

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Band: 15 (1958)
Heft: 2

Rubrik: Mitteilungen = Communications

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 16.05.2025

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

Richtlinien der Landes- und Regionalplanung

Die Richtlinien einer sinnvollen Planung in kurzen Zügen darzustellen, gehört wohl zu den schwersten Aufgaben des Planers. Andererseits wird es immer wieder — vor allem von den Gemeindebehörden, welche sich mit planerischen Aufgaben befassen — als Mangel empfunden, dass die Prinzipien der Planung bis heute noch in keiner oder doch nur in unvollständiger Weise systematisch dargestellt worden sind. Ohne die Gefahren einer Schematisierung der Probleme zu verkennen, hat nun unsere Vereinigung die Aufgabe, die Grundsätze der Planung herauszuarbeiten, in Angriff genommen. So war es naturgemäss als erstes ihr Anliegen, die Rechtsgrundlagen der

Einleitung

Planung im schweizerischen Recht kurz und gut verständlich darzustellen. Unsere Rechtskommission legt Ihnen die Ergebnisse ihrer Untersuchungen auf den folgenden Seiten vor, und wir hoffen, dass diese Zusammenstellung mithelfen kann, die Unsicherheit auf dem Gebiet des Planungsrechtes zu beseitigen.

Nicht weniger aktuell erschien uns die Klärung der Probleme, welche sich im Hinblick auf die Erhaltung von Kulturland ergeben. Eine Untergruppe der Kommission «Hochbau und Landschaft» stellte zu diesem Zwecke die wichtigsten Richtlinien zusammen und wir

freuen uns, Ihnen im folgenden auch diese «Thesen» unterbreiten zu können. Damit sind natürlich die Lücken, welche die Landesplanungstheorie aufweist, noch keineswegs geschlossen. Es liegt unserem Ausschuss und Vorstand sehr daran, die noch sehr zahlreichen, offenen Fragen der Planung in fachkundigen Kommissionen zu bearbeiten. Wir hoffen, Ihnen im Verlaufe der kommenden Jahre weitere Thesen und Einzeluntersuchungen zur Verfügung stellen zu können. Die bisher erschienenen Richtlinien können als Separata mit einer praktischen Sammelmappe auf unserer Geschäftsstelle bezogen werden.

Geschäftsleiter: Dr. A. Rickenbach.

Die Rechtsgrundlagen der Planung im schweizerischen Recht

A. Bedeutung der Planung

Die Nutzung unseres knappen Bodens durch eine ständig wachsende Bevölkerung muss in einer Weise erfolgen, dass auch zukünftige Generationen darauf in möglichst sinnvoller Weise Wohnung, Arbeit, Nahrung und Erholung finden können. Ohne entsprechende Planung besteht die Gefahr, dass eine harmonische Ueberbauung unmöglich gemacht wird, dass insbesondere Wohnzonen durch die Durchsetzung mit Industriebetrieben entwertet oder dass die Wege von den Wohn- zu den Arbeitsplätzen zu lange werden (Pendelverkehr) oder dass fruchtbare Flächen ohne zwingende Gründe der Landwirtschaft entzogen werden oder keine grosszügigen Flächen mehr zur Erholung zur Verfügung stehen (ungegliedertes Häusermeer).

Deshalb liegen entsprechende Zonen-nutzungspläne an sich im öffentlichen Interesse. Sie können aber nur verwirklicht werden, wenn die Allgemeinheit dieses öffentliche Interesse dadurch bejaht, dass sie als Gesetzgeber die nötigen gesetzlichen Grundlagen schafft.

In diesem Zusammenhang ist die Schaffung der Möglichkeit, für die grossen Gemeinschaftsaufgaben der Zukunft die nötigen Bodenreserven zu sichern, von ausschlaggebender Bedeutung. Wenn z. B. auf Grund eingehender Untersuchungen für einen im öffentlichen Interesse zu schaffenden Verkehrsweg (z. B. Schiffahrtskanal Rhein-Rhone, Autobahnen usw.) ein geeignetes Trasse gefun-

den wurde, so muss insbesondere die Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, damit dieses Gelände von zweckfremden Bauten freigehalten werden kann, auch wenn mit der Ausführung des entsprechenden Werkes nicht sofort begonnen wird (provisorische Bauverbote in Uebereinstimmung mit regionalen Richtplänen).

