

**Zeitschrift:** Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura

**Herausgeber:** Association pour la défense des intérêts du Jura

**Band:** 43 (1972)

**Heft:** 6

**Artikel:** Compte rendu du stage III de l'Université populaire jurassienne sur l'aménagement du territoire (avril 1971) : problèmes juridiques de l'aménagement du territoire

**Autor:** Faivre, M. / Currat, M. / Baumann, M.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-825012>

### **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>**

Compte rendu du stage III de l'Université populaire jurassienne sur l'aménagement du territoire (avril 1971)

## **Problèmes juridiques de l'aménagement du territoire**

### **1. INTRODUCTION**

(M. FAIVRE, urbaniste, Porrentruy)

A partir de nombreuses publications, notamment de l'ASPAN (Association suisse pour le plan d'aménagement), se sont élaborés un certain nombre de documents très importants pour l'aménagement du territoire, en particulier le rapport de la Commission nationale d'experts concernant la construction de logements (mars 1966). En résumé, les propositions de cette commission disaient : « La condition indispensable pour permettre au marché du logement de remplir sa fonction est de mettre de l'ordre dans le marché des terrains à bâtir. Pour cela, il faut admettre le principe que la construction doit se faire selon un plan d'aménagement. Pour établir ce plan, on tiendra compte des intérêts régionaux afin que l'utilisation du sol et le développement de l'habitat répondent aux besoins et aux exigences actuels de l'aménagement du territoire. Pour permettre l'amélioration de la productivité et la rationalisation de la construction de logements, il faut favoriser les grands ensembles. Sous cet angle, la notion traditionnelle du territoire communal se révèle trop étroite. »

La démarche de l'aménagement consiste donc à connaître dans le temps les besoins globaux là où ils sont géographiquement nécessaires. Cela implique qu'il faut définir des zones. Il sera ainsi possible de définir un programme de construction et de rationaliser la production.

D'autre part, il s'est fait un travail très important dans des commissions telles que la commission Kim et la commission Schürmann.

La commission mandatée par le Conseil fédéral et formée de juristes, de techniciens et de politiciens a analysé la législation fédérale et a dû formuler des propositions. Elle a pu constater que la Confédération ne dispose d'aucune compétence constitutionnelle qui lui permette d'agir dans le sens d'un aménagement global du territoire (octobre 1966). Elle a conclu que l'occupation du sol devait suivre une marche conforme à un aménagement rationnel par le moyen d'une coopération entre la Confédération, les cantons et les communes.

On en est ainsi arrivé à la votation populaire du 14 septembre 1969 sur l'article constitutionnel 22 ter et 22 quater (modification du droit foncier et problèmes d'aménagement du territoire) :

*Art. 22 ter*

1. *La propriété est garantie.*
2. *Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété*
3. *En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalent à l'expropriation, une juste indemnité est due.*

*Art. 22 quater*

1. *La Confédération édicte par la 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.*
2. *Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.*
3. *Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.*

De ces deux articles sortira la loi fédérale sur l'aménagement du territoire actuellement en discussion.

Entre-temps est intervenue la loi cantonale bernoise du 7 juin 1970 qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1971. Elle devance le projet de loi fédérale de juillet 1970 et il semble cependant qu'elle en est notamment imprégnée. Pour mieux comprendre cette loi cantonale, il faut donc la situer dans le contexte national.

## **2. LE PROJET DE LA LOI FÉDÉRALE**

**(M. CURRAT, urbaniste en chef du canton de Fribourg)**

Rappelons la genèse de cette loi. C'est le 14 septembre 1969 que le peuple s'est prononcé sur l'arrêté fédéral du 21 mars 1969 qui complétait la Constitution fédérale. Cet arrêté a été accepté par 19 1/2 cantons (Uri, Schwyz, Obwald refusant l'article constitutionnel) et par 56 % des votants, les deux tiers de la population ne s'étant pas déplacés.

Ainsi, le principe de confier à l'Etat fédéral les compétences indispensables pour élaborer le droit nécessaire à l'aménagement du territoire national n'a été accepté par le souverain que du bout des lèvres. Le déplacement d'un dixième des votants d'un camp dans l'autre et le projet était refusé.

Entre-temps, le Conseil fédéral avait décidé, dès le 2 juillet 1969, soit avant même que les articles constitutionnels soient soumis au peuple, de constituer deux groupes d'experts pour recueillir des propositions quant aux mesures à prendre par la Confédération en matière d'aménagement du territoire. Dans une conférence de presse donnée le 17 septembre 1969, le conseiller fédéral von Moos, alors président de

la Confédération, a annoncé la création de ces deux groupements de travail.

Le premier s'est appelé groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire. Il dépend du délégué de la construction du logement et il est rattaché au Département de l'économie publique. Ce groupe fonctionne sous la présidence de M. Kurt Kim, ancien conseiller d'Etat à Aarau, et est constitué de six personnes.

La seconde commission s'appelle la commission d'experts pour la législation et l'application concernant les articles de droit foncier. Elle est rattachée au Département de justice et police et fonctionne sous la présidence du professeur Léo Schürmann, conseiller national à Olten.

Alors que le rôle de la première commission est de formuler des propositions quant à l'organisation et à la procédure, celui de la commission Schürmann devait être d'élaborer des propositions pour l'activité législative de la Confédération et de concrétiser ces propositions par un projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

M. Schürmann avait établi vers fin 1969, sur la base de plus de trente consultations, un premier avant-projet qui avait fait l'objet de discussions avec le groupe Kim. Par la suite, M. Schürmann a déposé un second projet qui a servi de base aux délibérations de la commission d'experts. Cette commission, qui comporte vingt membres, a commencé ses travaux ce printemps. Au terme du mandat donné par le Département fédéral de justice et police, le projet de loi doit être une réglementation exempte de lacunes et de contradictions qui tienne compte de tous les intérêts dignes de protection dans une juste proportion des valeurs. Il doit en outre être acceptable du point de vue politique. Cela signifie que les tâches des cantons et les droits des particuliers ne doivent pas être plus restreints qu'il est nécessaire pour atteindre les buts de la planification ; mais cela veut dire d'autre part que tout ce qui est indispensable doit absolument être réalisé.

Ainsi, le projet de loi fédérale est issu de cette ambiguïté de défendre l'intérêt particulier, celui des cantons ou des régions et d'assurer à la Confédération un certain nombre de moyens sans lesquels la collectivité ne pourrait pas remplir les tâches indispensables en matière d'aménagement du territoire.

La loi se présente sous la forme suivante :

### **Titre premier. Généralités**

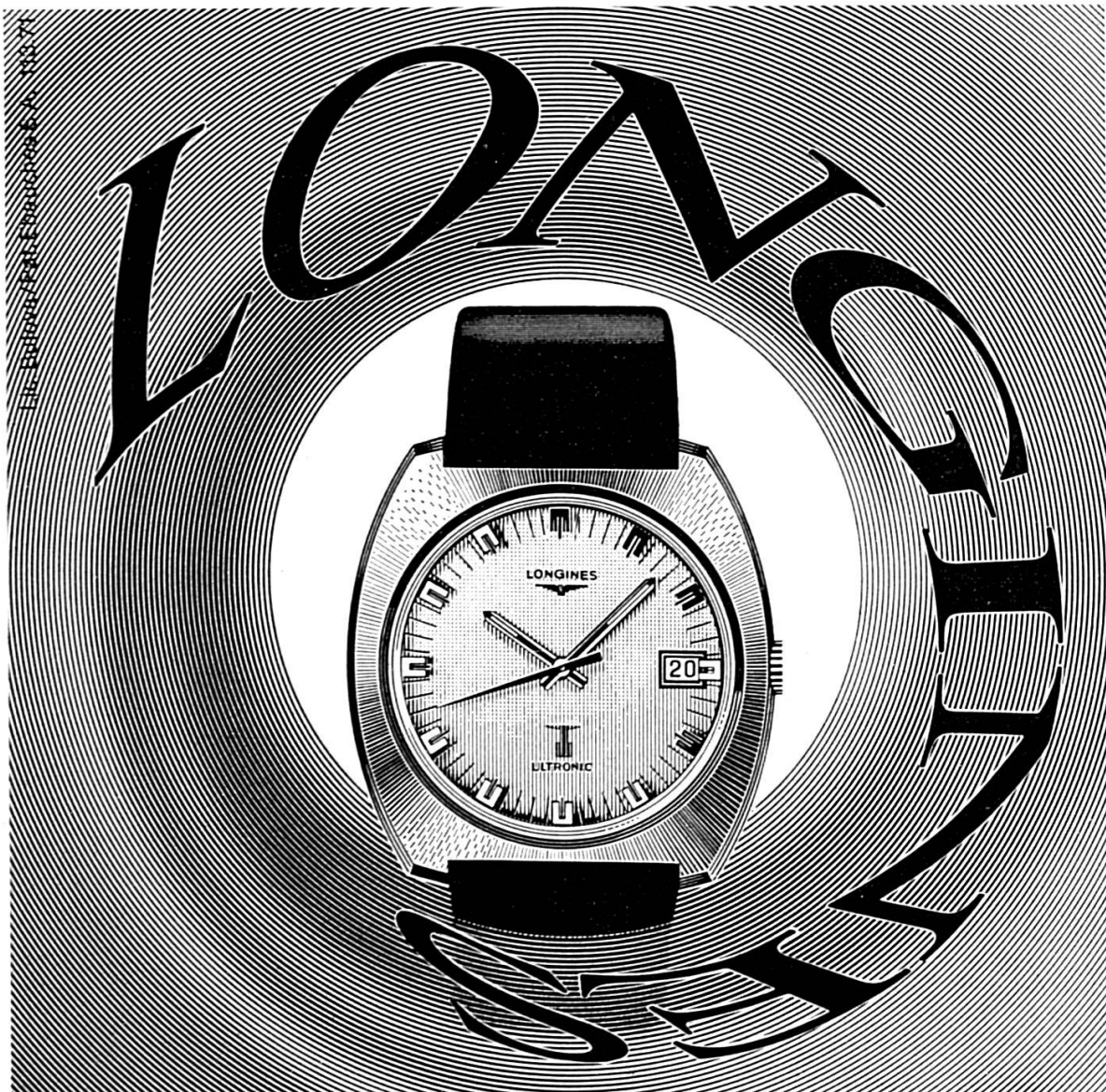
- I But
- II Obligation d'aménager
- III Principes des plans d'aménagement
  - 1. Respect des intérêts dignes de protection
  - 2. Proportionnalité

