route cantonale, une bande de 10 m. de large au sud de la route, des bandes de 6 m. de chaque côté des chemins publics et une bande d'une largeur moyenne d'environ 25 m. le long du rivage. En gros, la limite de construction est adaptée aux contours de la rive; cependant, comme elle n'en suit pas toutes les sinuosités mais est tracée selon une succession de lignes droites tirées entre deux points-repères, la largeur de la zone de non-bâtir au bord du lac varie entre 6 et 53 mètres. Tout le reste du terrain,

c'est-à-dire les surfaces comprises entre le rivage, la route cantonale et les chemins publics, forme la zone de villas. A l'endroit le plus resserré, où sa largeur serait inférieure à 15 m., elle a été supprimée de sorte que, sur un court espace, la zone de non-bâtir s'étend du lac jusqu'au delà de la route cantonale.

Le plan d'extension cantonal a été déposé à l'enquête publique au greffe municipal de Perroy. Dans le délai prescrit, Jacques Le Fort et neuf autres propriétaires intéressés ont formé, dans les mêmes termes, opposition à ce plan.»

En droit, le Tribunal fédéral s'est exprimé notamment de la façon suivante:

«1^o Les recourants concluent à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat, du 5 novembre 1945, et, par là-même, du plan d'extension cantonal n° 16. Toutefois, dans leurs mémoires justificatifs, ils déclarent formellement qu'ils n'attaquent le plan qu'en ce qui concerne la zone de non-bâtir, non en ce qui concerne la zone de villas. Il ressort en outre de ces mémoires qu'ils ne demandent la suppression des zones de non-bâtir qu'en tant qu'elles touchent leurs immeubles. Les recours ne seraient d'ailleurs pas recevables dans une plus large mesure, car les recourants n'ont qualité pour invoquer la garantie de la propriété qu'autant que la décision attaquée affecte leur propriété.

» 2^o Le principe de l'inviolabilité de la propriété, tel qu'il est consacré par l'art. 6 de la Constitution vaudoise, ne garantit pas la propriété de façon absolue, mais seulement dans les limites que trace le droit positif (R.O. 60 I 271 et arrêts cités). Il ne s'oppose donc pas à l'établissement et à l'application de restrictions légales à la propriété de caractère général, comme celles que les cantons peuvent apporter dans l'intérêt public en vertu des art. 6 et 702 C.C., par exemple pour la protection des sites. Tandis que l'expropriation prévue par l'art. 6 al. 2 Const. vaud. n'est possible que moyennant indemnité, les restrictions de droit public à la propriété ne confèrent pas au particulier frappé le droit d'obtenir réparation pour la perte qu'elles lui font subir, à moins que, par leurs effets, elles n'équivalent, dans le fond, à une expropriation (R.O. 69 I 241; arrêts non publiés du 18 juillet 1941 dans la cause Wettstein, cons. 1; du 3 décembre 1945, dans la cause Oggendorf, cons. 1)...

» Les recourants nient en revanche que l'intérêt public justifie, sinon dans leur principe, du moins dans leur étendue, les restrictions à la propriété prévues par le plan d'extension. *C'est là une question que le Tribunal fédéral, en matière de restrictions à la propriété comme en matière d'expropriation, ne revoit pas en toute liberté. La notion d'intérêt public est si indéterminée, elle varie telle-*

*ment selon les lieux et les époques qu'il faut laisser à l'autorité cantonale une certaine latitude pour en juger*²². La Chambre de droit public n'interviendra donc que s'il ne peut manifestement pas être question d'un intérêt public (R.O. 57 I 385; arrêt Wettstein précité, cons. 2 et arrêts cités). C'est ce qu'il faut examiner à propos des diverses mesures attaquées par les recourants.

» 4. Le recourant Le Fort prétend que la suppression des terrains agricoles et l'interdiction de construire des bâtiments ruraux ne se justifient pas par un intérêt public. Mais ce grief est en réalité sans objet, car le plan d'extension et le règlement n'interdisent ni la culture des champs ni la construction de bâtiments agricoles. Il est vrai que, dans la zone de non-bâtir, il n'est pas permis non plus de construire des bâtiments de ce genre; mais ceux-ci ne sont pas visés par les dispositions sur la «zone de villas». L'affirmation du recourant selon laquelle seules des villas pourraient être construites dans cette zone est dénuée de fondement. L'art. 10 du règlement n'interdit que les établissements industriels; quant aux dispositions générales, elles ne s'opposent pas non plus à la construction de bâtiments agricoles, en particulier d'un hangar ou d'une grange.

» 5. Les recourants s'en prennent principalement à l'interdiction totale de construire qui grève sur divers côtés leurs propriétés, savoir au bord du lac, de part et d'autre de la route cantonale et le long des chemins publics.

» Dans sa réponse aux recours, comme dans la décision attaquée, le Conseil d'Etat invoque exclusivement, même en ce qui concerne la création d'une zone de non-bâtir de chaque côté de la route cantonale, la protection du paysage, c'est-à-dire le but prévu par l'art. premier ch. 2 et l'art. 53 ch. 2 L.P.C. Cependant, lors de l'inspection des lieux, l'intimé a en outre fait état, pour ce qui est de l'interdiction de construire à proximité de la route, des besoins de la circulation visés par les art. premier ch. 1 et 53 ch. 1 L.P.C. Dans l'intérêt d'une saine administration de la justice, la Chambre de droit public a décidé d'aborder l'examen des recours également sous cet angle, plutôt que de renvoyer l'Etat de Vaud à faire valoir ces considérations dans une nouvelle procédure. C'est pourquoi elle a ordonné un échange d'écritures à ce sujet.

