

Droit et jurisprudence

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **56 (1983)**

Heft 3

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Buts et principes de l'aménagement du territoire¹

Introduction

Ils sont définis aux articles 1 et 3 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Ils sont inspirés, en résumé, des idées suivantes:²

- au lieu de gaspiller le sol, utilisons-le avec mesure;
- au lieu de la concurrence et des conflits, favorisons la collaboration;
- au lieu de laisser les constructions se développer de façon anarchique, prévoyons leur extension compte tenu du développement souhaité;
- au lieu de défigurer le paysage et la nature, respectons-les;
- au lieu de répondre à des besoins effrénés, limitons-les à ce qui est essentiel à la population, à l'économie et à la collectivité.

Du point de vue juridique, la question se pose de savoir: *Quelle portée faut-il leur donner?*

- a) Les principes et les buts d'aménagement tels qu'ils ressortent de la loi s'adressent d'abord aussi bien au législateur, aux organes chargés de dire le droit qu'à ceux à qui incombe l'application de la loi dans chaque mesure d'aménagement, tant au niveau fédéral, cantonal que communal. De par la volonté du législateur, ces principes contiennent des buts formulés, des jugements de valeur, des lignes directrices et des instructions. Ainsi le pouvoir d'appréciation considérable dont disposent les organes chargés de l'aménagement du territoire est-il quelque peu mieux défini et canalisé.
- b) Il est évident que ces principes généraux peuvent entrer en conflit. Il importera dès lors, dans chaque cas particulier, de les mettre en balance de telle sorte que cette pesée des intérêts en présence aboutira à des principes harmonisés en vue de leur application.³

Utilisation mesurée du sol et dispersion des constructions

D'une façon générale, le Tribunal fédéral s'est déjà référé à plusieurs reprises à ces buts et principes d'aménagement. Dans une affaire (ZB1 83/1982, p. 351) opposant la commune de M. et deux propriétaires, d'une part, et la Direction des travaux et le Conseil d'Etat du canton de Berne, d'autre part, le TF avait notamment à statuer sur le nouveau plan de zones et le nouveau règlement des constructions de la commune de M. Il était notamment prévu d'affecter à une zone à bâtir des terrains situés à environ 800 m du centre de cette localité. La Direction des travaux publics, en tant qu'autorité d'approbation, puis le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité de recours, ont refusé de sanctionner ces documents, estimant que les terrains en cause ne devaient pas être destinés à la construction. Sur recours de la commune de M. le TF a confirmé cette opinion en constatant que: *«les buts et les principes d'aménagement sont des normes de comportement obligatoires pour toutes les autorités chargées de l'aménagement du territoire à chaque niveau. Leur inobservation constitue une violation de droit matériel».*

En l'occurrence, la commune de M. avait méconnu le principe selon lequel le sol devait être utilisé de manière rationnelle et que l'éparpillement des constructions devait être évité.

Un voisin peut-il se prévaloir de la violation des buts et principes d'aménagement dans un recours de droit public au TF?

La commune de A. a décidé d'attribuer à une zone touristique une surface de 2156 m² de pâturage sise jusqu'alors dans le territoire sans affectation spéciale. Cette mesure d'aménagement permettait à la propriétaire de l'auberge de montagne située dans cette zone d'agrandir son établissement. Après épuisement des instances cantonales, le propriétaire d'un chalet d'alpage voisin situé à 20 m à l'ouest du périmètre du plan a interjeté un recours de droit public, en se prévalant notamment des principes et buts d'aménagement du territoire selon les articles 1 et 3 LAT. Le TF n'est pas entré en matière sur ce recours, déniaut ainsi au voisin la qualité pour recourir. Il constate que les prescriptions fixant les principes généraux d'aménagement (interdiction de l'éparpillement des constructions, préservation du paysage, réservation des terres à l'agriculture) *s'adressent aux autorités chargées des tâches d'aménagement du territoire et servent exclusivement à protéger les intérêts publics*. La sauvegarde d'intérêts publics n'est pas l'affaire des citoyens en *procédure de recours de droit public*, de telle sorte que dans cette mesure le TF ne peut pas entrer en matière sur le recours (ATF 106 la 329).

Subsidiarité en aménagement du territoire

Ce principe découle de l'article 2 al. 3 LAT qui dispose que:

les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

Par ailleurs, cette norme peut entrer en conflit, dans le cadre d'une procédure de recours, avec l'article 33 al. 3 LAT, selon lequel le droit cantonal prévoit qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen. A ce propos, nous citerons deux arrêts, dans lesquels le TF s'est référé à cette disposition.

Dans un premier arrêt, la commune de W. a décidé de réduire l'indice d'utilisation d'un secteur déterminé de son territoire de 0,5 à 0,3. Dans la procédure de recours, le Conseil d'Etat du canton de Berne a constaté:

- qu'il appartenait à la commune de décider parmi plusieurs solutions envisageables et soutenables, laquelle lui paraissait la plus adéquate;
- qu'il n'examinait que l'opportunité de la solution choisie.

Un propriétaire foncier touché par cette mesure a recouru au Tribunal fédéral en invoquant que:

¹ Nous envisageons de présenter principalement sous cette rubrique et dans les trois premiers numéros des *Cahiers de l'ASPAN-SO* un résumé des principaux arrêts du Tribunal fédéral à propos de l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980. Les arrêts seront groupés par centre d'intérêts.

² cf. «La bataille pour le sol», brochure de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, p. 25.

³ cf. en outre: «Introduction à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire», p. 21 ss. Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ad art. 1 et 3 LAT, publication de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire.

