

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

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 58 (1985)

**Heft:** 6

**Anhang:** Cahiers de l'ASPAN - SO, N 2, juin 1985, 3e année

**Autor:** [s.n.]

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

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

# CAHIERS DE L'ASPAN – SO

Les *Cahiers de l'ASPAN-SO* sont l'organe d'information du groupe de Suisse occidentale de l'Association suisse pour l'aménagement national et paraissent régulièrement trois fois par an dans la revue *Habitation*. Ils sont adressés *gratuitement* à ses membres.

## SOMMAIRE

Editorial	Logement et aménagement du territoire	I
Article	Vers une meilleure prise en compte du milieu bâti de qualité	III
Droit et Jurisprudence	Trois arrêts du Tribunal fédéral	VII
Information ASPAN	Le droit foncier en question	IX

## ÉDITORIAL

### Logement et aménagement du territoire

En dépit d'une stabilité de la démographie et d'une stagnation de l'économie, les statistiques nous apprennent que le parc de logements ne cesse d'augmenter chaque année dans notre pays. Les causes de cette évolution sont multiples: diminution du nombre de personnes par logement, en corrélation avec l'éclatement de la cellule familiale; besoin de logements plus spacieux et mieux équipés. En plus de l'augmentation des surfaces habitables, on constate un transfert de la localisation des quartiers d'habitation dont les causes sont également nombreuses: mutation dans l'affectation des centres-villes avec, comme corollaire, l'occupation de quartiers en périphérie des villes, voire de plus en plus loin dans la campagne; appropriation de territoires proches d'aires naturelles et de délaissement par les résidences secondaires qui viennent augmenter considérablement la surface habitable par citoyen. La liste est loin d'être exhaustive et l'ampleur du mouvement met en relief l'importance de l'un des paramètres qui conditionnent très fortement l'aménagement du territoire: le logement. La loi fédérale l'exprime clairement dans ses objectifs: «La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Il s'agit, pour ce faire, de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques».

Notre propos n'a pas la prétention d'apporter des recettes à la résolution de l'équation «logement/aménagement du territoire», mais plutôt, par certaines questions, de présenter le point de vue de l'ASPAN-SO, association qui se propose de jeter des ponts entre les diffé-

rents acteurs qui ont un rôle à jouer dans l'aménagement du territoire national à tous les échelons.

L'enjeu consiste à disposer de logements de qualité dans des conditions d'organisation harmonieuse et à des coûts de construction et des loyers équitables.

La notion de qualité de logement passe certes par l'amélioration de la qualité du logement proprement dit (appartement, villa individuelle, etc.), mais aussi et de plus en plus, par l'amélioration des prolongements du logement. Améliorer la qualité du logement signifie aussi améliorer la qualité de ses prolongements directs tels qu'espaces verts à la disposition des usagers, équipements répondant aux besoins quotidiens, passage progressif entre la cellule privée et la voie publique, espaces collectifs correspondant à la réalisation de relations humaines entre les habitants des différentes tranches d'âge de la population résidente.

L'organisation harmonieuse du milieu bâti implique une meilleure prise en compte des liaisons entre le logement et les différentes sphères d'activités de la société: travail, sports, détente, culture, approvisionnement, vie en société. Ces meilleures liaisons impliquent une intégration de ces activités avec le logement alors que trop souvent on pallie l'isolement de certains quartiers par la seule amélioration des liaisons routières. C'est ignorer les pertes de temps et d'énergie dues aux distances de déplacement. L'amélioration des conditions de vie prend tout son sens dès lors qu'on parle d'une conception concertée des multiples activités humaines.

