



**EspaceSuisse**

Verband für Raumplanung  
Association pour l'aménagement du territoire  
Associazione per la pianificazione del territorio  
Associazion per la planisaziun dal territori

# Territoire & Environnement

Le dossier du développement territorial

Mars 1/2020

**La pesée des intérêts**

Garantie d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol

# EspaceSuisse

Verband für Raumplanung  
Association pour l'aménagement du territoire  
Associazione per la pianificazione del territorio  
Associazioni per la planisaziun dal territori

## Impressum

### Territoire & Environnement, EspaceSuisse

Le dossier du développement territorial.  
Périodique pour les membres d'EspaceSuisse.  
Territoire & Environnement paraît quatre fois par année,  
en allemand et en français.

### Édition

EspaceSuisse  
Verband für Raumplanung  
Association pour l'aménagement du territoire  
Associazione per la pianificazione del territorio  
Associazioni per la planisaziun dal territori  
Sulgenrain 20, 3007 Berne  
Tél. +41 31 380 76 76  
www.espacesuisse.ch

### Rédaction

Lukas Bühlmann, juriste, directeur d'EspaceSuisse jusqu'à fin 2019  
Monika Zumbrunn, responsable de la communication

### Iconographie

Felix Wyss, communication

### Photo de couverture

Sans titre, peinture de Rudolf Stüdeli

### Mise en page

Ludwig Zeller

### Impression

Galledia Print AG, 9442 Berneck

Les images utilisées sont soumises aux droits d'auteur et demeurent la propriété des sources mentionnées.  
La reproduction des textes et des illustrations d'EspaceSuisse est autorisée moyennant indication de la source.

# La pesée des intérêts

Garantie d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol

On peut considérer que l'aménagement du territoire est l'art de résoudre les conflits territoriaux. En effet, il consiste à effectuer un arbitrage entre divers intérêts pour une surface donnée. Par le biais de la pesée des intérêts, qui est la méthode de prise de décision qui constitue le cœur de l'aménagement du territoire, les autorités vont tenter de trouver, dans chaque cas concret, le meilleur équilibre possible entre les intérêts potentiellement divergents qui sont en jeu.

La présente publication a pour but de présenter de manière aussi simple et concise que possible quand et comment se déroule la pesée des intérêts, qui l'effectue, qui contrôle qu'elle a été bien faite et quels sont les défauts qui sont susceptibles de l'affecter. Par ailleurs, elle contient divers exemples concrets pour illustrer les différents cas de figure afin que le lecteur ne dispose pas seulement d'une vision théorique de la pesée des intérêts, mais qu'il puisse se faire une idée de ce qui se passe dans la pratique.



# Sommaire

<b>1</b>	<b>La pesée des intérêts au cœur de l'aménagement du territoire</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Quand faire une pesée des intérêts?</b>	<b>8</b>
2.1	De manière générale	8
2.2	Limitations de la pesée des intérêts	9
2.3	Particularités en lien avec les inventaires fédéraux selon l'art. 5 LPN	9
<b>3</b>	<b>Qui effectue la pesée des intérêts?</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Comment faire une pesée des intérêts?</b>	<b>13</b>
4.1	Identifier les intérêts pertinents	13
4.2	Apprécier les intérêts identifiés	15
4.3	Mise en balance des intérêts identifiés et appréciés	15
4.4	Examen des alternatives et des variantes	17
<b>5</b>	<b>Bien documenter la pesée des intérêts</b>	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>Qui contrôle la pesée des intérêts lors de la planification d'affectation?</b>	<b>20</b>
<b>7</b>	<b>Quand la pesée des intérêts est-elle lacunaire?</b>	<b>22</b>
<b>8</b>	<b>Conclusion</b>	<b>23</b>
<b>A</b>	<b>Annexe – Exemples de pesée des intérêts</b>	<b>24</b>
A1	Protection du patrimoine ISOS et densification	24
A2	Protection contre le bruit et densification	25
A3	Protection du paysage et énergie éolienne	26
A4	Espace réservé aux eaux et constructions	29
A5	Maintien des surfaces d'assolement	30
A6	Pesée des intérêts – exemple illustré	32

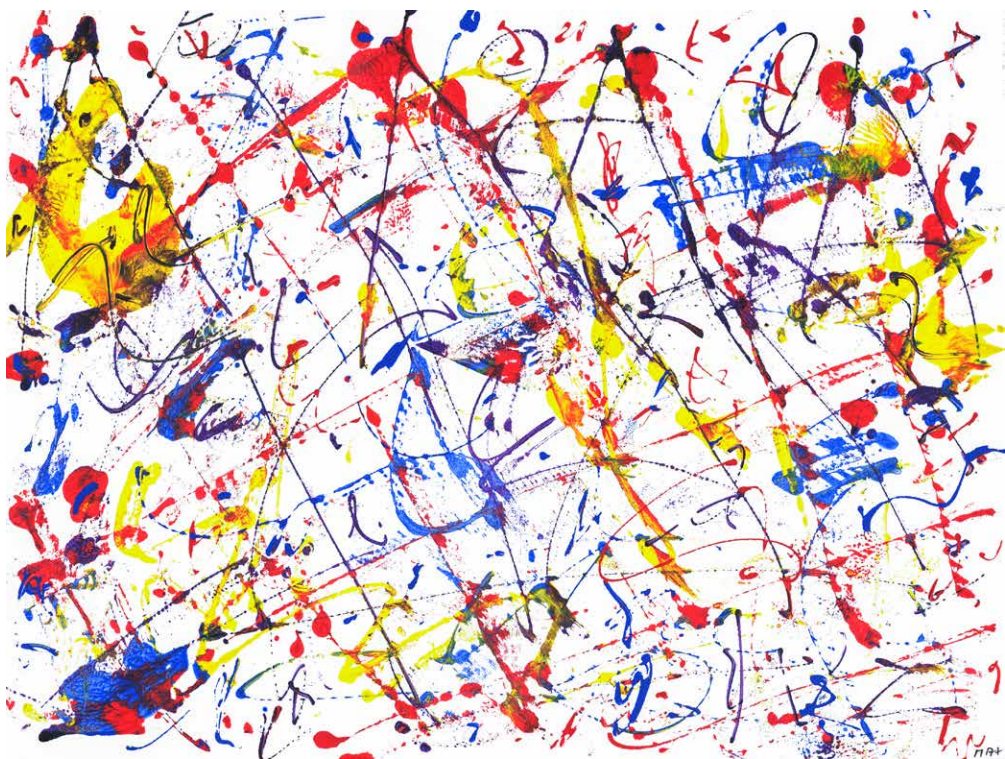
Cette publication fait suite à la participation à l'élaboration d'un guide sur la pesée des intérêts demandée à EspaceSuisse par le canton de Neuchâtel. Elle s'inspire pour une partie du Guide «Protection des sites construits et densification; La pesée des intérêts dans les communes disposant d'un site construit d'importance nationale (ISOS)», édité par EspaceSuisse en 2019 et du «Commentaire pratique LAT, Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts» (2019).

# 1 La pesée des intérêts au cœur de l'aménagement du territoire

Que l'on modifie tout ou partie d'un plan d'affectation, que l'on envisage la densification d'un secteur, la construction d'une nouvelle route, l'implantation d'un parc éolien ou d'une décharge, l'option prise aura des effets sur le territoire, l'équipement et l'environnement et doit faire l'objet d'une **pesée des intérêts**. Celle-ci fait par conséquent partie du quotidien des responsables de l'aménagement du territoire. Pour une utilisation mesurée et judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire, il est nécessaire d'effectuer un arbitrage entre les divers objectifs et intérêts en jeu, qui souvent

s'opposent (p. ex. développement vers l'intérieur et protection du site). La méthode de la pesée des intérêts permet aux autorités d'exercer leur pouvoir d'appréciation en conformité avec la loi et d'exploiter judicieusement la marge de manœuvre à disposition.

Les buts et principes de la LAT (art. 1 et 3 LAT) sont la base de la pesée des intérêts. En raison de la complexification de la société, des défis qu'elle va devoir relever ces prochaines décennies (mégatendances) et du fait que les terrains constructibles se raréfient, l'importance de la



pesée des intérêts va encore s'amplifier à l'avenir. Il va falloir apprendre à composer avec la complexité.

La pesée des intérêts...

- est une technique d'argumentation permettant de concrétiser, de manière contrôlée, un pouvoir d'appréciation juridique.
- est un procédé standardisé de réflexion permettant de rendre une option prise plausible, compréhensible et défendable.

