

Les évolutions du droit de l'urbanisme en Suisse en 2001 et 2002⁽¹⁾

ALEXANDRE FLÜCKIGER

Professeur à la faculté de droit de l'université de Genève

■ Législation

Les années 2001 et 2002 ont été marquées par l'adaptation des législations cantonales⁽²⁾ à la suite de la révision de la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979* (LAT) entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000⁽³⁾. Cette modification apportait, rappelons-le, une nouvelle définition de la conformité des constructions et installations à l'affectation de la zone agricole (art. 16 ss LAT) et prévoyait un assouplissement des possibilités de changement d'affectation en dehors de la zone à bâtir, notamment en zone agricole (art. 24 ss LAT).

■ Jurisprudence

Les affaires suivantes constituent les principaux arrêts du Tribunal fédéral publiés en 2001 et 2002 dans le domaine des constructions et de l'aménagement du territoire au sens étroit. Il n'est pas tenu compte de la jurisprudence en matière de protection de l'environnement, de la nature ou des monuments. Les jugements peuvent être consultés sur le site Internet du Tribunal fédéral dans leur langue originale⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Voir Valérie Donzel et Alexandre Flückiger, L'évolution du droit de l'urbanisme en Suisse en 1999 et 2000, *Dauh* 2001, n° 5, p. 683-691.

⁽²⁾ La législation cantonale sur l'urbanisme peut être consultée sur l'Internet à partir du site de l'Institut du fédéralisme de l'université de Fribourg (http://www.federalism.ch/documentation/claws/energie?!=_f).

⁽³⁾ La législation fédérale peut être consultée sur le site Internet de l'administration fédérale (www.admin.ch) sous le lien « Recueil systématique » dans la rubrique « Droit fédéral ».

⁽⁴⁾ À l'adresse suivante : <http://www.tribunal-federal.ch> dans la rubrique « Jurisprudence ».

1. Zonage

La révision de la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire* précitée a élargi la notion de zone agricole. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le rappeler dans un arrêt du 16 novembre 2000 (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 2002, 136 *Commune de Klosters*). Il en a pourtant rappelé les limites en jugeant qu'un logement pour les parents âgés d'un agriculteur exploitant ne pouvait être prévu en zone agricole que si les parents ont passé leurs années de vie active dans l'entreprise agricole. Or tel n'a pas été le cas en l'espèce. La création d'un logement en vue d'anticiper la remise du domaine à la génération suivante ne se justifie pas non plus, car pareille perspective est en l'occurrence prématurée. La reprise du domaine ne devrait pas avoir lieu avant une vingtaine d'années et les enfants du recourant ne sont âgés que de six à treize ans. Le Tribunal fédéral a répété cette règle dans une autre affaire du 22 août 2001 (ZBI 2002, 582 *Commune de Risch*).

Le Tribunal fédéral, en date du 10 avril 2000 (ZBI 2001, 210 *Commune de Sagogn*), a eu l'occasion de statuer sur les exigences relatives à la précision d'un plan d'aménagement de détail, c'est-à-dire un plan partiel dont le plan général d'affectation prévoit l'élaboration obligatoire avant que les propriétaires soient autorisés à construire. Le plan général prévoyait en l'espèce que la taille et le volume des bâtiments devaient être « fixés librement dans le cadre de l'obligation d'adopter un plan d'aménagement de détail ». Statuant sur recours des voisins, le Tribunal fédéral a jugé qu'en laissant une si grande liberté d'appréciation aux constructeurs pour placer et répartir les différents édifices sans même préciser les différents volumes de construction – au moins dans leurs grands traits –, le plan général d'affectation ne permettait pas de juger de la qualité architecturale pourtant exigée par le règlement communal. Le recours des voisins a été accepté.

Le Tribunal fédéral a jugé par arrêt du 22 novembre 2000 (ZBI 2001, 383 *Commune de Bubikon*) que le Tribunal administratif du canton de Zurich avait commis un déni de justice en interprétant une disposition de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions contrairement à sa lettre claire au regard du nouvel article 25a LAT ancrant les principes de coordination des plans et des décisions. L'interprétation de l'instance cantonale revenait en effet à priver un recourant contestant la révision d'un plan d'affectation communal du droit d'obtenir une décision finale au niveau cantonal.

