

Les principes de droit en matière d'équipement selon la législation actuelle et future

Autor(en): **Guggenheim, T.C.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins, des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen = Bulletin de l'Association Suisse des Electriciens, de l'Association des Entreprises électriques suisses**

Band (Jahr): **65 (1974)**

Heft 12

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-915427>

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.

Les principes de droit en matière d'équipement selon la législation actuelle et future

Par T. C. Guggenheim

Partant des dispositions légales actuelles et futures, l'auteur établit tout d'abord la terminologie et considère l'équipement comme un devoir pour la collectivité. Il aborde enfin le sujet des contributions à l'équipement.

1. Généralités

Aux termes de l'Ordonnance III d'exécution de la loi en vigueur encourageant la construction de logements, la Confédération peut, depuis le 1^{er} octobre 1970, accorder ou garantir des prêts d'équipement à des taux favorables d'intérêts et d'amortissement. Ce sont les communes avant tout qui bénéficient de cette aide.

Dans cette ordonnance, le Conseil fédéral a spécifié qu'il faisait une distinction entre l'équipement général et les raccordements et que toutes les installations dont le coût fait l'objet de la demande d'aide devaient répondre aux exigences de l'aménagement local du territoire des communes. Ces exigences seront notifiées au propriétaire foncier en tant qu'obligation légale au plus tard au moment de l'octroi de la subvention fédérale.

L'octroi de la subvention fédérale est conditionné entre autres par la garantie d'une contribution équitable des propriétaires fonciers exigible à bref délai aux frais d'équipement et correspondant à une participation dont les modalités sont arrêtées légalement ou par contrat.

Par ces dispositions, en soi peu nombreuses, de l'Ordonnance, la Confédération a sensiblement influencé au cours de ces deux dernières années le droit cantonal et communal régissant l'équipement.

Il est en effet apparu que la plupart des cantons ne disposaient que de dispositions légales très insuffisantes en ce domaine. Cette lacune s'est manifestée négativement à deux égards lors de l'octroi de la subvention fédérale:

– De nouveaux terrains ayant été ouverts à la construction grâce à l'aide de la Confédération, il s'est avéré souvent qu'ils ne pouvaient être bâtis à bref délai.

– Un terrain équipé a plus de valeur que celui qui ne l'est pas. La manne fédérale constitue ainsi un investissement en terrain. Simultanément avec d'autres facteurs qui n'entrent pas en considération ici, ces investissements fédéraux contribuent à une hausse de prix du terrain équipé. Si cette hausse est simplement abandonnée au propriétaire foncier, la Confédération lui fait ainsi un cadeau.

Ausgehend von den bestehenden und künftigen gesetzlichen Grundlagen werden vorerst die Begriffe erklärt und die Erschliessung als Aufgabe der Öffentlichkeit dargelegt. Schliesslich befasst sich der Autor mit den Erschliessungsbeiträgen.

Les deux projets de lois sur l'aménagement du territoire d'une part et sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements d'autre part tendent à réprimer ces aspects désagréables. Ces deux projets de loi esquissent les bases de la législation en matière d'équipement, prévoient des dispositions relatives au regroupement de terrains à bâtir et à la rectification de limites et réglementent en outre le prélèvement de la contribution des propriétaires fonciers à l'équipement.

2. Terminologie

Nous désignons par *infrastructure* toutes les installations d'équipement et d'aménagement créées ou erigées par la collectivité pour que soit possible l'activité économique ou sociale. En d'autres termes, il s'agit là de toutes les installations publiques qui, le plus souvent amorcées par l'initiative privée, devraient être réalisées dès la création de nouvelles zones de construction ou pour de nouveaux lotissements industriels, artisanaux ou d'intérêt public. Ce sont d'une part les installations d'équipement du lotissement notamment les dispositifs de transport tels que routes, chemins, conduites, canalisations, etc. et d'autre part ceux d'aménagement du lotissement, c'est-à-dire les écoles, bâtiments administratifs, installations de sport et autres. On use souvent de l'expression d'*infrastructure* du lotissement. C'est sur elle que se développe ensuite la *construction hors sol*, dont la majeure partie est constituée par l'habitation.

