

# **L'encouragement à la construction de logements : sous les aspects de la technique, de l'économie d'entreprise, de l'aménagement du territoire, de l'organisation, du droit et du financement**

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **38 (1966)**

Heft 6

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-126040>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# L'encouragement à la construction de logements

sous les aspects de la technique, de l'économie d'entreprise, de l'aménagement du territoire, de l'organisation, du droit et du financement.

*Conférence nationale concernant la construction de logements.*

*Rapport des groupes d'experts I-V. Mars 1966.*

(Suite)

37

## 4. L'habitation sous l'angle de l'aménagement local

### 4.1. La commune, son plan d'extension, son règlement d'urbanisme

#### 4.1.1. L'évolution actuelle

Le présent chapitre se propose d'établir qu'aucune véritable rationalisation de la construction dans le cadre d'une réalisation de quelque importance ne peut s'appuyer sur les règlements d'urbanisme du type traditionnel étant donné que la plupart de ceux-ci se bornent à des prescriptions touchant la construction *par parcelle*. Certes, ces règlements demeureront nécessaires dans toutes les zones aujourd'hui dûment légalisées comme zones à bâtir, mais il faut insister sur le fait que, s'appliquant uniformément à toute une zone ou même à toute une commune, ils ne tiennent compte ni de la topographie ni surtout du parcellement, qu'ils engendrent ces quartiers sans caractère, à la fois monotones par les volumes et disparates par l'architecture et entraînent le morcellement des espaces libres, la disparition des arbres, en un mot la banalité.

S'ils ne s'opposent pas, en principe, à la rationalisation puisque, souvent, ils imposent partout des volumes identiques, ils ne l'encouragent guère en ce sens qu'ils ne conduisent pas à la réalisation d'ensembles librement composés. D'ailleurs, le but de la rationalisation n'est pas la répétition du même type d'immeuble mais au contraire la construction, par des techniques industrialisées, de bâtiments diversifiés.

C'est précisément ce besoin de compositions plus libres qui a conduit à l'introduction du système de l'indice d'utilisation. Il vaut soit comme prescription pour une zone donnée, soit comme moyen de contrôle pour les dérogations. Ces mêmes raisons ont amené notamment de nombreuses communes à permettre dans leurs règlements des dérogations à la méthode de construction conforme aux zones en faveur de projets d'une certaine importance. Mais il n'est guère judicieux de commencer par établir des règlements minutieux pour devoir ensuite concéder des exceptions à la chaîne, car d'une manière ou d'une autre, cette pratique conduit à une impasse: ou la dérogation devient la règle ou elle introduit l'arbitraire. Dans les deux cas, la règle est inutile. Tout au plus pourrait-on admettre que les dérogations proposées par les communes soient soumises à l'approbation de l'autorité cantonale<sup>24</sup>.

Il apparaît donc plus judicieux de considérer la composition libre, sur des terrains importants mis en valeur d'un seul coup non comme des exceptions, mais comme une solution légale parallèle à la réglementation traditionnelle et même, dans certaines conditions, particulièrement adéquate à des ensembles neufs.

De nombreux règlements récents<sup>25</sup> prévoient pour ce motif une plus grande liberté de composition pour des terrains d'une certaine ampleur (1 ha. par exemple) pour autant que certaines conditions urbanistiques et architecturales soient remplies.

D'autres règlements accordent cette possibilité même lorsque l'ensemble ne va pas se construire d'un seul coup à condition que, du moins, le plan établi soit observé. Quelques communes ont fait un pas de plus et établissent, en accord avec les propriétaires de tout un quartier, des plans directeurs dont il n'est possible de s'écarter qu'à certaines conditions.

Cet aperçu de l'évolution qui s'est produite au cours des deux dernières décennies montre qu'on accorde toujours plus d'importance à la conception d'ensemble d'un quartier. Que cette règle porte le nom de «plan de quartier», «plan de propriétaires», «plan-masse» ou d'autres dénominations, a moins d'importance que le fait qu'elle est établie sur la base d'un plan qui procède d'une conception architecturale et qui fixe les grandes lignes d'un quartier non pas seulement en ce qui concerne ses voies de desserte, mais aussi dans ses volumes bâtis. Pour plus de commodité, nous dénommerons ici ce plan: «plan de quartier».

#### Recommandation

- 20 Les communes susceptibles d'un important développement sont invitées, dans le cadre de l'encouragement fédéral à la construction de logements, pour autant que besoin, à revoir leurs règlements d'urbanisme de manière à permettre, voire à faciliter la composition d'ensemble sur les terrains importants<sup>26</sup>.

#### 4.1.2. L'indice d'utilisation

L'indice d'utilisation fixe, grosso modo, les volumes admis sur une parcelle par un chiffre qui donne le rapport entre la surface totale des planchers habitables et la superficie de la parcelle.

Le volume une fois fixé de cette manière, les autres prescriptions relatives aux dimensions peuvent être conçues de manière à laisser la plus grande liberté de conception.

L'indice d'utilisation permet un calcul aisé de la surface locative d'une parcelle. Cet avantage l'a fait apprécier des constructeurs, car il permet un calcul du rendement avant même que la première esquisse n'ait été établie. Les pouvoirs publics y trouvent le même avantage puisqu'ils peuvent estimer le nombre probable d'habitants des diverses zones, ce qui permet de prévoir l'importance des bâtiments publics, des infrastructures et de l'équipement. Aujourd'hui que l'interdépendance des programmes de l'initiative privée et des tâches de la collectivité apparaît toujours davantage, l'indice d'utilisation est un instrument qui ne saurait être sous-estimé.

Malheureusement, on manque actuellement en Suisse d'une définition unique de l'indice et des directives pour son application; celles-ci varient d'un canton à l'autre, voire d'une commune à l'autre<sup>27</sup>.

Tout récemment divers groupes professionnels<sup>28</sup> se sont saisis du problème de l'indice d'utilisation. L'Institut ORL serait l'autorité appropriée pour publier officiellement des directives dans ce sens après avoir coordonné les propositions.

Les normes de l'Institut devraient aussi donner les valeurs à admettre dans les zones à caractères différents des régions urbaines ou semi-urbaines et les limites à ne pas dépasser sous peine de créer des conditions inadmissibles.

Par ailleurs, ces normes devraient régler le système des «primes» et décider s'il est admissible, dans quelle mesure et à quelles conditions éventuelles, d'élever l'indice réglementaire dans le cas de constructions projetées ensemble sur un vaste terrain. Cette question doit recevoir une réponse urgente parce que l'octroi de ces bonifications est discutable au point de vue de l'égalité de traitement et parce que les cantons agissent dans ce domaine de façons très différentes<sup>29</sup>.

#### Recommandations

- 21 L'Institut ORL doit être chargé, en contact avec les cercles professionnels intéressés, d'établir immédiatement les normes relatives à la définition et à l'application de l'indice d'utilisation valables dans les conditions urbaines et semi-urbaines.
- 22 Dans l'octroi des subventions aux plans d'aménagement régionaux et locaux, la Confédération devra inviter les cantons et les communes à se référer à ces normes dans leurs lois et règlements et, dans tous les cas, à faire concorder à la première occasion celles de leurs dispositions qui leur seraient contraires.
- 23 Dans l'action fédérale d'encouragement au logement, l'office chargé de l'examen des requêtes devra exiger pour chaque projet la définition de l'indice d'utilisation calculé d'après les normes de l'Institut ORL. Dans l'intervalle qui précédera l'édition de ces normes, celles adoptées sur la proposition faite le 30 juin 1965 par l'Association des inspecteurs des bâtiments seront appliquées.
- 24 Dans le cadre de l'action en faveur du logement, l'aide fédérale ne sera pas accordée aux projets qui enfreignent ces normes, surtout quant à la hauteur de l'indice.

## 4.2. Conception des quartiers d'habitation

### 4.2.1. Création d'ensembles harmonieux

Il est souhaitable que les volumes soient disposés de manière à ménager les plus larges espaces libres, des échappées et des perspectives sans tomber dans l'exagération, au détriment des surfaces habitables. Les volumes eux-mêmes doivent éviter la monotonie. On ne redira jamais assez que l'harmonie naît de la répétition de certains détails, même et surtout lorsque les volumes sont variés. Viser ce but, c'est à la fois répondre au besoin de choix et d'individualité que chaque personne lie à l'idée de son foyer, laisser libre jeu aux facultés créatrices de l'architecte et encourager les recherches d'une rationalisation basée non sur les seules et strictes règles de la technique, mais sur le respect des exigences plus nuancées de la société humaine. Une rationalisation bien comprise implique donc, dans les ensembles importants, la création de types d'appartements différents. C'est parfaitement réalisable et indispensable au point de vue social. C'est ainsi seulement qu'on donnera à chaque habitant le moyen de varier de logement sans changer de quartier, passant de sa chambre d'adolescent à son premier logement, peut-être à sa maison familiale et plus tard à l'appartement conçu pour sa vieillesse. A notre époque d'extrême mobilité, il paraît doublement nécessaire de tout faire pour que l'homme puisse au moins «s'enraciner» quelque part<sup>30</sup>.

### Recommandations

- 25 Les cantons sont invités à veiller, dans l'examen des projets de quartiers pour lesquels l'aide fédérale est sollicitée, non seulement à la qualité de la conception, mais encore à l'existence d'une judicieuse relation entre les grandeurs et les types de logements.
- 26 La Confédération doit se réserver la possibilité de procéder elle-même à l'examen des plans si le canton ne dispose pas de l'organe approprié.

