

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

Band: 46 (1973)

Heft: 11

Artikel: La construction et la planification fondées sur le droit cantonal

Autor: Meylan, J.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-127554>

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: 22.11.2024

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

La construction et la planification fondées sur le droit cantonal

Exposé de M. J. Meylan, avocat au Service cantonal
vaudois de justice et législation.

Notes, voir page 62.

47

Introduction

Nous avons divisé notre exposé en deux grandes parties d'inégale importance: une première partie est destinée à définir et à situer les unes par rapport aux autres les grandes catégories de règles de construction; après ce bref rappel, nous nous concentrerons, dans une seconde partie, sur les règles de construction de droit public; nous verrons tout d'abord quelles furent, dans ce domaine, les grandes étapes de l'évolution du droit et comment, de la police des constructions, on est passé à l'aménagement du territoire; nous rechercherons ensuite dans quelle mesure les législations cantonales traduisent sur le plan du droit l'évolution des idées en matière d'aménagement du territoire; nous dirons enfin quelques mots du droit des constructions proprement dit et nous tenterons d'en saisir certaines des tendances les plus récentes¹.

I. Diverses catégories de règles de construction

Les règles de construction soit, dans le sens le plus large, les règles déterminant si et selon quelles modalités il peut être construit sur un immeuble déterminé, existant au niveau cantonal, peuvent être soit des règles de droit privé, soit des règles de droit public.

Certaines de ces règles ont pour but d'ordonner les relations entre propriétaires voisins. Ce sont les règles de droit privé. Comme la compétence législative en cette matière appartient à la Confédération², les cantons ne peuvent édicter de telles règles que moyennant délégation expresse du législateur fédéral; cette délégation se trouve à l'article 686 du Code civil, qui permet aux cantons de déterminer les distances que les propriétaires sont tenus d'observer dans les fouilles ou les constructions et d'établir d'autres règles encore pour les constructions. Parmi ces autres règles, on peut citer notamment les règles sur les vues³. Ce qui caractérise ces règles de droit privé, c'est, d'une part, qu'elles sont modifiables par convention entre les propriétaires intéressés⁴; c'est, d'autre part, qu'elles donnent lieu à un contentieux ressortissant aux tribunaux de l'ordre judiciaire⁵.

D'autres règles au contraire ont pour but d'assurer la solidité et la salubrité des constructions, leur esthétique, leur distribution judicieuse dans l'espace. Ce sont les règles de droit public⁶. Elles sont de la compétence originaire des cantons, en vertu de la règle de partage de l'article 3 de la Constitution. Cette compétence, qui, jusqu'en 1969, ne connaissait pratiquement d'autre limite

que la garantie de la propriété⁷, est désormais restreinte par la compétence donnée à la Confédération par le nouvel article 22^{quater} de la constitution d'édicter, par voie législative, des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Ces règles de droit public, contrairement aux précédentes, ne peuvent être modifiées par accord entre les intéressés⁸. Elles sont appliquées d'office par des autorités administratives, et donnent lieu, le cas échéant, à un contentieux administratif⁹,^{9bis}.

Il peut être parfois délicat de déterminer si telle règle de construction donnée ressortit à la première ou à la seconde catégorie. Il faut alors en rechercher le but. Si elle tend avant tout à protéger un intérêt public, elle est de droit public. Si elle a en vue avant tout la protection des intérêts des propriétaires voisins, elle est de droit privé. Il se peut certes que l'intérêt public que la règle a pour mission de sauvegarder coïncide avec l'intérêt du ou des propriétaires voisins: ainsi par exemple une règle de distance destinée à garantir à tous les bâtiments une aération et une insolation suffisantes vise, certes, un but éminent d'intérêt public (salubrité publique en l'occurrence), mais il est évident que les occupants des bâtiments en profitent eux aussi. Cette circonstance ne modifie nullement la nature de la règle¹⁰; édictée dans une vue d'intérêt public, elle demeure une règle de droit public¹¹.

Dans le présent exposé, nous concentrerons notre attention sur les règles de construction de droit public. Avant de les aborder plus en détail, il convient cependant de dire deux mots des rapports entre les deux catégories de règles. De manière tout à fait générale, on peut dire qu'une construction n'est juridiquement possible que si elle est conforme à la fois aux règles de construction de droit privé et aux règles de construction de droit public, qu'il s'agit toutefois de deux catégories de règles qui demeurent absolument distinctes, en ce sens que l'autorisation de bâtir nécessaire en vertu du droit public ne saurait être refusée au motif qu'un projet de construction serait contraire à une règle de construction de droit privé, avec ce corollaire que l'octroi de cette autorisation ne saurait préjuger de la conformité du projet avec les règles de droit privé: c'est la conséquence logique du fait que, comme nous l'avons vu, l'application de ces deux catégories de règles ressortit à deux ordres

d'autorités différentes; et que, inversement, le juge chargé d'appliquer les règles de construction de droit privé ne saurait interdire une construction au motif qu'elle ne serait pas conforme à une règle de droit public¹². Il n'en reste pas moins qu'un conflit demeure possible entre la réglementation de droit public et la réglementation de droit privé: tel serait le cas lorsque la règle de droit public prescrirait impérativement une implantation, qui, compte tenu de la dimension de la parcelle, s'avérerait incompatible avec, par exemple, une règle de distance de droit privé. Un remaniement parcellaire permettrait alors de résoudre le conflit¹³. Si, pour une raison quelconque, le remaniement s'avère impossible, il faudrait alors considérer que la règle de droit public impose une restriction de droit public au droit de propriété du propriétaire voisin¹⁴.

Dans un ordre d'idées assez voisin, on peut se demander si, par un acte de droit privé, on peut, non pas certes modifier une règle de droit public — ce qui, nous l'avons vu, est exclu par hypothèse — mais créer les conditions auxquelles une construction, par hypothèse impossible au regard des règles de droit public, deviendrait possible. Soit par exemple une règle de droit public selon quoi une construction n'est possible que sur une surface de 2000 m² au minimum¹⁵. Un propriétaire, qui ne possède que 1500 m², s'entend avec son voisin, qui en possède 4000, et convient de constituer sur ce dernier fonds une servitude «bloquant» 500 m² au profit dudit propriétaire, avec cette conséquence que le titulaire de la servitude pourra se prévaloir désormais de 2000 m² et implanter une construction sur son fonds de 1500 m², alors que le propriétaire du fonds servant ne pourra plus se prévaloir que de 3500 m² et ne pourra donc implanter qu'une seule construction sur son fonds. Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a eu récemment à se pencher, en tant qu'autorité de recours¹⁶, sur un cas de ce genre. Il a censuré ce procédé¹⁷, considérant que l'autorité administrative ne pourrait, le cas échéant, se prévaloir de l'existence de la servitude pour refuser au propriétaire du fonds servant l'implantation sur celui-ci d'une seconde construction. Le projet zuricois de loi sur les constructions et l'aménagement du territoire¹⁸ consacre une solution un peu différente: dans certains cas expressément prévus, les règles de construction peuvent faire l'objet d'une réglementation de droit privé qui lie les autorités chargées d'appliquer les règles de construction de droit public.

Ayant sommairement défini les deux grandes catégories

de règles cantonales de construction et les ayant, très *grosso modo*, situées l'une par rapport à l'autre, nous voudrions maintenant concentrer notre attention sur celle de ces deux catégories qui est, de loin, la plus importante: les règles de construction de droit public.

II. Les règles de construction de droit public

A. De la police des constructions à l'aménagement du territoire

Il fut un temps où, pour peu que l'on se conformât à quelques règles élémentaires de solidarité, de sécurité (en particulier du point de vue de la prévention des incendies) et de salubrité, il était possible de construire n'importe quoi à peu près n'importe où¹⁹. Destinées à assurer un minimum de sécurité et de salubrité publique, les règles, fort rares, qui régissaient la construction étaient alors de pures règles de police. Cette situation se reflétait dans la terminologie, puisque ces règles constituaient ensemble ce que l'on appelait le droit de la police des constructions. Applicables uniformément à toute construction quelconque sur l'ensemble du territoire, ces règles avaient un caractère général et abstrait; par leur structure, elles ne se distinguaient en rien de toute autre règle de droit quelconque.

Ce temps est, depuis longtemps, révolu. Les règles de police des constructions n'ont, certes, pas disparu, mais elles s'intègrent désormais dans un corps de règles beaucoup plus vaste, généralement appelé le droit des constructions²⁰. Nous voudrions ici tenter d'esquisser très rapidement les grandes étapes de l'évolution de ce droit des constructions²¹.

Le droit des constructions apparaît du moment où, au-delà de simples préoccupations de police valables uniformément pour toutes les constructions, on entreprend de **planifier** leur distribution dans l'espace.

