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: 44 (1973)

Heft: 11

Artikel: La viabilité des terrains à bâtir

Autor: Bentz, Sébastien

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-825060

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: 15.07.2025

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

P34

LES INTÉRÊTS DU JURA

BULLETIN DE L'ASSOCIATION POUR LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS DU JURA
CHAMBRE D'ÉCONOMIE ET D'UTILITÉ PUBLIQUE DU JURA BERNOIS

XLIVe ANNÉE | Paraît une fois par mois | No 11 Novembre 1973

SOMMAIRE

La viabilité des terrains à bâtir — Signification et conséquence de la délimitation provisoire — Plan de lotissement et plan-masse — Office cantonal du plan d'aménagement — Possibilité de construire en dehors des zones à bâtir — La loi sur les constructions considérée du point de vue agricole — Recommandation concernant le marché des grumes résineuses pour l'exercice 1973/1974

La viabilité des terrains à bâtir

par Sébastien BENTZ,
directeur du Groupe d'aménagement cantonal de Berne

Dans la première partie, nous allons tenter de donner un aperçu général de la viabilité des terrains à bâtir ; nous nous en tiendrons dans une large mesure au système établi par Me Thomas Guggenheim, député au Grand Conseil.

La seconde partie sera consacrée à la question de l'indemnisation obligatoire par la collectivité, lors de dézonage, puisque ce sujet est d'une grande importance actuellement.

I

Nous pouvons diviser le domaine de la viabilité des terrains à bâtir en dix sections :

1. Les principes de la viabilité.
2. Le plan de viabilité et la délimitation
   — de la zone à bâtir,
   — du périmètre du plan directeur des égouts.
3. L'obligation de viabiliser un terrain à bâtir.
4. Le plan de viabilité et les prescriptions d'utilisation.
5. Le plan directeur de viabilité et les plans directeurs partiels des transports et équipements techniques.
6. La viabilité à réaliser par étapes.
7. L'aptitude des lotissements en tant que condition à l'octroi du permis de construire.
8. La viabilité en tant que condition à l'octroi du permis de construire.
9. L'exécution de la viabilité.
10. Le remembrement des terrains à bâtir et l'ajustement des limites en tant qu'instrument de viabilité rationnelle et comme condition à l'aptitude de lotissement.

1. Principes de la viabilité

Selon la loi sur les constructions (LC), la viabilité des terrains à bâtir est un système complexe de droits et de devoirs tant publics que

privés. Elle se trouve en même temps en étroite relation avec le plan de zones qui à son tour est déterminé par les conditions juridiques, financières et techniques de la viabilité. Chaque ouvrage de viabilité dépend de différents facteurs.

Ainsi, la détermination du tracé des routes est simultanément fonction des plans de zones, des plans de lotissement et des plans-masse ;

La canalisation et l'adduction d'eau sont fonction de la topographie, de la densité des constructions et de l'indice d'utilisation ;

L'approvisionnement en énergie représente avant tout une fonction de la capacité économique du développement d'une commune.

En outre, une viabilité peut rendre nécessaire un drainage ou l'édification de constructions protectrices contre certains périls naturels.

L'article 4 de la LC tient compte des exigences très variables en matière de viabilité ; en effet, selon ses termes, seule une viabilité « suffisante » est exigée ; l'on trouve des explications détaillées dans l'article 31 de l'ordonnance sur les constructions, ainsi que dans les règlements sur les constructions. Contrairement à l'ancienne loi sur la réglementation des constructions, les prescriptions en matière de viabilité revêtent actuellement plus qu'une simple valeur de directives ; ce sont des normes obligatoires que l'on ne peut éviter que par voie de dérogation (art. 46 LC). Les principes de viabilité exigent en outre une adaptation et une harmonisation du plan de viabilité au plan directeur financier.