#### 4.2.2. Erections de constructions rationnelles

Toute liberté comporte ses excès. Il faut donc en tracer les limites. Elles sont dans la justification économique et fonctionnelle des volumes proposés. L'architecte-urbaniste qui conçoit les volumes n'est pas toujours celui qui les réalise. On n'évitera jamais complètement le danger d'un conflit entre les volumes imposés et les conceptions de celui qui s'y doit soumettre. Demander à l'urbaniste d'avoir étudié le plan des logements revient en fait à les imposer au réalisateur, ce qui est impensable, surtout dans l'hypothèse où ils ne s'exécutent pas immédiatement. Il convient dès lors de tenter de distinguer deux cas :

- a) Le plan de quartier est élaboré par les architectes qui vont le réaliser; le projet peut alors se permettre certaines innovations, des constructions inhabituelles dans leur forme ou dans leur mode de groupement, mais il doit en justifier pleinement l'exécution rationnelle;
- b) Le plan de quartier est l'œuvre d'un urbaniste; il sera réalisé ultérieurement par un ou plusieurs architectes; le projet doit concevoir des éléments réputés convenir dans la disposition, les dimensions, la forme et l'orientation aux exigences d'un logement de conception saine et normale.

### Recommandation

- 27 Les cantons sont invités à contrôler, dans l'examen des projets de quartiers pour lesquels l'aide fédérale est sollicitée, si les bâtiments projetés permettent la création de logements de conception normale. Des solutions inhabituelles peuvent toutefois être admises si la réalisation immédiate est assurée.

#### 4.3.2. Souplesse dans la réalisation

Il y a différentes manières de parer à tout risque de conflit entre les volumes imposés et l'exécution :

- a) Souvent les prescriptions du plan quant aux bâtiments ne sont contenues que dans un texte. Il est alors de la compétence de l'autorité de décider si le plan d'exécution présenté est conforme ou non au plan directeur.
- b) Pour assurer une certaine souplesse aux plans de quartiers, touchant des zones étendues, diverses communes prévoient dans leurs règlements une clause selon laquelle des modifications au plan sont admises, dans des ensembles d'un hectare au moins, si la solution proposée est meilleure ou tout au moins aussi bonne<sup>31</sup>.
- c) Dans certains cantons, le plan peut se borner à prescrire l'aire d'implantation dans laquelle les immeubles, d'une surface maximum également prescrite, prendront forme et position. Ainsi l'architecte réalisateur, ayant déterminé les types de logements de son choix, pourra-t-il, dans une certaine mesure, les disposer à sa guise sans soumettre le plan à une procédure de révision<sup>32</sup>.

Cette dernière solution, à la différence des deux premières, limite à l'avance la liberté de l'architecte; elle aide en revanche à éviter les recours des voisins.

### Recommandation

- 28 Les cantons sont invités à veiller, dans l'examen des projets de quartiers pour lesquels l'aide fédérale est sollicitée, à ce qu'un maximum de souplesse assure la réalisation de logements rationnels.

### 4.3. Equipement du quartier

Les habitants d'un quartier conçu comme ces pages le prévoient constituent une petite communauté humaine qu'il est important de doter des éléments nécessaires à une certaine vie collective. Entre les premiers ensembles souvent spéculatifs, où ne se trouvait ni le moindre espace public de délasserment ni le plus petit emplacement pour l'infirmière visitante, et les projets actuels de quelques architectes qui, pour 80 logements prévoient l'équipement d'un gros village, il faut trouver la juste mesure. En Suisse également il existe de nombreux travaux sur ce thème<sup>33</sup>. Un travail de recherche et de compilation est cependant nécessaire en vue d'établir les normes qui, d'urgence, sont indispensables à l'équipement des quartiers conforme à nos conditions.

Il semble d'ailleurs évident que, pour résoudre ce problème des prolongements de l'habitat, il est nécessaire de connaître le rayon d'attraction de ces services en

même temps que le nombre futur des habitants à contenter. C'est donc une des tâches essentielles de l'aménagement local que de répartir l'espace habitable en quartiers de dimensions convenables, tenant compte de l'équipement existant et d'établir un programme d'ensemble des investissements après avoir situé les centres de chaque quartier. Là où ce programme manque, il faut reposer le problème de l'équipement des grands projets de construction dans chaque cas et déterminer par des études l'emplacement des éléments de l'équipement collectif avant qu'ils ne soient occupés par des bâtiments locatifs.

#### Recommandations

- 29 L'Institut ORL doit recevoir le mandat d'étudier ou de faire étudier l'équipement judicieux des quartiers en vue de l'édition prochaine d'une «grille d'équipement».
- 30 Dans l'action d'encouragement aux plans d'aménagement locaux ou simplement lorsqu'il s'agit d'ensembles résidentiels importants, il faudra tenir compte d'une saine répartition des quartiers et d'un programme d'équipement conforme aux directives susmentionnées.
- 31 Les communes qui prévoient d'importantes constructions dans le cadre de l'action fédérale et qui n'ont pas fait établir les plans d'aménagement nécessaires sont invitées à le faire immédiatement pour éviter des investissements tombant à faux.

#### 4.4. Problèmes juridiques des plans de quartier

##### 4.4.1. Aperçu des dispositions légales

Le peu de temps dont ils disposaient n'a pas permis aux experts de procéder réellement à un inventaire des dispositions légales régissant dans tous les cantons le domaine des plans de quartier<sup>34</sup>. On essaiera dans les lignes qui suivent de donner à grands traits une idée de la situation et de montrer la variété de ces dispositions.

##### a) Bases légales des plans de quartier

Une douzaine de cantons seulement ont des dispositions spéciales régissant les plans de quartier. Quelques autres préparent actuellement des lois qui, toutes, prévoient ce régime. Il n'a pas pu être établi si des plans de quartier

sont réalisables dans les cantons qui n'ont aucune disposition à cet effet. Il est certain, en revanche, que les bases légales des plans de quartier ne se trouvent pas toujours dans la loi sur les constructions, puisque le canton d'Argovie qui n'en est, sous ce rapport, qu'au stade du projet, pratique largement cette politique sur la base de quelques articles de sa loi d'introduction au CCS intitulés «Überbauungsplan».

##### b) Contenu des plans de quartier

Les diverses dénominations de «Plan de quartier» (FR, VD), «Plan de propriétaires» (NE), «Plans d'aménagement et règlement de quartier» (GE), «Quartierplan» (ZH, SH, TG), «Bebauungsplan» (BE, BL), «Teilbebauungsplan» (GL), «Spezieller Bebauungsplan» (SO), «Überbauungsplan» (AG, SG), etc. couvrent une série de dispositions différentes qui vont du simple plan d'extension prévoyant les chaussées et leurs alignements jusqu'au plan complet comprenant les chaussées, leurs trottoirs et leurs profils, les conduites, les rectifications de limites parcellaires, les espaces libres publics ou privés, des prescriptions relatives aux bâtiments, conformes ou non au règlement général de la commune, l'implantation des bâtiments par des alignements ou de toute autre manière, etc., combinés et réglés différemment selon les cantons.

En fait, quatre points importants devraient être réglés dans chaque plan de quartier: la viabilité, le principe du remaniement parcellaire, la réservation des surfaces libres publiques et les volumes à bâtir. Sous cet angle, il y a malheureusement des lacunes dans de nombreux cantons.

##### c) Etablissement des plans de quartier

Une variété semblable, voire plus grande existe dans les règles qui président à l'établissement des plans de quartier, notamment parce que les éléments cités plus haut suivent dans maint canton des procédures différentes. Certains ne connaissent que les plans établis par les communes, d'autres les seuls plans établis par les propriétaires<sup>35</sup>. Les remaniements parcellaires peuvent être demandés ici par un seul propriétaire, ailleurs par la moitié au moins ou par les deux tiers des propriétaires possédant au moins la moitié de la surface; ils peuvent être exécutés de façon indépendante ou exigés par la commune; dans un canton, ils peuvent aussi être décidés par la commune, dans l'autre ils ne peuvent être

décidés *que* par elle. Il n'en va pas autrement pour les autres éléments du plan.

#### *d) Procédures d'approbation et de recours*

Un plan établi par la commune de sa propre initiative ou à la demande des propriétaires doit dans la règle être mis à l'enquête publique et recevoir l'approbation de l'assemblée de la commune ou du législatif communal, ainsi que du Conseil d'Etat, avant d'entrer en vigueur<sup>36</sup>. Dans le cas, rare, du plan établi par les propriétaires (ZH, SH), les approbations requises sont celles de la Municipalité et du Conseil d'Etat.

Le droit d'opposition est prévu partout; quelques lois le refusent mais posent la condition que le plan soit adopté par l'unanimité des propriétaires intéressés. En général, l'examen des oppositions est du ressort de l'exécutif communal avec possibilité de recours au Conseil d'Etat. Il arrive aussi que le Conseil d'Etat soit lui-même l'instance de recours.

Les experts du groupe II sont d'avis qu'un inventaire complet des diverses dispositions légales et des expériences acquises serait utile et favoriserait la pratique généralisée des plans de quartiers. Ils proposent donc une telle étude qui, menée parallèlement à celle recommandée au chiffre 20, pourrait être utile aux cantons.

#### **Recommandation**

32 L'Institut ORL doit être chargé de mener, en collaboration avec des juristes, une étude comparative de l'efficacité des diverses dispositions légales en matière de plans de quartiers.