La forme la plus ancienne de planification des constructions, la plus rudimentaire aussi, c'est le plan d'alignements. Il apparaît dans notre pays dans la seconde moitié du siècle dernier²². Il a pour but d'ordonner l'implantation des constructions en fonction du réseau des grands axes de communication, et contient ainsi en germe une idée fondamentale du droit actuel des constructions: planifier les constructions et les grands équipements en fonction les uns des autres. Il va revêtir successivement deux formes très différentes²³. Dans un premier temps, il ne servira qu'à assurer à la collectivité publique la disposition des espaces nécessaires à la construction

des grands axes de communication; le plan d'alignements a alors un effet expropriatoire ou, tout au moins, il est destiné à préparer une expropriation ultérieure; il n'est établi qu'en fonction de projets de routes dont la réalisation est d'ores et déjà envisagée à bref ou à moyen terme; ses effets sont limités en durée: si le projet est abandonné, le plan devient caduc²⁴. A cette forme primitive du plan d'alignements, qui en fait en définitive une institution beaucoup plus proche du droit de l'expropriation que du droit des constructions, se substituera bientôt une autre forme, qui fera du plan d'alignements une véritable institution du droit des constructions: désormais, le plan d'alignements a pour fonction de planifier la distribution des constructions dans l'espace, en fonction des axes de communication existants et futurs, indépendamment de tout projet précis; il perd son effet expropriatoire; sa validité n'est plus limitée en durée²⁵. Il n'est pas sans intérêt de noter que le plan d'alignements apparaît à un moment où, sous l'effet de la révolution industrielle, les agglomérations connaissent une croissance brutale et anarchique: il apparaît comme un moyen de maîtriser (très partiellement) ce phénomène. Fait très caractéristique, la loi zuricoise qui, en 1893, institue le plan d'alignements, limite expressément son champ d'application aux localités à **caractère urbain**²⁶. Une nouvelle étape est franchie avec l'apparition de la planification par zones²⁷. Le territoire est désormais découpé en un certain nombre de zones, ce découpage se traduisant graphiquement sous la forme d'un plan, une réglementation différente correspondant à chacune de ces zones. Il s'agit de séparer dans l'espace, d'une part les constructions à usage d'habitation et d'autre part les constructions à usage industriel, de manière que les immissions en provenance de celles-ci ne gênent pas les occupants de celles-là – éventuellement de séparer entre elles divers types de constructions industrielles produisant des immissions de degrés différents²⁸ – et d'autre part de séparer entre elles divers types de constructions à usage d'habitation (immeubles locatifs, villas, maisons de maître, etc.), afin de mettre un peu d'ordre dans la construction. Bien souvent, la planification par zones n'est d'ailleurs qu'un élément qui vient se greffer sur l'ancien plan d'alignement. Ce n'est pas un hasard si le terme «Bebauungsplan», utilisé par de nombreuses législations suisses alémaniques, signifie tantôt un pur plan d'alignements²⁹, tantôt à la fois un plan d'alignements et un plan de zones³⁰. Ce n'est pas un hasard non plus

si, parmi les objets pouvant figurer dans un plan d'extension (par quoi il faut entendre un plan de zones), le droit vaudois cite en première place les voies de communications existantes et à créer³¹.

On l'aura remarqué: jusqu'ici, la planification des constructions demeure dominée par des motifs qui, comme le Tribunal fédéral l'a d'ailleurs relevé dans plusieurs arrêts³², demeurent, en définitive, des motifs de police: il s'agit de séparer dans l'espace des constructions qui, placées au voisinage les unes des autres, se nuiraient réciproquement en fonction de leur conception ou de leur utilisation différentes. La planification remplit, en d'autres termes, une fonction purement négative.

De plus, la planification ainsi comprise se limite tout naturellement, du moins pour l'essentiel³³, à un échelon local.

Ces conceptions allaient être bouleversées par une série de phénomènes apparus, *grosso modo*, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Cette période se caractérise on le sait, par une intense activité économique³⁴, qui se traduit, pour de larges couches de la population, par une élévation du niveau de vie. La motorisation privée croît dans d'énormes proportions³⁵. Le phénomène de la résidence secondaire fait son apparition et va, très rapidement, se généraliser³⁶. Les centres urbains éclatent³⁷, et la construction gagne, de proche en proche, des régions rurales restées jusque-là pratiquement intactes, cependant que les industries, désormais à l'étroit dans un tissu urbain trop serré, émigrent les unes après les autres à la campagne.

Ce tableau a aussi ses ombres. On assiste à une dégradation croissante des ressources naturelles; en particulier la pollution des eaux, et, plus récemment, celle de l'air, prennent des proportions inquiétantes³⁸. Les sites sont menacés, à un moment où le besoin d'aires de détente se fait de plus en plus sentir. De plus en plus fréquemment, des conflits surgissent entre diverses utilisations possibles d'un même territoire: utilisation pour la construction industrielle ou pour la construction à usage d'habitation, d'une part, utilisation à des fins agricoles, viticoles ou sylvicoles d'autre part. Du fait du développement de la construction dans les campagnes, les collectivités locales se trouvent devoir faire face à des charges d'équipement nouvelles et fort onéreuses³⁹: équipements techniques (adduction d'eau et d'énergie, évacuation et épuration des eaux usées, voies de communication) mais aussi socio-culturels, en particulier

scolaires. La demande d'équipements est encore accentuée par la diffusion de plus en plus générale d'un certain mode de vie «urbain»: on est même allé jusqu'à parler d'un «droit à la ville»⁴⁰. Enfin, la distance entre lieu de résidence et lieu de travail ne cesse de s'accroître, avec tous les temps morts et tous les problèmes aigus de transport que cela peut poser.

Ces divers facteurs allaient déterminer une série de conceptions nouvelles.

Il devenait impossible d'admettre que fussent construits des terrains qui n'auraient pas été préalablement équipés. Autrement dit, l'existence d'équipements techniques⁴¹ suffisants devenait désormais une condition préalable de la constructibilité d'un terrain. D'autre part, il n'était plus possible à la collectivité publique d'équiper partout à la fois. Une planification des équipements devenait ainsi nécessaire, dans l'espace et dans le temps. Dans l'espace: seules devaient être équipées les aires les plus aptes à l'être et, d'autre part, les équipements devaient être – pour des raisons de rationalité évidente – dimensionnés en fonction d'un périmètre de desserte bien déterminé; à son tour, ce périmètre devait s'harmoniser avec la planification projetée de l'utilisation du sol; inversement, cette dernière planification ne pouvait plus être établie sans tenir compte des possibilités d'équipement: une harmonisation apparaissait ainsi nécessaire entre planification de l'utilisation du sol et planification des équipements⁴². Planification dans le temps: il apparaît impossible – et d'ailleurs peu opportun, pour des raisons, là encore, de rationalité et de plein emploi des équipements – d'équiper d'un seul coup toutes les aires destinées à l'être: dimensionnés en fonction des besoins calculés sur une période relativement longue, correspondant à la durée de leur amortissement, les équipements ne seront réalisés que par étapes; on en vient ainsi à distinguer deux ordres de planification des équipements et, partant aussi, de planification de l'utilisation du sol: à bref ou à moyen terme et à long terme⁴³.

Si les contraintes d'équipement tendaient déjà à démontrer qu'il n'était ou qu'il ne devait plus être désormais possible de construire n'importe quoi à peu près n'importe où, cette idée devait être encore renforcée par les conflits déjà signalés entre plusieurs utilisations possibles d'un même territoire. On prenait alors conscience de la nécessité de distinguer désormais fondamentalement entre les aires destinées – à plus ou moins long terme – à recevoir des constructions et celles qui devaient en rester libres,

pour des raisons tirées des nécessités de l'agriculture, de la sylviculture ou de la viticulture. Du même coup, à une conception purement négative de la planification des constructions se substituait une conception positive de la planification des utilisations du sol: il ne s'agissait plus seulement de déterminer quelles catégories de constructions devaient être séparées dans l'espace parce que leur cohabitation entraînait des inconvénients mutuels, mais aussi de déterminer, positivement, à laquelle de plusieurs activités concurrentes une aire déterminée se prêtait le mieux. La nécessité même de réserver d'importantes surfaces à l'agriculture, de ménager d'importantes zones de détente et de sauvegarder le plus grand nombre possible de sites, et la nécessité corrélative de regrouper les industries dans un nombre restreint de zones relativement vastes faisaient en outre passer ce que l'on peut appeler désormais l'aménagement du territoire d'un niveau purement local à un niveau régional, voire cantonal, sans faire disparaître pour autant la planification des constructions au niveau local: on allait donc voir apparaître différents niveaux et différents échelons de planification. Cette évolution allait du reste remettre en question une organisation administrative et territoriale séculaire et mettre à l'ordre du jour la création de structures nouvelles, administratives voire politiques, au niveau régional⁴⁴.

Bien loin de se limiter à la seule planification des constructions, l'aménagement du territoire embrasse toutes les activités humaines en tant qu'elles ont des implications spatiales. Bien loin de se borner à distribuer dans l'espace, pour des raisons de police, des constructions de types différents, l'aménagement du territoire se veut un instrument cohérent de répartition dans l'espace de diverses activités humaines et de satisfaction de certains besoins fondamentaux: il acquiert ainsi une dimension politique⁴⁵, parce qu'il touche à l'objet même de la politique⁴⁶ et parce qu'il est à la fois fonction et traduction d'options proprement politiques⁴⁷.

Si telle est donc – tracée à grands traits – la conception de l'aménagement du territoire telle qu'elle est actuellement reçue, est-ce à dire que les législations cantonales ont suivi cette évolution? C'est ce qu'il faudra voir.

