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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 57 (1984)

Heft: 3

Anhang: Cahiers de l'ASPAN - SO, N 1, mars 1984, 2e année

Autor: [s.n.]

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

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

ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL
GROUPE DE SUISSE OCCIDENTALE: FR / GE / JU / NE / VD

CAHIERS DE L'ASPAN – SO

Les *Cahiers de l'ASPAN-SO* sont l'organe d'information du groupe de Suisse occidentale de l'Association suisse pour l'aménagement national et paraissent régulièrement trois fois par an dans la revue *Habitation*. Ils sont adressés *gratuitement* à ses membres.

SOMMAIRE

Editorial	Réserver à l'agriculture suffisamment de terres cultivables	I
Articles	Aménagement du territoire et agriculture	
	Les expectatives de l'aménagement du territoire pour l'agriculture	III
	Comment maintenir des terres cultivables pour l'approvisionnement par les plans directeurs et les plans d'affectations	IV
	Vers une meilleure protection des fermes à l'intérieur des zones à bâtir	V
	Les constructions hors zones à bâtir et l'agriculture	VI
	Le logement à Genève	
	La rénovation de l'habitat à Genève	VIII
Droit et jurisprudence	Terrain à bâtir et expropriation matérielle	XI

ÉDITORIAL

Réserver à l'agriculture suffisamment de terres cultivables

Tel est l'un des principes impératifs régissant l'aménagement du territoire, énoncé par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et dont l'application est exigée encore tout récemment et avec force par l'Union suisse des paysans.

Il est utile, croyons-nous, de rappeler d'abord quelques données essentielles.

Sur les quelque 41 200 km^2 qui composent la superficie de notre pays, 27 800 km^2, soit les 67,4%, à peu près les deux tiers du territoire national, sont difficilement exploitables, parce que formés de hautes montagnes, rochers, glaciers, lacs, cours d'eau, forêts et alpages de faible rendement. La plupart des activités humaines sont ainsi concentrées sur un tiers environ du sol national: l'agriculture et les constructions (habitations, routes, industries, infrastructures de toute nature, etc.) doivent donc se partager les quelque 13 500 km^2 qui restent. Autre constat: entre 1942 et 1967, l'agriculture a perdu plus de 1000 km^2 de terres cultivables, ce qui représente environ la superficie du canton de Thurgovie. Durant ces vingt-cinq années, 10 hectares de terres cultivables ont disparu chaque jour, c'est-à-dire 1 m^2 par seconde!

Il est donc tout à fait légitime que notamment les milieux agricoles par l'intermédiaire de leurs organisations, fassent connaître clairement leur inquiétude face à cette évolution. C'est une évidence, en effet, que d'affirmer que le sol ou la terre constitue d'abord la base existentielle de l'agriculteur et qu'il doit faire du maintien de cet outil de travail indispensable un objectif prioritaire et quotidien. Il doit avoir en outre la certitude que l'exploitation de son domaine soit durablement assurée, singulièrement que les fonds investis puissent être normalement rentabilisés. Si telle est la volonté de la très grande majorité des paysans de ce pays, ils devront alors renoncer, dans de nombreux cas, à saisir l'occasion d'un enrichissement facile, notamment par la vente de parcelles de terrain affectées à d'autres fins que celle de l'utilisation agricole. Ce qui ne veut pas dire pour autant que le monde agricole doive supporter à lui seul les inconvénients et les inégalités choquantes résultant des mesures d'aménagement.

Il est manifeste, par ailleurs, que la sauvegarde efficace des bonnes terres cultivables répond à un intérêt de politique générale. Sans oublier que l'affectation, en suffisance, de terrains à des zones agricoles peut être conforme indirectement mais simultanément à d'autres buts (sauvegarde d'un milieu vital équilibré, zone de délassement, etc.), l'utilisation parcimonieuse des terres entre dans l'un des principaux buts de notre politique agricole: celui de garantir aux pays son propre approvisionnement alimentaire en période de perturbation des importations. C'est là une tâche prioritaire des pouvoirs publics, puisqu'il y va finalement de la création des conditions de notre survie.

Ainsi, face à la recherche de l'équilibre souhaitable entre les intérêts opposés – exercice, au demeurant, combien périlleux, mais qui leur est coutumier – les responsables de l'aménagement du territoire ne sont pas démunis de moyens ou d'instruments, comme le démontrent clairement les pages qui suivent. Mais encore faut-il qu'ils soient soutenus par une volonté politique et par les premiers intéressés: les agriculteurs.

Claude Yerly.

CAHIER N° 1
MARS 1984
2e année
Tiré à part du N° 3
de la revue *Habitation*

héliographie moderne sa lausanne

Bureaux et ateliers: Caroline 13 Administration 021-22 39 72
Terreaux 18 bis 021-22 32 13

Un Service de «reprographie» dynamique

- conseille
- imprime, relie
- reproduit en couleurs
- héliographie
- photocopie en noir et en couleurs
- photocopie en très grands formats
- vend papiers héliographiques, calques et films à dessiner polyester

aux meilleures conditions

- prend et livre

gratuitement

à domicile.
Plusieurs voitures sont à votre disposition en permanence
en appelant le (021) 22 32 13/14
(021) 22 39 72/73

VERDURO®

la dalle de talus universelle de Hunziker

- cultivable à volonté
- pose extrêmement simple
- adaptable à tous les terrains

Les dalles de talus VERDURO sont utilisables pour:

- Aménagements de talus
- Parois antibruit
- Murs de jardins
- Ilots de verdure
- Plates-bandes en gradins

Documentation et assistance techniques
par A. Mivelaz,
1041 Poliez-Pittet, tél. 021/81 17 81

SA HUNZIKER + CIE
Fabriques de matériaux
de construction
à Olten et Berne

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET AGRICULTURE [1]

[1] Les contributions qui suivent sont extraites des conférences prononcées lors de la journée d'étude organisée par l'ASPAN le 24 novembre 1983 à Berne sur le thème «L'agriculture, le sol et l'aménagement du territoire».

Les expectatives de l'aménagement du territoire pour l'agriculture

La zone à bâtir trop souvent prioritaire

La croissance économique et démographique que l'on a connue durant les années qui suivirent la guerre a été dévoreuse de terrains. Le sol est actuellement ce que l'on peut appeler une denrée tout à fait rare. Lorsque les communes et les cantons se sont mis à cette époque à réglementer l'affectation de leur territoire, ils sont surtout procédé à la délimitation de zones à bâtir et, souvent, seuls les besoins de la construction ont été déterminants pour le développement qui s'est poursuivi à un rythme effréné.

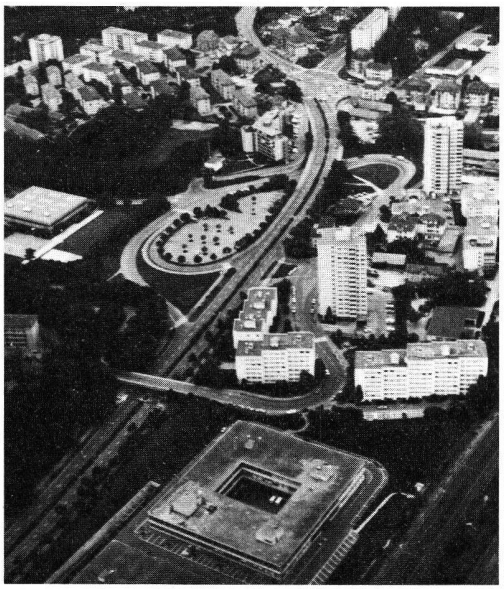


Photo M. Jaques, Lausanne.