Die Planung soll aber nicht zu einer Aenderung der politischen und rechtlichen Grundstruktur unseres Landes führen. Die Planung hat sich vielmehr dieser Struktur anzupassen. Sie muss namentlich Rücksicht nehmen auf den föderalistischen Aufbau der Eidgenossenschaft, die Eigentumsgarantie und die Handels- und Gewerbefreiheit.

B. Eigentumsgarantie

Das schweizerische Recht (Bundes- und kantonales Recht) gewährleistet das Privateigentum (und damit auch das Grundeigentum und die Baufreiheit) als ein Rechtsinstitut, dessen Inhalt vom Gesetzgeber bestimmt wird. Der Gesetzgeber kann gemäss heutigem Verfassungsrecht die zuständigen Organe der öffentlichen Hand ermächtigen, im öffentlichen Interesse:

1. gegen volle Entschädigung Eigentum zu entziehen (Beispiel: Enteignung von Boden für eine öffentliche Strasse);
2. ohne Entschädigung die tatsächliche oder rechtliche Verfügungsgewalt über das Eigentum (die sog. Eigen-

tumsfreiheit) zu beschränken (Beispiel: Festsetzung von Baulinien). Sofern diese Beschränkung jedoch den Eigentümer gleich oder ähnlich trifft wie eine Enteignung (sogenannter enteignungsähnlicher Tatbestand, z. B. absolutes, unbeschränktes Bauverbot auf Bauland), so ist Entschädigung zuzuerkennen.

Gesetzgeber sind in dieser Hinsicht nur:

im Bund:

Bundesversammlung und Volk (fakultatives Referendum);

in den Kantonen:

Kantonales Parlament und Volk (fakultatives oder obligatorisches Referendum).

C. Enteignung

Enteignungen setzen ein öffentliches Interesse voraus. Bei der nähern Umschreibung dieses Begriffes sind für die Vollzugsbehörden folgende Gesichtspunkte wesentlich:

a) Das öffentliche Interesse steht im Gegensatz zum Privatinteresse. Es ist das Interesse, das die Allgemeinheit an einem bestimmten Werk oder Unternehmen hat. Was im öffentlichen Interesse liegt, kann regelmässig auch einer grösseren oder kleineren Anzahl von Einzelpersonen dienen. Das öffentliche Interesse ist nicht erst gegeben, wenn ein Werk oder eine Unternehmung allen einzelnen Bürgern auch tatsächlich zugute kommt. Es kann also nicht gefordert

werden, dass das Werk, für welches die Enteignung oder Eigentumsbeschränkung bewilligt wird, nur im öffentlichen Interesse liegt. Erforderlich ist bloss, dass es für den Entscheid der Behörde wegleitend ist¹.

Die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Interesse ist oft recht schwierig. (Öffentliches Interesse liegt z. B. nicht vor, wenn ein privates Grossunternehmen Land für seine Zwecke enteignen will, obwohl ein öffentliches Interesse am Bestand des Unternehmens besteht; dagegen darf zugunsten eines kleinen Weilers — der bisher nur über einen Fussweg verfügte — Land zum Bau einer neuen Zufahrtsstrasse expropriert werden, obwohl nur einige Wenige daran direkt interessiert sind — Grundsatz der Solidarität unter den Gemeindegossen).

b) Das öffentliche Interesse kann sich nicht in einem fiskalischen Interesse des Gemeinwesens erschöpfen (Beispiel: eine Gemeinde könnte kein Land und kein Privatunternehmen nur um des finanziellen Ertrages willen expropriieren). Dagegen dürfen beim Vorliegen eines öffentlichen Interesses auch fiskalische Interessen mitberücksichtigt werden.

D. Eigentumsbeschränkungen

Der Gesetzgeber muss sagen, was für Eigentumsbeschränkungen im öffentlichen Interesse zulässig sind. Namentlich bedarf es für Bauverbote, Freihaltezonen und ähnliche tiefe Eingriffe einer klaren gesetzlichen Grundlage.