» Le Tribunal fédéral a jugé à plusieurs reprises que la sauvegarde de la beauté d'un paysage est dans l'intérêt public (R.O. 60 I 971 et arrêts cités: arrêts non publiés du 21 octobre 1933 en la cause Kessi, du 11 juillet 1935 en la cause Fankhauser). Cette idée a d'ailleurs trouvé sa consécration légale dans l'art. 702 C.C. qui

²² Souligné par l'auteur de ce rapport.

réserve la protection des sites, et le législateur vaudois en a légitimement fait application aux rives du lac Léman (art. 53 ch. 2 L.P.C.). Aussi bien les recourants ne le contestent-ils pas en principe. Ils ne s'élèvent pas contre le plan d'extension en tant que tel; ils approuvent même les dispositions qu'il contient au sujet de la zone de villas, mais ils prétendent que le souci de protéger les rives du lac ne légitime pas la création de zones de non-bâtir et l'étendue qui leur est donnée, les règles sur les constructions suffisant, d'après eux, à atteindre le but visé. Quant aux motifs tirés des besoins de la circulation routière, sans nier qu'ils touchent à l'intérêt public, ils contestent qu'ils puissent, in casu, justifier des interdictions de construire aux abords de la route cantonale.

» Il échel d'examiner, séparément pour chaque zone de non-bâtir, la justification donnée aux restrictions imposées aux recourants.

a) *Zone de non-bâtir au bord du lac.*

La beauté des rives est faite de leur charme naturel; elle est compromise par toute construction qui ne se fond pas dans le paysage, même s'il n'y a rien à redire à son esthétique. Le Conseil d'Etat n'a dès lors pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en ne se bornant pas à empêcher, par un contrôle sévère, la construction de bâtiments qui, à proprement parler, dépareraient le site, mais en frappant le rivage lui-même d'une interdiction totale de construire, réserve faite des travaux de protection contre l'érosion et des constructions légères à l'usage de garage ou de remise. On ne peut pas dire que le principe d'une telle interdiction ne saurait se justifier par un intérêt public. Aussi bien les recourants n'avancent-ils pas d'arguments contre la création, au bord du lac, d'une zone de non-bâtir d'une certaine largeur. Seul le recourant Walter invoque le fait que, sur sa propriété, l'interdiction porte sur des terrains boisés; mais le plan vise ici à protéger l'état naturel des rives, non à sauvegarder la vue. D'une façon générale, ce que les recourants critiquent, notamment le recourant Le Fort, c'est le tracé inégal de la limite de construction et la profondeur excessive de la zone en ce qui concerne leurs propriétés. Ces critiques seront examinées sous l'angle du moyen tiré de l'art. 4 C.F. (ci-dessous, cons. 6).

b) *Zone de non-bâtir de part et d'autre de la route cantonale.*

Le Conseil d'Etat a motivé la création de cette zone d'abord par la préoccupation de sauvegarder la beauté du paysage, notamment à l'intention des usagers de la route. En réalité, c'est d'eux seuls qu'il y a lieu de tenir compte, car, vu du lac, le paysage est dominé par l'aspect de la rive. Si les bâtiments sis en retrait ou même bordant la route jouent un rôle à cet égard, c'est par leur

architecture, leur volume, les intervalles qui les séparent, non par la distance où ils sont de la route. Mais même pour le coup d'œil qu'on a depuis la route, cette distance n'importe guère, aussi longtemps du moins que les bâtiments ne se pressent pas en grand nombre le long de la chaussée. Et pour protéger en ce cas la beauté des rives, c'est moins l'éloignement des constructions qui compte, que la manière dont le terrain entre route et lac sera bâti. Or, à cela, le plan d'extension a pourvu par ses dispositions sur la zone de villas, qui prescrivent l'ordre non contigu avec de larges intervalles, limitent la surface d'implantation des bâtiments et le nombre d'étages, interdisent la construction de fabriques et d'établissements industriels. D'après ces dispositions, le propriétaire ne peut d'ailleurs déjà construire qu'à une distance de 5 à 8 m. de la limite de son fonds. Cette distance suffirait pour dégager le paysage au sud de la route. Quant à la bande de 18 m. de large au nord de la chaussée, elle ne saurait se justifier par le souci d'ouvrir la vue sur le lac. Certes l'usager de la route jouit-il mieux du paysage s'il marche ou roule entre deux pelouses. Mais cette considération vaut pour toutes les routes; elle est sans rapport avec le but visé par les art. premier ch. 2 et 53 ch. 2 L.P.C. qui est de sauvegarder la beauté des rives.

»En revanche, les besoins de la circulation sont de nature à justifier la création de zones de non-bâtir de part et d'autre de la route cantonale. Les recourants taxent d'exagérées les visions d'avenir de l'administration, mais ils ne contestent pas qu'il soit dans l'intérêt public de prévoir l'élargissement futur de la route. *Le pouvoir de contrôle limité qui appartient au Tribunal fédéral en cette matière ne permettrait certainement pas de nier l'existence d'un pareil intérêt*²³. Par ailleurs, les raisons que donne le Conseil d'Etat pour justifier la largeur différente des zones de non-bâtir au nord (18 m.) et au sud de la route (10 m.) apparaissent parfaitement pertinentes: étroitesse de la bande de terre entre route et lac, disposition des jardins côté lac. Aussi bien les recourants se bornent-ils à prétendre qu'en prévoyant des alignements de 40 m., l'Etat ne fait pas autre chose qu'exproprier une partie de leurs terrains. Ce moyen, qui est invoqué aussi en ce qui concerne l'interdiction de construire au bord du lac, sera examiné plus loin (cons. 7).

c) Zone de non-bâtir le long des chemins publics.

En faveur de la création de cette zone, le Conseil d'Etat n'invoque que la protection du paysage. Les considérations émises au sujet de la route cantonale valent également ici. Pour la beauté des rives, qu'elles soient vues du lac ou vues de la route, il est

²³ Souligné par l'auteur de ce rapport.

indifférent que les maisons soient plus ou moins rapprochées des chemins transversaux. D'après le plan, l'interdiction de construire est généralement de 6 m. de part et d'autre du chemin. Elle est donc presque entièrement sans objet, puisque les bords du chemin forment en même temps la limite des fonds et que, d'après l'art. 5 du règlement (disposition qui n'est pas attaquée), les bâtiments doivent être distants de cette limite d'au moins 5 mètres. Exceptionnellement, le plan prévoit à l'extrémité ouest de la propriété Le Fort une zone de non-bâtir de 15 à 20 m. le long du chemin transversal qui passe à cet endroit. Le Conseil d'Etat n'indique pas la raison de cette exception et aussi bien on ne la voit pas. Le chemin, avec le ruisseau qui coule à quelques mètres plus loin entre des berges boisées où il n'est pas question de construire, ferme le territoire compris dans le plan d'extension n° 16. L'exception faite à l'égard du recourant ne se justifie donc par aucun intérêt public et serait d'ailleurs aussi contraire à l'égalité des citoyens devant la loi. Elle doit être supprimée.