Les différents intérêts en matière d'aménagement du territoire et d'environnement sont étroitement imbriqués...

Source: Rudolf Stüdel

... et les autorités ont pour tâche de démêler les différents intérêts – souvent opposés – et de les pondérer. La pesée des intérêts qui en résulte permet d'avoir une vue d'ensemble et permet à la population de mieux comprendre les décisions prises. Foto: F. Wyss, EspaceSuisse



## 2.1 De manière générale

En aménagement du territoire, une pesée des intérêts s'effectue en général lors de l'établissement

- des plans sectoriels,
- des plans directeurs<sup>1</sup>,
- des plans d'affectation<sup>2</sup>, et
- des plans d'affectation spéciaux

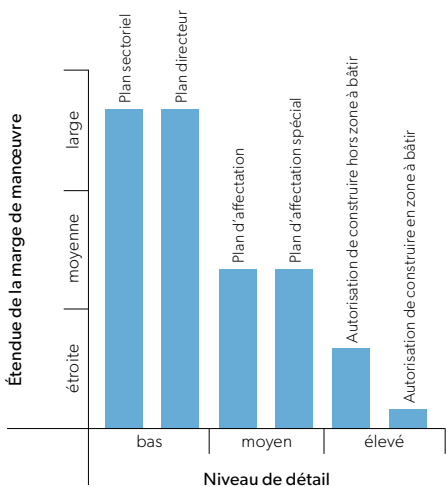
et ce, à tous les niveaux: Confédération, cantons, régions et communes. À chaque étape et à chaque niveau, le degré de précision de la pesée des intérêts et l'ampleur de celle-ci varient (voir graphique ci-dessous)<sup>3</sup>.

Une pesée des intérêts a également lieu pour les autorisations de construire hors de la zone à bâtir. En revanche, il n'y a de pesée des intérêts

pour les autorisations de construire en zone à bâtir que dans des cas exceptionnels.

Il arrive que les conflits d'intérêts n'apparaissent qu'au stade de l'autorisation de construire. C'est souvent dû au fait que la pesée des intérêts a été effectuée de manière lacunaire → 7 en amont (planification directrice ou d'affectation). Cette situation est frustrante et problématique pour les propriétaires, qui ont investi temps et argent pour leur projet, et qui doivent revoir leur dossier, voire même – le cas échéant – recommencer toute la procédure depuis le début. Outre le principe de la bonne foi, une telle situation met également à mal celui de la sécurité du droit, car les instruments de planification peuvent être remis en question.

### Marge de manœuvre dans la pesée des intérêts



Le graphique montre l'étendue de la marge de manœuvre lors de la pesée des intérêts. Elle diminue en fonction du degré de précision de l'instrument en question. Source: EspaceSuisse

La pesée des intérêts ...

- se fait tout au long du processus de planification (plans sectoriels, directeurs, d'affectation et autres concepts de développement territorial).
- ne se fait plus, en principe, dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire en zone à bâtir.

1 Notamment le plan directeur cantonal, mais aussi un plan directeur cantonal spécifique (chemins pour piétons, par exemple) ou un plan directeur régional ou encore un plan directeur communal.

2 Typiquement le plan général d'affectation communal (plan d'aménagement, plan de zones), mais aussi le plan d'affectation cantonal lorsqu'un tel instrument est prévu par le canton.

3 Elle n'est, par ailleurs, possible que lorsque l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation, c'est-à-dire lorsque le droit offre la marge de manœuvre nécessaire à une pesée des intérêts (art. 3 OAT, voir encadré p. 13).



## 2.2 Limitations de la pesée des intérêts

La pesée des intérêts s'inscrit dans le cadre légal existant. Le plan directeur cantonal ou l'obligation de coordonner au niveau régional, certaines législations spécifiques, notamment fédérales, comme celles sur la forêt, la protection contre le bruit, la protection du patrimoine, la protection des eaux (voir annexe, les exemples A2, A4 et A5, p. 25 ss) ou encore la protection de la nature et du paysage<sup>4</sup> → 2.3 limitent d'une certaine manière la pesée des intérêts. L'utilisation de surfaces d'assolement est également limitée, et ce par l'ordonnance sur l'aménagement du territoire<sup>5</sup>. Dans certains rares domaines, comme la protection des marais d'importance nationale, la constitution et la législation fédérale excluent toute pesée des intérêts<sup>6</sup>.

- Certaines législations spécifiques limitent la pesée des intérêts, mais ne l'empêchent pas.
- Rares sont les législations fédérales qui excluent toute pesée des intérêts.

## 2.3 Particularités en lien avec les inventaires fédéraux selon l'art. 5 LPN

Lorsqu'un objet est inscrit dans un inventaire fédéral selon l'art. 5 LPN<sup>7</sup>, on considère qu'il mérite spécialement d'être conservé intact ou, en tout cas, d'être ménagé le plus possible<sup>8</sup>. Dans le cadre de l'accomplissement d'une **tâche de la Confédération** on ne peut y porter atteinte que si cela est justifié par des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également<sup>9</sup>. La pesée des intérêts se fait alors en deux étapes (voir encadré p. 11).

Le droit de la protection de la nature et du paysage limite donc d'une certaine manière l'exercice de la pesée des intérêts. La législation impose à l'autorité en charge de la pesée des intérêts d'accorder un poids de départ plus important à la protection de l'objet figurant à l'inventaire. → 4.2

- 4 Voir la brochure «Protection des sites construits et densification – La pesée des intérêts dans les communes disposant d'un site construit d'importance nationale (ISOS)», éd. EspaceSuisse, 2019.
- 5 Art. 30 al. 1<sup>er</sup> OAT: «Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que: a. lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut être atteint judiciairement sans recourir aux surfaces d'assolement; et b. lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances».
- 6 Art. 78 al. 5 de la Constitution fédérale: «Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national sont protégés. Il est interdit d'y aménager des installations ou d'en modifier le terrain. Font exception les installations qui servent à la protection de ces espaces ou à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles».
- 7 Il s'agit de l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) et de l'Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS).
- 8 Art. 6 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN).
- 9 Art. 6 al. 2 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN).

Ce régime particulier de la pesée des intérêts s'applique chaque fois qu'une **atteinte «sensible»** (ou grave) est portée à des objets inventoriés d'importance nationale<sup>10</sup> et que l'intervention envisagée a lieu dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (voir encadré «Pesée des intérêts en deux temps», ci-contre).

Une **tâche fédérale** peut relever directement de la Confédération, comme c'est le cas notamment de la conception et de la réalisation des routes nationales et des installations ferroviaires. Mais il se peut aussi qu'une autorité cantonale soit amenée à accomplir une tâche fédérale, comme dans le cas de la réalisation d'ouvrages de protection civile, de la délimitation de l'espace réservé aux eaux ou de l'octroi d'autorisations pour des résidences secondaires ou des antennes de téléphonie mobile. Ce qui est déterminant, c'est que la tâche en question soit prévue et réglée dans le détail par le droit fédéral. L'art. 2 LPN contient une liste non exhaustive de tâches fédérales, accomplies par la Confédération elle-même ou par des autorités cantonales.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la LAT révisée, la jurisprudence du Tribunal fédéral considère que les nouveaux classements en zone à bâtir sont aussi assimilables à des tâches de la Confédération<sup>11</sup>. Ce n'est en revanche pas le cas des changements d'affectations en zone à bâtir et de l'augmentation des possibilités de construire sur des terrains déjà classés.