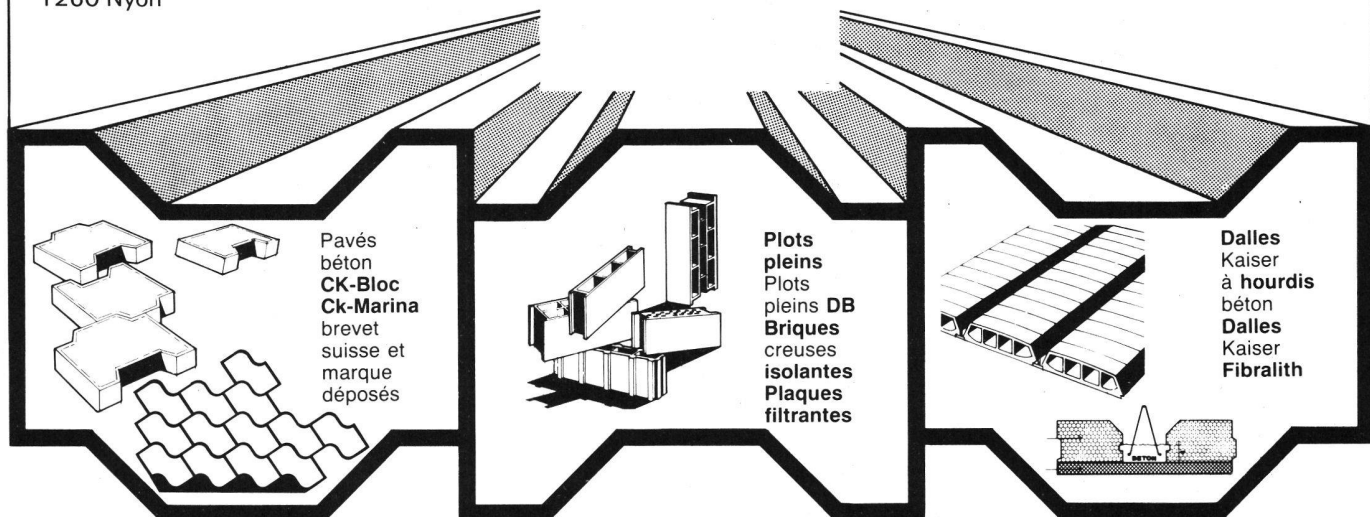
## CAHIER N° 2 JUN 1985

3<sup>e</sup> année  
Tiré à part du N° 6  
de la revue *Habitation*

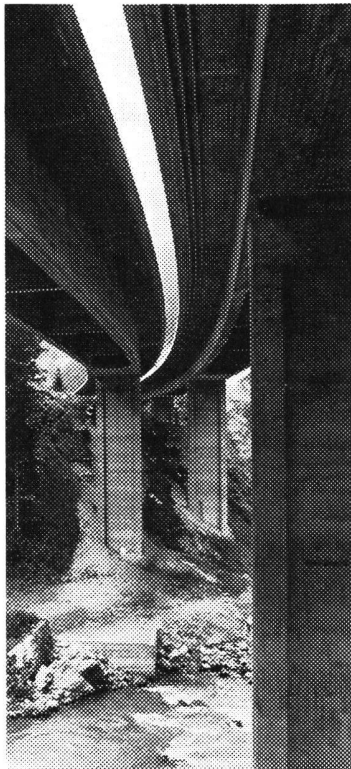
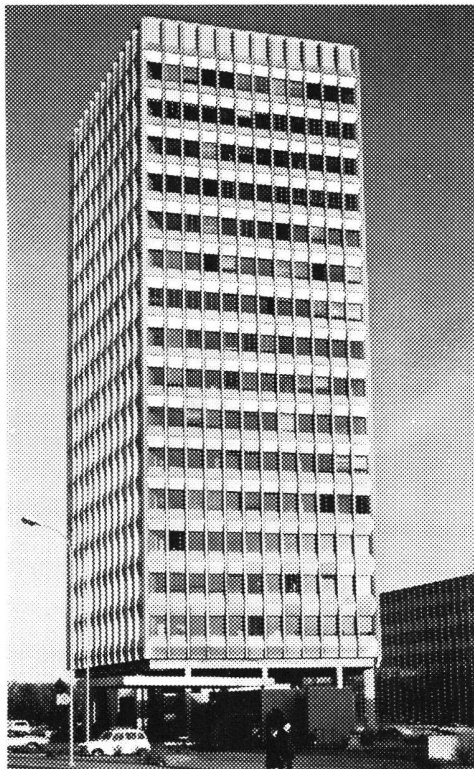
# Planchers Kaiser SA

Tél. (022) 61 42 07 – 61 13 13  
Route de Champ-Colin  
1260 Nyon

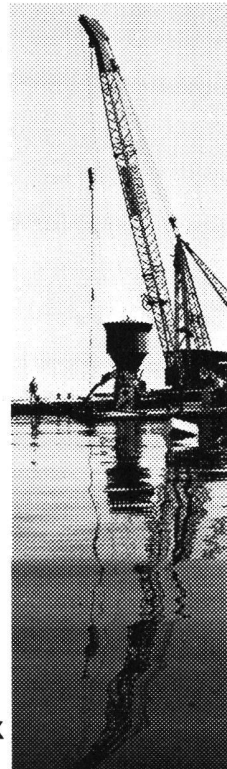
Fabrique de produits  
en ciment



# ZSCHOKKE



SA Conrad Zschokke  
42, rue du 31 Décembre  
1207 Genève  
Tél. (022) 35 12 20



**Génie civil**  
**Bâtiment**  
**Travaux spéciaux**  
**Bureau d'étude**

Offrir du logement de qualité répondant aux critères évoqués ci-dessus et abordable par tout un chacun présente une gageure qui n'est pas la moindre dans l'équation «quantité-qualité/coût». On souhaiterait que l'économie privée soit réellement intéressée à offrir les garanties de qualité et d'harmonie souhaitées par la LAT. Les mécanismes de l'économie de marché ne sont pas seuls à même de garantir la qualité de l'habitat alors que l'AT est souvent considéré par les milieux immobiliers comme un frein à la construction de logements. Les collectivités publiques de niveaux local, cantonal et national doivent par conséquent jouer leur rôle de coordination, de stimulant et de contrôle par des mesures tendant à la garantie de cette qualité.

Le milieu urbain paraissait remplir les conditions idéales revendiquées ci-dessus: mélange des fonctions, milieu d'échanges économiques, culturels et sociaux, centre d'émergence et de partage des idées. Comment se fait-il

alors que la mode de ces dernières décennies est à la désertion de la ville par ses habitants? Quels sont les facteurs de refoulement? Le milieu rural présente-t-il réellement des attraits supplémentaires? La ville a-t-elle étouffé toutes ses potentialités? Qui sont les acteurs et quels sont les mobiles de la fuite quotidienne, hebdomadaire et définitive d'un milieu d'où sont émergés les fondements de notre culture?

Penser qu'on va créer la ville à la campagne est un leurre; réaliser des quartiers de citadins en milieu rural est une perte de terrains, de temps, d'énergie et d'identité; croire à des relations humaines plus chaleureuses en milieu rural est souvent le fait de bien des illusions; améliorer la qualité du logement au seul niveau de la cellule habitable est faire preuve de myopie; n'est-il pas temps d'engager les acteurs à concevoir ensemble un habitat de qualité?

Nous y reviendrons dans nos prochains cahiers.  
*Michel Jaques.*

## ARTICLES

### VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU MILIEU BÂTI DE QUALITÉ

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est entrée en force il y a cinq ans, le 1<sup>er</sup> janvier 1980. Les avis à propos de sa mise en œuvre sont, pour le moins, très partagés. Aux dires de beaucoup, cette loi n'aurait pas été appliquée partout avec le même sérieux ou avec la même volonté indispensables à la réalisation des objectifs qui lui avaient été assignés. Les griefs formulés à cet égard sont nombreux; nous ne relèverons que les critiques qui nous paraissent revenir le plus souvent. Ainsi, cette nouvelle législation en matière d'aménagement du territoire n'aurait en tout cas pas contribué à améliorer la qualité des nouvelles constructions; leur intégration au site ainsi que leur aspect esthétique seraient, dans de très nombreux cas, laissés pour compte. Autre préoccupation: le stockage ou

la thésaurisation de grandes surfaces affectées à la construction et viabilisées. En outre, dans de très nombreux milieux, et en particulier dans les différentes associations agricoles, on déplore avec force, et à juste titre, *la perte continue des bonnes terres cultivables*. Enfin, dans la quasi-totalité des cantons, l'article 5 LAT qui oblige les cantons à établir un régime de compensation des avantages et des inconvénients résultant des mesures d'aménagement est resté lettre morte.

#### **La loi sur l'aménagement du territoire doit-elle être complétée?**

Il serait prétentieux de notre part de juger, de manière exhaustive, des effets de la loi sur l'aménagement du territoire, en particulier sur

Bureau du groupe Suisse occidentale:  
Simon Kohler, président  
Claude Ketterer, vice-président  
Pierre Debrot, secrétaire  
Jacques Bregnard, trésorier

1a, Port-Rouland  
2003 Neuchâtel

Chèques postaux  
10-11902 Lausanne

Rédaction des Cahiers ASPAN-SO:  
Claude Yerly, rédacteur responsable  
ASPAN Schänzlihalde 21  
3013 Berne  
Tél. (031) 42 64 44

Comité de rédaction:  
Michel Jaques, président  
Membres: Anne-Marie Betticher,  
Jacques Bregnard,  
Fulvio Moruzzi, Arlette Ortis,  
Raymond Schaffert

Rédaction «Habitation»:  
Pierre-Etienne Monot,  
rédacteur responsable  
14, rue de la Barre  
1005 Lausanne  
Tél. (021) 22 62 73

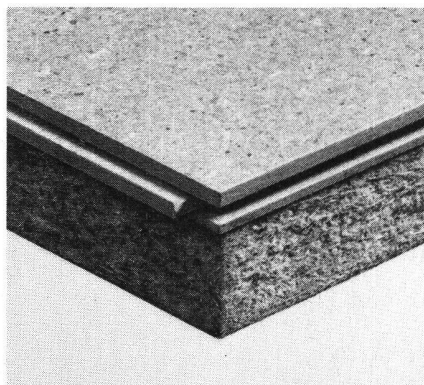
Administration et publicité:  
Imprimeries Populaires de Lausanne  
2, avenue de Tivoli  
1007 Lausanne  
Tél. (021) 20 41 41  
Chèques postaux 10-6622