»6º En ce qui concerne la zone de non-bâtir le long du lac, les recourants prétendent être victimes d'une inégalité de traitement due au fait que la limite des constructions est tracée sans tenir compte des sinuosités de la rive. Le Conseil d'Etat justifie le choix de la ligne droite par la nécessité d'accrocher la zone de non-bâtir à des points fixes, d'éviter une impression de désordre et de ménager aux riverains une égale part à la vue sur le lac. Ces considérations sont en principe pertinentes. Mais il s'agit d'examiner si elles suffisent à fonder, *in concreto*, les inégalités qui en résultent.

»Tel n'est pas le cas pour la parcelle du recourant Le Fort, où la zone de non-bâtir s'élargit d'est en ouest de 25 à 53 m., tandis qu'ailleurs elle atteint au plus 42 mètres et en moyenne 25 m. environ. La ligne du rivage court presque droite depuis la baie voisine jusqu'à l'embouchure du Rupalet, qui fait saillie dans le lac. L'administration eût disposé d'assez de points fixes pour tracer la limite de construction parallèlement à la ligne des eaux. Cette limite qui, ailleurs, suit en gros les courbes du rivage, fait de toute façon un coude près de la maison qui a servi de point de repère, n° 12 du plan; or, pour l'impression générale, il est indifférent que ce coude soit plus ou moins accentué. Il n'est pas question de dire que si la limite de la zone continuait de courir à l'ouest parallèlement au rivage, il pourrait en résulter une apparence de désordre dans les constructions. Enfin les voisins ne se verraien pas privés de la vue sur le lac et les rives, car cette vue est déjà limitée aujourd'hui par le terrain boisé à l'embouchure du ruisseau. *Ainsi le tracé qui a pour conséquence d'étendre, sur la propriété Le*

Fort, la zone de non-bâtir, n'est pas matériellement justifié et viole à l'égard du recourant le principe de l'égalité devant la loi²⁴. Il y a lieu — comme d'ailleurs le représentant de l'Etat en a fait la proposition lors de la vision locale — de reporter plus au sud la limite de construction, selon une ligne droite allant de l'angle sud-est de la maison, n° 12 du plan, à l'extrémité sud de la ciblerie de Rolle. De la sorte, la zone de non-bâtir aura une largeur de 21 à 33 m., qui se rapprochera de la moyenne de 25 mètres...

» 7º Enfin, les recourants soutiennent que la création d'une zone de non-bâtir de part et d'autre de la route cantonale, comme d'ailleurs au bord du lac, équivaut à une expropriation du terrain grevé.

» Le Tribunal fédéral a admis en jurisprudence constante que l'autorité peut apporter des limitations à la liberté de construire par l'établissement de plans d'alignement, cela sans expropriation préalable ni indemnisation des propriétaires, pourvu que les mesures prises aient une base légale; il considère que ces limitations ne violent pas la garantie de la propriété, car elles ne vident pas de son contenu le droit du propriétaire, mais constituent une restriction légale de la propriété (R.O. 5 p. 538, 17 p. 59, 31 II 553 sv., arrêts non publiés du 13 décembre 1935 dans la cause Graven cons. 2, du 11 décembre 1936 dans la cause Stebler c. Conseil d'Etat du canton de Berne, cons. 2). Il est indifférent que ces alignements soient prévus le long d'une route existante ou en faveur d'une route à créer, notamment en vue d'un élargissement projeté de la chaussée (arrêt Stebler, p. 16). On ne voit pas non plus qu'il faille distinguer selon qu'il s'agit d'une route traversant campagne et villages et où comptent surtout les nécessités de la circulation, ou d'une rue dans une agglomération urbaine, où d'autres facteurs entrent encore en considération, comme l'aération, l'ensoleillement, l'hygiène, la lutte contre l'incendie, etc. La différence ne réside que dans l'importance plus ou moins grande de l'intérêt public qui justifie les interdictions de bâtir.

» Le droit administratif vaudois se place lui-même sur le terrain des principes consacrés par la jurisprudence. La loi sur la police des constructions prévoit expressément, dans son art. 25 ch. 1, des alignements le long, en retrait et en dehors des voies existantes ou à créer, et elle dispose, à l'art. 26, que «les restrictions au droit de bâtir... ne comportent le paiement d'aucune indemnité». C'est dire qu'il s'agit là d'une des dérogations à l'inviolabilité de la propriété réservées par l'art. 6 al. 1 Const. vaud., et non de l'expropriation visée par le second alinéa et qui a toujours lieu moyennant indemnité.

²⁴ Souligné par l'auteur de ce rapport.