#### *4.4.2. Périmètres des plans de quartier*

En général, un plan de quartier bien étudié présente des avantages pour chaque propriétaire. Il arrive relativement souvent cependant que tous n'aient pas le même intérêt pour ce plan soit parce qu'ils ne pensent pas bâtir avant un lointain délai, soit parce qu'ils viennent de bâtir et ne souhaitent pas de voisins. Pour les initiateurs, l'élaboration et la procédure sont toujours trop lentes; quant aux autres, ils ont au contraire tendance à faire traîner les choses en longueur par leurs oppositions et leurs recours. Dans de tels cas, il faut rechercher comment limiter le périmètre de manière à éviter à l'avance les oppositions. Cette réduction ne doit cependant pas porter préjudice à la qualité du plan. Dans les cantons où la détermination du périmètre est réglée par la loi, on pourrait envisager

la possibilité d'un assouplissement permettant, surtout dans les petites communes, de répondre mieux aux besoins.

#### **Recommandation**

33 Il faut recommander aux cantons, pour faciliter et hâter la procédure des plans de quartier, d'assouplir dans les petites communes les règles légales fixant le périmètre des plans de quartier, souvent prévues pour les conditions urbaines, ceci pour autant que les plans n'en subissent pas de préjudice.

#### *4.4.3. Respect des droits des voisins*

Un plan de quartier, par le seul fait qu'il substitue à des règles générales de nouvelles règles créées en fonction d'un site, est susceptible de provoquer les réactions des propriétaires voisins. Bien qu'il s'agisse souvent de cas d'espèce, il est donc bon de préciser l'étendue des droits des voisins sur la base de la jurisprudence<sup>37</sup>. L'ombre portée par un bâtiment élevé, par exemple, peut constituer une restriction de l'usage d'une propriété et justifier l'opposition d'un propriétaire. La privation de la vue dont il jouissait ou la disparition d'avantages dont bénéficiait un voisin sans y avoir contribué, sont beaucoup moins faciles à invoquer (celui qui veut s'assurer la vue ne peut le faire que par l'acquisition de servitudes). Ces remarques conduiront à prendre en considération de façon plus objective les droits des voisins, ce qui s'impose surtout lorsqu'un secteur, qui normalement devait être bâti traditionnellement, peut bénéficier par la suite des avantages d'un plan de quartier. Chacun a aussi droit, en effet, à l'égalité de traitement par rapport à ceux qui sont placés dans la même situation que lui. Tout auteur de plan et toute commune doivent donc savoir qu'il n'est pas possible d'accorder un droit de bâtir important à l'intérieur du périmètre d'un plan de quartier et de le refuser sans bases légales expresses à l'extérieur de ce périmètre.

Il est indiqué de parer à ces risques en prévoyant d'emblée dans le plan des zones les limites des terrains où les plans de quartier seront imposés ou, dans les zones d'habitation individuelles, celles qui pourraient être affectées un jour à la construction sur la base de plans de quartiers.

#### **Recommandation**

34 Les communes sont invitées, dans le cadre tout au moins des plans de quartier prévus dans l'action

fédérale d'encouragement à la construction de logements, à prendre en considération dès le départ les droits des voisins pour éviter les longs délais provoqués par les oppositions et les recours.

#### 4.5. Problèmes financiers des plans de quartier

##### 4.5.1. Généralités

Nous sommes encore insuffisamment informés du coût réel que représente pour une commune chaque nouvel habitant. On estime, dans les conditions propres à Zurich, qu'il se chiffre entre 60 000 et 80 000 fr. dont un tiers environ pour l'infrastructure, un bon tiers pour les logements (y compris leurs aménagements extérieurs) et un faible tiers pour les autres édifices nécessaires (artisanat, commerce, services publics)<sup>38</sup>. Ces simples données illustrent l'importance du coût de l'équipement. Il est donc important d'informer à temps et à fond les autorités communales compétentes sur ce problème de l'équipement et sur sa couverture financière. Ces charges doivent être incorporées dans les plans financiers à long terme.

Voici quelques-uns des aspects actuels de ce problème: Différentes formes de financement de l'infrastructure sont possibles. Le rendement de l'impôt n'y suffit le plus souvent pas. L'octroi de crédits à long terme et, si possible, à faible intérêt de la Confédération ou des établissements de crédit, est traité ici dans notre recommandation 5; il fait d'ailleurs l'objet des travaux du groupe d'experts V<sup>39</sup>; celui de la péréquation intercommunale a été traité dans le rapport de la Commission fédérale du logement (p. 57). Il sera donc question ici d'autres solutions qui sont à la disposition des communes, principales responsables du développement du domaine bâti, pour se procurer les moyens d'assurer l'équipement des terrains à bâtir.

##### 4.5.2. Prise en charge du coût des plans de quartier

Les considérations qui précèdent montrent à l'évidence l'intérêt des plans de quartier dans la politique de rationalisation de la construction de logements.

Certes, les propriétaires, on l'a dit, en sont finalement les bénéficiaires, mais ce bénéfice se fait toujours attendre. De plus, le succès n'est jamais assuré au départ, au moment où débutent des études souvent longues et toujours coûteuses.

Le danger est grand que les études ne soient même pas entreprises, ou abandonnées bientôt, personne ne voulant en assurer ou en garantir les premières dépenses.

Il importe de voir de plus près quelles solutions sont adoptées dans la pratique:

##### a) Par les propriétaires

Cette solution est juste si l'on songe que le coût du plan – qui normalement se chiffre, y compris les travaux de remaniements parcellaires entre 50 ct. et 2 fr. par mètre carré – est largement couvert par l'augmentation de valeur du terrain due au plan, augmentation que le propriétaire fera supporter à l'acquéreur. Cette solution se réalise d'elle-même lorsque le terrain est entre les mains d'un seul propriétaire ou d'un groupe de propriétaires animés d'une même intention<sup>40</sup>. Cette pratique est beaucoup plus malaisée quand le nombre des propriétaires s'élève; elle devient impraticable et même injustifiée lorsque l'un ou l'autre des propriétaires oppose un refus<sup>41</sup>.

##### b) Par l'architecte

C'est pourquoi on voit alors l'architecte entreprendre à ses risques et périls, dans l'espoir d'un mandat, une étude pour laquelle il n'est payé que partiellement ou pas du tout.

Dans de telles conditions, il est difficile de compter sur un travail de qualité. Une telle «solution» doit être écartée.

##### c) Par la commune

C'est la solution que pratiquent les communes bien organisées et dynamiques pour accélérer ou même pour provoquer la procédure. Elle a l'avantage que la commune s'assure – de facto – un droit d'intervention en faveur de l'intérêt public. C'est une solution d'autant plus normale que c'est aux communes qu'il appartient de faire légaliser les plans de quartier considérés comme des fragments de leur plan d'extension. Elle est particulièrement valable quand les communes prennent elles-mêmes l'initiative. Bien qu'il existe, dans le canton de Zurich, par exemple, la possibilité légale de répartir le coût d'un plan et d'un remaniement parcellaire entre les propriétaires même lorsque les plans sont établis par l'autorité, il est généralement admis d'en laisser supporter la charge par la commune qui escompte retirer plus tard sous forme d'impôts les sommes investies dans les études.

Il en va tout autrement pour les petites communes suburbaines, au budget limité, qui ne peuvent investir à long terme des sommes importantes et qui, de plus, voient souvent sans aucune satisfaction s'accroître leur population et se multiplier leurs charges administratives et leurs dépenses d'équipement.

Il est clair que dans bien des cas l'élaboration des plans de quartier sera facilitée si des subventions cantonales et fédérales leur sont attribuées tout comme aux plans d'aménagement locaux et régionaux. Ce principe fut appliqué jusqu'ici par la voie de la création d'occasions de travail. Il disparaît avec la fin de cette action et n'est pas prévu dans la loi sur le logement. C'est regrettable, car cette aide s'était révélée efficace. Les experts du groupe II seraient heureux que le subventionnement continue. Ils pourraient aussi imaginer qu'ils prennent la forme de prêts à faible intérêt et à longue échéance pour aider particulièrement les communes à revenus modestes. Ces prêts seraient naturellement liés au respect d'une série de conditions telles qu'elles résultent en partie des chapitres précédents.

#### **Recommandation**

- 35 Le Département fédéral de l'économie publique devrait rechercher les moyens de poursuivre l'action d'encouragement aux plans de quartier, en vigueur jusqu'ici, au moins sous la forme de prêts à faible intérêt et à longue échéance accordés aux communes.

#### *4.5.3. Couverture des frais d'équipement des quartiers*

L'équipement des nouveaux quartiers n'est pas une charge pour les seuls propriétaires ou constructeurs, mais aussi pour les communes. Ces dernières ont dans la règle à supporter la totalité des dépenses de construction ou d'extension des chaussées principales, de l'alimentation en eau potable (jusque et y compris les conduites maîtresses) et de l'évacuation des eaux usées.

Ce n'est certes pas leur tâche de construire en outre les voies de desserte des quartiers, les dérivations depuis les conduites maîtresses. Certains cantons ont en conséquence réglé légalement la question de la répartition des dépenses entre les particuliers et les communes<sup>42</sup>. On examinera ci-après plus en détail quelques-unes des possibilités de couverture de ces dépenses.

