

Mitteilungen = Communications

Objektyp: **Group**

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

Band (Jahr): **15 (1958)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.06.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les bases juridiques des plans d'aménagement en droit suisse

A. Sens et portée des plans d'aménagement

Notre territoire limité doit être utilisé par la population toujours plus nombreuse qui l'occupe, de façon à permettre aux générations futures d'y trouver, dans une mesure aussi complète que possible, les moyens de se loger, de travailler, de se nourrir et de se récréer. L'absence de plans d'aménagement conformes à ce but risque de rendre impossible un développement harmonieux de la construction sur le territoire national, en ce sens, notamment, que des zones d'habitation pourraient être dépréciées par l'implantation d'entreprises industrielles ou que des chemins conduisant des habitations aux lieux de travail seraient trop longs ou que des terrains fertiles seraient, sans raisons suffisantes, enlevés à l'agriculture ou encore qu'on ne disposerait pas des emplacements spacieux exigés par les besoins de la récréation (agglomérations de maisons éparses).

C'est pourquoi la création de plans d'aménagement et d'utilisation de zones est en soi dans l'intérêt public. Mais ces plans ne peuvent être établis que si la collectivité reconnaît cet intérêt général en créant, comme législateur, les bases légales nécessaires à leur réalisation.

A cet égard, il est d'une importance capitale de créer la possibilité de s'assurer les réserves de terres nécessaires à l'accomplissement des grandes tâches qui incomberont à l'avenir aux collectivités publiques. Si, par exemple, une étude approfondie a permis de trouver le tracé convenable d'une voie de communication à créer dans l'intérêt public (par exemple un canal navigable du Rhône au Rhin, une autoroute, etc.), il faudra créer les bases légales qui permettront d'empêcher sur ces terrains l'édification de constructions étrangères à leur destination, même si l'exécution des ouvrages prévus ne doit pas commencer immédiatement (interdictions provisoires de bâtir incorporées dans les plans directeurs régionaux).

Mais les plans d'aménagement ne doivent cependant pas conduire à une modification de la structure politique et juridique de notre pays. Ils doivent au

contraire s'adapter à cette structure en tenant compte de l'évolution fédérative de la Confédération, de la garantie de la propriété et de la liberté du commerce et de l'industrie.

B. Garantie de la propriété

Le droit suisse (fédéral et cantonal) garantit la propriété privée (y compris la propriété immobilière et la liberté de bâtir) comme une institution juridique dont le contenu est fixé par le législateur. Celui-ci peut, conformément au droit constitutionnel actuel, autoriser dans l'intérêt public les organes compétents de la puissance publique:

- 1° contre pleine et entière indemnité, à enlever au propriétaire son droit de propriété sur sa chose (par exemple: expropriation de terrains pour la construction d'une route);
- 2° sans indemnité, à limiter le droit du propriétaire de disposer en fait et en droit de sa chose (par exemple: en établissant des règles pour les constructions).

Une indemnité doit toutefois être allouée au propriétaire lorsque la limitation qui est imposée à son droit le frappe dans une mesure égale ou analogue à celle d'une expropriation (ce qu'on appelle une *quasi-expropriation*, par exemple par une interdiction absolue et illimitée de construire sur un terrain à bâtir).

A cet égard, le législateur compétent ne peut être:

- dans la Confédération: que l'Assemblée fédérale et le peuple (referendum facultatif);
- dans les cantons: que le parlement cantonal et le peuple (referendum facultatif ou obligatoire).

C. Expropriation

L'expropriation suppose un *intérêt public*. Pour appliquer cette notion, les autorités d'exécution doivent principalement considérer ce qui suit:

- a) L'intérêt public s'oppose à l'intérêt privé. C'est l'intérêt qu'a la collectivité à la réalisation d'un certain ouvrage ou d'une certaine entreprise. Ce qui est dans l'intérêt public peut, en règle générale,

également servir à un plus ou moins grand nombre de personnes privées. Il n'est cependant pas nécessaire, pour qu'un ouvrage ou une entreprise présente un intérêt général qu'ils profitent à tous les citoyens. C'est pourquoi on ne peut pas exiger de l'ouvrage pour lequel une expropriation ou une limitation du droit de propriété sont demandées qu'il soit exclusivement dans l'intérêt public; il suffit que cet intérêt soit déterminant pour la décision à prendre par l'autorité¹.