Dans quelle mesure les cantons et les communes doivent-ils prendre en compte les inventaires fédéraux selon l'art. 5 LPN? La jurisprudence du Tribunal fédéral a précisé la portée des inventaires fédéraux **dans le cadre de l'accomplissement de tâches cantonales et communales**<sup>12</sup>. Ils constituent une base de planification et doivent donc être «pris en consi-

dération par les cantons et les communes». Les autorités disposent d'une certaine liberté d'appréciation dans l'application des inventaires fédéraux. Ils constituent **une aide à l'appréciation** dans le cadre de la pesée des intérêts. Mais ils ne préjugent toutefois pas de l'issue de cette pesée des intérêts et n'impliquent en aucun cas – comme on l'entend parfois – la mise sous cloche d'un périmètre où toute transformation serait exclue. En cas de litige, le Tribunal fédéral sévit surtout lorsqu'il constate qu'une commune a omis, dans une décision d'aménagement, de prendre un inventaire fédéral en considération, ou qu'elle le fait de manière insuffisante. → 7

---

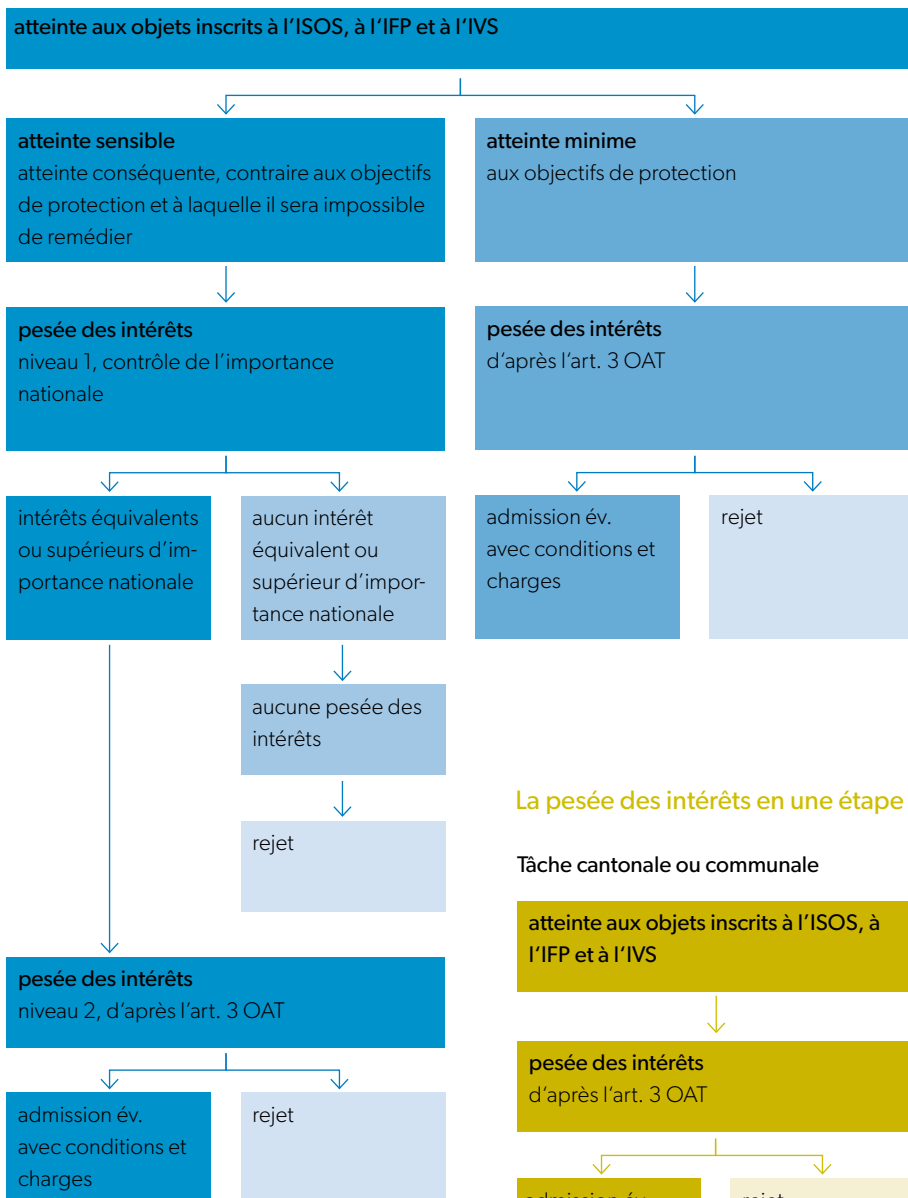
10 Art. 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN).

11 ATF 142 II 509 (Adligenswil LU) résumé dans recueil de jurisprudence (RJ) d'EspaceSuisse n° 5170.

12 Arrêt du TF 1C\_188/2007 du 1.4.2009 (Rüti ZH) in RJ EspaceSuisse n° 3786. Cette jurisprudence porte sur l'ISOS, mais s'applique également aux autres inventaires fédéraux, soit à l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS) et à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP).

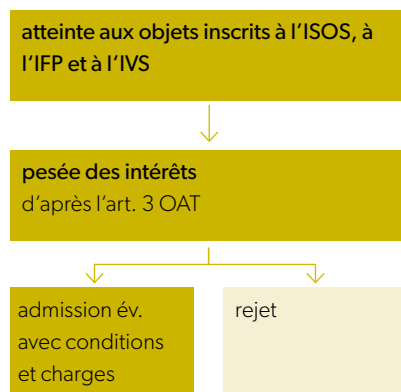
## Pesée des intérêts en deux temps

### Tâche fédérale



### La pesée des intérêts en une étape

#### Tâche cantonale ou communale



### 3 Qui effectue la pesée des intérêts?

La pesée des intérêts se fait à tous les niveaux (Confédération, cantons, régions, communes). À chaque étape et à chaque niveau, le degré de précision de la pesée des intérêts et l'ampleur de celle-ci varient.

Au niveau communal, l'**autorité responsable de l'élaboration du plan d'affectation** fait la pesée des intérêts et expliquera dans son rapport d'aménagement → 5 à l'attention de l'autorité d'approbation le pourquoi du comment des options prises. Elle devra y démontrer la conformité du plan d'affectation

- aux buts et aux principes de la LAT (art. 1 et 3 LAT),
- aux observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT),
- aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT),
- au plan directeur cantonal et communal, voire régional et
- aux exigences découlant des autres dispositions de droit fédéral.<sup>13</sup> → 2.1

L'**autorité d'approbation cantonale** et, le cas échéant, le **tribunal** appelé à se prononcer, se contenteront de contrôler si la pesée des intérêts a été faite et si tous les intérêts ont été pris en compte. → 6 → 7

L'**information et la participation** de la population prescrites par la LAT dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation aide à identifier et apprécier l'ensemble des intérêts en présence. L'expérience montre en effet que les autorités en charge de l'aménagement ne sont en mesure d'identifier qu'une partie des intérêts en jeu. Il est donc important de bien informer la population et de la faire participer au processus. À cet égard, les autorités ont tout avantage

à aller au-delà du minimum imposé par la LAT (mise à l'enquête publique des projets de plans et appel à la participation, art. 4 LAT<sup>14</sup>) et à tirer le meilleur parti possible des moyens de communication actuels (internet, réseaux sociaux, images de synthèses, dessins). Plus le potentiel de conflits est important, plus il est opportun de recourir, le plus en amont possible, à des modes de participation informels. Cela permettra d'éviter des litiges juridiques ultérieurs et de bénéficier, ainsi, de procédures rapides. Il vaut donc la peine d'investir du temps et de l'argent dans les processus de participation.

- La pesée des intérêts est faite à tous les niveaux institutionnels; le degré et l'ampleur de celle-ci diffèrent selon les niveaux et les plans.
- La pesée des intérêts est effectuée par l'autorité responsable de l'élaboration du plan.
- Il est conseillé de faire participer la population le plus en amont possible.

13 Issue de la législation sur les transports et la protection de l'environnement, par exemple l'Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM), Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) ou encore Ordonnance sur la protection de l'air (OPAir).

14 Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, MUGGLI RUDOLF, ad art. 4 LAT, 2016.

## 4 Comment faire une pesée des intérêts?

La pesée des intérêts constitue, en matière de planification, une véritable **méthode de prise de décision**. Il s'agit cependant d'un processus d'appréciation qui ne se réduit pas à une formule mathématique. Le but de la pesée d'intérêts est de trouver, dans chaque cas concret, le meilleur équilibre possible entre les intérêts potentiellement divergents qui sont en jeu, et ce, dans une vision à long terme. La décision prise sur cette base doit être motivée de façon claire et intelligible.

En vertu de l'article 3 alinéa 1 OAT (voir encadré à droite), la pesée des intérêts s'effectue en trois étapes:

- Identifier les intérêts pertinents dans le cas d'espèce.
- Apprécier les intérêts identifiés en fonction d'échelles de valeurs reconnues.
- Mettre en balance les intérêts précédemment identifiés et appréciés.

