

Zeitschrift: Bulletin technique de la Suisse romande
Band: 85 (1959)
Heft: 16

Artikel: Questions de droit et urbanisme
Autor: Béguin, Jean-François
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-64128>

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: 15.03.2025

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

BULLETIN TECHNIQUE DE LA SUISSE ROMANDE

paraissant tous les 15 jours

ORGANE OFFICIEL

de la Société suisse des ingénieurs et des architectes
de la Société vaudoise des ingénieurs et des architectes (S.V.I.A.)
de la Section genevoise de la S.I.A.
de l'Association des anciens élèves de l'EPUL (Ecole polytechnique
de l'Université de Lausanne)
et des Groupes romands des anciens élèves de l'E.P.F. (Ecole
polytechnique fédérale de Zurich)

COMITÉ DE PATRONAGE

Président: J. Calame, ing. à Genève
Vice-président: E. d'Okolski, arch. à Lausanne
Secrétaire: S. Rieben, ing. à Genève

Membres:

Fribourg: H. Gicot, ing. ; M. Waeber, arch.
Genève: G. Bovet, ing. ; Cl. Groscurin, arch. ; E. Marin, arch.
Neuchâtel: J. Béguin, arch. ; R. Guye, ing.
Valais: G. de Kalbermatten, ing. ; D. Burgener, arch.
Vaud: A. Chevalley, ing. ; A. Gardel, ing.
M. Renaud, ing. ; Ch. Thévenaz, arch.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

de la Société anonyme du « Bulletin technique »
Président: A. Stucky, ing.
Membres: M. Bridel ; R. Neeser, ing. ; P. Waltenspühl, arch.
Adresse: Ch. de Roseneck 6, Lausanne

RÉDACTION

D. Bonnard, ing.
Rédaction et Editions de la S. A. du « Bulletin technique »
Tirés à part, renseignements
Adresse: Case Chauderon 475, Lausanne

ABONNEMENTS

1 an	Suisse Fr. 26.—	Etranger	Fr. 30.—
Sociétaires	» » 22.—	»	» 27.—
Prix du numéro	» » 1.60		

Chèques postaux: « Bulletin technique de la Suisse romande »,
N° II 57 75, Lausanne.

Adresser toutes communications concernant abonnement, changements
d'adresse, expédition, etc., à: Imprimerie La Concorde, Terreaux 29,
Lausanne

ANNONCES

Tarif des annonces:
1/1 page Fr. 275.—
1/2 » » 140.—
1/4 » » 70.—
1/8 » » 35.—

Adresse: Annonces Suisses S. A.
Place Bel-Air 2. Tél. (021) 22 33 26. Lausanne et succursales



SOMMAIRE

Questions de droit et d'urbanisme, par Jean-François Béguin, licencié en droit.
Association amicale des anciens élèves de l'Ecole polytechnique de l'Université de Lausanne.
Les Congrès. — Nécrologie. — Bibliographie.
Documentation générale. — Informations diverses.
Supplément: « Bulletin S.I.A. » N° 21.

QUESTIONS DE DROIT ET URBANISME

par JEAN-FRANÇOIS BÉGUIN, licencié en droit

L'accroissement de la population, la multiplicité et l'ampleur des tâches que se donne la société nécessitent une planification poussée. L'emprise de l'homme sur la terre qu'il habite s'accroît et s'affermi de jour en jour au rythme qu'ont imposé, en soixante ans à peine, ses autos, ses avions, ses machines, ses moyens d'investigation et d'information. Au moment où les problèmes essentiels se posent à l'échelle de la planète, l'homme dresse l'inventaire de ses richesses et songe déjà à la conquête de mondes nouveaux. Sous peine de périr, étouffé, victime de son propre développement — qui lui échappe déjà — l'homme doit affronter la quatrième dimension: le temps; prévoir son extension afin de l'ordonner. Les dangers nouveaux: la tension nerveuse due au rythme impitoyable de la vie actuelle, l'air vicié, le bruit, le manque d'espace et la tristesse des villes asphyxiées pour ne citer que ceux-là, nous convainquent tous les jours de l'impérieuse nécessité de cette tâche.

L'urbanisme, cet humanisme du vingtième siècle, s'y attache; mais il a besoin, pour s'affirmer et pour

triompher, de la collaboration de tous. Et d'abord du concours d'une autorité puissante et prévoyante, seule à même d'assurer l'unité et la continuité de l'effort que suppose la réalisation d'un plan.

