

BGE 96 I 537

Bundesgericht (BGE), 1970-09-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_96 I 537](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_96_I_537)

FR: ATF 96 I 537

IT: DTF 96 I 537

Regeste

Regeste Zonenplan. Rechtsnatur der Abgabe, die eine Gemeinde von einem Grundeigentümer verlangt, der entsprechend den Vorschriften eines Zonenplanes bauen will, dessen Grundstück aber im Hinblick auf die im Plan vorgeschriebene Ausnutzungsziffer eine zu kleine Fläche hat.

Erwägungen

E. 2

Les recourants ne contestent pas la validité du plan de quartier en discussion, ni l'obligation pour les propriétaires qui construisent selon ce plan de respecter la densité qui y est fixée; ils ne mettent pas davantage en doute la notion de densité, telle qu'elle ressort des dispositions du règlement et des indications du plan de quartier, ni la façon de calculer cette densité. Ils s'appuient bien au contraire sur le plan pour revendiquer leur droit de bâtir un immeuble de sept étages sur rez et pour prétendre pouvoir tenir compte du domaine public dans le calcul de la densité nécessaire. Ils ne contestent pas non plus sérieusement le principe qu'en pareil cas une indemnité est due à la commune: si certaines allégations du recours paraissent aller en sens contraire, elles sont en contradiction avec les offres que les recourants ont proposées à la commune en cours de procédure. Ce qu'ils critiquent, c'est l'opinion du Conseil d'Etat quant à la nature de la prestation exigée par la commune ainsi que la conséquence qu'il en tire: son incompétence pour statuer sur le grief relatif au mode de calcul de ladite prestation. C'est donc à ces points que doit se borner l'examen du Tribunal BGE 96 I 537 S. 541 fédéral, qui n'a pas à rechercher si le plan et les limitations qui en découlent s'appuient sur une base légale suffisante.

E. 3

Dans la décision attaquée, le Conseil d'Etat considère comme une offre de droit privé le montant articulé par la commune pour permettre aux recourants de tenir compte du domaine communal dans le calcul de la densité, offre que la commune n'était même pas tenue de présenter et qu'il était loisible aux recourants d'accepter ou de refuser, quitte à "racheter" la densité ailleurs, ou à renoncer à la construction du 7^e étage. L'autorité cantonale en déduit son incompétence à examiner le principal grief soulevé par les recourants: le mode de calcul de l'indemnité réclamée par la commune. Cette opinion est manifestement mal fondée et, partant, arbitraire. a) Pour décider si une règle ou un rapport de droit relève du droit public ou du droit privé, le Tribunal fédéral se fonde généralement sur la théorie des intérêts, selon laquelle est de droit public une disposition qui est édictée principalement dans l'intérêt général (RO 76 I 314 et 326 ; 85 I 21 , 85 II 375, 87 I 188). Parfois, le Tribunal fédéral s'appuie aussi sur la théorie fonctionnelle, selon laquelle se rattachent au droit public les normes et les rapports qui tendent directement à l'accomplissement de tâches publiques (RO 75 I 51, 78 I 414; cf. GRISEL, Droit administratif suisse, p. 44 ss.). Que l'on adopte le point