### **Titre deuxième. Statut de l'aménagement du territoire**

#### **Chapitre premier. Mesures à prendre par les cantons**

##### *Section 1. Plans directeurs généraux*

- I Définition
- II But



**Longines Ultronic**  
**L'électronique au service de la**  
**précision et de la fiabilité**

L'Ultronic Longines est équipée d'un mouvement à diapason de deuxième génération (résonateur de flexion à fréquence sonore) entretenu par un circuit électronique.

Sa conception modulaire ainsi que sa construction, font que l'Ultronic est particulièrement résistante aux champs

magnétiques, aux accélérations, aux vibrations et aux chocs.

L'Ultronic est naturellement étanche et son autonomie de marche est de plus d'une année.

D'une technologie résolument tournée vers l'avenir, elle possède tous les avantages qui ont fait de Longines un pionnier de l'horlogerie mondiale.

Réf. 8477 acier  
 Réf. 8478 plaqué or  
 Réf. 8479 or

Longines  
 chronométré officiel  
 aux Jeux Olympiques  
 Munich 1972



**LONGINES**  
 La nouvelle mesure du temps.



# **NOTZ**

Aciers spéciaux

Produits  
sidérurgiques

Outillage  
en métal dur

Matières  
plastiques

Machines  
de construction

Notz & Co. SA,  
Brügg- Bienne 032 2 55 22

1582

## **REIFLER & GUGGISBERG, ing. S.A.**

Entreprise de construction

**BIENNE**

Téléphone 032 42 44 22

24, rue Gottstatt



Ponts et chaussées

Voies ferrées

Revêtements de routes

Bâtiments industriels

1583

- III Contenu
- IV Nature juridique
- V Révision

*Section 2. Plans directeurs particuliers*

- I Plans directeurs de l'urbanisation et des sites
  - 1. Contenu
  - 2. Territoire à bâtir
    - a) Définition
    - b) Equipement
  - 3. Territoire agricole et forestier
    - a) Territoire agricole
    - b) Territoire forestier
  - 4. Territoire sans affectation
  - 5. Territoire sous protection et territoire de détente
- II Plans directeurs des transports
  - 1. Principe
  - 2. Contenu
- III Plans directeurs des alimentations
  - 1. Principe
  - 2. En particulier : Plans de l'alimentation en eau
- IV Plans directeurs des constructions et installations publiques

**Chapitre deuxième. Mesures à prendre par la Confédération**

- I Analyses
- II Principes de portée matérielle
- III Sites d'importance nationale
- IV Territoires de détente
  - 1. Principe
  - 2. Directives
- V Plans sectoriels
  - 1. Transports
  - 2. Alimentation en eau
  - 3. Constructions et installations publiques
- VI Directives pour la législation sur les constructions

**Chapitre troisième. Application**

*Section 1. Plans d'affectation*

- I Principe
- II Nature juridique
- III Approbation
- IV Modifications

*Section 2. Mesures particulières*

- I Droit cantonal
  - 1. Principe
  - 2. Procédure des permis de construire
    - a) Principe
    - b) Critères

- II Droit fédéral
  - 1. Réunion parcellaire
  - 2. Remaniement
  - 3. Expropriation
  - 4. Zones réservées

**Chapitre quatrième. Surveillance et coordination**

- I Collaboration et coordination
- II Approbation

**Titre troisième. Encouragement à l'aménagement du territoire et à la politique d'infrastructure**

**Chapitre premier. Encouragement à l'aménagement national, régional et local**

- I Encouragement à l'aménagement du territoire
  - 1. Recherche, enseignement, formation
  - 2. Associations privées
  - 3. Directives
- II Subventions
  - 1. Proportion
  - 2. Prestations donnant droit à subvention

**Chapitre deuxième. Subventions à l'équipement technique et socio-culturel**

- I Principe et proportion
- II Dépenses pour l'équipement technique et socio-culturel
- III Subventions fédérales pour les mesures déployant des effets sur l'aménagement
- IV Retrait des subsides, des prêts ou des cautions

**Titre quatrième. Expropriation, restriction équivalente à l'expropriation et indemnisation**

- I Expropriation
  - 1. Renvoi
  - 2. Expropriation matérielle
    - a) Définition
    - b) Exception
- II Indemnisation
  - 1. Date déterminante
  - 2. Evaluation
    - a) Règle générale
    - b) Statistique

**Titre cinquième. Autorités, organisation**

- I Cantons
- II Confédération
  - 1. Office fédéral de l'aménagement
  - 2. Conseil de l'aménagement
    - a) Tâches
    - b) Organisation
  - 3. Organes scientifiques



## **Titre sixième. Protection juridique**

- I Principe
- II Recours aux autorités fédérales
  - 1. Contre des décisions cantonales
  - 2. Contre des décisions d'autorités fédérales
- III Qualité pour recourir
- IV Le Tribunal fédéral juridiction unique
- V Procédure de modification des zones

## **Titre septième. Dispositions finales et transitoires**

- I Principe
- II Délais
- III Mesures provisoires
- IV Zones réservées ; compétence subsidiaire de la Confédération
- V Subventions
- VI Directives de la Confédération
- VII Entrée en vigueur

La Confédération établira avec l'aide des cantons une analyse de la situation. Sur la base de cette analyse elle formulera par voie législative des principes de portée matérielle. En d'autres termes, les décisions pour ce qui est appelé « Leitbilder » (hypothèses et variantes de développement) seront prises par le Parlement qui en tirera des principes de portée matérielle.

La Confédération établira pour ce qui la concerne :

- Un plan des sites d'importance nationale.
  - Un plan déterminant les territoires de détente à l'échelle de la Confédération.
  - Un plan d'ensemble des transports.
  - Un plan d'alimentation en eau.
  - Un plan des constructions et installations publiques.
- Il y aura en outre deux séries de mesures qui seront édictées :
- Les mesures de programme (planification au sens large du terme).
  - Les mesures de plans (graphique).

### **La loi selon le recoupement de certains thèmes**

#### *1. Le sol*

Art. 11 : Définition du territoire à bâtir.

Art. 36 et 37 : Obliger le remaniement parcellaire (sur le passage d'une autoroute par exemple).

Art. 55 : Expropriation.

#### *2. Encouragements et subventionnements*

Art. 30, 44, 45, 47.

Art. 49 à 52 : Nouvelles subventions concernant l'équipement technique (y compris infrastructure socio-culturelle).

## **Conclusion**

Le droit de notre société n'est jamais que l'expression d'un rapport de forces. Or l'idéal en matière juridique ne peut pas exister dans la mesure même ou la loi n'exprime que ce rapport de force.

D'une façon générale, quelles que soient les remarques de détail que l'on pourrait formuler pour tel ou tel article, il faut tout faire pour que cette loi passe dans sa cohérence actuelle avec peut-être les quelques réserves que l'on peut émettre. Il est plus important d'avoir rapidement un instrument légal d'aménagement du territoire, plutôt que d'avoir dans quinze ou vingt ans, quand tous les dégâts seront commis dans le pays, une loi idéale qui sera devenue inapplicable.

## **3. LA SITUATION DANS LE CANTON DE BERNE**

(M. BAUMANN, urbaniste en chef de l'arrondissement Jura-Seeland)

### **Formation des régions**

La loi dit que les communes s'uniront pour résoudre les problèmes communs en matière d'aménagement du territoire. Les communes d'une région formant une entité géographique et économique se grouperont en syndicats intercommunaux de droit public ou en corporations de droit privé.

La constitution dans le Jura se fait plus difficilement que dans l'ancien canton. La loi sur les communes est en révision et elle institutionnalisera ce maillon intermédiaire qu'est la région. Ces régions sont, au point de vue technique de l'aménagement régional, relativement petites. Elles groupent en général en ce qui concerne le Jura de 25 000 à 30 000 habitants, ce qui ne permet, ni au point de vue technique, ni au point de vue financier, des travaux de très grande envergure. On essaye d'y pailler en coordonnant ces travaux d'une part au niveau technique, d'autre part au niveau politique. Au niveau technique, les régions constituées qui ont leur urbaniste mandaté se retrouvent pour des séances de travail à intervalle régulier dans les bureaux de l'Office du plan d'aménagement à Bienne. (Il s'agit en particulier de la région biennoise.) Jusqu'à présent il a été établi une prévision démographique, une révision de poste de travail commun avec des méthodes de travail communes et nous sommes maintenant en train d'établir un plan des transports englobant une région beaucoup plus grande que ces régions géographiquement limitées.

