

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 39-40 (1967)

Heft: 9

Artikel: Le règlement sur les constructions et le plan de zone

Autor: Maurer, G.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-126304>

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: 02.04.2025

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

Le règlement sur les constructions et le plan de zone

par G. Maurer,
juriste de l'Etat de Neuchâtel

45

Le sujet qu'on m'a proposé de traiter aujourd'hui est très vaste, si vaste qu'il est matériellement impossible de l'épuiser dans le court laps de temps qui m'a été imparti. Aussi je me bornerai à l'essentiel et je m'efforcerai de vous exposer aussi brièvement que possible non pas les grandes théories juridiques qui font actuellement l'objet de discussions passionnées dans les milieux spécialisés, mais bien les problèmes de droit qui se posent dans la pratique et la solution qui leur a été donnée par les autorités compétentes, notamment par le Tribunal fédéral.

Je vais traiter successivement les problèmes suivants:

1. Nature juridique et définition du règlement sur les constructions et du plan de zone;
2. Principes juridiques généraux que règlement et plan doivent respecter au point de vue de la procédure et quant au fond;
3. Règlement et plan examinés à la lumière du principe constitutionnel de la garantie de la propriété;
4. Lignes de conduite pratiques qu'il convient d'observer lors de l'élaboration d'un règlement et d'un plan de zone.

*

Abordons le premier point, celui de la *nature juridique et de la définition du règlement sur les constructions et du plan de zone*.

Il existe ici une grande diversité dans la terminologie utilisée dans les différents cantons. D'une manière générale, il faut entendre par règlement sur les constructions l'ensemble des prescriptions fixant la manière dont il est possible de construire sur un territoire déterminé. En règle générale, les grands principes sont codifiés dans une loi cantonale et les détails figurent dans les règlements communaux. Ces règlements sont valables pour l'ensemble du territoire d'une commune ou pour une partie de ce territoire seulement. Dans la première éventualité, on parle de règlement d'aménagement ou d'extension, dans la seconde éventualité on parle de règlement de quartier. Aux règlements sont joints en général des plans qui ont pour but de les concrétiser. On distingue en général les plans d'alignement et les plans d'aménagement. Les premiers définissent le tracé des voies publiques et fixent la limite à partir de laquelle il est possible de construire au bord de ces voies ou le long des cours d'eau. Les plans d'aménagement, eux, découpent un territoire déterminé en différentes zones destinées chacune à recevoir un genre de constructions déterminé: zones agricoles, viticoles, industrielles, résidentielles, loca-

tives, etc. Pour chaque zone des règlements fixent les dimensions maximums des constructions, le taux d'occupation du sol, l'aspect des bâtiments. Les règlements sur les constructions contiennent enfin des prescriptions générales, valables en principe pour toutes les zones, et fixant notamment:

- a) la mesure dans laquelle sont dues les prestations des services publics, c'est-à-dire l'alimentation en eau, électricité, gaz, l'établissement de voies publiques, l'évacuation des eaux usées;
- b) les conditions de l'établissement des routes, trottoirs, rigoles, égouts, conduites d'eau, de gaz et d'électricité, ainsi que le montant des contributions des propriétaires bordiers aux frais d'aménagement et d'établissement de ces ouvrages;
- c) les clôtures au bord des voies publiques, ainsi que les plantations sur le domaine public et le domaine privé;
- d) l'obligation pour les propriétaires de tolérer sur leurs immeubles l'apposition de plaques indicatrices de rue, de niveau, d'hydrant et l'installation d'appareils de peu d'importance, de supports et de conduites;
- e) la rectification des limites de propriété;
- f) les mesures propres à assurer le stationnement des véhicules automobiles;
- g) l'aménagement des garages et des entreprises de nature à gêner la circulation ou de porter atteinte, d'une manière générale, à la sécurité publique;
- h) les exigences minimums en matière de sécurité et de salubrité des constructions: volume et hauteur des pièces d'habitation, vue, isolation, éclairage et aération dont elles doivent bénéficier, accès suffisants à la voie publique, règles diverses concernant la police du feu;
- i) les garanties minimums que doivent présenter les personnes habilitées à déposer des plans de construction et à surveiller, voire à entreprendre des travaux de construction ou de transformation d'immeubles;
- j) la procédure de délivrance des permis de construction et celle des permis d'occupation des bâtiments nouvellement édifiés.

