Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 12 (1955)

Heft: 8

Artikel: Vers une nouvelle solution juridique pour la justification et le maintien, en droit, des zones interdites à la construction?

Autor: Béguin, G.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783192

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 27.07.2025

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

G. Béguin, vice-président de l'ASPAN, Berne

Vers une nouvelle solution juridique pour la justification et le maintien, en droit, des zones interdites à la construction?

Les urbanistes suisses se plaignent depuis fort longtemps de ce qu'ils appellent l'incompréhension — sinon le conservatisme — des juristes à l'égard des plans d'aménagement. On sait, en effet, que de nombreuses communes de notre pays ont élaboré des plans de zonage de leurs territoires, plans selon lesquels telles ou telles régions de ce territoire municipal sont destinées à la construction, tandis que la construction est interdite sur d'autres zones.

Cette différenciation entre zones ouvertes à la construction et zones interdites — plus ou moins totalement — aux bâtisseurs, a engendré des conflits d'ordre juridique entre les intéressés, à savoir, d'une part, la collectivité communale, et, d'autre part, les sujets de droit privé, propriétaires immobiliers, se prétendant victimes d'une arbitraire atteinte à la garantie de leurs droits de propriété privée.

Le droit en vigueur ne contient pas de dispositions prévues spécialement pour de tels cas. Bien plus, il semble même que la législation contienne des principes quelque peu contradictoires: en effet, et d'une part, le droit de propriété privée est garanti contre toute atteinte, en même temps que la Constitution fédérale établit le principe de l'égalité de traitement pour chacun alors que, d'autre part, cette même législation admet, en faveur de l'intérêt général, un certain nombre de restrictions à supporter par les propriétaires privés. Estimant que l'intérêt public justifie l'aménagement du territoire communal en diverses zones où la construction de nouveaux bâtiments sera admissible ou non, les autorités municipales se sont alors trouvées en présence d'oppositions vigoureuses: les propriétaires des terrains situés en zones interdites — totalement ou partiellement — à la construction, se sont estimés lésés à l'égard des autres propriétaires de terrains situés en zones admises à la construction.

Ces conflits ont été soumis aux tribunaux. D'importants arrêts de principe ont été rendus par le Tribunal fédéral suisse, lequel a institué ainsi une jurisprudence constante, qui ne cesse de navrer les urbanistes. Le Tribunal fédéral a considéré qu'il était arbitraire d'imposer aux propriétaires de terrains une interdiction de construire, en omettant de prévoir en leur faveur des compensations sous forme d'indemnisation. Selon cette jurisprudence, l'interdiction de construire qui frappe les propriétaires de terrains se trouvant dans une telle zone de non construction constitue en fait une atteinte si grave à leurs droits que lesdits propriétaires sont en quelque sorte expropriés, alors que d'autres ne le sont pas. En vertu du principe constitutionnel de l'article 4 — égalité de traitement des citoyens — de telles interdictions de construire ne sont admissibles que si, par ailleurs, les règlements générateurs de ces interdictions octroyent une compensation de cette quasi-expropriation, sous forme d'indemnisation.

Cette jurisprudence pourrait s'exprimer, en résumé, comme suit: « Lorsque les restrictions au droit de bâtir emportent en fait une expropriation matérielle des droits privés du propriétaire frappé, ce dernier devra être indemnisé [1]. » Parmi les récents arrêts du Tribunal fédéral devenus classiques, on citera notamment: 29 avril 1948, Veuve Lips-Meier contre Uitikon (A. T. F. 74 I 155) et 29 novembre 1950, Ruesch contre Ennetbaden (A. T. F. 76 I 329).

Toutefois *un fait nouveau* est intervenu depuis lors: c'est un arrêt du 2 décembre 1953, *Sager* contre Conseil communal de *Rothrist* et Conseil d'Etat du canton d'*Argovie*. Cet arrêt du Tribunal fédéral a été publié au Recueil officiel, A. T. F. 79 I 230, et une excellente traduction en langue française en a été éditée dans le « *Journal des Tribunaux* », livraison du 30 septembre 1954, n° 15, pages 472 à 479 [2].

Arrêt Sager, Rothrist, Argovie

L'article premier, alinéa premier, du règlement des zones de la commune de Rothrist (canton d'Argovie) déclare:

« La partie du territoire communal qui est destinée à la construction est divisée par un plan des zones qui fait partie intégrante du règlement des zones. En dehors de ce territoire, les raccordements aux canalisations et aux conduites d'eau et d'électricité ne sont autorisées que pour les bâtiments agricoles. »

Le recourant, Reinbert Sager, est propriétaire d'un terrain situé dans un pâturage boisé, lequel se trouve précisément dans une zone non destinée à la construction. Par précontrat du 6 mars 1952, Reinbert Sager s'est engagé à vendre ce terrain à une entreprise de construction pour le cas où le Conseil communal de Rothrist accorderait l'autorisation d'y construire une vingtaine de chalets, en fait toute une colonie d'habitation.

Une première demande de construire deux chalets fut présentée au Conseil communal de Rothrist. Cette demande fut rejetée pour la raison que le pâturage boisé est en dehors du territoire réservé à la construction, et dans une partie du territoire communal démuni de réseau de canalisation. L'octroi de l'autorisation de construire aurait pour conséquence d'obliger la commune à compléter à grands frais son réseau de canalisations, et c'est une chose qu'on ne saurait lui demander.

Le Conseil d'Etat du canton d'Argovie confirma le refus de la commune de Rothrist, en relevant notamment que la question de savoir si la commune peut limiter, d'après des critères objectifs

[1] Voir notamment: « Plan », mai/juin 1950, p.75-78, « Bulletin technique de la Suisse romande », 4 mai 1951, p. 126-127.