Les systèmes juridiques d'Europe occidentale, procédant du droit privé romain, sont ceux d'une société individualiste dont la propriété privée est l'un des piliers. S'il est bien connu que le droit suit les faits, la distance semble, ici, très grande; les systèmes étant mal préparés à assimiler une évolution profonde si rapide. Un long effort d'adaptation est nécessaire. Provoqués en grande partie par les impératifs de la reconstruction, certains progrès ont été pourtant réalisés.

Avant d'examiner la situation telle qu'elle se présente en Suisse, nous allons jeter un rapide coup d'œil sur deux législations différentes, appliquées, précisément, à la reconstruction.

Le système anglais

Le système anglais se caractérise par une importante intervention de l'Etat, l'expropriation — dans les villes

particulièrement — ayant été presque toujours choisie pour réaliser le plan d'aménagement. La loi d'aménagement de 1947 avait créé un système judicieux de compensation entre les plus-values foncières dont bénéficient certains propriétaires et les indemnités dues aux propriétaires lésés ; malheureusement, cette loi dut être abolie ; il en est résulté un grand ralentissement dans l'évolution de l'urbanisme.

La première loi d'aménagement et d'habitation date de 1909 (« Housing and Planning Act 1909 »). Mais cette loi reste inefficace, paralysée en général par la spéculation foncière qu'il est impossible d'imposer. Pendant la guerre déjà, une commission d'enquête fut instituée (appelée « Comité Uthwatt »). Ses conclusions ont inspiré la loi fondamentale de 1947 (« Town and Country Planning Act 1947 ») traitant de manière différente, mais sur le même principe, de l'aménagement des terrains urbains et ruraux. Un fonds de 300 millions de livres est créé pour indemniser les propriétaires lésés dans leur droit d'aménager librement leurs immeubles, mais les plus-values, résultat du plan d'aménagement officiel, sont imposées (« Taxes d'amélioration »). Nous avons donc une sorte de caisse de compensation. Malheureusement, ce système ne fut pas compris par l'opinion publique britannique. Les « taxes d'amélioration » étaient si impopulaires que le gouvernement décida, en 1952, de les supprimer. Une nouvelle loi d'aménagement fut votée en 1954. Tout en continuant à verser des indemnités (50 % en général), l'Etat renonçait à imposer les plus-values. De plus, les propriétaires lésés pouvaient exiger, dans certains cas, l'expropriation de leurs immeubles. Ce nouveau texte eut la conséquence fâcheuse suivante : le gouvernement révoqua pour des raisons financières les plans d'aménagement que les autorités locales, se fondant sur la loi de 1947, avaient établis en tenant compte des impératifs de l'urbanisme.

Pour l'aménagement des villes, les autorités locales eurent recours, dans une large mesure, à l'expropriation. De plus, il est régi par plusieurs lois d'habitation (« Housing Act ») spéciales. Les zones bombardées, dites « Régions d'aménagement d'ensemble », sont l'objet des premiers plans que l'Etat — après l'expropriation — réalisera lui-même en procédant par « unités de subsides » (définies par les importants travaux de canalisation). Malheureusement, la procédure d'expropriation est longue. Elle nécessite l'accord du Ministre responsable, qui ouvre une enquête publique pouvant aboutir au refus du permis d'exproprier. Les autorités locales ont été invitées, d'autre part, à exproprier par paliers successifs, dans la mesure où le plan se réalise.

L'aménagement des terrains dans la reconstruction des villes françaises

La législation française témoigne, on va le voir dans l'exposé succinct qui va suivre, d'un réel effort de conciliation entre les intérêts particuliers et les nécessités de l'urbanisme. En fait, presque partout, c'est une collaboration véritable qui s'est instituée entre urbanistes et propriétaires. Les associations de sinistrés, dans leur ensemble, ont compris l'utilité de l'urbanisme et, devant les champs de ruines qu'il fallait rebâtir, lui ont fait confiance. Cette collaboration s'est établie sous la simple surveillance de l'Etat, sans que celui-ci intervienne de manière autoritaire.