### 4.1 Identifier les intérêts pertinents

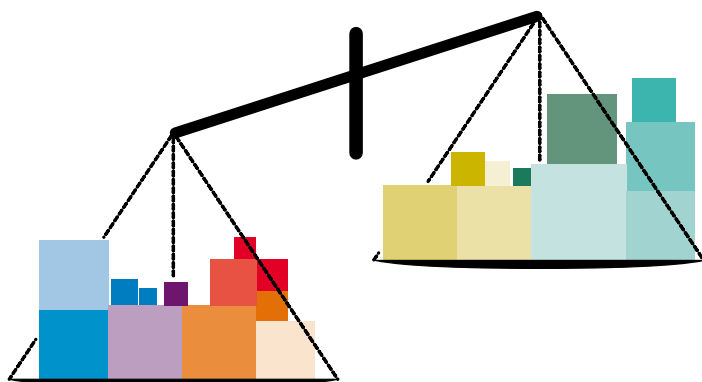
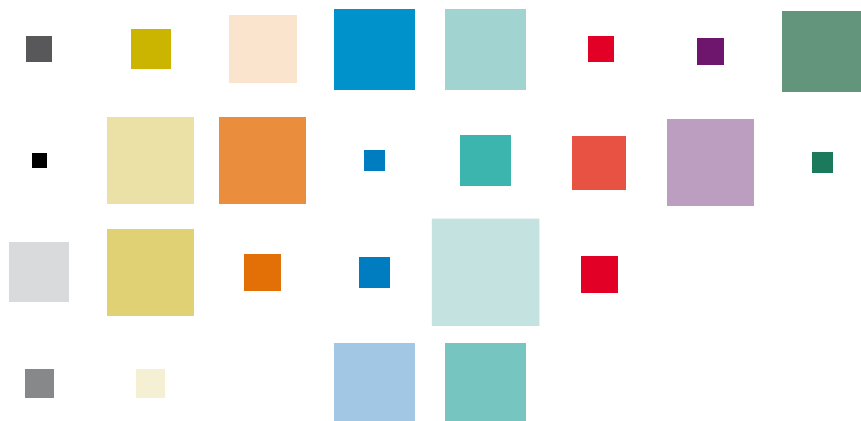
Il convient de recenser tous les intérêts susceptibles d'influer sur l'option à prendre. Pour ce faire, on se référera notamment aux buts et principes d'aménagement énoncés aux articles 1 et 3 LAT – buts et principes en vertu desquels il s'agit par exemple d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée; de créer un milieu bâti compact; de veiller à ce que les constructions et installations s'intègrent dans le paysage, ou encore de planifier les lieux d'habitation et de travail en priorité sur des sites bien desservis par les transports

### Art. 3 OAT: Pesée des intérêts en présence

- <sup>1</sup> Lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles:
  - a. déterminent les intérêts concernés;
  - b. apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent;
  - c. fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.
- <sup>2</sup> Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision.

publics. Il convient cependant aussi de tenir compte de certains intérêts publics ne relevant pas directement de l'aménagement du territoire (sécurité de l'approvisionnement, finances publiques, etc.) ainsi que des intérêts privés (voir graphique «Conflits d'intérêts possibles», p. 16) Identifier les intérêts en jeu présuppose d'effectuer une certaine sélection. Il s'agit de déterminer quels sont les intérêts «concernés» (art. 3 al. 1 let. a OAT), c'est-à-dire ceux auxquels les circonstances de fait ou de droit confèrent une certaine pertinence.

- Détermination de tous les intérêts concernés et juridiquement reconnus.



Identifier, apprécier et mettre en balance les intérêts. Source: EspaceSuisse

## 4.2 Apprécier les intérêts identifiés

Dans un deuxième temps, il convient d'apprécier et de pondérer les intérêts identifiés. On se demandera quelle importance revêt chacun de ces intérêts dans le cas d'espèce, et dans quelle mesure il prime ou non les autres. Pour ce faire, on recourra aux échelles de valeurs que le législateur impose lui-même en précisant, dans la loi, que certains intérêts ont plus de poids que d'autres, comme c'est par exemple le cas de la protection des surfaces d'assolement ou de la protection des eaux souterraines (voir annexe, exemples A4 et A5, p. 29 s.).

Dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation, les dispositions du plan directeur cantonal présentent, elles aussi, une importance de premier plan. Lorsqu'il s'agit de pondérer des enjeux de protection, une grande attention doit être accordée aux inventaires prévus par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage<sup>15</sup>. → 2.3

Les stratégies, conceptions directrices et projets de territoire préalablement élaborés peuvent également fournir de précieux points de repère dans l'appréciation des intérêts en présence. En l'absence de bases stratégiques ou de critères légaux, c'est à l'autorité compétente d'apprécier les intérêts contradictoires à l'aune de valeurs ou de principes juridiques généraux (interdiction de l'arbitraire, proportionnalité). À cet égard, il est utile d'évaluer les conséquences potentielles (préjudice, dommage, aspects financiers, réversibilité) des options entrant en ligne de compte. → 4.3 → 4.4

- Appréciation des intérêts déterminés/identifiés, évaluation de chaque intérêt identifié, discussion des conséquences.

## 4.3 Mise en balance des intérêts identifiés et appréciés

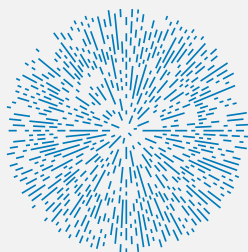
La troisième étape – la plus difficile – consiste à mettre en balance les intérêts précédemment identifiés et pondérés en vue d'une prise de décision fondée. On tiendra ici compte du poids accordé aux divers intérêts en présence lors de leur appréciation. À ce stade, les intérêts que l'on aura considérés comme secondaires ne devront plus forcément être repris dans l'argumentation. Le but est que tous les intérêts pertinents puissent, au final, déployer au mieux leurs effets.

Cette étape ne vise toutefois pas le compromis à tout prix. En cas d'incompatibilité, on pourra privilégier tel intérêt par rapport à tel autre, qui sera alors définitivement écarté. Aussi se peut-il, dans ce contexte, que des questions de proportionnalité se posent. C'est par exemple le cas lorsqu'il convient de mettre en balance l'intérêt à réaliser des installations éoliennes avec l'intérêt à protéger de manière absolue la crête de forêt. → A3

- Optimisation des intérêts identifiés et appréciés (pesée au sens propre, prise de décision).

15 Voir la brochure «Protection des sites construits et densification – La pesée des intérêts dans les communes disposant d'un site construit d'importance nationale (ISOS)», éd. EspaceSuisse, 2019.

## Conflits d'intérêts possibles



### Intérêts d'utilisation

**Travail:** infrastructures pour les services, la gastronomie, l'artisanat, le commerce, l'industrie ou la communication

**Mobilité:** infrastructures de transport individuel et public

**Loisirs:** infrastructures pour les espaces libres, les installations sportives ou les régions touristiques

**Énergie:** infrastructures pour les décharges, les lignes à haute tension, les centrales électriques, l'exploitation forestière

**Nourriture:** agriculture

**Habitat**

**Sécurité:** infrastructures de type bunkers, aérodromes, casernes, places d'armes, arsenaux



### Intérêts de protection

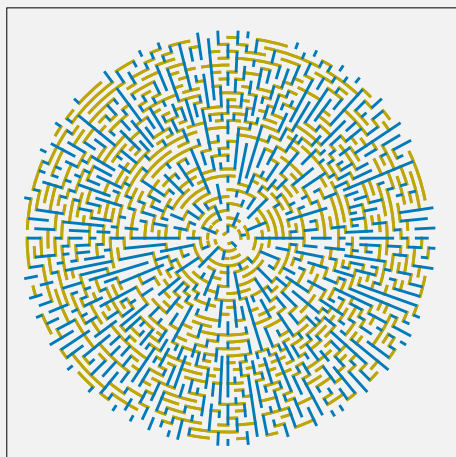
**Environnement:** biodiversité, sol, climat, agriculture, air, bruit, patrimoine naturel, forêt, eau

**Culture du bâti:** patrimoine historique, sites construits

**Archéologie**

### État de droit:

Garantie de la propriété, protection de la bonne foi, égalité de traitement, proportionnalité, objectivité



Les intérêts d'utilisation et de protection sont souvent contradictoires. La législation fixe un cadre à l'intérieur duquel les autorités coordonnent ces différents intérêts. Source: F. Wyss, Espace Suisse



#### 4.4 Examen des alternatives et des variantes

Il convient par ailleurs d'examiner quelles sont les alternatives et variantes envisageables (art. 2 al. 1 let. b OAT). Cet examen constitue, lors de l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation, un élément particulièrement important de la pesée des intérêts, qui peut aider à apprécier les divers intérêts en présence et à les mettre en balance.

