

**T&**

**E**

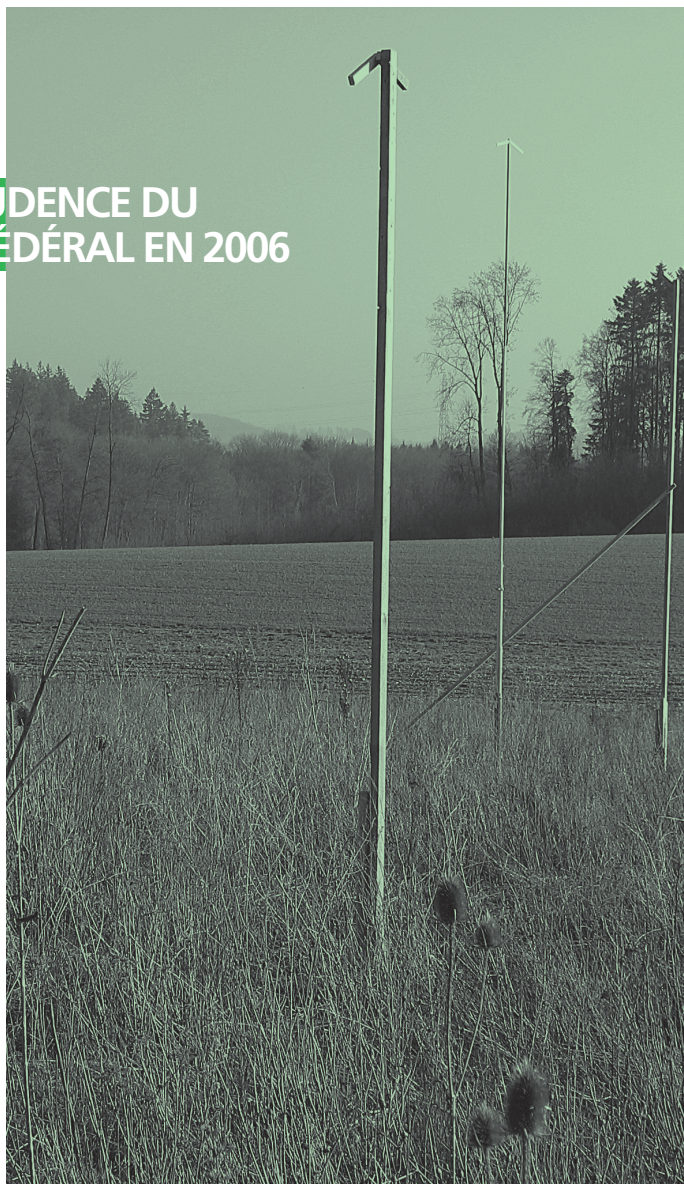
**VLP-ASPAN**



## LA JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL FÉDÉRAL EN 2006

**Aménagement  
du territoire  
Protection de  
l'environnement**

**Territoire &  
Environnement  
Mars no 2/07**



# La jurisprudence du tribunal fédéral en 2006

Chaque année, plusieurs milliers de mémoires de recours sont déposés dans la boîte aux lettres du Tribunal fédéral de Mon-Repos. Parmi eux, quelques centaines concernent des litiges liés à l'aménagement du territoire, la police des constructions ou la protection de l'environnement. Si certains de ces recours ressemblent davantage à des cris de désespoir qu'à de véritables argumentations juridiques, d'autres posent parfois des questions pertinentes au sujet de l'interprétation des lois, de leurs rapports entre elles ou de leur constitutionnalité. Enfin, quelques-uns misent, courageusement, sur le revirement d'une jurisprudence qui ne leur est pas favorable. Quoi qu'il en soit, tous ces recours contribuent à l'évolution du droit sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Ainsi, en 2006, le Tribunal fédéral s'est prononcé sur des affaires touchant presque tous les aspects de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Les recours concernant l'implantation d'antennes de téléphonie mobile en sont, d'ailleurs, le parfait exemple. Sur la base de ces considérations, le résumé de la jurisprudence fédérale présenté ci-dessous regroupe une quarantaine d'arrêts. Certains d'entre eux traitent de problèmes nouveaux en corrélation avec l'évolution de la technique (éoliennes, téléphonie mobile), des loisirs (aéromodélisme) ou, encore, des mœurs (night-club, carillon d'église). Enfin, d'autres ont représenté des occasions idéales pour le Tribunal fédéral de rappeler sa jurisprudence et de la développer (non-classement, constructions hors zone à bâtir, etc.).

## 1. Planification

### 1.1 Obligation de planifier

Parfois, lorsqu'une autorité compétente se trouve face à un projet de construction ou d'installation d'une certaine importance, elle ne peut accorder l'autorisation de construire y relative sans auparavant procéder à l'adoption d'un plan d'affectation spécial. Si cette obligation est mentionnée de manière générale à l'art. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, il arrive qu'elle soit spécifiquement prévue au sein de la législation spéciale. Par exemple, l'art. 17 de l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets prévoit que le site d'implantation des installations de traitement des déchets, notamment des décharges contrôlées et des autres installations importantes, doit être prévu au sein du plan directeur cantonal. Eu égard à cette disposition, le Tribunal fédéral a jugé qu'un projet de construction d'un centre de recyclage de gravats de construction, qui ne traiterait que 30'000 tonnes de déchets de chantier par année, ne tombait pas sous son champ d'application<sup>1</sup>. Un tel projet ne nécessitait ainsi aucune planification au niveau cantonal et une simple autorisation de construire suffisait à sa réalisation. En effet, si l'existence du centre de recyclage de gravats de construction allait, certes, engendrer une augmentation du trafic à hauteur de 19 camions par jour, il était à noter qu'aucune matière à risque n'y serait traitée et recyclée. Enfin, toujours selon le Tribunal fédéral, se différenciant tant sur le plan qualitatif que quantitatif des autres centres de dépôt ou de crémation des déchets, dont les effets sur l'environnement sont très importants, l'installation de recyclage litigieuse se rapprochait davantage, de par ses effets et son aspect, d'une quelconque installation de production industrielle.

## 1.2 Adaptation de la planification

En corrélation nécessaire avec l'obligation d'adopter des plans d'affectations, l'obligation d'adapter cette même planification incombe également aux autorités compétentes lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées (art. 21 al. 2 LAT). Il s'agit là de mettre en balance la nécessité d'adapter la planification face à l'intérêt à la stabilité des plans.

Ainsi, dans un arrêt concernant la nécessité d'adapter le plan de zones de la commune de Dornach (SO), notre cour suprême a-t-elle souligné le fait qu'un intérêt, même important, à la modification de la planification ne suffit pas pour exiger son adaptation, il faut encore que les circonstances aient changé de manière substantielle<sup>2</sup>.

En l'occurrence, le recourant ne pouvait invoquer l'intérêt public à la préservation d'un biotope digne de protection pour demander la modification du plan d'affectation communal, parce que ce biotope existait déjà depuis dix ans lors de l'adoption du plan d'affectation litigieux et qu'il n'est, par conséquent, survenu aucun changement de circonstance au sens de l'art. 21 al. 2 LAT.

Dans une autre affaire concernant la Commune d'Yverdon-les-Bains (VD), il a été considéré qu'une conjoncture peu favorable dans le secteur de l'hôtellerie ne constituait pas une circonstance nouvelle nécessitant la réaffectation en zone d'habitat d'une parcelle jusqu'alors sise en zone hôtelière<sup>3</sup>. En effet, le recourant avait acheté cette parcelle en 1986 alors qu'elle était déjà affectée à des fins hôtelières et que l'on connaissait déjà à l'époque les difficultés liées à la réalisation et à la rentabilisation d'un nouvel hôtel.