La loi de 1919 ne prévoyait qu'une indemnité aux sinistrés. Devant l'ampleur des destructions de la seconde guerre mondiale — 1 300 000 logements inhabitables, 5 millions de sinistrés... — le gouvernement proposa une loi beaucoup plus ambitieuse, et qui passe pour l'une des plus généreuses du monde : le droit des sinistrés à réparation intégrale est affirmé. La loi (du 18 octobre 1946) est une loi de reconstruction et d'urbanisme. En voici le principe : les parcelles des zones à reconstruire sont fondues en un tout et, d'entente avec les urbanistes, les Associations de sinistrés procèdent au remembrement.

La loi du 11 octobre 1940 - 12 juillet 1941 avait déjà institué les Associations syndicales de remembrement, obligatoires chaque fois que l'ampleur des destructions l'exigeait. L'Etat confie la conduite des opérations à ces Associations ; il exerce simplement une surveillance, sanctionne ou repousse leurs décisions.

Une enquête publique est ouverte afin de retrouver tous les propriétaires et ceux-ci vont former l'Association syndicale. Les propriétaires sinistrés sont d'abord littéralement dépossédés ; ils sont titulaires d'une simple créance jusqu'à ce que, les opérations de remembrement terminées, une nouvelle répartition ait lieu. Un Commissaire au remembrement, désigné par le Ministre de la Reconstruction après consultation du Maire, est chargé de l'élaboration du projet. Il constitue l'élément permanent de l'Association et commence par déterminer le montant de la créance de chaque sinistré ; la Commission départementale d'urbanisme le seconde dans cette délicate estimation. Le plan d'aménagement est alors mis en place. Les rues nouvelles et les espaces verts ont donc la priorité. Les expropriations nécessitées par de telles opérations d'urbanisme donnent lieu à une indemnité intégrale. L'étape suivante est une étude par le Commissaire et l'architecte-conseil d'une esquisse d'un *plan-masse* : plan conçu en trois dimensions où l'on ne tient pas seulement compte de la surface, mais du volume des bâtiments projetés. Les immeubles qui ne peuvent y trouver leur place seront édifiés sur des parcelles que l'Etat exproprie ou acquiert à l'amiable. En possession de ce plan-masse, du programme des sinistrés, de celui des collectivités ainsi que du montant approximatif du prix de la construction et des crédits dont disposent les sinistrés, le commissaire va procéder au découpage du nouveau parcellaire, par approximations successives. L'avant-projet de découpage est alors arrêté. Tout le dossier est ensuite soumis à enquête publique ; l'Association syndicale examine les réclamations. Le projet définitif est soumis au ministre de la Reconstruction qui le sanctionne. Un dossier est remis au Cadastre, chaque propriétaire reçoit son titre de propriété et l'Association est dissoute.

D'autres modes de remembrement ont été utilisés : le remembrement en co-propriété où tous les propriétaires acquièrent la co-propriété de tous ou de certains immeubles reconstruits et le remembrement à l'amiable qui ne peut aboutir que si peu de sinistrés sont intéressés et dans les cas où le plan nouveau ne s'écarte pas beaucoup du parcellaire ancien. Ces cas sont, on s'en doute, moins fréquents que le remembrement par Associations syndicales ; ils ne violent d'ailleurs pas le principe de la priorité du plan d'aménagement de la collectivité.

Situation en Suisse

Nous n'avons pas, en Suisse, de problème de reconstruction, nous ne pourrions donc pas disposer de ce moyen commode de faire le point de l'urbanisme.

Un plan d'aménagement fédéral ? cantonal ?

L'urbanisme est lié à l'autorité. Il nous semble utile de rappeler ici, brièvement, la structure politique de la Suisse pour en tirer une première constatation. La Suisse est un Etat fédératif où, à côté de la souveraineté de l'Etat central, subsiste celle des Etats constitutants, les vingt-cinq cantons et demi-cantons. C'est sur la souveraineté cantonale qu'est mis l'accent ; c'est elle qui est présumée ou, si l'on préfère, primaire et fondamentale : les pouvoirs de la Confédération n'existent qu'inscrits dans la Constitution fédérale. Chacun des cantons possède donc sa propre constitution, différente des autres. Certaines de ces constitutions réservent une assez grande autonomie aux communes.