##### *a) Règlement de périmètre*

Pour la répartition des frais – non seulement des chaussées mais également des canalisations – quelques communes dynamiques adoptent des règlements qui, par le principe de la perception de plus-values aident à équilibrer le budget communal. Ces règlements ne facilitent cependant pas l'exécution des tâches si – comme tous ceux que nous connaissons – ils diffèrent le paiement

des contributions individuelles jusqu'au moment où le terrain se construit. Cela peut s'admettre pour des paysans, nullement pour des non-paysans, surtout lorsqu'il s'agit de terrains à bâtir représentant pour le propriétaire le placement d'un capital. Même vis-à-vis des agriculteurs cette pratique est problématique car, tôt ou tard, l'activité agricole cessera.

Une modification de ces règlements, tendant à réduire sensiblement ces délais d'attente, voire à les faire disparaître, apparaît donc urgente, d'une part pour qu'ils permettent effectivement la couverture des dépenses d'équipement, d'autre part pour faire échec à l'accapement de terrains à bâtir équipés<sup>43</sup>.

Plus urgente encore apparaît l'adoption, par les nombreuses communes qui ne l'ont pas encore, de cet important moyen de couverture des dépenses d'équipement. Au surplus, il n'apparaît pas justifié d'accorder des prestations cantonales de compensation, l'aide des fonds de secours ou des subventions fédérales aux communes qui n'ont pas réglé ce problème par un règlement approprié.

##### *b) Conventions entre communes et maîtres de l'ouvrage*

Pour les opérations importantes, il est recommandable de régler le financement des divers éléments de l'équipement par des conventions entre la commune et le maître de l'ouvrage. Ces conventions décident les parts réciproques des deux parties. Il est également recommandable de demander soit le paiement préalable d'une partie au moins des frais incombant au particulier, soit une garantie pour leur totalité. Cela peut se faire par le dépôt d'une garantie bancaire qui n'est libérée qu'après l'achèvement de la réalisation et après décompte des participations à l'équipement. Il est également avantageux de fixer les échéances des contributions d'après l'avancement des travaux. De toute manière, ces contributions seraient perçues dès l'achèvement de l'équipement, que le terrain soit bâti ou non. Cette convention doit être établie avant l'octroi du permis de construire et devenir partie intégrante de celui-ci<sup>44</sup>.

##### *c) Contributions et taxes basées sur un plan général d'investissement*

En principe la commune devrait faire en sorte que chacun de ses services soit équilibré. Cela peut se faire sous la forme d'un plan général d'investissement en vue de l'aménagement complet de la zone de construction, sur



la base duquel seraient établis les règlements des périmètres de plus-values et calculées les diverses taxes et contributions. Leur calcul se ferait de telle manière que l'équilibre des services communaux soit assuré le jour où la moitié du développement escompté serait atteint. Les avances de la commune dans la période initiale seront compensées par des ressources supplémentaires dans la seconde période, où elles figureront au compte d'amortissement.

D'une façon générale, disons encore que les communes devraient concentrer leurs efforts à l'équipement rapide et rationnel de leurs zones à *bâtir* et refuser absolument toute participation à l'équipement hors de ces zones. Ce principe figurerait utilement dans le règlement de construction communal.

#### **Recommandations**

- 36 Dans l'attribution de subventions de la Confédération aux dépenses des plans d'aménagement locaux, il y a lieu d'inviter les communes à promulguer, à côté de leurs plans d'extension et de leurs règlements relatifs à l'équipement. Il leur est recommandé dans ce cas de réduire au minimum le délai de perception des contributions.
- 37 Il faut recommander aux communes où se construisent des ensembles importants de conclure avec les constructeurs des conventions relatives à la répartition des frais d'équipement (conformes à leurs règlements, là où ceux-ci existent) et d'exiger d'eux un paiement partiel préalable de leur contribution ou une garantie de la totalité de celle-ci.
- 38 Il est recommandé aux communes, dans le cadre de l'action fédérale, de n'accorder aucune contribution à l'équipement de bâtiments construits en dehors des zones à bâtir et de concentrer tous leurs moyens sur l'exécution rapide de l'équipement dans ces dernières<sup>45</sup>.

## **5. Mesures de politique foncière**

### **5.1. Remarques sur la rareté des terrains**

Apparemment, nous souffrons aujourd'hui de la rareté des terrains. En vérité, nous ne manquons pas de terrain à bâtir mais de terrains à bâtir *équipés* et, surtout, de terrains à *vendre*. Les zones à bâtir aujourd'hui suffiraient

largement pour notre population de l'an 2000 et au-delà<sup>46</sup>. Mais à quoi servent ces zones si le terrain ne peut être obtenu? Ainsi, il est presque de règle que, même dans les communes dont les zones sont largement dimensionnées, on construit toujours encore dans la zone périphérique. Il y a même des cas où il s'y construit plus à l'extérieur qu'à l'intérieur. Cette anomalie vient de ce que l'expansion urbaine gagnant les bourgs agricoles situés aux environs des grands centres, s'y développe dans leur périphérie parce que les paysans, ayant encore au cœur du village leur ferme et leur train de campagne, ne vendent pas le terrain qui lui est attenant. Ainsi subsistent, en plus des zones de verdure de l'avenir, de vastes aires vides et la commune se voit contrainte d'élargir ses zones à bâtir avant qu'elles ne soient à moitié remplies.

Le résultat en est une confusion malsaine de terres productives et d'implantations urbaines. Nous en avons déjà décrit les inconvénients, d'une part pour l'agriculture avec ses fermes resserrées, d'autre part pour la commune qui doit équiper en chemins et en canalisations des bâtiments dispersés au loin. Les experts déclarent donc qu'il est erroné de vouloir résoudre le problème de la rareté du sol en étendant les zones à bâtir. La confusion ne ferait que croître, le coût de l'équipement augmenter et les surfaces de zones déjà larges seraient sans rapport aucun avec les besoins.

On devrait plutôt adopter enfin des mesures pour disposer du terrain à bâtir là où il est déjà légalisé comme tel par les plans d'extension et là où, souvent, il est déjà équipé.

On rappelle ici encore le rapport de la Commission fédérale du logement où ce problème est également traité.

### **5.2. Mesures à prendre pour disposer de terrains à bâtir**

#### *5.2.1. Création d'un fonds d'acquisition d'immeubles*

Le moyen le plus simple et le moins interventionniste sera toujours l'acquisition de gré à gré. En considérant la nécessité de disposer de réserves pour l'avenir, ce ne sont pas seulement les terrains prêts à la construction qui entrent en ligne de compte, mais également les terrains non encore équipés. Souvent cependant les communes ne disposent pas des moyens nécessaires pour saisir les occasions qui se présentent. En général, l'achat par une commune exige en outre la ratification par le législatif communal, ce qui ralentit les opérations et

détourne souvent les propriétaires d'entamer les négociations avec les communes.

Il conviendrait dès lors, à l'instar du canton de Vaud, d'instituer des commissions cantonales (ou régionales) d'acquisition d'immeubles qui, sur mandat et au nom du canton (quelquefois en faveur de la commune) sont chargées d'acquérir des terrains et disposent pour cela d'un fonds mis à disposition par l'Etat. Ces commissions devraient être composées d'hommes ayant l'expérience des prix fonciers et capables d'apprécier la convenance d'un terrain sous l'angle de l'aménagement du territoire ou pour une affectation précise. Les districts et les communes devraient y être représentés. Les terrains pourraient être remis aux communes en prêt à faible intérêt et d'après leurs capacités financières. La valeur en serait remboursée au moment de la revente ou de la mise à disposition en vue de la construction. Cette dernière disposition éviterait d'immobiliser trop longtemps des crédits au profit d'une seule commune, empêchant ainsi d'autres d'en profiter.

Au demeurant il conviendrait que les diverses administrations fédérales s'abstiennent de procéder à toute acquisition sans entendre ces commissions cantonales ou régionales.

#### Recommandations

- 39 Dans le cadre de l'action fédérale, il est recommandé aux cantons de créer un fonds spécial d'acquisition d'immeubles ainsi qu'une commission cantonale (ou plusieurs commissions régionales) qui seraient d'une grande aide pour les communes dans la poursuite de leur politique foncière.
- 40 Les instances fédérales compétentes pour l'acquisition de terrains sont invitées à prendre contact avec de telles commissions, là où elles existent, avant tout achat.

#### 5.2.2. Droit de préemption

Le *droit contractuel* d'emption ou de préemption est réglé sur le plan du droit civil. L'annotation au registre foncier est toutefois limitée à dix ans. On pourrait envisager de prolonger ce délai ou même de supprimer toute limitation de durée lorsqu'il existe en faveur des pouvoirs publics. Le *droit légal* de préemption en faveur de la Confédération et des cantons est actuellement discuté sur le plan fédéral puisqu'il a fait l'objet d'une initiative populaire du Parti

socialiste. Le 6 février 1966, le peuple zurichois a rejeté une initiative populaire proposant l'introduction de ce droit en faveur des communes, mais la lutte que cela a suscitée laisse prévoir de nouvelles interventions. Cette question suit donc son cours et les experts ne jugent pas nécessaire de s'exprimer à son sujet.

#### Recommandation

- 41 Le Département fédéral de l'économie publique devrait inviter le Département fédéral de justice et police à examiner la question d'une prolongation de l'annotation au registre foncier et par là de l'effet réel du droit de préemption, et d'adresser au Conseil fédéral à l'intention des Chambres fédérales une proposition de révision de l'article 681 CCS.

