

L'évolution du droit de l'urbanisme en Suisse en 1999 et 2000⁽¹⁾

ALEXANDRE FLÜCKIGER

Docteur en droit, chargé de cours à l'université de Genève,
adjoint scientifique à l'Office fédéral de la justice, Berne

VALÉRIE DONZEL

Assistante à l'Institut de droit public de l'université de Lausanne

■ Introduction

Les années 1999 et 2000 ont été marquées par une importante modification du droit fédéral de l'urbanisme.

La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) a fait l'objet d'une révision adoptée par le Parlement le 20 mars 1998, acceptée en votation populaire le 7 février 1999 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000. Cette modification a nécessité la refonte totale de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), adoptée par le gouvernement le 28 juin 2000 et également entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000. La modification apportée à la LAT comporte deux volets : le premier a trait à une nouvelle définition de la conformité des constructions et installations à l'affectation de la zone agricole (art. 16 ss LAT), le second prévoit un léger assouplissement des possibilités de changement d'affectation en dehors de la zone à bâtir, notamment en zone agricole (art. 24 ss LAT). Il convient à ce sujet de rappeler l'un des principes fondamentaux du droit suisse de l'aménagement du territoire : celui de la séparation du milieu bâti de celui qui ne l'est pas. Cette règle implique que les constructions et installations ne peuvent en principe être autorisées en dehors de la zone à bâtir, sauf s'il s'agit de constructions ou installations conformes à l'affectation de la zone (à l'instar de constructions agricoles en zone agricole). Des constructions ou installations non conformes à l'affectation de la zone inconstructible peuvent néanmoins être exceptionnellement autorisées au sens des articles 24 ss LAT. Une telle révision a prin-

(1) V. Alexandre Flückiger et Valérie Donzel, Le droit de l'urbanisme en Suisse, *AFDUH* 1999, n° 3, p. 571.

cipalement pour objet de permettre à l'agriculture de faire face aux modifications structurelles qui la touchent en lui donnant les moyens de pouvoir relever les défis qui l'attendent.

La nouvelle OAT a quant à elle pour objectif de concrétiser un certain nombre de nouvelles notions contenues dans la LAT; ce qui est nécessaire pour faciliter l'application des règles légales. Mais les notions juridiques imprécises contenues dans la loi ne seront pas toutes explicitées dans l'ordonnance, de façon à laisser aux autorités d'application une certaine liberté d'appréciation⁽²⁾. Les cantons devront pour leur part adapter leur législation et leur pratique aux nouvelles règles de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire. Mais celles-ci étant relativement compliquées, il n'est à l'heure actuelle pas facile de savoir précisément quelle application elles recevront; il sera intéressant de suivre leur interprétation par les autorités. L'entrée en vigueur de la modification de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire étant récente, il n'existe à l'heure actuelle aucune jurisprudence publiée relative aux nouvelles dispositions.

Une nouvelle constitution fédérale (Cst.) a été adoptée le 18 avril 1999. Les dispositions définissant le cadre général de l'aménagement du territoire sont dorénavant contenues aux articles 26 et 75 Cst. Si l'article 26 Cst. pose le principe de la garantie de la propriété, l'article 75 Cst. donne compétence à la Confédération pour légiférer en matière d'aménagement du territoire. Ces deux dispositions ne font que reprendre les articles 22^{ter} et 22^{quater} de l'ancienne constitution fédérale et n'apportent rien de nouveau par rapport à celle-ci.

Autre nouveauté des années 1999 et 2000: l'adoption le 18 juin 1999 de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Cette loi a pour objet de mettre sur pied une procédure d'approbation des plans et d'autorisation de construire unifiée applicable aux constructions et installations relevant de la compétence de la Confédération⁽³⁾; elle prévoit dans ce sens que le pouvoir de décision est concentré auprès d'une seule autorité administrative fédérale.

(2) Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, Office fédéral du développement territorial, Berne 2000, qu'il est possible de consulter sur l'Internet à l'adresse suivante: http://www.raumentwicklung.admin.ch/raumplanungsrecht/oat_ex.pdf

(3) Message relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans du 25 février 1998, FF (= Feuille fédérale) 1998 2221 (2222).

