

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

**Band:** 51 (1978)

**Heft:** 10

**Artikel:** L'ASPAN et l'expropriation matérielle

**Autor:** Knapp, Blaise / Monney, Armand / Guidetti, Alain

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-128112>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Conditions d'utilisation**

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

### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 15.10.2024

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

# L'ASPAN et l'expropriation matérielle

Le 11 mai 1978, à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, la section Suisse occidentale de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national a consacré à l'expropriation matérielle une journée d'étude et d'information.

Il nous avait paru nécessaire de le faire car, d'une part, l'expropriation matérielle constitue une restriction importante à la propriété que garantit l'article 22 ter de la Constitution fédérale et, d'autre part, elle joue un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire.

L'expropriation matérielle consiste à supprimer ou à diminuer certains droits qui se rattachent à un terrain; par exemple, suppression de droits de bâtir par l'application de mesures d'aménagement du territoire ou de protection de la nature. Le tenant du fonds reste propriétaire, contrairement à l'expropriation formelle où il est dépossédé de son terrain, par exemple pour le passage d'une route.

Il n'est pas de commune où les problèmes d'expropriation matérielle ne se posent lorsqu'il s'agit d'aménager le territoire: élaborer des zones à bâtir ou, au contraire, restreindre celles qui existent, créer des zones agricoles. Lorsqu'il y a expropriation matérielle, il y a aussi indemnisation; c'est dire combien le problème peut être important pour les finances communales.

L'ASPAN S.O. s'est rendu compte que les responsables des communes, les conseillers communaux ou municipaux, les administrateurs communaux, etc., sont trop souvent démunis devant ces problèmes qu'ils ne peuvent maîtriser. Cette incertitude peut les conduire à repousser certaines solutions intéressantes d'aménagement du territoire, de peur d'engager leur commune dans le processus d'indemnisation.

Pour exposer les divers aspects de ce problème complexe, nous avons eu le privilège d'obtenir le concours de quatre spécialistes, de premier plan, auxquels nous devons certainement le succès de cette journée<sup>1</sup>.

Dans un auditoire de plus de deux cent cinquante participants, on comptait nombre de représentants de communes, d'aménagistes, de juristes. Tenant compte de l'intérêt éveillé par les exposés, nous avons demandé à leurs au-

teurs de pouvoir les publier dans la revue *Habitation* et nous les remercions vivement d'y avoir consenti.

Nous sommes persuadés que les textes ainsi réunis pourront rendre service à tous ceux qui, à quelque titre que ce soit, se préoccupent d'expropriation

matérielle, en mettant à leur disposition une excellente information théorique et pratique.

**Eric Choisy**

président de l'ASPAN S.O.

Ancien député au Conseil des Etats

## La garantie de la propriété L'expropriation matérielle

**Blaise Knapp**, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève

1. Chacun sait que l'article 22 ter de la Constitution fédérale garantit la propriété. Cependant, cette garantie n'est pas plus absolue que ne l'est la garantie de n'importe quel autre droit fondamental; elle peut être limitée, et même supprimée si l'intérêt public l'exige et à la condition qu'une loi le prévoit. En outre, selon le même article 22 ter Cst, une indemnité juste (le texte allemand dit plus exactement «pleine et entière») doit être versée si la propriété est supprimée (expropriation) ou si elle est l'objet d'une restriction «équivalant à l'expropriation» (expropriation matérielle).

2. C'est à l'examen de ces «restrictions équivalant à l'expropriation» que le présent rapport est consacré.

### I. Les conditions d'une restriction à la propriété équivalant à une expropriation

#### A. Délimitation du sujet

3. Avant toute autre considération, il convient de distinguer l'expropriation de la restriction équivalant à une expropriation. Selon la jurisprudence *Hörs Schulthess*, (ATF 93 (1967) I 142), il y a expropriation formelle lorsque l'expropriant, c'est-à-dire l'Etat ou toute autre personne de droit public ou de droit privé auxquels la législation, voire une décision, confère le droit d'exproprier, acquiert un droit réel, au sens du Code civil, sur la propriété; il y a, en revanche, expropriation matérielle, c'est-à-dire restriction équivalant à une expropriation, si personne n'acquiert de droits réels, mais si le droit de propriété est limité d'une manière considérable dans les conditions que nous verrons. Bien entendu, seul ce second aspect nous retiendra ici. (On remarquera cependant que parfois, dans une jurisprudence ancienne axée, avant tout, sur le problème de l'indemnité, la distinction

est réduite à un problème de procédure – ATF 55 (1929) I 403.)

4. Il convient aussi de dire que la garantie de la propriété porte non seulement sur les droits concernant des immeubles, mais aussi sur les droits concernant des meubles, pour autant qu'ils aient une valeur patrimoniale. Il en va de même pour les droits résultant de contrats de droit public en raison du caractère bilatéralement obligatoire des contrats de droit administratif. En revanche, selon la jurisprudence la plus récente (arrêt *VPOD*, ATF 101 (1975) I a 446), les droits acquis – c'est-à-dire ceux qui sont garantis comme immuables par une loi ou une promesse formelle liée à une décision – ne font plus l'objet de la garantie de la propriété, mais sont protégés par le principe constitutionnel de la bonne foi et par l'interdiction de l'arbitraire. Nous ne nous intéressons ici qu'au seul cas de la propriété immobilière qui d'ailleurs est le plus important en pratique.

5. Enfin, on se souviendra que la garantie de la propriété revêt deux aspects. D'une part, elle protège la propriété privée en tant que telle, comme fondement de l'ordre économique en Suisse; c'est là la garantie institutionnelle. D'autre part, elle protège les facultés que les propriétaires possèdent en cette qualité. A l'heure actuelle, il apparaît que ce second aspect est celui qui donne lieu au plus grand nombre de litiges. Nous nous intéresserons donc à lui seulement.

#### B. La portée de la garantie

6. L'article 22 ter Cst réserve, on l'a vu, la législation restrictive de la propriété. Ceci signifie que la propriété n'est pas à proprement parler une notion constitutionnelle, contrairement, par exemple, à la presse de l'article 55 Cst, au culte de l'article 50 Cst, à la croyance ou à la conscience de l'article 49 Cst. La notion de propriété est définie par la législation. C'est elle qui indiquera quels sont les droits du propriétaire.

<sup>1</sup> Pour éviter des redites, et comprimer un peu une matière importante, nous ne publions ici que trois de ces exposés.

7. C'est d'ailleurs bien ainsi que l'entend l'article 641 CC lorsqu'il prévoit que «le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement dans les limites de la loi». Cette dernière précision pourrait certes paraître ne réserver que le Code civil lui-même. Mais ce serait une erreur de l'admettre. En effet, d'une part, le Code civil n'est qu'une loi fédérale parmi d'autres; il peut donc y être dérogé ou il peut être complété par d'autres lois fédérales définissant le droit de disposition du propriétaire. En outre, d'autre part, l'article 703 CC réserve expressément — même si l'article 6 CC y eût suffi — le droit public cantonal et communal, en plus du droit public fédéral.

8. On constate ainsi que le droit de propriété est défini par le Code civil et par le droit public tels qu'ils existent à un moment donné. Il en résulte que l'article 22 *ter* ne protège pas le propriétaire contre un changement de législation (voir ATF 96 (1970) I 126 *Zwysig*; 96 (1970) I 558 *Ackermann*). Bien plus, le propriétaire doit toujours s'attendre à ce que la législation soit modifiée.

9. Cependant, ces modifications de la législation, si elles comportent une grande marge d'appréciation pour le législateur, sont néanmoins limitées par la Constitution, de sorte que la garantie de la propriété doit tout de même être tenue pour une garantie constitutionnelle. En effet, dans son action, le législateur ne doit pas violer la garantie institutionnelle; il est tenu de respecter les principes de la légalité, de l'intérêt public, de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire. De plus, il doit, le cas échéant, prévoir une indemnisation.

### C. Le principe de la légalité

10. Ce principe fondamental de l'activité de l'Etat qui s'applique à toute mesure restrictive de la liberté individuelle compte aussi en matière de garantie de la propriété. Il signifie qu'une restriction à la propriété n'est opposable au propriétaire que si elle trouve une base dans une loi.

11. Ceci paraît signifier qu'à priori le droit de propriété est absolu. Une telle optique ne correspond cependant plus à la situation actuelle. En effet, aujourd'hui, étant donné la masse de la législation qui de près ou de loin régit la propriété foncière, on doit plutôt considérer que le propriétaire n'a que les droits que lui reconnaît la législation par rapport à un immeuble ou à un terrain donné. Le problème véritablement intéressant est donc — sous réserve du contrôle par voie d'exception de la constitutionnalité d'anciennes lois — celui de la modification de la législation et, partant, du changement des facultés que la loi reconnaissait jusque-là au propriétaire.

12. La loi qui permet la limitation de la propriété peut être une loi au sens formel (acte général et abstrait émanant du législateur) ou une loi au sens matériel (acte général et abstrait émanant d'un

autre organe ou d'une autre institution) (ATF 98 (1972) I a 591 *Schneiter*).