**Pour fonder le succès sur une base solide...  
PAVAPOR DURO, éléments de plancher, amortissent  
efficacement les bruits d'impact.**

Beaucoup de planchers sont sollicités par un va-et-vient continu. De ce fait, le rôle de l'isolation acoustique est souvent de la plus haute importance. Les éléments de plancher PAVAPOR DURO posés sans apport d'humidité assurent l'amortissement décisif des bruits d'impact. Sur dalles en béton brut nivelées ou sur couches intermédiaires en matière sèche, ils permettent de réaliser des surfaces de solidité maximale. Et grâce à leurs excellentes propriétés thermiques, ils contribuent de plus à réduire considérablement la déperdition de la chaleur.



Les éléments de planche PAVAPOR DURO sont constitués d'un panneau extra-poreux en fibres de bois associé à une couche de protection contrecollée en PAVATEX MDF E1. Leur pose est à la fois économique et rationnelle. Grâce à l'exécution spécifique des chants - système rainé-crêté - ils sont en tout cas assemblés en surfaces sans joints. Demandez la documentation détaillée consacrée aux domaines d'utilisation divers de PAVAPOR DURO. N'hésitez pas à nous téléphoner: 042/36 55 66.



**pavapor**®

Pavatex SA, 6330 Cham

**Pavatex y arrive!**

l'urbanisation de notre territoire, durant les cinq ans de son existence. On ne doit pas non plus passer sous silence les aspects positifs (trop souvent ignorés) qu'a entraînés la mise en place de cette législation.

Pensons notamment à la *protection des rives, des lacs et des rivières et à leur libre accès* qui, dans de très nombreux endroits, sont effectivement assurés. L'établissement des plans directeurs cantonaux aura permis en outre d'affermir pour l'avenir et au niveau politique la prise de conscience de la notion «d'espace».



Photo: M. Jaques

Gland: «la perte continue des bonnes terres cultivables»

Cela influera directement sur toutes les décisions touchant l'utilisation du sol dont nous savons — faut-il le rappeler — qu'il n'est pas extensible et soumis à de trop grandes sollicitations. Nous ne devons pas perdre de vue, enfin, que la loi de 1979 par rapport au projet de 1974, rejeté par le peuple à une faible majorité, a été délestée des dispositions se rapportant au droit foncier.

Le droit foncier, la politique foncière et les prix du sol sont, à l'évidence, étroitement liés à l'aménagement du territoire. Se pose dès lors

la question de savoir s'il suffit de compléter la loi sur ce point pour combler une lacune néfaste qui favorise la hausse des prix fonciers. L'Association suisse pour l'aménagement national a consacré la journée du 2 mai 1985 à l'étude de cette problématique, avec notamment la participation de M<sup>me</sup> E. Kopp, conseillère fédérale et chef du Département fédéral de justice et police.

Selon l'article 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction et a) qui sont déjà largement bâtis ou b) qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

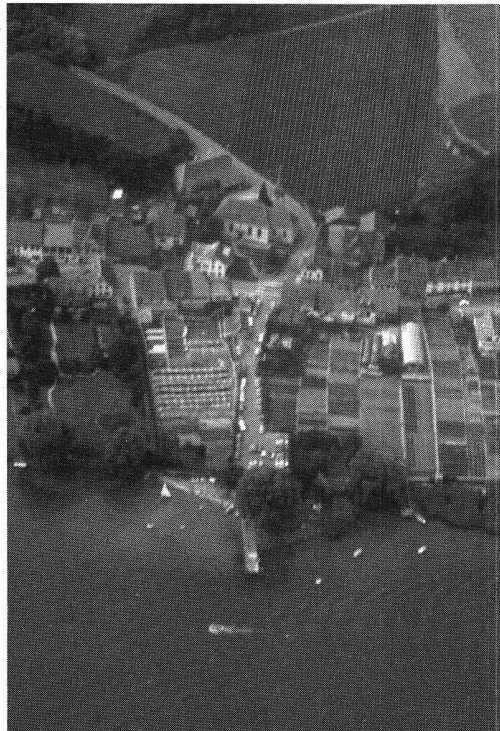
### Un exemple: La vieille ville de Berne

Notre réflexion se rapporte avant tout aux régions ou parties du territoire qui, dans le passé — ou plus précisément dans l'ancien temps — sont déjà largement bâties. A ce propos, il est d'abord difficile de fixer une limite historique entre ce qu'on pourrait appeler «les temps anciens» et les «temps nouveaux». Cela d'autant plus que cette césure devrait être différente selon les régions concernées. Par simplification et par généralisation, nous admettons qu'entrent dans les temps «anciens» les constructions ou les bâtiments qui datent approximativement de plus de cinquante ans et qui constituent ainsi le tissu urbain créé avant le début de la Première Guerre mondiale. En règle générale, les ensembles construits formant les centres historiques des villes ou des localités sont effectivement bien protégés. Ainsi, selon la réglementation des constructions de la ville de Berne, tout projet de constructions de bâtiment ou d'installations publiques dans une rue ne sera autorisé que s'il respecte les aspects esthétiques et architecturaux caractéristiques de la vieille ville. Ce règlement stipule notamment que «sont interdites toutes modifications de hauteur ou de nombre d'étages de bâtiments existants qui portent atteinte à la ville historique et au site, même si ces modifications sont possibles au regard du plan de classement et des autres prescriptions applicables». Toutes ces normes fixant le régime des constructions à cet ensemble historique se réfèrent donc par-dessus tout au patrimoine bâti existant. Ce qui est valable pour la ville de Berne l'est également pour nombre de villes ou localités disposant de quartiers anciens et historiques. Ensembles prestigieux à la structure urbaine cohérente et constitués de bâtiments aux formes et dimensions diverses et variables, ces sites bâtis exercent sur tout un chacun une véritable fascination. Or il ne viendrait à l'idée de quiconque de proposer pour ces lieux un nouvel ordre de construction qui postulerait schématisation et monotonie par l'instauration de plans d'alignement, par l'encouragement d'un urbanisme fondé uniquement sur le nombre de niveaux, la hauteur ou la profondeur des bâtiments.