#### 5.2.3. Mesures fiscales

La Commission fédérale pour l'encouragement à la construction de logements écrit dans son rapport (p. 49):

*Pour le moment, en Suisse, la propriété foncière est encore plus ou moins privilégiée au regard des autres formes de capital; c'est l'une des raisons pour lesquelles l'offre de terrains est maintenue artificiellement à un niveau relativement bas.*

Ce privilège fiscal de la propriété foncière est donc pour une large part responsable de la «rareté des terrains». Il fait du sol – précisément à notre époque de renchérissement – un placement de capital très recherché et favorise l'accaparement. Il agit sur les prix, ce qui rend le placement plus intéressant encore. Tout ce jeu ne concerne pas n'importe quel bien, mais précisément celui qui intéresse pratiquement chacun – et pas seulement ceux qui le possèdent – et le bien qui, presque seul entre tous, n'est pas extensible.

Il conviendrait donc de mettre fin à ce privilège fiscal souhaitant toutefois certaines exceptions dont, par exemple, les terrains exploités par leur propriétaires.

#### a) Impôt sur la fortune

Avec l'impôt sur la fortune – là où il est prélevé – il faudrait donc en principe imposer à sa valeur vénale tout terrain se trouvant en zone à bâtir. On pourrait examiner la possibilité d'une réduction pour les terrains non équipés, mais elle apparaît à peine justifiée parce que, là déjà, la valeur vénale est très basse. Il faudrait étudier avec soin les conditions à poser avant de libérer de cet impôt les domaines

agricoles en zone à bâtir – éventuellement d'autres domaines – tout au moins jusqu'au moment de la vente (ou de la construction). Cette question est étroitement liée avec les propositions des experts pour l'extension des remaniements parcellaires qui sera traitée sous chiffre 5.3.2. En attendant l'imposition sur la valeur vénale dans les zones à bâtir, on peut admettre «l'impôt complémentaire sur la fortune» tel qu'il est pratiqué dans le canton de Zurich<sup>47</sup>. Par cet impôt, un domaine agricole imposé jusqu'ici à sa valeur de rendement est frappé, au moment de la vente ou d'un changement d'affectation, d'un «impôt complémentaire sur la fortune» qui, pour la durée de possession, mais au maximum pour vingt ans, est calculé sur l'accroissement progressif de valeur entre le début et la fin de cette période.

#### *b) Impôt sur les gains immobiliers*

Tous les cantons connaissent aujourd'hui l'impôt sur les gains immobiliers. Dans la plupart d'entre eux il diminue avec la durée de possession. Cela procède de l'intention de frapper plus fort les gains réalisés en un court délai, parce qu'on estime que ces gains ont le caractère d'une spéculation. Mais si on veut pousser à ce que les terrains équipés soient mis à disposition pour la construction, on doit au contraire hâter la revente de ces terrains, par suite frapper moins fort celui qui revend après un an ou deux que celui qui revend après cinq ou dix ans et, par suite, prévoir un impôt croissant avec le nombre d'années de possession d'un terrain équipé.

Il est également souhaitable d'encourager la vente aux commissions cantonales ou régionales mentionnées sous chiffre 5.2.1 ou, à leur défaut, aux pouvoirs publics. On pourrait ainsi penser, dans le cas d'une vente de cette nature, à une réduction du taux normal de l'impôt sur les gains immobiliers.

#### **Recommandation**

- 42 L'Institut ORL devrait, au chapitre des bases de l'aménagement national, confier à un groupe d'experts le mandat d'étudier les «mesures fiscales contre l'accapement des terrains à bâtir»; ce groupe devrait comprendre un expert fiscal, un économiste, un urbaniste et un spécialiste des problèmes agricoles. Son rapport devrait être porté à la connaissance des cantons pour qu'ils s'en inspirent à l'occasion d'une révision de la loi d'impôts.

### **5.3. Mesures de remembrement**

#### *5.3.1. Les remaniements parcellaires: une mesure en faveur des plans d'extension*

Dans les régions agricoles, on remédie aux inconvénients du morcellement excessif par le moyen des réunions ou des remaniements parcellaires, liés, là où la chose est possible, au transfert des exploitations agricoles sur les aires cultivables ainsi réunies. Le remaniement parcellaire a été considéré jusqu'à aujourd'hui presque exclusivement comme une mesure en faveur de l'agriculture. Nous voulons montrer ici qu'il correspond pourtant à un intérêt général qui dépasse largement l'agriculture et qu'il peut précisément être considéré comme une mesure favorisant un développement rationnel de la construction. Il a déjà été question sous chiffres 2.4 et 5.1 des graves inconvénients de la confusion entre les terrains agricoles et non agricoles. On a montré aussi sous chiffre 5.1 les conséquences funestes qui découlent du fait que, en grande partie, le terrain en zones à bâtir n'est pas disponible. C'est pourquoi les experts ont proposé sous chiffre 5.2.3 a) d'imposer les terrains à bâtir à leur valeur vénale. Jusqu'ici on a régulièrement écarté le principe d'un tel impôt avant tout par égard pour l'agriculture, en d'autres termes pour ne pas charger les paysans d'un impôt qui les contraindrait à vendre leurs terres pour les payer.

L'intention était louable, le résultat est désastreux: on conserve à l'intérieur des localités des exploitations agricoles qui, tôt ou tard, devront s'en aller. Dans l'intervalle, on a forcé les habitations à se construire en pleine campagne, provoqué leur dispersion. En fin de compte, ce cycle n'épargne pas l'agriculture; au contraire, il la menace. Il est donc d'une urgente nécessité – dans le cas d'une imposition à la valeur vénale dans les zones à bâtir et pour que cette mesure soit efficace – de poursuivre une action décisive de distinction entre terres agricoles et terres à bâtir. Le moyen prédestiné est le remaniement parcellaire en liaison avec le déplacement du plus grand nombre possible d'exploitations agricoles du village vers la périphérie (zone sans affectation spéciale). Ce déplacement permet, d'une part, la création de fermes modernes et rationnelles et, d'autre part, le regroupement dans la zone à bâtir des parcelles appartenant aux non-agriculteurs afin de conduire à une utilisation rationnelle du territoire<sup>48</sup>.

En principe, nous proposons ce postulat: pas de plan d'extension sans remaniement parcellaire, mais égale-

ment pas de remaniement sans plan d'extension. Tous deux seraient à mener parallèlement, car si le plan d'extension précède le remaniement, il détermine des zones à bâtir qui deviennent un obstacle au déplacement des exploitations agricoles. Si le remaniement précède le plan d'extension, on risque que la délimitation des zones ne fractionne à nouveau les domaines qui viennent d'être réunis.

Malheureusement le remaniement parcellaire n'est pratiquement plus possible précisément dans les régions voisines des villes où la fièvre des terrains à bâtir a atteint les paysans. En outre, les bases légales – et par-dessus tout la pratique de subventionnement de la Confédération – sont fortement axées sur l'encouragement à l'agriculture. Même si on le voulait, il est à peine possible d'appliquer la procédure aux régions voisines des villes. Nous devrions donc considérer les remaniements parcellaires et le déplacement des exploitations non plus seulement comme un moyen de rationalisation de l'agriculture, mais avant tout comme le seul moyen de rationaliser les infrastructures et les implantations.

Une fois ce principe reconnu, on se demande s'il est encore justifié que seuls les propriétaires aient le droit de décider si un remaniement parcellaire doit être entrepris ou non.

#### **Recommandations**

- 43 Le Service fédéral des améliorations foncières doit être chargé, en liaison avec l'Institut ORL de l'EPF et éventuellement avec d'autres instances d'étudier une révision de l'Ordonnance fédérale sur les améliorations foncières dans le but de donner une base plus large au remaniement parcellaire agricole considéré comme une mesure importante de l'occupation judiciaire du territoire au sens de l'article 4 de la loi sur le logement et de le rendre plus aisément applicable aux régions urbaines, là où une distinction entre les terrains à affecter à la construction et ceux qui doivent demeurer agricoles est particulièrement urgente.
- 44 En application de l'article 4 de la loi sur le logement, les cantons sont invités pour la même raison à introduire – en tant que besoin – dans leurs dispositions relatives aux remaniements parcellaires le droit de décision du Conseil d'Etat et surtout la faculté à donner aux communes de faire décider les remaniements

parcellaires par l'assemblée de commune ou par le législatif communal.

- 45 Le Service fédéral des améliorations foncières doit être chargé, dans l'examen des demandes de subventions pour des remaniements parcellaires intéressant des régions non agricoles susceptibles d'être occupées par la construction au sens de l'article 4 de la loi sur le logement, d'obliger les communes à mener parallèlement l'étude de leur plan d'extension.
- 46 L'instance fédérale qui sera chargée d'examiner les demandes de subventions aux plans d'aménagement régionaux et locaux devra, dans l'esprit de l'article 4 de la loi sur le logement, exiger des requérants qu'un remaniement parcellaire soit exécuté parallèlement au plan d'extension si ce remaniement peut conduire à la mise à disposition de terrain à bâtir ou y contribuer.