1 Arrêt du TF 1A.149/2005 du 9.2.2006, Reigoldswil (BL), publié in: URP/DEP 2006 373.

2 Arrêt du TF 1A.113/2005 du 17.1.2006, Dornach.

3 Arrêt du TF 1P.596/2005 du 18.1.2006, Yverdon-les-Bains.

## SOMMAIRE

1. Planification	2
1.1 Obligation de planifier	2
1.2 Adaptation de la planification	3
1.3 Dimensionnement des zones et pesée des intérêts	4
1.4 Rapport selon l'article 47 OAT et EIE	4
2. Conformité à la zone à bâtir	6
3. Constructions hors zone à bâtir	6
3.1 Viabilité de l'entreprise agricole ...	6
3.2 ... et nécessité de la construction projetée	6
3.3 Dérogation	8
3.4 Contournement de l'art. 24 LAT	8
4. Démolition et remise en conformité	9
5. Environnement	10
5.1 Bruits	10
5.2 Air	10
5.3 Emissions immatérielles	11
5.4 Protection du paysage	12
5.5 Marais et végétations des rives	13
6. Antennes de téléphonie mobile	14
6.1 Implantation imposée par sa destination	14
6.2 Rayonnement non ionisant	14
6.3 Esthétique	15
7. Expropriation et prélèvement de la plus-value	15
7.1 Expropriation formelle	15
7.2 Non-classement	16
7.3 Prélèvement de la plus-value	16
8. Procédure	18
8.1 Exigence d'une voie de recours	18
8.2 Qualité pour recourir des associations	18

Enfin, dans autre arrêt concernant le nouveau plan de zones de la Commune de Bulle, le Tribunal fédéral a précisé que, dans le cadre d'une révision générale d'un plan d'aménagement local, l'existence de circonstances nouvelles devait être examinée au regard de l'ensemble du territoire communal<sup>4</sup>. Dès lors, les habitants d'un secteur de la ville ne pouvaient prétendre que les circonstances ne s'étaient pas modifiées au sein de leur quartier, afin d'éviter un changement d'affectation des parcelles sur lesquelles ou à proximité desquelles ils résidaient. Bien au contraire, l'évolution démographique globale de la commune, ainsi que le développement prévisible et attendu du quartier litigieux par sa liaison à la future route de contournement de la ville, constituaient sans conteste une modification des circonstances de nature à justifier un nouvel examen général du plan de zones local.

### 1.3 Dimensionnement des zones et pesée des intérêts

Pour les autorités, la question principale n'est pas moins de savoir quand faut-il planifier ou adapter la planification que comment faut-il planifier. Le dimensionnement de la zone à bâtir se révèle en effet souvent un problème épineux. Pour gérer ce problème, les communes peuvent notamment échelonner la réalisation de l'équipement en zone à bâtir et contrôler ainsi, en partie, l'investissement public et la structure de l'habitat. Néanmoins, comme l'a rappelé le Tribunal fédéral au sujet du plan de zones d'Unterlunkhofen (AG), il n'est pas possible de prévoir qu'une partie de la zone à bâtir ne sera définitivement constructible qu'après décision du conseil communal<sup>5</sup>. En effet, il ne s'agit là plus d'un échelonnement de la viabilisation, mais de la zone à bâtir, ce qui est inconciliable avec l'art. 15 LAT qui préconise que la zone à bâtir dans son entier doit pouvoir être construite. En l'occurrence, la zone à bâtir de 2e étape litigieuse a finalement été considérée comme située hors zone à bâtir, vu que l'ensemble de la zone à bâtir était largement

surdimensionné.

Alors que le dimensionnement de la zone à bâtir est en principe fonction du besoin de zone à bâtir dans les quinze prochaines années, c'est l'espace véritablement nécessaire aux grands projets situés hors du milieu bâti qui détermine l'étendue de la zone spéciale y relative. Dans un cas concernant la création d'une zone spéciale pour la construction d'un centre de sécurité routière dans une gravière, le Tribunal fédéral a d'ailleurs inclus au sein des espaces véritablement nécessaires non seulement les bâtiments et installations indispensables à l'exploitation, mais aussi les espaces verts permettant une meilleure intégration du projet dans le paysage, ainsi que les surfaces de compensation écologiques correspondantes<sup>6</sup>. Ainsi, dans le cas particulier, la zone spéciale ne pouvait être considérée comme manifestement surdimensionnée.

A ce sujet, dans un arrêt concernant un projet de parc éolien sur les crêtes du Jura neuchâtelois, le Tribunal fédéral a rappelé que la révision partielle d'un plan d'affectation - par l'adoption d'un plan d'affectation spécial - ne devait pas être soumise à des exigences moins strictes que l'octroi d'une dérogation selon l'art. 24 LAT<sup>7</sup>. Cependant l'évolution des circonstances, une mise en œuvre correcte des buts et principes de l'aménagement du territoire, ainsi qu'une concrétisation du plan directeur cantonal, commandent parfois de réviser un plan d'affectation dans un périmètre restreint et en vue d'un projet particulier. Dans de telles situations, l'autorité de planification peut alors prendre les décisions nécessaires sans pour autant être limitée par une interprétation trop stricte des critères de l'art. 24 LAT.

### 1.4 Rapport selon l'article 47 OAT et EIE

Enfin, la nécessité de coordonner l'aménagement du territoire avec d'autres impératifs relevant, eux aussi, de l'aménagement du territoire (p. ex. plans sectoriels ou directeurs), ou résultant de la protection de l'environnement (p. ex. valeurs li-

mites d'immissions), tient une place toute particulière au sein de la législation fédérale. Ainsi, l'art. 47 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire exige des autorités de planification l'établissement d'un rapport constatant que les plans d'affectation sont conformes à la législation fédérale ainsi qu'à la planification cantonale. Dans une affaire concernant la modification du plan de zones de la Commune de Lens (VS), devant permettre l'agrandissement d'un hôtel et la création de places de stationnement supplémentaires, le Tribunal fédéral a d'ailleurs rappelé que ce rapport de conformité était obligatoire, et non facultatif, lors de l'adoption ou de la modification de tout plan d'affectation, sous peine d'annulabilité de ce dernier<sup>8</sup>. Le rapport doit établir que les prescriptions légales relatives à l'équipement, à la protection contre le bruit ou de l'air sont respectées. Cas échéant, il définit les éventuels aménagements qui permettront de pallier les répercussions négatives dues à la réalisation de possibilités de construire conformes au nouveau plan. La Commune de Lens aurait, en l'espèce, dû effectuer, dans le cadre d'un rapport de conformité, un pronostic de bruit démontrant que l'augmentation prévisible du trafic pouvait être contenue dans des limites acceptables, et cela même si les possibilités de construire offertes par la nouvelle planification étaient vastes et abstraites. La modification de son plan de zones a été par conséquent annulée.

Autre instrument exceptionnellement au service de la coordination entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) s'impose parfois lors de projets d'une certaine ampleur. A ce sujet, dans le cas, déjà évoqué, de la construction d'un centre de sécurité routière dans une gravière, qui devait évidemment faire l'objet d'une telle étude, le Tribunal fédéral a tout d'abord précisé qu'un classement en zone spéciale, effectué en vue d'un projet, peut être assimilé à «un plan d'affectation spécial», même si la zone spéciale en question est réglée dans le plan général d'affectation et non dans un plan d'affectation spé-

cial<sup>9</sup>. Dès lors, cette procédure de classement en zone spéciale peut être considérée comme décisive en ce qui concerne l'examen précoce et global de l'impact sur l'environnement inhérent à un tel projet (art. 5 al.3 de l'ordonnance fédérale sur l'étude d'impact sur l'environnement). Cependant, comme seuls certains facteurs ayant une incidence sur l'environnement ont été, dans le cas présent, réglés au niveau du plan d'affectation (notamment l'emplacement, la taille et la desserte de l'installation), il s'agira d'effectuer une EIE en deux étapes, comme le permet le droit fédéral (art. 6 OEIE) et le prévoit le droit cantonal (art. 20 USD-AG). En l'occurrence, l'autorité avait déjà procédé à une étude assez approfondie lors de la planification afin de pouvoir se prononcer sur les problèmes environnementaux engendrés par le projet. Les aspects non encore traités dans le cadre de la procédure de modification du plan d'affectation devront, quant à eux, l'être lors de la procédure d'autorisation de construire.

4 Arrêt du TF 1P.564/2005 du 13.10.2006, Bulle.

5 Arrêt du TF 1P.578/2005 du 17.2.2006, Unterlunkofen.

6 Arrêt du TF 1A.230/2005 du 4.4.2006, Schafisheim. Cf. aussi Informations VLP-ASPAN 10/2006.

7 Arrêt du TF 1P.288/2005 du 31.8.2006, Fontaines et les Hauts-Geneveys. Publié in: ATF 132 II 408.

8 Arrêt du TF 1A.281/2005 du 21.7.2006, Lens. Cf. aussi INFORUM 1/07.

9 Arrêt du TF 1A.230/2005 du 4.4.2006, Schafisheim. Cf. aussi Informations VLP-ASPAN 10/2006.

## 2. Conformité à la zone à bâtir

La question de la conformité d'un projet à la zone à bâtir ne fait que très rarement l'objet d'arrêts de principe de notre cour suprême en comparaison à la problématique des constructions hors de la zone à bâtir. L'essentiel des affaires concerne, en outre, des litiges à propos de police des constructions. On évoquera tout de même le cas où le Tribunal cantonal vaudois a refusé l'autorisation de construire une maison sur une parcelle en reportant l'insuffisance de surface non construite de la parcelle voisine sur la parcelle litigieuse<sup>10</sup>. En l'espèce, ces deux parcelles résultaient d'un fractionnement survenu en 1979 qui ne respectait pas le coefficient d'occupation du sol en ce qui concerne la parcelle voisine. Suite à un recours, le Tribunal fédéral a considéré qu'une simple disposition communale, prévoyant qu'«un fractionnement ne peut pas entraîner l'augmentation de la proportion de surface bâtie», peut servir de base légale au report de l'insuffisance de surface non bâtie d'une parcelle à une autre, si ces dernières sont issues d'un fractionnement irrégulier n'ayant pas respecté les indices d'utilisation du sol. En effet, vu qu'une restriction à la constructibilité n'est qu'une atteinte minimale à la garantie de la propriété, une base légale, même peu claire et précise, peut suffire.