### Valeur du domaine bâti périphérique

De quelque importance qu'ils soient, les centres urbains ou les centres de localité historiques dont nous avons parlé ci-dessus ont vu leur périphérie s'ouvrir, au cours des ans, à de

Photo: M. Jaques



Lac de Morat, Môtier (FR):  
« protection des rives du lac et  
des rivières et leur libre accès ».

nouvelles constructions, formant ainsi des nouveaux ensembles de bâtiments que l'on peut désigner d'une manière générale par le « domaine bâti périphérique ». Or, de l'avis d'une partie toujours plus grande de la population, ce tissu urbain mérite d'être conservé. Si nous reprenons notre exemple de la ville de Berne, plusieurs de ses parties ou de ses quartiers tels que la Länggasse, Breitenrain avec le quartier de Lorraine, la rue de Monbijou, le Kirchenfeld ou d'autres secteurs encore, recèlent un patrimoine bâti riche et varié. Quartier le mieux préservé jusqu'à présent, le Kirchenfeld, n'échappe pas à certaines atteintes et, en particulier, les juges devront sous peu statuer sur une demande d'autorisation de construire et décideront si *une brèche dans une structure urbaine éprouvée* ou une atteinte à un ensemble présentant un aspect architectural propre peuvent être tolérées. En l'occurrence, un pro-

La vieille ville de Berne.

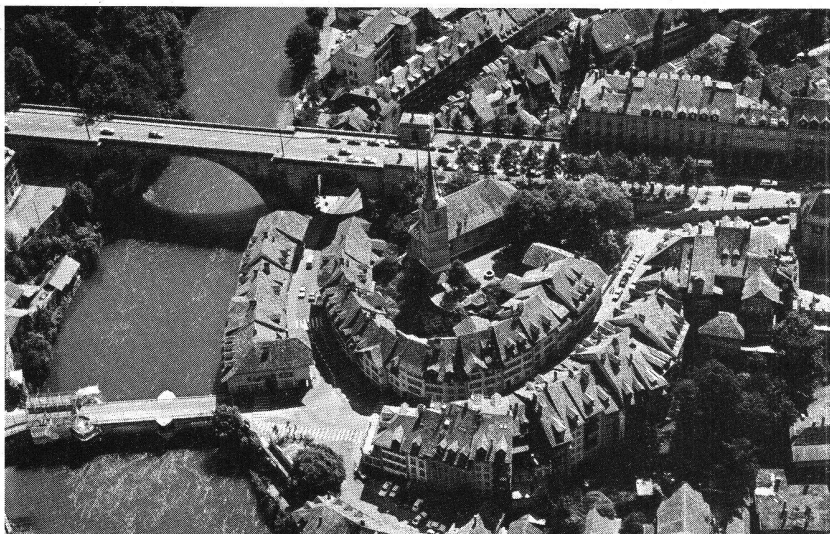


Photo: Service de l'aménagement de la ville de Berne

moteur se propose en effet de démolir une grande maison familiale, sise dans ce quartier, pour y ériger un immeuble locatif, en utilisant au maximum les possibilités qui sont offertes par le plan d'alignement. De telles situations sont au demeurant fréquentes et se reproduisent depuis fort longtemps. Elles résultent de plans d'alignement répondant uniquement ou de manière prépondérante aux besoins de circulation, sans tenir compte d'aucune manière du fait que tous les bâtiments ont été construits plusieurs mètres en deçà de cette limite de construction.

Il n'est pas dans notre propos d'établir des responsabilités ou de faire des griefs à l'endroit des responsables politiques ou des hommes de l'art qui, se conformant à une mode d'urbanisme usuelle, ont créé un ordre de construction schématique fondé principalement sur des plans d'alignement, des prescriptions fixant simplement la hauteur ou/et la profondeur des bâtiments, le nombre de niveaux et — dans l'ordre non contigu — les distances aux limites ou entre bâtiments. Mais on doit se rendre à l'évidence que ce régime juridique de construction qui a eu pour conséquences la disparition de bâtiments de valeur et l'érection d'immeubles nouveaux — la plupart du temps d'un volume supérieur et sans la moindre recherche architecturale — est aujourd'hui de plus en plus contesté. L'opposition à ce régime de construction et aux perturbations ainsi engendrées se manifeste sous différentes formes et descend même parfois dans la rue. Elle n'est pas uniquement le fait d'individus particulièrement attachés à des bâtiments anciens, ni des milieux dits progressistes — leurs motivations sont essentiellement d'ordre économique — ni enfin l'apanage d'un unique parti politique. Bien au contraire, de tous ces milieux confondus, de plus en plus de voix s'élèvent contre la construction de bâtiments nouveaux qui ne tiendraient pas suffisamment compte de l'existant et ne s'intégreraient pas de manière suffisamment harmonieuse à l'environnement. Heureusement, des initiatives visant une révision de ce régime de construction se font de plus en plus fréquentes. Le moment est venu, à notre avis, d'adapter notre réglementation ou notre droit en ce domaine en nous référant dans une large mesure à celle ou celui applicable à une majorité de villes anciennes ou aux centres de localités traditionnelles: à ce régime juridique qui, en premier lieu, se réfère au domaine bâti existant. Par simplification, nous désignerons cette nouvelle réglementation par le régime juridique de *l'aménagement de continuité par opposition à la notion de rupture*. Nous pensons, en effet, que dans les secteurs construits avant la grande crise économique mondiale des années 30, seul ce nouvel ordre permettra de mettre en œuvre le principe d'aménagement prescrit à l'article 3, al. 2, lit b LAT, selon lequel les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage.

### Aménagement de continuité

Par ce nouveau concept d'aménagement ainsi proposé, nous n'entendons formuler que quelques objectifs, qui devraient, en principe,



trouver application dans les secteurs bâtis que nous venons de décrire. Sa mise en œuvre dépendra dans une large mesure de la manière dont est (ou sera) réglée et définie par le droit cantonal ou communal la garantie de la propriété, sous l'aspect de la protection des positions juridiques des particuliers ou du droit individuel de la propriété (Bestandesgarantie). Ainsi, le législateur pourra-t-il prévoir notamment pour les immeubles soumis à cette garantie, que seules les transformations qui s'inscrivent dans la structure actuelle du bâtiment sont admissibles. Mais, à notre sens, de telles règles générales vont trop loin. Dans la mesure où un bâtiment n'est pas à proprement parler protégé par une décision de classement, une norme plus générale devrait tolérer non seulement les transformations, mais encore la démolition de certains bâtiments existants et leur remplacement par des immeubles neufs. Mais de telles nouvelles constructions devraient, aussi bien par leur forme extérieure, leur volume et l'aspect de leur toiture, se conformer dans une large mesure à l'immeuble remplacé.

Il en résultera vraisemblablement que nombre de prescriptions en matière de police de constructions deviendraient ainsi superflues. Le travail des architectes, il est vrai, devrait en être facilité, libéré qu'il serait de certaines contraintes réglementaires qui n'ont guère influé la qualité des nouvelles constructions. Il n'en reste pas moins que ce nouveau concept d'aménagement de continuité laisse ouvertes un certain nombre de questions. On pourra prétendre d'une part que la rénovation de certains quartiers ou parties d'entre eux ou encore

constructions alors que certains immeubles forment des saillies sur l'espace réservé à la rue.



Photo: M. Jaques

Genève, aménagement de continuité ou de rupture.