13. Si la loi au sens matériel émane de l'exécutif ou d'un législateur partiel, il faut que ceux-ci soient au bénéfice d'une délégation en bonne et due forme, au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il faut donc que la délégation à l'exécutif figure dans une loi, ne soit pas interdite par la Constitution cantonale, ne porte que sur un domaine déterminé et définisse les points essentiels du pouvoir de restreindre ainsi délégué, si l'atteinte à la propriété est grave (voir ATF 98 (1972) I a 592 *Schneiter*; ATF 102 (1976) I a 64 *Blum*). La délégation au législateur partiel (le Parlement cantonal) n'est admise que si la délégation soit expresse, soit découle d'un texte soumis à référendum et si elle n'est pas interdite par le droit du canton en cause (ATF 99 (1973) I a 543 *Wagner*; ATF 101 (1975) I a 376 *Morand*).

14. Si la loi au sens matériel émane d'une commune, celle-ci tire sa compétence non pas d'une délégation du pouvoir législatif, mais d'une clause de répartition des compétences entre deux collectivités autonomes dotées de la personnalité. La question de savoir à quelles conditions la commune peut bénéficier de telles compétences est définie par le droit cantonal exclusivement (ATF 97 (1971) I 805 *Reutemann*).

15. On sait qu'en matière de restrictions de police à une liberté individuelle, destinées à protéger l'ordre, la sécurité, la santé, la moralité et la tranquillité publics, l'autorité peut intervenir même sans base légale, par des mesures individuelles ou par des actes matériellement législatifs si un danger sérieux, direct et imminent menace ces biens juridiquement protégés. Elle se fonde alors sur la clause générale de police. Dans son arrêt *Hoirs Centonze* (ATF 100 (1974) I a 146), tout en admettant le recours pour d'autres motifs, le Tribunal fédéral a considéré que la clause générale de police pouvait aussi être invoquée en matière de garantie de la propriété.

16. Lorsque l'autorité dispose ainsi d'une base légale valable, tant du point de vue formel que du point de vue matériel, elle peut prendre des décisions pour lui donner effet, dans la mesure où la loi n'est pas directement applicable.

17. Savoir si la loi est directement applicable ou quelles mesures elle permet, est question d'interprétation. A cet égard deux remarques suffiront. *Premièrement*, il n'est, en règle générale, pas nécessaire que la restriction appliquée dans un cas d'espèce soit expressément prévue par la loi, il suffit qu'elle résulte du sens ou du but de la loi; une interprétation extensive et même exceptionnellement une interprétation analogique sont admissibles (ATF 98 (1972) I a 41 *Meyer*; ATF 98 (1972) I a 200 *Alopex*). *Deuxièmement*, le Tribunal fédéral examine librement la question de savoir si la base légale invoquée est suffisante lorsque l'atteinte est particulièrement grave, c'est-à-dire «lorsque la pro-

priété est retirée ou lorsque des restrictions et injonctions interdisent ou rendent très difficile l'usage fait jusque-là ou possible à l'avenir» (ATF 99 (1973) I a 251 *Jost*); à défaut, son examen se limite à l'arbitraire (ATF 98 (1972) I a 590 *Schneiter*; 98 I (1972) I a 38 *Meyer*; 101 (1975) I a 219 *Cordey*).

18. Les mesures ainsi prises sont généralement de cinq ordres: adoption de plans, délivrance et refus d'autorisations de police, permissions, autorisations dérogatoires, remaniements parcellaires.

19. Il va sans dire que ces mesures doivent, elles aussi, respecter les principes fondamentaux de l'activité administrative: égalité, non arbitraire, proportionnalité, bonne foi, intérêt public. En outre, le principe du droit d'être entendu doit être respecté (voir l'arrêt *Binda*, ATF 90 (1964) I 345 en matière des plans d'aménagements localisés). Quant au principe de l'égalité de traitement, il n'a qu'un rôle réduit à jouer en matière de plans d'aménagement alors qu'il joue son plein rôle vis-à-vis des autres restrictions à la propriété. En effet, le fait même de l'établissement de plans autorisant des usages différents de la propriété crée des inégalités qui ne sont pas toujours justifiables par des différences de faits suffisamment essentielles. Aussi le Tribunal fédéral a-t-il admis qu'il suffisait pour que le principe de l'égalité de traitement soit satisfait que la délimitation de plans ne soit pas arbitraire (par exemple ATF 99 (1973) I a 715 *Grand Hôtel Engadiner Kulm*).

20. S'agissant toujours des plans d'aménagement, le Tribunal fédéral considère qu'ils ne peuvent être modifiés que pour des motifs importants, par exemple par suite d'un changement substantiel des conditions de fait (ATF 97 (1971) I 652 *Hert*). Cependant, les plans doivent être adaptés aux circonstances et suivre l'évolution; en particulier, plus le plan aura été en vigueur pendant une longue période, plus il sera légitime de le modifier (voir par exemple ATF 98 (1972) I a 377 *Kohler*; 102 (1976) I a 333 *Surpunt*), la protection de la bonne foi sous la forme d'assurances quant au maintien des plans étant réservée. En revanche, un plan adopté récemment ne peut être révisé que pour des motifs très importants, sinon la sécurité juridique que protège l'article 22 *ter* Cst pourrait être atteinte (ATF 102 (1976) I a 338 *Surpunt*).

### D. Le droit applicable

21. Il peut se produire qu'entre la demande d'autorisation de construire et le moment où la décision est prise, la législation — y compris les plans — change, voire même que la demande provoque un tel changement. Dans une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral considère que le droit applicable est celui en vigueur à la date où la décision est prise.

22. Dans un arrêt *AG für Hypothekaranlagen* (ATF 100 (1974) I a 150), le Tribunal fédéral a admis que, saisie d'une demande d'autorisation, l'autorité sur-

soie à statuer en attendant l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation ou d'un nouveau plan, à condition qu'une loi prévoit expressément cette possibilité et que celle-ci soit d'intérêt public. Il s'agit en effet d'une limitation par elle-même du droit de propriété. En revanche, si aucune base légale ne le prévoit, cet effet anticipé négatif de la future législation n'est pas admissible et l'autorité doit statuer dans des délais ne constituant pas un déni de justice. Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si une législation en préparation peut avoir aussi un effet positif anticipé, c'est-à-dire s'appliquer à une demande présentée et tranchée avant son entrée en vigueur. Il a néanmoins indiqué qu'il s'agirait là en réalité d'un problème de rétroactivité. En revanche, dans son arrêt *SBS* (ATF 100 (1974) I a 157), il s'est pratiquement prononcé contre un tel effet anticipé positif, même si sa décision, dans l'espèce, se fonde sur des particularités de la loi tessinoise.

23. Enfin, selon l'arrêt *Camenzind* (ATF 103 (1977) I a 181), un gouvernement cantonal ne peut édicter des mesures provisoires destinées à préserver le statu quo jusqu'à l'adoption d'une législation que si la loi l'y autorise.

#### E. L'intérêt public

24. Les restrictions à la propriété doivent reposer sur un intérêt public. Cette notion est éminemment imprécise. Elle vise toutes les activités dont le législateur décide qu'elles doivent être influencées par des interventions étatiques tant qu'il ne s'agit pas de favoriser les intérêts fiscaux de l'Etat — c'est-à-dire, à notre avis, d'augmenter la fortune de l'Etat — («tout intérêt public est, selon l'article 22 *ter* Cst, à même de justifier une restriction à la propriété») (ATF 102 (1976) I a 114 *Magasins Globus*). Il peut donc s'agir aussi bien de mesures de police que de mesures de politique sociale. Mais, dans ce dernier cas, le Tribunal fédéral admet aujourd'hui qu'il convient de tenir compte aussi de l'article 31 Cst qui interdit aux cantons de prendre des mesures de politique économique, c'est-à-dire d'intervenir dans la concurrence de façon à protéger certaines branches économiques ou certaines formes d'entreprises contre la concurrence ou d'assurer leur existence. Dès lors, si des mesures d'intérêt public, prises sous forme de restrictions à la propriété, interviennent délibérément dans la concurrence de cette manière, elles «violent indirectement aussi l'article 22 *ter* Cst» (ATF 102 (1976) I a 116 *Magasins Globus*). Si, en revanche, l'effet sur les conditions de concurrence est involontaire ou accessoire, les mesures restrictives à la propriété sont admissibles à condition que l'intérêt qu'elles poursuivent soit plus important que les atteintes qu'elles portent à la concurrence.

25. A vrai dire, le Tribunal fédéral ne s'est prononcé sur ce dernier point

qu'en ce qui concerne les plans d'aménagement. Il n'a pas examiné la question en ce qui concerne les autres formes de restrictions à la propriété. Dans ce domaine, on peut cependant penser qu'il abandonnera aussi la jurisprudence selon laquelle si une restriction à une liberté est compatible avec celle-ci, elle est aussi compatible avec toutes les autres libertés. Cette thèse, en effet, était défendable lorsqu'il s'agissait uniquement de vérifier la constitutionnalité de mesures de nature policière, elle ne l'est plus lorsqu'il s'agit de poursuivre un intérêt public.

26. Il serait fastidieux d'indiquer ici quels sont les intérêts publics que le Tribunal fédéral a déclaré justifier une des restrictions à la propriété. Il suffira de rappeler que le Tribunal fédéral examine librement la question de savoir si l'intérêt public invoqué est suffisant, sauf s'il s'agit d'apprécier des circonstances purement locales au niveau de l'exécution de la loi (par exemple, ATF 96 (1970) I 559 *Ackermann*; 99 (1973) I a 714 *Grand Hôtel Engadiner Kulm*). La retenue exercée par le Tribunal fédéral est encore plus grande lorsque le recours de droit public porté devant lui vise une loi directement (par exemple ATF 99 (1973) I a 38 *Hausbesitzerverein Basel*).