## 3. Constructions hors zone à bâtir

### 3.1 Viabilité de l'entreprise agricole ...

A l'inverse des constructions projetées en zone à bâtir, le droit fédéral impose lui-même toute une série de conditions qui doivent être satisfaites pour qu'un projet puisse être considéré conforme aux zones en principe non constructibles (p. ex. zone forêt ou agricole). Ainsi, au niveau de la conformité à la zone agricole, afin d'éviter que des autorisations ne soient délivrées inconsidérément pour des constructions et installations qui

seraient rapidement mises hors service suite à l'abandon de l'exploitation agricole, le droit fédéral exige que l'installation ou la construction projetée s'inscrive dans le cadre d'une exploitation agricole viable et ne serve pas à une agriculture ou à un élevage pratiqué en tant que loisir (art. 34 al. 4 let. c et art. 34 al. 5 OAT). Ainsi, face à la question de la conformité à la zone agricole d'une place de sable pour chevaux, les juges de Mon Repos ont considéré qu'une bonne réputation, de bons antécédents, l'expérience et le fait d'avoir abandonner son métier pour se consacrer exclusivement à l'élevage ne peuvent préjuger à eux seuls de la viabilité, ni de la rentabilité de l'exploitation<sup>11</sup>. De tels éléments ne permettent pas non plus de savoir si des capitaux et des forces de travail ont été engagés dans ce projet de manière durable, structurée et dans une mesure économiquement significative. Le fait que l'exploitation en question soit reconnue comme exploitation par la loi fédérale sur l'agriculture n'est, enfin, pas plus pertinent en la cause.

Dans une autre affaire concernant une grange que désirait construire un éleveur de daims qui exploitait également une petite entreprise de construction, le Tribunal fédéral a également tranché dans le sens de la non-viabilité de l'exploitation<sup>12</sup>. Enumérant les indices en faveur de la viabilité d'une exploitation (grandeur minimale, besoin d'une aide extérieure, etc.), il rappelle que la dépense de travail et de temps ne peut, à elle seule, pas plus prouver la viabilité de l'entreprise, que le fait de recevoir des paiements directs d'exploitation ou le fait que le demandeur de permis exploite depuis longtemps son élevage. Enfin, même si, en l'espèce, l'élevage de daims pourrait générer momentanément un gain mensuel maximal de 1360.-, cela ne prouvait encore pas que l'exploitation pût subsister à long terme.

### 3.2 ... et nécessité de la construction projetée

Autre condition de conformité à la zone agricole, l'installation ou la construction projetée doit être nécessaire à l'exploitation en question. On peut, entre autres, déduire de cette condition supplémentaire le principe de non surdimensionnement (art. 16a LAT et 34 al. 4 let. a OAT). A ce propos, au sujet d'une autorisation de construire un hangar devant servir à l'entreposage de machines agricoles et de balles rondes de fourrage, les juges fédéraux ont admis que le stockage de ces mêmes balles rondes s'imposait à l'intérieur de ce hangar<sup>13</sup>. Il fallait, par conséquent, en tenir compte en ce qui concerne le juste dimensionnement d'une telle construction. La nécessité d'un entreposage à couvert des balles rondes ne résultait, en l'occurrence, pas du fait que leur dépôt à l'extérieur déprécierait la qualité du fourrage ou du sol utilisé à cet effet, mais parce que leur stockage aurait de toute façon exigé la construction d'une surface en dur impliquant par là même une modification durable de la nature agricole du sol. A l'inverse, toujours en ce qui concerne le juste dimensionnement du hangar litigieux, il ne fallait pas prendre en compte le projet de construction d'une porcherie au sein de la même exploitation et du besoin de surface de stockage qu'il engendrerait, si, pour diverses raisons, la réalisation de ce projet était incertaine (renonciation possible au projet, non obtention du permis, etc.). En effet, il convient de se fonder sur la situation actuelle de l'exploitation et de ne tenir compte de son développement futur que s'il est hautement vraisemblable dans un avenir proche.

Par ailleurs, la règle de l'indispensabilité de la construction projetée s'applique également aux constructions qui servent de logement pour l'entreprise agricole (art. 34 al. 3 OAT). D'ailleurs le Tribunal fédéral a rappelé ce principe en refusant l'autorisation de construire, en zone agricole, un nouveau bâtiment qui aurait abrité un pressoir de lies de vin et plusieurs appartements<sup>14</sup>. Tout d'abord, selon lui, la construction d'un nouveau

logement en zone agricole ne se justifie que si un tel objectif n'est pas réalisable par la transformation de bâtiments déjà existants. Il faut ensuite, soit que des raisons objectives liées au fonctionnement de l'entreprise exigent la présence permanente de l'exploitant ou de ses collaborateurs, soit que la zone à bâtir la plus proche se révèle trop loin ou difficilement accessible. Ne sont dès lors, par exemple, pas pertinents la commodité et le confort personnel des collaborateurs de l'exploitation. Dans le cas précité, le fonctionnement de l'exploitation ne nécessitait pas une présence permanente sur les lieux du père et de ses deux fils, futurs coexploitants. Le bâtiment projeté, s'articulant en 15 pièces et devant abriter les deux fils, leur sœur et leur famille, n'était donc pas conforme à la zone agricole. L'invalidité à 50% de l'un des frères et la présence d'une sœur gravement handicapée disposant d'un droit d'habitation sur l'exploitation agricole ne constituaient pas des éléments qu'il fallait prendre en considération en la cause. En effet, de tels éléments ne se rapportaient qu'à la situation actuelle et spécifique de l'exploitation litigieuse, de telle sorte que, plus tard, la construction projetée ne serait peut-être plus apparue comme nécessaire.

10 Arrêt du TF 1P.785/2005 du 11.4.2006, Buchillon.

11 Arrêt du TF 1A.256/2005 du 10.3.2006, Brenles. Cf. aussi Informations VLP-ASPAN 14/2006.

12 Arrêt du TF 1A.64/2006 du 7.11.2006, Wattwil. Cf. aussi INFORUM 2/2007.

13 Arrêt du TF 1A.213/2005 du 27.3.2006, Coeuve. Cf. aussi Informations VLP-ASPAN 14/2006. Cf. encore Arrêt du TF 1A.256/2005 du 10.3.2006 qui affirme qu'en principe les dimensions d'une surface de débouillage doivent être inférieures à celles des places de sable utilisées pour les concours hippiques.

14 Arrêt du TF 1A.78/2006 du 1.12.2006, Bubendorf.

### 3.3 Dérogation

Lorsqu'un projet de construction se révèle non conforme à la zone agricole ou aux autres zones non constructibles, notamment pour les raisons évoquées précédemment, il est toujours possible d'obtenir une dérogation au sens de l'art. 24 LAT. Cependant, en sus du fait qu'aucun intérêt prépondérant ne doit s'opposer à la réalisation de l'ouvrage projeté, il faut encore que son implantation hors zone à bâtir soit imposée par sa destination. Par exemple, si l'activité d'aéromodélisme pouvait, en l'espèce, être autorisée en zone agricole, ce n'était pas le cas, selon le Tribunal fédéral, d'un cabanon, d'un mât et d'une clôture érigés pour des questions de convenance personnelle par la société d'aéromodélisme<sup>15</sup>. En effet, ce genre de matériel et le genre d'outils, que ces installations serviraient à abriter, pouvaient très bien être amenés sur place en cas de besoin.

La question de la nécessité du lieu d'implantation se pose également lorsque l'on veut empiéter sur du terrain non constructible pour équiper une zone à bâtir. Une telle solution est souvent envisagée à chaque fois que l'équipement s'avère techniquement difficile et que la commune n'a pas assez tenu compte de ce problème lorsqu'elle a délimité les zones à bâtir. Le Tribunal fédéral s'est montré relativement inflexible dans de telles situations et, notamment, envers une commune zurichoise qui voulait équiper un nouvel immeuble commercial et d'habitation en passant par une zone communale à maintenir libre de constructions<sup>16</sup>. Il a, tout d'abord, rappelé que l'équipement doit être en principe tracé à l'intérieur du milieu bâti. Des exceptions ne peuvent résulter que de circonstances particulières (contraintes techniques ou d'exploitation, nature du sol, etc.), et être soumises à des conditions strictes. En l'espèce, selon notre cour suprême, les autres alternatives n'avaient pas été assez explorées. Par ailleurs, l'instance cantonale ne pouvait soumettre ce projet à des conditions moins strictes en évoquant la dimension réduite du pro-

jet et de la parcelle concernée. Le fait que cette dernière est déjà occupée par quelques places de stationnement ne se révélait pas davantage pertinent en la cause. Le Tribunal fédéral a, par conséquent, annulée la dérogation précédemment accordée par l'instance inférieure.