Croissance économique et démographique: un exemple parmi d'autres!

On sait que l'évolution de la construction absorbe des terrains qui, auparavant, étaient exploités à des fins agricoles. Il n'en reste pas moins que l'affectation d'excellentes terres cultivables à d'autres buts qu'à un but agricole n'a guère inquiété. Pourtant, il est connu qu'environ 50% seulement des besoins en calories de la population suisse peuvent être couverts et qu'au cours des deux derniers conflits mondiaux, il a fallu mobiliser les ultimes réserves de production pour éviter une famine. L'évolution de la politique mondiale actuelle devrait au moins inciter *les responsables cantonaux et communaux à lutter contre le gaspillage des terrains et à s'engager en faveur d'une utilisation vraiment parcimonieuse du sol suisse, non multipliable.*

Respect des principes légaux d'aménagement

Vingt années ont été nécessaires pour mettre au point la loi sur l'aménagement du territoire, c'est-à-dire pour mettre à disposition un moyen d'intervention. Les principes et les buts figurant dans la Constitution et la loi fédérale prescrivent une utilisation judicieuse et mesurée du sol, pour assurer une base d'approvisionnement suffisante et afin que l'agriculture conserve suffisamment de terres cultivables. L'application en revient aux cantons. Ils sont appelés à réexaminer et à adapter les réglementations en vigueur à la lumière des dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire. La loi prévoit également une participation appropriée de la population. Nous attendons à cet égard une participation active et créatrice de l'agriculture. Le Secrétariat des paysans suisses va mettre une brochure à disposition dans laquelle figureront des recommandations constituant en quelque sorte une marche à suivre.

Ménager 450 000 ha de terres cultivables en Suisse

Le canton doit tout d'abord élaborer dans un plan directeur une vue d'ensemble des mesures concrètes envisagées en ce qui concerne les espaces à délimiter. Il doit recenser entre autres choses les parties de leur territoire qui se prêtent à l'agriculture. Dans le cadre de la planification qui lui incombe, la Confédération a le droit d'exiger des cantons qu'ils recensent par les plans directeurs les surfaces d'assolement, c'est-à-dire les terres cultivables encore disponibles. Selon le plan alimentaire de la Confédé-

Bureau du groupe Suisse occidentale:
Simon Kohler, président
Francis Bertherin, vice-président
Pierre Debrot, secrétaire
Jacques Bregnard, trésorier

1a, Port-Roulant
2003 Neuchâtel

Chèques postaux
10-11902 Lausanne

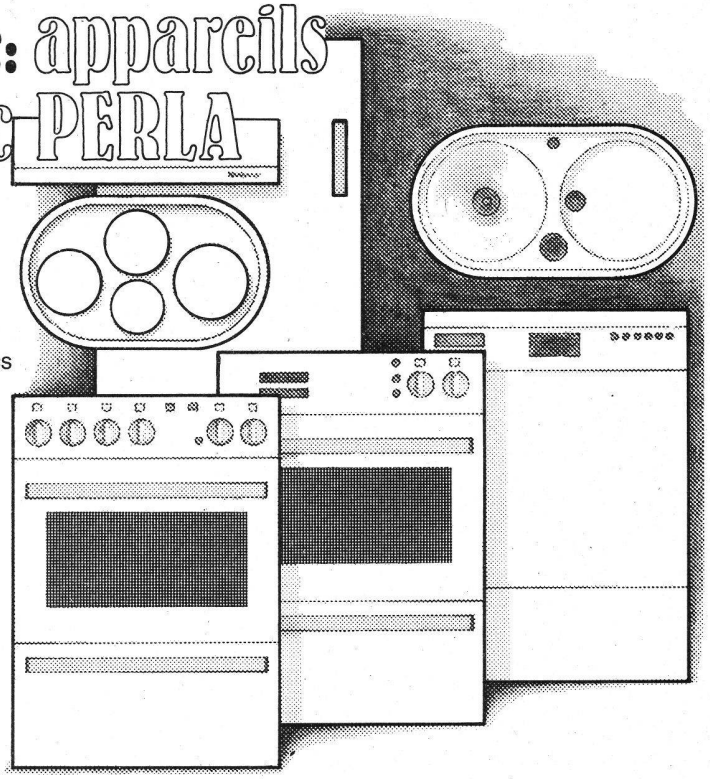
Rédaction des Cahiers ASPAN-SO:
Claude Yerly, rédacteur responsable
ASPAN Schänzlihalde 21
3013 Berne
Tél. (031) 42 64 44

Comité de rédaction:
Gilles Barbey, président
Membres: Jacques Bregnard,
Anne-Marie Betticher,
Arlette Ortis, Raymond Schaffert

Rédaction «Habitation»:
Pierre-Etienne Monot,
rédacteur responsable
14, rue de la Barre
1005 Lausanne
Tél. (021) 22 62 73

Administration et publicité:
Imprimeries Populaires de Lausanne
2, avenue de Tivoli
1007 Lausanne
Tél. (021) 20 41 41
Chèques postaux 10-6622

A l'extrême avant-garde: appareils à encastrer en blanc PERLA - une exclusivité THERMA!



PERLA de THERMA est bien davantage qu'un simple blanc; il s'agit en effet d'appareils à encastrer dont l'esthétique et la teinte s'intègrent sans la moindre «fausse note» dans les matériaux usuels utilisés pour les agencements de cuisine blancs ou de teintes pastel.

- **Gamme complète en blanc PERLA, pour Norme dimensionelle suisse NSAC de 55 cm.**
- **Appareils blanc PERLA en divers degrés de commodité.**
- **Appareils blanc PERLA aux mêmes prix que les THERMA en brun bronze.**
- **Les THERMA en blanc PERLA – solution élégante pour les ventes de remplacement aussi.**

Les THERMA PERLA vous apportent plusieurs possibilités: conçus initialement pour les cuisines exclusives toutes de blancheur, les appareils PERLA sont aujourd'hui choisis pour l'équipement de tous les agencements de teinte claire. Il vaut en tout cas la peine d'examiner ces nouvelles possibilités d'expression esthétique. N'hésitez pas à demander la nouvelle documentation PERLA complète.

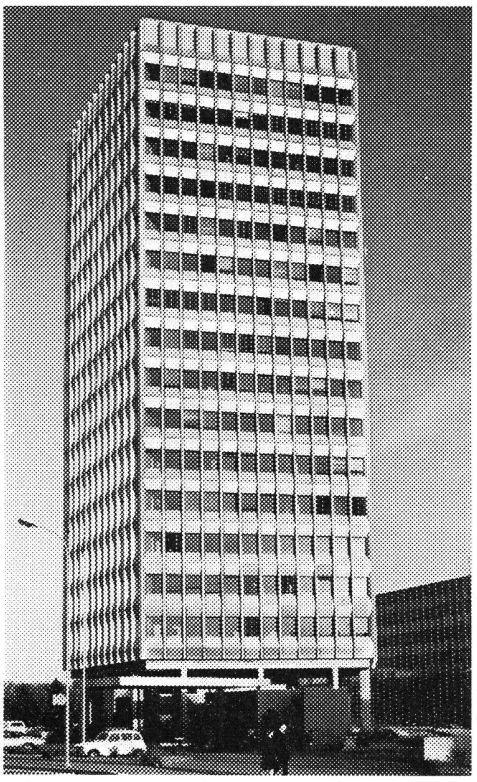
Cuisines suisses pour la vie.