Pour que cette coordination porte ses fruits, il faut qu'elle s'effectue aussi au niveau politique d'où les réunions de présidents de ces différentes associations constituées.

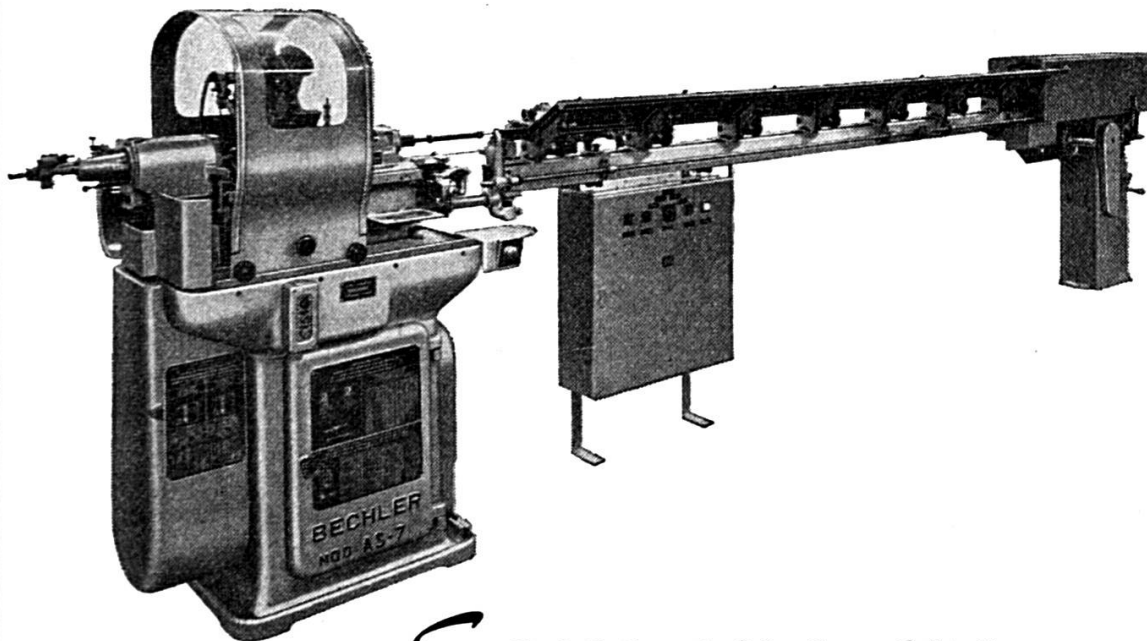
### **Délimitation provisoire des zones de construction par rapport au restant du territoire**

Une directive (18 février 1971) a été envoyée aux communes ne possédant pas de plans de zones. Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 1<sup>er</sup> janvier 1971, les communes ont l'obligation d'adopter, jusqu'à fin 1973, un règlement sur les constructions et de délimiter, pour le moins, la zone de construction du reste du territoire communal.

Augmentez la  
production de  
vos tours  
automatiques

# BECHLER

## Chargeur automatique MULTIBAR



*Savez-vous que...*

le chargeur automatique « MULTIBAR », pour  
tours automatiques BECHLER, offre de nom-  
breux avantages, en particulier :

- Fonctionnement silencieux.
- Aucune préparation préliminaire des barres !
- La première pièce est toujours bonne !
- L'extraction de la chute de barre et le ravitaillement par la nouvelle barre s'effectuent automatiquement en quelques secondes !

**ANDRÉ BECHLER S.A. 2740 MOUTIER**

Fabrique de tours automatiques

1581

**LOSINGER**

Maison spécialisée pour :

Construction de routes modernes

Revêtements bitumineux  
et goudronnages

TAPISABLE pour reprofilage  
d'anciennes routes

Pavages

Canalisations

Génie civil

**LOSINGER S.A.**

Entreprise de travaux publics 2800 DELÉMONT Tél. (066) 22 12 43

1585

**Tous les spiraux « Nivarox »**

- correspondent aux critères de l'antimagnétisme
- assurent une compensation parfaite  
un isochronisme impeccable
- offrent une amplitude maximale  
une élasticité supérieure  
une stabilité rigoureuse
- résistent à la rouille

**NIVAROX S.A. - SAINT-IMIER**

1588

Cette délimitation se fait par des plans de zones, plans de lotissements.

Durant cette période intermédiaire jusqu'à ce que les communes aient leur plan de zones, il est important pour pouvoir appliquer la loi, de connaître ce qui est terrain à bâtir et ce qui est restant du territoire au sens de la loi.

L'ordonnance sur les constructions du 26 novembre 1970 qui est également entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1971 fixe les principes selon lesquels la zone de construction des communes ne possédant pas d'aménagement local doit être délimitée.

Elle dit : Dans les communes sans plan d'aménagement local, le terrain à bâtir dont la viabilité a été assurée par la commune est considéré comme zone de construction.

La viabilité est réputée assurée lorsque les parties du territoire que cela concerne répondent aux conditions suivantes : possibilité d'accès depuis une route publique existante et suffisamment aménagée, ce qui signifie :

- une déclivité ne dépassant pas 12 % ;
- une largeur de 4 m. jusqu'à 20 logements au moins et pour plus de 20 logements, une largeur de 5 m. ;
- des possibilités d'approvisionnement en eau potable, d'usage et servant à la défense contre le feu ainsi qu'en énergie, sans que la capacité du réseau public de distribution soit diminuée (en ce qui concerne les immeubles plus près de la localité ou au bord des routes publiques) ;
- possibilité de déversement des eaux usées dans des installations publiques d'épuration sans que la capacité de celles-ci soit compromise par rapport à des immeubles qui se trouvent plus près de la localité.

En appliquant ces critères, l'on arrive à une zone de construction extrêmement réduite pour les communes.

Il se pose alors la question, pour les communes, de savoir si elles désirent continuer à être soumises à cette délimitation et à être régies par le règlement-norme sur les constructions.

Cette délimitation aura force de directive pour les autorités chargées de l'octroi des permis de bâtir jusqu'à ce que la commune ait sa propre réglementation.

Si une commune se développe quelque peu, il s'agit pour elle de mettre en vigueur le plus rapidement possible sa propre réglementation. Elle étudiera l'aménagement local de façon à pouvoir fixer, par les instruments déterminés par la loi, son développement futur.

L'extérieur du périmètre de la délimitation provisoire est soumis à l'article 24 de la loi sur les constructions (restant du territoire communal) qui dit que des bâtiments non agricoles ne peuvent y être autorisés que pour des motifs importants.

La pratique est donc extrêmement restrictive et en particulier en ce qui concerne les maisons de vacances. Tant que la commune n'a pas sa propre réglementation de construction, les autorisations en dérogation qui ne sont plus du ressort du préfet seront extrêmement restreintes.

Cette délimitation provisoire devrait s'effectuer le plus rapidement possible. Le Jura compte plus de cent communes n'ayant pas de règlement de construction, il est évident que ce travail ne peut pas s'effectuer en quelques jours. Il est prévu une organisation groupant plusieurs communes en un seul endroit et il sera possible, en un seul jour, de fixer, avec la participation des autorités préfectorales, communales et des représentants de l'Office du plan d'aménagement, les délimitations provisoires de la zone de construction.

### **Le plan directeur**

Le développement d'une commune est fixé dans le plan directeur pour une période de vingt-cinq ans. Les besoins sont établis selon la technique de l'aménagement sur la base d'un inventaire de l'état existant. Ces analyses et prévisions fixent les besoins d'une commune ou d'une collectivité pour un temps relativement long. De ce plan directeur et sur la base des possibilités financières de la commune est légalisé une partie de cette surface qui forme alors le plan de zone.

Celui-ci, accompagné du règlement de construction et des règlements d'application (participation aux frais d'équipement), forme l'instrument juridique de l'aménagement de la commune.

### **Nécessité d'un inspectorat des constructions**

Du fait de la réorganisation des travaux publics, nous avons maintenant plusieurs sections :

- l'Office du plan d'aménagement ;
- l'Inspectorat des constructions.

L'Inspectorat des constructions remplit la tâche que la Direction des travaux publics remplissait jusqu'à présent. Il examine les recours, les demandes en dérogation et les demandes exceptionnelles en permis de bâtir.

Au niveau régional, cet Inspectorat des constructions est également souhaitable.

Au niveau local, il est évident que dès qu'une commune a chargé un spécialiste de son aménagement local, il devrait recevoir toutes les demandes de construction pour préavis avant que le Conseil communal ou l'autorité constituée fasse sa proposition à l'instance supérieure (la préfecture ou la Direction des travaux publics).

### **Tâche de l'urbaniste d'arrondissement envers les communes**

Il est à la disposition des communes pour les conseiller sur tous les problèmes d'aménagement de leur territoire. Il suit en outre durant toute la durée des travaux les aménagements locaux et les aménagements régionaux et il prépare les travaux de sanction préalable.