Pour être valables, toutes ces règles doivent viser un but commun, celui de protéger sous un aspect déterminé l'intérêt public. Les cantons et les communes ne peuvent en effet légiférer que dans le cadre de la Constitution fédérale; or cette dernière garantit notamment la liberté du commerce et de l'industrie et la liberté des contrats. Sauf de rares exceptions – parmi lesquelles je citerai simplement la réglementation de la clôture des biens-fonds qui,

bien que ressortissant à la législation civile, est restée dans les attributions des cantons – ces derniers ne peuvent plus intervenir en effet que pour protéger la sécurité, la santé, les bonnes mœurs ou l'ordre publics, cela dans les cas non prévus par la législation fédérale. En d'autres termes, les cantons et les communes ont conservé uniquement un pouvoir de police; les règlements sur les constructions et les plans de zone sont de simples prescriptions de police, ce qui – comme nous le verrons – revêt une extrême importance lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue des pouvoirs du législateur cantonal ou communal dans ce domaine.

*

J'arrive maintenant à la deuxième partie de mon exposé. *A quelles exigences doivent répondre sur le plan de leur procédure d'élaboration et quant au fond les règlements sur les constructions et les plans de zone?*

Sur le premier point, ils doivent évidemment – à l'instar de toute autre réglementation de droit cantonal ou communal – avoir été régulièrement adoptés par l'autorité compétente et selon la procédure législative réglementaire prévue par la législation cantonale. De leur nature de simples prescriptions de police, le Tribunal fédéral a tiré toutefois deux conclusions intéressantes. La première est la suivante:

- a) De par sa nature impérative, une règle de police s'applique d'emblée à tous les cas en suspens. Dès lors, si un règlement de constructions ou un plan de zone vient à être modifié entre le moment du dépôt d'une demande de construire et celui de son examen par l'autorité compétente, cette dernière a le droit de statuer à la lumière des nouvelles prescriptions édictées dans l'intervalle. Sont évidemment réservées les dispositions de droit cantonal qui imposeraient à ce problème une autre solution.
- b) Le Tribunal fédéral est toutefois allé plus loin dans ce sens. En effet, il est souvent difficile aux autorités cantonales ou locales compétentes de prévoir à l'avance dans tous les détails l'aménagement d'un territoire déterminé. Ce n'est parfois qu'au moment du dépôt d'un projet de construction que les lacunes des dispositions en vigueur apparaissent. Pour éviter qu'un simple particulier ou groupe de particuliers puisse placer les autorités devant le fait accompli en compromettant l'avenir par la réalisation de projets qui se révèlent contraires à l'intérêt public, le Tribunal fédéral a reconnu aux cantons et aux communes le pouvoir

de suspendre l'examen de ces projets jusqu'au moment de l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation. Sous peine d'une violation du principe constitutionnel de la légalité des lois ou, d'une manière plus générale, sous peine d'une violation du principe constitutionnel de l'égalité de traitement des citoyens, une interdiction de construire de cette nature n'est admise évidemment que si la future législation en gestation s'inspire d'idées générales, c'est-à-dire n'aura pas pour effet d'améliorer ou d'aggraver unilatéralement la situation juridique de celui qui sollicite un permis de construire. Une interdiction de construire décidée dans de telles conditions ne saurait en outre être d'une durée indéterminée. Il ne peut s'agir que d'une situation temporaire. Les autorités cantonales ou communales doivent se hâter de prendre les mesures nouvelles qui s'imposent; si elles tardent plus que de raison, les particuliers dont les projets de construction sont arrêtés pourront recourir avec succès au Tribunal fédéral pour arbitraire et obtenir même des dommages-intérêts pour violation temporaire de leur droit de propriété. A ma connaissance, le Tribunal fédéral n'a jamais eu l'occasion de se prononcer jusqu'ici sur cette question. Le principe de la proportionnalité des mesures de police, qui est l'un des principes fondamentaux de sa jurisprudence, impose toutefois impérieusement la solution que je viens d'esquisser; une interdiction temporaire de construire n'est admissible que dans la mesure où elle n'excède pas le temps nécessaire pour adopter une nouvelle réglementation adéquate, ce qui pourra varier selon l'étendue du territoire mis en cause ainsi que selon la gravité et la diversité des problèmes à résoudre.