27. Par rapport à l'exigence d'un intérêt public pour une loi ou pour une décision restrictive, la question la plus importante est celle de la proportionnalité de l'intervention étatique. Ce principe exige, on le sait, que la restriction soit apte à atteindre le but recherché sans aller au-delà de ce qui est requis à cette fin (pesée de la mesure et de l'intérêt public), d'une part, et, d'autre part, que la mesure ménage autant que possible des intérêts privés opposés (pesée des intérêts publics et privés). Sur ces pesées, le Tribunal fédéral se prononce aussi avec libre pouvoir d'examen (par exemple ATF 101 (1975) I a 219 *Cordey*), sauf s'il s'agit de questions purement locales.

## II. Les conséquences d'une «restriction équivalant à une expropriation»

28. Lorsqu'une restriction à la propriété repose sur une base légale valable, est elle-même conforme à cette base légale ainsi qu'aux principes constitutionnels et est notamment d'intérêt public, elle ouvre le droit à une indemnité pleine et complète si elle équivaut à une expropriation, c'est-à-dire si elle constitue une expropriation matérielle.

### A. La notion d'expropriation matérielle

29. Cette notion est d'origine purement jurisprudentielle. Elle repose sur la constatation que les restrictions à la propriété ont une incidence variable sur les droits des propriétaires.

30. Cela étant, il convient, sans doute, de citer ici le considérant 5 de l'arrêt *Mühlematter* (ATF 97 (1971) I 634)

qui, sans être le meilleur quant à la forme, a l'avantage d'être le plus complet en français: «Il y a expropriation matérielle lorsqu'un usage actuel ou un usage futur prévisible de la chose sont interdits ou restreints d'une manière particulièrement grave; il y a également expropriation matérielle lorsqu'un seul propriétaire foncier, ou quelques propriétaires seulement, sont touchés de telle sorte qu'ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité s'ils n'étaient indemnisés. La jurisprudence distingue ainsi deux cas: dans le premier, le propriétaire est frappé d'une manière extraordinairement grave de sorte qu'il est privé d'une faculté essentielle découlant du droit de propriété; il doit alors toujours être indemnisé. Dans le second cas, la restriction du droit de propriété n'atteint pas le même degré de gravité; le propriétaire a néanmoins droit à une indemnité lorsqu'il est entravé dans l'exercice de ses droits dans une mesure importante et que le refus d'une indemnité lui causerait un sacrifice incompatible avec le principe d'égalité eu égard à la situation des autres propriétaires. Dans l'un et l'autre cas, la protection s'étend non seulement à l'usage actuel du fonds, mais encore aux usages futurs possibles, à condition qu'ils apparaissent comme très probables dans un proche avenir... Il n'y a cependant pas de limites précises entre les deux situations; l'autorité doit examiner chaque cas particulier en partant du principe que plus le propriétaire fait un sacrifice élevé, moins il importe de savoir comment il est traité par rapport aux autres... A contrario, les autres limitations apportées aux facultés du propriétaire n'appellent pas une indemnité du point de vue de la garantie constitutionnelle de la propriété. Bien qu'ils aient été posés généralement à propos de cas d'interdiction totale de bâtir sur tout ou partie du fonds, les principes ainsi rappelés peuvent s'appliquer aussi en cas de changement de zone entraînant une diminution du volume utile des constructions autorisées.»

31. Il ressort de ce considérant qu'il y a expropriation dans deux hypothèses: a) lorsque l'usage de la chose fait jusqu'ici ou prévisible dans un proche avenir est interdit ou est limité de façon particulièrement grave parce qu'une faculté essentielle résultant de la propriété est retirée au propriétaire; b) lorsqu'une restriction moins incisive atteint un seul ou quelques propriétaires d'une manière telle qu'il devrait consentir un sacrifice à la collectivité qu'on ne peut lui demander sans indemnité (ATF 101 (1975) I a 226 *Würth*).

32. Selon la jurisprudence, le Tribunal fédéral examine librement si ces conditions sont remplies (par exemple arrêt *Würth* précité).

### B. Les restrictions de police et l'expropriation matérielle

33. En vertu d'une règle déjà ancienne, les restrictions de police à une liberté individuelle sont dirigées contre le per-



turbateur, c'est-à-dire celui qui par son comportement ou par sa situation crée un trouble pour l'ordre public. Il en résulte que la mesure prise tend à rétablir l'ordre public ou à prévenir une atteinte à celui-ci. Il apparaîtrait paradoxal que le perturbateur soit indemnisé du fait qu'il est tenu de se conformer à l'ordre public.

34. Ce principe s'applique bien lorsque l'on a affaire à une restriction véritablement de nature policière. En revanche, il ne peut se justifier si la restriction a d'autres fins. En effet, dans un tel cas, le destinataire de la restriction n'est pas un perturbateur; il se trouve simplement que ses intérêts privés légitimes pèsent moins lourdement que les intérêts publics tout aussi légitimes opposés. Il n'y a pas alors de raison de ne pas indemniser le sacrifice qui lui est demandé.

35. C'est pourquoi la notion de restrictions de police doit être entendue, en matière de restrictions à la propriété, d'une façon restrictive, comme cela est maintenant admis dans le domaine de la liberté du commerce et de l'industrie (voir ATF 97 (1971) I 506 *Griessen*). Elle ne doit couvrir que les mesures de protection contre un danger pour l'ordre public.

36. C'est bien ainsi que le Tribunal fédéral paraît s'être exprimé dans son arrêt *Zwyszig* (ATF 96 (1970) I 128) où, tout en admettant que la distinction entre mesures de police et mesures d'intérêt public est délicate, il a indiqué que lorsque la «restriction sert à écarter un danger concret, il n'y a pas de droit à indemnité». (En l'espèce il s'agissait de l'interdiction de construire en lisière de forêt — cette restriction a été qualifiée par la suite dans l'arrêt *Ackermann* précité de mesure d'intérêt public!) Cette jurisprudence est confirmée dans l'arrêt *Frei* (ATF 96 (1970) I 357) qui expose que l'exercice des droits constitutionnels est toujours soumis à la réserve des mesures étatiques protégeant l'ordre public; ces mesures de police doivent s'interpréter restrictivement en ce sens que la mesure doit être destinée à empêcher un «danger concret sérieux et direct» pour l'ordre, la sécurité ou la santé et ne doit être que la concrétisation dans un cas particulier d'une disposition légale fixant «les limites de police à la propriété qui doivent toujours être respectées». (En l'espèce, il s'agissait de l'interdiction d'installer une gravière près d'un captage d'eau.)

37. Cette jurisprudence est néanmoins peu satisfaisante. D'une part, on ne voit pas que des restrictions quant au nombre des étages constructibles à un endroit donné — restrictions généralement considérées comme étant de nature policière — servent à éviter un «danger concret sérieux et direct» pour l'ordre public. Il s'agit là bien plutôt d'un problème relevant de l'aménagement du territoire et l'absence d'indemnité doit se justifier par la légèreté relative de l'atteinte qui reste dans le cadre de ce qu'un propriétaire peut supporter sans indemnité. D'une part, les normes

de sécurité peuvent varier dans le temps et, par exemple, par suite d'un accident devenir plus sévères. Dans un tel cas, une construction, notamment une installation intérieure, autorisée peut devenir contraire à de nouvelles normes et, partant, contraire à l'ordre public. Il faut, certes, que les nouvelles normes s'appliquent. Mais une indemnité ne devrait-elle pas être due? Il nous paraît que tel devrait être le cas si l'atteinte à la propriété est particulièrement grave. Nous y voyons deux motifs. D'une part, on se trouve dans le premier cas où le Tribunal fédéral admet qu'il y a expropriation matérielle, dès lors que l'usage fait jusque-là de l'installation est interdit jusqu'à modification (il ne s'agit pas là d'une restriction temporaire, mais d'une restriction permanente affectée de la condition résolutoire de la mise en conformité avec la nouvelle loi). D'une part, on se trouve dans le cas du retrait d'actes administratifs dont il a déjà été fait usage par un acte unique et non répétitif: la construction et la mise en place de l'installation; un tel retrait n'est possible que s'il est accompagné d'une indemnité (par exemple, ATF 100 (1974) I b 302/3 *Bier-Import*).

38. On pourrait, peut-être, aussi distinguer ici entre le perturbateur de l'ordre public par situation qui ne crée aucun danger de par son activité mais dont le terrain gêne par exemple la circulation routière et qui serait indemnisé et le perturbateur par comportement dont l'activité par exemple de construction mettrait en danger la sécurité ou la santé de tiers et qui ne serait pas indemnisé.

### C. Les restrictions dérivant directement de la loi

39. La plupart des restrictions de la propriété résultent d'actes d'application de la loi. Il peut néanmoins se produire que la loi elle-même institue des limitations directement applicables.

40. Il est manifeste qu'une loi — à moins d'être en réalité un acte administratif — ne peut viser un seul propriétaire ou quelques propriétaires seulement au sens du second cas d'expropriation matérielle rappelé sous chiffre 31, car elle n'a plus alors de caractère général.

41. En revanche, on peut aisément imaginer une loi — par exemple un plan d'aménagement ou de zone adopté sous forme de loi — qui interdise l'usage fait ou l'usage prévisible d'un immeuble ou d'un terrain. La question se pose alors de savoir si une telle loi entraîne le devoir d'indemniser pour expropriation matérielle.