Il y a deux phases qui sont prévues par la nouvelle loi pour tous les règlements et plans demandant force de loi (pour les plans directeurs également) :

- phase de la sanction préalable ;
- phase de la sanction définitive.

L'urbaniste d'arrondissement coordonne les travaux d'aménagement locaux pour autant que cela soit nécessaire ; la coordination est aussi très importante sur le plan régional.

### **Discussion**

La discussion qui suit ces exposés porte principalement sur la différence entre la loi cantonale et la loi fédérale. Elle est animée par M. Plattner, juriste à l'Office cantonal du plan d'aménagement. Celui-ci apporte de très utiles précisions tout en remarquant que tout n'est pas réglé par une loi. C'est la jurisprudence qu'il faudrait pouvoir analyser. Or, elle n'existe pas encore, la loi étant trop neuve. D'une manière générale, on peut conclure que la loi cantonale est bien en harmonie avec le projet de loi fédérale. Mais des notions essentielles ne sont pas encore définies de manière suffisamment précise, comme par exemple la création d'une zone agricole protégée et intangible.

## **4. L'EXPROPRIATION**

**(M<sup>e</sup> SCHMID, président de la Commission jurassienne  
d'expropriation, La Neuveville)**

### **Préambule**

La loi comprend quatre chapitres principaux :

1. Champ d'application de la loi.
2. Principe du droit d'expropriation et des dispositions matérielles.
3. Procédure d'expropriation.
4. Dispositions transitoires et adaptation de diverses dispositions de la loi du 26 janvier 1958 sur la réglementation des constructions.

Sur le plan matériel, le législateur était tenu aux bases constitutionnelles existantes ainsi qu'aux limites du droit constitutionnel.

L'article 89 de la Constitution cantonale du 1<sup>er</sup> juillet 1893 stipule que toute propriété est inviolable, que le retrait de celle-ci pour cause d'intérêt public ne peut être imposé que moyennant complète et si possible préalable indemnité. Les articles 1 et 10 tiennent compte de ces dispositions constitutionnelles. Il convient cependant de rappeler que les dispositions de la Constitution cantonale ont une importance très relative en ce qui concerne la garantie de la propriété. Cette dernière constitue un principe de droit constitutionnel fédéral non écrit.

Par sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a maintenu à préciser que la portée et la nature de la protection constitutionnelle de la propriété se déterminent selon les principes du droit public fédéral. Le législateur cantonal n'a dès lors pas la liberté de régler selon ses propres conceptions la notion d'expropriation et la question de l'indemnité.

En revanche, le législateur avait plus de liberté dans la réglementation de la procédure. Le projet tient compte du postulat demandant l'adaptation du droit cantonal bernois d'expropriation à la législation fédérale en cette matière.

Comme en droit fédéral, la procédure d'estimation se déroule en première instance devant une commission d'estimation revêtue d'un pouvoir judiciaire. Voir l'article 44 en liaison avec l'article premier, chiffre 3, de la loi du 22 octobre 1961 sur la justice administrative.

L'expérience a montré qu'en droit d'expropriation, les questions juridiques et techniques sont si étroitement liées que scinder la procédure en deux phases ne peut qu'alourdir la tâche de l'autorité judiciaire. De plus, toujours en s'inspirant du système de la loi fédérale, la décision de la commission d'estimation peut être frappée de recours au Tribunal administratif cantonal. A cet égard aussi on abandonne le système de la compétence des tribunaux civils, dans l'idée qu'il s'agit de litiges de droit public relevant dans le canton de Berne, qui connaît une justice de droit administratif, des autorités de justice administrative.

### **Principe concernant la fixation de l'indemnité d'expropriation des biens-fonds**

La fixation du montant de l'indemnité pour les biens-fonds à exproprier est ce qu'il y a de plus important dans la partie du droit matériel de la loi. Nous entrons ici dans un champ de tension où s'affrontent intérêts publics et privés et où se heurtent les conceptions les plus opposées.

Les cantons et leurs lois d'expropriation sont tenus de manière irrévocable, en vertu de la garantie de la propriété en droit fédéral, d'accorder, d'une part, une complète indemnité mais, d'autre part, de ne pas dépasser l'entière compensation du préjudice subi. Ce principe, formulé à l'article 89 de la Constitution cantonale, est repris par l'article 10 de la loi. Il est aussi exact et inattaquable que dénué de toute signification.

La règle que l'exproprié ne doit pas subir des dommages ni réaliser une affaire du fait de la perte de son bien-fonds est aussi incontestable qu'est restée incertaine et peu sûre la méthode permettant d'arriver à ce résultat. Certaines lois cantonales en vigueur prescrivent pour la fixation de l'indemnité de tenir compte de la valeur vénale, du prix du marché, du prix commercial, ou encore du prix de vente. Cette méthode est insuffisante, car dans la plupart des cas, elle ne repose pas sur des bases réelles, sauf si l'intéressé a reçu peu avant l'expropriation une offre d'achat sérieuse ou s'il existe des cas comparables.

Le Tribunal fédéral s'est nettement distancé de cette méthode de comparer les prix en la qualifiant de moyen de preuves subordonné et peu sûr. Récemment, il s'est rallié au principe de la valeur de remplacement. Selon ce principe, le montant de l'indemnité doit être calculé selon la valeur de remplacement en se basant sur un bien-fonds de même valeur quant à la situation et au degré de raccordement.

En fixant l'indemnité selon ce principe, on entend donner à l'intéressé un moyen d'acquérir un bien-fonds présentant à peu près les mêmes possibilités d'avenir. La loi cantonale s'inspire du principe de la valeur de remplacement (art. 12). La souplesse du texte permet néanmoins d'utiliser un autre mode de calcul pour fixer l'indemnité s'il est établi qu'en appliquant le principe de la valeur de remplacement, l'exproprié n'obtiendrait pas la pleine indemnité que lui garantit la Constitution.



## **Expropriation formelle — Expropriation matérielle**

L'article premier de la loi sur l'expropriation dit ceci : « La loi règle le retrait permanent ou temporaire de biens-fonds ou de droits réels ou personnels s'y rattachant, fait en faveur d'ouvrages publics ou à d'autres fins servant l'intérêt général (expropriation formelle). La loi est applicable par analogie à toutes atteintes légales ou portées en exécution de la loi à la propriété ou à d'autres droits matériels, et qui équivalent à une expropriation (expropriation matérielle). »

Donc, dans le premier cas, c'est le bien-fonds qui est directement atteint. Pour l'expropriation matérielle, le second cas, il y a atteinte à la libre disposition du bien-fonds.

Le législateur a renoncé à préciser la notion de l'intérêt général. La nature même de la chose empêche une telle définition. Dans un Etat, le développement et le progrès amène une évolution constante des besoins publics et par là même des tâches incombant à l'Etat et des exigences rattachées à l'intérêt général. C'est pour cela qu'il faut examiner dans chaque cas particulier s'il existe des raisons d'intérêt général permettant l'expropriation.

S'agissant de l'expropriation matérielle, le législateur a refusé à la définir. Cette notion comprend toutes les interventions légales et judiciaires qui conduisent pratiquement à une restriction du droit de propriété. En revanche, l'article premier, alinéa 2, stipule que la loi est applicable par analogie à l'expropriation matérielle. Le propriétaire intéressé peut savoir s'il existe une expropriation matérielle en déposant une requête tendant à la fixation d'une indemnité auprès de la commission d'estimation compétente. Celle-ci décidera préjudiciellement si le requérant subit une intervention assimilable à une expropriation. Dans tous les cas, la collectivité est aussi intéressée à faire établir, par une action en constat négatif, si l'intervention provoque oui ou non des effets d'expropriation matérielle.

### **Principe du droit d'expropriation**

Il s'agit ici de la procédure qui s'introduit devant la Direction des travaux publics et qui passe ensuite au Conseil-exécutif. Donc, avant de saisir la commission d'estimation pour fixer une indemnité, il faut être au bénéfice d'un acte officiel de l'autorité publique qui consacre l'admission d'une expropriation. Le droit d'expropriation appartient à l'Etat ; il peut être conféré aux communes, aux corporations de droit public, aux établissements et fondations, ainsi qu'à des personnes de droit privé. Le droit d'expropriation ne peut être accordé que s'il répond à des besoins d'utilité publique et si l'expropriant prouve que les négociations en vue d'une acquisition à l'amiable n'ont pas abouti.

L'attribution du droit d'expropriation peut être exceptionnellement subordonnée à la condition que l'expropriant procure de ses propres biens un dédommagement en nature à l'exproprié. Faute d'entente, les conditions de cession seront fixées par la procédure d'estimation.

L'expropriation peut être subordonnée à d'autres conditions ou charges en rapport interne avec l'objet de l'expropriation, en particulier pour maintenir les beautés naturelles et l'aspect des sites.

## Organisation et fonction de la commission d'estimation

Le canton de Berne est réparti en cinq arrondissements d'estimation. Il est institué par arrondissement une commission d'estimation comme tribunal de compétence en matière d'expropriation. Auparavant cette tâche était dévolue aux présidents des tribunaux. La nouvelle loi a institué cette commission d'estimation qui, pour le Jura, représente les six districts de langue française.

Les membres de la commission sont, à part le président et le vice-président, au nombre de six. Le président et le substitut doivent être possesseurs de la patente d'avocat ou de notaire. La commission d'estimation est placée sous la surveillance du Grand Conseil. La commission d'estimation siège dans la composition suivante : le président ou son substitut plus deux adjoints experts que le président désigne parmi les membres nommés.