Das öffentliche Interesse selbst muss vom Gesetzgeber nicht definiert werden. Dieser Begriff ist nämlich so schwer abzugrenzen und in einem solchen Mass von Ort und Zeit abhängig, dass man der kantonalen Behörde unbedingt einen gewissen Spielraum von Fall zu Fall gewähren muss².

Gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen können die Gemeinden Bauordnungen beschliessen. Die darin vorgesehenen Eigentumsbeschränkungen dürfen aber nicht über die in den Gesetzen enthaltenen Ermächtigungen hinausgehen.

E. Entschädigungspflicht

1. Wirkt eine gesetzliche Eigentumsbeschränkung *expropriationsähnlich* (s. Abschnitt B), so ist *volle* Entschädigung zu leisten. Grundsätzlich könnten die kantonalen Gesetzgeber — in den Grenzen der nachstehenden Ziffern 2 und 3 — näher umschreiben, wann ein *expropriationsähnlicher* Tatbestand im Sinne der Verfassung vorliegt oder nicht. Da dies jedoch die kantonalen Gesetzgeber bisher nicht taten, gibt es diesbezüglich nur richterliches Recht, die Rechtssprechungspraxis des Bundesgerichtes als Staatsgerichtshof.

2. Nach dieser Rechtsprechung³ besteht auf Grund der Eigentumsgarantie

eine Entschädigungspflicht (*expropriationsähnlicher* Tatbestand):

- a) wenn entweder dem Eigentümer ein bisher rechtmässig ausgeübter und wirtschaftlich verwertbarer Gebrauch der Sache untersagt wird (z. B. Ausmerzung eines seit langem bestehenden störenden Gewerbes inmitten einer neu entstandenen Wohnzone), oder
- b) wenn das Verbot die Benützung der Sache in *ausserordentlich hohem Masse* einschränkt und dabei ausnahmsweise ein *einzig* oder *einige wenige* so getroffen werden, dass sie ein allzu grosses Opfer zugunsten des Gemeinwesens tragen müssten, sofern sie keine Entschädigung erhielten (z. B. Belastung einer voll baureifen Liegenschaft mit einem Bauverbot auf unbestimmte Zeit).

3. Für die Landesplanung sind die Fälle der Gruppe b) von besonderer Bedeutung. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Bauverbote zur Erhaltung von Kulturland *expropriationsähnlich* sind, lässt sich auf Grund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht ein für allemal beantworten; auch «merkliche Beschränkungen» der Baufreiheit sind noch nicht «aussergewöhnlich tief» und begründen keine besondere Entschädigungspflicht des Gemeinwesens, gleichgültig ob sie viele oder nur einige wenige Grundeigentümer treffen.

Bei ausserordentlich tiefen Eingriffen schuldet der Staat nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes Entschädigung, wenn ein oder nur wenige Grundeigentümer betroffen sind. In der Rechtswissenschaft wird jedoch die Meinung vertreten, der Staat schulde unter Umständen auch dann Entschädigung, wenn eine grössere Zahl von Grundeigentümern von einem ausserordentlich tiefen Eingriff betroffen wird.

Für die Frage, wann Bauverbote auf nicht baureifen Grundstücken eine Entschädigungspflicht begründen, fehlt bisher ein grundsätzlicher Entscheid des Bundesgerichtes. Diese Probleme bedürfen der weiteren Klärung durch Rechtswissenschaft und Judikatur.

4. Es ist im Interesse der Rechtssicherheit dringend erwünscht, dass gleichzeitig mit der gesetzlichen Verankerung neuer Eigentumsbeschränkungen (z. B. von Bauverboten im Interesse der Landesplanung) auch das Problem der *Entschädigungspflicht* vom *Gesetzgeber geregelt* wird. Dabei kann der Gesetzgeber für alle Fälle, die *nicht* unzweifelhaft *als expropriationsähnlich* erscheinen, eine Entschädigungsordnung aufstellen, die eine *angemessene* Entschädigung für das den Eigentümern nicht voll baureifer Grundstücke auferlegte Bauverbot vorsieht, die jedoch nicht in jedem Einzelfall eine volle Entschädigung im Sinne des Expropriationsrechts gewährt. Bei der Angemessenheit sind die Möglichkeiten weiterer Wertsteigerung,

aber auch eines zeitweiligen Sinkens der Bodenpreise sowie die Ungewissheit der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung und die Auszahlung barer Mittel als Entschädigung für den Verlust relativ illiquider Werte in Betracht zu ziehen; dagegen sind übersetzte Preise, die angeboten oder bezahlt wurden, nicht zu berücksichtigen.