42. Le Tribunal fédéral a, jusqu'ici, semble-t-il, évité de trancher la question. Dans l'arrêt *Rue du Puits-Saint-Pierre*, 2 (ATF 89 (1963) I 463), il a considéré que l'atteinte, tout en étant grave, n'était pas particulièrement sensible; dans l'arrêt *Zwyszig* (ATF 96 (1970) I 127), il a considéré que la législation en cause poursuivait un but de police; dans l'arrêt *Hausbesitzerverein Basel* (ATF 99 (1973) I a 41), il a consi-

déré que s'agissant d'un recours contre une loi et d'une atteinte, certes importante, mais ne retirant pas une faculté essentielle du droit de propriété, la loi pouvait être interprétée «dans le sens de la Constitution» sans qu'il y eût expropriation matérielle générale, l'examen de recours portant sur des décisions d'application étant réservé.

43. A notre sens, la solution est pourtant simple: l'article 22<sup>ter</sup> Cst lie aussi le législateur. Dès lors que celui-ci introduit des restrictions directement applicables à la propriété qui équivalent à une expropriation au sens de la jurisprudence, une indemnité devrait être due.

### D. Les conditions de l'expropriation matérielle

#### a) Le premier cas

44. La première catégorie d'expropriation matérielle consiste dans l'interdiction ou la restriction de l'usage actuel ou futur prévisible, de façon particulièrement grave, du fait du retrait d'une faculté essentielle de la propriété.

45. L'interdiction de l'usage actuel ne pose pas de problèmes particuliers en soi. Il convient néanmoins de préciser qu'il s'agit d'un usage exercé au moment où la décision restrictive est prise. On pourrait se demander quelle est la situation si un terrain à bâtir est déclaré inconstructible après que la construction a commencé, mais avant son achèvement. Cette question se résout aisément: ou bien on considère qu'il y a déjà usage et une indemnité est due; ou bien on considère qu'il y avait usage futur prévisible et une indemnité est aussi due.

46. L'interdiction de l'usage futur prévisible soulève des questions plus délicates. Tout d'abord, ici aussi, la date critère est celle de l'entrée en vigueur de la restriction (voir par exemple ATF 98 (1972) I a 384 *Sigg*; 101 (1975) I a 227 *Würth*). Il faut qu'à cette date l'usage ait pu être fait. A cet égard, on tiendra compte non seulement de la législation cantonale, mais aussi des lois fédérales, notamment de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution qui à ses articles 19 et 20 influence de façon décisive les lieux où il peut être construit et de l'arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire — bien que celui-ci n'ait pas d'effets directement obligatoires pour les particuliers (du moins semble-t-il; voir à ce sujet R. Jagmetti, «Les mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire», Mémoires publiés par la Faculté de droit de Genève, N° 43, p. 64-65).

47. Ensuite, l'usage futur prévisible doit être défini. Il s'agit, bien entendu, d'un usage qui soit conforme à la législation en vigueur pour l'immeuble (terrain) en cause. Il faut, à notre sens, que le propriétaire ait un droit d'obtenir une autorisation de construire. Il ne suffit pas qu'il puisse obtenir une dérogation à un régime général des constructions. Il faut, enfin, que le propriétaire ait vraisemblablement eu l'intention de demander une telle autorisation dans un

proche avenir. En revanche, une simple chance de construire ne suffit pas. Il faut qu'il y ait vraisemblance. Cette notion devrait s'apprécier selon des critères subjectifs (quelle est l'intention du propriétaire) et objectifs (cette intention trouve-t-elle un appui dans les faits et les facultés du propriétaire). A cet égard, la notion de «cours normal des choses» figurant à l'article 19 de la loi fédérale sur l'expropriation pourrait servir de modèle.

48. Le Tribunal fédéral a considéré à ce sujet dans l'arrêt *Frei* (ATF 96 (1970) I 357) qu'il fallait entendre par un usage futur prévisible, un usage qui doit «être attendu, dans les circonstances, avec un haut degré de vraisemblance». Dans l'arrêt *Mühlematter* (ATF 97 (1971) I 637), le Tribunal fédéral a estimé que supprimer, dans une zone de villas, la possibilité de construire de petits immeubles n'était pas interdire un usage futur prévisible, dès lors que les propriétaires n'avaient pas fait usage de cette possibilité depuis vingt ans et n'en avaient pas l'intention. Dans l'arrêt *Sigg* (ATF 98 (1972) I a 384), le Tribunal fédéral a insisté sur la condition que l'usage futur prévisible devrait pouvoir être réalisé très probablement dans un proche avenir; il a surtout précisé qu'une interdiction de bâtir pourrait être une expropriation matérielle, même si le terrain en cause n'était pas un terrain à bâtir, c'est-à-dire ne pouvait être construit aussitôt et n'était pas en zone à bâtir; il faut cependant qu'un tel terrain soit situé à proximité immédiate de terrains à bâtir. Le Tribunal fédéral ajoutait qu'il n'était pas nécessaire que le terrain soit équipé mais qu'il suffisait qu'il puisse l'être avec une dépense limitée et qu'il fallait tenir compte de la politique publique de développement. Enfin, le Tribunal fédéral soulignait que le «proche avenir» ne doit pas être entendu de façon trop étroite. Dans l'arrêt *Würth* (ATF 101 (1975) I a 228), le Tribunal fédéral a confirmé cette jurisprudence et a refusé le droit à une indemnité, dès lors que le plan en cause garantissait l'usage passé et n'interdisait pas une utilisation conforme à l'évolution survenue dans la région. (Voir aussi ATF 101 (1975) I a 469 à 472 *Roulet*). Enfin, dans l'arrêt *Commune de Berne* (ATF 103 (1977) I b 223), le Tribunal fédéral a indiqué qu'il fallait tenir compte de tous les facteurs pouvant influencer les chances de construction et notamment de la situation et des qualités du terrain, du développement des constructions dans la région et de la planification communale. On peut toutefois se demander si ce dernier critère est utilisable dès lors qu'il revient à dire que la commune, par sa planification, détermine l'usage futur prévisible et, par là, qui a droit à une indemnité, alors que précisément elle avait auparavant par un plan antérieur défini les terrains constructibles, dont le déclassement entraîne l'indemnisation.

49. Enfin, il faut que l'interdiction soit *particulièrement grave* et affecte une *faculté essentielle* du droit de propriété. A

vrai dire, ces conditions n'ont guère été précisées dans la jurisprudence. On comprend cependant aisément que l'interdiction de surélever un immeuble qui interdit un usage qui pouvait être fait de la propriété ne donne pas lieu à indemnité, alors qu'une interdiction totale de bâtir y donne droit.

50. On constate cependant que la jurisprudence a retenu une notion relativement restrictive de ce qui constitue les facultés essentielles résultant de droit du propriétaire. Il s'agit naturellement du droit d'aliéner et du droit de construire. En revanche, un simple manque à gagner ne porte pas atteinte à une faculté essentielle découlant du droit de propriété. Ainsi, selon l'arrêt *Mühlematter* (ATF 97 (1971) I 636), dès lors que les recourants pouvaient «tirer de leur fonds un profit économique appréciable», il n'y avait pas d'expropriation matérielle; selon l'arrêt *CFF* (ATF 101 (1975) I b 290), une interdiction de bâtir frappant une partie d'un terrain n'est, en règle générale, pas une expropriation matérielle si le reste du terrain est utilisable; selon l'arrêt *Hausbesitzerverein Basel* (ATF 99 (1973) I a 41), une interdiction permanente de démolir ne donne pas droit à une indemnité, dès lors que le propriétaire peut toujours «aliéner son bien-fonds et l'utiliser de façon économiquement raisonnable dans le même contexte que précédemment»; l'arrêt *Neef-Schäfer* (ATF 102 (1976) I a 251) ajoute «sauf cas particuliers», en songeant aux monuments historiques protégés. Enfin, dans un arrêt publié par ZBI 1978 p. 20 concernant la protection à titre de monuments historiques, le Tribunal fédéral indique que, pour des terrains construits, la question de savoir s'il y a expropriation matérielle dépend de celle de savoir quelles possibilités d'utilisation restent au propriétaire.

51. On constate ainsi que le critère principal retenu par le Tribunal fédéral est de savoir si, dans un cas particulier, la restriction à la propriété entraîne un dommage (cf. arrêt *Mühlematter*). Il faut que ce dommage soit important et consiste en un manque à gagner devant survenir de façon très probable dans un proche avenir. La perte de la possibilité d'obtenir un meilleur rendement n'est pas un dommage suffisant pour justifier une indemnité. Le critère n'est donc pas purement économique ni juridique pour savoir ce qu'est une faculté essentielle découlant du droit de propriété. Il paraît plutôt dépendre des circonstances de fait.

52. Ceci n'est guère satisfaisant. On doit dès lors se demander si l'on ne devrait pas abandonner cette notion de «faculté essentielle» pour lui substituer celle du dommage important résultant de l'impossibilité de continuer à tirer de la propriété les fruits que les dispositions légales en vigueur permettaient de tirer actuellement ou auraient permis de tirer dans un proche avenir d'une façon très probable. Comme il s'agirait en réalité de viser un cas de responsabilité de la puissance publique pour des actes li-

cites, il ne serait pas nécessaire de définir le dommage et surtout le dommage important de la même manière qu'on le ferait pour des dommages créés par des actes illicites de la puissance publique. 53. A cet égard, on peut demander s'il ne conviendrait pas de nuancer quelque peu le système actuel qui veut que l'on passe d'un seul coup de la non-indemnité à l'indemnisation totale. On pourrait imaginer un passage plus graduel d'une catégorie à l'autre, dans l'intérêt public et dans celui des propriétaires touchés. Ne pourrait-on, par exemple, considérer que l'indemnisation pleine et entière ne porterait que sur la partie de la restriction qui va au-delà du sacrifice que chacun doit supporter dans l'intérêt général? C'est, en effet, ce surplus de dommage qui est la vraie expropriation. Une telle optique réduirait l'importance du premier cas d'expropriation matérielle examiné jusqu'ici en faveur du second dont nous allons traiter.