La démarcation entre l'intérêt public et l'intérêt privé est souvent difficile à faire. (Il y a, par exemple, absence d'intérêt public quand une grosse entreprise privée veut exproprier des terrains dont elle aurait besoin pour le développement de ses affaires, alors même qu'il y a un intérêt public à ce que cette entreprise subsiste; en revanche, on pourra exproprier les terrains nécessaires à la construction d'une nouvelle route conduisant à un petit hameau — qui ne disposait jusque-là que d'un sentier — bien que cette route ne doive intéresser qu'un petit nombre de personnes. — Principe de la solidarité intercommunale.)

b) L'intérêt public ne peut pas consister uniquement en un intérêt fiscal de la communauté (par exemple: une commune ne pourrait pas exproprier des terrains ou une entreprise privée dans le seul but de bénéficier de leur rendement financier). En revanche, si un intérêt public existe, des intérêts fiscaux peuvent être pris en considération conjointement avec lui.

D. Limitations du droit de propriété

Le législateur doit indiquer les limitations du droit de propriété qui sont admissibles dans l'intérêt public. En particulier, il faut une base légale claire pour prescrire des interdictions de bâtir, des zones libres et autres atteintes graves du même genre au droit de propriété.

La notion même de l'intérêt public n'a pas à être définie par le législateur. Elle est, en effet, si difficile à délimiter et dépend dans une telle mesure des circonstances de temps et de lieu qu'il faut absolument laisser aux autorités cantonales une certaine liberté d'appréciation pour en décider de cas en cas².

Sur la base des dispositions légales, les communes peuvent édicter des règle-

ments de construction mais les limitations du droit de propriété qui y sont prévues ne doivent pas dépasser la mesure autorisée par les lois.

E. Obligation d'indemniser

1° Si une limitation légale de la propriété produit des *effets analogues à une expropriation* (voir plus haut B), le propriétaire a droit à une indemnité *complète*. En principe, les législateurs cantonaux pourraient dire — dans les limites indiquées ci-dessous aux chiffres 2 et 3 — quand il y a quasi-expropriation au sens de la Constitution. Cependant, comme ils ne l'ont pas fait jusqu'ici, il n'y a, à cet égard, que du droit judiciaire, à savoir la jurisprudence du Tribunal fédéral statuant comme Cour de droit public.

2° D'après cette jurisprudence³, la garantie de la propriété crée une obligation d'indemniser (quasi-expropriation):

- a) soit lorsqu'on interdit à un propriétaire d'user de sa chose et de l'exploiter économiquement comme il l'avait fait jusqu'alors (par exemple, suppression d'une ancienne industrie devenue incommode dans une nouvelle zone d'habitation);
- b) soit lorsque l'usage de la chose subit une limitation *extraordinairement grave*, qui n'atteint qu'un seul propriétaire ou *quelques* propriétaires seulement et cela dans une mesure telle que si ces propriétaires ne recevaient aucune indemnité, ils devraient consentir en faveur de la communauté un sacrifice trop considérable (par exemple, interdiction de construire imposée pour un temps indéterminé à un immeuble qui se prête entièrement à la construction).

3° Pour le plan d'aménagement national, ce sont les cas du groupe *b*) qui sont les plus importants. La jurisprudence du Tribunal fédéral ne permet pas de dire une fois pour toutes quand il faut considérer comme analogues à des expropriations des interdictions de bâtir destinées à sauvegarder des terrains cultivables; même de «sensibles limitations» de la liberté de bâtir ne sont pas encore «extraordinairement graves» et ne créent pas à la charge de la communauté une obligation particulière d'indemniser; peu importe que ces limitations atteignent beaucoup de propriétaires fonciers ou seulement quelques-uns.

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, les atteintes extraordinairement graves obligent l'Etat à payer une indemnité lorsqu'elles ne frappent qu'un

ou quelques propriétaires seulement. Toutefois, l'idée est émise dans la doctrine que, suivant les circonstances, l'Etat devrait aussi indemniser les propriétaires fonciers lorsqu'un plus grand nombre de ceux-ci sont frappés par une atteinte particulièrement grave.