L'ensemble de l'infrastructure, jusqu'aux raccordements individuels, incombe à deux instances:

– d'ordre officiel: Confédération, canton, commune, chacun selon ses compétences;

– aux entreprises ou administrations publiques à caractère d'entreprise, telles que téléphones, poste, services des eaux, de l'électricité, du gaz, de chauffage à distance, etc.

L'équipement d'une zone la rend apte à la construction. Ceci constitue du même coup la condition juridique du droit de construire, c'est-à-dire de l'octroi de l'autorisation de bâtir et implique concrètement les équipements suivants: routes et

chemins, installations de distribution d'eau et d'énergie, et d'épuration des eaux usées.

L'*aménagement* concerne les différents équipements complémentaires nécessaires non seulement à la construction mais à la vie. C'est ainsi que l'aménagement comprend entre autres: les écoles, les hôpitaux, les bâtiments administratifs, les équipements culturels, de sports et de loisirs, ainsi que les équipements de distribution tels que conduites de gaz et de chauffage à distance.

Toutes ces installations doivent contribuer à permettre la vie en commun sur un lotissement et sur ses diverses parcelles. Elles doivent du même coup satisfaire à des exigences spécifiques: les routes par exemple doivent répondre aux nécessités du trafic. Les installations nouvelles doivent se raccorder aux réseaux locaux ou régionaux existants. L'ampleur des installations et leur structure se déterminent selon les conditions locales, mais avant tout au gré des nécessités de l'utilisation prévue, qui découlent essentiellement du plan directeur d'utilisation. Ainsi la construction des maisons d'habitation posera d'autres exigences qu'un équipement industriel ou que l'érection d'une cabane forestière.

L'*équipement général* consiste à pourvoir une zone à bâtir des principales artères des installations d'équipement. L'*équipement de raccordement* relie les différentes parcelles aux artères secondaires des installations d'équipement. L'équipement général d'une zone à bâtir implique également l'équipement de la localité ou du quartier intéressé et doit permettre de raccorder de grandes surfaces à bâtir en un point au moins des installations de la région, cela jusqu'à concurrence d'un territoire de 1 ha (pour les petites communes comptant jusqu'à 400 habitants) à 100 ha pour les grandes villes (d'une population de 20 000 âmes).

3. L'équipement en tant qu'obligation pour les collectivités

La collectivité est intéressée à la réalisation de l'équipement. La responsabilité de l'équipement devrait donc toujours être assumée par une communauté de droit public ou une entreprise. En Suisse ce n'est couramment le cas aujourd'hui que dans un petit nombre de cantons. Le plus souvent la tâche de l'équipement est abandonnée voire comise à l'initiative privée.

Les nouvelles dispositions légales prévoient selon le droit fédéral ou cantonal de commettre aux communes l'obligation d'équipement. Là où cette obligation existe, la *charge d'équipement* constitue un devoir découlant de la souveraineté communale. Naturellement, sur ce point, des corporations de droit public (sociétés ad hoc) peuvent se substituer à la commune.

L'obligation d'équipement implique la création et l'entretien des installations nécessaires à la mise en exploitation de parcelles zonées pour la construction, des routes, installations de distribution et d'évacuation des eaux usées (égouts).

L'obligation d'équipement pour la collectivité de droit public, et en particulier pour la commune, devient caduque partout où des tiers assument cette obligation en vertu de servitudes de droit public. C'est le cas des administrations publiques à caractère d'entreprise en particulier des services des eaux et de l'électricité. Dans ces cas, il ne subsiste d'obligation qu'entre l'entreprise de distribution et les abonnés exclusivement. La commune est et demeure hors de cause.