Ainsi, l'un des caractères essentiels de la structure politique de la Suisse est une grande décentralisation et une extrême diversité des pouvoirs. L'urbaniste ne peut pas s'attendre à trouver ici de vastes plans d'ensemble, arrêtés pour la totalité du territoire — déjà terriblement exigü — de la Confédération.

En fait, la Constitution fédérale ne réserve pas à la Confédération le pouvoir d'établir un plan d'aménagement, et disons tout de suite qu'une telle disposition paraît inconcevable pour de longues années encore. On ne verra donc aucune loi fédérale votée, aucun « Ministère (ou « département ») de l'urbanisme » élaborer de plan d'aménagement fédéral. La structure politique helvétique ne permet pas un planisme aussi poussé. L'urbanisme n'est pourtant pas une notion inconnue en Suisse. Grâce à l'initiative privée, d'importantes associations — l'Association suisse pour le plan d'aménagement national (ASPAN) et le Comité suisse d'urbanisme — ont été fondées pour « 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 territoire, ou encore en collaboration avec les instituts et les groupements scientifiques et économiques » (art. 2 des Statuts de l'ASPAN). Mais il n'existe rien de légal ni même d'officiel sur le plan fédéral.

Si de nombreux cantons possèdent des lois sur les constructions, certains d'entre eux, comme Vaud, Genève et Valais, ont élaboré des plans directeurs à l'usage des communes qui restent libres de les appliquer ou non, selon l'autonomie dont elles jouissent, variant d'un canton à l'autre. En Suisse, la question de l'aménagement du territoire — légalement déterminé et réalisable — ne peut être envisagée qu'en tout petit, à l'échelon des trois mille communes environ que compte le pays. C'est par la coordination patiente des plans communaux que se conçoit l'aménagement du territoire.

Plan d'aménagement et droit positif suisse

Les cantons et de nombreuses communes — sans élaborer tous cette synthèse que constitue le plan — n'ont pas moins consacré de nombreuses dispositions à l'aménagement du territoire ; en particulier à l'aména-

gement des terrains et des constructions. De telles dispositions comprennent nécessairement des restrictions à la liberté individuelle et, d'une manière toute particulière, au droit du propriétaire de disposer librement de sa chose. Nous nous trouvons en présence du conflit classique qui ne manque pas de surgir entre ces deux notions apparemment contradictoires : l'urbanisme et la propriété privée. Tenter de montrer comment ce conflit se présente en Suisse et quelles solutions lui ont été trouvées, c'est poser, en d'autres termes, la question des moyens dont disposent les autorités pour sanctionner les mesures qu'elles prennent en vue de l'aménagement du territoire.

Toutes les constitutions cantonales¹ garantissent la propriété privée. La Constitution fédérale, elle, ne le fait pas ; mais le droit privé en établit assez complètement les principes fondamentaux ; c'est vers lui qu'il faut se tourner pour connaître le contenu de la propriété.

Le droit privé — « ensemble des normes juridiques qui régissent les rapports des individus entre eux » est une définition généralement admise — le droit privé est du ressort de la Confédération. L'art. 64 de la Constitution fédérale étend en effet la compétence législative de la Confédération à l'ensemble du droit privé, qui échappe ainsi aux compétences cantonales. Le Code civil suisse est une loi fédérale. Mais il résulte des art. 6, 686 et surtout 702² que les cantons peuvent prendre des mesures de droit public pour restreindre la propriété privée dans l'intérêt général. Ils ont donc profité de cette latitude pour arrêter des mesures tendant à l'aménagement du territoire. Ils ne peuvent le faire, cependant, que dans les limites imposées par la Constitution fédérale et par la constitution cantonale. Certains propriétaires ont recouru devant le Tribunal fédéral contre ces dispositions. Rappelons que le T.F. ne peut se prononcer que sur la constitutionnalité des lois cantonales (aucune autorité, en Suisse, n'est compétente pour juger la constitutionnalité des lois fédérales). Le Tribunal devra donc examiner la question de l'interprétation du droit cantonal ; il se demandera ici, si les mesures qui font l'objet du recours violent ou non les lois cantonales, notamment, la constitution et la garantie constitutionnelle de la propriété. S'il juge que la mesure viole le droit cantonal, il l'annule.

La jurisprudence du Tribunal fédéral

La jurisprudence du T.F. se dégage d'une vingtaine d'arrêts — dont le premier remonte à 1931. Les principes généraux n'en ont pas varié.