» *A la vérité, on ne peut s'en tenir à des critères purement formels pour distinguer entre expropriation et restriction de la propriété; la garantie constitutionnelle sera méconnue chaque fois que, par l'ampleur de ses effets, la limitation légale équivaut, dans le fond, à une expropriation. Tel sera généralement le cas, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsque le propriétaire se voit interdire l'usage qu'il faisait jusqu'alors de sa chose ou l'utilité économique qu'il en tirait, ou lorsque l'interdiction restreint l'utilisation de la chose d'une manière particulièrement sensible et qu'elle ne frappe qu'un seul propriétaire ou quelques propriétaires seulement, et cela dans une mesure telle que s'ils ne recevaient pas d'indemnité, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité²⁵* (R.O. 69 I 241 et arrêts cités). En l'espèce, la création de zones de non-bâtir le long de la route ne supprime pas pour les propriétaires le mode actuel d'utilisation de leurs fonds, mais empêche qu'ils n'élèvent des constructions nouvelles sur une bande de terrain d'une largeur déterminée; en regard de l'intérêt public qu'il y a à résérer le développement de la circulation, on ne peut dire que cette interdiction apporte à l'usage de leurs immeubles une limitation extraordinaire; d'autre part, la restriction de bâtir frappe de la même manière tous les propriétaires riverains de la route. L'interdiction de construire au bord du lac appelle les mêmes observations du point de vue de la protection du paysage. Il convient de résERVER le cas du recourant Walter dont la parcelle n° 146 notamment est tout entière grevée d'une interdiction de bâtir, non pas d'ailleurs en vertu de l'alignement de la route, mais pour des raisons particulières, ainsi que le cas du recourant Borel-Saladin qui se plaint aussi d'être complètement empêché de construire par la zone de non-bâtir prévue au bord du lac (cons. 8 et 9).

» Les recourants reprochent aux autorités vaudoises d'écluder la loi d'expropriation en ce sens que l'interdiction de bâtir de chaque côté de la route créerait une servitude en faveur de l'Etat et serait en relation avec l'expropriation à laquelle il sera procédé plus tard pour l'agrandissement de la chaussée. (Il en irait de même en ce qui concerne la zone de non-bâtir le long du lac, destinée à résERVER l'établissement d'un chemin public.)

» *Il faut remarquer qu'à la restriction imposée aux propriétaires recourants ne correspond pas une faculté déterminée de l'Etat. On n'est donc pas en présence d'un véritable transfert de droits au sens de la législation d'expropriation. Cependant l'interdiction de construire profite à la route qui apparaît en ce sens comme le «fonds dominant»²⁵.* Le canton de Vaud en tirera avantage, si lors de l'ex-

²⁵ Souligné par l'auteur de ce rapport.

propriation à venir, l'indemnité qu'il aura à verser sera calculée d'après la valeur du sol à ce moment-là, sans égard à la dépréciation que le terrain aura précédemment subie du fait de l'interdiction de construire. Cette corrélation existe chaque fois que l'Etat institue des alignements pour des routes en projet. Mais elle ne suffit pas, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour qu'on puisse voir une expropriation dans les restrictions de bâtir qui en résultent; celles-ci ne sont pas pour autant illégitimes et *les propriétaires visés ne peuvent pas exiger que, préalablement à l'expropriation du terrain destiné à la route, ils soient d'emblée indemnisés pour le préjudice que leur causent dans l'intervalle les restrictions d'usage impliquées par l'alignement*²⁶. On peut se demander si, en pareil cas, l'indemnité à verser au moment de l'expropriation doit couvrir la moins-value découlant de l'interdiction de construire qui grevait déjà le terrain exproprié. C'est là une question que le Tribunal fédéral a laissée ouverte dans l'arrêt Koch-Zeller (R.O. 31 II 555) en déclarant qu'elle doit être tranchée d'après le droit cantonal d'expropriation. Le point peut également être réservé en l'espèce, où seule est en jeu l'admissibilité du plan d'extension, la question de l'indemnité ne devant se poser que le jour où l'Etat procédera aux expropriations nécessitées par l'agrandissement de la route. On peut à vrai dire douter que les restrictions au droit de bâtir imposées aux propriétaires en vue d'une expropriation qui reste hypothétique puissent l'être sans limitation de durée. Mais l'art. 26 L.P.C. dispose que, «après dix ans dès l'approbation d'un plan d'extension, tout intéressé peut en demander la »modification ou l'abandon». Cette disposition offre aux propriétaires des garanties suffisantes.

«Le moyen tiré d'une violation des règles sur l'expropriation n'est donc pas fondé.

²⁶ Le recourant Borel-Saladin prétend que l'interdiction de construire grève toute sa propriété. Cela est inexact. La moitié au moins de la bande de terrain formant la parcelle n° 127 est sise dans la zone de villas. Il est vrai que, pratiquement, il n'est pas possible d'y éléver des constructions, attendu qu'elle n'a qu'une largeur de 12 m. et que la distance à observer depuis la limite est de 5 mètres. Mais cela tient aux dispositions sur la zone de villas auxquelles le recourant déclare formellement ne pas s'opposer, et n'a rien à voir avec l'interdiction de bâtir. Celle-ci ne ferait pas obstacle à une construction si Borel-Saladin trouvait à agrandir sa propriété. Quant aux parcelles sises tout au bord du lac, qui n'ont qu'une profondeur de 9 à 20 m., elles n'offrent pas non plus

²⁶ Souligné par l'auteur de ce rapport.

une surface suffisante pour recevoir des constructions, si l'on tient compte du marchepied de 2 m. prévu par la loi vaudoise du 10 mai 1926 et de la limite ordinaire de construction, de 3 mètres, toutes règles que le présent recours ne met pas en cause. Le petit garage pour bateaux construit au bord de l'eau n'est pas touché par le plan d'extension (cf. art. 2 du règlement). C'est donc de toute façon à tort que le recourant Borel se plaint d'être l'objet d'une expropriation dissimulée.

»⁹⁰ Il en va différemment pour le recourant Walter dont les parcelles n°⁵ 144 et 147, pour la plus grande partie, et la parcelle n° 146, tout entière, sont frappées de l'interdiction de construire. A cet endroit, où la zone de non-bâtir au sud de la route et la zone de non-bâtir au bord du lac n'étaient plus distantes que de 15 m., elles ont été réunies sur une largeur d'environ 45 mètres. *Ici, la restriction de droit public équivaut à une expropriation, selon les principes fixés par la jurisprudence. En effet, la mesure ne frappe qu'un seul propriétaire et le prive de la possibilité de vendre les parcelles en question comme terrains à batir*²⁷; d'autre part, l'Etat désire uniquement ménager une échappée sur le lac, dans une région par ailleurs très ouverte; en regard de cet intérêt, l'emprise exercée apparaît excessive. Le fait que le recourant possède encore de ce côté de la route une petite parcelle est inopérant, car on ne peut pas exiger de lui qu'il renonce à faire valoir séparément ses divers immeubles. Aussi bien l'art. 30 L.P.C. prévoit-il que le propriétaire peut demander l'expropriation de «toute parcelle »non bâtie dont la valeur dépend principalement de la possibilité »d'y construire, lorsque l'utilisation en est rendue impossible ou »gênée dans une trop large mesure par l'interdiction de construire».