Mais si la commune conclut des contrats d'équipement avec des tiers, les charges d'équipement lui incombent comme auparavant. Elle n'a fait que commettre à d'autres l'exécution.

Maintenant déjà les installations d'alimentation et d'égouts sont le plus souvent terminées, prêtes à l'usage, au plus tard lors de la prise de possession des constructions nouvelles par leurs habitants. Pour les routes, ce n'est le cas que rarement. On peut dès lors se demander s'il ne conviendrait pas d'édicter une disposition légale contraignant les communes à établir les installations d'équipement nécessaires dès avant l'édification des constructions nouvelles. Une exigence aussi rigide devrait toutefois échouer en pratique. La plupart des communes ne sont en effet pas en situation financière leur permettant de réaliser l'équipement prématurément. L'action d'équipement ne peut se faire que par étapes tenant compte tant des besoins de construire que des disponibilités financières de la collectivité.

L'obligation d'équiper est satisfaite lorsque les installations sont exploitables et permettent ainsi l'utilisation des terrains à bâtir. Il suffit donc que la parcelle soit accessible par une route carrossable ou un chemin praticable. Il n'est pas nécessaire que la route réponde en qualité à tous les souhaits et exigences. La circulation peut fort bien être grevée de contraintes (limitation de vitesse, empoussièrement, etc.). A l'égard d'exigences d'équipement dépassant leurs capacités financières, les communes doivent être protégées et le sont en ce sens que dans la règle elles sont l'autorité qui concède l'autorisation de bâtir ou qu'elles peuvent se prononcer sur toute demande de bâtir. Elles peuvent dès lors refuser ou conditionner l'autorisation de bâtir en cas d'insuffisance d'équipement. Il s'agit là d'un refus temporaire, limité dans le temps. Si les communes agissent à la légère, c'est-à-dire qu'elles laissent bâtir malgré le manque ou l'insuffisance d'équipement, elles courent le risque de se voir contraintes par les requérants à remplir leurs obligations d'équipement.

Pour satisfaire à cette obligation d'équiper, toute commune devrait s'astreindre à accorder en temps utile sa planification et ses possibilités financières d'équipement. Selon les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire, les communes ne sont autorisées à vouer à la construction qu'autant de territoire qu'elles sont en mesure de maîtriser dans les prochaines années. Il est donc faux de prétendre que pour combattre la hausse constante du coût des terrains à bâtir, il faudrait zoner davantage de terrains. Bien au contraire, l'on ne doit zoner qu'autant de terrain qu'il en faut consacrer à la construction dans un temps déterminé et dont l'équipement est assuré au gré des possibilités financières de la commune.

Il résulte de l'obligation d'équiper, que le responsable de l'équipement, qui est dans la règle ainsi que nous l'avons dit la commune, est tenu par le droit public de remplir l'obligation qui lui incombe d'équiper, c'est-à-dire de veiller à ce que l'équipement soit réalisé dans des délais raisonnables. En cas de nécessité, l'autorité de surveillance peut mettre la commune en demeure d'accomplir ce devoir. En revanche, à mon sens, le simple citoyen et propriétaire foncier n'a aucune prétention à faire valoir de droit à l'équipement. Il ne peut donc contraindre la communauté à remplir ses obligations d'équipement. Certes on peut alors se poser la question sui-