De même, notre Haute Cour a dû se prononcer sur la nécessité du déplacement d'une route privée, desservant plusieurs bien-fonds existants et située en zone parc (non constructible), afin de donner accès à une parcelle située en zone à bâtir<sup>17</sup>. D'après elle, l'existence préalable d'une voie de liaison insuffisante ne constitue pas, en soi, une raison justifiant que l'on desserve de futures constructions en réalisant une nouvelle route hors de la zone à bâtir. En l'occurrence, la légalité d'un tel tracé a été finalement admise sur la base du règlement communal et de l'art. 24c LAT (constructions existantes qui ne sont plus conformes à la zone).

### 3.4 Contournement de l'art. 24 LAT

A l'inverse des cas évoqués précédemment, afin d'assurer la desserte partielle d'une école médico-pédagogique, la ville de Zurich a procédé à un reclassement de terrains situés hors zone à bâtir en zone à bâtir, en l'espèce en zone d'utilité publique<sup>18</sup>. Un tel procédé présentait le risque d'un contournement illégal des dispositions dérogoires de l'art. 24 LAT. Cependant, selon la jurisprudence fédérale, il est possible d'agrandir la zone à bâtir pour un projet de construction situé à la périphérie du milieu bâti, pour autant que l'extension ainsi réalisée soit conforme aux principes et aux buts de l'aménagement du territoire. Dès lors, il n'est même plus nécessaire que l'implantation du projet soit imposée par sa destination. Il ne faut toutefois pas que la nouvelle planification en cause n'engendre la création d'une petite zone à bâtir, ni se révèle inadmissible pour d'autres raisons objectives. Dans le cas de la ville de Zurich, le nouveau classement n'entraînait la création d'aucune petite zone à bâtir isolée, étant donné que les terrains en cause étaient déjà en-

tourés de parcelles situées en zone à bâtir. Enfin, la Commune avait examiné diverses variantes et avait retenu d'une manière légitime que la nouvelle planification présentait des avantages certains (aménagement adéquat des abords, limitation de l'empiétement de l'équipement sur la ceinture verte, accès facilité à l'école pour les enfants handicapés moteurs), si bien qu'aucune raison objective ne pouvait s'opposer au projet litigieux.

Quatre jours après le jugement de cette affaire, le Tribunal fédéral a dû se prononcer dans une affaire similaire au sujet d'un plan d'affectation de détails qui devait permettre l'agrandissement par étape d'un centre de distribution de Landi Suisse S.A. En l'occurrence, était d'abord prévue la création de bureaux et ensuite l'agrandissement des halles de stockage<sup>19</sup>. Une parcelle sise auparavant en zone agricole se voyait, par là même, affectée en zone constructible. En l'espèce, il a été considéré qu'il ne s'agissait pas d'une petite zone à bâtir, mais bien plutôt d'un ensemble de projets liés entre eux, dont quatre parcelles, sur les cinq concernées, se trouvait déjà en zone industrielle. Ainsi, le plan d'affectation de détail pouvait déroger aux dispositions du plan de zones général et affecter une parcelle en zone à bâtir, sans pour autant contourner l'art. 24 LAT, vu que tant la structure du site et de ses environs que la spécificité du projet d'agrandissement litigieux l'exigeaient.

#### 4. Démolition et remise en conformité

Il arrive malheureusement assez souvent que les administrés construisent ou utilisent des locaux de façon non conforme à la zone ou alors qu'ils n'ont obtenu aucun permis. Se pose dès lors pour l'autorité la délicate question de la légalité d'une décision ordonnant la remise en conformité des locaux ou de la parcelle en question, qui peut prendre la forme d'un ordre de démolition ou d'un ordre d'utilisation à des fins conformes à l'affectation de la zone. Le Tribunal fédéral a

ainsi annulé une décision du département genevois compétent qui ordonnait la réaffectation à des fins d'habitation de locaux dans lesquels était illégalement installée une étude d'avocats depuis plus de dix ans<sup>20</sup>. En effet, à l'époque de l'acquisition de l'immeuble par les actuels propriétaires, ni la consultation du registre foncier, ni celle des plans qui leur avaient été présentés ne pouvaient les alerter du fait que l'affectation à des fins commerciales avait été auparavant effectuée de manière illégale par les précédents propriétaires. Face à leur bonne foi, l'intérêt public à la réaffectation de l'immeuble à des fins d'habitation est minime car, ce dernier n'ayant été que très peu habité et jamais loué, l'affectation illicite ne soustrait en définitive aucun appartement au marché locatif genevois.

15 Arrêt du TF 1A.2/2005 et 1A.15/2005 du 11.11.2005, Vullierens.

16 ATF 1A.49/2006 du 19.7.2006, Zollikon. Cf. aussi INFORUM 1/2007.

17 Arrêt du TF 1A.232/2005 et 1P.554/2005 du 13.6.2006, Meggen. Cf. aussi INFORUM 1/2007.

18 Arrêt du TF 1A.246/2005 du 31 mars 2006, Zürich. Cf. aussi INFORUM 1/2007.

19 Arrêt du TF 1P.576/2005 du 4.4.2006, Dotzigen.

20 Arrêt du TF 1P.273/2006 du 28.7.2006, Genève.

## 5. Environnement

### 5.1 Bruits

Dans un monde qui se développe très vite, il est parfois difficile, mais non moins nécessaire, de préserver notre environnement. Limiter le bruit est notamment essentiel afin de protéger notre santé et notre qualité de vie. S'il est vrai que la législation de protection contre le bruit s'applique principalement en ce qui concerne l'exploitation des commerces, des industries et des moyens de transport, les carillons des cloches des églises doivent également respecter de telles prescriptions. Dans un arrêt concernant l'église évangélique réformée de Gossau (ZH) qui, toutes les quinze minutes, indique l'heure par son de cloches, les juges de Lausanne ont rappelé que le Conseil fédéral n'avait fixé aucune limite d'émission en ce qui concerne les carillons, qu'il fallait donc juger de leur licéité au cas par cas<sup>21</sup>. En l'occurrence, un niveau sonore de 46-54 dB n'a pas été considéré excessif, notamment parce qu'il est comparable à ce que l'on admet en matière de bruit aérien et qu'en l'espèce le risque d'être réveillé la nuit se révélait faible. Ensuite, au sujet de la possibilité d'ordonner des mesures préventives (art. 11 al. 2 LPE), indépendamment du fait que les émissions n'étaient pas excessives, le Tribunal fédéral a précisé qu'une église n'était pas une entreprise économique. Par conséquent, la licéité de telles mesures ne se juge que selon le principe de la proportionnalité. Le fait qu'elles soient économiquement supportables ou non ne s'applique en effet pas pour ce genre de situation. En l'occurrence, le Tribunal fédéral a considéré que préférer l'intérêt public au maintien de la tradition par rapport au besoin de calme d'un seul recourant ne constituait pas une violation de la proportionnalité. Aucune mesure préventive de réduction des émissions sonores ne se justifiait ainsi. Dans une autre affaire concernant la fixation d'un horaire d'exploitation pour une activité d'aéromodélisme, notre instance suprême a renvoyé la cause à l'autorité judiciaire cantonale

pour complément d'instruction. Elle a tout de même précisé que la fixation d'un tel horaire est certes susceptible de constituer une mesure suffisante au regard des exigences de l'art. 11 al. 2 LPE, mais qu'il ne suffit pas que certains voisins se déclarent incommodés pour qualifier le bruit d'excessif<sup>22</sup>.

Enfin, lorsque des mesures préventives ou d'assainissement doivent être réalisées, celui qui est à l'origine des émissions doit en principe en supporter les frais, et cela conformément au principe de causalité (art. 2 LPE). Dès lors, dans le cas d'immissions sonores résultant d'une autoroute, le canton, en tant que propriétaire et maître d'œuvre de celle-ci, fait partie des débiteurs des frais engendrés par la construction de parois antibruit<sup>23</sup>. Par conséquent, le règlement communal sur les routes de la Commune de Sissach (BL) ne pouvait prévoir que les propriétaires bénéficiaires devaient rembourser la totalité des coûts de construction des parois antibruit. Dans son arrêt, le Tribunal fédéral ne tient cependant pas assez compte des dispositions d'assainissement de la loi sur la protection de l'environnement. Quiconque veut bâtir sur une parcelle non construite doit en effet participer aux frais destinés à réduire le bruit.