Le quartier de Kirchenfeld à Berne



Photo: Service de l'aménagement de la ville de Berne

de bâtiments isolés sera rendue ainsi impossible. Cela au détriment du développement urbain. De même les espaces encore libres de constructions seraient ainsi à jamais soustraits à l'urbanisation ou en seraient rendus très difficiles. Conséquences envisageables: ce procédé accentuerait la dépopulation des centres urbains. Les collectivités devraient enfin s'attendre à servir des indemnités importantes. D'autre part, on objectera vraisemblablement que le domaine bâti s'étend à des fonds ou parties d'entre eux qui devraient être libres de

## Garantie de la propriété et obligation d'indemniser

En ce qui concerne d'abord le premier groupe d'objections supposées, que ce soit bien clair, le concept d'aménagement de continuité ne doit pas être appliqué de manière absolue. Des travaux de rénovation sélectifs et de qualité pourront aller au-delà des structures bâties existantes, pour autant qu'ils s'inscrivent dans le cadre des plans spéciaux touchant un secteur d'un quartier ou un seul bâtiment. Il nous semble en outre, que dès le début de la mise en place du processus de l'aménagement de continuité, il serait opportun d'examiner si la modification du règlement des constructions ne devrait pas être complétée par un plan. Celui-ci déterminerait que tel immeuble serait soumis de manière facultative aux règles de l'aménagement de continuité, une mesure impérative pouvant, en effet, selon les circonstances, être inadéquate. Pour de tels immeubles, il s'agira alors d'établir certaines prescriptions de constructions qui devraient au surplus s'harmoniser avec le cadre bâti existant.

Cette manière de procéder devrait également permettre à la commune de trouver une solution pour les espaces libres de construction. Si l'on se réfère à la situation existante, on doit donc considérer que de tels espaces font partie de l'ensemble ou de la structure bâtie, constituant en quelque sorte des espaces verts. Ils seraient ressentis également de la même manière par la population. Par contre, le propriétaire pourra toujours faire valoir qu'il s'agit d'espaces sur lesquels il a la faculté de construire.

Selon la nature de la mesure qui sera prise à propos de ces espaces libres de constructions,

il est possible que dans certains cas la collectivité soit amenée à verser une indemnité. Mais cela restera exceptionnel et la forme d'aménagement dit de continuité, telle qu'elle est présentée, ne conduira à l'expropriation matérielle que dans de très rares cas. Bien plus, à notre avis, ce nouveau régime d'aménagement est conforme à la garantie de la propriété. Bien au contraire, il protège une très grande majorité de propriétaires qui souhaitent garder leur immeuble en l'état, des atteintes dues à de nouvelles constructions sur des fonds voisins.

### **Eviter les situations de médiocrité**

Une étude plus approfondie de cette problématique pourrait, cas échéant, révéler que l'aménagement du territoire dit de continuité pourrait être plus conforme à certaines exigences écologiques qu'on ne peut pas simplement passer sous silence. Il n'est également pas exclu qu'à l'avenir les *villes continuent de se dépeupler*, bien qu'il soit raisonnable de considérer que ce mouvement devrait se stabiliser dans la mesure où le besoin en surface de logement par habitant semble avoir atteint une limite supérieure. Se pose enfin la question de savoir s'il y aurait lieu de prendre des mesures — et cas échéant de quelle nature — visant une meilleure occupation des logements existants. Nous pensons notamment que la transformation de grandes maisons familiales en deux ou trois appartements devraient être facilitée.

Qu'en est-il enfin à propos de la deuxième catégorie d'objections? Il est vrai que l'aménagement dit de continuité pourrait contribuer au maintien de situations peu souhaitables. Evidemment, un tel effet devra être évité. Le processus d'aménagement dit de continuité qui serait mis en œuvre par la simplification des mesures de construction devrait être complété par un plan qui fixerait les secteurs où il ne serait pas appliqué ou mis en œuvre de manière variée, parce qu'il serait jugé trop excessif.

Ainsi, convaincus que nous sommes par l'idée de l'aménagement dit de continuité, nous de-

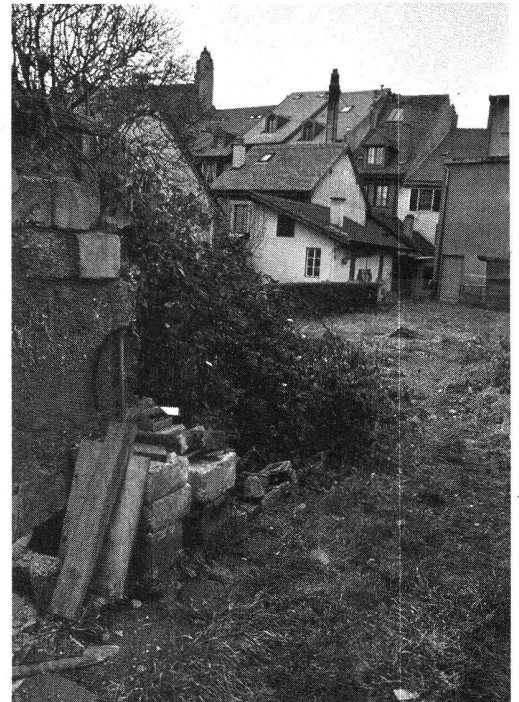


Photo: M. Jaques

Yverdon-les-Bains: «les villes continuent de se dépeupler...».

vons observer, en conclusion, qu'il s'agit d'un concept qui devra être soumis à plus ample réflexion et complété au fur et à mesure. Nous espérons en particulier que ces nouvelles idées soient prises en compte lors de prochaines révisions de la réglementation d'aménagement et des constructions des villes ou villages qui disposent d'un centre ancien. Mais, dans de nombreux cantons, cela supposera d'abord que les bases nécessaires soient créées par le législateur cantonal.

*R. Stüdeli,*  
directeur de l'ASPAN centrale.

Nous profitons de la parution de cet article pour féliciter M. R. Stüdeli pour ses vingt-cinq ans d'activité au sein de l'ASPAN.

## DROIT ET JURISPRUDENCE

### TROIS ARRÊTS DU TRIBUNAL FÉDÉRAL

(Synthèse et commentaire de quelques arrêts du Tribunal fédéral en matière de droit public des constructions de l'aménagement du territoire et de l'équipement, parus en 1983 et 1984)

#### **1. Pesée des intérêts en présence; proportionnalité (ATF 110 Ia 30 ss)**

- La paroisse réformée d'Estavayer-le-Lac est propriétaire de deux parcelles d'une surface de 1372 m<sup>2</sup> et de 1487 m<sup>2</sup>. Les parcelles

sont situées en vieille ville et constituent ensemble une partie d'un promontoire, d'où l'on domine le lac de Neuchâtel, le port et la vieille ville d'Estavayer-le-Lac.