■ Textes de droit fédéral⁽⁴⁾

Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁽⁵⁾

La modification apportée à cette loi porte principalement sur les articles 16 ss et 24 ss LAT. Les articles 16 ss LAT ont trait à la définition d'une part des fonctions de la zone agricole et, d'autre part, de la conformité des constructions et installations à l'affectation de la zone agricole. L'article 16 LAT prévoit ainsi que la zone agricole doit avoir pour fonction de garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, de sauvegarder le paysage et les espaces de délasserement et d'assurer l'équilibre écologique. Il définit par ailleurs les terrains que doivent comprendre les zones agricoles : c'est-à-dire les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture. L'article 16a LAT définit trois situations dans lesquelles il y a conformité à l'affectation de la zone agricole. Une construction ou une installation est ainsi conforme à l'affectation de la zone agricole :

- si elle est nécessaire à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice, c'est-à-dire utile à une exploitation tributaire du sol. Une construction ou une installation est utile à une exploitation tributaire du sol lorsque son « utilisation est indispensable à l'exploitation du sol en tant que facteur de production »⁽⁶⁾ ;
- si elle sert au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice. La notion de développement interne signifie qu'« un secteur de production agricole non tributaire du sol est adjoint à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de l'exploitation soit assurée ; il faut toutefois que le secteur non tributaire du sol soit moins important que le secteur tributaire du sol »⁽⁷⁾ ;
- si elle dépasse le cadre de ce qui peut être admis au titre de développement interne, elle peut être déclarée conforme à l'affectation de la zone et autorisée lorsqu'elle est implantée dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification.

(4) Il est possible de consulter l'ensemble des lois fédérales à l'adresse Internet suivante : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html>

(5) RS 700 ; RO (pour la modification du 20 mars 1998) 2000 2042.

(6) ATF 116 Ib 131 c. 3a (134)=JdT 1992 I 459 c. 3a (460 s.).

(7) Message relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 mai 1996, FF 1996 III 485 (489).

L'article 16b LAT prévoit que les constructions et les installations qui ne sont plus utilisées conformément à l'affectation de la zone agricole et qui ne peuvent pas être affectées à un autre usage en vertu des articles 24 à 24d LAT doivent cesser d'être utilisées. Cette interdiction est levée dès que ces constructions ou installations peuvent être réaffectées à un usage conforme à l'affectation de la zone.

Les articles 24 ss LAT ont pour objet de définir les conditions auxquelles il est possible de créer, de transformer ou de changer l'affectation de constructions ou d'installations hors zone à bâtir – qui ne seront dès lors pas conformes à l'affectation de la zone inconstructible. Il s'agit d'un système de dérogation au principe selon lequel une construction ou une installation ne peut être autorisée que si elle est conforme à l'affectation de la zone. La modification apportée n'a pas introduit la possibilité d'édifier des constructions ou des installations non conformes à l'affectation de la zone inconstructible; celle-ci existait en effet déjà, mais à des conditions très strictes, conditions qui ont été reprises telles quelles dans la révision en question (art. 24 LAT). Celle-ci a pourtant apporté de nouvelles possibilités d'utilisation quant aux activités de construction dans la zone agricole accompagnées de limites claires⁽⁸⁾.

L'une des principales nouveautés de cette modification de la LAT est la suivante: lorsqu'un changement d'affectation de constructions ou d'installations se trouvant hors de la zone à bâtir ne nécessite pas de travaux de transformation, l'autorisation doit être accordée pour autant que deux conditions soient réalisées (art. 24a LAT). On citera à titre d'exemple de changement d'affectation ne nécessitant pas de travaux de transformation l'entreposage de bateaux ou de surfs dans une grange située à proximité d'un lac⁽⁹⁾.