### 5.2 Air

Si l'augmentation du trafic et, respectivement, le développement des voies de transport engendrent beaucoup de bruit, ils entraînent également une certaine pollution atmosphérique. Les autorités administratives se doivent de la limiter. Pour ce faire, elles peuvent procéder par la notification de décisions ou, dans certaines circonstances, par la conclusion de contrats de droit administratif. Le Tribunal fédéral a dû se prononcer sur la légalité de tels contrats dans une affaire concernant l'implantation à Bienne (BE) d'un commerce spécialisé par le biais d'un plan d'affectation de détail<sup>24</sup>. Les prescriptions relatives à ce plan de détail, basées sur le modèle bernois de pondération des trajets, fixaient une limitation

des passages de véhicules par l'introduction d'un contingentement maximal des trajets. Il prévoyait en sus que, lorsque le contingent venait à être dépassé, le maître d'œuvre et la ville étaient tenus de prendre des mesures par voie contractuelle. La question problématique se révélait ainsi de savoir si une telle réglementation était compatible avec l'art. 12 al. 2 LPE qui ne mentionne que la voie de la décision lors de dépassements des limites d'émissions. Les juges de Mon-Repos ont, tout d'abord, distingué les prescriptions et mesures d'exploitation au sens de l'art. 12 al. 1 let. c LPE et celles qui se fondent sur d'autres bases juridiques, en particulier celles qui sont destinées à promouvoir les transports en commun. Dans ce second cas de figure, la mise en œuvre de ces mesures relève en grande partie du pouvoir d'appréciation des cantons et ne se laisse souvent régler qu'à partir d'une entente mutuelle. Dès lors, un arrangement est judicieux. Ainsi, le Tribunal fédéral en est venu à la conclusion que le droit de l'environnement (art. 12 al. 2 LPE) laissait en principe assez de place pour régler par contrat les mesures à prendre lors d'un dépassement du contingent des trajets et que, par conséquent, le plan de détail litigieux était conforme au droit fédéral. Il faut cependant réserver qu'un tel accord ne dispense pas les autorités compétentes de prescrire les dispositions nécessaires pour supprimer une situation contraire au droit. Il ne peut ainsi pas se prononcer définitivement et exhaustivement sur les mesures à prendre en cas de dépassement des limites d'émissions.

Quelques mois plus tard, en regard à nouveau au fameux modèle bernois de pondération des trajets, le Tribunal fédéral a dû se prononcer sur la conformité à celui-ci d'un plan d'affectation de détail visant à revitaliser le centre de Münsingen par l'aménagement de locaux commerciaux et d'habitations ainsi que par la création de places de stationnement<sup>25</sup>. La question était de savoir si le plan de détail en question pouvait prévoir que le trafic, engendré par l'utilisation des constructions existant antérieurement à l'adoption du nouveau plan, ne serait pas inclus dans le calcul

des éventuels dépassements du contingent des trajets. Selon notre Cour suprême, il est, en l'espèce, conforme au modèle bernois de pondération des trajets de prévoir la soustraction du trafic existant antérieurement à l'adoption du plan de quartier, pour juger si le trafic engendré par celui-ci reste en deçà des limites fixées par le plan cantonal en question.

### 5.3 Emissions immatérielles

S'il paraît évident que la nécessité de limiter la pollution atmosphérique et sonore justifie certaines restrictions à la construction de certains projets ou à leur exploitation, qu'en est-il de ceux qui, sans provoquer de bruit, ni polluer, engendrent un sentiment de malaise, d'insécurité, voire de peur au sein de la population? Le Tribunal a dû se déterminer à ce propos dans une affaire concernant la transformation, au sein d'un quartier résidentiel, d'une salle de billard en cabaret night-club<sup>26</sup>. Il a jugé que la municipalité était légitimée à refuser l'octroi du permis de construire pour un tel projet, qui engendrerait inévitablement des « incon vénients appréciables » au sens de la réglementation communale, et cela même s'il faut constater une certaine évolution des mœurs.

21 Arrêt du TF 1A.159/2005 du 20.2.2006, Gossau. Publié in: PBG-aktuell 2/2006 19.

22 Arrêt du TF 1A.1/2005 du 11.11.2005, Vullierens. Publié in: URP/DEP 2006 137.

23 Arrêt du TF 1A.198/2005 du 2.6.2006, Sissach. Cf. aussi INFORUM 1/2007.

24 Arrêt du TF 1A.266/2005 du 13.3.2006, Biel. Publié in: URP/DEP 2006 361. Cf. aussi Informations VLP-ASPAN 11/2006.

25 Arrêt du TF 1A.293/2005 du 10.7.2006, Münsingen.

26 Arrêt du TF 1P.501/2005 du 24.2.2006, Lausanne.

En effet, le fait que les artistes de cabaret s'adonnent parfois à la prostitution et que ce genre d'établissement entraîne un va-et-vient de clients durant toute la nuit, peut créer un sentiment général de malaise au sein de la population résidant le quartier. L'origine d'un tel malaise et de l'atteinte à la moralité publique ne résulte, d'ailleurs, pas des manifestations extérieures d'un tel commerce (par ex. photographie d'artistes dans la rue), mais bien de son exploitation même. Ce que le Tribunal fédéral a nommé « émissions de nature immatérielle » pouvait en l'espèce justifier des restrictions au droit de propriété.

## 5.4 Protection du paysage

Quoi qu'il en soit, la protection de l'environnement n'est pas le seul intérêt public que les autorités de planification doivent prendre en compte lors de l'octroi d'autorisation de construire ou de l'adoption d'un nouveau plan d'affectation. C'est pourquoi l'autorité compétente, lorsqu'elle est confrontée à de tels projets, doit procéder à une pesée globale des intérêts en jeu pour juger de leur légalité. Dans un arrêt tonitruant concernant l'implantation d'éoliennes sur les crêtes du Jura, le Tribunal fédéral a rappelé que, en matière de protection du paysage notamment, toute pesée des intérêts devait être effectuée de manière concrète, c'est-à-dire au cas par cas<sup>27</sup>. Il s'agit ainsi d'avoir une vision globale des caractéristiques d'un projet de constructions et des réelles atteintes qu'il portera au paysage. En l'occurrence, après avoir constaté l'intérêt public important à la production d'énergie renouvelable, les juges de Lausanne ont jugé que l'intérêt public à la protection du site du Crêt-Meuron en tant que paysage ne pouvait valablement s'opposer à la réalisation du projet de parc éolien. En effet, il est possible de remédier aux effets négatifs, engendrés par l'afflux supplémentaire de touristes curieux de visiter le parc éolien, en réglementant l'accès aux véhicules et en balisant les chemins. De plus, les éoliennes litigieuses ne feraient que s'ajouter aux diverses remontées mécaniques et

autres lignes à haute tension déjà existantes. Quoi qu'il en soit, cet arrêt ne doit surtout pas être compris comme un laissez-passer pour tout parc éolien et autres constructions similaires sur des sites dont le paysage mérite d'être protégé. Il souligne bien davantage, et cela de manière judicieuse, que, dans de nombreux domaines, ni le constituant, ni le législateur n'ont fixé une hiérarchie parmi les différents intérêts publics que l'Etat se doit de protéger. Dès lors, l'intérêt à la protection du paysage ne peut, par principe, prévaloir tout autre intérêt public, mais doit faire l'objet d'une pesée concrète en fonction de son contexte spatial et temporel.

Cependant, certains paysages font l'objet d'une protection particulièrement élevée. L'on peut ainsi relever les marais et les sites marécageux d'importance nationale déjà amplement protégés dans la Constitution (cf. ch. 5.5). Une protection élevée est également accordée aux objets figurant dans l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (régions IFP). Ainsi, lorsqu'une autorité agit dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, elle ne peut porter atteinte à des régions IFP que si un intérêt d'importance nationale, équivalant ou prépondérant à la protection d'un tel site, le justifie (art 6 al. 2 LPN). A ce sujet, le Tribunal fédéral s'est vu confronté au problème de la légalité de l'agrandissement d'une carrière servant à la production de ballast dur<sup>28</sup>. En effet, celle-ci nécessitait le défrichement d'une partie de la zone forêt et était située dans une région inscrite à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments d'importance nationale. Bien que l'approvisionnement de la Suisse avec du ballast dur de première qualité pour la construction et l'entretien des nombreuses voies de transports peut, en principe, être considéré comme de signification nationale, on ne peut en déduire que, dans chaque région qui dispose d'un tel gisement, une carrière doit être forcément exploitée. En effet, l'approvisionnement de la Suisse en ballast dur ne nécessite pas, à l'heure actuelle, d'en arriver à ce stade et l'implantation

de ces carrières devrait résulter d'une coordination intercantonale et fédérale. Le Tribunal fédéral ne pouvait dès lors considérer que l'implantation de la carrière litigieuse était imposée par sa destination (art. 5 al. 2 LFo), ni qu'elle répondait à un intérêt d'importance nationale.