2. Constructions

À la suite de l'entrée en vigueur de la révision déjà évoquée de la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, le Tribunal fédéral s'est prononcé le 15 février 2001 (arrêts du Tribunal fédéral suisse [ATF] 127 II

209 *Commune d'Inwil*) sur un point de droit transitoire. Le propriétaire d'une maison d'habitation située en zone agricole, détruite en 1992 à la suite de l'agrandissement d'une glaisière, a été débouté par le Tribunal administratif du canton de Lucerne dans un arrêt rendu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. Le Tribunal fédéral a décidé que la présente affaire devait être tranchée en vertu de l'ancien droit, car, dans le cas d'espèce, le nouveau droit (art. 24c al. 1^{er} LAT) s'avérait plus contraignant que l'ancien. Le recours a été rejeté, car l'implantation prévue se différenciait très nettement de celle qu'occupait la maison détruite.

Le Tribunal fédéral s'est penché le 19 juillet 2001 (ATF 127 II 215 *Commune de Ried-Mörel*) sur une question de droit transitoire également à la suite de la révision législative évoquée précédemment. L'espèce différait en ce sens que l'exploitant d'un kiosque-buvette en montagne, dont l'autorisation de procéder à un changement d'affectation a été annulée par le Tribunal cantonal valaisan peu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, a recouru auprès du Tribunal fédéral juste après l'entrée en vigueur de celle-ci. Il se justifie dans ce cas d'appliquer le régime transitoire évoqué dans la cause précédente (*Commune d'Inwil*), car la cause demeure pendante tant que l'arrêt n'est pas entré en force. En l'espèce, le nouvel article 24c LAT réglant la question de l'admissibilité des transformations partielles n'autorise dorénavant plus le législateur cantonal à poser des exigences restrictives supplémentaires. Sur ce point le recourant doit bénéficier du nouveau régime qui lui est plus favorable.

Le nouveau régime pose cependant certaines limites, par exemple aux activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir. Le Tribunal fédéral l'a précisé dans un arrêt du 26 juin 2002 (ATF 128 II 222 *Commune d'Oberägeri*) à propos de la transformation d'une ancienne écurie d'alpage appartenant à un agriculteur en une résidence secondaire familiale et une buvette d'alpage touristique. Non seulement la proximité géographique à l'entreprise agricole est déterminante pour apprécier la licéité d'activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir, mais également la proximité matérielle liée à la nature de l'activité en cause.

Le Tribunal fédéral a également montré les bornes du nouveau régime en confirmant en date du 28 mai 2001 (ZBI 2002, 354 *Scheidegg*) l'ordre de démolition pour des travaux de transformation et d'agrandissement d'un bâtiment situé hors de la zone à bâtir et qui n'est plus utilisé à des fins agricoles. Il a fait preuve de la même rigueur dans une affaire du 22 août 2001 en confirmant l'ordre de démolition d'une ancienne ferme et en fixant un nouveau délai pour son exécution (ZBI 2002, 582 *Commune de Risch*).

3. Équipement

Le Tribunal fédéral a admis le 28 mars 2001 (ATF 127 I 49 *Commune de Maladers*) qu'une commune dans le canton des Grisons puisse refuser de raccorder au réseau électrique une maison de vacances située hors de la zone à bâtir à la suite d'un changement de pratique institué récemment. La commune est compétente à juste titre pour n'autoriser que de manière limitative les équipements supplémentaires hors des zones à bâtir afin de préserver celles-ci des « influences de la civilisation ».

Lorsqu'un plan d'équipement n'a pas été adapté aux modifications des circonstances (en l'occurrence le déplacement du trafic lié à une zone industrielle dans un quartier d'habitation), le Tribunal fédéral a jugé dans un arrêt du 4 septembre 2001 (ATF 127 I 103 *Commune de Lausen*) qu'il était admissible de refuser une autorisation de construire pour une entreprise de recyclage de déchets de chantier.

4. Expropriation matérielle

Le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence relative au calcul de l'indemnité pour expropriation matérielle dans un arrêt du 20 octobre 2000 (ZBI 2001, 550 *Commune de Spreitenbach*). Celle-ci se calcule d'après la moins-value au moment de l'entrée en vigueur de la restriction de propriété. Lorsque le bien-fonds fait ultérieurement l'objet d'une expropriation formelle, le montant de l'indemnité se mesure d'après la valeur résiduelle restante. Contrairement à une règle cantonale aujourd'hui abrogée, l'indemnité pour expropriation matérielle ne se calcule pas d'après les circonstances existant au moment de la décision de la commission d'estimation. En outre, le Tribunal fédéral a comblé une lacune de la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire* en précisant que l'octroi d'éventuels intérêts composés était exclu.