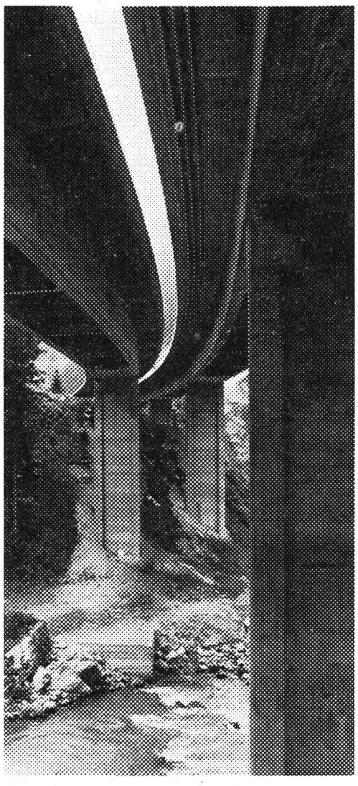
Therma fait meilleur usage de l'énergie

therma

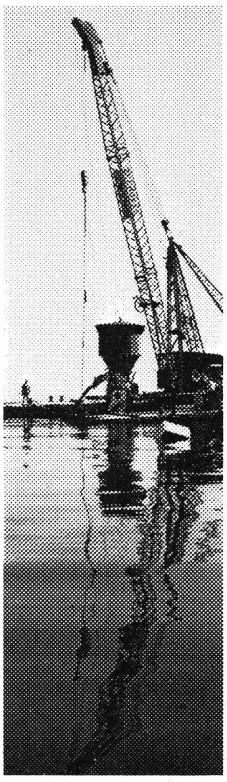
THERMA S.A., appareils électroménagers
Flurstrasse 50, case postale, 8021 Zurich
Téléphone 01/491 75 50

ZSCHOKKE





SA Conrad Zschokke
42, rue du 31 Décembre
1207 Genève
Tél. (022) 35 12 20



Génie civil
Bâtiment
Travaux spéciaux
Bureau d'étude

ration, il est estimé que la Suisse doit disposer d'environ 450 000 ha de terres cultivables pour les périodes de crise, c'est-à-dire à peu près la surface qui était cultivée en 1945 à la fin de la Seconde Guerre mondiale, y compris les prairies artificielles. Entre-temps, environ 100 000 ha ont été toutefois soustraits à l'exploitation, dont une bonne proportion de terres cultivables. Seuls les plans directeurs des cantons révèleront si les surfaces d'assolement, soit les 450 000 ha nécessaires au total, sont disponibles. La responsabilité en ce qui concerne cette question touchant la défense nationale économique incombe surtout aux cantons mais aussi à la Confédération qui doit approuver les plans directeurs cantonaux.

L'élaboration préalable des plans directeurs est indispensable pour procéder à une affectation effective de terrains au niveau communal. Selon la législation fédérale, il s'agit de délimiter les zones à bâtir nécessaires à la construction, dans les quinze ans à venir, des zones agricoles et des zones à protéger. La zone agricole devra comprendre les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture. Les situations conflictuelles découlant de la délimitation et de la mise en application des zones agricoles et à bâtir doivent être dégagées et, dans le doute, il sera décidé en fonction des besoins en surfaces d'assolement et en faveur de l'agriculture.

Mesures à mettre en œuvre

Il incombe aux cantons de prescrire dans leur législation sur les constructions et l'aménagement le procédé approprié et judicieux. Un procédé correspondant aux conditions qui sont les leurs pour délimiter les zones agricoles, pour protéger les exploitations agricoles viables sises dans la zone à bâtir de communes rurales, ainsi que pour l'admission de constructions étrangères à la zone hors de la zone à bâtir. Nous nous attendons à ce que

1) au point de vue juridique et de l'organisation, l'agriculture soit placée sur le même pied que les autres utilisateurs dans le processus d'élaboration des plans d'affectation;
2) les surfaces agricoles utiles soient maintenues le mieux possible, tant au point de vue quantitatif que qualitatif;
3) les cantons s'efforcent de clarifier les exigences quant à l'utilisation des terres cultivées et, au niveau législatif, de régler les problèmes des désavantages et des avantages découlant de mesures d'aménagement, en créant un système de compensation praticable.

Résumé de la Conférence de M. P. Gerber, président de l'Union suisse des paysans.

Comment maintenir des terres cultivables pour l'approvisionnement par les plans directeurs et les plans d'affectation

Quelques considérations de politique générale

- Pour le simple citoyen de notre pays et surtout pour le monde paysan, il peut y avoir une contradiction entre l'exigence impérative du maintien de la surface cultivable et la surproduction de certains produits agricoles. Cette contradiction n'est cependant qu'apparente, étant donné, que dans les secteurs excédentaires, l'approvisionnement du pays est complété par des importations qui pourraient, en cas de crise, être défaillantes.
- Il s'agit néanmoins de faire de l'utilisation parcimonieuse des terres agricoles un critère prépondérant de l'aménagement du territoire, car il est vain d'avoir un pays suréquipé qui ne pourrait plus ainsi nourrir ses habitants.

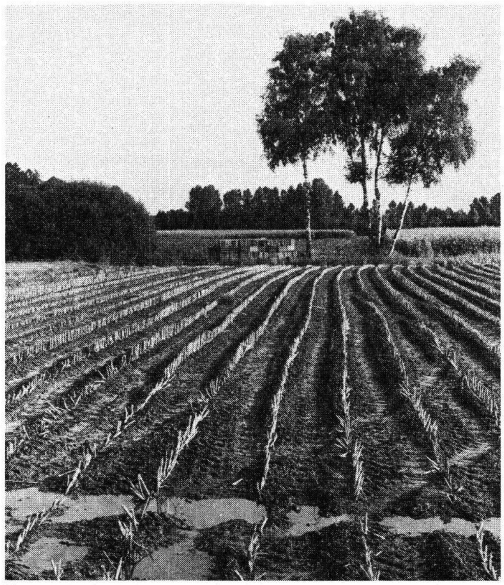


Photo M. Jaques, Lausanne.

L'utilisation parcimonieuse des terres agricoles: un critère prépondérant de l'aménagement du territoire.

Mais, pour atteindre cet objectif, la volonté des premiers intéressés, les paysans, est primordiale. Ils auront à choisir entre un rendement possible et rapide de leur terrain et la création d'un outil de travail moderne, caractérisé par un domaine exploitable à l'abri de toute spéculation et sur lequel il est possible d'investir à long terme. Actuellement, cette deuxième solution rencontre de plus en plus de sympathisants dans les milieux agricoles.