#### *5.3.2. Les remaniements de terrains à bâtir*

Le Code civil suisse traite à son article 703 du remaniement parcellaire de terrains à bâtir. Celui-ci est assimilé aux autres entreprises d'intérêt public comme, par exemple, le remaniement de terrains agricoles. Si la majorité des propriétaires possédant ensemble plus de la moitié du territoire intéressé décident l'entreprise, les autres sont contraints de s'y rallier. Les cantons sont autorisés à faciliter encore l'exécution. Ils peuvent même, lorsque l'intérêt public le justifie, ordonner eux-mêmes un remembrement sans l'accord des propriétaires intéressés. L'expérience montre qu'un plan de quartier ne peut souvent pas se réaliser sans un remaniement parcellaire simultané ou tout au moins sans rectifications de limites. Certes, les propriétaires intéressés peuvent prendre ces mesures par contrats de droit privé. Si toutefois ils ne parviennent pas à s'entendre, il faut leur donner le moyen de réduire les oppositions en décidant un remaniement. On doit même donner à l'autorité communale la possibilité d'ordonner un remaniement nécessaire à la réalisation d'un plan de quartier même quand la majorité requise ne peut être atteinte. Tous les cantons n'ont pas fait usage des compétences que leur donne l'art. 703 CCS<sup>49</sup>.

#### **Recommandation**

- 47 Les cantons sont invités, dans le cadre de l'action fédérale d'encouragement au logement et dans l'in-

térêt d'une occupation judicieuse du territoire à compléter, en tant que besoin, leur législation sur les remaniements de terrains à bâtir et à donner aux communes les moyens de décider et de conduire elles-mêmes ces remembrements.

### 5.3.3. Mesures de rénovation urbaine

La loi genevoise du 11 juin 1965 sur l'assainissement foncier urbain représente la solution la plus avancée qui ait été adoptée jusqu'ici par un canton suisse pour la rénovation urbaine<sup>50</sup>.

Elle prévoit trois modes d'assainissement:

- a) la rectification des limites cadastrales, lorsque les modifications sont peu importantes;
- b) le remembrement foncier, c'est-à-dire l'échange des immeubles et la modification de l'état cadastral;
- c) l'expropriation suivie de distribution, moyen subsidiaire à mettre en œuvre lorsque le remembrement comporterait des difficultés excessives ou lorsque l'accord des propriétaires évincés ne peut pas être obtenu.

C'est le Grand Conseil qui approuve le périmètre de remembrement ou d'expropriation, et le Conseil d'Etat qui, en approuvant les projets de rectification, de remembrement ou d'expropriation, rend l'opération d'assainissement obligatoire pour tous les immeubles intéressés. Dans la procédure de remembrement, les propriétaires reçoivent en principe des immeubles de nature et de valeur équivalente à celles des immeubles qu'ils doivent céder. Les propriétaires évincés ont droit aux indemnités prévues par la loi sur l'expropriation, mais il n'est pas tenu compte de la possibilité d'utilisation plus lucrative résultant du plan d'aménagement.

Dans la procédure d'expropriation, la redistribution se fait par vente aux enchères, d'abord par enchères réservées aux anciens propriétaires, puis, s'il reste des immeubles à vendre, par enchères publiques. L'Etat ou, à défaut, la commune, sont au bénéfice soit d'un droit de préemption soit d'un droit de réméré sur tous les immeubles compris dans le périmètre d'assainissement foncier, droits qu'ils peuvent faire valoir lorsque les travaux prévus par le plan d'aménagement ne sont pas entrepris ou poursuivis dans un délai déterminé.

Bâle connaît l'expropriation de zones aux fins d'assainissement urbain; cette institution a fait ses preuves quant à l'essentiel; elle a aussi été appliquée dans quelques cas. La procédure doit en être simplifiée prochainement dans

le cadre d'une révision étendue de la loi sur la circulation routière.

Les experts du groupe II sont d'avis que d'autres cantons devraient aussi compléter dans ce sens leur législation en matière de construction. Une telle procédure de rénovation permettrait à bien des quartiers urbains désuets et mal exploités d'être mis à profit d'une façon meilleure et plus rationnelle. C'est en outre un moyen d'atténuer l'immense besoin de terrain libre qui caractérise les grandes agglomérations urbaines.

### Recommandation

- 48 Dans le cadre de l'action fédérale d'encouragement au logement et pour contribuer à une judicieuse occupation du sol, les cantons que cela concerne sont invités à compléter leur législation sur la construction par l'institution d'un remembrement applicable aux quartiers urbains bâtis prévoyant d'éventuelles expropriations à l'intérieur du périmètre.

## 6. Mesures générales d'organisation

### 6.1. Développement des offices d'information et d'orientation

#### 6.1.1. Offices régionaux d'information

Les fonctionnaires responsables de l'aménagement sont souvent, par manque de formation professionnelle ou par manque de vues générales et d'information, empêchés de résoudre de façon satisfaisante les problèmes qui leur sont posés. Il est souvent arrivé que les spécialistes occupés à différents plans partiels s'ignoraient les uns les autres, d'où suit un manque de coordination. Ce serait la tâche d'un office régional d'information de rassembler, d'ordonner et de mettre à la disposition des intéressés toutes les informations utiles relatives aux plans d'aménagement, aux remaniements parcellaires, aux projets de construction intéressant leur région. La Centrale suisse des thèses, par exemple, exerce une fonction de ce genre, dans un domaine, à vrai dire, différent.

Ce travail d'information est déjà accompli en partie aujourd'hui par des offices bien documentés comme l'Institut ORL de l'EPF, le secrétariat central de l'ASPAN ou les offices cantonaux d'aménagement du territoire par exemple.

### Recommandation

- 49 L'Institut ORL doit être chargé, en relation avec l'ASPAN et les offices ou fonctionnaires cantonaux responsables de l'aménagement d'étudier comment améliorer les services d'information régionale.

#### 6.1.2. Offices régionaux d'orientation

Un service de pure information ne remplacerait toutefois pas les connaissances qui font défaut. Il faudrait en conséquence lui adjoindre un office capable de communiquer les résultats d'enquêtes, de recherches, capable en un mot non seulement de conseiller mais encore d'aider le fonctionnaire de façon active.

Au premier chef, ce service serait le lien entre le chargé de recherche et le responsable de l'aménagement. Au second chef, il apporterait à l'autorité cantonale ou communale le concours de collaborateurs qualifiés. Dans le canton d'Argovie, certaines communes se sont assurées, à titre d'expert, le concours d'un spécialiste des questions d'aménagement et de construction. A Zurich et dans le canton de Vaud, le canton a constitué un groupe d'urbanistes, prêt à répondre aux demandes des communes. Il serait utile de développer ces noyaux et de les créer là où ils n'existent pas<sup>51</sup>.

### Recommandation

- 50 L'Institut ORL est invité, comme dans la recommandation 49, à étudier comment améliorer les services régionaux d'orientation.

### 6.2. Encouragement à la formation des urbanistes

L'encouragement aux plans d'aménagement national, régional et local prévu par la loi sur le logement, tombe en grande partie dans le vide, car notre pays ne peut compter que sur un nombre insuffisant de spécialistes formés dans cette direction. Si l'on considère les tâches rapidement croissantes des urbanistes, il convient de prendre en main plus énergiquement que jusqu'ici la formation de cette profession si lourde de responsabilité et s'étendant à tant de disciplines diverses. Il faut dire nettement que le nombre relativement modeste des cours ou exercices que suivent ou pratiquent les élèves architectes, les ingénieurs agronomes, etc. dans nos hautes écoles ne constituent en aucune manière une formation professionnelle. L'Institut ORL a donc ouvert depuis peu un enseignement «postgraduate» pour quelques diplômés des hautes écoles. Par ailleurs, il organise présentement,

en liaison avec la Fédération des urbanistes suisses et l'ASPAN un cours de perfectionnement s'étendant sur deux ans pour des architectes, ingénieurs, etc. déjà installés et qui cherchent à se perfectionner dans le domaine de l'aménagement. Quatre-vingt inscriptions sont déjà parvenues, seules quarante-huit pourront être prises en considération pour des raisons pratiques. L'intérêt est donc là. Les organisateurs se préoccupent dès lors de mettre sur pied dès l'automne prochain un second cours identique. Mais le problème du financement n'est pas résolu. Un cours de même nature serait souhaitable en Suisse romande mais le nombre des participants serait vraisemblablement inférieur, ce qui pose à nouveau un problème de financement.

### Recommandation

- 52 Le Département fédéral de l'économie publique doit examiner de quelle manière la Confédération pourrait subventionner la formation de spécialistes responsables de l'aménagement national, régional et local que veut encourager la loi sur le logement par son article 4.

### 6.3. Encouragement à la recherche dans le domaine de l'aménagement du territoire

Tous ceux qui participent à l'encouragement à la construction de logements: maîtres de l'ouvrage, architectes, urbanistes, communes, office de contrôle des subventions seraient fort heureux si, dans l'élaboration de cités ou de quartiers d'habitation, ils pouvaient disposer de directives, de normes quantitatives et qualitatives qui tiendraient compte des conditions propres à notre pays. L'habitation n'est d'ailleurs qu'*un des éléments* de l'aménagement et ne peut être encouragée judicieusement que si les autres éléments sont plus ou moins connus. Dans ces autres domaines de l'aménagement, la recherche systématique fait également défaut. Si l'on n'entreprend pas au plus vite ces travaux de recherche, il ne sera pas possible de parvenir, dans des délais utiles, à ces directives et à ces normes.