D'autre part, le droit des constructions lui-même a subi une certaine évolution. A des considérations de pure police des constructions se sont ajoutées, de plus en plus, des considérations esthétiques et urbanistiques, voire des considérations d'ordre social. C'est ce que nous tenterons ensuite d'illustrer par quelques exemples.

B. Le droit de l'aménagement du territoire

Il ne saurait être question d'étudier ici en détail l'ensemble des législations cantonales consacrées à l'aménagement du territoire. Notre propos est, beaucoup plus modestement, de comparer un certain nombre de législations cantonales sur deux points qui nous semblent fondamentaux: les systèmes de planification et la délimitation entre territoire à bâtir et territoire non destiné à la construction et régime de ce dernier territoire.

a) Les systèmes de planification

A cet égard, on peut classer les diverses législations cantonales en deux grandes catégories.

La première comprend les législations cantonales qui demeurent imprégnées d'une conception tout à fait classique de la planification des constructions. Pour l'essentiel, la planification s'opère au niveau et à l'échelle locaux. Certes, l'idée d'une planification régionale n'en est pas toujours absente: mais il ne s'agit nullement d'une conception globale d'aménagement élaborée à l'échelle d'une région tout entière; il s'agit, beaucoup plus modestement, d'une harmonisation entre les plans de zones de plusieurs communes voisines, opérée soit à un niveau intercommunal, soit, notamment en cas de carence des communes intéressées, par une autorité cantonale. Les lois des cantons et demi-cantons de Neuchâtel⁴⁸, du Valais⁴⁹, de Soleure⁵⁰, d'Appenzell Rhodes-Intérieures⁵¹, d'Appenzell Rhodes-Extérieures⁵², d'Obwald⁵¹ et de Nidwald⁵¹ en constituent quelques exemples. On peut en dire autant des lois fribourgeoise⁵³ et vaudoise⁵⁴, encore que, dans ces deux lois, l'on voit poindre l'idée que certains éléments particulièrement importants et particulièrement sensibles doivent être protégés par une planification de niveau et d'échelle supra-communale: c'est un premier embryon de planification régionale. Fait intéressant à relever, si certaines de ces lois sont relativement anciennes, telles la loi valaisanne qui remonte à 1924 et la loi soleuroise qui date de 1906, d'autres, telles la loi neuchâteloise ou la loi fribourgeoise ne comptent guère que quelque dix ans d'âge.

La seconde catégorie comprend des législations beaucoup plus élaborées, beaucoup plus récentes aussi, et qui portent visiblement la marque des travaux législatifs entrepris de son côté par la Confédération⁵⁵. On peut citer, à titre d'exemple, les lois bernoise⁵⁶, argovienne⁵⁷, lucernoise⁵⁸ et saint-galloise⁵⁹, ainsi que les projets actuellement en préparation dans les cantons de Zurich⁶⁰,

de Thurgovie⁶¹ et du Valais⁶². Il devient alors possible de parler d'un véritable système de planification.

La planification s'opère en effet désormais à deux, voire à trois échelons et niveaux différents: l'échelon local, l'échelon régional et l'échelon cantonal⁶³. Ces deux ou trois échelons et niveaux de planification s'articulent entre eux en ce sens que les plans cantonaux sont déterminants pour l'élaboration des plans régionaux et locaux et les plans régionaux déterminants pour l'élaboration des plans locaux⁶⁴.

A cela se bornent le plus souvent les effets des plans régionaux et cantonaux: ce sont des plans directeurs⁶⁵, qui ne lient que les autorités chargées d'élaborer les plans des niveaux inférieurs, mais n'entraînent en revanche aucune restriction à la propriété, seuls les plans élaborés au niveau local étant directement source de telles restrictions⁶⁶. Il peut arriver cependant que certains éléments de planification d'importance cantonale ou régionale fassent l'objet, au niveau cantonal ou au niveau régional, d'une planification de détail généralement obligatoire: ainsi la loi bernoise prévoit-elle la possibilité de plans de lotissement cantonaux⁶⁷ et régionaux⁶⁸, ceux-là ayant un caractère subsidiaire par rapport à ceux-ci⁶⁹; ainsi la loi argovienne prévoit-elle, elle aussi, des plans de lotissement cantonaux⁷⁰ pour les routes cantonales, les eaux publiques, les voies ferrées⁷¹ et les places d'aviation⁷².

Mais ce n'est pas là le seul système possible. On pourrait aussi concevoir l'existence d'une planification globale (et non plus seulement sectorielle) déployant des effets généralement obligatoires tant à l'échelon local qu'à l'échelon régional, voire cantonal. C'est le système consacré par la loi du demi-canton de Bâle-Campagne, qui prévoit, à l'échelon régional, tant une planification directrice qu'une planification de détail généralement obligatoire⁷³; les plans régionaux de détail se substituent alors aux plans locaux de détail dans la mesure où ils y contredisent⁷⁴; mais, inversement, il doit être tenu compte dans leur élaboration des dispositions communales existantes, dans toute la mesure où des intérêts de portée cantonale ou régionale n'imposent pas une solution divergente⁷⁵.

Au niveau local, enfin, la planification généralement obligatoire est, parfois, elle-même préparée par une planification directrice: c'est par exemple le cas dans les cantons de Berne⁷⁶, de Lucerne⁷⁷, de Saint-Gall⁷⁸ et des Grisons^{78bis}.

Cette planification généralement obligatoire au niveau local s'opère selon deux degrés de généralité différents. On peut ainsi distinguer, à ce niveau, une planification relativement générale et abstraite qui détermine le découpage du territoire en zones — le tracé des grands réseaux d'équipements et les alignements; et une planification de caractère beaucoup plus concret, qui détermine positivement le nombre, l'implantation précise et la configuration des bâtiments. La planification de premier degré, en tant du moins qu'elle détermine le découpage des zones⁷⁹, porte généralement sur l'ensemble du territoire communal⁸⁰, tandis que la planification de second degré ne porte que sur des fractions bien déterminées du territoire communal⁸¹. A ces deux degrés de planification locale correspondent ou, tout au moins, peuvent correspondre, des instruments de planification différents: plan de zones et plan d'alignements⁸² — ou plan faisant à la fois fonction de plan de zones et de plan d'alignements — pour le premier degré⁸³; plan de quartier ou plan-masse⁸⁴ pour le second degré. Divers systèmes sont toutefois concevables. Il se peut que le recours à un instrument de planification de second degré ne soit qu'une pure faculté et que, dans la mesure où cette faculté n'est pas utilisée, l'instrument de planification de premier degré cumule, avec cette fonction précise, celle d'un instrument de planification de second degré, du moins dans une certaine mesure: le droit vaudois constitue un bon exemple d'une situation de ce genre: certes, le plan de quartier y est expressément consacré par la loi, mais les plans d'extension (soit les instruments de planification de premier degré) et les règlements y afférents peuvent aussi contenir des dispositions portant sur «les autres conditions relatives aux constructions, notamment l'implantation, les dimensions, le nombre d'étages, l'architecture, la couleur des façades, l'emploi des divers matériaux»⁸⁵. Mais il se peut aussi que l'établissement d'un instrument de planification de second degré soit érigé en condition de constructibilité, soit de manière tout à fait générale, comme c'est le cas en droit genevois⁸⁶, en droit thurgovien⁸⁷ et, semble-t-il, en droit argovien⁸⁸, soit, tout au moins, s'agissant d'objets bien déterminés, en particulier les maisons-tours, comme en droit zougois ou en droit saint-gallois⁸⁹.

La planification opérée au niveau cantonal est toujours le fait d'une autorité cantonale. La planification opérée au niveau local toujours le fait de la commune, les propriétaires intéressés y étant associés plus ou moins

étroitement s'agissant de la planification de second degré⁹⁰; mais la planification locale est le plus souvent soumise à l'approbation d'une autorité cantonale, qui en revoit la légalité, la conformité à la planification directrice cantonale ou régionale et, parfois, dans une certaine mesure au moins, l'opportunité⁹¹. Quant à la planification régionale, elle incombe, le plus souvent, aux communes intéressées constituées, à cette fin, en associations de droit public⁹², plus rarement à une autorité cantonale comme c'est le cas, par exemple, dans le demicanton de Bâle-Campagne⁹³ ou dans le canton de Vaud⁹⁴. On pourrait certes concevoir aussi d'en charger une nouvelle collectivité de droit public intermédiaire entre le canton et la commune: la région. A l'heure actuelle cette solution n'est consacrée nulle part, mais elle a été envisagée dans le canton de Berne⁹⁵.