2. Plan de viabilité et délimitation de la zone à bâtir et du périmètre du plan directeur des égouts

Il n'est possible d'obtenir une utilisation optimale du sol qu'en décrétant des plans d'ensemble directeurs tenant compte du développement économique et démographique. Nous disposons déjà des premières informations spécifiques à un pronostic démographique cantonal et il est étonnant de constater que, selon les données actuelles, la courbe de croissance démographique est beaucoup plus plate qu'on le suppose généralement. La superficie du terrain à bâtir estimée nécessaire à environ 2,5 millions d'habitants ne sera probablement qu'à moitié utilisée en l'an 2000.

La délimitation de l'étendue d'une zone à bâtir dépend dans une large mesure des possibilités de financement et du temps nécessaire à la construction de la canalisation et autres constructions concernant l'équipement. L'article 72, alinéa 2 LC, détermine la zone à bâtir comme un espace qui peut être viabilisé dans les quinze années à venir. La superficie en sera plus ou moins grande selon les conditions topographiques. La question de savoir quelle est la formule de viabilisation la plus rationnelle du point de vue technique n'est pas dépourvue d'importance. La forme des parcelles peut impliquer un remembrement ou un ajustement des limites suivant le cas.

Les quinze années prescrites dans la loi sur les constructions concordent d'ailleurs avec les prescriptions de la loi fédérale sur la protection des eaux (art. 15 de l'ordonnance générale sur la protection des eaux) selon laquelle l'étendue et la présentation technique du plan

directeur des égouts ne peut être fixée que pour les zones qu'il est prévu d'affecter à la construction dans une période de quinze ans au maximum.

3. Obligation de viabiliser un terrain à bâtir

La commune est tenue de viabiliser un terrain à bâtir selon le programme prévu (quant à la durée et à l'étendue) dans le plan des étapes, en dotant les zones de construction des éléments principaux de viabilité. La viabilité du terrain à bâtir est représentée dans les plans directeurs qui indiquent la viabilité de base du terrain à bâtir.

Quant à la viabilité de détail, c'est, selon les articles 73 et suivants LC, l'affaire des privés. Elle est à effectuer sous la surveillance de la commune qui doit s'assurer que l'exécution de la viabilité fondamentale et de détail soit effectuée convenablement et conformément au plan directeur des égouts, aux plans des routes, ainsi qu'aux plans d'adduction d'eau et autres plans de viabilité. A l'exception des raccordements aux propriétés foncières, les installations de viabilité de détail deviennent propriété des responsables publics de la viabilité. C'est-à-dire, par exemple, que des corporations de droit privé remplissant une fonction d'approvisionnement tenant du droit public peuvent être considérées comme responsables publics (MBV 71 (1973) E 9 B 49 et suivants).

4. Plan de viabilité et prescriptions d'utilisation

Comme nous l'avons constaté, la loi fédérale sur la protection des eaux pose le principe fondamental selon lequel l'étendue du plan directeur des égouts devrait correspondre au secteur à bâtir déterminé par le plan de zones. Cela est cependant insuffisant. Suivant le coefficient d'utilisation des différentes zones du secteur à bâtir, le volume des eaux usées peut considérablement varier, ce qui entraîne une dimension variable des canaux. Il faudrait donc au contraire ne fixer les prescriptions d'utilisation qu'une fois acquises les connaissances des conditions présentées par les canalisations, les routes et autres données techniques. Suivant le terrain, l'on se trouve face à des conditions marginales qui déterminent les limites supérieures maximales de la densité de construction pour l'utilisation de certains secteurs à bâtir, tout comme n'importe quelle région n'est pas forcément propre à être viabilisée comme quartier d'habitation, artisanal ou industriel.