Constat de la situation actuelle

Les causes de la diminution inquiétante des terres agricoles (1 m^2 par seconde) sont multiples, mais elles ont pour dénominateur commun la recherche du confort qui se manifeste sous les formes suivantes:

- augmentation marquée de la surface habitable par habitant;
- grossissement du parc automobile avec ses corollaires;
- multiplications des installations sportives et touristiques.

Deux autres phénomènes sont préoccupants:
- l'attrait constant de la maison individuelle, grande dévoreuse de terrains;
- l'abandon des centres-villes et le report de leur population à la périphérie.

Les conflits

En marge de ce constat, il y a lieu notamment de relever trois situations de conflit:

a) la recherche de la qualité de la vie dans un environnement bâti propice suppose une densité des habitants moins grande et partant une utilisation accrue de terrains;
b) l'extension de la surface forestière, dans la mesure où c'est l'état de la végétation et non l'état cadastral qui constitue la référence au statut forestier;
c) la création de zones industrielles nécessite des terres qui, de par leur qualité, conviennent aussi particulièrement à l'agriculture.

Les objectifs et les moyens

La situation alarmante décrite ci-dessus exige que les autorités politiques, à tous les niveaux, fassent du maintien de l'aire agricole leur objectif prioritaire d'aménagement du territoire. Cet objectif ne peut être atteint que par la création de zones agricoles suffisamment amples.

Pour ce qui est du canton de Vaud, sur la base de la «Carte du potentiel naturel des surfaces agricoles du canton de Vaud», une révision systématique des plans de zones des communes a été lancée.

Dans le cadre de l'examen préalable, les critères suivants ont été appliquées par le Département des travaux publics:

a) mettre en zone agricole toutes les surfaces dont le potentiel de production est considéré comme bon à excellent dans la région;
b) mettre en zone agricole toutes les surfaces cultivées par des exploitations dont la survie est théoriquement possible (pour cela, il a parfois fallu procéder à une petite enquête auprès des exploitants);
c) éviter au maximum d'allonger les surfaces de contact entre la zone à bâtir et la zone agricole pour minimiser les conflits possibles entre activités;
d) proposer des opérations d'échange de terrains ou de péréquation réelle afin de densifier le tissu construit sans diminuer les surfaces cultivées par les exploitations;
e) proposer le dézonage lorsque les réserves de terrains à bâtir paraissent manifestement exagérées et que les risques d'expropriation sont faibles;
f) informer les municipalités et parfois les intéressés des conséquences du placement en zone à bâtir ou en zone intermédiaire des terres des exploitations paysannes (succession paysanne, loi sur l'investissement rural, fonds d'investissement rural).

Le premier bilan de cette opération:

1977: 44 communes avaient une zone agricole légalisée, totalisant 11 014 ha.
1983: 175 communes ont une zone agricole légalisée, totalisant 61 765 ha.

Cette opération a été facilitée notamment par le système de la *péréquation réelle*, qui permet au propriétaire paysan de recevoir sa part de terrain à bâtir et le système de *compensation vaudois* de 1966 par lequel des prêts sans intérêts sont octroyés pour des améliorations structurelles des exploitations agricoles.

Synthèse de l'exposé présenté par M. Marcel Blanc, Conseiller d'Etat, Lausanne.

Vers une meilleure protection des fermes à l'intérieur des zones à bâtir

Exploitations en zone à bâtir

Au fur et à mesure de l'expansion qu'ont connue les localités, des plans d'aménagement ont été mis sur pied. Ils ont placé de nombreuses exploitations agricoles, leurs ruraux et les parcelles attenantes en zone à bâtir. Faut-il donc les considérer comme non conformes à la zone et n'ayant plus droit à s'y maintenir? Doivent-elles être acculées à la liquidation du fait de l'application des dispositions sur la protection des eaux, à cause des dispositions fiscales et parce qu'elles ne sont plus au bénéfice des dispositions spéciales à l'agriculture en matière de droit foncier et de droit successoral? Pour certaines de ces exploitations, une telle issue ne peut être évitée dans les agglomérations en forte expansion. En revanche, il existe encore de nombreuses communes rurales dont la croissance n'est que modeste et dont les fermes constituent une caractéristique, les familles paysannes qui les exploitent étant un élément actif de la communauté. Il est plus que souhaitable, au point de vue social et de l'habitat, que ruraux, superficie attenante et terrains en zone agricole offrant ensemble la base d'existence essentielle d'une famille paysanne dont la relève est assurée, soient maintenus en tant qu'unité, même après que la génération montante les a repris. Les cantons ont le droit d'intervenir pour orienter l'évolution en prévoyant d'autres zones d'affectation, c'est-à-dire en appliquant éventuellement l'article 18.

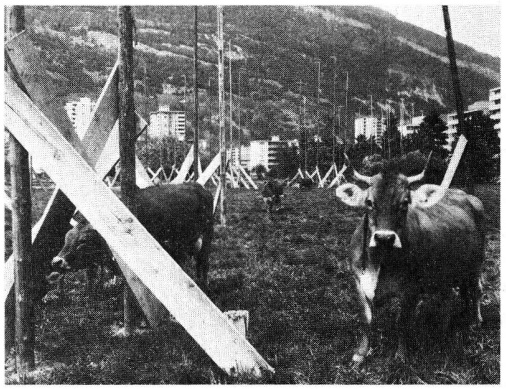


Photo WeWo Bildarchiv.

Un dernier repas!

Vers la recherche de solutions nuancées

Il s'agit tout d'abord, dans le cadre des plans directeurs, de faire ressortir quels espaces sont sources de conflits. Les exploitations agricoles qui se trouvent dans une zone à bâtir existant déjà ou qui sont sises dans les limites d'une zone à bâtir et à créer doivent être recensées et figurer dans un *inventaire des fermes*. Celui-ci doit indiquer le nombre des exploitations agricoles viables et dignes d'être maintenues mais qui se trouvent en zone à bâtir; il s'agit de faire en sorte qu'elles soient considérées comme telles, lors de la procédure d'affectation. Selon la situation, il faut donc rechercher des solutions nuancées.

Photo René Bersier, Fribourg.

La coexistence est-elle possible?