Autre nouveauté importante: la possibilité pour l'agriculteur d'exercer une activité accessoire non agricole hors de la zone à bâtir. L'exercice d'une telle activité est soumis à un certain nombre de conditions: celle-ci doit notamment être exercée dans des constructions ou installations existantes qui ne sont plus nécessaires à l'agriculture; elle doit l'être par l'exploitant de l'entreprise agricole, des membres de la famille et des employés pouvant aussi y participer. L'activité accessoire doit par ailleurs être mentionnée au registre foncier. Pour qu'une telle activité puisse être exercée, il faut en outre que l'entreprise agricole ne puisse subsister sans un revenu complémentaire. Elle doit enfin être proche, géographiquement parlant, de l'exploitation. Les travaux de transformation nécessaires à une

(8) S. Scheidegger, *Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen*, revue *Droit de la construction*, Fribourg 3/2000, p. 81.

(9) *Ibid.*, p. 85.

telle activité peuvent donc être autorisés si toutes les conditions posées sont réalisées (art. 24b LAT et 40 OAT). Citons, comme exemples d'activités accessoires, le fait d'offrir des vacances à la ferme ou de tenir une pension pour chevaux⁽¹⁰⁾.

Des précisions ont par ailleurs été apportées sur les travaux pouvant être effectués sur les constructions et installations qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone dans laquelle elles se trouvent ; à noter qu'il s'agit de constructions ou d'installations qui ont été érigées légalement, mais qui, ensuite d'une modification législative ou de la planification, sont devenues contraires à l'affectation de la zone dans laquelle elles se trouvent (art. 24c et 37a LAT, art. 41 à 43 OAT – dispositions qui reprennent en partie la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue en application de l'ancien art. 24 al. 2 LAT conférant la compétence aux cantons d'autoriser différents travaux sur des constructions et installations qui n'étaient plus conformes à l'affectation de la zone).

Dernière nouveauté d'importance : l'article 24d LAT prévoit que le droit cantonal peut autoriser d'une part l'utilisation de bâtiments agricoles conservés dans leur substance à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture, d'autre part le changement complet d'affectation de constructions ou d'installations jugées dignes d'être protégées ; ces deux possibilités sont néanmoins soumises à des conditions très strictes (art. 24d al. 2 et 3 LAT). Il s'agit par ce biais d'éviter que des bâtiments agricoles en particulier ne soient complètement abandonnés alors qu'ils auraient pu faire l'objet d'un changement d'affectation conforme à cette nouvelle disposition.

Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)⁽¹¹⁾

L'OAT comprend désormais 53 articles contre 31 pour l'ancienne ordonnance. Elle a pris un certain volume. La refonte totale de l'OAT, si elle a également pour objet de reprendre les anciennes dispositions toujours nécessaires, vise principalement deux objectifs : concrétiser la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et apporter des précisions s'agissant des plans (conceptions et plans sectoriels) que la Confédération a l'obligation d'adopter pour les domaines, tels que les chemins de fer, qui relèvent de sa compétence. La nouvelle ordonnance comprend six chapitres qui, tous, ont principalement pour objet de préciser différentes notions que contient la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Le premier chapitre donne ainsi des précisions sur les concepts de

(10) Ibid., p. 85.

(11) RS 700.1 ; RO 2000 2047.

base de l'aménagement du territoire. Le chapitre 2 pour sa part a trait au plan directeur cantonal, alors que le chapitre 3 s'étend sur les mesures particulières de la Confédération que constituent les conceptions et plans sectoriels. Le chapitre 4 traite quant à lui des surfaces d'assolement, qui sont des terres cultivables ayant pour objet d'assurer une base d'approvisionnement suffisante au pays pour le cas où le ravitaillement serait perturbé (art. 26 al. 1^{er} et 3 OAT). Le chapitre 5 donne des précisions quant au plan d'affectation ; il contient en particulier les dispositions concrétisant la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 34 à 43). Les dispositions finales enfin sont contenues au chapitre 6.

Loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision ⁽¹²⁾

Un projet de construction nécessite souvent et ce en application de plusieurs législations de nombreuses décisions émanant de plusieurs autorités différentes. Afin d'assurer la simplification et la coordination des procédures d'approbation des plans et d'autorisation de construire pour les projets de compétence fédérale, le Parlement fédéral a adopté le 18 juin 1999 la loi sur la coordination et la simplification des procédures de décision. Cette loi concerne les procédures d'approbation des plans des projets de compétence fédérale, à savoir notamment les installations électriques, ferroviaires et militaires. Elle implique donc la modification de toutes les lois applicables aux constructions et installations relevant de la compétence de la Confédération, c'est-à-dire la modification de dix-huit lois fédérales.