54. Quant aux restrictions qui, sans aller jusqu'à l'interdiction, équivalent à une expropriation, il ne paraît pas qu'elles présentent des problèmes différents de ceux examinés ci-dessus.

#### b) Le second cas

55. Le second cas d'expropriation matérielle est celui où seuls quelques propriétaires — voire un seul propriétaire — sont atteints par une restriction moins grave, mais ne peuvent être présumés faire le sacrifice exigé sans recevoir une indemnité.

56. Ce cas ne se rencontre presque jamais jusqu'ici. Il repose sur l'idée que si le principe de l'égalité de traitement exige un traitement différent de situations différentes — même en matière de garantie de la propriété (ATF 97 (1971) I 638 *Mühlematter*) — lorsque les situations de fait ne justifient pas les restrictions identiques faites par la législation dans l'intérêt public, l'égalité doit être rétablie par une indemnisation. Il s'agit là de la théorie du «sacrifice particulier» ou de l'égalité devant les charges publiques qui, par le jeu de l'indemnité, répartit entre tous le sacrifice consenti par quelques-uns.

57. On comprend aisément que ce cas ne se présente que rarement dans la jurisprudence, dès lors que le Tribunal fédéral ne donne au principe de l'égalité de traitement qu'un rôle très limité en matière de restrictions à la propriété sous forme de plans d'aménagement ou de plans de construction, et l'assimile à l'interdiction de l'arbitraire que précisément il censure avant même que la question de l'indemnité ne se pose! Cette situation d'expropriation matérielle pourrait cependant avoir un grand champ d'application avec le développement de la protection des bâtiments historiques (voir ZBI 1978 p. 24).

58. En outre, comme le Tribunal fédéral l'a exprimé à diverses reprises (par exemple, ATF 97 (1971) I 634 *Mühlematter*; 101 (1975) I a 469 *Roulet*), la limite entre les deux cas d'expropriation matérielle est incertaine et plus l'atteinte est grave (le Tribunal fédéral

parle même de «sacrifice»), moins importante la question de savoir comment les tiers sont traités. Ceci s'explique aussi par la préférence donnée au premier cas d'expropriation.

c) *La durée de l'expropriation matérielle*  
59. Selon la jurisprudence *Rue du Puits-Saint-Pierre*, 2 (ATS 89 (1963) I 462), une restriction qui ne serait que temporaire ne pourrait constituer une expropriation matérielle et ne pourrait donner lieu à indemnité. Ceci pose la question de savoir ce qu'il faut entendre par restriction temporaire, dès lors que toute loi est, par définition, temporaire. Il semble que l'on envisage une période d'environ cinq ans (voir ATF 93 (1967) I 344 *Fricker*). Il y aurait en revanche abus de pouvoir de l'autorité si celle-ci prolongeait la restriction temporaire au-delà, dès lors que l'on admet généralement que la planification d'aménagement du territoire porte sur une période d'environ quinze ans (voir ATF 103 (1977) la 253 — *Neuhaus*). En effet, on risquerait ainsi, de prolongations en prolongations, de ne plus faire que des expropriations matérielles temporaires. A un moment ou à l'autre, l'autorité doit se déterminer de façon définitive... jusqu'à nouvelle planification.

#### E. L'indemnité

60. Aux termes mêmes de l'article 22<sup>ter</sup> Cst, s'il y a expropriation matérielle, il doit y avoir indemnité. Celle-ci est la conséquence de celle-là. L'indemnité se calcule au jour de l'entrée en vigueur de la restriction (par exemple, ATF 97 (1971) I 809 *Gerber & Wimmer*) et correspond à la différence des valeurs vénales du terrain en cause avec ou sans la restriction expropriante. On y inclura les préjudices de fait résultant de la restriction, par exemple les frais découlant de la préparation de plans devenus inutiles — non pas du fait d'un changement de législation mais du fait que la demande a provoqué un changement imprévisible de législation (voir ATF 102 (1976) I a 253 *Neef-Schäfer*), ou une expropriation matérielle ou formelle (*Commune de Berne* (ATF 103) (1977) I b 226).

61. En cas de restrictions équivalant à une expropriation temporaire qui devient durable, l'indemnité doit, à notre sens, être calculée au moment de l'entrée en vigueur de la restriction durable sans tenir compte de la moins-value déjà causée par la restriction temporaire. A cet égard, le Tribunal fédéral, dans son arrêt *Commune de Berne* (ATF 103 (1977) I b 218/9), sans aller aussi loin, estime que la question de l'indemnisation et de son montant doit être tranchée selon les faits existants lors de la décision mais qu'il faut tenir compte des restrictions antérieures dans la mesure où elles ont constitué une expropriation. Cette jurisprudence nous paraît insuffisante dans la mesure où elle ne traite que du passage de l'expropriation matérielle temporaire à la définitive. Elle ne permet en effet pas de faire obstacle au «grignotage» successif de la pro-

priété par une série de restrictions non indemnisables qui, prises ensemble, constituent une expropriation matérielle. Peut-être pourrait-on faire obstacle à une telle manœuvre par recours à la notion d'abus ou de détournement de pouvoir.

#### F. La procédure

63. Les cantons sont tenus de prévoir une procédure permettant de faire constater l'existence d'une expropriation matérielle et de fixer le montant de l'indemnité (ATF 98 (1972) I a 33 *Isler*). Le Tribunal fédéral ne peut être saisi directement par la voie de l'article 42 OJF (ATF 81 (1955) I 282 *Büchel*). Un recours de droit public fondé sur les articles 4 et 22<sup>ter</sup> Cst peut être formé contre la décision fixant l'indemnité.

64. En outre, selon l'arrêt *Commune de Berne* précité, le recours de droit administratif est ouvert dans la mesure où les décisions cantonales se fondent sur des législations cantonales prises en application de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire ou de la loi sur la protection des eaux contre la pollution. Cependant cette jurisprudence est critiquable dans la mesure où elle efface la distinction entre le droit fédéral et le

droit cantonal dans des domaines où la Confédération n'a qu'une compétence limitée aux principes.

65. Le délai de prescription est régi par le droit cantonal. Un délai de dix ans n'est pas arbitraire (ATF 97 (1971) I 624 *Mangana*).

66. Le Tribunal fédéral doit examiner librement si les principes appliqués par le juge permettent le versement d'une indemnité pleine et complète, dès lors que celle-ci est prévue par l'article 22<sup>ter</sup> Cst (D'avis contraire ATF 97 (1971) I 113 *Baumann* et 103 I b 217 *Commune de Berne*; mais dans le même sens ZBI 1978 p. 21). Il limite à l'arbitraire l'examen de l'estimation retenue dans le cas particulier (ATF 93 (1967) I 130 *Hoirs Schulthess*). Il examine aussi librement si l'autorité cantonale a eu raison de considérer qu'il n'y avait pas d'expropriation matérielle et peut lui enjoindre, le cas échéant, de fixer une indemnité (*Hoirs Chappallaz* — ATF 99 (1973) I a 366). Il examine enfin librement si l'autorité cantonale a respecté les principes de procédure résultant du droit fédéral et, sous l'angle de l'arbitraire, si elle s'en est tenue aux principes de procédure cantonaux (ZBI 1978 p. 21 et ATF 99 (1973) I a 367 — *Hoirs Chappallaz*.)

### **L'expropriation matérielle: aperçu général de la question en Suisse**

**A. Monney**, chef du service juridique du délégué fédéral à l'aménagement du territoire

#### 1. Approche de la réalité

Il est très difficile, en Suisse, de se faire une idée exacte de la situation dans le domaine de l'expropriation matérielle. De même que l'on ignore le nombre précis des propriétaires fonciers et l'identité de ceux-ci, il est fort peu aisé d'en savoir davantage sur le nombre et la localisation des procédures introduites en cette matière.

Cela tient tout d'abord à la discrétion entourant tout ce qui concerne généralement la propriété. Ensuite, un grand nombre de procédures prennent souvent fin par une transaction entre les pouvoirs publics et les propriétaires, l'incertitude relative à l'issue définitive de ces procédures poussant souvent les parties dans cette voie.

Il n'en reste pas moins que l'enjeu est immense, car, d'une part, il y va de la garantie de la propriété et, d'autre part, l'intérêt général doit être aussi préservé.

#### 2. L'expropriation matérielle et l'AFU

Malgré ce manque de transparence, le problème évolue tout de même; son orientation est finalement satisfaisante. Il ne fait aucun doute que l'accueil réservé de manière générale à l'aménagement du territoire n'est pas étranger au changement des circonstances, des mentalités et même des décisions des autorités judiciaires et administratives. Prenons par exemple l'arrêté fédéral du

17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (ci-après AFU)). Comme on le sait, les cantons ont dû, en vertu de cet arrêté, délimiter sur leur territoire des zones protégées à titre provisoire. Une telle opération pouvant entraîner dans certains cas des restrictions graves de la propriété, le problème de l'expropriation matérielle est donc devenu subitement plus aigu. Après la mise à l'enquête publique des plans des zones protégées à titre provisoire, on s'attendait bien à un raz de marée de demandes d'indemnités. Certes, à l'occasion des oppositions formulées à l'encontre de ces zones AFU, on a souvent brandi le spectre de l'expropriation matérielle, mais finalement le nombre des procédures effectivement introduites s'est révélé modeste, si l'on se réfère au nombre de celles qui ont été communiquées au délégué à l'aménagement du territoire, conformément à l'ordonnance d'exécution de l'AFU.