1. Les *exploitations périphériques* doivent être attribuées à la zone agricole, si nécessaire en révisant l'aménagement local.
2. La création d'une *zone à caractère rural* est indiquée lorsqu'il s'agit de communes rurales traditionnelles qui le sont restées jusqu'à présent. Dans cette zone, l'exploitation agricole a la priorité. L'artisanat et l'habitation y sont admis, dans la mesure où ils se laissent intégrer dans la structure rurale. Les exploitations agricoles se trouvant dans cette zone sont subordonnées aux dispositions légales valables pour l'agriculture en ce qui concerne la protection des eaux, la fiscalité, ainsi que le droit foncier et le droit successoral, etc.
3. Dans de nombreux cas, les communes rurales ont connu une extension au cours de ces dernières décennies grâce à l'accroissement du nombre des maisons d'habitation et des entreprises artisanales et commerciales; elles n'ont cependant pas perdu leur caractère rural. Dans le cadre d'un déclassement, ces ruraux ainsi que les surfaces attenantes appropriées devraient être déclarées comme faisant partie d'une *zone de fermes*; avec les terrains se trouvant dans la zone agricole, ils constitueraient une unité subordonnée à la législation agricole. La base légale doit être fournie par la législation cantonale sur l'aménagement et les constructions. Cette législation doit également contenir les conditions permettant la suppression de ces zones.
4. Le service cantonal compétent peut également prendre une *décision individuelle*. Dans les communes en forte expansion, où la délimitation de zone de fermes ne se justifie plus, les fermes isolées qu'il est judicieux de maintenir restent subordonnées au droit particulier relatif à l'agriculture, jusqu'au moment où la situation rend nécessaire la suppression de la décision sur demande du propriétaire ou du Conseil communal.
5. Comme les dispositions légales en vue de la protection des exploitations agricoles en zones à bâtir font défaut, les espaces à aménager peuvent être sources de conflits. En vertu de l'article 27, les cantons peuvent alors prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. Ces zones ne peuvent cependant être prévues que pour cinq ans au plus pour protéger des conditions imposées hâtivement aux exploitations qu'il est juste de maintenir.

Résumé de la Conférence de M. W. Neukomm, ancien vice-directeur de l'Union suisse des paysans.

Les constructions hors zones à bâtir et l'agriculture

Territoire constructible et non constructible

La séparation du territoire constructible (bâti ou à bâtir) du territoire non constructible constitue l'une des exigences primordiales de la LAT. Incombant aux cantons et aux communes, la séparation entre zones constructibles et non construtibles s'opère selon les critères prévus par les articles 15 à 17 LAT et à la lumière des principes régissant l'aménagement du territoire dont, en particulier, celui de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables.

Constructions hors zones à bâtir

A. Constructions conformes à l'affectation de la zone non constructible

a) Tout projet de construction de caractère agricole *dans la zone agricole* ne constitue pas une exception au sens de l'article 24 LAT, puisque conforme à l'affectation de cette zone. Sont considérées entre autres comme constructions agricoles:
   - les bâtiments d'exploitation servant directement au travail du sol;
   - les bâtiments d'habitation pour l'exploitation, sa famille, ses employés à plein temps et les exploitants retraités (tradition du Stöckli);

– les bâtiments de mise en valeur des produits agricoles (réception, tri, stockage...).

La question de savoir si un projet de construction ou d'installation est conforme à la zone agricole peut, dans de nombreux cas, poser des questions d'interprétation aux autorités chargées de l'aménagement du territoire. Cela tient d'abord du fait qu'il est impossible de fixer des mesures absolues pour tous les cas. En outre, de nombreuses autres utilisations donneront lieu à discussion, si le droit cantonal ne les considère pas expressément comme conformes ou non à l'affectation de la zone agricole. C'est le cas notamment de l'extraction de matériaux dont l'autorisation doit être soumise par voie d'exception au sens de l'article 24 LAT. Il serait même préférable que, pour de grandes exploitations de gravier, les cantons prévoient, dans leur droit, la création d'une zone particulière, avec la possibilité d'expropriation.

b) *Dans la zone protégée et la zone sans affectation spéciale*, il appartient au droit cantonal de fixer le régime applicable à ces zones. Si le droit cantonal ne contient aucune prescription, des constructions éventuelles ne pourront être implantées dans ces territoires que dans les limites de l'article 24 LAT.

c) *Dans la zone de petits villages et de hameaux*, il est vital, pour ces petites communes rurales, de leur appliquer un régime qui leur permette de maintenir les caractéristiques sociales, économiques et culturelles qui les composent. La faculté donnée aux cantons, par l'article 18, alinéa 1, LAT de créer d'autres zones que celles prévues aux articles 15 et 17 de ladite loi, permet aussi d'introduire un tel statut pour les petits villages et les hameaux de la campagne.

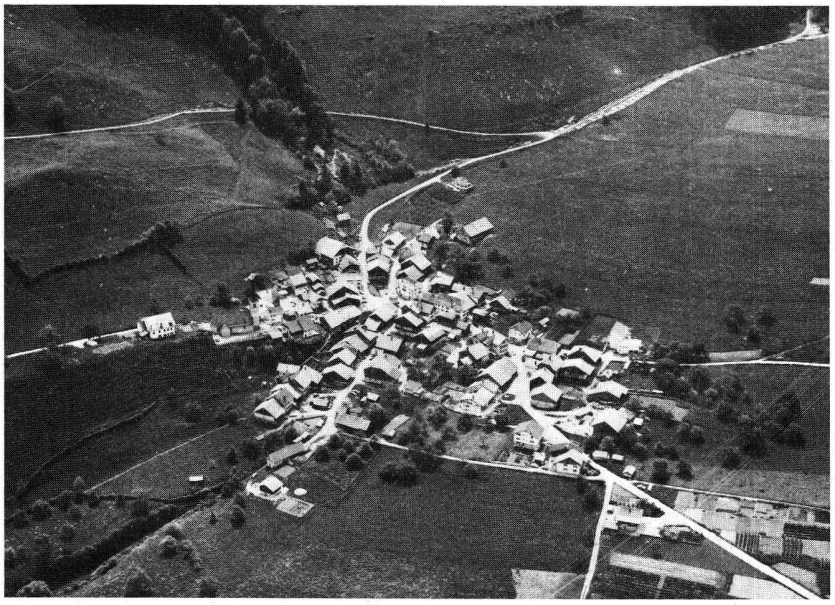


Photo René Bersier, Fribourg.

Construire en respectant les structures existantes! Village de Lessoc en Gruyère.

Dans la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, le législateur fribourgeois a introduit la notion de *périmètre d'habitat rural*. Il s'agit ainsi d'un territoire dont l'affectation se situe à mi-chemin entre la zone à bâtir et la zone agricole ou sans affectation spéciale. Il se rapproche de la zone à bâtir en ce sens que le système maintient le principe de la délimitation de la zone constructible et, par ailleurs, de la zone agricole étant donné les limitations apportées à la détermination du périmètre constructible et du genre de constructions admises.

B. Les constructions non conformes à l'affectation de la zone non constructible

Il s'agit généralement des zones agricoles, des zones protégées et des zones sans affectation spéciale. Ce sont précisément les constructions dans ces zones qui, si elles ne devaient pas rester exceptionnelles, risqueraient de compromettre la conservation de l'aire agricole, dans la mesure où elles impliquent une diminution correspondante des surfaces vouées à l'agriculture.

La LAT soumet l'autorisation de ces constructions à *deux conditions cumulatives* (art. 24 LAT):

a) L'implantation de la construction ou de l'installation hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination. Il faut entendre par là que l'emplacement d'une construction, hors de la zone à bâtir, doit être objectivement imposé par des motifs d'ordre technique ou relevant de l'exploitation ou des raisons inhérentes à la configuration du terrain (exemples: restaurants de montagne, stands de tir, installations nucléaires).

b) Aucun intérêt prépondérant ne doit être opposé à cette construction. Les intérêts à prendre ici en compte peuvent être des intérêts publics et aussi des intérêts privés de tiers. Il faudra ainsi dans chaque cas particulier procéder à la pesée des intérêts en cause.