Pour qu'une restriction de droit public ne soit pas contraire à la garantie constitutionnelle de la propriété,

¹ A l'exception de la constitution tessinoise ; mais le T. F. a cependant reconnu que le principe de la garantie de la propriété était valable dans ce canton aussi.

² Le texte de l'art. 702 est le suivant : « 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. »

elle doit : 1° avoir un fondement légal cantonal ; 2° être justifiée par un intérêt public reconnu et 3° prévoir le paiement d'une indemnité lorsqu'elle équivaut matériellement à une expropriation.

1. *Fondement légal.* La disposition visée — un plan d'aménagement par exemple — doit reposer sur une loi cantonale de portée générale. Le T.F. est de plus très sévère : il n'admet qu'une interprétation limitative, la présomption étant toujours défavorable aux lois d'exception.

2. *Intérêt public.* Cette exigence résulte du principe de « la force dérogatoire du droit fédéral » — pour employer l'expression lourdement inélégante en usage dans la doctrine suisse romande ; selon ce principe, les dispositions cantonales de droit public ne peuvent empiéter sur les dispositions de droit privé fédéral que pour des motifs d'intérêt public. Cette notion est toujours difficile à définir. Le T.F. a recours à plusieurs critères, ainsi : un but fiscal n'est pas d'intérêt public (imaginons telle commune empêchant la construction d'immeubles pour faire augmenter la valeur des immeubles existants) ; l'intérêt public ne doit pas conduire à franchir les limites au-delà desquelles la propriété ne serait plus maintenue dans une mesure suffisante ; l'intérêt public doit être immédiat, il doit inspirer directement la mesure en jeu, un intérêt public hypothétique et avenir ne suffit pas. Si le T.F. ne donne pas de définition, examinant ce point dans chaque espèce, il est extrêmement circonspect dans son appréciation.

3. *Indemnité.* Nous nous trouvons ici en face d'une création pure de la jurisprudence du T.F. : la quasi-expropriation. C'est en vertu de ce principe tout à fait nouveau que l'indemnité est due aux propriétaires ; et il ne peut s'agir que d'une indemnité complète, l'expropriation étant un transfert forcé de la propriété. Qu'est-ce donc qu'une quasi-expropriation ? Quand se produit-elle ? (Autrement dit : quand les cantons doivent-ils prévoir le paiement de l'indemnité ?) — Quand la limitation provoque des effets analogues à ceux de l'expropriation ; ainsi : lorsque l'interdiction ou la limitation restreint l'utilisation de la chose (un bien-fonds) d'une manière particulièrement sensible ; lorsque le propriétaire se voit interdire l'usage qu'il faisait de son bien ou la jouissance des profits qu'il en tirait (par ex. : la suppression d'une industrie devenue incommode dans une nouvelle zone d'habitation) ; lorsque la mesure ne frappe qu'un seul ou quelques propriétaires seulement et cela « dans une mesure telle que, s'ils ne recevaient pas d'indemnité, ils devraient supporter un sacrifice trop considérable en faveur de la collectivité ». Ici aussi, le T.F. ne donne pas de définition précise ; ici aussi, il se réfère à différents critères : gravité de l'atteinte aux droits du propriétaire, nombre de personnes visées (notion de l'égalité devant la loi), étendue du sacrifice demandé et aptitude à le supporter. De plus, il apprécie en tenant compte de l'intérêt public.

Cette jurisprudence, on en conviendra, fait surgir de nombreuses difficultés à la réalisation des plans d'aménagement. Les urbanistes ne peuvent que la déplorer : elle vient mettre un frein à leurs efforts, notamment par l'obligation d'indemniser imposée pratiquement à la plupart des communes qui, regardant vers l'avenir, se soucient de leur développement harmonieux.

Les auteurs, en général, s'accordent à reconnaître que la première exigence du T.F., le fondement légal, paraît parfaitement justifiée, tout à fait conforme aux structures du droit public suisse. On peut en dire autant de l'interprétation limitative qu'en donne le Tribunal. Les planificateurs feront bien d'en tirer les conséquences : toute mesure comportant une restriction de la propriété doit être clairement fondée sur un texte légal cantonal ; d'autre part, les textes, solidement motivés, doivent être d'une grande précision.