5. Plan directeur de viabilité et plans directeurs partiels des transports et équipements techniques

Les plans directeurs communaux des routes doivent être dès que possible harmonisés avec les plans directeurs cantonaux des transports ; une attention spéciale doit être accordée aux projets de routes nationales traversant ou touchant le secteur communal. Lors de l'établissement des étapes du plan directeur des viabilités, il faut particulièrement tenir compte des équipements des transports publics et communications qui sont généralement très dépendants des conditions locales. Les plans d'alimentation en eau ne devraient être décrétés qu'au niveau régional lorsqu'il s'agit de secteurs critiques du point de vue hydro-géologique,

afin que la garantie d'adduction d'eau puisse être augmentée par des dispositions techniques appropriées, telles que conduite-circuit et enrichissement artificiel d'une nappe aquifère.

6. La viabilité à réaliser par étapes

La viabilité par étapes d'une zone à bâtir — requise tant par la loi sur les constructions que par la loi fédérale sur la protection des eaux — est avant tout une question de financement, tant pour les finances communales que pour la capacité économique des propriétaires fonciers. Si lors de la détermination des étapes on considérait les conditions topographiques et non — comme il arrive parfois — les conditions de capacité contributive, la viabilité devrait pouvoir être exécutée de façon optimale, tant en ce qui concerne les finances que le temps investi. Il n'existe pas de méthode générale indiquant de quelle façon les différentes étapes de la viabilité doivent aller de pair avec le développement des constructions. Suivant le degré de développement de la viabilité et des constructions, il s'agira d'une viabilité réalisée en avance ou parallèlement. Dans les cas de grands ensembles, une viabilisation en une seule étape s'impose en règle générale. Les constructions isolées posent généralement des problèmes plus complexes, bien que le financement soit assuré par les prescriptions de l'article 72, alinéa 2, LC. Précisément dans les communes dont le secteur à bâtir est trop étendu, les constructions isolées peuvent porter préjudice au développement ultérieur, même lorsque le financement privé de la viabilité de base est intégral.

7. L'aptitude des lotissements en tant que condition à l'octroi du permis de construire

La notion d'« aptitude de lotissement » signifie que la viabilité est totale mais également que le sol s'approprie à des buts de construction. C'est donc déjà lors de la délimitation du secteur à bâtir et non au stade de la procédure d'octroi du permis de construire que devrait se poser la question de savoir s'il est possible de rendre un terrain apte à la construction. Le principe du droit moderne sur les constructions selon lequel l'« aptitude de lotissement » est la condition préalable à l'octroi du permis de construire revêt, certes, une signification pour la police des constructions mais en poursuivant avant tout des objectifs tenant essentiellement de la technique d'aménagement. Cette exigence que l'on nomme « aptitude de lotissement » est un moyen permettant de diriger la construction. De pair avec l'obligation d'établir un plan directeur de la viabilité, cette condition d'« aptitude de lotissement » contribue à délimiter le secteur à bâtir et encourage à une viabilité rationnelle.

8. La viabilité en tant que condition à l'octroi du permis de construire

Comme cela a déjà été dit au début, seule une viabilité suffisante est exigée. Mais qu'entend-on par viabilité suffisante ? Il s'agit par exemple de l'accès à une route lorsque :

— le terrain est situé immédiatement en bordure de la route et que la voie d'accès directe n'entrave pas la sécurité du trafic,

— la possibilité d'accéder à un terrain en passant par la propriété d'autrui est assurée du point de vue juridique,
— l'accès commun est garanti du point de vue juridique.

La longueur d'une route d'accès est toujours l'objet de discussions. Il est impossible d'offrir une solution générale exprimée en un certain nombre de mètres ; c'est le type d'habitat qui détermine la longueur des routes d'accès. Dans un village disséminé, les routes d'accès seront plus longues que dans un village aux constructions resserrées.