Au vu de l'urgence d'une telle recherche, l'Institut ORL de l'EPF et l'ASPAN ont créé, au début de 1965, un Conseil de la recherche en matière d'aménagement («Forschungsausschuss für Planungsfragen, FAP») dont les membres viennent de milieux différents et notamment des corps professoraux de diverses hautes écoles. Ce conseil a déjà élaboré un programme de recherche compor-

tant divers degrés d'urgence et préparé pour les premiers de ceux-ci des mandats concrets qui pourraient être attribués aussitôt que les moyens nécessaires seraient à disposition. Ce programme prévoit les têtes de chapitres suivantes :

#### *I. Données de base*

##### A. Bases de la méthode

1. Notions et définitions
2. Technique des plans

##### B. Données naturelles

1. La nature et ses transformations par l'homme et ses techniques

##### C. Bases de l'aménagement

1. Bases des établissements humains
2. Bases économiques

#### *II. Problèmes*

1. Problèmes d'esthétique
2. Problèmes d'hygiène
3. Problèmes économiques
4. Problèmes juridiques
5. Problèmes sociologiques
6. Problèmes politiques
7. Problèmes d'organisation

Ce programme comprend déjà une grande partie des tâches qui, conformément aux recommandations 10, 13, 21, 29 et 32, doivent être attribuées à l'Institut ORL. En ce qui concerne l'idée directrice de l'implantation au sens de la recommandation 1, cet institut, on l'a vu, est en train d'étudier certains aspects partiels, mais il faudrait élargir son mandat. Les tâches ressortant des recommandations 6 et 42 devaient être introduites dans le programme.

#### **Recommandation**

- 53 L'Institut ORL doit entreprendre l'étude des principes de l'aménagement du territoire sur la base du programme de recherche établi par lui et attribuer les mandats prévus dans ce programme.

## **7. Remarques finales**

Les experts du groupe II ont estimé que leur tâche consistait à présenter un aperçu aussi complet que possible des problèmes que pose l'application de la loi sur la cons-

truction de logements sous l'angle de l'aménagement du territoire, et des possibilités de les résoudre. Leurs recommandations s'adressent à la Confédération, aux cantons et aux communes. La Confédération peut, en particulier, dans le cadre de l'application de la loi sur le logement et des ordonnances d'exécution récemment adoptées : ordonnance I (aide fédérale indirecte) et ordonnance II (aide fédérale directe), subordonner l'octroi d'une aide à des conditions touchant spécifiquement l'aménagement du territoire (en vertu de l'article 17 de l'ordonnance I et de l'article 4 de l'ordonnance II) ; mais elle peut surtout, grâce à la coordination de la recherche au sein de l'Institut ORL, prévue à l'article 16 de l'ordonnance I, donner une impulsion remarquable à l'aménagement du territoire. Par leurs exposés, les experts voudraient répondre à un besoin pratique. Mais il s'agissait surtout pour eux de dénoncer les dangers que peut comporter un encouragement à la construction de logements élaboré sans bases ou sur des bases incomplètes. On peut se demander pourquoi, dans une action conçue pour un temps très bref, apparaissent des recommandations qui ne porteront leurs fruits qu'à long terme. Mais c'est justement la longue durée de certaines mesures qui rend d'autant plus urgent d'engager d'ores et déjà les préparatifs et les recherches dans le cadre de l'action en cours, dont les résultats sont l'indispensable condition d'une implantation rationnelle et clairvoyante au sens de la loi sur le logement.

Les experts tiennent à mettre en garde contre l'impression qui pourrait surgir chez les responsables de l'aménagement, en particulier dans les communes, que les problèmes qui se posent pourraient, à brève échéance et sans idée directrice, être résolus judicieusement, rationnellement et à des conditions financières favorables. Une telle construction de logements optima ne peut être encouragée que si, dans les communes, on a préalablement dressé des plans et encouragé l'infrastructure en conséquence ; or l'un et l'autre prennent du temps. Une implantation bien étudiée offre d'ailleurs, à l'avis des experts, davantage de chances de préserver un sain fédéralisme et une véritable autonomie des communes que le débordement désordonné et tentaculaire des villes. C'est pourquoi les experts préconisent une implantation organisée qui ne sera ni une centralisation ni une inutile dispersion des compétences ; au contraire, ils croient que c'est justement en se groupant pour résoudre ensemble les tâches régionales que les communes pourront restreindre au minimum indispensable l'intervention de la

Confédération et des cantons. Ils voudraient par leur rapport encourager les communes et les régions, ainsi que leurs organes, à agir à temps, en commun, en vue des intérêts supérieurs.

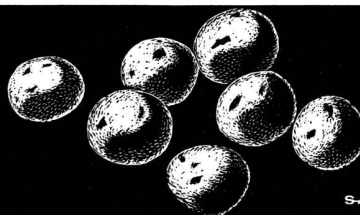
Si les experts en arrivent tout de même à la conclusion que de nouvelles mesures sont nécessaires sur le plan fédéral, c'est qu'ils sont convaincus que les conditions optima de coordination et de concentration des forces ne pourront être remplies que sur la base d'une disposition constitutionnelle appropriée et d'une idée directrice concernant la configuration future de notre pays.

#### Remarques relatives à la troisième partie

- 1 Cf. Les communes et l'aménagement national du territoire, *Bulletins de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national*, N° 5, juillet 1962.
- 2 Rapport 1963, p. 55.
- 3 Rolf Meyer-von Gonzenbach, *Heutige Aufgaben der Landesplanung*, «Plan» 1963, p. 87.
- 4 Binnenschiffahrt und Landesplanung, rapport d'expertise de l'Association suisse de l'économie hydraulique, établi par Rolf Meyer-von Gonzenbach et Anton Bellwald, février 1964.
- 5 Cf. par exemple Francesco Kneschaurek, *Die Volkswirtschaftliche Bedeutung der Landes-, Regional- und Ortsplanung*. Annuaire des autorités fédérales 1963, p. 207 ss.
- 6 Cf. Jakob Maurer et Willy Eugster, *Flächenbedarf für Siedlungszwecke*, «Plan» 1963, p. 189 ss.: note 3, p. 89.
- 7 Markus Redli, directeur de l'Administration fédérale des finances au forum organisé par le Parti radical de la ville de Zurich, le 23.11.65, sur le problème: «Überbordet die öffentliche Hand?»
- 8 Des questions financières concernant les plans de quartiers en particulier seront discutés ultérieurement; cf. ch. 4.5. L'attribution d'une aide fédérale aux communes a été traitée par les experts du groupe V; cf. 6<sup>e</sup> partie, ch. 1.4, ch. 2.2.1a) et ch. 2.2.8.
- 9 Résultat d'une enquête de l'Office d'aménagement régional du canton de Zurich fondée sur des exemples concrets.
- 10 Cf. remarque 9.
- 11 Cf. cinquième partie, ch. 2.2.1 et ch. 6, chiffre 3.
- 12 Les aspects juridiques de l'incorporation des zones sont expliqués dans la cinquième partie, ch. 2.
- 13 La recommandation 9 concerne l'octroi de moyens fédéraux; une proposition analogue relative aux attributions des communes est présentée dans la recommandation 38; cf. ch. 4.5.3c).
- 14 Le Corbusier, *La Charte d'Athènes*, Paris 1957.
- 15 Constatation du Bureau technique d'aménagement régional de Zurich et environs fondée sur les expériences faites dans diverses communes.
- 16 Cf. remarque 14.
- 17 La collaboration intercantonale a été effleurée par le groupe d'experts III. L'accent a été mis sur la conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, mais le concordat a aussi été relevé. Cf. cinquième partie, ch. 3.2.3 et ch. 6, chiffre 2.
- 18 Selon les indications de l'Institut d'aménagement local, régional et national (Institut ORL) de l'EPF, sans les groupes en formation et sans les communes des cantons dans lesquels l'aménagement régional se fait directement sur le plan cantonal, à l'exclusion de groupements des communes. Voir aussi cinquième partie, ch. 2.2.2.
- 19 Par exemple groupes d'aménagement de Pfannenstiel ZH, Weinland ZH, Gäu SO, précédemment Zimmerberg ZH (aujourd'hui association) et Knonaueramt ZH (aujourd'hui association ad hoc).
- 20 Par exemple groupes d'aménagement de l'Oberland zurichois, Baden AG, Wiggertal AG (pas de particuliers).
- 21 Par exemple groupes d'aménagement dans les cantons de Zurich: Glattal, Limmattal, Zimmerberg, Unterland. Berne: Berne et environs, Bienne-Seeland et d'autres avec SO. Soleure: Soleure et environs, Granges-Büren-Oberer Bucheggberg (avec BE), Laufental-Thierstein (avec BE), Olten et environs (avec les communes politiques, association ad hoc prévue). Grisons: Heinzenberg-Domleschg. Aargau: tous les groupes (15) à l'exception de Baden et Wiggertal (toujours avec représentation du canton).
- 22 Par exemple groupes de planification Knonaueramt ZH, Furtal ZH, Winterthur et environs ZH. Voir aussi la loi soleuroise mentionnée dans la cinquième partie, ch. 2.2.2.
- 23 Dans le canton de Vaud, le «droit de haute surveillance» que l'article 6 de la loi sur les constructions délègue au Conseil d'Etat est interprété dans le sens d'un droit de