## 5.5 Marais et végétations des rives

Lorsqu'on connaît la protection accordée aux paysages, monuments ou autres objets d'importance nationale inscrits à un inventaire fédéral, on comprend vite que la question de leurs limites spatiales peut être cruciale pour les propriétaires de parcelles sises à proximité. Ainsi, les propriétaires d'une parcelle située dans les alentours des tourbières des Ponts-de-Martel, portées à l'inventaire fédéral des hauts-marais, ont recouru en vain jusqu'au Tribunal fédéral afin de contester l'inclusion de l'entier de leur parcelle au sein du périmètre de protection relatif à ces tourbières<sup>29</sup>. En vertu de l'art. 3 de l'Ordonnance fédérale sur les hauts-marais et de la jurisprudence fédérale, les cantons doivent, en effet, délimiter des zones-tampons suffisantes. Cependant, il n'est pas précisé que ces zones-tampons doivent correspondre aux zones de contact de l'inventaire fédéral. Elles peuvent ainsi être plus étendues. Dès lors, les juges de Mon-Repos considèrent que si l'autorité cantonale, en fixant les limites précises de l'objet, y inclut par principe, en sus des tourbières stricto sensu, les zones de contact, on ne saurait considérer qu'elle fait de prime abord une mauvaise application des critères du droit fédéral. Enfin, le droit relatif à la sauvegarde du paysage n'accorde pas une protection privilégiée seulement en faveur des objets inscrits à l'inventaire fédéral, mais encore en faveur de la végétation des rives. En effet, pour autoriser la suppression de celle-ci, l'autorité compétente doit s'assurer que le projet, qui nécessite une telle mesure, ne peut être réalisé ailleurs et ne contrevient pas à la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux (22 LPN). Dans une affaire concernant l'aménagement d'un port de plai-

sance au bord du lac de Zurich, le Tribunal fédéral a rappelé qu'il ne suffit pas uniquement que le projet ne contredise pas la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux, mais qu'il soit expressément permis par celle-ci<sup>30</sup>. En l'espèce, pour justifier une telle dérogation à la suppression de la végétation des rives, le Tribunal cantonal de Zurich s'était fondé sur l'art. 39 LEaux qui permet le remblayage lors de projets dont l'implantation est imposée par leur destination. Il affirmait que si, sur la base de cette disposition, il était possible d'autoriser le remblayage pour l'aménagement d'un port, on pouvait a fortiori consentir à un projet qui, sans nécessiter de remblayage, se contentait de supprimer la végétation des rives. Notre Cour suprême a pourtant rejeté ce point de vue, en rétorquant qu'il n'était soutenable que pour autant que la suppression de la végétation des rives représente véritablement, dans le cas concret, une mesure moindre par rapport au remblayage. Or, en l'occurrence, la suppression litigieuse de la végétation des rives était accompagnée de l'excavation du lac pour approfondir son fonds. Par conséquent, la suppression de la végétation des rives, accompagnée de l'excavation du lac, ne représentaient pas une mesure moindre par rapport au remblayage. L'art. 39 al. 2 let. a ne pouvait ainsi pas constituer une base légale expresse en ce qui concerne l'autorisation exceptionnelle de suppression de la végétation des rives.

27 Arrêt du TF 1P.288/2005 du 31.8.2006, Fontaines et les Hauts-Geneveys. Publié in: ATF 132 II 408. Cf. aussi INFORUM 1/07.

28 Arrêt du TF 1A.168/2005 du 1.6.2006, Sevelen.

29 Arrêt du TF 1A.94/2005 du 08.02.2006, Les Ponts-de-Martel.

30 Arrêt du TF 1A.30/2006 du 10.10.2006, Meilen.

## 6. Antennes de téléphonie mobile

### 6.1 Implantation imposée par sa destination

La téléphonie mobile se développe chaque année davantage. L'aménagement des installations nécessaires à son fonctionnement entre cependant souvent en confrontation avec notre législation sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement. En effet, pour que soit assurée une couverture de réseau complète, des antennes de téléphonie mobile doivent parfois être érigées hors zone à bâtir. La dérogation nécessaire doit alors satisfaire aux exigences de l'art. 24 LAT. Il faut, en particulier, que son implantation hors zone à bâtir soit imposée par sa destination. Au sujet de cette condition, le Tribunal fédéral a échafaudé une jurisprudence spécifique. Il l'a d'ailleurs rappelée et développée lors d'une affaire concernant une antenne que Swisscom Mobile S.A. désirait construire en zone agricole afin d'assurer la couverture de son réseau sur une route située à proximité<sup>31</sup>. Il n'est, selon lui, pas décisif qu'aucun autre lieu d'implantation ne puisse être envisagé. Il faut néanmoins que des raisons importantes et objectives justifient le lieu d'implantation prévu en le faisant apparaître comme nettement plus avantageux. Par ailleurs, les lacunes ou les faiblesses de connectivité, que l'implantation de l'antenne hors zone à bâtir tend à pallier, ne doivent pas pouvoir être remédiées par l'implantation d'une ou plusieurs antennes en zone à bâtir, à moins que celles-ci n'entraînent des interférences au détriment d'autres fréquences électromagnétiques. Ensuite, alors qu'un simple avantage radiotechnique ne peut à lui seul justifier l'implantation hors zone à bâtir, il s'agit d'apprécier à quel niveau de connectivité il est nécessaire de pourvoir la région en question et s'il existe une autre manière de réaliser l'objectif ainsi défini (p. ex. par l'utilisation d'antennes de concurrents). Ce faisant, il faut aussi tenir compte des impératifs liés à la protection de la nature et du paysage. Dans le cas par-

ticulier, le Tribunal fédéral a finalement renvoyé l'affaire à l'instance cantonale inférieure afin qu'elle instruisse mieux les différentes alternatives à l'implantation de l'antenne litigieuse. En effet, le fait que deux concurrents de Swisscom aient choisi un autre lieu d'implantation et y aient installé leurs propres antennes, ainsi que le fait qu'en cours d'instance Swisscom Mobile S.A. ait accepté de réduire les dimensions de l'antenne projetée, se révélaient autant d'indices propres à douter qu'un examen des différents lieux d'implantation eût été correctement effectué.

### 6.2 Rayonnement non ionisant

Un autre problème relatif aux antennes de téléphonie mobile résulte du rayonnement non ionisant qu'elles émettent. Ce dernier, s'il est excessif, peut en effet être préjudiciable à la santé. Dès lors, pour protéger les riverains de telles installations, le droit fédéral a fixé des valeurs limites d'immission (art. 13 de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le rayonnement non ionisant, ORNI). Au surplus, la jurisprudence fédérale exige de garantir que la puissance d'émission autorisée au moment de la construction d'une antenne ne puisse pas être augmentée ultérieurement. C'est sur cette condition supplémentaire que se fondait un habitant de la Commune de Root (LU) qui s'opposait à la construction d'une antenne de téléphonie mobile<sup>32</sup>. En effet, selon lui, la configuration technique de l'antenne litigieuse, c'est-à-dire sa puissance d'émission potentielle, dépassait largement la puissance retenue dans le cadre de la procédure de permis de construire. Cependant, le Tribunal fédéral a rejeté cet argument, en retenant que l'exploitant de la future antenne s'était engagé à installer un système de sécurité dit «global», évitant non seulement tout dépassement des valeurs limites de l'ORNI, mais bloquant aussi la puissance d'émission individuelle autorisée pour les stations de base. En effet, l'exploitant en question procéderait à l'implémentation d'une base de données pour chaque antenne, grâce à laquelle seraient

saisis et régulièrement mis à jour toutes les composantes matérielles et les paramètres susceptibles d'influencer la puissance ou la direction d'émission. La banque de données serait pourvue d'une routine de vérification automatisée qui signalerait les dépassements qui devraient être corrigés. Selon notre Cour suprême, la mise en place d'un tel système global de sécurité correspond, par conséquent, aux exigences du droit et de la jurisprudence fédérale. Elle permet, effectivement, de garantir le respect de la puissance autorisée par chaque antenne et des valeurs limites d'immission en matière de rayonnement non ionisant.