Y a-t-il lieu à indemnité pour des interdictions de bâtir sur des terrains qui ne sont pas encore en état de recevoir des constructions? Le Tribunal fédéral n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur cette question de principe qui devra être élucidée par la doctrine et la jurisprudence.

4° Il est extrêmement désirable, dans l'intérêt de la sécurité du droit qu'en introduisant dans la loi de nouvelles limitations du droit de propriété (par exemple des interdictions de bâtir dans l'intérêt du plan national d'aménagement), le législateur règle aussi le problème de l'*obligation d'indemniser*. Pour cela, le législateur peut, pour tous les cas qui n'apparaissent pas d'emblée comme *analogues à une expropriation*, établir un ordre d'indemnisation prévoyant une indemnité *convenable* pour les interdictions de bâtir imposées aux propriétaires d'immeubles qui ne se prêtent pas encore complètement à la construction, sans aller toutefois jusqu'à l'octroi d'une indemnité complète, au sens du droit d'expropriation, dans chaque cas particulier. Pour fixer le montant de cette indemnité convenable, il faudrait prendre en considération aussi bien la possibilité d'une future augmentation de valeur que celle d'une chute momentanée du prix des terrains ainsi que l'incertitude du développement ultérieur de la situation économique générale et l'avantage que présente pour le propriétaire le paiement d'une indemnité en espèces pour la perte de valeurs relativement illiquides; en revanche, il n'y aura pas lieu de tenir compte de prix exagérés qui ont été offerts ou payés.

5° Pour les immeubles qui ont été améliorés à l'aide de contributions publiques ou qui ont été l'objet de réunions parcellaires, il existe déjà dans le droit fédéral actuel (art. 85 de la loi sur l'agriculture) une disposition qui interdit, dans les vingt ans qui suivent le versement des subsides, de les soustraire à l'affectation qui en a motivé l'allocation. Une dérogation à cette interdiction, en particulier pour construire sur ces immeubles, ne peut être autorisée que pour de justes motifs et moyennant restitution totale ou partielle des contributions reçues de la collectivité. En cas de besoin, la législation cantonale peut, dans

le but de conserver durablement des terrains à l'agriculture, subordonner l'octroi des subsides cantonaux à des conditions qui rendent encore plus difficile la possibilité de soustraire ces terrains à leur affectation.

6° Des interdictions de bâtir de durée limitée ne donnent pas droit à indemnité lorsque leur durée est relativement courte. En revanche, la loi devrait prévoir des indemnités pour les cas d'interdiction de bâtir imposées pour un temps indéterminé ou pour plusieurs années.

F. Autonomie communale pour l'exploitation des terrains à bâtir

La plupart des communes jouissent, en vertu du droit cantonal, d'une *compétence autonome* pour décider comment elles entendent accomplir les tâches traditionnelles qui leur incombent (construction de routes et de conduites, approvisionnement en eau, gaz et électricité, écoulement des eaux usées, enlèvement de la neige et des ordures ménagères, etc.). En vertu de cette autonomie communale, elles peuvent *subordonner aux exigences de leurs plans d'aménagement régional et local leurs décisions relatives aux demandes de raccordement au réseau des conduites*. Elles peuvent aussi refuser des permis de bâtir si, faute de tels raccordements, il devrait s'ensuivre une situation contraire aux règles de police (par exemple, pénurie d'eau en cas d'incendie ou danger de pollution des eaux souterraines par le suintement des installations). *Les communes ne peuvent pas être contraintes de transformer leurs réseaux de canalisations et de conduites pour permettre le raccordement à des constructions nouvelles qui ne sont pas conformes aux plans de construction*⁴. On pourra souvent, par ce moyen, empêcher que ne se fassent des constructions indésirables.

¹ Cf. arrêt non publié du Tribunal fédéral du 12 octobre 1955 dans la cause Gilomen contre Berne.

² Arrêt non publié du Tribunal fédéral du 21 janvier 1953 dans la cause Hoirs d'Alexandre Hoyos-de Loys contre canton de Vaud.

³ Cf. spécialement ATF 69 I 241 et 82 I 164, publiés en français au «Journal des Tribunaux» 1944, p. 312 et 1957, p. 331.

⁴ ATF 79 I 234, publié en français au «Journal des Tribunaux» 1954, p. 472.