

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie = Revue technique suisse des mensurations, du génie rural et de la photogrammétrie

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessungswesen und Kulturtechnik = Société suisse de la mensuration et du génie rural

Band: 57 (1959)

Heft: 1

Artikel: Peut-on empêcher les gens de bâtir?

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-215203>

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: 11.03.2025

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

indigènes. Comme le montre la carte des revenus par tête d'habitant et le tableau de la part de l'agriculture dans le revenu du district d'Aigle, elles n'ont pu redonner à ce secteur la place qu'il occupait autrefois dans la vie du pays. Les communes industrielles et commerciales seront toujours les plus riches.

Pourcentage de la population et du revenu agricole dans le revenu total
(district d'Aigle)

	Revenu	Popul.		Revenu	Popul.
Aigle	5,55	14,91	Ollon	9,86	27,44
Bex	8,55	18,26	Ormonts-Dessus	22,59	59,35
Chessel	39,58	68,42	Ormonts-Dessous	31,36	56,32
Corbeyrier	43,12	56,31	Rennaz	32,14	56,36
Gryon	14,53	18,88	Roche	10,09	19,49
Lavey-Morcles	2,3	11,38	Villeneuve	6,45	15,18
Noville	—	55,36	Yvorne	46,77	63,08

L'aménagement du terroir est une étape nécessaire pour la vie du pays, de même que l'endiguement l'avait été au siècle passé. Les améliorations foncières n'en demeurent pas moins qu'une technique au service d'un Etat qui, pour l'utiliser judicieusement, doit suivre une ligne politique et économique. Une fois de plus, on constate que de tels travaux, souvent très coûteux, valent par ceux qui les conçoivent et les réalisent, mais surtout par ceux qui en bénéficient.

Peut-on empêcher les gens de bâtir?

ASPAN. L'Association suisse pour le plan d'aménagement national vient de publier un document intitulé *Les bases juridiques des plans d'aménagement en droit suisse* et qui a pour but d'éclairer les autorités et le public sur les limites et possibilités de l'aménagement national et régional. La commission juridique qui a entrepris cette étude s'est constamment préoccupée de ce qui se passerait dans l'esprit des magistrats et fonctionnaires communaux décidés à établir des règlements ou des plans d'aménagement. Dans chaque cas, il semble que les mêmes questions doivent se poser: quels risques courons-nous si notre plan ou si notre règlement est attaqué? Ceux-ci seront-ils annulés? S'ils ne le sont pas, notre canton ou notre commune devront-ils payer des indemnités aux propriétaires?

Notons tout de suite que l'élaboration de règlements ou de plans de ce genre n'a pas pour objet de limiter la liberté du citoyen, mais au contraire de servir au mieux la communauté. Un règlement ou un plan d'aménagement ne doit jamais être considéré comme une contrainte.

Nous savons bien que l'homme de ce siècle est noyé sous le flot d'une législation toujours plus compliquée, mais nous devons bien admettre que la plupart des règlements cherchent avant tout à mettre de l'ordre là où règne l'anarchie pour que chacun puisse vivre à son aise au sein d'une communauté toujours plus dense. Les plans d'aménagement n'ont pas d'autre but.

L'absence de plans d'aménagement conformes à ce but risque de rendre impossible un développement harmonieux de la construction sur le territoire national. Ainsi, l'implantation inconsidérée d'entreprises industrielles peut déprécier des zones d'habitation; il peut également arriver que des terrains fertiles soient, sans raisons suffisantes, enlevés à l'agriculture, ou encore qu'on néglige de préserver les emplacements spacieux exigés par les besoins de la récréation. *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 terre 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 autoroute, il faudra créer les bases légales qui permettront d'empêcher sur ces terrains l'édification de constructions étrangères à cette réalisation, même si l'exécution des ouvrages prévus ne doit pas commencer immédiatement. Il ne semble pas qu'en pareil cas on puisse considérer cette intervention comme une limitation de la liberté individuelle; l'autoroute sera construite pour la collectivité et non pas pour la seule satisfaction des magistrats et fonctionnaires.

Répetons-le: *l'expropriation suppose un intérêt public.* Mais, naturellement, il n'est pas nécessaire, pour qu'un ouvrage ou une entreprise présente un intérêt général, qu'il profite à tous les citoyens sans exception. On sait bien qu'une autoroute n'est guère utile au piéton, néanmoins on peut considérer que sa construction est d'un intérêt général. A vrai dire, la distinction entre intérêt public et intérêt privé n'est pas toujours aussi facile 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 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 hameau – qui ne disposait jusque là que d'un sentier – bien que cette route ne doive satisfaire qu'un petit nombre de personnes.