Pour ce qui est de la rénovation, de la transformation ou de la reconstruction de *bâtiments existants mais non conformes à l'affectation de la zone*, le droit cantonal fixe les conditions d'autorisation, avec toutefois la contrainte que les travaux envisagés doivent être compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire, notamment:

– le maintien d'une utilisation agricole du sol lorsque celle-ci n'assure pas à elle seule l'existence de l'exploitant;
– l'offre d'une possibilité de revenus accessoires susceptible d'assurer le maintien de la population autochtone;
– la protection de sites bâtis ou le maintien de l'exploitation de prés et de pâturages;
– le maintient de postes de travail nécessaires à l'existence de la collectivité locale.

Conclusion

Parmi les objectifs de l'aménagement du territoire, celui qui vise l'utilisation judicieuse du sol, postule le maintien de l'aire agricole pour que l'agriculture soit apte à remplir le rôle qui est le sien dans la collectivité nationale.

Synthèse de la Conférence de M. Ferdinand Masset, Conseiller d'Etat, Fribourg.

LE LOGEMENT A GENÈVE

La rénovation de l'habitat à Genève

Nous reprenons, ici, le thème de la réhabilitation urbaine abordé dans le cahier de l'ASPAN N° 1/1983, par J.-P. Ortis, qui commentait une étude de la Conférence des offices romands d'aménagement du territoire (CORAT).
Les concepts théoriques et l'esquisse d'un «code de réhabilitation» évoqués dans cette étude ont depuis lors, en partie, été concrétisés à Genève par de nouvelles lois et la mise en place d'instruments «techniques» pour leur application.
Il s'agit, entre autres:

- d'une loi sur la protection de l'habitat votée par le peuple en juin 1983 qui fait l'objet de cet article;
- d'une loi cantonale de protection architecturale couvrant les ensembles du XIXe et du début du XXe siècle, dite «loi Blondel» du nom de son auteur, adoptée par le Grand Conseil en octobre 1983;
- de l'étude d'aménagement de la ville de Genève réorientant la politique de réhabilitation urbaine en vue de «freiner le dépeuplement par le maintien de la population dans les quartiers existants»;
- de la mise en place de l'atelier de «recensement du domaine bâti» Ville-Etat de Genève (RDB).

D'autres aspects de ces sujets ont été traités dans des articles rédigés pour la revue *Chantiers* en préparation de la journée sur la réhabilitation organisée par «Habitat et jardin» du 23 février 1984, ainsi que dans le *bulletin technique de la Suisse romande*.

La nouvelle loi sur la protection de l'habitat

En 1962, Genève, comme d'autres cantons, se dota d'une loi restreignant les démolitions et transformations de maisons d'habitation. Il s'agissait d'une loi conjoncturelle. Son application visait à restreindre les démolitions plutôt que les transformations. Ces dernières, moins spectaculaires sur le plan physique, eurent toutefois des effets souvent aussi importants que les démolitions sur le changement des structures sociales des quartiers suite aux modifications des typologies de logements et aux fortes hausses de loyers amenant le départ des anciens locataires.
Ces changements eurent pour conséquence de modifier les rapports entre les «acteurs» dès les années 70. Les locataires et leurs associations, les groupes de quartier, s'opposèrent de plus en plus vivement aux projets de rénovations lourdes. Des recours juridiques aboutirent au renforcement de la jurisprudence demandant une application plus restrictive de la loi de 1962, devant s'étendre aux transformations et à la question des loyers.
De son côté le Parti socialiste lança une initiative populaire «pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives» qui fut déposée au Grand Conseil en 1977.
Après de longs débats parlementaires et un arrêt du Tribunal fédéral relatif à la constitutionnalité de l'initiative, on aboutit à la mise en place d'une nouvelle loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, votée par le peuple le 26 juin 1983. Ce dernier a également accepté la modification de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers en introduisant les plans d'utilisation du sol et les règlements de quartier afin d'assurer l'équilibre entre l'habitat et les autres activités. Par contre, il a refusé, à une faible majorité, une loi étendant la qualité pour recourir aux associations d'habitants et rendant la rénovation obligatoire. On relèvera que les citoyens de la ville de Genève ont donné une majorité favorable à cette dernière.

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 26 juin 1983 (LDTR)

Principe
La loi définit un principe important (art. 5) «Afin de préserver l'habitat existant et le caractère actuel des zones urbaines, nul ne peut... (sous réserve de dérogations)... démolir ou transformer en tout ou partie une maison d'habitation... occupée ou inoccupée, ni en changer l'affectation.»

Démolitions
En vertu de ce principe, les autorisations de démolir des maisons d'habitations sont désormais *exceptionnelles*. Elles ne seront délivrées que si des dérogations s'imposent pour des motifs de sécurité ou de salubrité, ou sont justifiées par des motifs d'intérêt public ou d'intérêt général. Cette dernière condition est notamment réalisée s'il résulte d'une expertise, par exemple, que le coût des travaux de rénovation est disproportionné à celui d'une construction nouvelle ou, par exemple, s'il est démontré qu'une construction nouvelle comporterait une capacité d'habitation supérieure d'au moins 30% à celle du bâtiment existant.

Transformations
Les transformations ne seront également autorisées que si une dérogation s'impose pour des motifs d'intérêt général. Dans ce cas, la capacité d'habitation, soit le nombre de pièces et, en tout cas, la surface habitable doit être au moins égale à celle disponible avant l'exécution des travaux. Outre la simple remise en état d'un bâtiment, la transformation peut comporter une amélioration du confort, sans cependant que les logements changent de catégorie. Dans ce cas, le projet doit en principe être conçu de manière à ne pas déloger les locataires ou, si nécessaire, à n'en déloger qu'une moindre partie.

Sont réputés travaux de transformation au sens de la LDTR et soumis, dès lors, à autorisation, tous travaux d'une certaine importance, qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'entretien courant dont l'exécution n'exerce en principe aucune incidence notable sur les loyers.

Besoins prépondérants de la population
Dans tous les cas, les nouveaux logements devront répondre, par leur genre et leur prix, à un besoin prépondérant de la population, ce qui signifie notamment que les loyers ne sauraient dépasser sensiblement ceux d'un immeuble HLM.

Rapport technique sur l'état de l'immeuble
La qualité et l'état de conservation des bâtiments d'habitation, qui font l'objet de demandes d'autorisation de démolir ou de transformer, seront appréciés sur la base d'expertises confiées, ainsi qu'il en va depuis deux ans, à l'atelier de recensement du domaine bâti, voire à des mandataires spécialisés (art. 11).

Information des locataires
Les propriétaires d'immeubles sont rendus attentifs (art. 13) qu'avant même le dépôt d'une demande de transformation, ils doivent informer et consulter les locataires – en dehors de toute résiliation de bail – sur la nature et l'importance des travaux envisagés, ainsi que sur leur incidence sur les loyers.
Les locataires disposent alors d'un délai de 30 jours pour présenter leurs observations et suggestions éventuelles à ce sujet.
Si l'autorisation est délivrée, le propriétaire doit, avant l'ouverture du chantier, informer individuellement et par écrit les locataires de la liste et du programme d'exécution des travaux.

Encouragement à la rénovation
Afin d'assurer le mantien de l'habitat existant et le caractère actuel des zones urbaines, l'Etat peut, en collaboration avec les communes et après consultation des propriétaires intéressés, procéder à la détermination des périmètres à l'intérieur desquels les immeubles sont susceptibles d'être rénovés (art. 8).
L'Etat peut encourager la rénovation, à l'aide de subventions HLM par exemple, afin de permettre à la population résidente de conserver son logement à un loyer raisonnable (art. 9).

Fiche technique de l'immeuble rue de Monthoux 34

Année de construction:
1903.

Nature de la transformation:
aménagement de 2 logements dans les combles, installation de salles de bain, du chauffage central et de l'ascenseur, réfection complète de l'immeuble et des logements.

Coût des travaux (sans aménagement des combles):
1178 000 fr. soit 260 fr./m^3
SIA, estimation commune RDB (MER)- architecte, accord de l'Office financier du logement.

Logements et pièces (y compris cuisine):
12 logements/36 pièces (plus combles 2/9).

Loyers en fr. la pièce/an:
36 pièces HLM à 1950 fr. (2902 fr. moins subvention 952 fr.), combles à loyer libre, l'ancien loyer était à 950 fr.

Réalisation:
l'autorisation de transformer a été accordée; les travaux devraient débuter prochainement, ils pourront être réalisés en présence des locataires restants, selon un système de rocades.

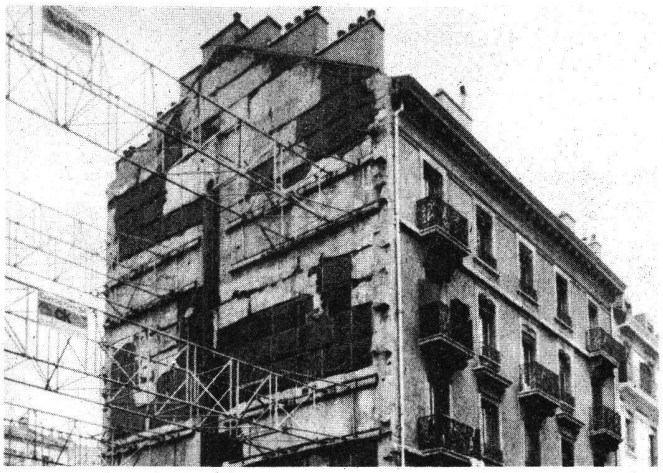
Tribune de Genève
du mardi 6 décembre 1983.

Rénovation de l'immeuble rue de Monthoux 34: du conflit à la concertation.

Des appartements rénovés à des prix HLM

«Non, contrairement à une opinion que certains milieux immobiliers s'efforcent de répandre, la rénovation de luxe est loin de constituer l'unique porte de sortie pour les propriétaires d'immeubles anciens. Et de cela, j'entends non pas faire une affirmation démagogique, mais en apporter la preuve concrète!»

Par cette prise de position, le conseiller d'Etat Christian Grobet, chef du Département des travaux publics (DTP) entend à la fois battre en brèche une attitude qu'il estime par trop «facile» de la part de certains promoteurs immobiliers et dans la foulée rompre une lance en faveur du maintien de logements à prix abordables à Genève. Et l'accord qui vient d'être conclu avec les nouveaux propriétaires de l'immeuble 34, rue de Monthoux, qui fut l'un des «points chauds» des luttes immobilières à Genève, lui paraît en apporter une démonstration convaincante.



Ancien «point chaud», le 34, rue de Monthoux a fait l'objet, selon le Département des travaux publics, d'une rénovation exemplaire. (Photo Murat)

Le «congé instantané»...

Bref rappel des faits. Au printemps 1982, la régie s'occupant de l'immeuble résiliait les baux des locataires dans le but d'opérer une rénovation dite «lourde». En commettant au passage une singulière maladresse: une locataire se voyait signifier par une lettre datée du 29 mai 1982 – c'était un vendredi – son congé pour le lundi suivant, formule désormais connue sous le terme de «congé instantané», à l'instar du café du même nom... Le Groupe des habitants des Pâquis (GHP) prit alors fait et cause pour les locataires et il s'ensuivit un climat d'une certaine tension.

L'affaire fut portée devant le Tribunal administratif qui, s'appuyant sur les dispositions de la Loi restreignant les démolitions et transformations de maisons d'habitation en raison de la pénurie de logements du 17 octobre 1962, conclut au refus de la demande d'autorisation de transformation lourde, estimant notamment qu'elle ne répondait pas au «besoin prépondérant de la population».

Loyers raisonnables

Tout cela est bien entendu résumé à l'extrême, jusqu'au moment où l'immeuble change de mains. Et les négociations de s'ouvrir entre le DTP et les nouveaux propriétaires. Avec la participation de l'Office financier du logement, du Département des finances et contributions, on tombe d'accord sur un plan de rénovation HLM, qui permet au propriétaire d'obtenir un rendement brut estimé correct à 6,75% tout en offrant aux locataires un loyer annuel à la pièce de 1950 francs. Ce qui met l'appartement de quatre pièces, par exemple, à 650 francs par mois. Un prix raisonnable donc, dans les conditions actuelles du marché immobilier genevois...

Plans d'utilisation du sol et règlements de quartier (modification de la L19)
Le but est le même que pour la LDTR : maintenir et rétablir l'habitat dans les quatre premières zones de construction et leur zones de développement (zones de villas et industrielles exclues), y favoriser une implantation des activités harmonieuse et équilibrée.

Rénovation diffuse dans tous les quartiers de la ville (ronds noirs : requêtes déposées en 1983, ronds blancs : examen préalable).

Les moyens sont les plans d'utilisation du sol fixant l'affectation du territoire. Ce sont des communes qui élaborent ces plans en collaboration avec l'Etat. Elles disposent d'un délai de cinq ans.
Les règlements de quartier définissent les indices d'utilisation du sol et le taux de répartition entre les activités et l'habitat.
Ces plans et règlements doivent être mis à l'enquête publique, approuvés par le législatif communal et l'exécutif cantonal.

L'impact des rénovations ponctuelles sur l'habitat et l'urbain
Après une année d'expérience, on peut tirer un bilan provisoire et sommaire sur la nature des rénovations observées sur une année (novembre 1982 – octobre 1983), à partir de l'expérience du service des études analytiques du Département des travaux publics, dans l'examen des dossiers (préavis). Ces derniers portent sur 113 immeubles dont la nature des projets est la suivante :
- 15% démolition-reconstruction.
- 10% transformation et surélévation.
- 26% transformation et aménagement combles.
- 14% transformation.
- 3% surélévation.
- 27% aménagement combles.
- 5% transformation partielle.