L'exigence de l'intérêt public est, elle aussi, parfaitement normale ; mais l'interprétation du T.F. déçoit les partisans de l'urbanisme. Aussi souple qu'elle soit, elle n'en paraît pas moins réticente à reconnaître nettement le caractère d'intérêt public d'un plan d'aménagement. Signalons cependant que, dans un arrêt non publié du 21 juin 1950 (affaire Battistini c/Beringen), le T.F. s'exprime ainsi : « L'obligation de construire les maisons en fonction d'un plan concernant leur implantation et le terrain est d'intérêt public. L'intérêt public est également respecté, en principe, par une disposition devant avoir pour effet que les logements soient construits en première ligne sur les terrains disponibles de la zone de constructions agricoles lorsqu'ils peuvent y être bâtis à des prix sensiblement plus avantageux que dans la zone de construction. » Ce léger progrès, pourtant, ne devait pas réjouir les urbanistes bien longtemps. Dans un arrêt publié en allemand (Recueil officiel, vol. 76, partie I, p. 334), le T.F. est revenu en arrière : la restriction de droit public imposée au droit de bâtir des propriétaires de terrains sis en zone de constructions agricoles porte atteinte à la liberté de bâtir « en une mesure telle qu'il ne le fut jusqu'à présent pas encore nécessaire en Suisse ». Le T.F. se refuse à prendre nettement position et à se prononcer en faveur de l'intérêt public de l'aménagement national.

Quant à la troisième exigence, elle paraît beaucoup plus discutable, dans son étendue en tout cas et pour le moins. La quasi-expropriation, comme nous l'avons dit, est une création du T.F. Nulle part, en effet, la législation fédérale ne soumet les collectivités à l'obligation d'indemniser les propriétaires dont le droit est limité. De plus, cette jurisprudence semble ne pas tenir compte du principe selon lequel l'Etat n'est tenu de réparer un dommage qu'en vertu d'une prescription légale. L'art. 702 du C.C.S.¹ en particulier, ne prévoit pas d'indemnité. Les cantons, dans le cadre de leur compétence que laisse subsister cet article, pouvaient instituer le paiement d'une indemnité, mais n'y étaient pas tenus ; le T.F., par la quasi-expropriation, l'impose aux cantons qui ne l'ont pas prévue. M. le juge fédéral André Grisel² a fait valoir que cette jurisprudence empêchait les Etats de tourner les règles sur l'expropriation. Il est hors de doute que certaines collectivités pourraient être tentées d'acquérir des terrains après en avoir fait diminuer la valeur par le moyen d'un plan de zonage. Mais, dans ce cas, la limitation aurait pour objet de permettre à la collectivité de s'acquitter à bon compte des prestations qui lui sont imposées ; alors que le véritable but d'un plan d'aménagement est l'intérêt

¹ Voyez la note de la page 227.

² A. GRISEL : « Des restrictions de droit public à la propriété privée », publié dans *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, Heft 5 und 6, 1955.

public. Il suffirait, pour éviter cette sorte de fraude, d'examiner, dans le cadre de la deuxième exigence, si les buts du plan d'aménagement ou de zonage sont bien conformes à l'intérêt public uniquement. La jurisprudence du T.F. fait état, d'autre part, de l'inégalité de traitement à laquelle seraient soumis les propriétaires dont le droit est limité. L'indemnité aurait donc pour objet de compenser cette inégalité. Sans nous arrêter à cette question importante, remarquons que cette égalité ne concerne ici que les propriétaires fonciers, alors que les cas sont innombrables où des propriétaires de choses mobilières voient leur droit limité par l'Etat dans l'intérêt public sans qu'une indemnité leur soit versée ; il suffit de songer à toutes les limitations, voire les interdictions qui affectent l'usage de quantité de choses ; et nous n'irons même pas jusqu'à évoquer toutes les inégalités que font naître les dévaluations... Le T.F. fait vraiment la partie belle aux propriétaires fonciers. Certains de ceux-ci, profitant de l'aménagement entrepris par les communes prévoyantes, se répartissent le bénéfice de l'opération qui a coûté le prix des indemnités que la collectivité a, elle, payé à d'autres. La spéculation foncière rapporte des bénéfices pouvant atteindre 300 %, 400 % et même bien davantage. Certes, le T.F. ne la sanctionne pas expressément ! Mais il ne paraît pas excessif de dire que sa jurisprudence ne la décourage pas, loin de là.