«*Dès lors, l'extension de la zone de non-bâtir sur toute l'étendue des parcelles considérées porte atteinte à l'inviolabilité de la propriété; elle doit être supprimée pour tout l'espace compris entre les limites des zones de non-bâtir de la route et du lac*²⁷. Il n'y a pas lieu d'examiner si les conditions d'une expropriation sont réunies, car cette question ne se posera que si l'Etat décide d'y procéder.»

Le recours a été partiellement admis par le Tribunal fédéral qui a annulé le plan d'extension cantonal dans la mesure où il prévoyait une zone de non-bâtir entre la route cantonale et le bord du lac et une certaine partie des zones frappées sur diverses parcelles du plan.

²⁷ Souligné par l'auteur de ce rapport.

Cette jurisprudence a été confirmée dans un arrêt récent, du 19 septembre 1946, dans la cause Alfred Greuter contre Conseil communal de Wil et Conseil d'Etat du canton de St-Gall. Le Tribunal fédéral s'est exprimé notamment comme suit:

«4. — Eine auf gesetzlicher Grundlage beruhende und im öffentlichen Interesse liegende Beschränkung des Eigentums *gibt dem einzelnen Eigentümer im allgemeinen kein Recht auf Ersatz der ihm daraus erwachsenden Vermögenseinbusse, es sei denn, dass die Beschränkung durch ihre Wirkungen im Ergebnis einer Enteignung gleichkommt.* Das trifft nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in der Regel dann zu, wenn dem Eigentümer ein bisher rechtmässig ausgeübter oder wirtschaftlich verwerteter Gebrauch der Sache untersagt wird, oder wenn das Verbot die Benützung der Sache in ausserordentlich hohem und empfindlichem Masse einschränkt und dabei ausnahmsweise ein einziger oder nur einzelne wenige Eigentümer so getroffen werden, dass diese ein allzu grosses Opfer zugunsten des Gemeinwesens tragen müssten, sofern sie keine Entschädigung erhaltenen²⁸ (BGE 69 I 241/2 und dort angeführte frühere Urteile; nicht veröffentlichtes Urteil vom 3. Juni 1946 i. S. Le Fort und Kons. S. 25).»

Ces deux arrêts de principe, extrêmement clairs et longuement motivés, présentent le grand avantage de poser très nettement les données du problème et les principes essentiels, soit celui de l'égalité et celui de l'intensité de l'atteinte.

a) *Le principe d'égalité.*

Le principe d'égalité retenu par le Tribunal fédéral est également admis, comme déjà dit, par plusieurs auteurs.

Ce principe de l'égalité devant la loi ne saurait, selon nous, 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 im-

²⁸ Souligné par l'auteur de ce rapport.

mobilière que mobilière. Personne évidemment ne viendrait aujourd'hui prétendre que le propriétaire d'une chose mobilière quelconque, fongible ou non fongible, aurait droit à une indemnité de la part de l'Etat parce que son droit de propriété aurait été plus ou moins diminué. Les exemples pratiques sont innombrables (dévaluation).

Dans un nombre considérable de secteurs de son activité et dans les limites de sa souveraineté, la collectivité empêche ou interdit ou limite l'usage de tel ou tel objet dans l'intérêt public, en ne frappant que quelques propriétaires.

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. 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. Cette notion, comme nous l'avons déjà dit, équivaudrait à considérer que l'Etat paye une somme d'argent en jouant en quelque sorte le rôle d'Etat-indemnisateur.

b) L'intensité de l'atteinte.

Nous ne pouvons également retenir la notion que l'indemnité serait due dès l'instant où les droits de propriété seraient atteints si gravement que ces droits seraient en quelque sorte vidés de toute leur substance. On recherche en vain le fondement légal justifiant cette théorie. Car enfin les articles 6 et 702 du Code civil suisse sont clairs et nets : la Confédération, les cantons et les communes ont le droit, dans l'intérêt public, de limiter l'exercice de la propriété. Que cette limitation soit génératrice d'effets peu importants ou, au contraire, très lourds à subir, rien dans la loi n'établit l'obligation d'indemniser à charge de l'Etat qui a agi en conformité des droits qui lui sont expressément conférés et réservés par les articles 6 et 702 C.C.S.

Certes on ne peut que suivre le Tribunal fédéral lorsqu'il se limite volontairement dans l'examen des critères con-

stitutifs de l'intérêt public. Cette limitation volontaire est conforme à l'esprit de la loi. Par contre, on ne voit pas pourquoi et sur quelles bases fonder une obligation d'indemniser selon que les limitations prises en vertu des articles 6 et 702 C. C. S. constituent une atteinte grave ou non.

La très nette prise de position du Tribunal fédéral à cet égard pose, au préalable, le principe fondamental du rapport de l'Etat et du droit, puisque le Tribunal fédéral est une autorité fédérale (Constitution fédérale, Chapitre II « Autorités fédérales »),

- I. — Assemblée fédérale
- II. — Conseil fédéral
- III. — Chancellerie fédérale
- IV. — Tribunal fédéral
- IV bis. — Juridiction administrative et disciplinaire fédérale).