Reste alors à déterminer la répartition entre les divers niveaux des divers éléments de planification. Le plus souvent, la planification cantonale et régionale a pour objet de tracer un certain nombre de grandes options en matière d'aménagement du territoire: délimitation entre territoire à bâtir d'une part et territoires agricoles, sylvicoles ou viticoles ou sans affectation spéciale, territoires à protéger (sites et paysages, zones de protection des eaux souterraines, notamment), équipements techniques et voies de communication d'importance cantonale ou régionale⁹⁶. Il arrive aussi qu'elles portent sur le découpage du territoire à bâtir en diverses zones de construction⁹⁷, sur les zones d'utilité publique, sur certains équipements socio-culturels, tels que, par exemple, les établissements hospitaliers et les écoles⁹⁸. Mais, dans un cas comme dans l'autre, la planification cantonale et régionale demeure une planification cadre, qui laisse subsister au niveau inférieur une marge de choix non négligeable. C'est en effet à ce niveau que se déterminent les limites exactes des diverses zones, l'emplacement précis des divers équipements ainsi que le régime exact de la construction dans chaque zone.

b) *La distinction entre territoire à bâtir et territoire non destiné à la construction*

Nous l'avons dit, cette distinction est un des éléments fondamentaux de tout aménagement moderne du territoire⁹⁹. Nous avons vu d'autre part que, dans ses grandes lignes tout au moins, elle s'opérait généralement au niveau de la planification cantonale ou régionale. Reste alors à déterminer comment elle se traduit juridique-

ment: reste à voir, en d'autres termes, quel est le régime juridique du territoire non destiné à recevoir des constructions.

En réalité, le problème est un peu plus complexe, parce que ce ne sont non pas deux mais trois éléments qu'il convient de distinguer, à savoir le territoire à bâtir proprement dit, le territoire non destiné à recevoir immédiatement des constructions mais qui a pour fonction de servir de réserve de terrains à bâtir en vue d'un développement à plus long terme, et enfin le territoire destiné à être définitivement affecté à l'agriculture, la viticulture ou la sylviculture, ou à demeurer définitivement¹⁰⁰ libre de constructions pour des raisons tirées de la protection des sites entendue dans le sens le plus large¹⁰¹. Il se pose alors la question du statut juridique non seulement du territoire agricole proprement dit, mais aussi du territoire de réserve.

Les législations les plus anciennes se bornent à opposer d'une part territoire à bâtir et territoire non destiné à recevoir des constructions, celui-ci comprenant à la fois le territoire de réserve et le territoire agricole proprement dit. On est alors en présence d'un territoire sans affectation spéciale. Toute construction n'y est pas prohibée, mais elle est fortement restreinte du fait que la collectivité publique n'y prend aucune mesure d'équipement et que celui qui veut y construire doit préalablement équiper à ses frais. C'est la solution actuellement consacrée par exemple en droit fribourgeois¹⁰², en droit vaudois¹⁰³ et en droit zuricois¹⁰⁴. Il se peut aussi que des règles supplémentaires viennent y restreindre encore la construction: ainsi le droit vaudois prévoit-il qu'en territoire sans affectation spéciale, une construction n'est possible que sur une surface minimale de 4500 m², avec un indice d'utilisation n'excédant pas 0,1 à raison d'une seule construction par parcelle¹⁰⁵. Il est à noter, toutefois, que même dans le canton de Vaud certaines parties du territoire sans affectation spéciale peuvent faire l'objet de zones agricoles proprement dites, où seules sont autorisées en principe les constructions à usage agricole, sylvicole ou viticole¹⁰⁶. Le législateur vaudois de 1964, lorsqu'il entreprit la refonte de la loi de 1941 qui, significativement, devint de loi sur la police des constructions une loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, en même temps qu'il créait le territoire sans affectation spéciale, souhaitait donner une grande extension à la zone agricole. Cet espoir ne s'est pas réalisé. Les communes ont, pour la plupart, reculé devant la

création de zones agricoles proprement dites, par crainte semble-t-il d'avoir à verser des indemnités d'expropriation qui excéderaient leur capacité financière. De son côté, le canton était désarmé dans ce domaine, le Parlement ayant amendé le projet gouvernemental en ce sens qu'un plan d'extension cantonal ne pouvait prévoir de zone agricole sans l'accord du Conseil communal ou général¹⁰⁷ de la commune territoriale intéressée¹⁰⁸. Mais l'opinion ayant considérablement évolué depuis 1964, le problème fait actuellement l'objet d'une nouvelle étude et l'on envisage d'élaborer des dispositions beaucoup plus draconiennes.

Les législations plus récentes distinguent au contraire beaucoup plus clairement les trois éléments, le territoire de réserve étant alors compris dans le territoire à bâtir et chacun des trois éléments faisant l'objet d'un statut juridique distinct. Le projet thurgovien est particulièrement clair à cet égard: la construction demeure possible dans le territoire de réserve, moyennant que le constructeur l'équipe à ses frais¹⁰⁹, cependant que, dans le territoire agricole, seules sont en principe possibles les constructions à usage agricole, sylvicole ou viticole¹¹⁰. Il faut relever cependant que, sur ce dernier point, les législations même les plus récentes ne sont pas toutes aussi draconiennes: certaines d'entre elles prévoient en effet la possibilité, à certaines conditions restrictives¹¹¹, de construire en territoire agricole des bâtiments non affectés aux besoins de l'agriculture, de la sylviculture ou de la viticulture.

On pourrait concevoir encore un troisième système, qui consisterait à soumettre le territoire de réserve à un statut identique à celui du territoire agricole, mais pour une moindre durée. Il n'est pas impossible que l'on s'achemine vers un système de ce genre dans le canton de Vaud.

C. Le droit des constructions

Le droit des constructions, au sens étroit du terme¹¹², comprend l'ensemble des règles de droit public déterminant à quelles conditions et selon quelles modalités il peut être construit sur un immeuble déterminé, classé dans une zone constructible en vertu du droit de la planification. Ces conditions sont d'ordre formel et d'ordre matériel. Les conditions d'ordre formel concernent la nécessité, la procédure d'octroi et, le cas échéant, de révocation du permis de construire¹¹³; nous ne nous y arrêterons pas ici, faute de temps, et nous nous bornerons

à les mentionner pour mémoire. Les conditions d'ordre matériel concernent notamment la solidité des constructions, leur hygiène (dimensions minimales des pièces destinées à l'habitation, surface minimale des fenêtres, par exemple), les mesures à prendre pour prévenir les incendies (nature des matériaux autorisés, modalités d'exécution des canaux de cheminées), les distances à observer par rapport aux limites, aux autres bâtiments, aux voies publiques, aux eaux publiques, aux forêts, les dimensions des bâtiments (hauteur, longueur, largeur maximales admissibles, nombre d'étages, indice d'utilisation du sol), l'esthétique des bâtiments (configuration du bâtiment, forme du toit, couleur des matériaux)¹¹⁴. Certaines de ces règles sont applicables uniformément sur l'ensemble du territoire cantonal et elles résultent directement de la loi. D'autres, au contraire, ont un champ d'application limité à une zone déterminée; elles résultent alors le plus souvent de règlements communaux qui complètent et explicitent le plan de zone établi au niveau communal, voire une planification communale de second degré (règlement de plan de quartier)¹¹⁵; toutefois, on peut observer dans les législations les plus récentes une tendance très nette à définir au niveau cantonal un certain nombre de notions fondamentales (en particulier le mode de calcul des distances à respecter, le mode de calcul des dimensions des bâtiments, notamment de la hauteur, la notion d'étage, etc.), cela dans un but d'uniformisation et de rationalisation de la construction¹¹⁶. Toutes ces règles constituent un ensemble très complexe et très technique, qu'il ne saurait être question d'examiner dans le détail¹¹⁷. Il faut, là encore, se borner à relever quelques points qui nous paraissent particulièrement intéressants.

Toutes les lois récentes consacrent désormais le principe qu'un immeuble n'est constructible que dans la mesure où il est équipé¹¹⁸. Cela signifie, au minimum, qu'il doit être approvisionné en eau et en énergie, qu'il doit être raccordé à un système d'évacuation et d'épuration des eaux usées et qu'il doit disposer d'accès suffisants¹¹⁹. Mais les exigences en matière d'équipement ne s'arrêtent pas là. De plus en plus, il est exigé de celui qui construit ou qui transforme un bâtiment qu'il prévoie sur son fonds un nombre suffisant de places de stationnement pour véhicules automobiles¹²⁰, voire un nombre suffisant de places de jeux pour les enfants¹²¹; le projet valaisan va très loin dans ce sens puisqu'il va jusqu'à imposer au constructeur de réserver des locaux

à usage commun pour l'exercice d'activités de loisirs¹²². Enfin, l'idée tend à se répandre que des exigences particulières peuvent être imposées à certains types de bâtiments qui, en raison notamment de leur affectation, entraînent des charges extraordinaires pour la collectivité publique: par exemple des bâtiments qui, tels les centres commerciaux, sont particulièrement générateurs de circulation; le projet zuricois contient une disposition de ce genre¹²³.

Une seconde remarque que l'on peut faire, c'est que, dans le droit des constructions, aux préoccupations traditionnelles de sécurité et de salubrité s'ajoutent désormais des considérations tirées de la protection de l'environnement. Ainsi le projet zuricois prévoit-il la possibilité d'obliger des propriétaires à construire une centrale thermique commune¹²⁴. De même, la notion d'isolation phonique des bâtiments fait son apparition dans le projet valaisan¹²⁵. Dans le même ordre d'idées, on peut citer encore l'obligation d'arboriser que la loi grisonne permet d'imposer aux propriétaires¹²⁶.