vante: si une commune diffère pour un temps indéterminé l'équipement d'une région zonée, cela n'équivaut-il pas à une expropriation, dès l'instant que la possibilité de jouir d'un bien-fonds est tributaire de l'équipement. Quoique d'autres puissent en penser, la réponse doit être négative. Certes, si la communauté néglige d'équiper, le propriétaire n'est pas en mesure de jouir de son terrain selon l'indice d'utilisation. Mais normalement il n'est pas pour autant lésé dans sa propriété, car son bien-fonds non équipé n'est pas mûr à la construction et le défaut d'équipement ne change rien à la situation de droit. Il pourrait en être autrement si le bien-fonds avait avant l'édiction du zonage qualité de terrain à bâtir et jouissait d'un équipement satisfaisant pour l'usage alors admis, tandis que le nouveau plan de zonage prévoit une nouvelle occupation du sol pour laquelle l'équipement existant ne suffit plus. En tel cas, la qualité de terrain à bâtir pourrait être temporairement retirée au bien-fonds et alors l'état d'expropriation serait flagrant si la commune ne procédait pas dans un délai raisonnable au complément d'équipement devenu désormais exigible.

4. Contributions à l'équipement

Les contributions à l'équipement découlent de l'action de bâtir et de l'action d'équiper qui s'ensuit. Mais l'équipement profite avant tout aux propriétaires fonciers qui possèdent des terrains dans la région intéressée.

A quoi servirait une maison d'habitation ou de commerce si elle n'était pas raccordée aux réseaux de distribution d'eau et d'énergie et aux égouts? Par ailleurs la présence d'une route et des autres installations d'équipement amène une sensible revalorisation du terrain. Certes d'autres personnes en usent, particulièrement des routes; mais les installations susceptibles et soumises à contribution se situent essentiellement en zone de constructions nouvelles et sont dès lors, pendant les premières années, presque exclusivement utilisées par les bordiers. C'est ainsi que les véhicules qui y circulent sont ceux-même des habitants ou servent à amener des personnes et marchandises aux terrains s'y trouvant.

C'est à tort que les propriétaires fonciers et autres intéressés persistent à prétendre que socialement les équipements devraient être financés par le produit des impôts.

Il apparaît au contraire précisément anti-social que des propriétaires fonciers se permettent d'exiger que l'équipe-

ment et par là-même la maturité à bâtir de leur bien-fonds se fasse aux frais des contribuables, quitte à encaisser eux-mêmes la plus-value de leur terrain qui s'ensuit. Le caractère anti-social d'un tel comportement est mis particulièrement en évidence lorsque un propriétaire n'utilise pas l'équipement, parce qu'il n'a aucune intention de bâtir mais ne s'intéresse qu'à un placement lucratif et à la revalorisation de son bien-fonds. Une telle mentalité devient particulièrement intolérable lorsque la commune éprouve un urgent besoin de terrains à bâtir. En telles circonstances, il apparaît tant économiquement que socialement justifié d'imposer aux propriétaires de fonds et terrains, dont l'équipement est envisagé pour la construction, soit des contributions à l'équipement soit d'en assumer eux-mêmes les frais, sitôt que les conditions requises sont remplies, même s'ils n'envisagent pas de bâtir dans l'avenir immédiat ou n'en ont même pas du tout l'intention.

Les communes sont fermement sollicitées d'équiper les terrains zonés pour y permettre la construction. Mais elles ne pourront satisfaire à cette obligation que si les moyens financiers leur en sont octroyés. Elles doivent recevoir cette aide financière de la part de ceux que favorise l'équipement. L'enchaînement logique s'énonce ainsi: Pas de construction sans équipement, pas d'équipement sans soutien financier des propriétaires fonciers à la collectivité publique.

5. Considérations finales

J'ai recherché, dans cet exposé bref et superficiel, de vous donner un aperçu de la situation juridique présente et future. Intentionnellement je n'ai pas cité en détail les dispositions des lois sur l'aménagement du territoire et sur l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements et de maisons familiales. Ces deux lois sont actuellement en délibération parlementaire et tous les articles ne sont pas encore définitivement à jour. Je crois néanmoins pouvoir affirmer que tous les principes que j'ai énoncés ont été jusqu'ici acceptés par les parlementaires fédéraux.

Adresse de l'auteur:

Thomas C. Guggenheim, délégué à la construction de logements, 3003 Berne.