- Examen des alternatives et variantes envisageables.

La distinction entre alternative et variante n'est pas toujours aisée ni absolument nécessaire (voir graphique en bas). Mais en principe on parle d'**alternative** lorsque l'on envisage de réaliser le projet en question à un autre endroit (emplacement alternatif), ou d'adopter un autre tracé, une autre solution. Ex.: réalisation d'un chemin de rive au lieu d'un ponton sur le lac, ou déplacement du ponton plus près de la rive, ou au contraire, plus au large. En revanche, on parle plutôt de **variante** lorsque le projet est modulé de manière à porter une atteinte moindre à tel

ou tel intérêt. Par exemple: la réalisation d'un ponton plus étroit et léger dans sa construction, afin de réduire son impact sur le paysage<sup>16</sup>.

L'examen des alternatives et des variantes n'intervient pas à un moment précis de la procédure de pesée des intérêts. Il devrait être fait tout au long de celle-ci, au fur et à mesure des réflexions qui la nourrissent. À noter que, de manière plus générale, le processus de pesée des intérêts, même s'il doit passer par les trois étapes décrites ci-dessus, se présente davantage comme un processus en spirale que comme un escalier à trois marches.

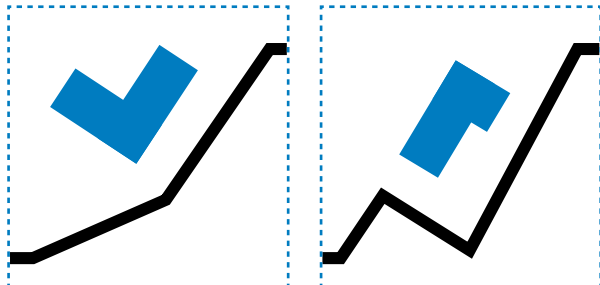
Dans la pratique, l'absence d'un examen des alternatives a souvent débouché sur le rejet du projet ou son renvoi à l'autorité de planification, la pesée des intérêts effectuée dans ce cadre étant considérée comme lacunaire.

16 À titre d'exemple sur la question d'un ponton et de variantes: arrêt du TF 1C\_634/2013 du 10.03.2014 (Zurich ZH, quartier Wollishofen) in RJ EspaceSuisse n°4643.

Alternative



Variante



Lors d'une alternative, on cherche un nouvel emplacement pour accueillir le projet. Lors d'une variante, on modifie le projet à l'emplacement choisi.

## 5 Bien documenter la pesée des intérêts

Les résultats d'un processus de planification et notamment la pesée des intérêts doivent pouvoir être compris non seulement par les autorités, mais aussi par les tiers (propriétaires fonciers, investisseurs, habitants du secteur concerné, etc.) Aussi le processus de prise de décision doit-il être dûment documenté. L'OAT exige de toutes les autorités d'aménagement qu'elles motivent leurs décisions (art. 3 al. 2 OAT). Dans les procédures de recours, une bonne documentation de la pesée des intérêts sert à fournir des informations sur les intentions et les considérations des autorités de planification. Une bonne documentation évite des procédures, notamment de recours, longues et coûteuses. → 6 → 7

Pour les plans d'affectation généraux et spéciaux, cette obligation de motivation est encore précisée par l'article 47 OAT, qui exige qu'un rapport soit fourni à l'autorité cantonale. Celui-ci devrait au minimum présenter les phases essentielles de la pesée des intérêts<sup>17</sup> (voir encadré ci-dessous).


- Une bonne documentation permet de bien comprendre les résultats de la planification.

### Art. 47 OAT: Rapport à l'intention de l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans

- <sup>1</sup> L'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26, al. 1, LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4, al. 2, LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.
- <sup>2</sup> Elle expose en particulier quelles réserves d'affectation subsistent dans les zones à bâtir existantes, quelles mesures sont nécessaires afin de mobiliser ces réserves ou d'obtenir sur ces surfaces un bâti conforme à l'affectation de la zone et dans quel ordre ces mesures seront prises.

Un rapport clair et éloquent représente une base de travail importante pour les autorités de planification communales. Il aide les autorités à bien comprendre la planification et à mettre en œuvre les objectifs d'aménagement. Il assure aussi la bonne transmission des connaissances nécessaires aux générations d'autorités et de collaborateurs suivantes, et permet de promouvoir et contrôler la qualité des résultats. Le rapport d'aménagement constitue par ailleurs une base indispensable pour l'information et la participation de la population.

Ce n'est qu'avec un rapport d'aménagement rédigé avec soin et de manière compréhensible que la légalité matérielle et formelle d'un plan peut être présentée de manière transparente. Des plans d'affectation communaux bien fondés et expliqués sont une condition préalable importante à l'efficacité des procédures d'examen préliminaire et d'approbation par le canton.

- 
- Un bon rapport aide la commune à mettre en œuvre ses objectifs.
  - Un rapport rédigé avec soin renforce la pertinence des options prises face à l'autorité d'approbation et à l'autorité de recours et raccourcit la procédure.

---

17 KISSLING SAMUEL, Le rapport d'aménagement selon l'article 47 OAT, in Territoire & Environnement 4/2018.

## 6 Qui contrôle la pesée des intérêts lors de la planification d'affectation?

Le plan d'affectation communal et son rapport d'aménagement sont soumis pour approbation à l'autorité cantonale compétente. Celle-ci doit pouvoir saisir les réflexions et, surtout, l'appréciation des intérêts en présence qui ont conduit au résultat final. Un rapport d'aménagement rédigé avec soin ne permet pas seulement de vérifier la légalité du plan, mais aussi son opportunité<sup>18</sup>. L'autorité d'approbation, dans la plupart des cantons le Conseil d'État, s'assurera que la pesée des intérêts a été effectuée, que tous les intérêts ont été pris en compte et que les options prises répondent au projet de territoire cantonal, aux projets d'agglomération

ainsi qu'aux axes de politique majeurs. L'autorité cantonale d'approbation peut ainsi rendre une décision fondée.

Dans la mesure où le rapport d'aménagement permet de bien saisir comment les intérêts en présence ont été mis en balance, il peut servir d'aide à l'interprétation en cas de litige ultérieur. Il constitue donc aussi un précieux document pour les autorités de recours à tous les échelons, ainsi que pour toutes les parties impliquées dans les procédures de recours. Les tribunaux ne sont toutefois pas des autorités supérieures de planification. Ils ne substituent pas

### Etendue du contrôle

L'étendue du contrôle des autorités de recours varie en fonction du niveau auquel la pesée des intérêts est effectuée (voir encadré «Marge de manoeuvre dans la pesée des intérêts» p. 8). Ainsi, le Tribunal fédéral, appelé à se prononcer sur la justesse de la pesée des intérêts effectuée par le canton pour faire figurer un grand projet dans le plan directeur cantonal, se contente-t-il d'examiner si l'autorité cantonale de planification a procédé selon les exigences du droit. Si les processus de prise de décision semblent appropriés et ont été appliqués correctement, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de remettre en question la mention du projet dans le plan directeur sur la base d'une pesée des intérêts différente. En effet, la mention contestée ne constitue pas un projet concret de construction qui

devrait être examiné de manière détaillée quant à son respect des dispositions du droit administratif fédéral. Les différentes procédures d'autorisation demeurent réservées. Dans le cas d'espèce (un projet de nouveau dépôt ferroviaire à Bätterkinden BE), seul le plan directeur fixant l'emplacement du projet est remis en question par la recourante. Pour obtenir gain de cause, cette dernière devrait rendre vraisemblable que la détermination de cet emplacement ne répond à aucun motif raisonnable et objectif.

Traduction libre d'un extrait de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_19/2019 du 7 octobre 2019 (Berne, Dépôt RBS) in RJ EspaceSuisse n° 5732, commenté dans Inforum 1/2020 p. 16 ss.


leur appréciation à celle des autorités locales.

Les tribunaux contrôlent uniquement

- s'il y a absence totale de pesée des intérêts ou absence d'examen de variantes,
- s'il y a erreur dans la détermination des intérêts (déficit ou excès) ou/et
- s'il y a absence d'évaluation des conséquences prévisibles des diverses options.

→ 7

Si tel est le cas, ils renvoient l'affaire pour nouvelle décision, ce qui rallonge d'autant le processus de planification (voir encadré ci-contre).