# Léca<sup>®</sup>

pour toiture plates

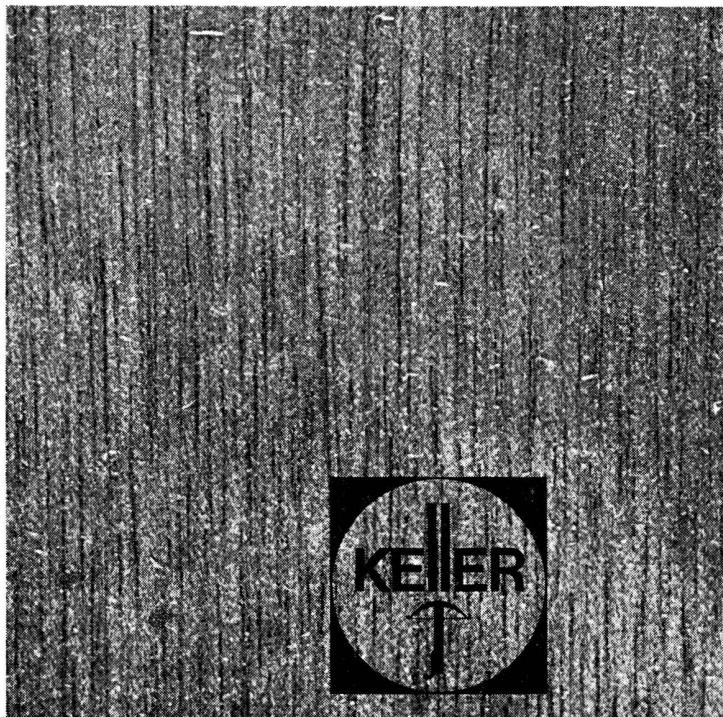


Prix départ usine  
d'Olten  
Fr. 34.-/m<sup>2</sup>

S-A HUNZIKER<sup>+</sup>CIE



# Qu'est-ce qu'un contreplaqué au collage résistant à l'eau bouillante?



C'est un bois croisé fabriqué selon un procédé spécial et au moyen d'une colle parfaitement insoluble. La liaison entre les différentes couches de placage atteint une résistance extraordinaire et tient tête à toutes les intempéries.

Les contreplaqués au collage résistant à l'eau bouillante ont brillamment fait leurs preuves durant de longues années lors de tests multiples. Leurs propriétés sont si convaincantes que nous garantissons totalement le collage de chaque panneau mis en oeuvre.

## Propriétés

- le collage est absolument résistant, même sous les plus extrêmes conditions climatiques
- bonne isolation thermique et propriétés acoustiques avantageuses
- bonne stabilité, solidité extraordinaire pour une matière aussi mince et aussi légère.
- grande surface, d'où économie de main-d'oeuvre

## Applications

- Constructions en bois de tout genre
- Maisons d'habitation et de week-end
- Eléments préfabriqués permettant un montage aisé et rapide
- Baraques, kiosques, cantines
- Cabines de bains ou de terrains de sports
- Construction de bateaux et d'embarcations
- Wagons et remorques de camping
- Caisses d'emballage pour marchandises humides ou craignant l'eau
- Panneaux indicateurs pour la circulation routière
- Panneaux de chantiers
- Coffrages du béton, etc.

## Bois et dimensions disponibles

Essence des bois: okoumé, limba, hêtre

Dimensions: okoumé, limba 220 x 125 cm et 255 x 125 cm  
hêtre 220 x 125 cm et en 4 à 40 mm d'épaisseur

Fournisseurs: marchands de contreplaqués

Pour résoudre tout problème d'emploi ou d'application des contreplaqués au collage résistant à l'eau bouillante, un spécialiste de notre service technique sera mis gracieusement à votre disposition sur demande.  
Keller + Cie SA Klingnau (Argovie)  
056 5 11 77

**Keller + Co SA Klingnau**

- contrôle matériel complet des plans communaux et régionaux (loi du 5 février 1941 sur la police des constructions).
- 24 Cf. Rudolf Studeli, *Die Entwicklung des kantonalen Baurechts*, NZZ 4167 du 7.10.1965.
25. Par exemple Aarau, Bolligen BE, Buchs AG, Kreuzlingen TG, Zurich.
- 26 Une demande analogue a été posée par le groupe d'experts IV en vue de la construction de grands ensembles cf. recommandation 2, quatrième partie, ch. 2); ses aspects juridiques figurent dans la cinquième partie, en particulier au ch. 3.4.1.
- 27 Définition et directives pour l'application de l'indice d'utilisation font dès lors l'objet d'une position du programme de recherche au sens du ch. 6.3.
- 28 Commission spéciale de l'Union des inspecteurs suisses des constructions: a publié en juin 1965 un projet sur la définition et l'application de l'indice d'utilisation; en outre: La Fédération des urbanistes suisses: a consacré les 10/11.12.1965 toute une session à ce thème et décidé - avec de minimes dérogations - d'appuyer le projet des inspecteurs des constructions, de renoncer au surplus à éditer des directives propres au cas où l'Institut ORL se chargerait de cette tâche.
- 29 Dans le canton de Zurich, de tels suppléments de primes ne sont admis que dans les limites les plus étroites (env. 10%).
- 30 Au sujet des prescriptions architecturales-esthétiques, cf. aussi la cinquième partie, ch. 3.4.3.
- 31 Par exemple communes de Buchs AG et Suhr AG.
- 32 Par exemple canton de Vaud.
- 33 Etudes récentes faites en Suisse, par exemple:
- Ernst Egli: *Bericht über die Dienste und Berufe im Kleinquartier, Quartier und Stadt, Flächenbedarf der Dienste*; Annexe 7 au projet d'étude d'une nouvelle ville dans le Furttal publié par la société «Neue Stadt», Zurich 1958;
  - *Atelier des architectes associés* Lausanne: Grille d'équipement, 1962;
  - Jakob Maurer et Willy Eugster: voir remarque 6;
  - *Regionalplanung Zürich und Umgebung*: Rapport concernant le plan d'implantation, mai 1965;
  - Werner H. Real: *Gutachten über öffentlichen Flächenbedarf z. H. der Regionalplanungsgruppe Baden und Umgebung*;
  - Paul Waltenspuhl: *Essai de synthèse du phénomène urbain, architecture, formes, fonctions 1963-1964*, p. 120-123.
- 34 On reviendra à cette question dans la cinquième partie, en particulier au ch. 4.
- 35 Dans le canton de Zurich un tel plan de quartier, établi par les propriétaires fonciers, est même obligatoire, mais si les propriétaires ne peuvent s'entendre, il est, à la demande de l'un d'eux, exécuté par la commune.
- 36 Dans le canton de Berne, le plan de construction doit obtenir l'assentiment de tous les propriétaires fonciers lorsqu'il prévoit une disposition spéciale des unités de construction.
- 37 Au sujet des droits des voisins, voir cinquième partie, ch. 4.3.

- 38 Jakob Maurer: *Regionalplanung und Bauvorschung; Bauvorschung*, publié par la Société suisse pour la coordination et l'encouragement de la recherche dans le bâtiment, Zurich 1965, p. 35.
- 39 Voir sixième partie ch. 2.2.7 et ch. 2.2.8; concernant la possibilité de céder des terrains pour la construction de grands ensembles, cf. quatrième partie, ch. 2.
- 40 Frais assumés par les propriétaires fonciers même lorsque le plan de quartier est établi sur une base privée: solution du droit zurichois.
- 41 Ce problème a été traité spécialement par les experts du groupe III; cf. cinquième partie, ch. 2.3, ainsi que ch. 6, chiffre 3.
- 42 Le canton d'Argovie prévoit, par exemple, que la commune n'est tenue de supporter au moins un tiers des frais des voies de circulation que lorsqu'elle a décidé elle-même la construction; s'il n'en est pas ainsi, les frais doivent être répartis entre les propriétaires fonciers intéressés et la commune au prorata des avantages qu'ils en tirent.
- 43 L'Association suisse pour le plan d'aménagement national a déjà confié un mandat d'étude sur le problème des périmètres de règlements. Aspects juridiques concernant les contributions de propriétaires fonciers, cf. cinquième partie, en particulier ch. 2.3.
- 44 Cf. Convention sur les modalités d'équipement de la zone, à l'intention des communes, établi par l'Office de l'urbanisme du Département des travaux publics du canton de Vaud, annexée à la fin de cette partie.
- 45 Cf. remarque 13.
- 46 Résultat de l'inventaire des plans de zones, dans le cadre de l'expertise sur la navigation intérieure et l'aménagement national du territoire, cf. remarque 4.
- 47 Loi sur les impôts du canton de Zurich, du 8.7.1951, complément du 8.7.1962, ch. 36, 36bis, 36ter.
- 48 Beaux exemples de ce genre: Henau SG, Eglisau ZH, Affoltern a/A ZH.
- 49 Des considérations supplémentaires concernant les remaniements de terrains à bâtir figurent dans la quatrième partie, ch. 3, et dans la cinquième partie, ch. 2.3.
- 50 République et canton de Genève, loi sur l'assainissement foncier urbain du 11 juin 1965.
- 51 Un peu comme le réseau d'offices de consultation dans le secteur de l'agriculture avec les offices agricoles communaux, les services cantonaux d'amélioration foncière et les deux centrales de la Suisse alémanique et de la Suisse romande.

La suite du rapport des experts paraîtra dans notre prochain numéro.

## L'isolation intégrale avec SCHICHTEX permet une économie de frais de chauffage



# SCHICHTEX

la plaque en couche de laine de bois liée avec du ciment et en mousse de polystyrène durci «nonflam».

Epaisseurs de 25, 35, 50, 75 mm.  
Format 200 x 50 cm, sur demande jusqu'à 248 cm de longueur.

**Résistance au cisaillement**

**Résistance à l'eau**

**Absence de chlorures**



**Bau+Industriebedarf AG**

4002 Bâle, Lange Gasse 13, téléphone 061 352065