5. Für Grundstücke, die mit öffentlichen Mitteln melioriert wurden oder die Gegenstand einer Güterzusammenlegung waren, besteht schon nach geltendem Bundesrecht (Art. 85 Landwirtschaftsgesetz) ein Zweckentfremdungsverbot während 20 Jahren. Eine Zweckentfremdung, insbesondere eine Ueberbauung, darf nur aus wichtigen Gründen und gegen volle oder teilweise Rückerstattung der öffentlichen Beiträge bewilligt werden. Die Kantone können nötigenfalls in ihren Gesetzen für die Gewährung der kantonalen Beiträge noch weitergehende Erschwerungen der Zweckentfremdung vorsehen, um das Land dauernd der Landwirtschaft zu erhalten.

6. Zeitlich befristete Bauverbote begründen keine Entschädigungspflicht, wenn die Frist relativ kurz ist. Für die Fälle, wo Bauverbote jedoch für unbestimmte Zeit oder für mehrere Jahre auferlegt werden, sollte der Gesetzgeber eine Entschädigungsordnung aufstellen.

F. Gemeindeautonomie bei der Erschliessung von Bauland

Die meisten Gemeinden haben auf Grund des kantonalen Rechts eine *autonome Befugnis* zu entscheiden, wie sie die ihnen traditionsgemäss zukommenden Aufgaben erfüllen wollen (Strassenbau, Leitungswesen, Wasserversorgung, Abwasser, Gas- und Elektrizitätsversorgung, Schneeräumung, Kehrtafelabfuhr usw.). Auf Grund dieser Gemeindeautonomie können die Gemeinden die *Gestaltung und Verweigerung von Leitungsanschlüssen usw. in den Dienst der Orts- und Regionalplanung stellen*. Sie können auch Baubewilligungen verweigern, wenn mangels entsprechender Leitungsanschlüsse ein polizeiwidriger Zustand entstehen würde (z. B. mangelnde Wasserversorgung im Brandfall oder Gefährdung des Grundwassers durch Sickeranlagen). *Die Gemeinden können nicht verpflichtet werden, ihr Kanalisations- und Leitungsnetz auszubauen, um neue Bauten anzuschliessen, die den Bebauungsplänen nicht entsprechen*⁴. So können häufig unerwünschte Ueberbauungen faktisch verhindert werden.

¹ Vgl. unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichtes vom 12. 10. 55 in Sachen Gilomen gegen Bern.

² Vgl. nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichtes vom 21. 1. 53 in Sachen hoirs d'Alexandre Hoyos-de Loys gegen Kanton Waadt.

³ Vor allem BGE 69 I 241 und 82 I 164.

⁴ BGE 79 I 234.

Thesen zur Erhaltung von Kulturland

A. Politische Folgen einer unregelmässigen Bebauung

Im schweizerischen Mittelland strahlt die Bebauung von den grossen Städten und industriereichen Dörfern regellos weit in die Landschaft hinaus. Diese Entwicklung hat im Laufe der letzten Jahrzehnte Eingemeindungen zur Folge gehabt, wodurch viele Gemeinden ihre politische Selbstständigkeit verloren haben und wobei das vielleicht jahrhundertalte Bürgerrecht des Einzelnen im grösseren Gemeinwesen unterging.