- l'argumentation du Conseil d'Etat violait l'article 33 al. 3 LAT, qui attribue à l'autorité de recours un plein pouvoir d'examen;
- l'autorité de recours du canton de Berne aurait ainsi commis à son égard un déni de justice formel, dans la mesure où il n'a pas fait usage de cette faculté.

Le Tribunal fédéral confirma l'argumentation du Conseil d'Etat en observant que:

- c'est à juste titre que l'autorité de recours a fait preuve d'une certaine retenue fondée sur l'article 2 al. 3 LAT;
- dans le cadre de la procédure d'approbation comme dans la procédure de recours, les autorités cantonales doivent respecter l'autonomie dont disposent, de par la loi, les communes d'édicter des prescriptions communales et d'établir leur plan d'aménagement;
- les autorités d'approbation et de recours ne doivent pas outrepasser leur fonction en se substituant aux organes compétents en matière d'aménagement (ATF 106 la 70).

Cette jurisprudence a été confirmée dans l'arrêt dont nous avons fait état plus haut et qui concernait la délimitation d'une zone à bâtir sise à 800 m du centre d'une localité (ZB1 83/1982 p. 351).

Le TF a notamment réaffirmé que le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité de recours, ni a fortiori la Direction des travaux publics, en tant qu'autorité d'approbation, ne pouvaient substituer leur propre appréciation à celle de la commune. Mais, en l'occurrence, il s'agissait d'apporter au plan de zone de la commune une modification dictée par le respect des principes d'aménagement.

En effet, le fait de qualifier de «terrain à bâtir» une petite surface du sol sans rattachement à une zone à bâtir d'une plus grande étendue, sans que cela soit fondé sur des considérations d'aménagement objectives, constitue, comme indiqué ci-dessus, une violation du droit. Celle-ci ne devait et ne pouvait pas être méconnue par l'autorité de surveillance.

*Claude Yerly,
avocat, juriste auprès de l'ASPAN.*

INFORMATION ASPAN

Dix ans à la présidence de l'ASPAN-SO

Hommage¹ à Monsieur Eric Choisy

Monsieur le président,

En automne 1972, vous acceptiez de présider la section SO de l'ASPAN. En automne 1982, vous avez demandé à être déchargé de cette tâche et voici venu pour nous le moment de prendre congé.

Ayant le privilège d'être le messenger du comité, j'hésite quant à la façon de vous aborder tant sont nombreux les titres qui vous honorent. Votre carrière fut si féconde:

- sur le plan technique d'abord, en tant qu'ingénieur-constructeur de barrages,
- dans le domaine culturel et scientifique, aussi bien à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur de ses frontières,
- dans les affaires politiques aussi, en qualité de représentant de Genève à la Chambre Haute,

que je renonce à l'énumération complète. La liste en serait si longue; votre modestie en souffrirait.

Pour nous, vous êtes simplement Monsieur le président et c'est essentiellement sur les activités que vous avez déployées au sein de notre association que je limiterai mon propos. Dès les premières séances de travail, vous qui n'aviez pas fait partie du comité auparavant, avez été confronté à vingt nouveaux visages. Et tout de suite, nous avons été émerveillés de votre facilité d'adaptation, de votre connaissance des dossiers, de votre autorité naturelle, toujours bienveillante, jamais paternaliste. Nous découvrons notre président.

Mais déjà le pays était en effervescence car l'aménagement du territoire était à tous les ordres du jour. Après le rapport ORL, puis le rapport CK 73 qui fit plus de bruit que d'aménagement, s'ouvrit la grande campagne

en vue de la votation fédérale de 1976 qui nous mobilisa tous. En cette circonstance, partageant nos convictions et notre enthousiasme, vous avez pris une part active dans la campagne animée, toujours tolérant envers vos adversaires mais aussi ferme et sans complaisance vis-à-vis de vos propres amis politiques qui ne partageaient pas toujours les mêmes idées. C'est alors l'homme qui s'est découvert à nous; l'homme de courage et d'une grande indépendance intellectuelle.

Au cours de ces dix années, combien de journées d'études n'avez-vous pas organisées sur tout le territoire romand. A chaque fois, le scientifique, l'universitaire à l'autorité reconnue ouvrait à l'ASPAN pour l'organisation de ses assises les portes des établissements universitaires spécialisés.

Quant à l'organisation de journées ou d'expositions à caractère artistique ou culturel, ce fut toujours avec l'esprit constamment en éveil et en homme profondément attaché aux valeurs essentielles du pays que vous y avez apporté un concours compétent.

En homme politique, vous savez que la Romandie s'étend de Sierre à Porrentruy. Dans cette perspective, vous n'avez jamais négligé les efforts susceptibles de souder son unité par les contacts que vous avez suscités en Valais d'abord, puis dans l'Etat qui nous reçoit aujourd'hui. Car bien avant que le Jura qui nous est cher à tous ne fût formellement un canton, l'ASPAN y tenait ses assises à Delémont. Cette clairvoyance porta ses fruits: le Jura fait partie de l'ASPAN-SO. Mais surtout vous aviez compris que l'unité des Romands ne passe pas nécessairement par la création de fossés avec nos confédérés d'outre-Sarine, où votre audience est intacte et respectée.

Président aujourd'hui votre dernière assemblée, vous avez adressé des souhaits de bien-

¹ Texte de l'allocution prononcée par M. Francis Bertherin, vice-président de l'ASPAN-SO lors de l'assemblée générale du 24 septembre 1982 à Porrentruy.