- L'adoption en juillet 1983 du nouveau plan des zones de la vieille ville supprimait la possibilité pour la paroisse réformée de construire un centre paroissial sur l'une des parcelles, dans la mesure où celle-ci était attribuée à «une zone verte d'aménagements publics», frappée d'une interdiction de bâtir selon le règlement communal du plan d'aménagement de la vieille ville.



- En droit, le Tribunal fédéral a admis que les buts suivis par les autorités, à savoir:
    - la sauvegarde d'un des rares îlots de verdure qui subsiste à l'intérieur du périmètre de la vieille ville;
    - l'affectation de cette parcelle au délaçement collectif,
 ressortissent, de toute évidence, à un intérêt public, tel qu'il est défini d'ailleurs à l'article 1<sup>er</sup> al. 2 lettres a et b (création et maintien d'un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat) et à l'article 3 al. 3 lettres c et e LAT (maintien et création de chemins pour piétons, aménagement dans le milieu bâti d'aires de verdure).
  - Mais le TF de poursuivre:
 

*«L'existence d'une base légale et celle d'un intérêt public ne justifient toutefois pas, à elles seules, n'importe quelle restriction de droit public à la propriété privée. Il faut encore que soit respecté le principe de la proportionnalité. La restriction ne doit donc pas seulement être nécessaire, mais doit en outre ne pas aller au-delà de ce qu'il faut pour atteindre le but d'intérêt public recherché, l'autorité concernée ayant l'obligation d'adopter la mesure la moins incisive, c'est-à-dire celle qui est la moins préjudiciable aux particuliers pour parvenir au but d'intérêt public visé (ATF 108 la 219/220).»*
  - En l'occurrence, de l'avis du TF, une conciliation de ces intérêts n'apparaît pas exclue. Répondant également à un intérêt public, la construction du centre paroissial pourrait être érigée en partie sur la parcelle réservée à des bâtiments publics et sur la parcelle affectée à la zone verte. Un tel empiètement n'empêcherait manifestement pas d'emblée toute affectation du sol non bâti des parcelles litigieuses aux fins d'intérêts publics recherchés par le classement envisagé.
- 2. Protection des monuments et de leur environnement (ATF 109 la 185 ss)**
- Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral était appelé à statuer sur un recours interjeté par des propriétaires d'un terrain situé sur un flanc de la colline de Jolimont proche du Château d'Erlach et dominant la vieille ville historique. Le terrain en cause, attribué en zone à bâtir selon l'ancienne réglementation, a été affecté «au reste du territoire» lors de la révision du plan d'aménagement local pour des motifs relevant à la fois de la protection d'un site et de redimensionnement des zones à bâtir.
  - La décision du TF dans cette affaire est claire:
 

*«La protection efficace d'un monument ou d'un ensemble architectonique de qualité implique également la protection de son environnement.»*
  - Cet arrêt a le mérite incontesté de fixer un principe et une exigence trop souvent ignorés et dont la mauvaise application a eu pour conséquence, la plupart du temps, d'enlaidir irrémédiablement des sites de grande valeur. Les autorités peuvent donc être placées devant des situations inextricables, dès lors qu'elles sont amenées à rétablir un tant soit peu une situation confuse.
  - Il ne faut pas méconnaître non plus qu'une mesure restrictive, sous forme de restriction de bâtir, pourra conduire la collectivité à devoir indemniser les propriétaires, à supposer que les conditions de l'expropriation matérielle soient remplies. La possibilité existera alors de prendre des mesures moins incisives, notamment en relation avec l'article 17 LAT (zones à protéger). Pour revenir à l'affaire mentionnée ci-dessus et pour autant que nous pouvons en juger, une indemnité pour expropriation matérielle ne devrait, nous semble-t-il, pas être versée, dans la mesure où le déclassement est justifié par une réduction des zones à bâtir trop vastes de la commune concernée.
- 3. Aménagement du territoire et liberté du commerce et de l'industrie (Pr 72/1984 N° 170 p. 470 ss)**
- Dans le cadre de l'aménagement régional, la commune de Celerina/Schlarigna (GR) a procédé à la révision de sa loi (règlement) sur les constructions, en particulier en relation avec la construction et l'exploitation des centres commerciaux. Cette nouvelle législation portait notamment sur les points suivants:
    - Les centres commerciaux (Einkaufszentren) disposant d'une surface commerciale nette de 200 à 500 m<sup>2</sup> doivent être *exclusivement implantés au centre de la localité*, dans une zone d'extension ou dans une zone mixte destinée à l'habitation et aux activités.
    - Les centres commerciaux ayant une surface commerciale nette supérieure à 500 m<sup>2</sup> ne peuvent être autorisés qu'aux conditions suivantes:
      - a) L'implantation d'un centre régional doit être prévue dans un plan d'affectation régional ou cantonal, approuvé par la commune du lieu d'implantation, en conformité au plan directeur régional.
      - b) Le centre régional ne doit pas disposer d'une surface commerciale nette dépassant la limite supérieure fixée dans le plan d'affectation régional ou cantonal.
  - Ces prescriptions ont été portées devant le Tribunal fédéral. Notre Haute-Cour rappelle d'abord sa jurisprudence, selon laquelle des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie sont admises, pour autant qu'elles reposent à la fois sur une base légale, et répondent à un intérêt public et qu'elles soient conformes aux principes de proportionnalité et d'égalité de traitement. S'agissant des limites à la liberté du commerce et de l'industrie, il ne suffit pas qu'elles soient justifiées par n'importe quel intérêt public. Bien plus, pour qu'elles soient conformes à la Constitution, elles

doivent reposer sur des mesures de police, de politique sociale ou directement sur des mesures d'aménagement du territoire qui doivent être prises par les cantons. Il n'est donc pas exclu que des mesures d'aménagement du territoire peuvent entraîner une limitation des possibilités d'activité commerciale et industrielle et avoir ainsi des effets sur la politique économique. Cette situation n'est en principe pas contraire à l'article 31 de la Constitution fédérale, tant que ces mesures se justifient par l'aménagement du territoire et qu'elles rentrent dans le domaine visé par l'article 22<sup>quater</sup>. Mais le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne doit pas ainsi être vidé complètement de sa substance (ATF 102 Ia 116).

- Les recourants formulent le grief que la condition particulière d'autorisation mentionnée sous lettre *b* ci-dessus contient une clause de besoin, dans la mesure où elle détermine à la fois le besoin général en surfaces commerciales et sa répartition sur le territoire.

Pour le TF, ce grief est infondé principalement pour les motifs suivants:

- la délimitation de zones à bâtir selon les besoins, dans le cadre du processus d'aménagement du territoire, résulte clairement de l'article 15 LAT;
- selon cette disposition, les zones à bâtir comprennent les terrains probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir;
- cela ne vaut pas seulement pour les zones à bâtir d'une manière générale, mais également et indirectement pour les zones résidentielles, les zones d'activité et les autres zones particulières;
- il en résulte que ce n'est pas uniquement le terrain destiné à l'habitation qui doit être limité selon les besoins, mais également celui qui sert aux activités commerciales;
- des modifications de plans raisonnables permettent plus tard d'affecter à la zone à bâtir d'autres terrains (article 21 LAT).