En effet, ce sont quelque septante communications qui sont parvenues à Berne; le canton de Vaud en annonçait à lui seul une cinquantaine environ, tandis que les vingt autres se partageaient entre les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Berne, Grisons, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Tessin et Zurich. La proportion considérable de procédures vaudoises d'explique tout simplement par le fait que, d'une part, la loi vaudoise fixe un délai d'une année pour adresser une demande d'indemnités et que, d'autre part, les restrictions de l'AFU ont coïncidé très souvent avec



celles entraînées par la révision de plans communaux d'extension (plans de zones).

Au sujet du nombre finalement restreint de procédures en expropriation matérielle introduites sur la base de l'AFU, il faut tout de même préciser que les mesures de cet arrêté fédéral sont provisoires, puisque, prévues tout d'abord jusqu'au 31 décembre 1975, elles expirent de façon irrémédiable le 31 décembre 1979. Ces délais ont leur importance: de la mise à l'enquête publique des plans AFU, généralement dans le courant du printemps 1973 jusqu'au 31 décembre 1979, la durée des mesures urgentes sera au maximum de six ans et demi. Par conséquent, si l'on tient à la doctrine et à la jurisprudence, de telles restrictions n'entraînent pas en règle générale une expropriation matérielle.

Mais en quoi, alors, l'AFU a-t-il contribué à l'évolution de la matière? Principalement sur le plan des questions de procédure. On a permis aux collectivités publiques d'attaquer désormais des jugements d'expropriation matérielle, ce qui constitue assurément une petite révolution. Lors de procédures d'expropriation matérielle ouvertes en vertu du droit cantonal, ces collectivités publiques invoquaient l'application de l'AFU, dont les restrictions venaient très souvent se superposer à celles résultant du droit cantonal. Les tribunaux, quant à eux, qu'ils fussent de première ou de dernière instance, refusaient d'appliquer l'AFU. Le Tribunal fédéral a estimé qu'il y avait là violation du droit fédéral et a ainsi admis, dans un arrêt non publié du 30 janvier 1976, dans la cause Commune de Buchillon, Etat de Vaud et Département fédéral de justice et police contre Collomb et consorts, la qualité pour recourir, par la voie du recours de droit administratif, à une commune et à un canton contre un jugement d'expropriation matérielle. Rappelons que, jusqu'à ce jour, seuls les propriétaires étaient en droit de recourir contre de tels jugements en saisissant la Chambre de droit public pour violation des droits constitutionnels des citoyens.

Après avoir pris cette importante décision — en séance plénière, précisons-le — le Tribunal fédéral a récidivé dans cinq autres causes, dont celle de Bevaix/Cortailod (application du décret neuchâtelois de 1966 protégeant les sites naturels du canton) et d'Eymatt, concernant un plan d'alignement adopté en 1960 par la commune de Berne au bord du Wohlensee. La raison d'un tel changement réside, à côté du fait qu'objectivement le juge doit dans une procédure d'expropriation matérielle examiner le droit fédéral en vigueur au moment où il rend son arrêt, dans la volonté du Tribunal fédéral de rétablir un équilibre entre les propriétaires et les collectivités publiques; notre haute Cour a estimé en effet choquant de voir une commune dans l'impossibilité d'attaquer un jugement erroné.

Il convient de relever un autre aspect intéressant à propos de l'influence de

l'AFU en matière d'expropriation matérielle: le Tribunal fédéral a précisé que dans toute cause d'expropriation matérielle le juge devait examiner non seulement l'application du droit cantonal, mais aussi celle du droit fédéral, et en particulier de la législation sur la police des forêts et sur la protection des eaux, même si le droit cantonal était seul à la base des restrictions du droit de propriété (cf. arrêt Buchillon).

### **3. Evolution très récente de la jurisprudence du Tribunal fédéral**

Reste à savoir si la notion même de l'expropriation matérielle a subi des modifications grâce à l'AFU. Il est difficile de l'affirmer, mais il n'en reste pas moins que le Tribunal fédéral a été dans l'obligation de mieux la cerner en raison de l'ampleur du problème posé par les mesures d'aménagement que les cantons sont désormais tenus de prendre en vertu de l'article 22 *quater* Cst. Il faut en particulier — et le Tribunal fédéral n'y a pas été insensible — fixer la difficile frontière entre la situation du propriétaire, qui subit de toute bonne foi un dommage réel, et celle du spéculateur. N'oublions pas qu'autour des années soixante il était possible, en Suisse, de construire à peu près n'importe où. Songeons simplement à ces fameuses zones sans affectation spéciale ou zones rurales ou viticoles, où l'on pouvait construire même des villas. L'application de la législation sur la protection des eaux et l'adaptation des plans de zones aux circonstances réelles ont bien entendu bouleversé les pratiques foncières du pays.

Le 21 mars 1978, le Tribunal fédéral a compris l'enjeu du problème et a rendu trois arrêts\* particulièrement restrictifs à l'égard des propriétaires. Dans les trois cas, dans la commune de L., les terrains étaient classés, sur la base d'un plan d'extension datant de 1959, en zone viticole ou rurale sur laquelle il était autorisé de construire à raison de 1/10 sur chaque bien-fonds. Les terrains en question étaient de surcroît équipés ou facilement équipables. Un nouveau plan, datant de 1972, classa ces terrains en zone sans affectation spéciale/vigne dans un cas, en zone de verdure dans les deux autres. Toute habitation étrangère à la destination de ces zones est désormais interdite. Dans les trois cas, le Tribunal fédéral a débouté les propriétaires: il a estimé que les terrains en question avaient un caractère rural ou viticole, qu'il n'y avait d'autre part pas de projets sérieux de construction déposés auprès des autorités et, enfin, que les terrains n'étaient primitivement pas situés dans une zone à bâtir au sens strict du terme. En outre, selon lui, la suppression de possibilités très restreintes de bâtir n'entraîne pas en règle générale d'expropriation matérielle. Il a également noté en passant que les nombreux projets de construc-

tion prévus ici et là dans les zones rurales ou sans affectation spéciale étaient très souvent le pur produit de la haute conjoncture ou de la spéculation, et qu'ils ne constituaient en aucun cas un indice sérieux pour établir les chances d'un terrain d'être bâti dans un proche avenir.

### **4. Appréciation de la situation en Suisse**

Si l'AFU provoquera pratiquement peu de cas d'expropriation matérielle, on ne peut en dire autant des mesures d'aménagement que les cantons sont en train de prendre ou sont sur le point de prendre. Mais, là encore, il est impossible de faire une estimation du nombre d'expropriations matérielles et du montant des indemnités qui devront être versées.

Pour tenter néanmoins de saisir la réalité, il faut au préalable distinguer deux situations principales: la protection des sites et la réduction des zones à bâtir. Ces deux sortes de mesures sont assurément celles qui posent le plus de problèmes. En revanche, la création des zones agricoles et le classement de la zone sans affectation spéciale dans une zone de non-bâtir n'entraîneront en règle générale pas d'obligation d'indemniser, car dans la majeure partie des cas les terrains sont dénués de chances d'être construits dans un proche avenir: un simple rapport entre le territoire disponible et l'évolution démographique, y compris l'augmentation des besoins de sol, suffit pour vérifier cette hypothèse.

4.1. Revenons à la protection des sites pour relever que les problèmes d'expropriation matérielle se poseront avant tout dans les régions déjà fortement urbanisées ou celles dans lesquelles des projets touristiques sont en vue. Pour illustrer cet aspect du problème, il n'est pas sans intérêt de citer trois exemples différents. Le premier concerne la protection du vignoble de Féchy. L'Etat de Vaud a édicté le 26 novembre 1971 un arrêté de classement protégeant le vignoble de Féchy. Dans le périmètre délimité, quelque cent douze propriétaires ont été touchés; cinq requêtes d'expropriation matérielle ont été adressées aux tribunaux compétents, deux propriétaires seulement sont allés jusqu'à Mon-Repos. Le Tribunal fédéral leur a donné gain de cause, car leurs terrains étaient situés, avant l'entrée en vigueur de l'arrêté de classement, dans une zone à bâtir au sens strict du terme et qu'ils étaient de plus complètement équipés. Sans l'arrêté de classement, ils auraient été assurément construits dans un avenir pas trop lointain, a reconnu notre haute Cour. Le deuxième exemple concerne le vignoble de Bevaix/Cortailod. La situation est différente dans ce cas: les terrains ne sont pas du tout équipés; ils ne sont de plus pas situés dans une zone à bâtir. Mais de nombreux projets de construction étaient à l'examen dans les bureaux de l'Etat. Le Tribunal fédéral a estimé que dans ce cas le décret du 14 février 1966, frappant les terrains d'interdiction absolue et durable de bâ-

\*Les considérants ne sont pas encore rédigés; ce qui suit est donc communiqué sous toute réserve.



tir, enlevait à ceux-ci des chances très réelles de pouvoir être bâtis. Le troisième exemple concerne la région de l'«entre-deux-lacs» dans la commune de Sils (lac de Sils et lac de Silvaplana). En 1972, une ordonnance de protection provisoire frappe une zone à bâtir démesurée, mais où la promotion touristique est forte. Le plan de zone est alors révisé et les restrictions définitives sont importantes, mais conformes à la situation réelle. Des demandes d'indemnités sont présentées, les procédures en cours. Il est difficile d'en donner l'issue. Il y a ainsi de nombreux sites dignes de protection en Suisse et la poussée des constructions y est généralement forte. Dire combien coûtera cette protection est aussi difficile que de prévoir l'avenir conjoncturel du pays. On peut cependant affirmer que toutes les procédures en expropriation matérielle qui seront alors introduites devront être examinées de cas en cas et que l'obligation d'indemniser ne pourra être reconnue que lorsque l'on aura, sur la base des critères restrictifs du Tribunal fédéral, établi les chances hautement vraisemblables d'un terrain d'être bâti dans un proche avenir.