B. Wirtschaftliche Folgen einer unregelmässigen Bebauung

Der landwirtschaftlich genutzte Boden wird mehr oder weniger zufällig von der baulichen Entwicklung überschwemmt. Mit der ungeordneten und unrationellen Ueberbauung wird Raubbau an unserem knappen, nicht mehr ersetzbaren Boden getrieben. In einer mit Wohnbauten durchsetzten Gegend ist eine rationelle und ungestörte landwirtschaftliche Nutzung nicht mehr möglich. Die kostspieligen Bemühungen der Landwirte und der öffentlichen Hand, den landwirtschaftlichen Boden durch Güterzusammenlegungen und Bodenverbesserungen ertragreicher zu gestalten, werden durch die zersplitterte Bebauung immer wieder hinfällig. Dadurch wird nicht nur der einzelne landwirtschaftliche Betrieb, sondern auch die Ernährungsgrundlage des ganzen Landes beeinträchtigt. Wir verfügen heute nur noch über 28 a vollwertigen landwirtschaftlichen Kulturlandes pro Kopf der Bevölkerung gegenüber 41 a im Jahre 1900.

C. Verkehrstechnische Folgen einer unregelmässigen Bebauung

Dass man auf den Hauptstrassen eine Gemeindegrenze überschreitet, erkennt man vielerorts nur noch an den rechter Hand angebrachten blauen Tafeln, auf denen die Gemeindegrenzen stehen.

D. Ideelle Folgen einer unregelmässigen Bebauung

Das Heimatgefühl prägt sich der Jugend nicht mehr so selbstverständlich ein

wie früher, als die Dörfer und Städte in sich geschlossen waren. Die Dorfwochen auf dem Lande und die Quartierveranstaltungen in den Städten, so notwendig und so erfreulich sie sind, deuten nebenbei an, dass die bauliche Entwicklung vom Einzelnen wie von den Behörden nicht mehr überschaut wird.

E. Thesen

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung hat im Bewusstsein ihrer Verantwortung für eine sinnvolle bauliche Entwicklung des Landes folgende Thesen aufgestellt:

1. Abgrenzung von Bauzonen

Gemeinden, ob Stadt oder Dorf, sollen das zur Ueberbauung vorgesehene Land räumlich beschränken. Mit einem Bebauungs- und einem Zonenplan soll eine geordnete Ueberbauung sichergestellt werden. Strassen zur Erschliessung von Bauland, Wasser- und Kanalisationsleitungen, elektrische und Telefonleitungen usw. sollen nur innerhalb der für die Ueberbauung vorgesehenen Gebiete zur Ausführung gelangen.

Ausserhalb des Baugebietes soll eine Gemeinde weder die Landerschliessung fördern, noch Anschlüsse an Versorgungsleitungen gestatten.

Das zur Bebauung vorgesehene Land soll rationell aufgeteilt und schrittweise erschlossen werden, damit das landwirtschaftlich genutzte Land nicht mehr als nötig geschmälert wird.

2. Sicherung des Kulturlandes

Zwischen Städten und Dörfern und zwischen den Dörfern sollen möglichst breite Flächen von jeder Bebauung frei gehalten werden. Diese Flächen sollen nur der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung dienen. Das zwischen Bebauung und Gemeindegrenze oder Waldsaum verbleibende Kulturland soll allermindestens so breit sein, dass eine rationelle Bewirtschaftung desselben gesichert bleibt. Oft sind zweckmässige Lösungen nur in Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden möglich.

Dort wo es die Verhältnisse erlauben, sollen auch Wohn- und Industriezonen

durch Kulturlandstreifen getrennt werden.

3. Servituten

Gleichzeitig mit der Durchführung von Güterzusammenlegungen soll das der landwirtschaftlichen Nutzung dienende Gebiet und das Bauland ausgetrennt werden. Die mit öffentlichen Mitteln meliorierten Gebiete und neue berufsbäuerliche Siedlungen sollen im Rahmen einer Gemeindeplanung mit einem öffentlichrechtlichen Servitut im Grundbuch zur landwirtschaftlichen Nutzung belegt werden.

4. Entschädigungen

Grundeigentümer, die durch diese Massnahmen offensichtlich zu Schaden kommen, sollen von der öffentlichen Hand entschädigt werden. (Vgl. Exposé VLP 1957 über die Rechtsgrundlagen der Planung, Kap. E. Entschädigungspflicht.)

5. Besteuerung

Das baufreie Gebiet und die Baulandreserve sollen höchstens zum landwirtschaftlichen Ertragswert, also nicht als zukünftiges Bauland, versteuert werden müssen. Beiträge für die Baulanderschliessung sollen erst im Zeitpunkt der Veräusserung oder Ueberbauung des Bodens fällig werden.