Le président a à sa disposition six membres qui sont pour le Jura :

- M. Paul Broquet, commerçant, à Movelier ;
- M. Henri Geiser, agriculteur, à Cortébert ;
- M. Edouard Piazza, entrepreneur, à Moutier ;
- M. Georges Scherrer, technicien et maire, à Delémont ;
- M. Charles Tièche, ingénieur civil, à Moutier ;
- M. Narcisse Wermeille, architecte, à Saignelégier.

La conférence des présidents des groupes du Grand Conseil avait chargé pour chaque arrondissement le préfet le plus âgé de réunir les représentants des partis politiques de la région. Les délégués des partis se sont réunis en séance et ont tenu compte pour fixer les membres de cette commission de leur capacité professionnelle, de leur répartition géographique et politique. Cette commission a été réélue le 1<sup>er</sup> janvier de cette année pour une nouvelle période de quatre ans.

Le président est saisi d'une demande qui est faite sous forme de requête et est aussi notifiée à la partie adverse. La procédure peut être aussi bien introduite par l'expropriant que par l'exproprié. Sous réserve de recours au Tribunal administratif, la commission d'estimation statue sur tous les litiges d'expropriation formelle et matérielle à l'exception de ceux qui sont expressément dévolus à une autre instance ou de droit civil. Elle statue notamment sur les litiges concernant :

- le genre et le montant de l'indemnité d'expropriation ;
- les demandes d'extension présentées par l'expropriant et l'exproprié ;
- les demandes ultérieures d'indemnités ;
- le montant de l'indemnité en cas de renonciation à l'expropriation ;
- le droit de rétrocession et les demandes qui en découlent.

### Action en constat

Dans le cas d'une expropriation matérielle, si le propriétaire est dans le doute quant à savoir s'il a le droit à une indemnité, il peut s'adresser à la commission d'estimation uniquement pour décider s'il y a lieu à indemnisation. Ce procédé s'appelle une action en constat.

Si l'expropriation est dirigée contre le propriétaire d'un bien-fonds, un double de la requête est envoyé à la partie adverse. Cinq jours au

plus tard avant l'audience de conciliation, l'opposant a le droit d'exposer par écrit son point de vue à l'égard de la demande.

La requête doit comporter les éléments nécessaires pour que le président de la commission sache de quel terrain il s'agit, connaisse le but de l'expropriation ; il n'est pas nécessaire d'indiquer le montant d'une indemnité, car il est sous-entendu au préalable qu'il y a eu des tractations entre l'expropriant et l'exproprié.

L'audience de conciliation, au gré du président, peut être tenue par lui seul avec son secrétaire, ou bien, il peut déjà s'adjoindre deux membres choisis librement parmi les six qu'il a à sa disposition. La commission d'estimation cherche un terrain d'entente entre les intéressés à l'audience de conciliation. Si l'audience de conciliation échoue, le président fixe aux intéressés un délai pour fournir leurs observations et dirige la procédure avec toute la sévérité requise jusqu'au jugement.

Dans le jugement de la commission d'estimation, les différents éléments d'indemnités seront mentionnés séparément. Les jugements de la commission d'estimation peuvent être portés par voie de recours devant le Tribunal administratif. L'examen de l'instance de recours porte sur toute la procédure de première instance, y compris la pertinence d'estimation. On se trouve donc ici en présence d'un appel et non pas d'un recours en nullité ou d'un recours en cassation. Le Tribunal administratif revoit librement tous les éléments de l'affaire.

### **Cas pratiques d'expropriation**

#### *1. Expropriation matérielle due à la mise sous protection des rives du Doubs à Clairbief, commune de Soubey*

Pour savoir s'il y a expropriation matérielle, il convient de trancher si les parcelles en question, qui sont situées entre la route et le Doubs et qui sont frappées d'une interdiction de bâtir provisoire qui dure maintenant depuis quatre ans, sont des fonds qui se prêtent à la construction.

Il faut entendre comme fonds se prêtant à la construction ceux où, sans l'intervention de l'Etat, un bâtiment se serait probablement élevé à court terme. Cela suppose que sur ces fonds, on puisse réellement ériger des constructions, ce que l'Etat avait contesté. En se fondant sur les expertises (le Tribunal administratif avait ordonné une expertise), une partie seulement des terrains peuvent recevoir des constructions légères sur pilotis. Dès lors, il s'agit de biens-fonds se prêtant à la construction et il est évident que des bâtiments se seraient érigés à court terme sans la mise en vigueur de l'interdiction de bâtir. A la suite de l'interdiction de bâtir du Conseil-exécutif provoquée par la mise sous protection, les deux appelants se trouvant limités dans l'utilisation future prévisible de leur fonds dans une mesure d'importance telle qu'on ne peut exiger d'eux ce sacrifice en faveur de la communauté.

De ce fait, les personnes concernées ont droit au remplacement de la valeur courante du bien qui leur est ôté.

La moins-value objective causée par l'atteinte à la propriété correspond par conséquent à la valeur que représentent les droits de disposition laissés aux propriétaires. Etant donné en l'espèce que la mise sous

protection des parcelles situées le long du Doubs n'a pas pour effet de leur retirer le droit de propriété, il leur reste l'usage des parcelles en tant que terrains de culture. Cela étant, l'indemnité due par l'Etat ne consiste que dans la différence de la valeur des biens-fonds en temps que terrains à bâtir et en temps que terrains de culture.

Toute base légale fait défaut pour n'accorder qu'une rente annuelle aux deux expropriés pendant la durée de la réfection des propriétés comme l'a fait la première instance en se fondant sur l'ordonnance provisoire du Conseil-exécutif, donc jusqu'à ce que la Direction des forêts, en vertu de l'article 14 de ladite ordonnance, ait soumis au Conseil-exécutif, après avoir examiné les oppositions, les propositions en vue d'une mise sous protection définitive de cette région.

## 2. *Jurisprudence du Tribunal fédéral*

Quels sont les critères qui permettent aux praticiens de savoir quand ils se trouvent en face d'une expropriation matérielle ?

Dans un arrêt ancien, le Tribunal fédéral subordonne le paiement d'une indemnité à la condition que la restriction revienne à imposer au propriétaire un sacrifice particulier. Il faut que le propriétaire visé éprouve, et lui spécialement, un « Unmittelbarrechtbarenschaden », donc un dommage immédiat et appréciable. Cette idée de sacrifice spécial signifie que lorsque le sacrifice est demandé à un grand nombre de propriétaires, l'indemnité n'est pas due.

Elle est la conséquence du principe d'égalité.

Aucune indemnité n'est due lorsque le contenu du droit de propriété est restreint par une norme du droit objectif de manière obligatoire pour tous les citoyens et que la substance du droit de propriété n'est pas atteinte.

Pour échapper à l'indemnité, l'Etat doit montrer que tous les propriétaires sont touchés.

Dans un autre arrêt, il est exprimé une idée différente : la garantie de la propriété impose certaines limites au législateur cantonal. En effet, le contenu abstrait du droit de propriété est précisé de manière concrète par l'application qu'en fait le propriétaire. Dès lors le législateur ne peut pas empiéter par un acte nouveau sur des facultés dont le propriétaire a déjà usées dans les limites de l'ordre existant jusqu'alors. C'est le principe de la protection des droits acquis. Une atteinte à ces droits suppose une indemnité.

## 3. *Arrêt Barret*

Cet arrêt met en évidence les critères qui paraissent décisifs au Tribunal fédéral :