Pour terminer, nous voudrions dire encore quelques mots du problème, toujours épineux, des dérogations. Les dérogations ont mauvaise réputation et il faut bien reconnaître que cette réputation n'est pas toujours usurpée. Elles ont trop souvent permis, sans bénéfice aucun pour l'intérêt public, la construction de véritables corps étrangers. Elles ont été trop souvent le moyen pour l'autorité publique d'obtenir, en des marchandages douteux, des contreparties financières ou patrimoniales auxquelles elles n'auraient eu normalement aucun droit. Mais, si ces abus sont indiscutables, est-ce une raison pour rejeter l'institution elle-même? Ne faut-il pas reconnaître que, si bien faite soit-elle, une loi ne saurait tout prévoir et qu'il est des cas où son application stricte conduirait à des rigueurs excessives, incompatibles peut-être avec le principe de proportionnalité¹²⁷, voire à des absurdités? Nous pensons, pour notre part, que si l'institution de la dérogation peut être admise, ce ne saurait être qu'à la condition que soit, dans tous les cas, sauvegardé l'équilibre fondamental institué par la réglementation de droit commun, la dérogation ne pouvant être, en définitive, qu'un moyen de réaliser cet équilibre **autrement**; c'est bien dans cet esprit que semblent conçues les dispositions du projet valaisan relatives à cet objet¹²⁸. Mais nous croyons aussi que, si elle avait incontestablement sa justification tant que la planification locale demeurerait relativement générale et abstraite, cette

institution devrait perdre de plus en plus de son importance au fur et à mesure que se multiplient et s'affirment au niveau local les planifications de détail: bien mieux que l'octroi de dérogations au coup par coup, des planifications de détail assurent – ou tout au moins devraient assurer – que seront respectés certains équilibres fondamentaux¹²⁹.

NOTES

¹ Nous tenons à exprimer notre vive gratitude à toutes les personnes qui nous ont aidés à élaborer le présent exposé en nous fournissant de la documentation, en particulier M. Joseph Zimmermann, juriste au Département des travaux publics du canton du Valais, qui a bien voulu nous faire parvenir les divers états de la législation valaisanne actuellement en préparation.

² Art. 64 Cst.

³ Cf. par exemple la loi vaudoise d'introduction dans le canton du Code civil suisse, du 30 novembre 1910, art. 152 et suiv. (LICC).

⁴ Art. 680 al. 2 CCS.

⁵ Cf. par exemple Commission de recours en matière de police des constructions du canton de Vaud, prononcé du 21 février 1953, RDAF 1954, p. 221.

⁶ La distinction entre droit privé et droit public a donné lieu à une abondante littérature et de nombreux critères ont été proposés; cf., en dernier lieu, un exposé de ces diverses théories in Didisheim, *La notion de droit civil fédéral*, thèse de Lausanne, Lausanne 1973, et les références de doctrine et de jurisprudence citées par cet auteur, spécialement p. 31 et suiv. Nous nous rattachons personnellement à la théorie dite de l'intérêt prépondérant; cette théorie, nous ne l'ignorons certes pas, a fait l'objet de nombreuses critiques, que nous avons tenté de réfuter ailleurs: cf. Meylan, *Le domaine ferroviaire en droit comparé*, thèse de Lausanne, Genève 1966, p. 96 et suiv.; nous ne pouvons y revenir ici.

⁷ Au sujet de la garantie de la propriété privée, cf. Saladin, *Grundrechte im Wandel*, p. 109 et suiv.

⁸ Art. 680 al. 3 CCS. Cf. cependant l'art. 6 al. 3 de l'avant-projet valaisan, qui prévoyait que si la distance entre bâtiments était respectée, les distances aux limites pouvaient être modifiées moyennant accord écrit entre les propriétaires, cet accord devant être approuvé par le Conseil communal et inscrit au registre foncier; cette disposition a été reprise sous une forme modifiée à l'art. 6 al. 3 du projet de loi sur les constructions actuellement pendant devant le Parlement: il ne suffit plus d'un simple accord écrit, il faut au contraire la constitution d'une servitude sur le fonds voisin, celle-ci étant inscrite au registre foncier en faveur de la commune. Cette solution nous paraît toutefois discutable pour la raison énoncée au texte: à savoir que la collectivité publique agissant en qualité (dans l'exercice de son pouvoir de puissance publique), ne saurait exciper de l'existence d'une telle servitude pour refuser un permis de

construire; un tel procédé ne serait admissible que si, par ailleurs, une disposition légale conférerait des effets de droit public à de tels actes privés, comme c'est le cas par exemple dans l'avant-projet zuricois: § 198 al. 2.

⁹ Cf. par exemple, dans le canton de Vaud, l'art. 15 LCAT.

^{9 bis} Il est à noter toutefois qu'une loi de droit public peut déclarer applicables à titre subsidiaire certaines règles de droit privé: cf. par exemple projet valaisan, art. 19 al. 2 litt. d et 35 al. 4; ces règles deviennent alors des règles de droit public.

¹⁰ Ce point est à vrai dire discuté et certains auteurs préfèrent qualifier ces règles de règles mixtes et seraient partiellement de droit public, partiellement de droit privé; dans son arrêt ATF 91 I 409, le Tribunal fédéral a fait allusion à cette controverse, sans vouloir prendre parti (p. 415). Il ne nous est pas possible d'approfondir ici cette question. Dans le même ordre d'idées, on a parfois soutenu que de telles règles de droit public ouvraient au voisin qui entendait se plaindre de leur violation tant la voie du recours administratif que la voie de l'action civile: cf. Zwahlen, *Du droit des voisins à l'observation des règles de police des constructions*, in Mélanges François Guisan, Lausanne 1950, p. 325 et suiv. L'actuelle loi zuricoise permet, de son côté, d'invoquer certaines règles de droit public à l'appui d'une opposition de droit privé: § 104.

¹¹ Cf. N° 6 et 10 ci-dessus.

¹² Cf. par exemple Commission cantonale de recours en matière de police des constructions du canton de Vaud, prononcé du 21 février 1953, RDAF 1954, p. 221.

¹³ Sur le remaniement parcellaire de terrains à bâtir, cf. notamment Schwartz, *La loi genevoise sur l'assainissement foncier urbain*, du 11 juin 1965, Genève 1973, et les références de doctrine citées par cet auteur.

¹⁴ Il faudrait semble-t-il, en pareil cas, appliquer les règles sur l'empiètement (art. 685 al. 2 CCS par analogie).

¹⁵ On trouve fréquemment des règles de ce genre dans les règlements communaux.

¹⁶ Il s'agissait en fait d'un recours dirigé contre une décision du Département des finances confirmant le refus d'un conservateur du registre foncier d'inscrire une servitude de ce genre.

¹⁷ Conseil d'Etat, 23 février 1973, C. c/Département des finances (2202/73).

¹⁸ § 198 al. 2.

¹⁹ Caractéristique est à cet égard la première loi vaudoise sur la police des constructions du 22 mai 1875.

²⁰ C'est ainsi que le projet de loi valaisanne actuellement pendant devant le Parlement est intitulé «Loi sur les constructions»; cf. à ce propos le Message y relatif, du 16 mai 1972, p. 13.

²¹ Cf. à ce propos Schwartz, op. cit., p. 8 et suiv., dont nous nous sommes largement inspiré.

²² Dans le canton de Vaud, cette institution a été introduite par la loi sur la police des constructions du 22 mai 1875 puis reprise par celle du 12 mai 1898 qui a abrogé et remplacé celle de 1875 et qui, à son tour, a été remplacée par la loi sur la police des constructions du 5 février 1941, devenue, en 1964, loi sur les constructions et l'aménagement du territoire.

²³ Cf. à ce propos Vautier, *Le droit à une indemnité en cas de modification ou d'abandon d'un plan d'extension en droit vaudois*, RDAF 1955, p. 1 et suiv.

²⁴ Cf. par exemple loi vaudoise sur la police des constructions de 1889, art. 8 et suiv.

²⁵ Dans le canton de Vaud, cette transition a été ménagée par la nouvelle du 6 septembre 1922. Il est à noter toutefois que l'idée de conférer à certains instruments de planification un effet expropriatoire reparaît dans des législations très récentes; c'est ainsi notamment que l'art. 104 alinéa premier du projet valaisan prévoit que l'homologation du plan de zones confère le droit d'exproprier les zones réservées, dont la destination est prévue dans le plan.

²⁶ Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen, du 23 avril 1893.

²⁷ Dans le canton de Vaud, l'institution du plan de zones (appelé, en terminologie vaudoise, «plan d'extension»), fait son apparition avec la LPC de 1941 (cf. N° 22 ci-dessus).

²⁸ Cf. par exemple projet saint-gallois du 22 septembre 1970, art. 10 alinéa premier: «Der Zonenplan trennt Teilgebiete der Gemeinde mit ungleichen Immissionsbedingungen...»

²⁹ Notamment dans le projet thurgovien (§ 23).