Dans cet ordre d'idées, l'opinion de Burckhardt vaut la peine d'être méditée longuement²⁹:

« Un autre principe demande le respect de la propriété privée ; mais est-ce la propriété individuelle ou la propriété commune ? est-ce la liberté illimitée de transférer et de diviser ou une liberté limitée ? est-ce le droit de disposer de la chose souverainement ou seulement dans les bornes de l'ordre public et quelles sont ces bornes ? Si le propriétaire d'une forêt ne peut l'exploiter que d'après un plan agréé par l'autorité, s'il ne peut défricher et si, de plus, il est obligé d'exploiter positivement, est-ce encore la propriété privée que le principe réclame ? Encore une fois : si la réponse est contenue déjà dans le principe du respect de la propriété, ce principe ne laisse rien à décider au législateur ; et s'il n'y est pas contenu, d'après quel principe se dirigera-t-il pour décider ce qui lui reste à décider ?... »

» Tout imprécis qu'ils sont les principes comme ceux que j'ai cités prétendent décider par avance une partie du problème législatif que chaque génération a à résoudre. Le principe de la propriété privée s'il ne renferme pas la réglementation complète de la propriété indique en tout cas que le législateur aura à consacrer la propriété privée sous une de ses formes et ne devra pas socialiser les biens. Il pose donc une règle, imprécise peut-être, mais une

²⁹ *Burckhardt*, op. cit. pp. 200 et ss.

règle à suivre par le législateur; et c'est déjà trop, c'est-à-dire plus qu'il n'est possible de justifier à priori...

»*Si le législateur a des raisons d'admettre par exemple le principe de propriété privée, ce sont, en définitive, ces raisons qui lui font admettre la propriété privée; ce n'est pas la propriété privée qui lui sert de raison dernière pour motiver sa législation. Et tel est en effet le cas...³⁰*

»L'idée ne contient pas toute la décision; ce n'est pas une proposition dont on peut tirer tout un système de conséquence. Elle indique seulement la direction dans laquelle la décision doit être prise, mais prise en considération d'autres éléments encore, qu'elle n'indique pas, que l'expérience aura encore à fournir. C'est donc un principe «formel», c'est-à-dire un principe qui devra être suivi en toute décision, mais qui ne suffit cependant, à lui seul, à en donner aucune. C'est à cette condition seulement que l'idée est le principe de décision de toute règle. Pareil principe est nécessaire, mais il ne peut être lui-même une règle de conduite; il indique seulement le critère constant d'après lequel une règle de conduite, *une règle de droit, devra être considérée comme juste. Et pour en décider, il faudra connaître outre ce principe constant, les circonstances de fait, variables suivant le temps et le lieu, dans lesquelles la règle cherchée doit s'appliquer*³⁰.

»La règle est toujours la solution pratique donnée à une situation de fait concrète. On ne peut se déterminer sur la solution à donner sans connaître cette situation de fait. Mais la situation de fait connue on ne peut non plus se déterminer sans principe de décision, c'est-à-dire sans se guider d'après une idée....

»On ne peut pas légiférer en blanc, pour une société quelconque, pour toutes les sociétés; on ne peut légiférer que pour des sociétés concrètes et dans des conditions individuelles données. La même législation appliquée à des sociétés différentes pourra être juste et injuste et deux législations différentes destinées à des sociétés différentes peuvent être également justes. Rien ne peut être décidé là-dessus sans la connaissance des données empiriques, des éléments de fait; rien, pas même un commencement, une esquisse de législation. La propriété privée pas plus que le mariage. Pratiquement tout le monde le reconnaît. Mais ce qu'on ne reconnaît pas, c'est que ce postulat n'est conciliable avec le postulat que toute législation doit être juste, qu'à la condition de donner à ce dernier postulat le caractère d'une idée, et non d'une règle, si générale fût-elle.

³⁰ Souligné par l'auteur de ce rapport.

«En matière de propriété les expériences de la guerre nous donnent un exemple instructif. Nous avions jusqu'à la guerre en Suisse, comme ailleurs, le régime de la propriété privée: les biens meubles et immeubles étaient, pour la plupart, dans la propriété des particuliers, et le propriétaire, tout en étant limité dans l'usage de sa chose par les règles de police, pouvait transférer librement son droit. Pendant la guerre, par suite des restrictions apportées par nos voisins aux échanges internationaux, nous étions dans la situation d'un pays partiellement bloqué et nous avons passé à un régime intermédiaire entre la propriété privée et la nationalisation de la propriété, à un régime de propriété privée contrôlée par l'Etat; droit de propriété limité dans l'intérêt public. Si nous avions été complètement séparés du reste du monde et réduits à nos propres ressources, nous aurions probablement passé au régime de la ville assiégée dont l'autorité déclare: dorénavant je dispose dans l'intérêt général de toutes les propriétés; j'introduis le régime communiste. Et, dans ces circonstances extrêmes, l'autorité aurait raison. Tous ces régimes peuvent répondre, chacun dans les circonstances données, à l'idée de justice. Mais cette idée n'est pas elle-même une règle de droit et elle ne contient aucune règle déterminée, comme la prémissse contient la conséquence. Elle les contient toutes virtuellement; ou plutôt: elle n'en contient complètement aucune....

»A cela je réponds qu'effectivement le postulat de la justice pas plus que celui du bien ne peut être prouvé, pour la même raison qu'il ne peut être défini: ces postulats ne sont pas déduits d'autres postulats; ce sont des vérités premières. En demander la preuve, c'est demander une chose qui, par définition, est impossible.»

Au vu de ces considérations, il vaut la peine d'analyser ce qu'est aujourd'hui la notion de propriété et plus particulièrement de propriété immobilière. La Constitution fédérale, le Code civil suisse, les Constitutions cantonales et les lois spéciales sur l'expropriation expriment, d'une façon générale, les conceptions et les idées d'une société humaine stable: celle du XIX^e siècle. Certes le Code civil suisse a vu le jour au début du XX^e siècle. Il faut cependant considérer qu'au point de vue économique, financier et monétaire, la civilisation occidentale a connu une stabilité relativement totale depuis la fin des guerres napoléoniennes et le traité de Vienne jusqu'en 1914. Le Code civil suisse porte

la date du 10 décembre 1907. Le législateur de 1907 ne pouvait évidemment prévoir ce qui, moins de 10 ans plus tard, allait se passer et durer pendant 30 ans et plus.