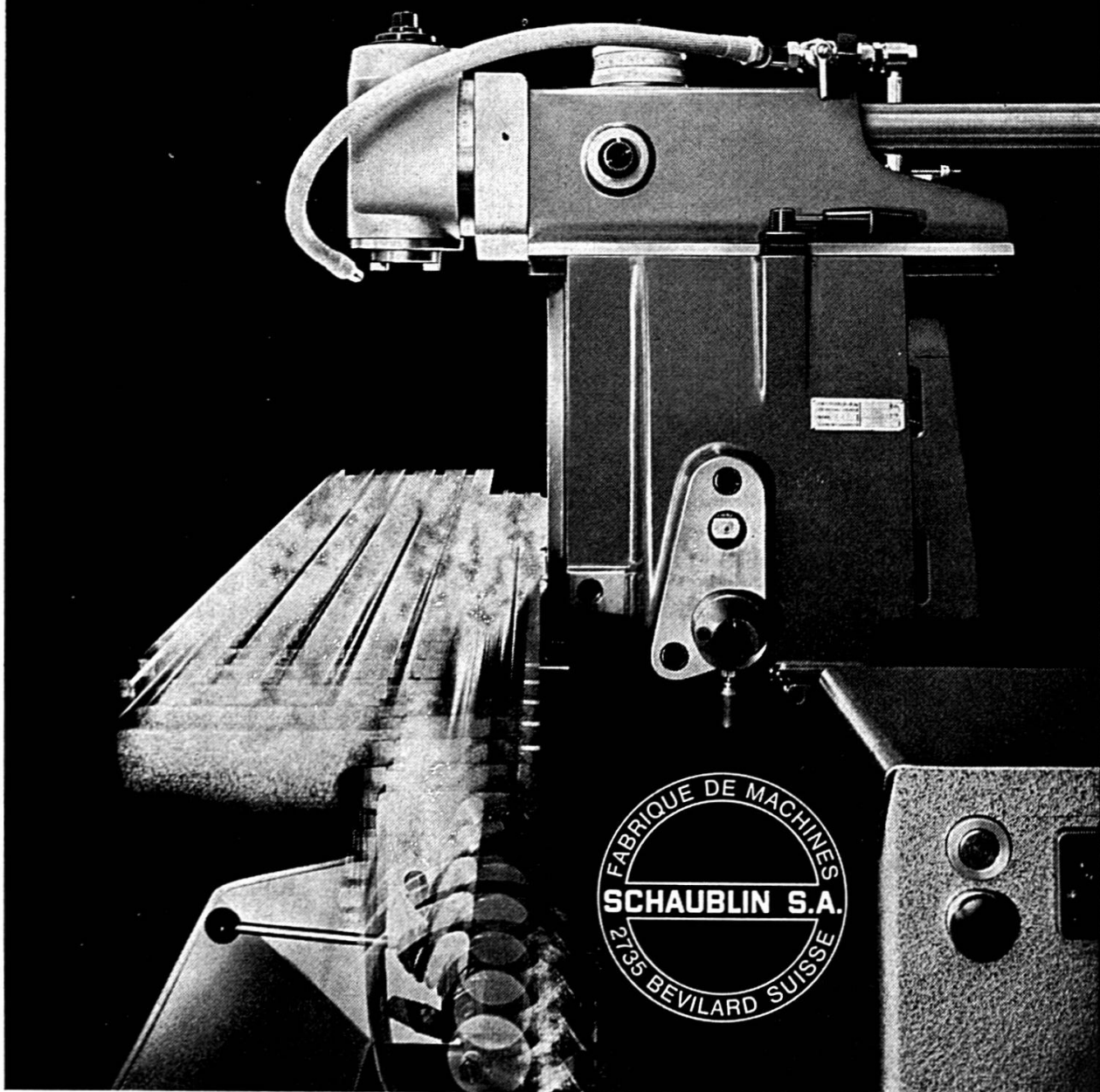
1. L'intensité de l'atteinte.
2. Le principe d'égalité.

Selon la Chambre de droit public, on ne saurait parler d'expropriation matérielle qu'à partir des atteintes lourdes et de restrictions considérables dans l'exercice du droit. Encore faut-il que cette atteinte pour cette restriction s'accompagne d'une même égalité de traitement. C'est seulement lorsqu'elle revêt un caractère extrême que le juge peut se dispenser d'examiner la question de l'égalité devant la loi.

# SCHAUBLIN

# 13

Fraiseuse universelle  
de grande précision



1584

*Azura*



Pendules de style  
Nombreux modèles

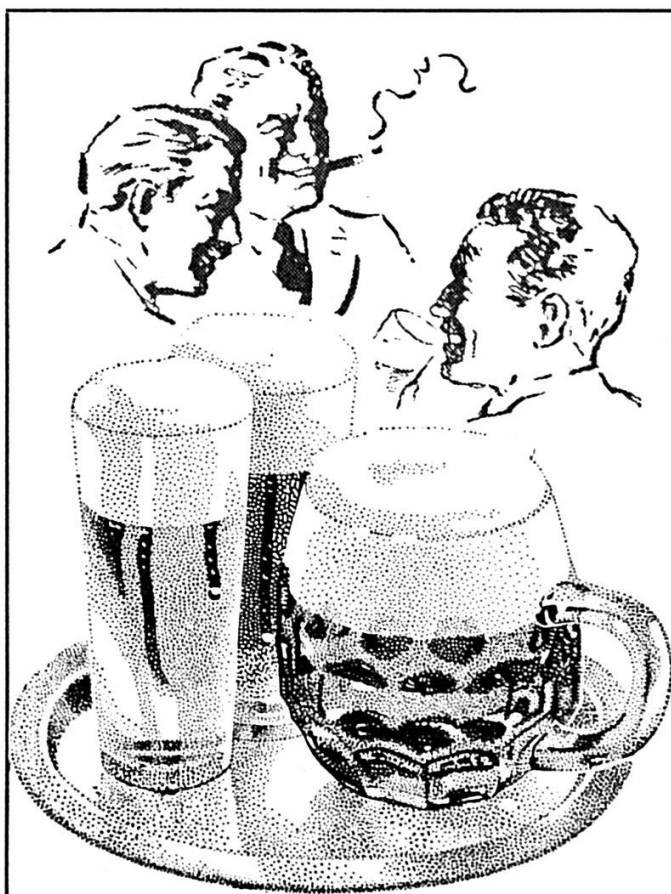
← Réf. 324

Style Louis XV  
Mouvement soigné 8 jours  
Sonnerie heures et demi-heures  
Hauteur : 73 cm.

AZURA

Fabrique de pendules  
Célestin Konrad  
2740 MOUTIER (Suisse)

1590



Entre amis  
une bonne  
Bière

1595

## Conclusions

L'expropriation matérielle ne se réalise que dans des cas exceptionnels. Ainsi en est-il allé jusqu'à maintenant dans la jurisprudence. Nous ne croyons pas qu'il en ira autrement dans un proche avenir. Certes, les problèmes posés par l'aménagement du territoire sur les plans cantonal et national conduiront les autorités compétentes à se poser plus souvent la question de l'expropriation matérielle. Sans doute aussi elles accorderont davantage qu'auparavant des indemnités aux propriétaires atteints. Par rapport à l'ensemble des cas examinés, nous inclinons à penser que pour l'instant les citoyens victimes d'expropriation matérielle sont l'exception.

Il est des cas d'expropriation matérielle qui ne dépendent pas seulement de considérations juridiques, mais aussi de considérations politiques et sociales. Ainsi les assemblées législatives du pays paraissent aujourd'hui inquiètes des frais considérables qu'entraînera l'aménagement du territoire.

De même on insiste de plus en plus sur le caractère social de la propriété, sur les obligations qu'elle impose à celui qui en est bénéficiaire. A la longue, des considérations de ce genre pourraient amener le juge à étendre la notion de restrictions sans indemnités et limiter d'autant plus celle de l'expropriation matérielle. Nous doutons fort que cette évolution soit juste et réponde aux intérêts de la communauté. Nous ne pouvons cependant manquer de la signaler pour terminer.

## 5. LA TECHNIQUE D'ESTIMATION

(M. Marcel FAIVRE, urbaniste, Porrentruy)

Traitant d'une nouvelle loi sur les constructions dont on ne connaît pratiquement pas les applications, il est normal que personne ne s'engage quant aux questions délicates qui se posent au long de ces débats, d'où un certain malaise, une sorte de faim inassouvie. Il faut comprendre que juristes ou fonctionnaires ne sauraient s'engager avant qu'une jurisprudence ait été constituée au fur et à mesure de la résolution de cas pratiques. Si les lignes générales sont connues, de même que les objectifs principaux, les nuances de l'application ne le sont pas suffisamment.

Dans cet exposé je voudrais aller au-delà du bien connu et essayer de dégager les répercussions de la nouvelle loi en matière d'expropriation. Il est bien évident que dans cette extrapolation je ne puis engager que moi. Mais pour éclairer ma démarche j'utiliserai davantage les débats des experts et des politiciens qui se sont penchés sur les notions d'aménagement du territoire en rapport avec la limitation du droit de propriété que les textes légaux dont on a pas encore défini suffisamment le contenu. Il faut être conscient qu'une distorsion est dans l'ordre des choses entre un concept politique, sa réalité technique, son application administrative ou sa valeur juridique ; d'où l'incertitude actuelle bien compréhensible.

Partant du point de vue que le droit de propriété est garanti et que l'application des règles d'aménagement se heurte à ce même droit, il

s'agira donc de préciser l'objet du heurt et de le définir en termes mesurables par exemple en valeur d'expropriation.

Une décision d'aménagement peut avoir, à des degrés divers, trois sortes d'influences par rapport à une propriété. Elle peut être bénéfique, sans influence ou source de dépréciation.

Elle peut donc, à priori, justifier une compensation des effets entre bénéficiaires ou perdants. D'où la notion de péréquation des charges ou des profits. La direction générale prise par des législations d'aménagement tend en principe à donner priorité à l'intérêt général plutôt qu'à l'intérêt particulier et à limiter les abus de la manipulation immobilière. Nous avons vu par les exemples cités ce matin que les concepts en marche n'ont pas pénétré encore la jurisprudence cantonale et que l'expropriation permet la prise en considération de projets dits « spéculatifs » pour fixer une indemnité. En cela, le propriétaire est indemnisé sur la base de son imagination créatrice plus que sur la probabilité de réaliser un projet s'inscrivant dans le cadre d'un développement normal.

Or, la difficulté créée par le calcul d'une indemnité est située très souvent dans l'appréciation de la probabilité de réussir telle ou telle opération immobilière avec succès dans un délai donné.

Une autre difficulté est constituée par la diversité des techniques d'estimation et le manque de coordination dans ce domaine.

Notre but étant de mettre en évidence les conséquences de la nouvelle loi sur les valeurs d'expropriation nous n'aborderons pas les cas courants et les différentes méthodes. Toutefois il est indispensable de classer certains termes en rappelant sommairement leur signification.