³⁰ Par exemple en droit zougais (Baugesetz, § 32), et dans le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (EGZGB du 27 avril 1969, art. 112). A noter que ce terme est susceptible d'une troisième acception, celle d'instrument de planification de détail; il est alors l'équivalent d'un plan de quartier; tel est par exemple le cas dans le canton de Lucerne (Baugesetz, §§ 43 et suiv.); il arrive aussi qu'il désigne tantôt un instrument de planification générale (allgemeiner Bebauungsplan) tantôt un instrument de planification de détail (spezieller Bebauungsplan), comme c'est le cas dans le canton de Soleure (Ges. über das Bauwesen vom 10. Juni 1906, §§ 9 et 10).

³¹ Art. 25 ch. 1 LCAT. Ainsi s'explique, à notre avis, le fait à première vue surprenant que la loi sur les routes du 25 mai 1964 ne contienne pratiquement pas de dispositions précises sur la procédure d'élaboration et d'approbation des projets routiers et se borne à renvoyer à la LCAT (cf., en ce qui concerne les routes communales, l'art. 27 al. 3; cette disposition manque de clarté mais elle doit être conçue, pensons-nous, comme un renvoi aux articles 35 et suiv. LCAT).

³² ATF 81 I 30-31; TF 11.5.1960, Zbl. 1961, p. 75 et suiv.

³³ Pour l'essentiel, disons-nous, parce que même dans une planification ainsi conçue, la nécessité peut apparaître d'une coordination entre les plans de plusieurs communes voisines; on a alors un embryon de planification intercommunale, mais on reste très loin d'un aménagement régional au sens où l'on entend cette expression dans la conception moderne de l'aménagement du territoire.

³⁴ Cf. à ce propos le Message du Conseil fédéral aux Chambres fédérales concernant la révision des articles 31quinquies et

32, alinéa premier de la constitution (politique conjoncturelle), FF 1973 I, p. 113 et suiv.

³⁵ Entre 1910 et 1964, le parc suisse des véhicules à moteur passe de 2276 à 839 378, pour atteindre 2 192 692 à fin 1970.

³⁶ Le terme de résidence secondaire est entendu ici dans son acception la plus large.

³⁷ Au sujet de ce phénomène, cf. Monod et Castelbajac, *L'aménagement du territoire*, Paris 1971, p. 82; Gravier, *Economie et organisation régionales*, Paris 1971, p. 60 et suiv.

³⁸ Au sujet de la pollution des eaux, cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une nouvelle loi sur la protection des eaux, du 26 août 1970, FF 1970 II 429. En ce qui concerne la pollution de l'air, cf. diverses études in Müller-Stahel, *Schweizerisches Umweltschutzrecht*, Zurich 1973.

³⁹ Cf. par exemple Paul Bernard, *Le grand tournant des communes de France*, Paris 1969, p. 22.

⁴⁰ C'est le titre d'un ouvrage du philosophe Henri Lefèbvre.

⁴¹ A vrai dire, l'idée se répand de plus en plus que les équipements socio-culturels devraient aussi faire l'objet d'un développement synchronisé à celui de la construction, et non pas être à la remorque de celui-ci.

⁴² Dans la mesure où il s'agit de l'évacuation des eaux usées, cette harmonisation est désormais opérée au niveau fédéral par la nouvelle loi sur la protection des eaux contre la pollution, du 8 octobre 1971; cf. en particulier l'art. 17, ainsi que les art. 15 et suiv. de l'ordonnance générale sur la protection des eaux, du 19 juin 1972.

⁴³ Cf. par exemple les articles 15 et 16 de l'ordonnance précitée sur la protection des eaux qui distingue un plan des égouts à court terme – fâcheusement dénommé plan directeur des égouts – et un plan d'aménagement à long terme.

⁴⁴ Cf. à ce propos Monod et Castelbajac, op. cit., p. 39 et suiv.

⁴⁵ Nous ne voulons pas nous prononcer ici sur la question – fort controversée – de savoir quels sont exactement les rapports entre aménagement du territoire et politique.

⁴⁶ En tant qu'elle vise, précisément, à la satisfaction de certains besoins fondamentaux, collectifs et individuels. Cette conception de la politique apparaît nettement dans le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975; cf. également Jörg P. Müller, *Soziale Grundrechte in der Verfassung*, Bâle 1973, notamment p. 780 et suiv.

⁴⁷ Ainsi l'option politique qui consiste à conserver une forte population paysanne et à faciliter l'approvisionnement du pays en assurant la production agricole et en encourageant l'agriculture compte tenu des intérêts de l'économie nationale

Pavés 
Hunziker

simples - économiques - insalables - esthétiques

HUNZIKER

(cf. loi fédérale sur l'agriculture, du 3 octobre 1951, préambule) influera de manière décisive sur l'étendue des surfaces à réserver à l'agriculture.

⁴⁸ Loi sur les constructions, du 12 janvier 1957. La seule allusion à une planification «régionale» se trouve à l'article 30 al. 1 litt. b, qui prévoit qu'une commune est tenue d'établir un plan d'alignements à la demande du Conseil d'Etat pour favoriser l'aménagement d'une région comprenant plusieurs communes.

⁴⁹ Loi du 19 mai 1924 sur les constructions. L'art. 13 prévoit que, dans l'établissement d'un plan d'alignements communal, il doit être tenu compte du raccordement avec les localités et communes voisines; d'autre part, l'art. 5 permet au Conseil d'Etat de contraindre une ou plusieurs communes, si les circonstances l'exigent, à édicter dans un délai déterminé un règlement approprié aux circonstances locales et, en cas de carence des communes, de l'élaborer lui-même. La notion de «plan d'extension régional» apparaît en revanche dans un décret du 26 juin 1967 relatif au subventionnement des plans d'extension locaux et régionaux et dans son règlement d'application du 20 décembre 1963; il paraît résulter de l'art. 3 de ce dernier texte que le «plan d'extension régional» n'est pas autre chose qu'un plan de zones et d'alignements commun à un groupe de communes.

⁵⁰ Gesetz über das Bauwesen vom 10. Juni 1906. Le paragraphe 11 prévoit simplement que, lorsque l'intérêt public l'exige, le Conseil d'Etat peut obliger des communes à introduire en commun un «allgemeiner Bebauungsplan», auquel les plans des communes doivent s'adapter; les communes doivent alors se constituer en association de droit public.

⁵¹ Baugesetz, vom 28. April 1963. Selon l'art. 31, le gouvernement cantonal peut, lorsque l'intérêt public exige une planification couvrant le territoire de plusieurs communes, obliger les communes intéressées à faire établir en commun un plan régional, les dispositions sur l'établissement des plans locaux étant applicables par analogie.

⁵² Gesetz zur Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches, du 27 avril 1969, art. 110 à 139. L'art. 119 prévoit d'une part une coordination des planifications communales, notamment par le moyen d'associations ou de consortiums de com-

munes (al. 1 et 2), d'autre part la possibilité pour le canton d'établir un plan régional et de le déclarer impératif pour les communes en ce sens que leurs Bebauungspläne ne seront approuvés (ou que l'approbation ne leur sera maintenue) que s'ils y sont conformes et que, pour les communes sans Bebauungsplan, il sera impératif et directement applicable à l'octroi des permis de construire.

⁵¹ Baugesetz, du 16 mai 1965. L'art. 24 prévoit d'une part que les communes, en édictant leurs Bebauungspläne, doivent avoir égard aux communes voisines, et d'autre part que des communes voisines peuvent se grouper en associations de droit public en vue de l'accomplissement de tâches communes.

⁵² Baugesetz du 30 avril 1961. Le seul embryon de «planification régionale» consiste en ceci que sont soumis à l'approbation du gouvernement cantonal les plans de zone et les instruments de planification de détail portant sur les parties limitrophes des territoires de communes voisines (art. 9).

⁵³ Loi sur les constructions, du 15 mai 1962. La loi prévoit d'une part une planification intercommunale, le plan d'aménagement d'une commune devant s'harmoniser avec les plans des communes voisines, en particulier lorsque les zones construites ou à construire sont limitrophes, deux ou plusieurs communes pouvant établir en commun un plan directeur ou un plan d'aménagement (art. 30), et un plan intercommunal pouvant être établi d'office ou à la demande d'une commune (art. 31). Et, d'autre part, une planification proprement régionale, l'art. 25 donnant au Conseil d'Etat compétence d'établir des plans directeurs et des plans d'aménagement régionaux pour les zones à protéger, en particulier pour les rives des lacs et les sites naturels, ainsi que des plans d'alignements le long des voies de communication d'intérêt général existantes ou à créer; les dispositions concernant les plans communaux sont alors applicables par analogie.

⁵⁴ Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 5 février 1941 (LCAT). L'art. 53 permet au Conseil d'Etat, en vue d'aménager le territoire, d'établir des plans et règlements d'extension dans deux catégories d'hypothèses bien distinctes: d'une part en vue de la protection ou de la planification de détail de certains objets déterminés (routes et sections de routes cantonales existantes ou à créer, entreprises intéres-



Peter-Containbox

— Les protections
pour vos containers



**Peter-Eléments
de construction**

Leeweg 18
8180 Bülach
Téléphone (01) 96 16 88

sant l'ensemble ou une partie importante du canton, protection des monuments historiques et des sites, notamment les rives des lacs et des cours d'eau (chiffres 1 à 3), d'autre part à des fins de planification régionale proprement dite, pour une région intéressant plusieurs communes (chiffre 5); quant à l'hypothèse visée par le chiffre 4, il s'agit en fait d'une planification locale élaborée au niveau cantonal, l'Etat se substituant à une commune défaillante.