- Les recourants s'en prennent, également à tort, à la fixation d'une limite maximale de la surface commerciale. Selon le TF, une telle limitation peut très bien être fondée sur des exigences de l'aménagement du territoire, à savoir:

- les conditions géographiques, topographiques et climatiques propres à la Haute-Engadine, ainsi que l'habitat traditionnellement très dispersé justifient la limitation de la grandeur des centres commerciaux;
- l'autorisation de construire de grands complexes commerciaux peut mettre en péril l'approvisionnement de la population de certaines vallées ou parties de celles-ci étant donné que les petits commerçants ne pouvant offrir des conditions aussi avantageuses pourront être menacés dans leur existence;
- un tel résultat serait ainsi contraire à l'article 1 lettre *d* (garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays) et à l'article 3 lettre *d* LAT (assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant des biens et services).

- Une telle limitation des surfaces commerciales peut être fondée en outre sur les arguments relevant de la politique des transports ou de la protection des nuisances.

- A l'heure où les autorités et les différents milieux intéressés constatent:

- la disparition des commerces au centre des villes, liée à l'hémorragie de la population de ces mêmes centres,
  - la pollution due au trafic routier,
- cette affaire doit être poursuivie par une profonde réflexion. A moins... qu'il soit déjà trop tard.

*C. Yerly, avocat,  
vice-directeur ASPAN.*

## INFORMATION ASPAN

### LE DROIT FONCIER EN QUESTION

#### **Les données de la situation actuelle**

C'est un fait nouveau pour personne: tout un chacun, simple particulier ou observateur privilégié, s'accorde pour admettre que le régime foncier, tel qu'il est défini notamment aux articles 22<sup>ter</sup> et <sup>quater</sup> de la Constitution fédérale, est pour le moins incapable de conjurer certains abus qui se manifestent sous différentes formes. Relevons parmi les carences les plus souvent dénoncées:

- la hausse continue des prix fonciers;
- la thésaurisation de terrains à bâtir;

- l'absence de mesures efficaces contre les menées spéculatives;
- la concentration toujours plus importante de la propriété foncière.

Le statut foncier actuel ne préoccupe pas seulement les responsables de l'aménagement et ceux qui y sont intéressés à un titre ou à un autre. Mais le débat foncier sera porté sous peu sur le plan politique et juridique à la suite notamment du dépôt de deux initiatives. L'une populaire, l'initiative «ville-campagne contre la spéculation foncière» (ci-après abrégé IVC),

a abouti officiellement le 21 juillet 1983, et l'autre, parlementaire, a été déposée par M. le conseiller national Bundi (canton des Grisons), en décembre 1982.

Les interactions ou les corrélations entre le régime foncier et l'aménagement du territoire ne sont plus à démontrer; elles sont évidentes. Comme beaucoup s'y attendaient la loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979, délestée des dispositions de droit foncier contenues dans le projet de loi de 1974, n'a eu quasiment aucun effet sur le statut foncier. Nous sommes plutôt enclins à dire que ce statut est trop souvent un frein à un aménagement du territoire, à un urbanisme de meilleure qualité. C'est dire l'actualité de cette journée de réflexion de Soleure dont nous relatons ici la substance des principaux exposés.

### Compte rendu de la journée ASPAN du 2 mai 1985 à Soleure

**M. U. Scheidegger**, président de la ville de Soleure, recevait plus de 500 personnes à l'occasion de la journée consacrée au «droit foncier, prix du sol et aménagement du territoire».

**M. Ferdinand Masset**, président de l'ASpan centrale et président du Conseil d'Etat du canton de Fribourg, posait le problème en affirmant: «Il faudra pourtant, à plus d'un égard, se détourner radicalement de l'ancienne tendance qui consistait à créer des zones à bâtir et, ensuite, à ne pas faire grand-chose pour que celles-ci soient réellement et judicieusement construites; il importe également de laisser les zones agricoles à l'usage de l'agriculture et, sur un plan général y compris en matière de loyers, de tenir compte des impératifs sociaux, afin que ceux qui sont plus faibles sur le plan économique puissent continuer à se loger décemment, voire à accéder à la propriété.»

**M. Werner Kallenberger** commentait le contenu de l'initiative ville-campagne contre la spéculation foncière dont le but consiste à:

- régler par voie légale les expropriations et les limitations à la propriété pour des motifs d'intérêt public;
- exiger que les biens-fonds ruraux non équipés en terrains à bâtir soient soumis à un contrôle des prix et que leur prix ne dépasse pas le double de leur valeur de rendement; de plus, ces biens-fonds ne pourront être utilisés et acquis que par ceux qui les exploiteront eux-mêmes;
- limiter les indemnités pour expropriation aux utilisations qui sont effectivement déjà réalisées;
- compléter l'article 22<sup>quater</sup> cst. par un quatrième alinéa qui obligerait les cantons à prélever les plus-values.

Or, le Conseil fédéral a décidé de proposer le rejet de l'IVC et de renoncer à leur présenter un contre-projet, en avançant que les buts visés par l'initiative sont certes louables, mais les moyens sont disproportionnés.

**M. Marius Baschung**, directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, évoquait alors les motifs de ce rejet:

- les objectifs partiels les plus importants qui sont visés par cette initiative peuvent fort bien être atteints en légiférant, mais sans devoir modifier la Constitution fédérale;
- le modèle d'usage personnel appelle de sérieuses réserves, lorsqu'on réfléchit aux modalités d'application concrète de l'initiative;
- des révisions sont déjà en cours et elles permettront d'atteindre certains objectifs sectoriels importants, visés par les auteurs de l'initiative.

Ensuite, **M. Bundi**, conseiller national (Coire), se posait la question: «Faut-il réviser l'article 22<sup>ter</sup> de la Constitution fédérale?»