Cette loi vise à ce que la prise des décisions concernant un projet soit concentrée auprès d'une seule autorité (appelée autorité unique) qui prendra dès lors une seule décision globale dans le cadre d'une seule procédure ; il en résultera une seule voie de recours. L'autorité unique vérifiera que toutes les dispositions applicables sont bien respectées. Les services spécialisés de la Confédération concernés par le projet seront cependant consultés par l'autorité unique avant que celle-ci ne rende sa décision (art. 62a de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). En cas d'avis contradictoires entre les autorités concernées, ou si l'autorité unique est en désaccord avec les avis exprimés, une procédure d'élimination des divergences est prévue (art. 62b de la loi précitée).

(12) RO 1999 3071.

■ Jurisprudence

La jurisprudence exposée dans le présent chapitre est une sélection des principaux arrêts du Tribunal fédéral publiés depuis 1999 relatifs au droit de l'urbanisme. Lorsque les jugements sont publiés dans la collection officielle du Tribunal fédéral (ATF), ils peuvent être consultés sur l'Internet dans la langue originale⁽¹³⁾.

Zonage

Le Tribunal fédéral, par arrêt du 17 mai 1999 (ATF 125 II 278), a précisé la notion de conformité à l'affectation de la zone agricole en jugeant qu'un bâtiment d'exploitation destiné à l'emballage et à l'étiquetage d'herbes aromatiques produites sur place ainsi qu'au conditionnement d'herbes importées n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole. En effet, l'élément central d'une telle conformité est la relation entre l'exploitation du sol et l'activité de traitement ou de stockage : plus cette relation est ténue, plus il est périlleux de considérer que les bâtiments en cause sont des bâtiments agricoles. Le Tribunal fédéral constate en l'occurrence qu'il n'y a qu'une relation indirecte entre l'activité de production liée au sol et le traitement des herbes aromatiques ; cette dernière activité jouant un rôle important dans la chaîne de production.

Expropriation matérielle

Le Tribunal fédéral a admis, par arrêt du 16 juin 1999 (ATF 125 II 431), le versement d'une indemnité pour expropriation matérielle en cas de refus de classement en zone à bâtir. La Haute Cour rappelle qu'il y a non-classement lorsqu'une planification pour la première fois conforme au droit fédéral est adoptée. Si le non-classement n'implique en principe pas le versement d'une indemnité pour expropriation matérielle, il peut exceptionnellement conduire au paiement d'une telle indemnité lorsqu'une série de conditions cumulatives est remplie ou que le principe de la bonne foi l'exige. Tel est le cas en l'espèce.

En cas d'annulation d'une mesure équivalant à une expropriation matérielle pour laquelle une indemnité a été versée, en l'occurrence le déclassement d'une parcelle en 1985 et sa réaffectation en zone à bâtir en 1995, le Tribunal fédéral a jugé, par arrêt du 23 octobre 1998 (ATF 125 II 1), que le propriétaire devait uniquement restituer l'indemnité versée, et non les intérêts octroyés en cas de versement tardif de l'indemnité. En effet, lorsque la collectivité publique paye immédiatement une indemnité pour restriction à la propriété, le propriétaire peut aussitôt investir la somme

(13) <http://www.bger.ch>

versée et en obtenir des revenus, revenus dont la collectivité ne peut demander la restitution en cas de suppression de l'atteinte. Exiger de restituer les intérêts serait dans ce cas contraire au principe de la pleine indemnisation.

Le Tribunal fédéral, par arrêt du 25 février 1998 (ZBI 1999, 542), a jugé que le versement d'une indemnité pour expropriation matérielle sur la base d'un contrat de droit public intégrant une indemnisation pour non-affectation d'une parcelle en zone à bâtir n'était pas justifié. La Haute Cour admet que les parties devaient être conscientes, lors de la conclusion du contrat, qu'un classement durable était inadmissible en raison du caractère dynamique des plans d'affectation. Il est en l'occurrence recevable de considérer que, huit ans après l'entrée en force du classement, la commune n'avait plus l'obligation de garantir un tel classement, ni sa valeur.