- 
- Le rapport d'aménagement est destiné à l'autorité cantonale chargée d'approuver les plans, à la population et aux instances de recours.
  - Les instances de recours font preuve de retenue lorsqu'elles contrôlent la pesée des intérêts. Si la pesée des intérêts est lacunaire, les instances de recours renvoient l'affaire à l'instance précédente.

---

18 L'examen de l'opportunité consiste à vérifier qu'une solution appropriée a été retenue. Si plusieurs mesures appropriées sont envisageables, le choix doit en principe être laissé à l'autorité subordonnée. Voir à ce sujet Commentaire pratique LAT, Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, TSCHANNEN PIERRE, art. 2 N. 82.

## 7 Quand la pesée des intérêts est-elle lacunaire?

La question de savoir si une pesée des intérêts conforme au droit a été effectuée ne relève pas de la marge d'appréciation de l'autorité en question, mais constitue une question de droit. Le Tribunal fédéral l'examinera donc en principe librement, même s'il s'impose une certaine retenue. Il se limite à contrôler que tous les intérêts touchés ont été déterminés et appréciés et que les implications éventuelles de la décision ont été prises en considération. Les juges vont donc mettre l'accent davantage sur la manière dont on a abouti au résultat de la planification, que sur le résultat lui-même.

Voici les quatre types d'erreurs de droit qui peuvent entacher la pesée des intérêts<sup>19</sup>:

### 1. Absence de pesée des intérêts

Il y a erreur de droit lorsqu'une pesée des intérêts n'a **pas été faite** ou ne l'a été **que partiellement**. Une absence totale de pesée des intérêts est rare. On se trouve par exemple en présence d'un défaut de pesée des intérêts lorsque l'autorité omet de clarifier la question d'une implantation alternative (cf. ch. 4.4). C'est également le cas lorsque la pesée des intérêts n'a pas été documentée, ou qu'elle ne l'a été que de manière lacunaire. → 5

### 2. Erreur dans la détermination des intérêts

On parle de **déficit** dans la détermination lorsque l'autorité n'a pas inclus dans la pesée tous les intérêts en présence<sup>20</sup>. À l'inverse, on est en présence d'un **excès** dans la détermination lorsque l'autorité prend en considération des intérêts dépourvus d'importance.

### 3. Appréciation inexacte des intérêts

Il y a erreur d'appréciation lorsque l'autorité méconnaît l'importance relative des intérêts. Elle accorde trop ou pas assez de poids à un ou des intérêt(s) particulier(s).

### 4. Disproportion dans la pesée des intérêts

Enfin, la pesée des intérêts est déficiente lorsqu'un ou des intérêts sont pris en compte de manière disproportionnée. Cette fois, il ne s'agit pas d'erreurs qui entachent le processus, mais bien du résultat de la pesée des intérêts. Il s'agit donc d'examiner la plausibilité de la décision, même si les intérêts ont été correctement définis et appréciés.

19 Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, TSCHANNEN PIERRE, art. 3 N. 41 ss.

20 Arrêt du TF 1C\_175/2013 du 11.09.2013 (VS) in RJ EspaceSuisse n° 4605: (traduction libre) Consid. 4.2: «La soumission à plan sectoriel vise à garantir que la pesée des intérêts soit effectuée au niveau du Conseil fédéral, lequel dispose de la distance nécessaire et est en mesure de pondérer les intérêts de manière globale au niveau supérieur, alors que les services spécialisés ont tendance à mettre leurs intérêts sectoriels au premier plan».

## 8 Conclusion

L'aménagement du territoire comprend toute activité, installation, construction ou utilisation du sol qui a une pertinence spatiale. De manière plus poétique on pourrait dire que l'aménagement du territoire est l'art de résoudre les conflits territoriaux. C'est un art qui suit une certaine méthode. La méthode de la pesée des intérêts est l'essence-même de l'aménagement du territoire. Ce n'est qu'en y procédant de manière conséquente et adaptée à tous les niveaux que nous pourrions réellement atteindre l'objectif constitutionnel d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol et d'une occupation rationnelle du territoire. Sans compter le fait qu'une pesée des intérêts bien documentée renforce la sécurité juridique et la sécurité des plans et évite des conflits ultérieurs.

## A Annexe – Exemples de pesée des intérêts

### A1 Protection du patrimoine ISOS et densification

À Liestal, un litige a éclaté au sujet d'un plan de quartier portant sur le développement de la friche industrielle de la brasserie Ziegelhof, située au centre de la localité et inscrite à l'ISOS. Des voisins ont contesté ce plan jusque devant le Tribunal cantonal, en alléguant notamment que les autorités d'aménagement n'avaient pas suffisamment tenu compte de l'ISOS.

Il ressort du rapport d'aménagement que la Ville a identifié les divers intérêts en présence (critères de localisation des activités prévues, objectifs relatifs à l'utilisation du site, protection du site construit et des monuments historiques, transports), qu'elle a exposé ces intérêts dans ledit rapport et qu'elle a procédé à leur appréciation et à leur mise en balance. Le but du plan de quar-

tier est de doter Liestal d'un centre vivant tout en tenant compte des impératifs de la protection du site construit. La Ville a notamment précisé que, selon l'expertise commandée, le bâtiment sis Lindenstrasse 1 ne présente pas de qualités urbanistiques, historiques, typologiques ou historico-architecturales remarquables et, surtout, qu'il ne subsiste pas grand-chose de la substance bâtie originale.

Malgré l'atteinte portée au secteur et au site construit, le résultat de la pesée des intérêts est compréhensible. Il est d'autant moins critiquable que les deux commissions cantonales compétentes (celle chargée d'examiner les plans de ce type et celle chargée de la protection du patrimoine) ont suivi de près l'ensemble du processus de planification et validé le projet de plan à plusieurs reprises. Ces deux commissions ont estimé que les interventions prévues

Les bâtiments de la Lindenstrasse, sur l'aire Ziegelhof à Liestal BL figurent à l'ISOS. Le développement prévu du centre agite les esprits. Source Verein pro Ziegelhof







88 appartements et la Maison des religions ont été érigés directement le long de l'autoroute et de la voie de chemin de fer sur la place de l'Europe à Berne. Le respect de l'ordonnance sur la protection contre le bruit a représenté un véritable défi. Photo: F. Wyss, EspaceSuisse

dans le périmètre du plan de quartier étaient admissibles et défendables. Il n'y a pas lieu de remettre leur avis en cause. Le recours a donc été rejeté.<sup>21</sup>

## A2 Protection contre le bruit et densification

Dans le cas de Niederlenz AG, qui concernait l'autorisation de construire des maisons individuelles près d'une usine bruyante, le Tribunal fédéral a statué que la pratique de la fenêtre d'aération, qui consiste à ne respecter les valeurs limites d'immission qu'au niveau de la fenêtre la moins exposée au bruit, n'était pas conforme au droit fédéral. Dans son arrêt, la Haute Cour n'a toutefois pas exclu l'application de la pratique de la fenêtre d'aération à titre exceptionnel, moyennant une pesée complète des intérêts en présence. Elle a admis que cette pratique pouvait se justifier si elle permettait une densification urbaine de qualité dans les secteurs exposés au bruit. À Niederlenz, cependant, il ne s'agissait pas d'une opération de densifica-

tion, mais de la réalisation de quelques maisons individuelles. En outre, aucune mesure de limitation des émissions de bruit à la source n'avait été prise, aucun assainissement du bâtiment industriel générateur de bruit n'ayant en effet été envisagé. Aussi le Tribunal fédéral a-t-il annulé les autorisations de construire délivrées.<sup>22</sup>

Il existe un conflit fondamental entre le besoin de densifier requis par l'aménagement du territoire et celui de protéger la population des bruits nuisibles ou incommodants. La densification se produit surtout dans des endroits bien situés et bien desservis. Or, ces lieux sont souvent aussi les plus exposés au bruit. Dans le cas où les valeurs limites d'immission y sont dépassées, les nouvelles constructions et les mo-

21 Exemple tiré des arrêts du Tribunal cantonal de Bâle-Campagne 810 13 396 et 810 13 298 du 28 janvier 2015.

22 Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_139/2015, 1C\_140/2015 et 1C\_141/2015 du 16 mars 2016, Niederlenz AG, in RJ EspaceSuisse n° 5052, commenté dans Inforum 3/2016 p. 14 ss.

difications notables de bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit ne peuvent être autorisées que si ces valeurs peuvent être respectées par le biais de mesures particulières (art. 31 al. 1 OPB), à savoir:

- la disposition des locaux à usage sensible au bruit sur le côté du bâtiment opposé au bruit, ou
- des mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit.