4.2. Demeure le problème délicat de la réduction des zones à bâtir. Selon une enquête du délégué à l'aménagement du territoire, on estime la superficie des zones à bâtir à environ 220 000 ha; 126 650 ha sont déjà construits, de sorte que l'on peut estimer les réserves de terrains à bâtir entre 90 000 et 100 000 ha. En admettant une population de 7,064 millions d'habitants en l'an 2000, les auteurs de la conception directrice «CK-73» avaient jadis estimé un accroissement des surfaces nécessaires à 40 000 ha. Mais, depuis lors, les choses ont changé et ce sont 6,501 millions d'habitants environ qui évolueront en l'an 2000 sur notre territoire. Il n'est pas nécessaire de prouver que la réserve de 40 000 ha prévue dans «CH-73» est excessive, partant la réserve actuelle de 90 000 à 100 000 ha irréaliste. *La réduction des zones à bâtir est donc inéluctable.* On voit mal les pouvoirs publics procédant à l'équipement de tous ces terrains; les propriétaires, de leur côté, ne pourraient pas davantage assumer cette tâche.

Il ne fait absolument aucun doute que, sur les quelque 90 000 ha de terrains à bâtir délimités par les plans de zones, seule une petite partie a des chances vraisemblables d'être construite dans un proche avenir, même situé en l'an 2000. En conséquence, la réduction des zones à bâtir en Suisse devrait être réalisée théoriquement sans indemnisation. Toutefois, en raison de la structure de la demande de terrains à bâtir, la solution se présente différemment. En effet, c'est avant tout dans les régions à forte croissance démographique, dans les centres industriels et de service, ainsi que dans les centres touristiques, que les besoins se concentreront principalement. C'est évidemment dans ces régions que la réduction des zones à bâtir sera la plus difficile à entreprendre. Ail-

leurs, par contre, l'adaptation des plans de zones devrait être beaucoup plus aisée.

### 5. Mesures à prendre pour éviter l'indemnisation

Si dans la grande majorité des cas l'indemnité ne sera tout simplement pas due, dans d'autres elle sera inévitable. Il convient d'emblée de souligner qu'il n'y a pas de recette miraculeuse pour résoudre le problème de l'expropriation matérielle posé par une réduction de la zone à bâtir. Tant de facteurs entrent en compte qu'il est impossible de fixer une marche à suivre. L'art de concilier vient évidemment au premier plan, mais la marge de manœuvre des pouvoirs publics dépendra des possibilités légales dont ceux-ci disposeront.

La première démarche à effectuer consistera à examiner si le secteur en question mérite une protection absolue, partant une interdiction absolue de bâtir. Il faudra ensuite puiser dans l'arsenal des mesures légales à la disposition des pouvoirs publics pour procéder à un aménagement rationnel d'un secteur. Si le plan de zones avait, par exemple, prévu primitivement une zone à forte densité, il suffira dans certains cas de réduire l'indice d'utilisation; dans les régions à caractère rural, il est bien évident que de telles réductions n'entraîneront pas d'indemnités. Les pouvoirs publics pourront se reposer sur la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle un simple manque à gagner ne porte pas atteinte à une faculté essentielle découlant du droit de propriété (cf. notamment RO 97 I 632). Si la loi ou le règlement le permet, la collectivité publique pourra imposer l'établissement par les propriétaires ou les promoteurs de plans d'aménagement de détail: plans de quartiers, plans-masse, plans de lotissement, etc... Certaines législations cantonales permettent de fixer des étapes pour l'équipement. C'est ainsi que la commune peut être tenue d'équiper tout d'abord la zone à bâtir prioritaire, tandis que les propriétaires pourront équiper à leurs frais les terrains situés en zone à aménagement différé. Cette méthode a cependant des aspects négatifs dans la mesure où elle favorise les propriétaires aux moyens financiers importants. C'est pourquoi le canton d'Argovie, par exemple, a introduit le système des zones à bâtir par étapes (*Baugebietsetappierung*). Ce système va évidemment plus loin, car il limite non seulement l'équipement, mais encore la construction. Les zones non prioritaires deviennent soit des zones de réserves, soit des zones de développement, soit encore des zones à aménagement différé. L'effet juridique d'un tel classement est celui du classement d'un terrain dans une zone à bâtir, mais avec effet suspensif: il n'y a donc pas d'interdiction totale de bâtir (on pourrait par exemple, en attendant un classement définitif, exploiter une gravière et assurer ensuite son comblement). La collectivité publique n'a dans ce cas aucune obligation d'équiper les zones à aména-

gement différé, qui peuvent par la suite être à leur tour subdivisées en plusieurs zones à étapes différentes.

Citons encore la possibilité de procéder à des transferts d'affectation, c'est-à-dire la concentration des possibilités de bâtir sur une partie d'un secteur déterminé, le solde devenant inconstructible. L'utilisation optimale de la partie constructible n'entraîne ainsi aucun dommage pour le propriétaire.

Si une commune ne trouve aucune solution, elle peut, dans certains cantons, renoncer aux mesures de restrictions et ne verser ainsi aucune indemnité. C'est le cas dans les cantons de Berne, Lucerne, Nidwald, Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Grisons, Saint-Gall et Tessin. Dans les autres cantons, la situation est malheureusement peu claire. Certains cantons connaissent même la *retrocession de l'indemnité*, c'est-à-dire suppression de la restriction moyennant une restitution proportionnelle de l'indemnité: ce sont Zurich, Berne, Lucerne, Vaud et Argovie.

### 6. Conclusion

Quelles que soient les solutions apportées au problème ou l'évolution de la jurisprudence, l'expropriation matérielle demeurera un sujet délicat, car elle résulte de la confrontation entre le droit de propriété et l'intérêt général.

On peut cependant affirmer, aujourd'hui, que la notion du droit de propriété a néanmoins subi des changements devant la poussée des événements. *La garantie de la propriété ne couvre plus le droit de bâtir de façon absolue*: ce droit est désormais subordonné aux réglementations sur les constructions et l'aménagement du territoire, notamment aux plans d'affectation. Comme l'a très bien dit le Tribunal fédéral, dans son arrêt Roulet (RO 101 la 467), le développement de la construction n'est plus l'affaire des seuls propriétaires; il dépend toujours davantage de la planification établie en fonction de l'intérêt général. A ne pas tenir compte de cette réflexion, les abus de la propriété pourraient bien conduire à la suppression de cette dernière. Si l'on tient dans ce pays à maintenir la propriété, il est donc plus que jamais impérieux d'aménager le droit de bâtir dans le respect de l'intérêt général.

## ERIC REYMOND SA

BRÛLEURS À MAZOUT - CITERNES

Vente - Installations - Entretien



1006 LAUSANNE

7, rue du Crêt

Tél. 021 27 62 33

## Expropriation matérielle et création de zones agricoles

**A. Guidetti**, adjoint du chef de service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud

### 1. Préambule

Dans la séance du 13 septembre 1976, le Grand Conseil vaudois a adopté, outre la loi sur les compensations et une modification de la loi sur les impôts, une modification de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) et de la loi sur les améliorations foncières (LAF). Le but essentiel de ces différentes modifications légales est de rendre obligatoire la création de zones agricoles partout où cela se justifie.

Parallèlement, ces modifications légales confirment l'importance d'une des dispositions antérieures de la loi, qui fixe l'étendue maximale des zones à bâtir: «Les zones destinées à assurer l'extension d'une agglomération doivent se justifier par le développement prévisible de la commune ou de la région pour les dix années à venir.»

Pour assurer une pérennité suffisante (au minimum vingt-cinq ans) des zones agricoles, il est prévu de réserver pour les besoins futurs en zone à bâtir des zones intermédiaires dont l'affectation définitive ne se ferait que par tranches au fur et à mesure des nécessités. Les zones agricoles et les zones intermédiaires couvriront la majorité des terrains hors des zones à bâtir, certains espaces actuellement en zone à bâtir pouvant être également inclus dans une zone intermédiaire, voire agricole.

La zone agricole ne pourra en principe pas être modifiée ou supprimée avant un délai de vingt-cinq ans dès son approbation. Ce terme relativement long doit permettre aux agriculteurs de planifier leurs investissements pour l'exploitation de terres dont le prix devrait se stabiliser, voire diminuer, et favoriser par là même l'acquisition de terrains par les exploitants.

Seules les constructions en rapport avec l'exploitation d'un domaine agricole seront admises dans la zone agricole. Pour faciliter, voire permettre, la réalisation de cet objectif important de l'aménagement du territoire, à savoir la création de vastes zones agricoles, la loi du 13 septembre 1976 introduit trois notions nouvelles: la zone intermédiaire, le périmètre provisoire et la péréquation réelle.