5. Procédure

L'article 26 de la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire* précise que les plans d'affectation doivent être approuvés par une autorité cantonale. Le Tribunal fédéral (ZBI 2001, 207 *Commune de Lucerne*) a jugé que le grief de la violation de cette disposition ne saurait être invoqué par des recourants qui n'habitent pas dans le périmètre du plan litigieux. Cette norme poursuit uniquement des buts d'intérêt public et ne sert aucunement à la protection juridique des particuliers.

■ Doctrine

Voici une sélection des ouvrages et articles concernant l'aménagement du territoire ayant paru au cours des années 2001 et 2002.

1. Ouvrages

Au chapitre des ouvrages publiés durant cette période, un ouvrage intéressera plus particulièrement les lecteurs francophones. Il s'agit d'un manuel très complet consacré au droit de l'urbanisme en Suisse et rédigé en langue française : Zen-Ruffinen, Piermarco/ Guy-Ecabert, Christine, *Aménagement du territoire, construction, expropriation* (Berne, 2001, 738 p.). Tout à la fois synthétique et détaillé, il présente le cadre juridique de l'aménagement du territoire puis ses deux instruments principaux : les plans et les autorisations de construire. Il passe ensuite en revue l'équipement de la zone à bâtir puis le remembrement des biens-fonds. Les différentes prescriptions matérielles en matière de construction font l'objet d'un titre spécifique (mesure de l'utilisation du sol, police des constructions, esthétique). L'expropriation formelle et l'expropriation matérielle sont traitées séparément. L'ouvrage s'achève en décrivant le régime de la protection juridique.

En langue allemande, l'un des ouvrages de référence a fait l'objet d'une quatrième réédition en 2002 : Hänni, Peter, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht* (Berne, 2002).

La publication d'un nouveau commentaire de la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire* est prévue en 2003 : (Waldmann, B./ Hänni, Peter, *Raumplanungsgesetz RPG* (Berne, à paraître).

En langue française, le commentaire du droit fédéral et du droit cantonal vaudois a fait l'objet d'une troisième réédition en 2002 : Bonnard, Alexandre/ Bovay Benoît et al., *Droit fédéral et vaudois de la construction : textes annotés de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et de son ordonnance d'exécution, de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions et de son règlement d'exécution extraits de la loi vaudoise sur la juridiction et la procédure administratives et du code rural et foncier* (Lausanne, 2002, 528 p.).

On signalera également Joos, Markus, *Raumplanungsgesetz : mit weiteren raumrelevanten Erlassen* (Zurich, 2002, 822 p.).

Diverses monographies ont également été publiées durant cette période :

Sur la mise en œuvre de la disposition relative au dimensionnement des zones à bâtir : Bertschi, Martin, *Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen* (Zurich, 2001).

Sur la planification communale : Gilgen, Kurt, *Kommunale Richt- und Nutzungsplanung : ein Lehrbuch* (Zurich, 2001).

Sur le régime en droit de la construction des bâtiments existants, que l'auteur qualifie de droit de la construction « *postfinite* » : Kappeler, Rudolf, *Die baurechtliche Regelung bestehender Gebäude : das postfinite Baurecht* (Zurich, 2001).

Sur les procédures contentieuse et non contentieuse de l'autorisation de construire : Gessner, Mike, *Das nichtstreitige sowie das Streitige Baubewilligungsverfahren in der Schweiz und ausgewählte Vorschläge zur Verfahrensoptimierung* (Schesslitz, 2001).

Sur les spécificités urbanistiques de la lutte contre le bruit : Favre, Anne-Christine, *La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement : le système – les particularités liées à l'aménagement du territoire* (Zurich, 2002).

Sur la coordination des procédures de construction : Wipf, Thomas, *Das Koordinationsgesetz des Bundes : die Koordination, Vereinfachung und Beschleunigung von bodenbezogenen Entscheidungsverfahren im Bund* (Zurich, 2001).

Sur les actes de la journée sur le droit de la propriété : Hottelier, Michel/Foëx, Bénédicte, *L'aménagement du territoire : planification et enjeux* (Bâle, etc., 2001).

Sur le droit de construction rapprochée en droit zurichois : Schüpbach Schmid, Maja, *Das Näherbaurecht in der zürcherischen baurechtlichen Praxis : unter Berücksichtigung weiterer, die nachbarliche Zustimmung erfordernder Normen des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich* (Entlebuch, 2001).

Sur l'application de la clause d'esthétique en droit cantonal des constructions : Zumstein, Beat, *Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts* (St-Gall, 2001).