Aux endroits des villes et des villages où le trafic est intense, et qui se prêtent aussi souvent bien à la densification, les valeurs limites d'immission sont rapidement dépassées. Il faut alors envisager les mesures mentionnées dans l'OPB. D'un point de vue urbanistique, ces solutions ne sont toutefois pas toujours appropriées (par exemple l'effet séparateur d'un mur anti-bruit en ville, ou des espaces routiers inhospitaliers dus à des façades borgnes du côté rue). Dans ces cas-là, il reste possible d'octroyer une autorisation exceptionnelle pour autant qu'une pesée complète des intérêts en présence ait été effectuée. Les projets de construction qui paraîtront souhaitables suite à la pesée des intérêts pourraient être autorisés à titre exceptionnel, mais seulement si les mesures à prendre pour respecter les valeurs limites d'immission ne sont pas convaincantes sur le plan urbanistique et si ces valeurs ne sont dépassées que dans une faible mesure<sup>23</sup>.

- L'ordonnance sur la protection contre le bruit limite la pesée des intérêts, mais ne l'empêche pas. Des exceptions sont possibles à la suite d'une pesée des intérêts.

### A3 Protection du paysage et énergie éolienne

Dans l'arrêt du site éolien neuchâtelois de Crêt-Meuron, les intérêts en jeu étaient les suivants:

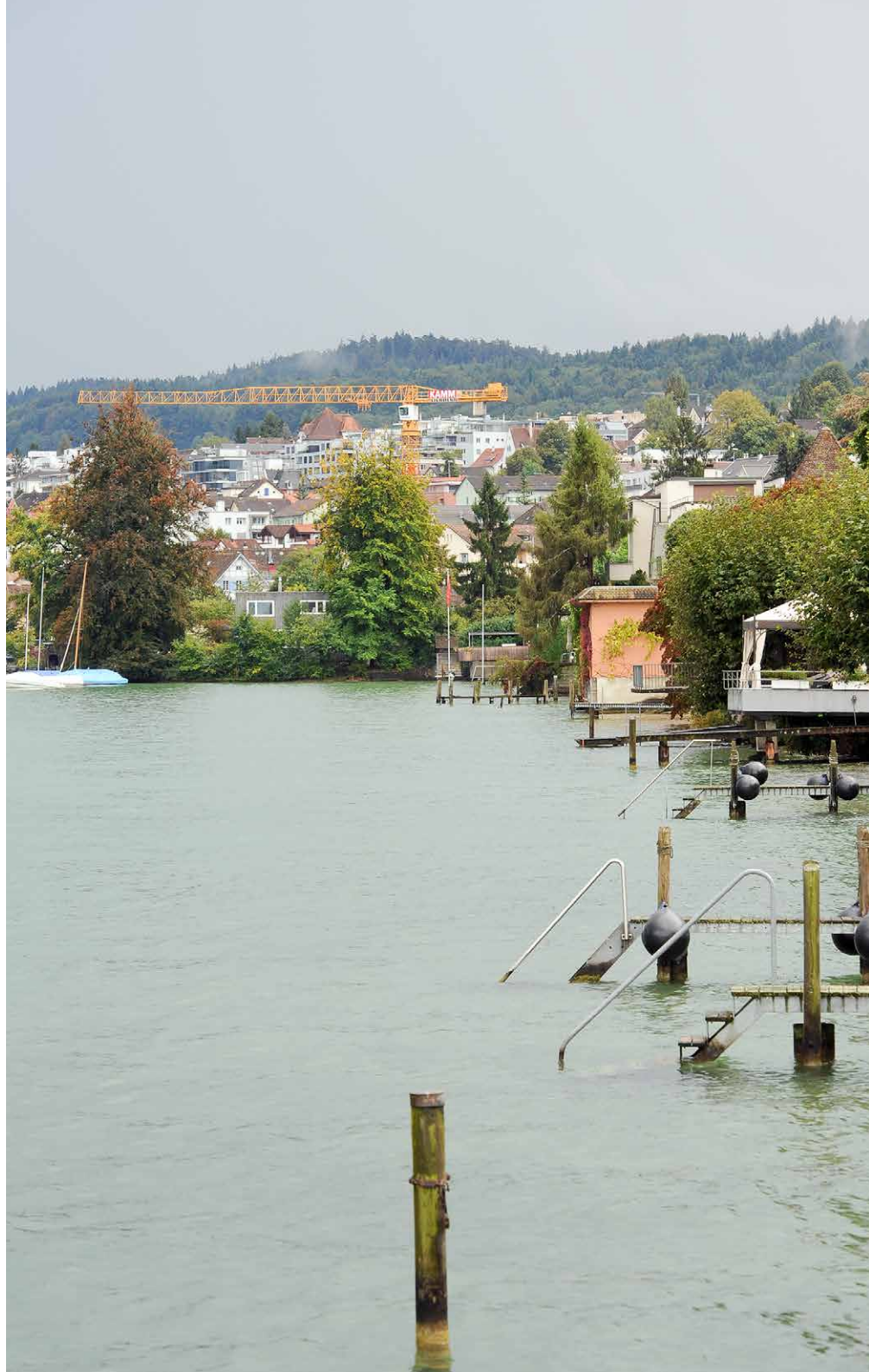
- la politique d'encouragement des énergies renouvelables qui se retrouve dans la Constitution fédérale (art. 89 Cst.) et cantonale (art. 5 Cst.-NE) ainsi que dans les lois fédérale et cantonale sur l'énergie,
- le but de la LAT, selon lequel il faut garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (art. 1 al. 2 let. d LAT),
- des études techniques relevant que l'arc jurassien se prête bien à l'installation d'éoliennes et que le site neuchâtelois en particulier était favorable,
- les qualités topographiques idéales du lieu point de vue pente, surface et altitude,
- l'estimation du rendement des éoliennes (1,43% à 2,5% de la consommation d'électricité du canton),
- le principe de la LAT selon lequel il faut protéger l'environnement naturel (conservation des sites naturels et territoires servant au délassement; art. 3 al. 2 let. d LAT),
- le fait que Tête-de-Ran ne fait pas partie des objets protégés portés à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale,
- mais le site est porté à l'inventaire cantonal des sites et monuments naturels dignes d'être protégés,
- le fait que le site en question se trouve en zone cantonale de crêtes et forêts protégées au sens de l'art. 17 LAT et
- l'impact visuel notamment depuis quelques quartiers de La Chau-de-Fonds.

Le Tribunal fédéral a jugé que la pesée des intérêts avait été effectuée de manière lacunaire. En effet, selon lui peu importe que les éoliennes ne produisent qu'un faible pourcentage de la consommation d'électricité du canton (alors 1,43% à 2,5%), compte tenu notamment de la politique fédérale et cantonale d'encouragement des énergies renouvelables, qui se base sur l'existence limitée des ressources fossiles, la problématique du CO<sub>2</sub> et la forte dépendance de la Suisse à l'égard de l'étranger en matière d'énergie. S'y ajoute le fait que le site lui-même, protégé par une vaste zone de crêtes et forêts cantonale, est largement ouvert au public et déjà partiellement construit (remontées mécaniques, lignes à haute tension, auberge). Les éoliennes n'auraient été, de surcroît, visibles que depuis quelques lieux des environs. Selon les juges fédéraux, dans ce cas d'espèce, il ne faut pas surestimer l'intérêt à la protection du Crêt-Meuron, qui d'ailleurs, n'est pas inscrit à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)<sup>24</sup>.

- La pesée des intérêts doit se faire concrètement sur la base des circonstances du lieu.
- Elle doit se faire de manière aussi objective que possible, compte tenu des options politiques prises auparavant dans des stratégies politiques ou des plans directeurs.

23 Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_568/2018 du 4 décembre 2019, à Lausanne VD (L'intérêt à la densification ne l'emporte pas toujours face aux questions de protection contre le bruit).

24 ATF 132 II 408 (Hauts-Geneveys NE) in Rj EspaceSuisse n° 3270, URP/DEP 2006 873, Pra 2007 n°66 et in RDAF 2007 432); et commenté dans Inforum 1/2007 p.3 ss.



## A4 Espace réservé aux eaux et constructions

Dans les espaces réservés aux eaux autour des lacs et le long de cours d'eau, des installations ne peuvent être construites que si leur implantation est imposée par leur destination et si elles répondent à un intérêt public. En revanche, en «zone densément bâtie», il est possible de déroger à cette règle et de construire dans l'espace réservé aux eaux, à la condition qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose (art. 41c al. 1 OEAux). Les autorités doivent alors procéder à une pesée minutieuse des intérêts en jeu, en tenant compte de la protection contre les crues, de la protection de la nature et du paysage et de l'intérêt public à accéder facilement aux rives.