Depuis 1914, la vie individuelle et la vie collective sont entrées dans une de ces périodes d'instabilité et de transition qui marquent en général le passage d'un cycle historique important à un autre. Dans ces moments de grande instabilité, des notions qui paraissaient essentielles et indiscutables sont remises en cause et l'échelle des valeurs est profondément modifiée.

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

Ils sont aujourd'hui de plus en plus rares les propriétaires fonciers qui n'entendent tirer de leurs biens-fonds qu'une possibilité de culture ou d'habitation pour leurs besoins et ceux de leur famille.

Deux phénomènes nouveaux très importants ont eu pour conséquence de faire jouer à la propriété foncière une fonction de profit spéculatif — qu'elle n'avait pas autrefois à un tel degré — et qui s'écarte singulièrement de sa fonction naturelle. Ces deux phénomènes sont:

- l'accroissement considérable et grandissant de la population et l'industrialisation dans un territoire national très restreint,
- 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» de la propriété foncière.

Il est d'ailleurs surprenant, sinon paradoxal, de constater que d'une part le législateur fédéral cherche à com-

battre et corriger les effets du profit spéculatif en matière de propriété immobilière alors que, par ailleurs, le Tribunal fédéral, dans ses arrêts les plus récents, semble tout au contraire établir une jurisprudence favorisant la protection de la «valeur économique» de la propriété immobilière en justifiant l'octroi d'indemnités dont on recherche vainement le fondement légal.

Il vaut la peine de s'arrêter à cette notion d'«utilité économique» retenue par le Tribunal fédéral dans l'arrêt *Le Fort*³¹.

S'agit-il de l'utilité économique en fonction des besoins naturels de la personne ou de la famille du propriétaire, ou, au contraire, de l'utilité économique dans le sens le plus large, soit le maximum du profit financier que l'on peut tirer d'un terrain ?

L'indemnité ne pourrait entrer en ligne de compte que si l'utilité économique naturelle, c'est-à-dire la possibilité pour le propriétaire de cultiver son sol et d'y bâtir sa maison, était atteinte gravement.

Aujourd'hui plus que par le passé la valeur et l'utilité économique d'un terrain sont fonction d'éléments souvent très étrangers à la personne même ou aux activités laborieuses de son propriétaire momentané.

La valeur économique d'une propriété immobilière ou, en d'autres termes, l'augmentation ou la diminution de son utilité économique — pourquoi ne pas dire «financière» — pour son propriétaire dépendent de faits étrangers au propriétaire.

Un exemple illustrera cette pensée:

Le propriétaire d'un pâturage de 10 000 mètres carrés, situé dans une vallée retirée, sans chemin de fer, ni route, ni grande agglomération proches, considérera que l'utilité économique de son terrain atteint à peine 10 ou 20 centimes par mètre carré; il en retirera les fruits civils sous forme de

³¹ Page 416a ci-dessus, passage souligné.

fermage à un agriculteur qui y fera paître le bétail. Il ne viendra jamais à l'idée de ce propriétaire d'y construire une maison locative; où trouver les locataires de ces appartements? Mais si la Confédération décide de créer dans cette région l'un des principaux centres de l'artillerie, ce terrain va prendre du coup une valeur considérable. Du fait de ces nouvelles et proches activités humaines, le propriétaire du terrain pourra construire une maison locative et son fonds prendra aussitôt une valeur considérable.

Un autre exemple:

Des terrains achetés il y a 20 ans dans une petite commune rurale voisine de Neuchâtel ont été acquis à 50 centimes le mètre carré. Du fait de la fusion de cette commune avec la ville de Neuchâtel, du fait du développement industriel de Neuchâtel, ces terrains trouvent aujourd'hui amateur à 18 francs le mètre carré.

Les chemins de fer, les routes, les amenées d'eau, de gaz et d'électricité, le développement d'une ville, bref des activités créatrices en rapport direct ou indirect avec la collectivité sont autant de facteurs qui donnent ou ne donnent pas à un terrain telle ou telle utilité économique.

C'est dire que la propriété immobilière, conçue et traduite sous la forme d'un élément économique, représentera beaucoup ou peu de valeur au gré de circonstances totalement étrangères tant au contenu de la propriété qu'aux activités du propriétaire. Celui-ci n'a qu'à attendre et, sans aucun effort de sa part, il s'enrichira (rente foncière mise à part).

Nous admettons d'ailleurs pleinement cette notion de «chance» dont peut bénéficier un propriétaire foncier qui verra tout d'un coup la valeur de son terrain monter en flèche par l'apparition d'un phénomène nouveau dans le voisinage de son fonds, mais il faut retenir que ce phénomène nouveau (création ou développement d'une ville ou d'un village, d'une nouvelle industrie, d'une nouvelle activité) est la résultante d'activités privées ou publiques dues

au fait que la collectivité nationale suisse est bien organisée, bien instruite et présente un degré de civilisation très élevé.

Cela étant posé et admis, il faut maintenant reprendre le principe d'équité admis par la doctrine et le Tribunal fédéral pour justifier l'octroi d'une indemnité à un propriétaire qui subit une atteinte plus grave que ses voisins par des limitations de droit public du contenu de son droit de propriété. Est-il équitable de mettre à charge d'un canton ou d'une commune le versement d'une indemnité à des propriétaires dont les droits sont gravement limités par l'application d'un plan d'aménagement alors que, par ailleurs, on laisse tranquillement à d'autres propriétaires le bénéfice d'une importante plus-value de leur terrain parce que cette même collectivité se développe ? La véritable notion d'équité ne postule-t-elle pas, au contraire, que celui qui peut bénéficier des bons risques doit aussi supporter les mauvais risques ? Le sens véritable de la notion d'équité n'oblige-t-il pas à envisager la proposition suivante : l'obligation de payer une indemnité au propriétaire lésé dans l'utilité économique qu'il peut tirer de son terrain ne devrait être à charge que des cantons où des communes dont la législation prévoit l'imposition des plus-values immobilières. Certes, cette imposition, pratiquement, n'est possible et réalisable qu'à l'occasion d'un transfert de propriétés ou lors d'une nouvelle estimation cadastrale. En d'autres termes, le principe de l'équité ne pourrait justifier l'octroi d'une indemnité à un propriétaire gravement lésé par l'application d'un plan d'aménagement moderne que si, dans ce même canton, la fiscalité permet à l'Etat d'imposer le cas inverse d'un propriétaire brusquement enrichi par la plus-value de son terrain.