Il constatait qu'en 1980, 30% seulement des Suisses résidaient dans leur propre logement et que la propriété de logements s'est déplacée des personnes physiques vers les personnes morales, sociétés anonymes et coopératives. En effet, 10% des contribuables disposent de plus de quatre cinquièmes de la fortune immobilière — et 1% en possède environ le tiers! La raréfaction de l'offre de terrains à bâtir et les prix élevés ne sont pas jugés graves par les seuls particuliers, mais encore par les communes. Il admettait de plus que des mesures d'aménagement du territoire prises durant les vingt dernières années avaient, sans aucun doute, contribué à faire grimper massivement les prix des terrains et que des mesures d'aménagement visant à stabiliser ou à abaisser les prix des biens-fonds n'avaient pas eu d'effets décisifs; il débouchait alors sur une série de propositions:

- La concentration de la propriété immobilière est nuisible pour l'économie nationale et du point de vue social. Plusieurs études effectuées ces dernières années concluent qu'un nombre toujours plus grand d'immeubles sont concentrés dans les mains de sociétés et que, par conséquent, le pouvoir économique prend un visage toujours plus anonyme; «à la privatisation des gains résultant de transactions immobilières fait face la *socialisation des coûts*». Si l'on renonce à entreprendre des changements fondamentaux dans le domaine du droit foncier, on met en péril l'existence de logements pour indigènes ayant des revenus modestes ou moyens; on met également en danger les superficies de production agricole ou artisanale au sein de la zone à bâtir ainsi que la survie des hôtels traditionnels.
- Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération est autorisée à édicter, au besoin en dérogeant à la liberté du commerce et de l'industrie, des prescriptions pouvant lutter contre les conséquences de la concentration de la propriété foncière, lorsque celles-ci sont nuisibles sur le plan économique ou social. Les gains immobiliers sont nuisibles sur le plan économique et social.
- La législation fédérale devrait prévoir que tous les cantons sont tenus de percevoir sur les gains immobiliers des impôts calculés selon des principes uniformes. Cette fiscalité devrait lourdement frapper le gain purement spéculatif et la répercussion de tout ou partie de cet impôt sur l'acheteur devrait être interdite, puisqu'il s'agit là d'une répercussion qui se traduit évidemment par un renchérissement prononcé.

- Aussi bien dans les villes qu'à la campagne, il y a des bâtiments inoccupés durant de longues périodes, alors que, pour une part, les logements y sont confortables. Ceux qui cherchent un logement n'en trouvent que dans des bâtiments neufs de la périphérie et à des prix élevés. La collectivité devrait donc disposer d'un droit de préemption, par exemple sur les bâtiments vides durant plus de deux ans, à la condition toutefois que ces logements soient ensuite loués ou vendus à la population indigène. On pourrait encore examiner comment permettre aux collectivités l'acquisition de terrains à des prix abordables.
- *Encouragement de la formation et de la diffusion de la propriété* au profit de personnes physiques, notamment pour leur usage personnel, et d'institutions d'utilité publique.
- *Création d'une compensation des plus-values.* Des mesures prises par les pouvoirs publics, notamment des mesures d'aménagement, équipements, etc., entraînent des plus-values pour les propriétaires touchés. Il y a donc gain ou bénéfice résultant de l'aménagement non seulement en cas de vente, mais encore sous toute forme d'amélioration de l'affectation et d'utilisation. Il faudra songer aux plus-values déjà réalisées.

Il conclut enfin en proposant d'examiner si un nouvel article constitutionnel sur le droit foncier ne devrait pas commencer par la phrase suivante: «La propriété est garantie dans les limites des devoirs envers le prochain, la société et l'environnement.» Le régime de la propriété privée n'a pas à être démantelé. La liberté de posséder doit rester un droit fondamental qui peut s'exercer dans le cadre de l'économie de marché de type social. Mais il faut pouvoir limiter l'exercice de ce droit dans la mesure où la présence d'un intérêt public prépondérant le justifie. Le fait d'ancrer dans la Constitution fédérale le caractère social de la propriété foncière apporterait une base solide tant à des mesures d'encouragement de l'accession à la propriété qu'à d'autres mesures des pouvoirs publics pour lutter contre les abus. Une telle disposition compléterait harmonieusement le principe déjà énoncé à l'article 2 de la Constitution fédérale, selon lequel la Confédération a notamment pour but d'accroître la prospérité commune des Confédérés.

M<sup>e</sup> **R. Stüdeli**, directeur de l'ASpan, corrobore les propositions de M. Bundi en formulant les revendications générales suivantes:

- La loi fédérale sur l'aménagement du territoire doit prescrire que les communes sont tenues de subdiviser les zones à bâtir en sous-zones équipées (1<sup>re</sup> étape) et en sous-zones de développement des constructions (2<sup>e</sup> étape).
- Dans les zones équipées, le droit fédéral doit conférer à chaque propriétaire foncier le droit de construire rapidement.
- Les communes doivent être tenues de faire passer, au fur et à mesure des besoins, des terrains classés dans la zone de développement des constructions (2<sup>e</sup> étape) en zone équipée.
- Les propriétaires de terrains doivent être te-

nus, en cas de besoin, de construire sur ces terrains dans un délai de quelques années ou de libérer ces terrains pour la construction, au besoin par le biais d'une expropriation de la commune qui devra alors veiller à ce que ces terrains soient rapidement reprivatisés.

- La Confédération doit proposer des règles simples concernant le remembrement de terrains.
- Les terrains qui sont prêts à la construction et situés en zone équipée doivent faire l'objet d'une estimation à leur valeur vénale par les cantons et les communes, lorsqu'il s'agit de calculer l'impôt sur la fortune.
- Les changements de main en dehors des zones agricoles doivent être soumis au paiement d'une redevance spéciale de 1%, dont la produit sera affecté par les cantons et les communes à la compensation des inconvénients notables résultant de l'aménagement du territoire.
- La Confédération et les cantons doivent favoriser l'occupation des logements par leur propriétaire.

Après que M. **R. Juri**, directeur de l'Union suisse des paysans, ait présenté le point de vue des agriculteurs (maintien des bonnes terres cultivables, maintien de la fertilité naturelle des sols, maintien des exploitations familiales paysannes entre les mains de ceux qui exploitent le sol), M. **Kurt Rutz**, de la «Rentenanstalt», indiquait le rôle des grandes assurances, notamment en affirmant: «Je n'exclus pas que les prix du terrain continuent à grimper. Mais les assureurs-vie seraient les premiers à se réjouir de pouvoir acquérir des terrains meilleur marché. Là, nous avons précisément à faire à un élément toujours plus rare et, partant, aux réactions et conditions du marché».

Enfin, le discours de M<sup>me</sup> la conseillère fédérale **E. Kopp**, en évitant d'entrer dans le champ des discours techniques et juridiques précédents, replaçait l'homme face à la nature, au sol et au territoire.

Elle relevait trois raisons à la situation actuelle:

- Avalanche d'exigences (de toutes parts) à l'égard du sol, force du sol comme objet d'investissement.
- Fuite vers la nature. Le sol est chargé des problèmes de notre société. Désir d'avoir une résidence secondaire.
- Egoïsme à courte vue. Les plaies infligées à la végétation demanderont des décennies pour les réparer.

Elle estime d'autre part que le problème du sol est le reflet de notre pensée et de nos actions, et qu'il faut décharger notre terre de notre flux d'exigences.

Elle poursuit en suggérant de résoudre les problèmes sociaux là où ils se posent et qu'il faut apprendre à nous restreindre.

Nous devons chercher des solutions plus douces et nous considérer comme une part de la nature et non comme le point focal de la création.

Une évolution du droit est certes souhaitable, mais elle postule que chacun de nous se mette en cause.

*Michel Jaques, géographe,  
Service cantonal de l'aménagement  
du territoire, Lausanne.*