Un dernier point de procédure me paraît intéressant à signaler. Un des principes fondamentaux du droit public suisse est la garantie du droit d'être entendu. Après l'avoir limité pendant longtemps aux litiges d'ordre strictement personnel, tels que les procès pénaux et certains procès civils, notamment en droit des personnes (divorces, recherches en paternité, adoptions, changements de nom, etc.), le Tribunal fédéral a considérablement étendu le champ d'application de cette garantie au cours de ces dernières années, cela au fur et à mesure du développement du droit public et de l'extension du pouvoir d'intervention de l'Etat. C'est ainsi qu'il a fini par juger que le propriétaire limité par un plan d'aménagement dans son droit de disposer de ses immeubles a le droit d'être entendu

tôt ou tard. Sauf disposition contraire de la législation cantonale, ce droit est suffisamment garanti si l'intéressé a eu l'occasion de s'exprimer, d'une façon ou d'une autre, avant ou après l'adoption du plan. Dès lors, si l'on ne veut pas courir le risque de voir remise constamment en cause une réglementation déterminée, la solution la meilleure consiste à consulter les milieux intéressés au cours de sa procédure d'élaboration, par exemple en organisant ce que l'on appelle une mise à l'enquête publique. Il va de soi en revanche que l'avis des propriétaires intéressés n'a pas de caractère obligatoire pour l'autorité, laquelle reste libre de prendre ses décisions à la lumière de ce qu'elle considère comme étant l'intérêt général. Quant au fond, les impératifs auxquels doivent répondre les restrictions de la propriété découlant des règlements sur les constructions et des plans de zone sont au nombre de trois:

- a) Ces restrictions doivent tout d'abord reposer sur une base légale. Le Tribunal fédéral établit ici une distinction entre les restrictions de la propriété foncière traditionnelle et les empiétements d'un nouveau genre, particulièrement radicaux et dépassant la commune mesure. Les prescriptions concernant les alignements, le nombre des étages, la hauteur des bâtiments, l'ordre contigu et non contigu, le volume des locaux, etc., appartiennent à la catégorie des restrictions traditionnelles. Dans ce cas, le Tribunal fédéral n'examine l'existence d'une base légale que sous l'angle de l'arbitraire; c'est dire qu'il est très large et qu'il lui arrive de se satisfaire d'une simple clause générale de police, voire du droit coutumier. En revanche, le Tribunal fédéral exige une base juridique claire, évidente, indiscutable en cas de création de zones agricoles, viticoles, forestières, industrielles absolues, c'est-à-dire en cas de création de zones où seules sont admises les constructions d'un type déterminé ou qui sont interdites en principe à la construction. La même règle est appliquée en cas de création de réserves pour des pistes de skis ou lorsqu'il s'agit d'obliger les constructeurs de nouveaux immeubles à mettre à la disposition du public un certain nombre de places de stationnement pour véhicules automobiles.
- b) Les restrictions de la propriété découlant d'un règlement de construction ou d'un plan de zone doivent ensuite être conformes à l'intérêt public. Nous ne nous étendrons pas ici sur cette question, que nous avons déjà abordée au début du présent exposé.