de vue de la première ou de la seconde de ces théories, la conclusion à laquelle on aboutit en l'espèce ne change guère. b) Dans l'intention de la commune, le plan de quartier du Scex a pour but de parvenir à un véritable remaniement et remodelage urbain. Il prévoit non seulement la création et la modification de nombreuses routes et places, mais également la modification des limites des parcelles existantes, en fixant d'ores et déjà les surfaces à bâtir et le gabarit des constructions qui y seront admises. Mettant à la base de sa conception une densité théorique calculée sur l'ensemble des terrains actuels, il entend concentrer les possibilités d'utilisation, dans la mesure déterminée par le plan de masse, sur un nombre restreint de parcelles, attribuant les autres au domaine public non bâti. Il poursuit ainsi un but analogue à celui d'un remaniement parcellaire urbain, ce qui entraîne comme conséquence l'augmentation de valeur des parcelles destinées à la construction et la dépréciation des autres. c) L'obligation de respecter la densité de base du plan, imposée BGE 96 I 537 S. 542 au propriétaire qui veut construire conformément aux données de ce plan, tend à lui faire assumer une partie du coût de réalisation du plan et à permettre ainsi la répartition des charges et des avantages entre les propriétaires dont les parcelles se trouvent dans le périmètre. Pour respecter la densité dont dépend l'octroi du permis de bâtir, le constructeur doit en effet grever d'une servitude de non-bâtir une surface suffisante de terrains destinés à passer ensuite au domaine public. Que ces terrains appartiennent au constructeur ou à des tiers privés, avec lesquels ce dernier serait tenu de s'accorder, peu importe: l'essentiel, pour la commune, c'est qu'une servitude de non-bâtir soit constituée sur des terrains qu'elle est tenue d'acquérir, à l'amiable ou par voie d'expropriation, pour les inclure dans le domaine public prévu par le plan. L'établissement de ces servitudes en faveur de la commune constitue une prestation en nature qui, d'une part diminue les frais que la commune doit supporter pour l'acquisition des terrains destinés à passer au domaine public, d'autre part représente la contrepartie de l'avantage que tire le constructeur de l'accroissement des possibilités de bâtir institué par le plan. Cette prestation en nature présente donc le caractère typique d'une charge de préférence (Vorzugslast): elle est assimilable à l'obligation, imposée aux membres d'un syndicat de remaniement parcellaire, de mettre à la disposition de l'entreprise les surfaces nécessaires à la création d'un réseau routier prévu dans le plan de remaniement, obligation qui constitue, par sa nature et ses buts, une charge de préférence, comme le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le préciser (cf. arrêt Frieden du 26 février 1969, non publié). d) La nature juridique de la prestation à fournir à la commune par le constructeur ne change guère si, au lieu de mettre à la disposition de celle-ci une servitude de non-bâtir constituée sur des terrains privés destinés à passer (par acquisition amiable ou par expropriation) au domaine public, le constructeur s'acquitte d'une somme en argent correspondant à la valeur qu'aurait cette servitude. Dans la première hypothèse, le constructeur épargne à la commune une partie des frais de la future acquisition, dans la seconde, il rembourse à la commune les frais que celle-ci a déjà supportés, ou bien il lui avance les moyens financiers nécessaires aux acquisitions futures. Dans tous les cas, la prestation que le constructeur est tenu de faire représente BGE 96 I 537 S. 543 la contrepartie des avantages qu'il tire du plan, savoir l'augmentation de ses possibilités de bâtir et finalement de la valeur de son terrain. e) Contrairement à ce que semble soutenir le Conseil d'Etat dans sa réponse, la commune n'est pas libre d'accepter ou de refuser cette prestation, ni d'en fixer le montant selon son bon vouloir. Si un tiers propriétaire n'est pas tenu de s'accorder avec le constructeur pour la constitution, sur son terrain, d'une servitude de non-bâtir en faveur de la commune et peut attendre que celle-ci procède à l'expropriation, la commune en revanche est liée par le plan qu'elle a elle-même

édicte; elle est tenue de permettre aux propriétaires de parcelles à bâtir d'y édifier les constructions dont elle a elle-même fixé le gabarit: en s'y refusant, elle se mettrait en contradiction avec la conception mise à la base du plan et empêcherait la réalisation de ce dernier. Dans le cas où la commune a déjà acquis les fonds destinés à l'aménagement des routes et places prévues au plan, elle ne constitue pas - en faveur d'elle-même - une servitude de nonbâtir sur ces fonds, mais fait participer le constructeur, dans la mesure de l'avantage qu'il tire du plan, aux frais qu'elle a déjà supportés. Peu importe que pour établir le montant dont le constructeur est redevable, on raisonne comme s'il s'agissait de constituer une servitude de non-bâtir sur un terrain privé: il s'agit là d'une simple méthode de calcul, qui ne change en rien la nature juridique de la prestation, laquelle demeure une charge de préférence, ou tout au moins une contribution qui s'en approche économiquement. f) Se fondant sur l'art. 15 al. 3 RCC, le Conseil d'Etat estime que la commune est libre de permettre ou de refuser au constructeur de tenir compte du domaine public pour le calcul de la densité. Il est vrai que cette interprétation est compatible avec le texte de la disposition précitée (qui par le de "l'accord de la Municipalité") et qu'elle peut se justifier dans les cas ordinaires. Mais la situation change complètement lorsqu'on est, comme en l'espèce, en présence d'un plan de quartier qui détermine exactement la surface des parcelles à bâtir et le gabarit des futures constructions. En effet, ces constructions ne sont pratiquement réalisables que si les constructeurs peuvent tenir compte du domaine public dans le calcul de la densité, à la condition bien sûr d'en payer la contrepartie sous forme de charge de préférence. Admettre que dans un tel cas la commune puisse refuser BGE 96 I 537 S. 544 l'accord prévu à l'art. 15 RCC reviendrait à dire qu'elle peut empêcher la réalisation du plan de quartier qu'elle a elle-même établi dans l'intérêt public; une telle conception serait inadmissible.

E. 4

En conclusion il faut admettre que la contribution litigieuse, étroitement liée au plan de quartier et à sa réalisation, constitue une charge de préférence régie par le droit public ou en tout cas une prestation qui lui est assimilable économiquement. En considérant ce rapport juridique comme relevant du droit privé, le Conseil d'Etat a méconnu des principes juridiques fondamentaux; entachée d'arbitraire, la décision attaquée doit dès lors être annulée. En statuant à nouveau sur le recours déposé devant lui, le Conseil d'Etat aura soin d'examiner si la contribution demandée correspond aux avantages que le plan assure aux constructeurs en leur permettant de bâtir un 7^e étage sans disposer de la densité nécessaire. Sous cet angle, il s'agira de déterminer si la valeur de base retenue par la commune paraît correspondre à celle d'un terrain de densité 2, et si la déduction d'un quart opérée par la commune en considération du fait qu'elle conserve la propriété du fonds est bien adaptée aux circonstances du cas. Dispositif

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.