L'alimentation en eau potable et d'extinction est assurée si au moment de la construction le terrain peut être raccordé à une conduite d'eau et que l'arrivée de l'eau est garantie par une pression déterminée. Il semble évident que dans des conditions précaires d'approvisionnement en eau, il ne faut pas considérer la moyenne annuelle d'arrivée d'eau mais la période la plus critique de la saison sèche comme base de calcul et de décisions. Voici un bon exemple qui s'est produit il y a quelque temps dans une petite commune proche d'une agglomération assez importante. La commune fit recours contre une demande de permis de construire en raison de la rareté de l'eau. Le requérant invoqua l'alinéa 2 de l'article 117 de la loi sur l'utilisation des eaux, étant donné qu'il disposait d'eau sur son propre terrain. Le permis de construire lui fut donc accordé. Quinze jours avant l'achèvement de la construction, l'eau souterraine, déjà rare, vint à manquer totalement à la suite d'une longue sécheresse. Le maître de chantier s'adressa alors à la commune en invoquant son obligation d'approvisionnement en eau. La commune refusa, ayant à l'époque déjà fait opposition en raison des conditions difficiles concernant l'adduction d'eau. Mais, avant que l'affaire ne fût close, la pluie revint et avec elle le jaillissement de l'eau souterraine.

L'approvisionnement en énergie ne pose généralement pas de problèmes notoires. En ce qui concerne le branchement du téléphone, on devrait pouvoir exiger, dans les plus grandes agglomérations du moins, qu'un raccord au réseau soit garanti en temps utile.

La question du traitement des eaux usées et de la destruction des ordures a été traitée de façon approfondie lors du cours sur la protection des eaux de l'an dernier. Nous allons donc nous borner à en énoncer le principe : un traitement suffisant des eaux usées est garanti lorsqu'au moment de la construction le terrain peut être raccordé à la canalisation existante de la commune. En ce qui concerne l'enlèvement des ordures, il doit être organisé au stade de l'octroi du permis de construire et garanti pour la date de l'habitation.

9. L'exécution de la viabilité

Le plan d'exécution de la viabilité doit être conçu en relation avec les plans d'alignement, ainsi que les plans-masse et de lotissement. Les plans d'exécution de la viabilité représentent les ouvrages indispensables pour l'exécution des plans de lotissement des plans-masse ; ils en indiquent en particulier la situation, l'envergure, ainsi que le programme des réalisations. Le tracé des routes donné dans le plan directeur des routes doit être assuré à l'avance.

10. Le remembrement des terrains à bâtir et l'ajustement des limites en tant qu'instrument de viabilité rationnel et comme condition à l'aptitude de lotissement

L'article 79 LC fait une distinction entre :

Le *remaniement d'équipement* comme amélioration des conditions défavorables de biens-fonds non bâtis et le *remaniement de rajustement* pour l'assainissement d'un quartier dont les conditions d'hygiène sont insatisfaisantes. Du point de vue procédure, le remembrement des terrains à bâtir peut être effectué de gré à gré — nous n'avons eu connaissance que d'un cas de ce genre jusqu'à ce jour — ou par l'intermédiaire d'une coopérative de remaniement.

Malheureusement, ces procédures sont en général très lentes, mais ne devraient pas empêcher d'engager un remembrement là où se fait sentir la nécessité d'une amélioration des conditions d'un bien-fonds ou d'un assainissement. L'ajustement des limites est, lui, relativement rarement appliqué.

II

Obligation d'indemnisation de la collectivité lors de dézonage

C'est en relation avec les zones à bâtir trop largement délimitées que se pose très souvent la question de savoir dans quels cas un dézonage décidé par une collectivité fonde le droit du propriétaire concerné de revendiquer une indemnisation matérielle. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 98 I 384), l'on se trouve toujours en présence d'un cas d'expropriation matérielle lorsque le propriétaire se voit interdire « l'usage qu'il faisait jusqu'alors de sa chose ou l'utilité économique qu'il en tirait » et que « l'interdiction restreint l'utilisation de la chose d'une manière particulièrement sensible et qu'elle ne frappe qu'un seul propriétaire ou quelques propriétaires seulement, et cela dans une mesure telle que s'ils ne recevaient pas d'indemnité, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité ». En règle générale toutefois, une restriction de la propriété n'est pas considérée comme expropriation matérielle lorsque l'intervention a eu lieu pour des raisons de police dans le but de parer à un danger imminent.