La notion même d'intérêt public ne peut guère être définie une fois pour toutes 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 laisser aux autorités cantonales une certaine liberté d'appréciation pour en décider de cas en cas.

Il faut bien que les responsables des cantons et des communes se pénètrent d'une idée de base essentielle: dans notre pays, la propriété privée ne jouit pas de prérogatives absolues qui feraient du propriétaire foncier un être intouchable. Le Code civil suisse prévoit expressément que la propriété privée est en droit de subir des restrictions dans l'intérêt public. Toutefois, il va de soi qu'un conseil communal ne peut sans autre imposer des limitations au droit de bâtir pour le seul motif que cette autorité décréterait que son plan de zones lui semble, à elle, refléter l'intérêt public. Le droit suisse en effet garantit la propriété privée, mais en revanche il prévoit que, dans l'intérêt public, le législateur peut autoriser les organes compétents à enlever au propriétaire son droit sur sa chose *contre pleine et entière indemnité*; ou encore à limiter, *sans indemnité*, le droit du propriétaire de disposer de son bien (en établissant, par exemple, des règles pour les constructions). Enfin, lorsqu'une limitation imposée au droit d'un propriétaire équivaut presque à une expropriation (interdiction absolue et illimitée de construire sur un terrain à bâtir, etc.), une indemnité doit être aussi allouée. Rappelons que le législateur est, en l'occurrence, l'assemblée fédérale, le parlement cantonal et le peuple dont le referendum est parfois obligatoire.

En principe, les législateurs cantonaux pourraient dire quand une limitation de la propriété produit des effets analogues à une expropriation. Cependant ils ne l'ont pas fait jusqu'ici et, à cet égard, seul le Tribunal fédéral s'est prononcé. D'après lui, la garantie de la propriété crée une obligation d'indemniser lorsque l'usage de la chose produit 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. Cependant 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, par exemple.

Il paraît donc extrêmement désirable qu'en introduisant dans la loi de nouvelles limitations du droit de propriété, le législateur règle aussi le problème de l'obligation d'indemniser.

Comment empêcher les constructions indésirables?

Tout ce que nous avons pu dire jusqu'ici doit paraître aride au lecteur. En fait, ce n'est que le pâle reflet d'une juridiction compliquée, parfois chicanière et tracassière, avouons-le. L'on a souvent l'impression que des barrières infranchissables empêchent les autorités de légiférer et d'arrêter des plans d'aménagement. Mais il ne faut jamais oublier, et les hautes autorités judiciaires doivent bien l'admettre aussi, que les plans d'aménagement sont une nécessité et qu'ils possèdent toutes les caractéristiques de fait et de droit qui en font des mesures dictées par l'intérêt public.

D'ailleurs, dans le dernier chapitre des thèses juridiques élaborées par la commission de l'ASPAN, les autorités communales trouveront un élément positif, apparu récemment, et qui témoigne, de la part du Tribunal fédéral, d'une compréhension certaine pour les problèmes qui nous préoccupent ici. C'est en quelque sorte un baume qui vient remédier aux dures conditions de droit strict qu'il faut observer pour l'établissement de plans d'aménagement.

En effet, la plupart des communes jouissent 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, 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.* On pourra donc souvent, par ce moyen, empêcher que ne se fassent des constructions indésirables.

Ainsi les thèses juridiques, que vient de publier l'ASPAN, indiquent aux autorités cantonales et communales non seulement ce qu'elles ne doivent pas faire, mais aussi ce qu'elles peuvent entreprendre. La publication des *bases juridiques des plans d'aménagement en droit suisse* ne constitue d'ailleurs qu'un premier pas. La commission juridique de l'ASPAN a déjà en travail une nouvelle étape qui consiste à présenter un règlement-type de construction. A cet effet, elle a envoyé aux communes suisses 3000 questionnaires très détaillées et complets sur la situation actuelle, les besoins et les désirs en matière de règlement de construction et de plans d'aménagement. Jusqu'ici, elle a reçu 2500 réponses. C'est un grand succès et qui témoigne d'un intérêt quasi général. Ce matériel est actuellement à l'étude, son dépouillement exige de minutieux et délicats travaux. Le résultat de cette étude sera bientôt connu. Peut-être apparaîtra-t-il alors qu'il est impossible de proposer un seul règlement-type, mais qu'il faut en élaborer autant de variantes et de nuances au gré des particularités de notre pays.

On le voit, la commission juridique de l'ASPAN a encore beaucoup de travail à accomplir. Les problèmes juridiques posés par l'aménagement du territoire national et régional ne sont pas faciles, certes, mais ils ne sont pas non plus insurmontables. Si, en publiant ses thèses, l'ASPAN apporte quelque lumière dans un domaine qui paraissait jusqu'ici obscur à la majorité, un grand pas en avant pourra être fait.