### Définitions

*Proposition : valeur d'expropriation = valeur vénale augmentée d'une indemnité pour obligation de s'aliéner un droit de propriété*

Valeur vénale : valeur de vente en circonstances normales.

Valeur spéculative : valeur de conjoncture particulière imaginée ou réelle. Exemple : valeur vénale + action publicitaire  
+ projets spéculatifs.

Valeur réelle : valeur moyenne du terrain augmentée de la valeur d'édification des constructions et des aménagements moins une dépréciation de vétusté.

Valeur de rendement : valeur locative de la chose, capitalisée à un pourcentage variable, tenant compte du loyer de l'argent, de l'état de l'objet, des frais d'entretien et d'exploitation, etc.

Valeur officielle (cadastrale ou fiscale) : valeur établie par l'autorité cantonale en fonction de la valeur de rendement et de la valeur réelle pondérées.

Valeur de remplacement : il s'agit ici dans la pratique cantonale de la valeur d'assurance (établissement d'assurance immobilière) qui tient compte du prix de remplacement de l'objet construit à neuf ou dans son état actuel. C'est-à-dire valeur de reconstruction moins un pourcentage de dépréciation pour vétusté.

Valeur de liquidation : valeur de vente lorsqu'un propriétaire est obligé de réaliser sans pouvoir attendre des circonstances favorables.



Outre ces types principaux de valeurs il faut souligner aussi les instances diverses qui établissent une valeur immobilière par le moyen d'estimation (commissions, estimateurs officiels ou privés). Si l'on tient compte de l'ensemble des personnes qui interviennent pour établir les valeurs d'une construction nouvelle y compris ingénieurs, architectes et entrepreneurs, on peut dire qu'une trentaine de personnes interviennent à différents degrés pour autant encore que des conflits ne se produisent pas dans la liquidation des comptes ou l'approbation des estimations.

Il y a ici certainement possibilité de rationaliser ne serait-ce que par un enregistrement normalisé et automatisé des données. C'est une tâche de l'Etat.

### Le terrain

Ne pouvant aborder l'ensemble du problème de façon exhaustive, nous circonscrivons la suite de cet exposé au problème du terrain.

Quels sont les facteurs qui déterminent la valeur d'un terrain ? Ils sont multiples, par exemple : situation géographique, nature du sol, exposition, environnement, site, climat et micro-climat, fruit, pollution, dangers naturels ou artificiels, distances aux services, disponibilité.

Mais au-delà des facteurs physiques, la législation apporte un certain nombre de limitations :

- une densité maximale ;
- la forme, le genre, la hauteur des constructions souhaitables ou possibles.

D'autres facteurs sont encore à prendre en considération mais ils sont souvent difficilement cernables :

- le degré de saturation des terrains à construire ;
- le taux de développement local ou régional ;
- le degré de maîtrise de la politique immobilière par les autorités ou les propriétaires.

Dans la situation d'avant la loi cantonale on peut dire que toute superficie non forestière ou aquatique pouvait être considérée comme terrain à bâtir. Il importe donc maintenant d'examiner les limitations apportées par la nouvelle législation dans la possibilité de construire.

Premièrement on définit la qualité des terrains à bâtir par le critère de viabilité. Un terrain non raccordé à une route convenable, à un réseau d'eau et à un réseau d'épuration est considéré comme étant dans le reste du territoire du point de vue de l'aménagement. On ne peut pas y construire, sauf exception en rapport avec le statut agricole (art. 24) ou pour des besoins publics dûment motivés. Si on ne définit pas la zone agricole intangible on peut dire que le reste du territoire est terrain à bâtir potentiel. Ainsi, le refus d'un permis de bâtir ne donne pas droit à une indemnité d'expropriation dans un terrain non viabilisé.

En principe le refus d'un permis dans une zone dangereuse, inondations, avalanches, etc., ne doit pas donner droit à indemnité. Aussi le cas soulevé au bord du Doubs (Clairbief) se pose différemment à la lumière de la nouvelle loi. Un expert ne devrait pas admettre un terrain dangereusement inondé comme terrain à bâtir ; par contre il peut le considérer comme agricole. Dès lors, c'est à l'expert agricole de définir

si la mesure de protection (arrêté de protection du Doubs) limite l'exploitation agricole ; ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Ainsi l'indemnité n'est pas justifiée.

### **Cas pratique**

Dans le cas Chappuis à Porrentruy, le problème est différent parce que le terrain est sis au milieu d'une zone habitée. Ici se pose essentiellement le problème de savoir si la limitation par une faible densité et des hauteurs de constructions nécessitées par la protection du site donne droit à indemnité. Les normes fédérales de l'ORL sous 4.1.8 disent qu'en règle générale ces limitations n'impliquent aucune obligation financière pour les communes.

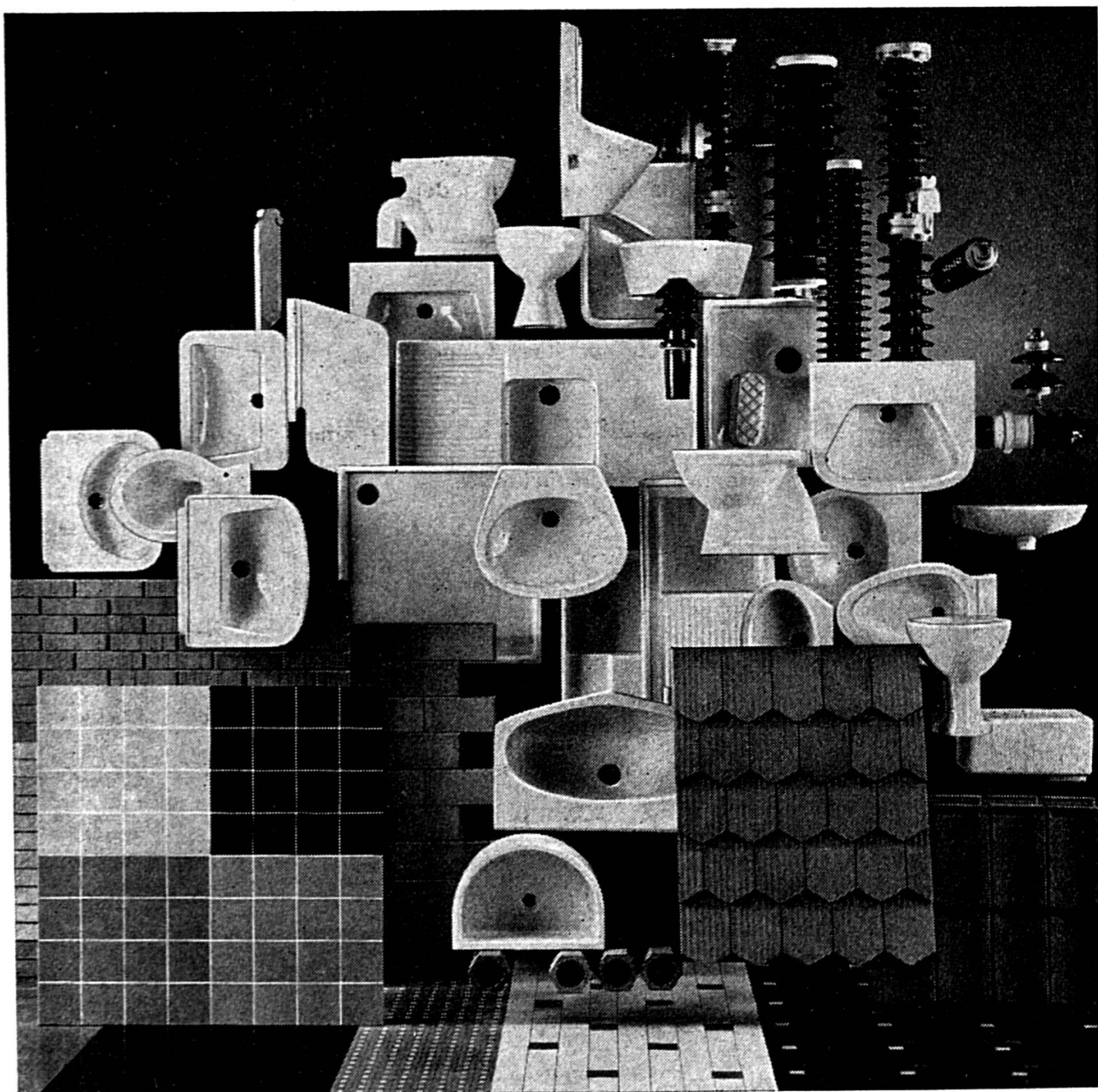
Cela est patent dans le cas Chappuis. La vieille ville est une réalité qui depuis toujours a impliqué un certain respect de la part des promoteurs du passé. Seule l'intervention d'experts « modernes » a pris en considération des projets « spéculatifs » pour donner une valeur au terrain. On n'a pas tenu compte que, naturellement, par tradition, toute promotion immobilière était limitée par un sentiment de respect du site. Evidemment cet argument n'a pas de poids juridique dans la législation cantonale d'expropriation. Cela est en contradiction avec l'esprit d'aménagement. Il s'agit donc de savoir dans quel sens la jurisprudence va s'engager à partir de la nouvelle loi. On peut même supposer qu'en réalité la tendance sera définie à partir de la loi fédérale en préparation et la jurisprudence qui s'établira au TF.