⁵⁵ Cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire, du 31 mai 1972, FF 1972 I p. 1441 et suiv.

⁵⁶ Baugesetz, du 7 juin 1970.

⁵⁷ Baugesetz, du 2 février 1971.

⁵⁸ Baugesetz, du 15 septembre 1970.

^{58 bis} Raumplanungsgesetz, du 20 mai 1973.

⁵⁹ Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, du 6 juin 1972.

⁶⁰ Baugesetz über die Raumplanung und das öffentliche Bauwesen, Vorentwurf der Baudirektion, décembre 1972.

⁶¹ Botschaft über das Baugesetz, du 14 juin 1971.

⁶² Message relatif au projet de loi sur les constructions, du 16 mai 1972. Le projet initial qui comprenait deux parties, l'une consacrée à l'aménagement du territoire et l'autre au droit des constructions proprement dit, a été scindé; seule demeure soumise au Parlement la partie (remaniée) du projet concernant le droit des constructions, l'élaboration d'une loi sur l'aménagement du territoire ayant été différée.

⁶³ BE, art. 67; AG, § 117; LU, § 7; ZH, § 7; SG, article premier; TG, §§ 3 à 5; VS, AP art. 72; GR, article premier.

⁶⁴ BE, art. 88 al. 2 (plans directeurs régionaux) et 92 al. 2 (plans directeurs cantonaux); AG, § 119 al. 2; LU, § 13; ZH, § 25 alinéa premier; SG, art. 40 et 44; TG, §§ 38 al. 3 et 41; VS, AP art. 75 al. 2; GR, art. 46 al. 3.

⁶⁵ La notion de «plan directeur» peut, à vrai dire, signifier également un plan purement indicatif, qui ne comporte aucune obligation pour les autorités et aucune restriction pour les particuliers: c'est la conception qui règne encore par exemple en droit vaudois, art. 19 et 56 LCAT.

⁶⁶ BE, art. 88 al. 2 et 91 al. 2; AG, § 119 alinéa premier; LU, § 13 al. 2; ZH, §§ 25 alinéa premier et 48 alinéa premier; SG, art. 34, 40 et 44; VS, AP art. 75 alinéa premier; GR, art. 23 al. 2.

⁶⁷ Art. 93 et 94.

⁶⁸ Art. 89.

⁶⁹ Art. 93, al. 2 et 3. Cf. également GR, art. 47.

⁷⁰ «Kantonale Überbauungspläne»; § 122.

⁷¹ On voit à vrai dire mal comment les voies ferrées pourraient, au niveau cantonal, faire l'objet d'une planification impérative: la planification du réseau ferré est en effet l'affaire de la Confédération (cf. loi fédérale sur les chemins de fer, du 20 décembre 1957, art. 5).

⁷² On peut, à ce propos, faire la même remarque que pour les chemins de fer, cf. loi fédérale sur la navigation aérienne du 21 décembre 1948, art. 36 et suiv.

⁷³ Baugesetz, du 15 juin 1967, §§ 35 et suiv., en particulier 41, 42, 43 et 44.

⁷⁴ § 44 al. 2.

⁷⁵ § 36 al. 2.

⁷⁶ Art. 70.

⁷⁷ § 11 al. 2.

⁷⁸ Art. 5.

^{78 bis} Art. 14 et suiv.

⁷⁹ En tant qu'elle détermine les alignements et les réseaux d'équipement, la planification de premier degré porte tantôt sur l'ensemble du territoire communal: cf. p. ex. SO, § 9 alinéa premier, tantôt sur des parties déterminées de celui-ci: cf. p. ex. BE, art. 31 et, à ce propos, Zaugg, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern*, Bern 1971, N° 1 ad art. 31 (mais, il est vrai, en conformité d'un plan directeur qui, lui, porte sur l'ensemble du territoire communal: cf. art. 70). En ce qui concerne plus particulièrement les alignements, il faut, il est vrai, en distinguer deux types: ceux qui se bornent à fixer (négativement) la limite jusqu'à laquelle une construction est possible et ceux qui déterminent (positivement) une ligne sur

 **Cuisines**

Venez voir mon exposition,
demandez un devis
sans engagement
ou le prospectus sur

les cuisines bp

Représentation régionale
Georges Lautenschlager
Agencements

Avenue de Morges 175-177
1004 Lausanne
Tél. 021/25 48 91

**Quel
plaisir,**

ce sont des portes
garnies de protège-
portes Schlund!
Montage rapide.

Schlund

Schlund & Cie SA
Fabrique d'articles en plastique
Eugen-Huber-Str. 63
8048 Zurich, Tél. 01 623630



**Ferblanterie
Couverture
Entretien**

OSCAR BÜRKI

Maitre ferblantier

Successeur de **CHRISTIN & BÜRKI**
ROMANEL-s/Lausanne Tél. 35 45 56/57

70

IMPERPLEX

Hydrofuge incolore



Imperméabilisation
des matériaux et protection
contre la corrosion.

**Béton - Ciment - Briques -
Pierres - Plâtre - Eternit**

Importateur pour la Suisse:
Delba S. A. 1315 La Sarraz
Téléphone (021) 87 71 62



Alchemine

Réfections de cheminées

par tube flexible en acier inox
FUMINOX. Poids au mètre: 3,2 à
32,9 kg. suivant diamètre.

Longueur: jusqu'à 50 m. d'un seul tenant. Epaisseur: de
2,25 à 3,75 mm. ø de 10 à 60 cm.

Agréé par l'Etablissement cantonal d'assurance incendie.
GARANTIE 10 ANS. DEVIS SANS ENGAGEMENT.

Agence suisse romande: **J.-P. COPPEY, case postale,
1000 Lausanne 20, tél. (021) 25 20 00.**



Fabrique, importation de meubles et agencements
pour cuisines, chambres, studios, restaurants, hôtels,
salles, cantines, tea-rooms, bars, salles de réception,
salles de conférences, etc.

Devis sur demande **CLAVEL S.A.**
1041 Oulens-sous-Echallens Tél. (021) 81 42 42-43

laquelle les bâtiments doivent être implantés; les premiers relèvent, à notre avis, de ce que nous avons appelé la planification de premier degré, alors que les seconds, en tant qu'ils déterminent positivement l'implantation des bâtiments, relèvent de la planification de second degré.

⁸⁰ Cf. p. ex. ZH, AP § 48 alinéa premier. Mais il n'en est pas toujours ainsi; c'est ainsi que le plan d'extension du droit vaudois peut ne porter que sur une partie du territoire communal: art. 25 al. 2 LCAT.

⁸¹ Cf. p. ex. SG, art. 28; LU, art. 49; VD, art. 42.

⁸² Ainsi dans les droits bernois (art. 20 et 32), argovien (§§ 128 et 136), lucernois (§§ 28 et 43) et saint-gallois (art. 9 et 22) et dans le projet thurgovien (§§ 11 et 23).

⁸³ Par exemple en droit soleurois (§ 9).

⁸⁴ Traditionnellement, le plan de quartier est un instrument de planification destiné à déterminer jusque dans le détail les modalités de la construction: cf. p. ex. VD, art. 41 et suiv.; AR, art. 113 al. 2. Mais de plus en plus, cette dénomination est abandonnée au profit de celle de plan-masse (Gestaltungsplan): cf. p. ex. BE, art. 36; AG, § 141; LU, §§ 49 et 50; TG, projet, § 26. La notion de plan de quartier ne disparaît pas pour autant mais elle prend une autre signification, celle de plan d'équipement (éventuellement de remaniement parcellaire) d'un quartier: cf. p. ex. ZH, AP §§ 97 et suiv.; TG, projet, §§ 45 et 46. La notion traditionnelle de plan de quartier se retrouve cependant dans l'AP valaisan (art. 37) et, dans une certaine mesure, dans la loi grisonne (art. 38 et suiv.) qui connaît à la fois cette institution et celle du plan-masse (art. 35). Il arrive aussi qu'un instrument de planification de premier degré puisse également faire fonction d'instrument de planification de second degré: par exemple le Bebauungsplan du droit lucernois (§§ 43 et 44). Enfin, il existe dans certaines législations d'autres instruments encore de planification de second degré, notamment l'Arealüberbauung: cf. p. ex. TG, projet, § 105.

⁸⁵ Art. 25 alinéa premier ch. 10.

⁸⁶ Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929, art. 1bis; loi sur le développement de l'agglomération urbaine, du 29 juin 1957, art. 2.

⁸⁷ Projet, § 70 alinéa premier litt.a.

⁸⁸ § 157 alinéa premier.

⁸⁹ ZG, § 38 al. 2; SG, art. 68.

⁹⁰ Cf., p.ex., la réglementation particulièrement détaillée à ce propos de l'AP zurichois, §§ 97 et suiv.