### 6.3 Esthétique

Si les ondes électromagnétiques émises par de telles antennes peuvent nuire à la santé des riverains, leur installation en zone à bâtir peut également dégrader l'aspect d'un site ou d'un quartier et, de là, contrevvenir à d'éventuelles clauses d'esthétique. Pour éviter cet obstacle juridique, Orange Communications S.A., qui désirait construire une antenne sur une maison située à proximité de la vieille ville d'Aubonne, avait prévu de l'intégrer dans de fausses cheminées en fibre de verre afin de la camoufler<sup>33</sup>. Cependant, l'autorisation de construire tant espérée lui fut tout de même refusée par la Municipalité sur la base d'une clause d'esthétique communale. Une telle décision se justifie en l'espèce, selon le Tribunal fédéral qui retient, entre autres, que la tâche d'intérêt public des opérateurs de services de télécommunication ne constitue pas un critère objectif pertinent dans l'appréciation du caractère esthétique d'une construction et de son intégration dans le site. Pour les mêmes raisons d'esthétique, la Commune de Mendrisio (TI) a interdit la construction d'une antenne à l'extérieur d'une zone de protection des sites historiques, et cela de manière justifiée selon les juges de Mon-Repos<sup>34</sup>. Pour ce faire, elle s'est basée sur une disposition de son droit communal autorisant sur les toitures plates certaines superstructures (accès au toit, infras-

tructures d'ascenseurs, etc.), mais pas les antennes. Le Tribunal fédéral a estimé qu'avec cette disposition, la commune édictait une interdiction localement circonscrite, sans faire obstacle à l'activité économique de l'exploitant ou à son obligation de desserte publique.

## 7. Expropriation et prélèvement de la plus-value

### 7.1 Expropriation formelle

Afin de réaliser des projets ou des tâches d'intérêt public, les collectivités publiques sont parfois contraintes à procéder à l'expropriation formelle des propriétaires des parcelles dont elles ont besoin. Peut alors surgir une controverse au sujet de la question du prix de l'indemnité que doivent verser les collectivités expropriatrices aux propriétaires expropriés. Ce problème s'est, par exemple, posé dans le cas d'une portion de voie publique appartenant à un privé, mais dont la propriété devait être transférée à la Commune d'Hergiswil (NW) suite à une procédure d'expropriation formelle<sup>35</sup>. Le propriétaire exigeait que l'indemnité pour la perte de cette fraction de route soit calculée à partir de la valeur vénale par m<sup>2</sup> du reste de la parcelle à laquelle elle appartenait et qui était située en zone à bâtir.

31 Arrêt du TF 1A.1.294/2004 du 10.3.2006, Roggwil.

32 Arrêt du TF 1A.57/2006 du 6.9.2006, Root. Cf. aussi Informations VLP-ASPAN 18/06.

33 Arrêt du TF 1P.778/2005 du 31.3.2006, Aubonne.

34 Arrêt de TF 1A.190/2005 et 1P.432/2005 du 23.5.2006, Mendrisio. Cf. aussi Informations VLP-ASPAN 18/06.

35 Arrêt du TF 1P.851/2005 du 3.3.2006, Hergiswil.

Le Tribunal a rappelé à cette occasion que, en règle générale, le transfert à une collectivité publique d'un chemin privé ne faisait perdre aucun avantage au précédent propriétaire et le déchargeait, au contraire, de certains désagréments. En l'espèce, le propriétaire pouvait continuer d'utiliser cette fraction de route publique en tant que place de stationnement et n'était pas atteint dans ses possibilités de construire en ce qui concerne le reste de sa parcelle. De plus, la fraction de chemin en question n'avait en soi aucune valeur vénale supplémentaire propre, attendu qu'elle était grevée de servitudes de passage et qu'aucun acheteur éventuel ne pouvait escompter une utilisation de celle-ci de manière plus accrue que l'usage commun. La valeur de l'entier de la parcelle n'aurait ainsi été diminuée que si le propriétaire avait perdu une certaine possibilité d'utilisation de la portion de chemin, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Le propriétaire ne pouvait ainsi exiger davantage que les 100.-/m<sup>2</sup>, auxquels il n'a droit que parce qu'ils lui ont été gracieusement accordés par la Commune.

## 7.2 Non-classement

L'entrée en vigueur de la LAT a parfois entraîné des effets comparables à une expropriation formelle en obligeant les communes à adopter des plans d'affectation conformes à ses exigences qui instituaient, quelquefois, l'inconstructibilité de certaines parcelles. On parle ainsi de mesures de non-classement lorsqu'un terrain, auparavant situé en zone à bâtir, a ensuite été classé hors zone à bâtir suite à l'adoption du premier plan d'affectation conforme à la LAT. Contrairement au déclassement, qui survient, quant à lui, lors d'une affectation hors zone à bâtir d'un terrain jusque là affecté à une zone à bâtir conforme à la LAT, le non-classement ne donne, sauf exception, aucun droit à une indemnité pour expropriation matérielle<sup>36</sup>. Comme l'a rappelé le Tribunal fédéral lors d'une affaire concernant des parcelles non-classées par le plan de zones de la Commune de Zurich, une telle exception n'est donnée qu'en

fonction des trois critères suivants. La parcelle non-classée se trouve-t-elle au sein d'un milieu déjà largement bâti, est-elle prête à la construction ou déjà équipée et, enfin, pouvait-on croire, selon le principe de la confiance, que la parcelle serait classée en zone à bâtir? Ces critères ne doivent pas être cumulativement remplis pour donner lieu à une indemnité pour expropriation matérielle. Il s'agit bien davantage d'effectuer une appréciation globale et au cas par cas afin de savoir si, avant l'entrée en vigueur de la mesure qui a entraîné le non-classement de la parcelle litigieuse, les circonstances plaident, avec une grande vraisemblance, en faveur d'une affectation de celle-ci en zone à bâtir. Dans le cas de la Ville de Zurich, les parcelles en question, d'une surface totale de 1 ha, appartenaient à un ensemble de terrains non construits de 5 ha. Elles ne se trouvaient donc pas au sein d'un milieu largement bâti. Ensuite, le propriétaire n'avait que très peu dépensé pour leur équipement et rien de concret n'avait été entrepris dans ce sens, de telle sorte que l'on ne pouvait pas considérer que les terrains en question étaient prêts à la construction. Cependant, peu avant la mesure de non-classement des terrains en question, la Ville de Zurich avait adopté un plan de quartier qui prévoyait leur constructibilité et qui répartissait, d'ores et déjà, les futurs coûts d'équipement. Dès lors, selon les juges de Mon-Repos, le propriétaire était en droit de croire, et cela avec une très grande vraisemblance, que ses terrains seraient classés en zone à bâtir. Celui-ci a droit, par conséquent, à une indemnité pour expropriation matérielle.

## 7.3 Prélèvement de la plus-value

Si, un changement de zone d'affectation peut diminuer la valeur d'une parcelle, elle peut aussi l'augmenter. On pensera notamment au classement en zone à bâtir d'un terrain auparavant situé hors zone à bâtir. Dans de tels cas, deux législations cantonales (BS et NE) prévoient qu'un pourcentage équitable de la plus-value, engen-

drée par la nouvelle planification, est dû à l'État par le propriétaire du bien-fonds. Un tel prélèvement de la plus-value n'est permis par le droit fédéral que pour autant que cette plus-value constitue un avantage majeur (art. 5 LAT). Le Tribunal fédéral s'est d'ailleurs penché en détail sur cette notion d'avantage majeur dans un arrêt discutable concernant la contribution de plus-value qu'exigeait le Canton de Neuchâtel au propriétaire d'un bien-fonds sis sur la Commune de Cortaillod<sup>37</sup>. En effet, ce bien-fonds avait été affecté en zone à bâtir suite à la modification du plan de zones communal. A cette occasion, les juges de Lausanne ont tout d'abord rappelé que la notion d'avantage majeur était de nature économique. En effet, le seul critère possible pour déterminer cet avantage est celui de la plus-value pécuniaire que la mesure de planification crée. On se fondera ainsi sur les valeurs vénales objectives et non sur des valeurs officielles ou comptables. S'agissant du calcul de la plus-value, il faut en particulier que la valeur de comparaison inférieure soit la valeur vénale au moment de la dernière réalisation déterminante du bien-fonds concerné. En l'espèce, avant l'entrée en vigueur du nouveau plan de zones de Cortaillod, la parcelle était classée en zone d'utilisation différée. Une telle zone est néanmoins destinée tôt ou tard à la construction. De plus, l'existence d'une construction sur la parcelle litigieuse, la configuration du précédent plan de zones de Cortaillod et le déroulement sans opposition de la procédure d'adoption du nouveau plan constituaient des éléments contribuant à la quasi-certitude que la parcelle litigieuse serait finalement affectée à la zone à bâtir. La valeur de celle-ci s'était par là même accrue graduellement. Dès lors, lorsque, cinq mois avant l'entrée en vigueur du nouveau plan de zones, les actuels propriétaires ont acheté la parcelle en question 200 francs le m<sup>2</sup>, le prix payé et la valeur objective du terrain étaient très proches de ceux d'un terrain en zone constructible. Dès lors, les propriétaires n'ont bénéficié d'aucun avantage économique majeur, ils ne doivent donc aucune contribution de plus-value.