- c) Si elles équivalent à une expropriation, lesdites restrictions de la propriété doivent enfin donner lieu au paiement d'une indemnité. Il s'agit là d'une conséquence du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi. Un canton ou une commune ne saurait porter atteinte, d'une manière directe ou indirecte, à la substance même de la propriété d'un particulier sans compensation adéquate, cela sous peine de léser l'intéressé en exigeant de lui un sacrifice plus grand que des autres administrés. Dans des cas pareils, on parle d'une expropriation matérielle. Le propriétaire conserve son bien-fonds; il n'est donc pas exproprié au sens formel du terme. En revanche, il se voit retirer la possibilité d'user de son bien dans une mesure telle qu'il subit une perte matérielle indéniable, égale à la différence entre la valeur vénale de son bien et la valeur d'usage subsistant après l'entrée en vigueur du règlement de zone.

Il est extrêmement difficile en revanche de fixer d'une manière précise la limite entre les restrictions de la propriété qui sont admissibles sans autre formalité et celles qui, équivalant à une expropriation, ne le sont que moyennant paiement d'une indemnité. Si les restrictions de la propriété de caractère traditionnel, telles les règles fixant les alignements, la hauteur des bâtiments, le nombre des étages, le volume des locaux, ne donnent en principe jamais lieu à indemnité, il n'en va pas de même de certaines restrictions plus incisives que les cantons et les communes ont tendance à édicter de nos jours en vue de protéger des sites ou d'aménager d'une manière rationnelle leur territoire. Le problème se pose surtout à l'état aigu s'agissant des interdictions totales ou partielles de bâtir.

*

Nous arrivons ici à la troisième partie de notre exposé, celle des *règlements de construction et des plans de zone examinés à la lumière du principe constitutionnel de la garantie de la propriété*.

Ce principe est prévu expressément par toutes les constitutions cantonales, hormis celle du Tessin. Il s'applique toutefois aussi dans ce dernier canton car, comme nous l'avons déjà relevé, il n'est qu'une conséquence du principe plus général de l'égalité des citoyens devant la loi, lequel principe est prévu à l'article 4 de la Constitution fédérale.

Dans un arrêt Barret et consorts du 13 mai 1965, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser sa définition de

l'expropriation dite matérielle. Selon notre Cour suprême, deux critères sont décisifs: l'intensité de l'atteinte et le principe de l'égalité de traitement devant la loi. On ne saurait commencer par parler d'expropriation matérielle qu'à partir d'atteintes lourdes, de restrictions considérables dans l'exercice d'un droit. Encore faut-il que de telles atteintes ou restrictions s'accompagnent d'une inégalité de traitement. C'est seulement si elles révèlent un caractère extrême que le juge peut se dispenser d'examiner la question de l'égalité devant la loi. Pour juger de la gravité d'une atteinte, il faut prendre en considération la mesure dans laquelle elle s'oppose à l'utilisation actuelle ou possible du sol; «toutes les utilisations possibles dans le futur ne sauraient toutefois être retenues. Seules méritent protection celles qui, au regard des circonstances, apparaissent comme très probables dans un proche avenir».

De ces principes jurisprudentiels, on peut tirer légitimement la conclusion qu'à elle seule une interdiction de bâtir ne constitue pas encore une expropriation dite matérielle. Encore faut-il que cette interdiction concerne des immeubles qui, de par leur situation, étaient destinés à recevoir dans un avenir assez proche des bâtiments. Il en ira notamment ainsi non seulement des immeubles dotés de tous les équipements nécessaires pour la construction (existence de chemin d'accès et liaison assurée aux réseaux de distribution d'eau et d'électricité ainsi qu'aux canaux-égouts), mais aussi des immeubles sis à proximité d'une zone de construction et dont le prix d'acquisition est fixé compte tenu de la possibilité d'y construire. En l'absence de tout exemple dans la jurisprudence, il n'est pas possible en revanche, en l'état actuel des choses, d'être plus précis dans ce domaine.

En résumé, les interdictions de bâtir risquent de se traduire, dans certains cas, par l'obligation pour la collectivité de droit public qui les a prises de payer des indemnités compensatoires. Il existe toutefois en général un moyen d'éviter ce handicap. Il s'agit de subordonner la délivrance de tout permis de construire à l'équipement approprié du terrain prévu pour l'implantation du nouvel immeuble projeté, cet équipement consistant en chemin d'accès suffisant pour l'arrivée des secours en cas d'incendie ou d'une autre catastrophe naturelle, en canalisation d'eau propre et canalisation d'évacuation des eaux usées. Il s'agit en outre de refuser le raccordement aux services publics de cette nature de tout immeuble ne répondant pas aux caractéristiques d'une zone déter-

minée, par exemple le raccordement aux services publics d'un immeuble locatif projeté dans une zone agricole. En sa qualité de propriétaire de son réseau de distributeur d'eau, de gaz et d'électricité et de son réseau de canaux d'évacuation des eaux usées, la collectivité de droit public est en effet libre d'accorder à qui elle veut le droit de se raccorder. En sa qualité de titulaire du domaine public, il lui est loisible en outre de refuser à un particulier le droit d'installer des canaux privés dans ledit domaine. Pour se trouver à l'abri de tout reproche justifié, il lui suffit d'agir dans le cadre de ses règlements et, d'une manière plus générale, de respecter le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi. Ces deux impératifs sont respectés avec la détermination de périmètres dits de localité, au-delà desquels la liaison avec les services publics est en principe prohibée. Dans cette éventualité, le refus de délivrer un permis de construire pour un terrain sis en dehors du périmètre de la localité ne saurait être assimilé à une expropriation et entraîner pour la collectivité de droit public l'obligation de payer une indemnité quelconque, réserve faite du cas où le périmètre serait tracé d'une manière arbitraire, tendancieuse, en vue d'éliminer certains terrains à bâtir; réserve faite également du cas où des exceptions seraient admises en fait sans raison objective.

L'interdiction signifiée à certains constructeurs de se raccorder aux services publics n'aura évidemment pas toujours pour conséquence d'empêcher l'implantation d'immeubles dans une zone qui leur est étrangère. Certains constructeurs disposent en effet de moyens financiers considérables et l'obligation où ils se trouvent d'édifier à leurs frais des chemins ou des canalisations ne les fera pas reculer. Dans cette éventualité, le seul moyen d'éviter la construction désordonnée d'immeubles consistera dans une interdiction pure et simple. Si les décisions que prendront finalement les autorités judiciaires, en dernière instance le Tribunal fédéral, obligent une collectivité de droit public déterminée à verser dans ce cas des indemnités trop importantes pour cause d'expropriation matérielle, cette collectivité pourra toujours revenir en arrière et, en lieu et place de payer une indemnité, autoriser les constructions auxquelles elle s'est opposée de prime abord. Comme nous l'avons vu, les règlements sur les constructions et les plans de zone sont en effet de simples mesures de police et ils peuvent toujours être révisés en temps opportun pour admettre ou, au contraire, pour interdire certains projets de construction,

L'expérience vaut la peine d'être tentée, puisqu'elle ne se traduira pas forcément pour les cantons et les communes en l'obligation de verser de lourdes indemnités et puisqu'elle donnera ainsi l'occasion aux autorités compétentes en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, en dernier ressort au Tribunal fédéral, de délimiter enfin d'une manière concrète les cas où une indemnité est due par suite d'une interdiction de bâtir.

J'aborderai enfin brièvement une dernière question, celle des places de stationnement pour véhicules automobiles. Comme nous l'avons déjà vu, les cantons et les communes peuvent obliger toute personne projetant de construire, voire de transformer un immeuble, à mettre un certain nombre de places de cette nature à la disposition du public. Comme, par définition, les routes ne sont pas destinées au stationnement des véhicules et que, d'un autre côté, l'implantation d'un simple immeuble entraîne automatiquement une augmentation de la demande de places de stationnement, les constructeurs ne peuvent réclamer de ce chef aucune indemnité pour cause d'expropriation. Si les intéressés ne disposent pas de la place nécessaire leur permettant de satisfaire les exigences de l'Etat ou la commune, ils peuvent même être astreints à verser une contribution compensatoire à un fonds spécial destiné à couvrir les frais d'aménagement de parkings publics. Plusieurs villes connaissent aujourd'hui ce système. Il ne semble pas à première vue qu'il porte atteinte à un principe de droit constitutionnel quelconque, dans la mesure du moins où les futures places de parc public ne seront pas trop éloignées des nouveaux immeubles dont les propriétaires ont contribué à leur couverture financière et desserviront ainsi, à tout le moins d'une manière indirecte, les immeubles en question.