L'intensité de l'intervention en question n'y joue aucun rôle.

Cette description de l'expropriation matérielle amène aux conclusions suivantes :

1. l'usage actuel d'une chose est restreint ou interdit,
2. l'usage futur d'une chose est restreint ou interdit,
3. l'intervention est moins rigide mais ne concerne qu'un ou peu de propriétaires desquels on ne peut exiger qu'ils se sacrifient pour la communauté et qu'il faut donc indemniser en espèces.

Dans les cas de dézonage, il s'agit certainement d'une mesure de longue durée. Les mesures à court terme prises dans le cadre de l'arrêté fédéral urgent ne doivent pas être considérées ici du fait que, selon l'opinion généralement admise, elles ne fondent pas le droit à une expropriation matérielle. Si le dézonage concerne un secteur totalement équipé, donc apte à la construction, une indemnisation est due en règle générale. S'il s'agit toutefois d'un secteur qui ne présente pas la viabilité

exigée d'après l'article 4 de la LC et, en conséquence, se trouve peu approprié à la construction, nous sommes convaincus qu'il ne peut alors y avoir prétention à une indemnisation. Le Tribunal fédéral a eu dernièrement l'occasion de traiter un cas de restriction de l'utilisation future d'un objet et conclut que : en considérant rétrospectivement qu'un ensemble de constructions aurait probablement été réalisé dans un avenir proche si l'interdiction de construire n'avait pas été donnée, une indemnisation matérielle est due. Bien sûr, eu égard au temps nécessité par tout plan de construction et de viabilité, la notion d'« avenir proche » doit être mesurée avec quelque largesse. Toutefois, dans ce jugement, le Tribunal fédéral en arrive à la conclusion que le terrain concerné étant, au moment déterminant, situé loin d'un plus grand centre et dans un secteur dont le développement des constructions était incertain, des difficultés trop lourdes tant du point de vue juridique que financier, seraient apparues au niveau de la viabilité (98 I a 388). Les articles 13, 14, 20 et suivants et 67 de la LC obligent les communes à établir leur aménagement local. Conformément aux articles 2 et 4, il semble que l'intérêt général soit suffisamment assuré afin d'éviter des constructions dans les secteurs non équipés à longue échéance et situés en dehors de la zone. Ainsi, sont remplies les conditions de l'article 22 ter de la Constitution fédérale selon lequel les restrictions du droit de propriété nécessitent, d'une part, une base légale et, d'autre part, l'intérêt général.

A ce niveau, la conclusion qu'on peut en tirer pour les communes c'est qu'elles doivent établir ou faire établir des plans directeurs de viabilité.

Signification et conséquence de la délimitation provisoire

par M. Erwin FRITZ, adjoint à l'Office du plan d'aménagement

Avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les constructions, on a dû constater qu'il n'existe aucune zone de construction dans 326 communes.

Pour cette raison, il était nécessaire, par une solution à court terme, de délimiter la zone de construction par rapport au reste du territoire communal.

Sur la base de l'article 114, alinéa 2, de l'arrêté sur la construction, dans les communes dont la zone de construction n'a pas été prévue dans un plan d'aménagement local, la Direction des travaux publics a la faculté de statuer provisoirement. En ce cas, le terrain à bâtir dont la viabilité est assurée par la commune est considéré comme zone de construction (art. 15, al. 3 de la LC).

Nous rappelons l'article 114 de l'OC.

1. Dans les communes sans plan d'aménagement local, le terrain à bâtir dont la viabilité a été réalisée par la commune est considéré comme zone de construction (art. 15, al. 3, LC). La viabilité est réputée