Une faille

Les communes possèdent en général le monopole de la distribution d'eau, de gaz et d'électricité et elles sont seules à autoriser le raccordement aux canaux d'égouts. N'y aurait-il pas là un pauvre moyen de sanctionner le plan d'aménagement ?

On se reportera à l'arrêt du 2 décembre 1953 (Sager c/Conseil municipal de Rothrist et Conseil d'Etat du canton d'Argovie, R.O. 79, I, 230) dont la traduction française a paru au *Journal des Tribunaux*, n° 15, pages 472 à 479.

La commune de Rothrist avait arrêté un plan de zonage ; en dehors de la partie réservée à la construction, les raccordements aux canalisations et aux conduites d'eau et d'électricité n'étaient autorisés que pour des bâtiments agricoles. Par précontrat, le recourant R. Sager s'était engagé à vendre un terrain situé en dehors de la zone autorisée à la construction à une entreprise de construction qui présenta une demande d'autorisation de construire. Celle-ci fut refusée pour la raison que le pâturage boisé où l'entreprise avait l'intention de construire était compris dans la zone où les constructions sont exclues et dans une partie du territoire communal démunie de réseau de canalisation. Le sieur Sager introduisit alors son recours devant le T.F. faisant valoir que le refus de raccorder les bâtiments signifiait que la commune avait créé par ce détour une interdiction de bâtir sur cette parcelle, et que cela était arbitraire. Après avoir examiné en détail divers arguments du recourant, le T.F. s'est finalement

prononcé en faveur du point de vue de la commune de Rothrist. Voici quelques passages de ses considérants : « ... ce n'est pas commettre une inégalité de traitement que d'admettre pour quelques maisons, à défaut d'autres possibilités, la solution (...) des puisards et de la refuser pour une colonie entière (...) le problème de l'évacuation des eaux n'étant pas résolu, l'établissement d'une colonie d'habitation sur le pâturage boisé créerait une situation contraire aux règles de la police ; (...) la commune se trouvait ainsi placée devant cette alternative, ou bien de rejeter la demande de bâtir, ou bien d'étendre son réseau de canalisations (...) la commune n'était pas tenue de choisir cette dernière solution, qui serait au surplus en contradiction avec l'alinéa premier de l'article premier du règlement des zones (...) ; le refus de l'autorisation de bâtir est ainsi justifié ; il ne viole ni le principe de l'égalité de traitement, ni la garantie de la propriété. »

Ainsi le T.F. admet nettement qu'une commune peut refuser d'étendre son réseau de canalisations pour des constructions se trouvant dans une zone non destinée à cet effet.

En guise de conclusion

La situation de l'urbanisme en Suisse n'est pas enviable.

Le T.F., comme on a pu s'en rendre compte, défend la propriété privée de toute son autorité ; il est conduit à négliger les données et les impératifs de l'urbanisme, alors que, dans toute l'Europe, des progrès appréciables ont été réalisés ; il est vrai, cependant, que le petit monde suisse, auquel les destructions de la guerre ont été épargnées, n'a peut-être pas eu à se poser le problème de l'urbanisme avec autant d'actualité que partout ailleurs.

Sur le plan législatif, un progrès pourrait être raisonnablement attendu : une loi fédérale fixant clairement et définitivement les cas où l'indemnité est due aux propriétaires lésés. Cela permettrait de renoncer à la seule solution — qui n'en est pas une — que la jurisprudence du T.F. laisse aux communes.

Mais, de toute façon, il faut souhaiter que les autorités comprennent la nécessité de l'urbanisme, sans retard.

NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

A. G. LING : « Problems in Great Britain with Particular Reference to Coventry », article de la revue *News Sheet of the International Federation for Housing and Town Planning*, La Haye, nov. 1957.

J.-B. PHILIPPON : « Législation française », article de la revue citée.

G. BÉGUIN : Rapport présenté à la Société suisse des juristes, « Questions juridiques concernant le plan d'aménagement national et régional ». *Actes de la Société suisse des juristes*, fasc. 2, 1947.

Les normes juridiques relatives à la construction en Suisse, conférence d'architecture et d'urbanisme présentée par G. CHATELAIN et J. D. SCHMITT, Genève, février 1958.