### **Le plan d'aménagement communal**

Venons-en maintenant à l'obligation faite aux communes d'établir des plans d'aménagement.

Par cette obligation, les communes doivent prévoir l'avenir. Cela veut dire que les besoins en terrains doivent être supportés à partir de prévisions de développement. Ainsi, connaissant les besoins approximatifs dans un temps donné, la commune peut prendre des mesures de politique immobilière. Elle peut décréter les zones à viabiliser et par conséquent faire une discrimination dans le reste du territoire. Telle ou telle partie du terrain non encore affecté peut devenir zone à bâtir par une décision communale. Il s'agit d'appliquer des critères de choix. Outre des questions d'opportunités techniques ou politiques, le choix peut être motivé par une volonté d'abaisser le prix des terrains à bâtir. La commune pourra donc acheter les terrains dont elle a besoin à l'avenir dans le reste du territoire, c'est-à-dire dans des zones non encore reconnues comme terrain à bâtir. Au besoin elle peut décider, dans une certaine mesure, de viabiliser ses propres terrains à l'exclusion d'autres qui seraient trop cher.

On voit par là que la situation est entièrement nouvelle et qu'il est déjà maintenant nécessaire d'en tenir compte lors de l'application d'indemnités d'expropriation. Notons aussi que le règlement des contributions à l'établissement des viabilités permet de faire supporter 50-80 voire 100 % des frais aux bénéficiaires, en l'occurrence les propriétaires. Cela rétablit une malheureuse situation que l'on a trop souvent constatée dans le Jura où, la commune ayant viabilisé à ses frais un terrain, le propriétaire en profitait pour en augmenter le prix de vente.



Eléments de construction  
de notre civilisation  
en terre cuite  
développés  
sur le sol de Laufon  
fabriqués  
des mains de Laufon  
Laufon  
un centre de l'industrie céramique

# Laufon

# Nos bons hôtels du Jura

Vous pouvez vous adresser en toute confiance aux établissements  
ci-dessous et les recommander à vos amis

<b>BONCOURT</b>	HOTEL-RESTAURANT LA LOCOMOTIVE Salles pour sociétés - Confort	(L. Gatherat) <b>(066) 75 56 63</b>
<b>MOUTIER</b>	HOTEL SUISSE Rénové, grandes salles	(Famille M. Brioschi-Bassi) <b>(032) 93 10 37</b>
<b>MOUTIER</b>	HOTEL OASIS Chambres et restauration de 1 <sup>re</sup> classe Salles pour banquets de 30 à 120 pers.	(Famille Tony Lœtscher) <b>(032) 93 41 61</b>
<b>LA NEUVEVILLE</b>	HOTEL J.-J. ROUSSEAU Relais gastronomique au bord du lac Mariage, salles pour banquets	(Jean Marty) <b>(038) 51 36 51</b>
<b>PORRENTRUUY</b>	HOTEL DU CHEVAL-BLANC 50 lits - bains - douches - ascenseurs - téléphones. Salles pour banquets - conférences - 220 - 60 - 40 places	(C. Sigrist) <b>(066) 66 11 41</b>
<b>PORRENTRUUY</b>	HOTEL TERMINUS Hôtel de 80 lits, avec douches - bains - lift Rest. français - Bar - Salle de conférence	(R. Rey) <b>(066) 66 33 71</b>
<b>SAIGNELÉGIER</b>	HOTEL BELLEVUE 3 salles pour noces et sociétés 80 lits - douche - bains - radio et télévision - tennis Membre de la Chaîne des rôtisseurs	(Hugo Marini) <b>(039) 51 16 20</b>
<b>SAIGNELÉGIER</b>	HOTEL DE LA GARE ET DU PARC Salles pour banquets et mariages Chambres tout confort, très tranquilles	(M. Jolidon-Geering) <b>(039) 51 11 21</b>
<b>SAINT-IMIER</b>	HOTEL DES XIII CANTONS Relais gastronomique du Jura	(C. M. Zandonella) <b>(039) 41 25 46</b>

## Conclusion

Il était urgent de donner aux communes et à l'Etat les moyens d'empêcher de tels abus car on s'aperçoit un peu tard que ceux-ci ont conduit les caisses publiques à de douloureuses ponctions. Le législateur a voulu mettre en mains des communes des armes au moins égales à celles des spéculateurs. Il s'agit maintenant de les fourbir et les utiliser judicieusement. Cela implique de promouvoir une politique d'aménagement à partir de techniques connues et d'un appareillage législatif qui l'est moins. Il faut espérer que la jurisprudence qui va se réaliser maintiendra les principes fondamentaux. La partie n'est pas gagnée ; certes, il faudra encore de rudes combats pour que les communes et l'autorité puisse dans les faits être en mesure de limiter la spéculation et éventuellement maîtriser le marché des terres à bâtir. Toutes les recommandations des commissions techniques ou politiques sont empreintes du souci de maîtriser le marché du terrain en rapport avec une saine politique agricole et du logement. Il s'agit de faire passer ces idées dans les faits.

## Discussion

La discussion animée par M. Crevoisier porte sur les contradictions entre la loi sur l'expropriation et les impératifs de l'aménagement. Il est certain que les deux exemples cités, Porrentruy et Clairbief, sont des cas typiques d'indemnités exagérées qui indisposent autorités et contribuables. A un tel tarif l'aménagement qui nécessite zones vertes de protection naturelle ou de détente est impossible à réaliser financièrement. Dans le cas de Clairbief la nouvelle loi permet d'abandonner la protection sans que le terrain soit à vues humaines défiguré par des constructions de résidences secondaires. Les rives du Doubs comme celles d'autres rivières doivent demeurer libres de construction ; il en est de même pour celles des lacs déjà bien compromises en Suisse de façon générale. Dans le cas de Porrentruy la protection du site historique peut être garantie par une limitation des constructions en densité et en hauteur.

En conclusion, on peut assurer que c'est par une pratique modérée de l'expropriation et des indemnités y relative que l'on évitera ce que les citoyens ne désirent pas, c'est-à-dire une nationalisation ou une municipalisation des terrains à bâtir.

## 6. CONCLUSION

L'intérêt porté aux stages d'aménagement du territoire, organisés par l'Université populaire jurassienne en collaboration avec l'ADIJ, démontre que les nombreux responsables communaux, les architectes, les ingénieurs participant à ces sessions ont pris conscience de l'importance des problèmes traités et de la nécessité de prendre très vite des mesures pour, dans un premier temps, protéger notre environnement, et, dans un deuxième temps, promouvoir un développement harmonieux de notre région.

Les thèmes des stages d'aménagement du territoire doivent être choisis en fonction des préoccupations du moment et des opportunités de la

situation. Après un premier stage de sensibilisation et d'information générale, l'UP a organisé une rencontre avec les spécialistes chargés de la recherche scientifique dans le Clos-du-Doubs. Le troisième stage a permis de faire connaissance avec la nouvelle législation cantonale et les futures dispositions de droit fédéral.

Il est possible d'esquisser aujourd'hui déjà les contenus des prochaines rencontres. En référence aux problèmes posés à certaines régions du Jura, il faudra absolument étudier les relations entre l'aménagement du territoire et le monde rural (conservation des sites, tourisme, économie rurale, etc.). Il s'avérera en outre de plus en plus indispensable de se pencher sur les moyens de matérialiser la planification (interventions concertées dans les domaines administratif, politique, économique, etc.) et sur la démocratisation de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire sur la participation réelle des citoyens aux recherches de solutions comme aux décisions en matière de développement économique et social.

Telles sont les intentions des responsables de l'Université populaire jurassienne et de l'ADIJ.

---

## **Le centenaire de la Société de Banque Suisse**

Cette année, la Société de Banque Suisse fête le centenaire de sa fondation. Un peu partout en Suisse, des manifestations ont marqué avec éclat cet important anniversaire. Pour le Jura, c'est à Delémont que la grande banque a commémoré son centenaire en présence des autorités, des représentants des milieux économiques et de ses clients.

La SBS est, parmi les cinq grandes banques commerciales suisses, celle qui, au 31 mars 1972, présentait le bilan le plus élevé : 39,4 millions, contre 38,5 à l'UBS, 32 au Crédit Suisse, 7,5 à la BPS et 1,6 à la Banque Leu SA.

L'implantation dans le Jura de la SBS est relativement récente, puisqu'elle date de dix-sept ans. L'agence créée en 1955 à Delémont fut élevée en 1963 au rang de succursale, laquelle étend ses activités sur les districts de Delémont et Porrentruy, ainsi que sur une partie du district de Moutier. En peu de temps, la succursale de Delémont est devenue le plus grand établissement bancaire de la place, avec les 27 personnes qu'elle occupe dans ses services.

Le centenaire de la SBS a été célébré à Delémont le 2 juin en présence, notamment, de MM. Simon Kohler, président du gouvernement, Maurice Péquignot, conseiller aux Etats, Pierre Gassmann, Paul Gehler et Jean Wilhelm, conseillers nationaux. L'ADIJ était représentée à cette manifestation par son président, M. René Steiner.

Lors de la cérémonie qui se déroula en présence de 250 invités, plusieurs allocutions furent prononcées. M. F. Régis, directeur de la succursale delémontaine, affirma la volonté de la SBS d'apporter sa contribution au développement économique du Jura. M. Louis Mottet, directeur général, montra combien, en un siècle, les activités d'une