La valeur de comparaison supérieure doit, elle aussi, être évaluée objectivement lors du calcul de la plus-value. Le prix effectif de vente n'est ainsi pas déterminant, comme le rappelle le Tribunal fédéral dans une autre affaire concernant une contribution de plus-value que devait la Commune du Landeron au Canton de Neuchâtel<sup>38</sup>. En effet, il faut en principe retenir la valeur vénale objective de la parcelle nouvellement affectée à la zone à bâtir. Il convient toutefois d'apprécier l'avantage majeur à l'origine du prélèvement de plus-value selon l'ensemble des circonstances. En l'occurrence, selon le Tribunal fédéral, la vente par la Commune du Landeron d'une parcelle lui appartenant à un prix inférieur à celui du marché, et cela dans le but d'une promotion économique encouragée par le Canton de Neuchâtel lui-même, constitue une circonstance non-négligeable en faveur d'une appréciation à la baisse de la plus-value de cette même parcelle.

36 Arrêt du TF 1A.236/2005 du 18.4.2006, Zürich. Publié in: ATF 132 II 218. Cf. aussi T&E septembre 2006.

37 Arrêt du TF 1A.310/2005 du 17.7.2006, Cortaillod. Publié in: ATF 132 II 401.

38 Arrêt du TF 1A.48/2006 du 4.9.2006, Le Landeron. Cet arrêt est cependant discutable, car il crée un réel danger de comportement abusif en matière de prélèvement de la plus-value.

## 8. Procédure

### 8.1 Exigence d'une voie de recours

Il est bien inutile de faire valoir qu'une mesure d'aménagement viole notre législation ou de prétendre qu'une quelconque autorisation nous a été refusée à tort, si aucune voie de droit n'existe pour faire annuler le plan d'affectation ou la décision qui nous indisposent. C'est pourquoi la législation fédérale, notamment la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, exige que le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution (art. 33 al. 2 LAT, cf. aussi 86 al. 2 et 110 LTF). Dès lors, selon notre Cour suprême, une voie de droit consistant en une procédure par voie de plainte, comme elle est prévue dans le Canton d'Obwald lors de refus d'indemnisation pour expropriation matérielle, ne satisfait pas les exigences du droit fédéral précité<sup>39</sup>. La législation cantonale doit, par conséquent, être adaptée.

### 8.2 Qualité pour recourir des associations

Il est également vain d'invoquer des arguments juridiques sur le fond d'un litige, si l'autorité compétente estime nos griefs irrecevables, notamment parce que la qualité pour s'opposer ou recourir nous fait défaut. La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral a cependant bien simplifié la problématique en instituant le nouveau recours unifié en matière de droit public<sup>40</sup>. Par contre, la nouvelle loi ne change en rien les conditions à la qualité pour recourir des associations de protection de la nature d'importance nationale (103 let. c aOJ, 89 al. 2 let. d LTF). Ainsi reste pertinent l'arrêt du Tribunal fédéral concernant WWF Suisse et sa qualité pour s'opposer à un plan de quartier qui transférait deux hameaux de la zone agricole d'alpage en zone à bâtir<sup>41</sup>. Selon la loi, une telle qualité pour recourir des associations de

protection de la nature ne doit être admise que lorsqu'une tâche de la Confédération est en jeu (art. 12LPN). Le Tribunal fédéral a souligné qu'il ne suffisait pas que l'association recourante affirme, de manière abstraite, que le projet litigieux concerne une telle tâche, mais qu'il fallait qu'elle l'allègue avec une certaine vraisemblance. En l'occurrence, WWF Suisse prétendait que le plan de quartier en question visait à éluder les art. 24ss LAT, dont la juste application relève d'une tâche de la Confédération, et qu'une telle éulsion portait atteinte à la nature et au paysage. D'un côté, les autorités communales admettaient l'existence de certaines transformations non autorisées sur les parcelles concernées par le nouveau plan de quartier. De l'autre côté, WWF affirmait, pièces à l'appui, que certaines constructions avaient été transformées en résidences secondaires, sans autorisation, et qu'elles portaient atteinte au paysage. Il était, par conséquent, vraisemblable que la mesure de planification litigieuse visait à éluder les art. 24ss LAT. WWF avait ainsi qualité pour s'opposer au plan de quartier litigieux.



*Eloi Jeannerat,  
bachelier en droit  
Conseil, information  
et documentation  
VLP-ASPAN*

39 Arrêt du TF 1A.221/2005 du 7.2.2006, Engelberg. Publié in: ATF 132 II 188.

40 Cf. T&E 01/07.

41 Arrêt du TF 1A.1/2006 du 25.4.2006, Mase. Publié in: UR/P/DEP 2006 388.

## Impressum

**Territoire & Environnement**

**VLP-ASPAN:**

Documentation dans le domaine du développement territorial pour les membres de l'Association suisse pour l'aménagement national, paraît six fois par an en français et en allemand

**Rédaction:** Lukas Bühlmann

**Réalisation:** Madeleine Ramseyer

**Photo de couverture:** VLP-ASPAN

**Reproduction des textes et illustrations:** autorisée moyennant l'indication de la source



**Mix**

Groupe de produits provenant de forêts bien  
 gérées et d'autres sources contrôlées

www.fsc.org Zert.-Nr. SQ5-COC-100112  
 © 1996 Forest Stewardship Council

**Ouvrages utiles:**

- AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (éditeurs), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999.
- VLP-ASPAN, La LAT a 25 ans: bilan et perspectives, Bern 2005.
- BELLANGER/TANQUEREL (éditeurs), Les nouveaux recours fédéraux en droit public, Genève 2006.
- KARLEN Peter, Das neue Bundesgerichtsgesetz, Basel 2006.
- ERHENZELLER/SCHWEIZER (éditeurs), Die Reorganisation des Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St-Gall 2006.
- HÄNNI/WALDMANN, Raumplanungsgesetz BG vom 22.6.1979 über die Raumplanung (RPG), Bern 2006.
- MUGGLI Rudolf, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Cahier de l'environnement n° 179, OFEFP 2005.
- SCHNEIDER Adrian, Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art.5 Abs.1 RPG, Zürich Basel Genève 2006.

**Recueil de jurisprudence on-line:**

[www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch)

**Jurisprudence du Tribunal fédéral :**

[www.bger.ch](http://www.bger.ch)

**Jurisprudence cantonale:**

AI: [www.ai.ch/de/verwaltung/dienstleistungen](http://www.ai.ch/de/verwaltung/dienstleistungen)

AG: [www.ag.ch/rechtsabteilung/de/pub/](http://www.ag.ch/rechtsabteilung/de/pub/)

AR: [www.ar.ch/default.asp](http://www.ar.ch/default.asp)

BE: [www.jgk.be.ch/site/vg](http://www.jgk.be.ch/site/vg)

BL: [www.baselland.ch/index.htm](http://www.baselland.ch/index.htm)

FR: [appl.fr.ch/tad](http://appl.fr.ch/tad)

GE: [justice.geneve.ch/jurisprudence](http://justice.geneve.ch/jurisprudence)

GR: [www.vg-gr.ch/index\\_d4.html](http://www.vg-gr.ch/index_d4.html)

LU: [www.gerichte.lu.ch/index/recht\\_sprechung.htm](http://www.gerichte.lu.ch/index/recht_sprechung.htm)

NE: [www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique](http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique)

NW: [www.nw.ch/de/gerichtetop/recht\\_sprechung](http://www.nw.ch/de/gerichtetop/recht_sprechung)

OW: [www.ow.ch/de/gerichtetop/recht\\_sprechunglinks](http://www.ow.ch/de/gerichtetop/recht_sprechunglinks)

SG: [www.gerichte.sg.ch/home/dienstleistungen.html](http://www.gerichte.sg.ch/home/dienstleistungen.html)

SO: [www.so.ch/extappl/sog/index.php](http://www.so.ch/extappl/sog/index.php)

SZ: [www.sz.ch/cgi-bin/frame.cgi?file=/entscheidung/](http://www.sz.ch/cgi-bin/frame.cgi?file=/entscheidung/)

TI: [www.sentenze.ti.ch](http://www.sentenze.ti.ch)

UR: [www.ur.ch/de/ger/og/richterliche-behoerden-m631/](http://www.ur.ch/de/ger/og/richterliche-behoerden-m631/)

VD: [www.ta.vd.ch/](http://www.ta.vd.ch/)

ZH: [www.vgrzh.ch/rechtsprechung/index.html](http://www.vgrzh.ch/rechtsprechung/index.html)

BS, GL, JU, SH, TG, VS, ZG: [www.swisslex.ch](http://www.swisslex.ch)

**VLP-ASPAN** 

Association suisse pour  
l'aménagement national  
Seilerstrasse 22, 3011 Berne  
Tél. +41 (0)31 380 76 76  
Fax +41 (0)31 380 76 77  
[info@vlp-aspan.ch](mailto:info@vlp-aspan.ch)  
[www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch)