

# Droit et jurisprudence : trois arrêts du tribunal fédéral

Autor(en): **Yerli, C.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **58 (1985)**

Heft 6

PDF erstellt am: **13.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-128648>

## **Nutzungsbedingungen**

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

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

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

## **Haftungsausschluss**

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

il est possible que dans certains cas la collectivité soit amenée à verser une indemnité. Mais cela restera exceptionnel et la forme d'aménagement dit de continuité, telle qu'elle est présentée, ne conduira à l'expropriation matérielle que dans de très rares cas. Bien plus, à notre avis, ce nouveau régime d'aménagement est conforme à la garantie de la propriété. Bien au contraire, il protège une très grande majorité de propriétaires qui souhaitent garder leur immeuble en l'état, des atteintes dues à de nouvelles constructions sur des fonds voisins.

### **Eviter les situations de médiocrité**

Une étude plus approfondie de cette problématique pourrait, cas échéant, révéler que l'aménagement du territoire dit de continuité pourrait être plus conforme à certaines exigences écologiques qu'on ne peut pas simplement passer sous silence. Il n'est également pas exclu qu'à l'avenir les *villes continuent de se dépeupler*, bien qu'il soit raisonnable de considérer que ce mouvement devrait se stabiliser dans la mesure où le besoin en surface de logement par habitant semble avoir atteint une limite supérieure. Se pose enfin la question de savoir s'il y aurait lieu de prendre des mesures — et cas échéant de quelle nature — visant une meilleure occupation des logements existants. Nous pensons notamment que la transformation de grandes maisons familiales en deux ou trois appartements devraient être facilitée.

Qu'en est-il enfin à propos de la deuxième catégorie d'objections? Il est vrai que l'aménagement dit de continuité pourrait contribuer au maintien de situations peu souhaitables. Evidemment, un tel effet devra être évité. Le processus d'aménagement dit de continuité qui serait mis en œuvre par la simplification des mesures de construction devrait être complété par un plan qui fixerait les secteurs où il ne serait pas appliqué ou mis en œuvre de manière variée, parce qu'il serait jugé trop excessif.

Ainsi, convaincus que nous sommes par l'idée de l'aménagement dit de continuité, nous de-

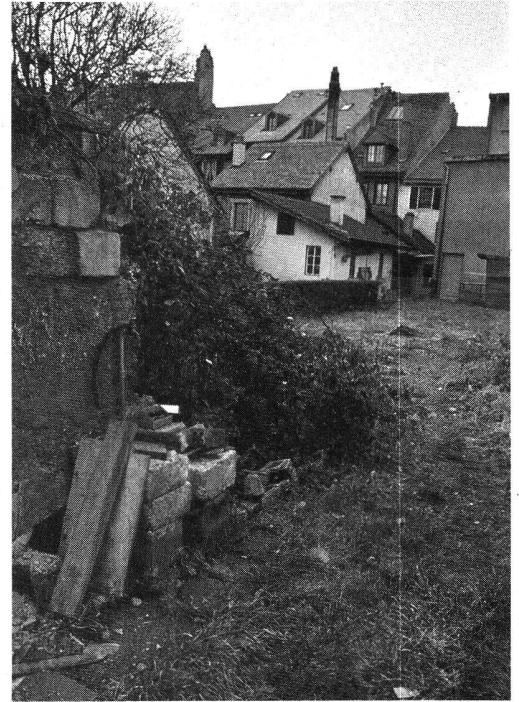


Photo: M. Jaques

Yverdon-les-Bains: « les villes continuent de se dépeupler... ».

vons observer, en conclusion, qu'il s'agit d'un concept qui devra être soumis à plus ample réflexion et complété au fur et à mesure. Nous espérons en particulier que ces nouvelles idées soient prises en compte lors de prochaines révisions de la réglementation d'aménagement et des constructions des villes ou villages qui disposent d'un centre ancien. Mais, dans de nombreux cantons, cela supposera d'abord que les bases nécessaires soient créées par le législateur cantonal.

*R. Stüdeli,*  
directeur de l'ASPAN centrale.

Nous profitons de la parution de cet article pour féliciter M. R. Stüdeli pour ses vingt-cinq ans d'activité au sein de l'ASPAN.

## DROIT ET JURISPRUDENCE

### TROIS ARRÊTS DU TRIBUNAL FÉDÉRAL

(Synthèse et commentaire de quelques arrêts du Tribunal fédéral en matière de droit public des constructions de l'aménagement du territoire et de l'équipement, parus en 1983 et 1984)

#### **1. Pesée des intérêts en présence; proportionnalité (ATF 110 Ia 30 ss)**

- La paroisse réformée d'Estavayer-le-Lac est propriétaire de deux parcelles d'une surface de 1372 m<sup>2</sup> et de 1487 m<sup>2</sup>. Les parcelles

sont situées en vieille ville et constituent ensemble une partie d'un promontoire, d'où l'on domine le lac de Neuchâtel, le port et la vieille ville d'Estavayer-le-Lac.

- L'adoption en juillet 1983 du nouveau plan des zones de la vieille ville supprimait la possibilité pour la paroisse réformée de construire un centre paroissial sur l'une des parcelles, dans la mesure où celle-ci était attribuée à «une zone verte d'aménagements publics», frappée d'une interdiction de bâtir selon le règlement communal du plan d'aménagement de la vieille ville.

- En droit, le Tribunal fédéral a admis que les buts suivis par les autorités, à savoir:
    - la sauvegarde d'un des rares îlots de verdure qui subsiste à l'intérieur du périmètre de la vieille ville;
    - l'affectation de cette parcelle au délaçement collectif,
 ressortissent, de toute évidence, à un intérêt public, tel qu'il est défini d'ailleurs à l'article 1<sup>er</sup> al. 2 lettres a et b (création et maintien d'un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat) et à l'article 3 al. 3 lettres c et e LAT (maintien et création de chemins pour piétons, aménagement dans le milieu bâti d'aires de verdure).
  - Mais le TF de poursuivre:
 

*«L'existence d'une base légale et celle d'un intérêt public ne justifient toutefois pas, à elles seules, n'importe quelle restriction de droit public à la propriété privée. Il faut encore que soit respecté le principe de la proportionnalité. La restriction ne doit donc pas seulement être nécessaire, mais doit en outre ne pas aller au-delà de ce qu'il faut pour atteindre le but d'intérêt public recherché, l'autorité concernée ayant l'obligation d'adopter la mesure la moins incisive, c'est-à-dire celle qui est la moins préjudiciable aux particuliers pour parvenir au but d'intérêt public visé (ATF 108 la 219/220).»*
  - En l'occurrence, de l'avis du TF, une conciliation de ces intérêts n'apparaît pas exclue. Répondant également à un intérêt public, la construction du centre paroissial pourrait être érigée en partie sur la parcelle réservée à des bâtiments publics et sur la parcelle affectée à la zone verte. Un tel empiètement n'empêcherait manifestement pas d'emblée toute affectation du sol non bâti des parcelles litigieuses aux fins d'intérêts publics recherchés par le classement envisagé.
- 2. Protection des monuments et de leur environnement (ATF 109 la 185 ss)**
- Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral était appelé à statuer sur un recours interjeté par des propriétaires d'un terrain situé sur un flanc de la colline de Jolimont proche du Château d'Erlach et dominant la vieille ville historique. Le terrain en cause, attribué en zone à bâtir selon l'ancienne réglementation, a été affecté «au reste du territoire» lors de la révision du plan d'aménagement local pour des motifs relevant à la fois de la protection d'un site et de redimensionnement des zones à bâtir.
  - La décision du TF dans cette affaire est claire:
 

*«La protection efficace d'un monument ou d'un ensemble architectonique de qualité implique également la protection de son environnement.»*
  - Cet arrêt a le mérite incontesté de fixer un principe et une exigence trop souvent ignorés et dont la mauvaise application a eu pour conséquence, la plupart du temps, d'enlaidir irrémédiablement des sites de grande valeur. Les autorités peuvent donc être placées devant des situations inextricables, dès lors qu'elles sont amenées à rétablir un tant soit peu une situation confuse.
  - Il ne faut pas méconnaître non plus qu'une mesure restrictive, sous forme de restriction de bâtir, pourra conduire la collectivité à devoir indemniser les propriétaires, à supposer que les conditions de l'expropriation matérielle soient remplies. La possibilité existera alors de prendre des mesures moins incisives, notamment en relation avec l'article 17 LAT (zones à protéger). Pour revenir à l'affaire mentionnée ci-dessus et pour autant que nous pouvons en juger, une indemnité pour expropriation matérielle ne devrait, nous semble-t-il, pas être versée, dans la mesure où le déclassement est justifié par une réduction des zones à bâtir trop vastes de la commune concernée.
- 3. Aménagement du territoire et liberté du commerce et de l'industrie (Pr 72/1984 N° 170 p. 470 ss)**
- Dans le cadre de l'aménagement régional, la commune de Celerina/Schlarigna (GR) a procédé à la révision de sa loi (règlement) sur les constructions, en particulier en relation avec la construction et l'exploitation des centres commerciaux. Cette nouvelle législation portait notamment sur les points suivants:
    - Les centres commerciaux (Einkaufszentren) disposant d'une surface commerciale nette de 200 à 500 m<sup>2</sup> doivent être *exclusivement implantés au centre de la localité*, dans une zone d'extension ou dans une zone mixte destinée à l'habitation et aux activités.
    - Les centres commerciaux ayant une surface commerciale nette supérieure à 500 m<sup>2</sup> ne peuvent être autorisés qu'aux conditions suivantes:
      - a) L'implantation d'un centre régional doit être prévue dans un plan d'affectation régional ou cantonal, approuvé par la commune du lieu d'implantation, en conformité au plan directeur régional.
      - b) Le centre régional ne doit pas disposer d'une surface commerciale nette dépassant la limite supérieure fixée dans le plan d'affectation régional ou cantonal.
  - Ces prescriptions ont été portées devant le Tribunal fédéral. Notre Haute-Cour rappelle d'abord sa jurisprudence, selon laquelle des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie sont admises, pour autant qu'elles reposent à la fois sur une base légale, et répondent à un intérêt public et qu'elles soient conformes aux principes de proportionnalité et d'égalité de traitement. S'agissant des limites à la liberté du commerce et de l'industrie, il ne suffit pas qu'elles soient justifiées par n'importe quel intérêt public. Bien plus, pour qu'elles soient conformes à la Constitution, elles

doivent reposer sur des mesures de police, de politique sociale ou directement sur des mesures d'aménagement du territoire qui doivent être prises par les cantons. Il n'est donc pas exclu que des mesures d'aménagement du territoire peuvent entraîner une limitation des possibilités d'activité commerciale et industrielle et avoir ainsi des effets sur la politique économique. Cette situation n'est en principe pas contraire à l'article 31 de la Constitution fédérale, tant que ces mesures se justifient par l'aménagement du territoire et qu'elles rentrent dans le domaine visé par l'article 22<sup>quater</sup>. Mais le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne doit pas ainsi être vidé complètement de sa substance (ATF 102 Ia 116).

- Les recourants formulent le grief que la condition particulière d'autorisation mentionnée sous lettre *b* ci-dessus contient une clause de besoin, dans la mesure où elle détermine à la fois le besoin général en surfaces commerciales et sa répartition sur le territoire.  
Pour le TF, ce grief est infondé principalement pour les motifs suivants:
  - la délimitation de zones à bâtir selon les besoins, dans le cadre du processus d'aménagement du territoire, résulte clairement de l'article 15 LAT;
  - selon cette disposition, les zones à bâtir comprennent les terrains probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir;
  - cela ne vaut pas seulement pour les zones à bâtir d'une manière générale, mais également et indirectement pour les zones résidentielles, les zones d'activité et les autres zones particulières;
  - il en résulte que ce n'est pas uniquement le terrain destiné à l'habitation qui doit être limité selon les besoins, mais également celui qui sert aux activités commerciales;
  - des modifications de plans raisonnables permettent plus tard d'affecter à la zone à bâtir d'autres terrains (article 21 LAT).
- Les recourants s'en prennent, également à tort, à la fixation d'une limite maximale de la surface commerciale. Selon le TF, une telle limitation peut très bien être fondée sur des exigences de l'aménagement du territoire, à savoir:
  - les conditions géographiques, topographiques et climatiques propres à la Haute-Engadine, ainsi que l'habitat traditionnellement très dispersé justifient la limitation de la grandeur des centres commerciaux;
  - l'autorisation de construire de grands complexes commerciaux peut mettre en péril l'approvisionnement de la population de certaines vallées ou parties de celles-ci étant donné que les petits commerçants ne pouvant offrir des conditions aussi avantageuses pourront être menacés dans leur existence;
  - un tel résultat serait ainsi contraire à l'article 1 lettre *d* (garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays) et à l'article 3 lettre *d* LAT (assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant des biens et services).
- Une telle limitation des surfaces commerciales peut être fondée en outre sur les arguments relevant de la politique des transports ou de la protection des nuisances.
- A l'heure où les autorités et les différents milieux intéressés constatent:
  - la disparition des commerces au centre des villes, liée à l'hémorragie de la population de ces mêmes centres,
  - la pollution due au trafic routier,cette affaire doit être poursuivie par une profonde réflexion. A moins... qu'il soit déjà trop tard.

*C. Yerly, avocat,  
vice-directeur ASPAN.*

---

## INFORMATION ASPAN

---

### LE DROIT FONCIER EN QUESTION

#### **Les données de la situation actuelle**

C'est un fait nouveau pour personne: tout un chacun, simple particulier ou observateur privilégié, s'accorde pour admettre que le régime foncier, tel qu'il est défini notamment aux articles 22<sup>ter</sup> et <sup>quater</sup> de la Constitution fédérale, est pour le moins incapable de conjurer certains abus qui se manifestent sous différentes formes. Relevons parmi les carences les plus souvent dénoncées:

- la hausse continue des prix fonciers;
- la thésaurisation de terrains à bâtir;

- l'absence de mesures efficaces contre les menées spéculatives;
- la concentration toujours plus importante de la propriété foncière.

Le statut foncier actuel ne préoccupe pas seulement les responsables de l'aménagement et ceux qui y sont intéressés à un titre ou à un autre. Mais le débat foncier sera porté sous peu sur le plan politique et juridique à la suite notamment du dépôt de deux initiatives. L'une populaire, l'initiative «ville-campagne contre la spéculation foncière» (ci-après abrégé IVC),