Cette extension de la notion d'équité à *tous* les propriétaires fonciers a été admise en Angleterre. Le Ministère Churchill, pendant la guerre de 1939 à 1945, s'est trouvé devant d'énormes tâches en vue de la reconstruction. De ses préoccupations est né ce qui est maintenant devenu le «Town and Country Planning Act. 1947», dont l'innovation

la plus intéressante est le «Central Land Board», sorte de caisse de compensation permettant de faire le service des moins-values et des plus-values foncières³².

E. – Moyens détournés.

Les plans d'aménagement modernes comportent souvent, comme déjà dit, des limitations considérables à l'exercice du droit de propriété. Si la jurisprudence et les tendances actuelles, que nous nous permettons de combattre et de critiquer, devaient se poursuivre, la conséquence en serait de freiner l'élaboration de nouveaux plans d'aménagement. Car enfin on comprendra les hésitations des cantons et des communes à mettre sur pied leurs plans régionaux et locaux si les propriétaires frappés peuvent obtenir des indemnités élevées. A l'heure actuelle d'ailleurs, c'est bien le problème le plus important qui se discute au sein de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national et du Comité suisse d'urbanisme.

Le défaut de clarté et, dans une certaine mesure, la fragilité de la jurisprudence actuelle auront pour effets certains de provoquer des hésitations très nombreuses de la part des cantons et des communes qui craignent d'être actionnés par les propriétaires fonciers touchés et de voir leurs plans annulés ou modifiés. Et pourtant nous ne pouvons que rappeler une fois de plus les dispositions des art. 6 et 702 C.C.S.

Cette situation instable ne saurait se perpétuer.

L'intérêt public justifiant les plans d'aménagement à longue échéance est tel que si, en droit, une solution satisfaisante ne peut pas être trouvée, l'on court le risque de voir apparaître des moyens indirects ou détournés de faire

³² Plan, Organe officiel de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, Janvier/Février 1947 n° 1 p. 10, article de *Trüdinger* «Bemerkungen zum englischen Town and Country Planning Act 1947».

aboutir les principes retenus dans un plan d'aménagement moderne. Un exemple suffira à démontrer la gravité du problème :

Basé sur intérêt public évident le plan d'aménagement et d'extension de la Ville de V... a déterminé toute une région en qualité de zone de verdure où aucune construction quelconque ne pourra s'établir. La situation est claire et nette, elle est légale, elle résulte d'une procédure régulière. Si le plan est attaqué, si les propriétaires frappés par la création d'une zone de verdure réclament des indemnités et obtiennent gain de cause, l'autorité communale sera dans l'obligation d'abroger son plan ou de renoncer à son application. Mais il reste un autre moyen : dans la plupart de nos villes, les services publics détiennent le monopole légal des installations techniques pour les écoulements aux canaux égouts, la fourniture d'eau, d'électricité et de gaz; il suffira que l'autorité administrative se refuse à amener l'électricité, l'eau et le gaz ou à accepter l'entrée au canal égout pour qu'en fait les propriétaires de ces terrains se trouvent dans l'impossibilité absolue de construire. En effet, on trouverait difficilement aujourd'hui, en Suisse, des êtres humains qui seraient disposés à habiter un immeuble neuf sans eau, sans électricité, sans gaz et sans installations sanitaires, du moins à proximité des villes. Ainsi, la ville de V..., qui aurait succombé devant les tribunaux par le fait de la mise en vigueur d'un plan d'extension, finirait tout simplement par avoir le dernier mot d'une façon indirecte et détournée.

Il faut éviter le développement de telles méthodes qui permettraient à des administrations cantonales et communales de se jouer proprement de l'autorité et du prestige des Tribunaux et de la loi. Pour cela, rien ne vaudra mieux qu'une jurisprudence ou, éventuellement, des législations claires et nettes limitant l'obligation pour l'Etat de payer des indemnités uniquement dans l'un des trois cas suivants :

1^o lorsqu'il s'agit d'une véritable expropriation, soit d'un transfert de la propriété privée à la collectivité,

- 2^o 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^o lorsque la grave limitation de l'utilité économique est imposée par un canton ou une commune qui par ailleurs est en mesure d'imposer les plus-values et le profit spéculatif fonciers.

Chapitre V.

Conclusions.

Les plans d'aménagement national, régionaux et locaux modernes sont voulus dans l'intérêt public bien compris et à longue échéance. L'exiguïté de la surface du sol national suisse, où habite une population qui s'accroît de plus en plus, — la pauvreté de la Suisse en richesses naturelles, et l'importance vitale de nos industries d'exportation justifient pleinement la nécessité et l'obligation de prévoir, à long terme, l'aménagement du sol national en vue de freiner les concentrations industrielles, — de diminuer le gaspillage des investissements pour l'équipement général de production et pour sauvegarder l'équilibre entre régions urbaines et agricoles.

Lorsque ces éléments, constitutifs de l'intérêt public, sont exprimés en la forme légale par des plans d'aménagement régionaux et locaux, les autorités judiciaires devraient se borner à examiner si les conditions de forme sont remplies.

On ne voit pas sur quelles bases juridiques solides les propriétaires de biens-fonds, dont le contenu des droits serait certes gravement limité, pourraient se faire octroyer, sans autre et à cause de cela, des indemnités par une collectivité, laquelle, par ailleurs, leur assure et leur laisse tout le profit spéculatif des plus-values économiques qu'elle contribue elle-même à faire naître de façon directe ou indirecte.

Il est indispensable que la clarté et la précision la plus complète soient créées; l'instabilité des critères actuels risque tout à la fois de freiner d'une façon regrettable la mise en vigueur de plans d'aménagement régionaux et locaux, et de donner naissance à des méthodes administratives dangereuses.