*

Je terminerai mon exposé par un bref résumé des *conditions auxquelles doivent répondre un règlement sur les constructions et un plan de zone*:

1. Comme leur élaboration implique la solution de problèmes à la fois techniques et juridiques, ils doivent tout d'abord être le résultat de la collaboration des aménagistes et des juristes spécialisés dans le domaine de la police des constructions;
2. Ils ne doivent être élaborés qu'après consultation de tous les milieux intéressés: industriels, Chambre du commerce et de l'agriculture, communes voisines, etc.;
3. Ils doivent ensuite être à la fois simples et clairs; tous les termes qu'ils emploient doivent être définis, à moins qu'il s'agisse d'expressions usuelles dont la définition se trouve dans un simple dictionnaire linguistique;
4. Ils ne doivent pas contenir de prescriptions inutiles ou d'une utilité douteuse, car:
 - de telles prescriptions risquent d'être déclarées inconstitutionnelles, les cantons et les communes ne pouvant intervenir encore une fois que dans la mesure où l'exige la protection de la santé, de la sécurité et de l'ordre publics, cela en vertu du principe de la proportionnalité des mesures de police auquel nous avons fait allusion au début de notre exposé;
 - toute prescription inutile renchérit par définition la construction;

5. Les règlements sur les constructions doivent en outre entériner, dans la mesure du possible, les principes de sécurité auxquels se sont arrêtées les différentes associations professionnelles intéressées, notamment la Société suisse des architectes et ingénieurs, de manière à ne pas constituer un obstacle à l'uniformisation et la rationalisation de la construction en Suisse;
6. Pour décharger les collectivités de droit public, il convient en outre de faire participer, dans la mesure du possible, les propriétaires fonciers aux frais d'établissement des voies publiques, des canalisations et autres aménagements qui – il ne faut pas l'oublier – leur sont directement profitables et ont pour effet de hausser la valeur de leurs immeubles.

Une attention toute particulière devra être apportée aux questions suivantes:

- a) Il convient d'avantager dans la mesure du possible les propriétaires qui, avant de construire, ont décidé de procéder à un remaniement parcellaire propre à permettre un emploi rationnel du sol;
- b) Il convient de faire en sorte que les mesures prescrites puissent s'appliquer automatiquement aux succédanés des bâtiments proprement dits, c'est-à-dire aux maisons préfabriquées, aux mobilhomes, voire aux caravanes et autres véhicules habitables;
- c) Il convient d'imposer absolument aux constructeurs de nouveaux immeubles l'obligation de mettre à la disposition du public un nombre suffisant de places de stationnement pour véhicules ou, à défaut, de verser une contribution de compensation à un fonds destiné à l'aménagement de parkings publics. En cas de transformation d'un immeuble, cette règle doit être limitée en revanche au nombre de nouvelles places de stationnement nécessitées par l'augmentation du volume du bâtiment. Sinon on risque de créer une inégalité de traitement entre les propriétaires d'anciens immeubles et, surtout, on risque de décourager l'assainissement des vieux quartiers.

Comme je vous l'ai dit au début du présent exposé, il est impossible de traiter en quelque quarante-cinq minutes tous les problèmes que posent l'élaboration et l'application des règlements sur les constructions et les plans de zone. J'espère que, malgré cette limitation, j'ai réussi à vous exposer dans leur essence quelques-unes des questions primordiales qui se posent dans ce domaine.