[2] Grâce à l'aimable autorisation de Me Carrard, administrateur du J. d. T. nous citerons plusieurs extraits de cette traduction; on peut acheter ce fascicule en s'adressant à l'Administrateur, Me Carrard, place Bel-Air 4, Lausanne, ou à l'imprimerie E. Ruckstuhl, Lausanne.

et rationnels, l'étendue de son réseau de canalisations et de ses services de distribution de gaz et d'électricité, relève de l'autonomie des communes. De plus il serait contraire aux règles de police en matière d'hygiène et de santé publique d'autoriser la construction de maisons d'habitation en des lieux non desservis par des canalisations et autres services publics.

En portant ce litige devant le Tribunal fédéral, le recourant Reinbert Sager fit valoir que le refus de raccorder les bâtiments projetés à un réseau de canalisations signifiait qu'ainsi la commune avait « *créé par ce détour une interdiction de bâtir sur cette parcelle* », et cela était arbitraire.

Après avoir examiné en détail divers arguments du recourant concernant des précédents sur le territoire communal à propos d'autres constructions, le Tribunal fédéral s'est finalement prononcé en faveur du point de vue de la commune de Rothrist et de celui du Conseil d'Etat du canton d'Argovie. On relèvera plus spécialement à l'intention des urbanistes et de communes suisse quelques-un des considérants les plus intéressants de cet arrêt:

— ...ce n'est pas commettre une inégalité de traitement que d'admettre pour quelques maisons, à défaut d'autres possibilités, la solution, jugée insuffisante, des puisards et de la refuser pour une colonie entière;
— le problème de l'évacuation des eaux n'étant pas résolu, l'établissement d'une colonie d'habitation sur le pâturage boisé créerait une situation contraire aux règles de la police; c'est pourquoi les autorités compétentes pouvaient ne pas accueillir la demande de bâtir qui leur avait été présentée;
— la commune se trouvait ainsi placée devant cette alternative, ou bien de rejeter la demande de bâtir, ou bien d'étendre son réseau de canalisations... La commune n'était pas tenue de choisir cette dernière solution, qui serait au surplus en contradiction avec l'article premier, alinéa premier, du règlement des zones;
— le refus de l'autorisation de bâtir est ainsi justifié; il ne viole ni le principe de l'égalité de traitement, ni la garantie de la propriété.

Voilà qui est clair et précis. On ne saurait trop insister sur l'importance capitale de cet arrêt du 2 décembre 1953. La question nettement posée par le recourant, à savoir que le refus par une commune d'étendre son réseau de canalisations pour des constructions se trouvant dans une zone non destinée à cet effet, constituerait en fait un détour, a été tranchée par notre Autorité judiciaire suprême. C'est dire que, si, par des critères objectifs et rationnels, une commune refuse d'étendre son réseau de canalisations et refuse par la même l'autorisation de construire dans une zone démunie d'un tel réseau, elle agit conformément au droit.

Dès lors les autorités communales feront bien de reconsidérer leurs règlements de zones, et de les préciser, éventuellement, par l'adjonction de dispositions relatives à l'extension de leurs réseaux communaux de canalisations.

L'auteur de ces lignes ressent une satisfaction toute particulière à signaler cet arrêt Sager. En effet, à l'occasion d'un rapport présenté à la Société suisse des juristes à Engelberg, en 1947 [3], j'avais émis les considérations suivantes: « Basé sur l'intérêt public évident le plan d'aménagement et d'extension de la Ville de V... a déterminé toute une région en qualité de zone de verdure où aucune construction quelconque ne pourra s'établir. La situation est claire et nette, elle est légale, elle résulte d'une procédure régulière. Si le plan est attaqué, si les propriétaires frappés par la création d'une zone de verdure réclament des indemnités et obtiennent gain de cause, l'autorité communale sera dans l'obligation d'abroger son plan ou de renoncer à son application. Mais il reste un autre moyen: dans la plupart de nos villes, les services publics détiennent le monopole légal des installations techniques pour les écoulements aux canaux égoûts, la fourniture d'eau, d'électricité et de gaz; il suffira que l'autorité administrative se refuse à amener l'électricité, l'eau et le gaz ou à accepter l'entrée au canal égoût pour qu'en fait les propriétaires de ces terrains se trouvent dans l'impossibilité absolue de construire. En effet, on trouverait difficilement aujourd'hui, en Suisse, des êtres humains qui seraient disposés à habiter un immeuble neuf sans eau, sans électricité, sans gaz et sans installations sanitaires, du moins à proximité de villes. Ainsi, la ville de V... qui aurait succombé devant les tribunaux par le fait de la mise en vigueur d'un plan d'extension, finirait tout simplement par avoir le dernier mot d'une façon indirecte et détournée.»

Certes je n'entends pas rappeler mes considérations de 1947 pour y voir une prophétie! Loin de là. Mais on retiendra du moins ceci: que les urbanistes ne perdent point courage en face du juriste. La vie et les faits finissent toujours par entraîner une évolution parallèle du droit. L'exemple de l'arrêt Rothrist est frappant à ce point de vue, puisqu'il va même au-delà des considérations rappelées ci-dessus: ce n'est pas un moyen détourné et contraire au droit que de refuser une autorisation de construire à raison du défaut de réseaux de canalisations.

[3] Actes de la Société suisse des juristes, Fasc. 2, 1947: Questions juridiques concernant le plan d'aménagement national, p. 429 a.