Le Tribunal fédéral a dû, par arrêt du 11 novembre 1997 (ZBI 1999, 33), déterminer si l'attribution à la zone agricole d'une parcelle appartenant à un territoire déjà largement bâti au sens de l'article 15 lettre a LAT constituait une expropriation matérielle. Il aboutit à la conclusion qu'une partie seulement de la parcelle appartient au territoire déjà largement bâti : celle qui est encadrée de terrains bâtis – conférant sur ce point un droit à une indemnisation pour expropriation matérielle ; la partie qui en revanche borde le bien-fonds situé en zone agricole n'appartient pas à un territoire déjà largement bâti. Le recours a été partiellement admis.

Équipement

Le Tribunal fédéral a admis, par arrêt du 9 novembre 1998 (ATF 125 I 1), le recours déposé par un propriétaire qui contestait la taxe communale d'évacuation des eaux. La Haute Cour rappelle que ce type de contributions publiques peut être calculé de manière schématique en recourant à des critères fondés sur des moyennes résultant de l'expérience et faciles à utiliser. Le législateur peut dès lors s'inspirer très largement de considérations pratiques d'économie administrative lors de l'élaboration de normes fiscales. Le cas d'espèce se différencie pourtant de cette jurisprudence dans la mesure où la taxe litigieuse ne couvre pas uniquement les frais de raccordement de l'immeuble du recourant aux canalisations, mais également leur utilisation. Or le coût d'entretien dépend en partie du débit des eaux du réseau de canalisations. Dès lors, la taxe ne devrait pas être fondée sur la seule valeur d'assurance incendie de l'immeuble, mais devrait également inclure la consommation effectuée dans l'immeuble.

Le Tribunal fédéral s'est prononcé, par arrêt du 10 juillet 1997 (ZBI 1999, 174), sur la validité d'une taxe cantonale de raccordement au réseau d'eau potable perçue auprès des résidences secondaires. Il a jugé que des taxes initiales de raccordement plus élevées pour les résidences secon-

daires et les maisons de vacances ne sauraient être admises puisque les problèmes particuliers qu'engendre ce type de propriété en termes d'infrastructure (dimensionnement, disponibilité opérationnelle) sont déjà pris en compte dans les taxes d'utilisation annuelle.

■ Doctrine

De très nombreux ouvrages et articles concernant l'aménagement du territoire ont paru au cours des années 1999 et 2000. En voici une liste choisie :

Ouvrages

- H. Aemisegger et al. (éd.), *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich, 1999.
- K. Gilgen, *Kommunale Raumplanung in der Schweiz: ein Lehrbuch*, Zurich, 1999.
- F. Jost, *Grösse und Lage von Bauzonen nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht*, Zurich, 2000.
- P. Karlen (édit.), *Raumplanungsrecht und Umweltrecht des Bundes: Textausgabe*, Bâle, Genève, Munich, 1999.
- W. Haller et P. Karlen, *Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht*, vol. I, 3e éd., Zurich, 1999.

Articles

- M. Huser, Die bauliche Nutzung im Nichtbaugebiet: ein Beitrag zur Schnittstelle zwischen Raumplanungsrecht und bäuerlichem Bodenrecht, revue *Droit de la construction*, Fribourg 2/1999, p. 35 et s.
- M. Lendi, Aménagement du territoire – politique d'organisation du territoire: aspects de l'évolution de l'organisation du territoire en Suisse, revue *Aménagement du territoire*, Berne 3/1999, p. 17 et s.
- R. Muggli, Problemfelder der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes aus der Sicht der Raumordnung Schweiz, revue *Communications de droit agraire*, Brugg 3/1999, p. 165 et s.
- A. Ruch, Die expansive Kraft der materiellen Enteignung, revue *Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, Zurich 2000, p. 617 et s.
- S. Scheidegger, Bauen ausserhalb der Bauzonen im Lichte der neuen Raumplanungsgesetzgebung des Bundes, revue *Communications de droit agraire*, Brugg 3/1999, p. 149 et s.