6. Gesetzgebung

Die Kantone sollen, soweit dies nicht schon geschehen ist, die gesetzlichen Grundlagen für dauernd von Bebauung freibleibende Flächen schaffen.

F. Schlussfolgerungen

Wenn diese Thesen verwirklicht werden, so wird damit ermöglicht, dass auch in den industriereichen und deshalb dichtbevölkerten Teilen unseres Landes wenigstens ein Minimum von landwirtschaftlich rationell nutzbarem Boden verbleibt. Dieser Boden sichert die Erhaltung des Bauernstandes auch im Mittelland. Er schafft zusammen mit den Wäldern ein bleibendes Wander- und Erholungsgebiet für die städtische Bevölkerung und erhält die landschaftlichen Schönheiten unserer Heimat.

Zürich, den 10. Oktober 1957.

Lignes directrices du plan d'aménagement national et régional

Introduction

Exposer brièvement les lignes directrices d'un plan d'aménagement intégral est bien l'une des tâches les plus difficiles de celui qui s'occupe des questions d'aménagement. D'autre part, on déploiera toujours — spécialement dans les autorités communales auxquelles incombe des tâches d'aménagement — que les principes de l'aménagement n'aient

pas encore été exposés d'une façon systématique ou ne l'aient été qu'incomplètement. Sans méconnaître les dangers d'une schématisation des problèmes, notre Association s'est donnée pour tâche d'élaborer les principes de l'aménagement. Aussi s'est-elle assignée ce premier but de présenter d'une manière brève et facilement compréhensible les

bases juridiques de l'aménagement en droit suisse. Notre commission juridique vous soumet, dans les pages qui suivent, le résultat de ses études; nous espérons que ce résumé contribuera à faire disparaître l'insécurité régnant actuellement dans le domaine du droit de l'aménagement.

Une question tout aussi actuelle est

celle que pose la nécessité d'élucider les problèmes relatifs au *maintien des terres cultivables*. Un sous-groupe de la commission « Construction et paysage » (« Hochbau und Landschaft ») a résumé dans ce but les lignes directrices les plus importantes et nous sommes heureux de pouvoir, ci-après, vous soumettre ses

thèses. Les lacunes que présente la théorie de l'aménagement national ne sont naturellement pas comblées pour autant. Notre délégation et notre comité tiennent à faire étudier par des commissions composées de spécialistes les très nombreuses questions d'aménagement qui n'ont pas encore trouvé de solution. Nous

espérons pouvoir vous soumettre, au cours des prochaines années, de nouvelles théories et les résultats de recherches individuelles. Les thèses parues jusqu'à présent peuvent être obtenues auprès de notre secrétariat qui les envoie réunies dans un portefeuille pratique.

Secrétaire: Dr A. Rickenbach.

Thèses pour la conservation des terres de culture

A. Conséquences politiques d'un régime de construction non réglementé

Sur le plateau suisse, les constructions, partant des grandes villes et des villages industriels, s'étendent de plus en plus loin dans les campagnes mais d'une façon désordonnée. Au cours des dernières décennies, cette évolution a conduit à des fusions de communes qui ont eu pour conséquence de faire perdre à plusieurs d'entre elles leur indépendance politique et de faire passer dans de plus grandes communautés des droits de bourgeoisie individuels parfois plusieurs fois séculaires.

B. Conséquences économiques d'un régime de construction non réglementé

Les terres utilisées pour l'agriculture sont couvertes par des quantités de constructions qui se font plus ou moins au hasard. La construction irrationnelle et non réglementée de maisons accapare sur notre territoire, déjà exigü, des terres cultivables qui ne peuvent être remplacées. L'exploitation agricole, rationnelle et paisible de ces terres, n'est plus possible dans les régions envahies par les maisons d'habitation. Les efforts coûteux des agriculteurs et des pouvoirs publics pour augmenter le rendement de l'agriculture par des réunions parcellaires et des améliorations du sol sont rendus de plus en plus illusoirs par les constructions qui sont érigées un peu partout. Ce ne sont pas seulement les exploitations agricoles particulières qui sont compromises mais les bases mêmes de l'alimentation du pays. Nous ne disposons plus aujourd'hui que de 28 a par habitant de terres cultivables alors qu'il y en avait 41 en 1900.