⁹¹ Cf. p. ex. BE, art. 44. De manière générale, on observe une tendance des lois les plus récentes à prévoir expressément la possibilité pour l'autorité cantonale de revoir également l'opportunité des plans et règlements communaux qui lui sont soumis. En droit vaudois, où il n'existe aucune disposition expresse à ce sujet, sinon celle, toute générale, de la loi sur les communes, qui limite en principe le pouvoir de surveillance de l'Etat au contrôle de la légalité, hors les cas où l'intérêt de l'Etat, les intérêts fondés d'autres communes ou l'intérêt de la commune elle-même se trouveraient compromis, le Tribunal fédéral a admis récemment le pouvoir du Conseil d'Etat d'examiner l'opportunité des plans d'extension communaux qui lui étaient soumis: ATF 98 la 428 et suiv. (434). Cette solution ne va cependant pas sans danger pour l'autonomie communale: cf. à ce propos Meylan, *Problèmes actuels de l'autonomie communale*, p. 79. Il devrait suffire à notre avis que l'autorité cantonale veuille la conformité des plans communaux aux plans directeurs régionaux et cantonaux.

⁹² Cf. p. ex. BE, art. 88; AG, § 118 al. 2; TG, § 5; SG, art. 36; VS, AP art. 92.

⁹³ § 35.

⁹⁴ Art. 53 et suiv.

⁹⁵ Cf. Vortrag der Direktion der Gemeinden an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates zum Gemeindegesez (Januar 1972), p. 3.

⁹⁶ Cf. p. ex. AG, §§ 121 al. 2 et 125 al. 2; TG, §§ 38 et 39; BE, art. 88 et 92; SG, art. 38 et 42.

⁹⁷ Cf. p. ex. TG, § 40 al. 2; AG, § 121 al. 2.

⁹⁸ Cf. p. ex. SG, art. 42.

⁹⁹ Cf. lettre A ci-dessus.

¹⁰⁰ Ou, plus exactement, à long terme, rien n'étant jamais absolument définitif dans ce domaine.

¹⁰¹ Primitivement cantonnée dans la protection ponctuelle d'objets d'une valeur particulière, la protection des sites voit son objet s'élargir et porte désormais sur de vastes surfaces; elle devient alors tout naturellement un élément de l'aménagement du territoire; cf. à ce propos l'AP zurichois, qui consacre tout un titre à la protection de la nature et des sites (§§ 186 à 196) et qui est ainsi caractéristique de cette nouvelle tendance.

¹⁰² Art. 34, al. 5.

¹⁰³ Art. 56sexies et septies.

¹⁰⁴ § 68c; cf. à ce propos Natsch, *Instrumente der Regionalplanung*, Zurich 1964, p. 124 et suiv.

¹⁰⁵ Art. 56septies. Cette disposition prévoit il est vrai encore une autre possibilité: le plan d'affectation spéciale, établi à l'intérieur d'un territoire de cinq hectares au moins, les neuf dixièmes de ce territoire formant une zone agricole et seul le solde faisant l'objet du plan, avec un indice d'utilisation de 0,7 au maximum pour le périmètre de ce plan; mais cette possibilité, créée en 1964, est demeurée entièrement lettre morte.

¹⁰⁶ VD, art. 25bis; toutefois, il ne s'agit pas d'une zone agricole absolue, en ce sens que la construction y demeure possible sur la base d'un plan d'affectation spéciale, aux conditions décrites au N° 105 ci-dessus.

¹⁰⁷ Soit le législatif communal.

¹⁰⁸ Art. 53 al. 2.

¹⁰⁹ 16. Lorsque la zone de réserve devient zone définitive, les équipements sont repris par la collectivité, qui indemnise le propriétaire conformément aux règles sur l'expropriation. Cf. également GR, art. 31.

¹¹⁰ § 22. Cf. également GR, art. 30.

¹¹¹ Cf. p. ex. AG, § 129.

¹¹² Soit l'ensemble des règles de constructions, par opposition aux règles de planification.

¹¹³ Cf. p. ex. ZH, AP, §§ 274 et suiv.

¹¹⁴ Cf. p. ex. ZH, AP, §§ 197 et suiv.

¹¹⁵ En droit vaudois, les règles relatives à la sécurité et à la salubrité des bâtiments résultent de la loi et de son règlement d'application; les règles relatives aux autres modalités d'exécution des constructions des règlements communaux.

¹¹⁶ L'avant-projet zuricois est, à cet égard, tout à fait caractéristique de cette tendance. De même le projet valaisan; cf. à ce propos Message précité, p. 26-27.

¹¹⁷ Pour plus de détails, cf. Stieger, *Das Ortsplanungsrecht der basellandschaftlichen Gemeinde*, thèse de Bâle, Zurich 1968, qui donne une vue d'ensemble très complète et très claire des principales institutions du droit des constructions.

¹¹⁸ Cf. p. ex. AG, § 156; TG, § 70; AI, art. 34 et 40; NW, art. 21 et 44; OW, art. 4; SO, § 23; NE, art. 87; GE, art. 21/b de la loi sur les constructions et installations diverses, du 25 mars 1961; SG, art. 49; BE, art. 4; LU, §§ 103 et 107; SZ, §§ 3 et 8; VD, art. 67bis; SH, art. 4 al. 2; ZH, AP, §§ 209 et suiv.; GR, art. 7.

¹¹⁹ Cf. p. ex. ZH, AP, § 211; VD, art. 67bis. Il est parfois prévu que les équipements doivent être exécutés conformément à un plan de viabilité: cf. p. ex. VS, art. 4 al. 2; BE, art. 4 al. 2.

¹²⁰ Cf. p. ex. ZH, AP, § 217.

¹²¹ Cf. p. ex. ZH, AP, § 222.

¹²² Art. 12 al. 3.

¹²³ § 215 al. 2.

¹²⁴ § 202 al. 1 litt. a.

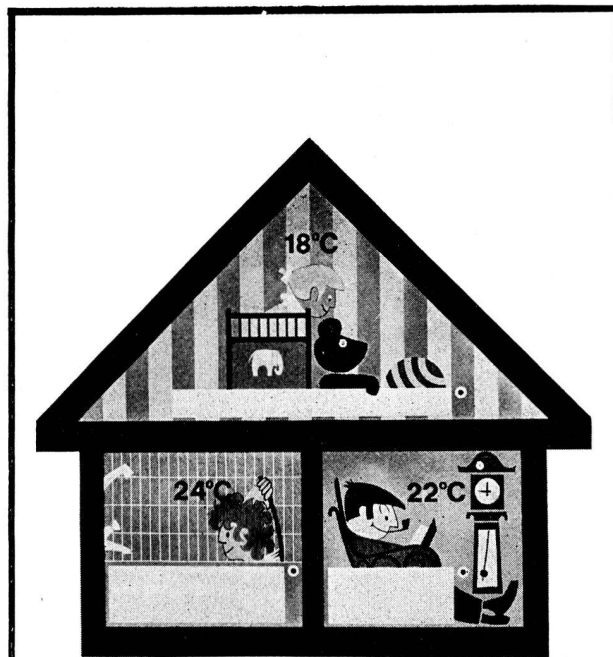
¹²⁵ Art. 13 al. 2.

¹²⁶ Art. 22, ch. 3 litt. f.

¹²⁷ A ce propos, cf. Grisel, *Droit administratif suisse*, Neuchâtel 1970, p. 183 et suiv.

¹²⁸ Art. 46 et suiv.

¹²⁹ Il n'en reste pas moins que cette institution est encore sacrée, même dans les législations les plus récentes; cf. p. ex., outre le projet valaisan (N° 128 ci-dessus), l'AP zurichois, §§ 200-201. Elle est parfois combinée avec un système de compensation des charges: c'est le cas notamment en droit bernois (art. 51-52); ce système avait été repris dans l'AP valaisan (art. 52-53), mais il n'en est plus question dans le projet actuellement soumis au Parlement (cf. N° 62 ci-dessus).



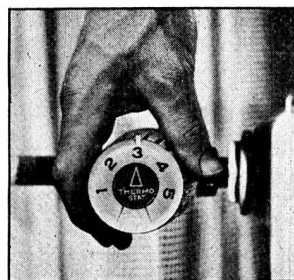
Températures ambiantes individuelles - confort de chaleur optimum

Avec des thermostats Danfoss aux radiateurs vous êtes maître des températures ambiantes. Vous ajustez, les thermostats régulent – jamais trop chaud, jamais trop froid – exactement les tempé-

ratures que vous désirez.

Le chauffage central à lui seul ne peut vous procurer ce bien-être. La chaleur doit être commandée thermostatiquement. C'est ça le vrai confort et la bonne rentabilité.

Avec les thermostats de radiateur Danfoss les températures ambiantes deviennent une chose toute personnelle. Consultez votre installateur. Il sait combien il est simple d'équiper, à un prix abordable, vos radiateurs de thermostats Danfoss.



MANUFACTURE D'APPAREILS DE CONTRÔLE ET DE RÉGULATION AUTOMATIQUES

WERNER KUSTER SA

Succursale de Lausanne:
Rue de Genève 98
1000 Lausanne, tél. (021) 25 10 52
Siège principal: 4133 Muttens-Bâle
Hofackerstrasse 71, tél. (061) 42 12 55
Succursale de Zurich, tél. (01) 93 40 54

Demandez la littérature spéciale.

7197

Nom _____

Société _____

Adresse _____