Sur la planification de projets de construction en dehors de la zone à bâtir : Schmid, Gian, *Projektbezogene Nutzungsplanung im Gebiet ausserhalb der Bauzonen : eine Darstellung nach dem Recht des Bundes* (Entlebuch, 2001).

2. Articles

On mentionnera en outre les articles suivants parus dans des revues ou des ouvrages collectifs :

Bolz, Marcel, « Zonenkonforme Bauten in der Landwirtschaftszone - neue Aspekte Ausgewählte Fragen zum revidierten Raumplanungsrecht », *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 2001, p. 281 ss.

de Braun, Edmond, « La problématique de la suppression des résidences secondaires sur les terrains exondés sur la rive du lac de Neuchâtel », *Revue suisse de jurisprudence*, 2002, p. 302 ss.

Favre, Dominique, « Droit de la rénovation et force dérogatoire du droit fédéral », *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, 2002, p. 1 ss.

Griffel, Alain, « Bauen im Spannungsfeld zwischen Eigentumsgarantie und Bauvorschriften », *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 2002, p. 169 ss.

Hafner, « Kantonales Raumplanungs- und Baurecht », *Marti, Arnold et al., Schaffhauser Recht und Rechtsleben: Festschrift zum Jubiläum 500 Jahre Schaffhausen im Bund*, Schaffhouse, 2001, p. 529 ss.

Huser, Meinrad, *Lessico della pianificazione del territorio*, Mémoire de l'Association suisse pour l'aménagement national, Berne, 2001.

Jomini, André, « La procédure du plan d'affectation, un cadre pour la médiation ou d'autres processus consensuels de résolution des conflits environnementaux », *Journal des tribunaux*, 2002, p. 134 ss.

Karlen, Peter, « Die Ausnahmegewilligung nach Art. 24-24d RPG System der neuen Regelung », *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 2001, p. 291 ss.

Leimbacher, Jörg, *Inventaires fédéraux: importance des inventaires fédéraux de protection de la nature et du paysage et leur application dans l'aménagement du territoire*, Mémoire de l'Association suisse pour l'aménagement national, Berne 2001.

Lendi, Martin, « Bundesbaugesetz: eine Notwendigkeit », *Revue suisse de jurisprudence*, 2001, p. 189 ss.

Lendi, Martin, « Art. 75 [de la Constitution fédérale] », Ehrenzeller, Bernhard et al., *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, Zurich et al. 2002, p. 867 ss.

Lin, Sophie, *Plan directeur du canton de Genève: changement d'échelle, changement d'optique*, Cahiers de l'Association suisse pour l'aménagement national – Suisse occidentale, Lausanne, 2001.

Martin, Yves, « Démolition, transformation, rénovation de maisons d'habitation et changement d'affectation de logements en droit vaudois », *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, 2001, p. 253 ss.

Maunoir, Alain, « La LDTR [loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation] genevoise: les principes et quelques applications – thèmes choisis et brève description à l'intention des non-initiés », *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, 2002, p. 17 ss.

Meyer-Stauffler, Florence, *Comment financer l'équipement des zones à bâtir?: exemple de la contribution d'équipement*, Mémoire de l'Association suisse pour l'aménagement national, Berne, 2002.

Muggli, Rudolf, « Teilrevision des Raumplanungsgesetzes beim Bauen ausserhalb der Bauzonen: Konflikte mit dem Umweltschutz? », *Droit de l'environnement dans la pratique*, 2002, p. 595 ss.

Rausch, Heribert, « Entwicklungen im Bau-, Planungs- und Umweltschutz/ Le point sur le droit de la construction, de l'aménagement du terri-

toire et de l'environnement », *Revue suisse de jurisprudence*, 2002, p. 495ss et 2001, p. 458 ss.

Rausch, Heribert, « Umwelt und Raumplanung », Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2001, p. 915 ss.

Riva, Enrico/ Müller-Tschumi, Thomas, « Eigentumsgarantie », Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2001, p. 765 ss.

Vallender, Klaus, « Art. 26 [de la Constitution fédérale] », Ehrenzeller, Bernhard et al., *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, Zurich et al., 2002, p. 328 ss.

Wirthlin, Martin, « Das Legalitätsprinzip im Bereich des Planungs- und Baurechts: Ausgewählte Aspekte unter besonderer Berücksichtigung des Luzerner Rechts », *Pratique Juridique Actuelle*, 2001, p. 513 ss.

Zimmerli, Ulrich, « Zu den Neuerungen im Raumplanungsrecht », *Recht*, 2001, p. 89 ss.