### 2. Instruments

#### 2.1. Zone intermédiaire

Cette zone doit permettre l'extension des zones à bâtir au fur et à mesure des besoins. L'affectation définitive, par plan de quartier ou d'extension partiel, sera, dans la règle, subordonnée à la condition que la commune procède par péréquation réelle réalisée soit par entente entre propriétaires, soit par le truchement d'un remaniement parcellaire avec constitution d'un syndicat de pro-

priétaires, conformément aux dispositions de la loi sur les améliorations foncières. Pratiquement, cela revient à dire que l'affectation par plan de quartier ou plan d'extension partiel de tout ou partie d'une zone intermédiaire impose que l'ensemble des propriétaires de toute la zone intermédiaire soit intéressé au plan d'affectation à bâtir par la réalisation d'un remaniement; chaque propriétaire pourrait ainsi obtenir une possibilité de bâtir proportionnelle à ses vœux et à la valeur de ses biens-fonds, selon le principe de la double estimation (ancien état-nouvel état) défini par la loi sur les améliorations foncières.

#### 2.2. Périmètre provisoire

La loi du 13 septembre 1976 donne à la commune la possibilité de fixer, avant d'adopter une zone agricole, un périmètre provisoire comportant un sous-périmètre à bâtir représentant au maximum 1/10<sup>e</sup> du périmètre provisoire, le solde 9/10<sup>es</sup> au minimum) devenant obligatoirement sous-périmètre agricole. Le périmètre provisoire est mis à l'enquête avec les autres modifications du plan des zones entraînées par la modification de la LCAT, du 13 septembre 1976. L'approbation définitive par le Conseil d'Etat de ces zones à bâtir et agricoles est subordonnée à l'établissement d'une péréquation réelle entre les propriétaires, réalisée soit par entente entre propriétaires, soit sous forme d'un remaniement parcellaire sur l'ensemble du périmètre avec constitution d'un syndicat de propriétaires, conformément aux dispositions de la loi sur les améliorations foncières. Le choix de la solution avec remaniement permettra aux autorités communales de localiser les zones à bâtir selon des critères rationnels d'aménagement du territoire, tout en distribuant équitablement les zones à bâtir entre les différents intéressés.

De plus, le propriétaire qui renoncerait à ses prétentions à bâtir se verrait attribuer des surfaces de terrain plus grandes et regroupées dans le périmètre agricole.

#### 2.3. Péréquation réelle

L'exercice de la péréquation réelle permet à chaque propriétaire compris dans une zone intermédiaire ou un périmètre provisoire de bénéficier de manière équitable de la plus-value créée par l'extension des zones à bâtir. De même, en cas de moins-value, suite à une réduction des zones à bâtir par classement en zone intermédiaire de terrains antérieurement légalisés «à bâtir», les propriétaires participeront équitablement à l'effort d'aménagement.

La péréquation réelle peut concerner trois cas types:

a) Le passage d'une partie de zone intermédiaire en zone à bâtir, alors que le reste est maintenu en zone intermédiaire; dans ce cas, la péréquation réelle

ne s'applique qu'à la partie qui devient zone à bâtir et concerne la distribution équitable de la plus-value de terrain soumis à des coefficients d'utilisation différents.

b) Le report des prétentions «à bâtir» d'une zone intermédiaire sur une partie de celle-ci, et des prétentions «agricoles» sur le solde.

c) L'affectation définitive du sol à l'intérieur d'un périmètre provisoire.

La péréquation réelle peut concrètement se réaliser, soit par entente entre propriétaires privés, soit par le truchement d'un remaniement défini par la loi sur les améliorations foncières.

Ainsi, on peut imaginer que, pour les cas relativement simples — par exemple une zone intermédiaire comprenant un nombre limité de propriétaires — un ou plusieurs propriétaires dédommagent ceux qui renoncent à toutes prétentions sur le sous-périmètre à bâtir de la zone intermédiaire. Dans la plupart des cas cependant, la procédure de remaniement décrite ci-dessous s'avérera indispensable pour réaliser la péréquation réelle dont l'exécution est la condition nécessaire à l'affectation à la construction du sous-périmètre à bâtir de la zone intermédiaire ou du périmètre provisoire.

Les principes de ce type de remaniement avec double estimation des terres sont les suivants:

- définition des sous-périmètres à bâtir et agricole, ainsi que les objectifs d'occupation des espaces «à bâtir»;
- approbation préalable du Service de l'aménagement du territoire et accord de principe de la municipalité;
- définition du périmètre de remaniement;
- constitution du syndicat AF;
- première estimation des terres (ancien état);
- vœux des propriétaires;
- étude de l'avant-projet des travaux collectifs;
- deuxième estimation des terres (nouvel état);
- calcul de la plus- (ou moins-) valeur totale;
- répartition de la plus- (ou moins-) valeur entre tous les propriétaires;
- attribution des nouvelles parcelles;
- inscription du nouvel état de propriété et mise en vigueur du plan d'extension communal modifié;
- exécution des travaux collectifs;
- répartition des frais;
- dissolution du syndicat AF.

### 3. Zones agricoles et expropriation matérielle

Il est évident que cette politique d'aménagement des zones agricoles, de réduction des zones à bâtir prévues pendant la période de haute conjoncture où tous les espoirs étaient permis, ne peut être dissociée de la question importante de l'expropriation matérielle.

Nous pensons que plusieurs facteurs, dont certains découlent directement de la loi sur l'aménagement modifiée en 1976, rendent possible la réalisation de cet objectif, sans encourir le risque pour

les collectivités publiques de se voir contraintes à payer de lourdes indemnités pour expropriation, et cela dans un nombre croissant de situations. Nous relèverons essentiellement les facteurs suivants:

**a) Situation conjoncturelle**

En regard de la notion jurisprudentielle du Tribunal fédéral de «l'usage du terrain dans un futur prévisible», il ne fait pas de doute que la situation conjoncturelle actuelle (stagnation économique, politique de limitation de la main-d'œuvre étrangère, etc.) permet d'éviter dans bien des cas tout risque d'expropriation matérielle, ce qui n'aurait pas été le cas il y a quelques années encore.

**b) Loi du 13 septembre 1976 sur les mesures de compensation liées à la création de zones agricoles**  
 Cette loi, adoptée conjointement aux modifications de la loi sur l'aménagement du territoire, prévoit des mesures de compensation financière en faveur des propriétaires dont les biens-fonds sont classés en zone agricole. Elles ne sont octroyées que si une autre forme d'indemnité ou de compensation n'est

pas accordée en raison du classement en zone agricole. On peut dès lors raisonnablement s'attendre à ce que des agriculteurs renoncent à certains «droits à bâtir» hypothétiques pour bénéficier pleinement de l'aide accordée par l'Etat en vertu de cette loi.

**c) Péréquation réelle**

Nous l'avons vu plus haut, l'exercice de la péréquation réelle est attaché à la notion de zone intermédiaire et de périmètre provisoire. Ainsi, certaines communes ont prévu des zones intermédiaires, par exemple, dont le but n'est pas l'extension des zones à bâtir, mais bien le déplacement de droits à bâtir incontestables ou qui le seraient en regard des critères du Tribunal fédéral. Nous fondons beaucoup d'espoir quant à l'utilisation de la zone intermédiaire, et dans une moindre mesure du périmètre provisoire, en relation avec la péréquation pour réorienter le développement prévu par certains plans de zones.

**d) Participation financière de l'Etat**

Si, malgré l'application des mesures ci-dessus, une commune se voyait condamnée à verser des indemnités pour

expropriation matérielle par suite de la législation d'une zone agricole, les dispositions légales du 13 septembre 1976 prévoient que l'Etat participe pour moitié au financement de ces indemnités.

**4. Conclusions**

Les critères d'appréciation qui se dégagent de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'expropriation nous conduisent à examiner dans le détail la situation de chaque parcelle pouvant faire l'objet de recours à la suite d'une restriction des possibilités de bâtir. On examinera notamment le degré d'équipement, les mesures déjà prises par le propriétaire pour la mise en valeur de la parcelle, les assurances reçues des autorités, etc. Ce type d'analyse est généralement indispensable pour prendre des décisions sur l'ampleur des zones inconstructibles et sur la nature des moyens juridiques à utiliser pour atteindre le but d'aménagement souhaité. Malgré la complexité du droit foncier, des solutions existent pour adapter les plans d'aménagement du territoire aux circonstances évolutives; le résultat dépend pour beaucoup de la volonté d'y parvenir.

**Compteurs de Lucerne (Compteurs GWF) pour répartir les frais de chauffage et épargner de l'énergie**

Compteurs de chaleur SVM électroniques  
 Alimentation en courant par batterie ou du réseau pour raccordement aux compteurs d'eau surchauffée

Compteurs d'eau chaude ETRM carter du mécanisme sous vide d'air, donc pas d'entartrage pour le mesurage de la consommation d'eau chaude

Compteurs de chaleur mécaniques pour montage sur compteurs d'eau surchauffée

Compteurs à mazout HZ 4 montage dans les brûleurs de toutes marques entre la pompe à huile et l'injecteur  
 plage de mesure de 1 à 50 l/h  
 exactitude  $\pm 1\%$  782

**GWF** Fabrique de compteurs à gaz et à eau SA  
 Lucerne  
 Atelier de Lausanne  
 4, rue de l'Ancienne Douane, 1000 Lausanne  
 Téléphone 021-23 90 70