Sur 17 projets de démolition-reconstruction, 8 ont été estimés conformes au but de la loi. Les projets de transformation ont fait l'objet d'un préavis favorable dans 89% des cas (84 sur 96).
Relevons la proportion importante de projets prévoyant des aménagements d'appartements dans les combles (65% des cas). La potentialité de création de logements nouveaux par les espaces sous toit des immeubles anciens est d'un attrait économique certain. Elle est souvent le principal moteur de rénovation d'un immeuble.
La localisation des projets de rénovations et de démolitions ayant fait l'objet d'une requête en autorisation ou d'un examen préalable auprès du Département des travaux publics en 1983 montre d'une manière évidente que nous avons affaire à un phénomène de *rénovation diffuse*. Les projets se situent principalement en ville de Genève et se répartissent dans tous les quartiers.
Après une période d'observation suffisante, il faudra mesurer l'effet de ces opérations ponctuelles sur les transformations du tissu urbain et sur le logement, puis situer la politique de réhabilitation dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire et de l'habitat, notamment :
- évaluer les effets de la rénovation sur les loyers et le maintien des anciens habitants, à court et à long terme;
- établir des «plans de rénovation» en collaboration avec les communes et préciser l'articulation de la LDTR avec les plans d'utilisation du sol et règlements de quartier;
- mesurer l'effet de la rénovation sur l'amélioration de l'habitabilité des logemens anciens, comparer avec les logements récents;
- faire le lien entre rénovation – protection du patrimoine – adaptation de l'environnement, notamment la satisfaction des besoins en équipements publics.

Enfin, il sera intéressant de prendre connaissance des résultats de la recherche «Avantages et limites des lois concernant le maintien d'immeubles d'habitation dans les villes suisses» entreprise par le bureau Litfass-Säule de Bâle (en collaboration avec l'IREC et l'EPFL) sur mandat de l'Office fédéral du logement et diverses villes et cantons, dont Genève.

Raymond Schaffert, architecte-urbaniste
à la direction de l'aménagement
du Département des travaux publics, Genève.

Terrain à bâtir et expropriation matérielle[1]

Très rares sont les communes qui, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision de leur plan d'aménagement local, n'ont pas été appelées à se pencher sur le problème fort délicat des indemnités éventuelles à verser aux personnes touchées par des mesures restrictives, considérées comme une atteinte plus ou moins incisive à leur droit de propriété. C'est le cas notamment – et de loin actuellement le plus fréquent – lorsque les autorités communales sont amenées à «rédimensionner» leurs zones à bâtir, soit que la planification locale ne répond plus aux exigences actuelles et largement reconnues de l'aménagement du territoire, soit que les pronostics de développement, éléments de base aux plans existants, s'avèrent nettement éloignés de la réalité[2]. Se pose alors la question, en termes juridiques, de l'expropriation matérielle et de son indemnisation, à savoir que si une restriction du droit de propriété équivaut par ses effets à une expropriation (dite formelle), une juste indemnité devra être due (art. 22ter al. 3 Cst. féd.). Nous devons constater incidemment que l'expérience a démontré que de nombreuses communes, par méconnaissance de leurs droits ou par crainte, souvent à tort, de devoir verser des indemnités importantes, prennent des décisions contraires aux intérêts de l'aménagement du territoire et finalement au détriment de notre cadre de vie.

Définition de l'expropriation matérielle

Suivant une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, il y a expropriation matérielle, entraînant une juste indemnité, notamment:
lorsque le propriétaire se voit interdire l'usage qu'il faisait jusqu'alors de son fonds ou l'usage futur prévisible qu'il aurait pu en faire ou lorsque l'interdiction qui lui est faite restreint l'utilisation de la chose d'une manière particulièrement sensible en ce sens que le propriétaire se voit retirer une des facultés essentielles que lui donne son droit de propriété. (ATF 91 I 329 ss.)

Restriction de la possibilité d'une meilleure utilisation future d'un bien-fonds

Ainsi, selon cette définition jurisprudentielle, il est tenu compte non seulement de l'usage actuel d'un fonds, mais également de son utilisation future et prévisible au moment où intervient la restriction de la propriété (ATF 107 Ib 223). A noter que la notion d'usage «futur et prévisible», selon le TF, ne doit pas être interprétée de façon trop restrictive (ATF 103 Ib 221). En matière d'aménagement du territoire, par meilleure utilisation, il faut comprendre, en règle générale, la possibilité de construire à l'avenir sur le bien-fonds touché. Demeurent toutefois réservées les mesures de police (mesure destinée à prévenir un danger), qui, d'une manière générale, n'entraînent aucune obligation d'indemnisation.

Terrain à bâtir au sens du droit de l'expropriation

Il y a expropriation matérielle... lorsque seuls sont touchés les biens-fonds qui sont situés dans une zone à bâtir proprement dite ou dans les environs immédiats d'un espace urbanisé et susceptibles, techniquement et du point de vue de l'aménagement du territoire de connaître un développement des constructions. (ZB1 84/1983, p. 81.)

Ainsi pour déterminer si un bien-fonds doit être qualifié de terrain à bâtir au sens du droit de l'expropriation, il convient d'examiner toutes les circonstances de fait ou de droit qui peuvent influencer les chances pour qu'un bien-fonds puisse être construit. Il faut tenir compte avant tout:

des facteurs objectifs, tels que

- les prescriptions légales (fédérales, cantonales ou communales) en vigueur au moment de l'entrée en force de la restriction de la propriété;
- la situation (éloignement par rapport au secteur déjà bâti et aux installations d'équipement, vue, facilité d'accès, etc.), la forme (la nécessité de procéder à un remembrement et la qualité du bien-fonds;
- les conditions d'équipement;
- l'état de la planification cantonale et éventuellement fédérale;
- le développement des constructions aux environs;
- la structure de la propriété foncière;
- l'attitude des autorités;

des facteurs subjectifs, tels que

- l'emplacement d'un projet de construction;
- l'intention de construire du propriétaire (ATF 105 Ia 339 c. 4b);
- la volonté du propriétaire de participer à l'élaboration des plans de remembrement, d'équipement et de détail (AFT 105 Ia 340 c. 5b);
- la volonté de ne pas utiliser le bien-fonds à des fins de constructions (ATF 106 Ia 373 c. 2b).

Il importe donc de pondérer tous ces facteurs, la situation juridique de ces biens-fonds jouant un rôle prépondérant (ATF 107 Ib 224 c. 3e). *Ce n'est que lorsque la construction d'un bien-fonds aurait pu être autorisée en droit que la constructibilité de fait peut entrer en ligne de compte, et ce, uniquement lorsque le bien-fonds litigieux aurait très vraisemblablement pu être (ou aurait été) construit dans un proche avenir. (...) Si, compte tenu de ces critères, l'on ne pouvait s'attendre, au moment déterminant, à ce qu'un bien-fonds soit construit relativement rapidement, la restriction de la propriété consistant en une interdiction de construire ne constitue pas une atteinte particulièrement grave qui puisse entraîner une indemnisation. (ATF 106 I 373.)*

A titre de conclusion, nous observerons simplement que par les quelques considérations qui précèdent, nous n'avons évidemment pas la prétention d'avoir épuisé la matière. Nous ne pouvons dès lors que recommander aux lecteurs intéressés le mémoire N° 36 de l'ASPAN qui traite de cette question.

Claude Yerly, juriste auprès de l'ASPAN.

[1] Cet article se fonde principalement sur le mémoire N° 36 de l'ASPAN, «Aménagement du territoire et obligation d'indemniser», dont la version française a été publiée à la fin de l'année passée.

[2] Cf. Cahier N° 2 1983, p. IX, sur la question du surdimensionnement des zones à bâtir et les moyens à mettre en œuvre permettant de mieux délimiter les zones à bâtir.