C. Conséquences au point de vue de la technique routière d'un régime de construction non réglementé

Sur les routes principales, on ne s'aperçoit, à maints endroits, qu'en lisant le nom de la commune sur la plaque bleue placée au bord de la route, qu'on passe d'une commune dans une autre.

D. Conséquences morales d'un régime de construction non réglementé

Le sentiment de la patrie ne s'impose plus de lui-même à la jeunesse comme à

l'époque où les villages et les villes étaient plus fermés. Les fêtes de village à la campagne et les manifestations de quartiers dans les villes, si nécessaires et réjouissantes soient-elles, prouvent que le développement de la construction échappe aux particuliers comme aux autorités.

E. Thèses

L'Association suisse pour le plan d'aménagement national, consciente de la responsabilité qui lui incombe pour assurer une évolution rationnelle de la construction dans le pays, a établi les thèses suivantes:

1° Délimitation des zones de construction

Les communes, villes ou villages, doivent délimiter la zone des terrains réservés à la construction. Un régime de construction doit être assuré par un plan de constructions et de zones. Des voies d'accès à des terrains à bâtir, des canalisations, des conduites d'électricité, de téléphone, etc. ne doivent être établies que pour la zone des terrains réservés à la construction.

En dehors de cette zone, une commune ne doit ni favoriser l'utilisation de terrains pour la construction, ni autoriser les raccordements aux réseaux publics.

Les terrains réservés à la construction doivent être répartis rationnellement et utilisés par étapes afin de ne pas réduire plus qu'il n'est nécessaire la superficie des terres cultivables.

2° Protection des terres de culture

Des terres aussi étendues que possible doivent être laissées libres de toutes constructions entre les villes et les villages et entre les villages entre eux. Ces terres ne doivent servir qu'à l'agriculture et à la sylviculture. La superficie des terrains de culture existant entre les maisons et la frontière communale ou la lisière de la forêt doit être suffisamment grande pour que ces terres puissent toujours être exploitées rationnellement. Des solutions satisfaisantes exigeront souvent une collaboration entre communes voisines.

Là où les circonstances le permettront, les zones d'habitation et les zones

industrielles devront être séparées par des bandes de terres cultivables.

3° Servitudes

Il faut profiter des réunions parcellaires pour marquer la limite entre les zones de construction et les zones de culture. Les terrains améliorés à l'aide des fonds publics et les nouveaux établissements agricoles doivent être, dans le cadre d'un plan d'aménagement communal, attachés à l'agriculture au moyen de servitudes de droit public inscrites au registre foncier.

4° Indemnités

Les propriétaires fonciers auxquels ces mesures causent manifestement un dommage doivent être indemnisés par la collectivité (cf. l'exposé V. L. P. 1957 sur les bases juridiques du plan d'aménagement, lettre E, obligation d'indemniser).

5° Imposition fiscale

Les terrains où la construction est interdite et les réserves de terrains à bâtir doivent être imposés au plus pour leur valeur de rendement agricole et non comme futurs terrains à bâtir. Les contributions dues pour l'ouverture de terrains à la construction ne doivent devenir exigibles qu'au moment de l'aliénation de ces terrains ou de leur affectation à la construction.

6° Législation

Les cantons qui ne l'ont pas déjà fait doivent créer les bases légales nécessaires pour l'établissement de zones interdites de façon permanente à la construction.

F. Conclusions

La réalisation de ces thèses doit permettre de conserver un minimum de terres rationnellement utilisables pour la culture, même dans les parties industrielles de notre pays où la population est particulièrement dense. Ces terres assureront le maintien d'une classe paysanne, même sur le plateau et constitueront, avec les forêts, des lieux de promenades et de relâchement pour les gens des villes, tout en sauvegardant les beautés naturelles du pays.

Zurich, 10 octobre 1957.

Le texte de l'exposé « Les bases juridiques des plans d'aménagement en droit suisse » suivra dans le prochain numéro.