Dans le cas de Rüschtikon ZH, une fois que la zone a été jugée «densément bâtie» et qu'une exception à la largeur de l'espace réservé aux

eaux a été envisagée, il aurait fallu procéder à une pesée des intérêts, ce que la commune n'a pas fait. Le Tribunal fédéral a donc renvoyé l'affaire à l'autorité communale<sup>25</sup>.

Dans le cas de Dagmersellen LU, le Tribunal fédéral a jugé que les conditions d'octroi d'une dérogation n'étaient pas remplies, puisque les immeubles locatifs projetés devaient être construits dans un espace réservé aux eaux d'une zone non densément bâtie<sup>26</sup>.

- Des exceptions aux limites imposées pour protéger l'espace réservé aux eaux sont envisageables lorsque le site en question doit être considéré comme «densément bâti».
- Une pesée minutieuse des intérêts en présence doit être faite pour décider si une exception est dans le cas d'espèce admissible.

Densément bâti ou pas? Selon le Tribunal fédéral cet espace réservé aux eaux à Rüschtikon ZH est densément bâti. Des dérogations y sont possibles, à certaines conditions, pour y construire de nouveaux bâtiments à proximité de la rive. Mais cela nécessite une pesée des intérêts. Photo: B. Jud, EspaceSuisse

25 Exemple tiré de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C 803/2013 du 14 août 2014 (Rüschtikon ZH), in ATF 140 II 437 et in RJ EspaceSuisse n°4663, commenté dans Inforum 6/2014 p. 3 ss.

26 Exemple tiré de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_565/2013 du 12.06.2014 (Dagmersellen LU), in ATF 140 II 428 et in RJ EspaceSuisse n° 4662, commenté dans Inforum 6/2014 p. 3 ss.

## Maintien des surfaces d'assolement

La jurisprudence n'exclut pas que des surfaces d'assolement (SDA) puissent être utilisées à des fins autres qu'agricoles. Toutefois, il convient d'opérer une pesée d'intérêts complète, tenant compte du fait que le quota minimal cantonal (selon le plan sectoriel des surfaces d'assolement) doit être garanti à long terme. Lorsque ce quota cantonal n'est pas respecté ou menace de ne plus l'être, une compensation doit être opérée.

Les cantons peuvent en principe disposer des surfaces d'assolement de réserve (soit les surfaces d'assolement qui vont au-delà du quota minimal cantonal), moyennant une pesée de

tous les intérêts en présence. L'OAT précise que le recours aux SDA doit reposer sur un intérêt public suffisamment important pour trouver un appui au niveau cantonal et impose que les surfaces sollicitées soient utilisées de manière optimale (art. 30 al. 1<sup>bis</sup> OAT), ce qui est conforme au principe selon lequel le recours aux SDA doit demeurer exceptionnel et le plus limité possible. Les deux critères laissent une marge d'appréciation dans le cadre de la pesée des intérêts.

Lorsqu'une commune planifie de classer en zone à bâtir des surfaces d'assolement, elle doit démontrer le respect de l'art. 15 LAT, y compris la pesée des intérêts (voir encadré «Les dix commandements pour mettre un terrain en zone à bâtir»<sup>27</sup>, p. 31). Elle doit en particulier démontrer

La commune de Develier JU projetait de mettre en zone les surfaces d'assolement à gauche de la route pour y bâtir des maisons individuelles. Le Tribunal fédéral a refusé. Photo: A. Beuret, EspaceSuisse



qu'elle utilise les surfaces d'assolement de manière optimale et que de ce point de vue la mise en zone l'emporte sur la préservation des surfaces d'assolement. Ce qui n'est pas le cas pour un projet de maisons individuelles, mais peut être le cas pour un projet-pilote de géothermie profonde.

Dans l'arrêt Develier JU, la commune n'avait pas réellement procédé à une pesée des intérêts. Elle n'avait, en particulier, pas démontré qu'elle utilisait les surfaces d'assolement de manière optimale (art. 30 al. 1<sup>bis</sup> let. a et b OAT), sans compter le fait que la mise en zone à bâtir ne répondait que très partiellement aux dix conditions énumérées à l'art. 15 LAT<sup>28</sup>.

- La préservation des surfaces d'assolement limite la pesée des intérêts, mais ne l'empêche pas. Il est imaginable d'autoriser une nouvelle mise en zone sur des surfaces d'assolement pour un projet trouvant appui au niveau cantonal et utilisant les SDA de manière optimale.

## Les 10 commandements pour mettre un terrain en zone à bâtir

La révision de la LAT a clairement formulé et renforcé les exigences pour mettre du terrain en zone à bâtir. Il faut ainsi que

1. la zone à bâtir soit définie uniquement pour les 15 ans à venir,
2. les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites,
3. la mise en zone à bâtir ait été coordonnée au niveau régional, et que
4. les réserves existantes en zone à bâtir aient été prises en compte de manière conséquente.

En outre, une nouvelle mise en zone

5. ne doit pas morceler les terres cultivables et
6. le terrain en question doit être apte à être construit, par exemple, en évitant les terrains soumis à des dangers naturels.

S'y ajoute

7. une pesée minutieuse de tous les intérêts en présence et
8. le respect du plan directeur cantonal.

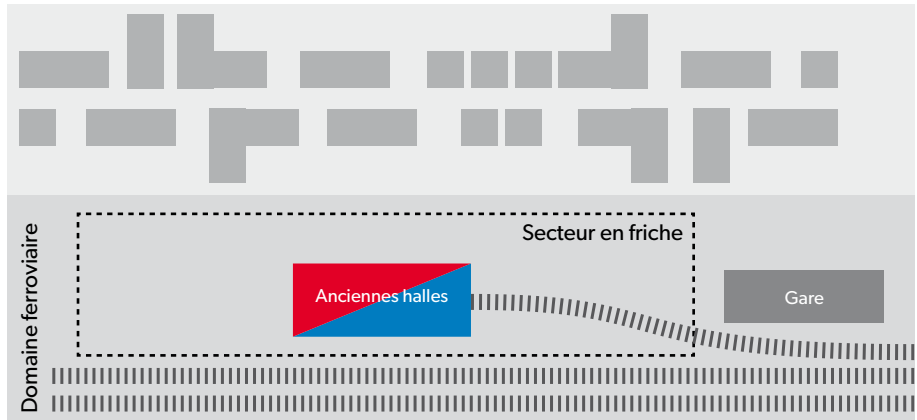
La commune doit

9. être capable de financer l'équipement requis et
10. pouvoir démontrer que le terrain mis en zone à bâtir est disponible sur le plan juridique, c'est-à-dire que la commune peut faire en sorte que le terrain soit réellement construit à l'horizon de planification envisagé, par exemple par le biais d'un contrat ou d'un droit d'emption.

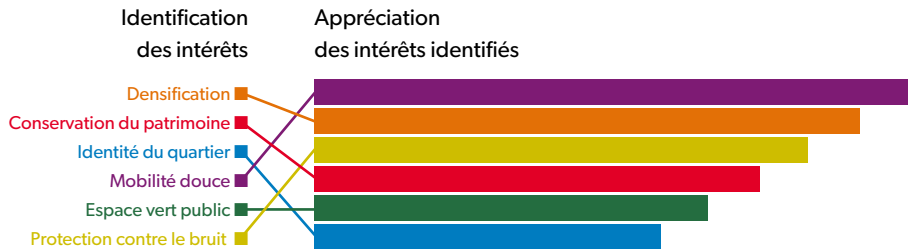
27 Voir à ce sujet: PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA, «Le Tribunal fédéral maintient le cap» in Inforum 2/2019 p. 12 ss.

28 Exemples tirés des arrêts du Tribunal fédéral 1C\_494/2016 du 26 novembre 2018, Develier JU in R] EspaceSuisse n° 5617 et 1C\_46/2017 du 21 novembre 2018, Haute-Sorne JU in R] EspaceSuisse n° 5599.

Situation de base



**Situation initiale** (exemple schématique): à côté du centre-ville, une vaste surface du domaine ferroviaire n'est plus utilisée et disponible pour une nouvelle affectation. Ce site comprend d'anciennes halles aux marchandises.



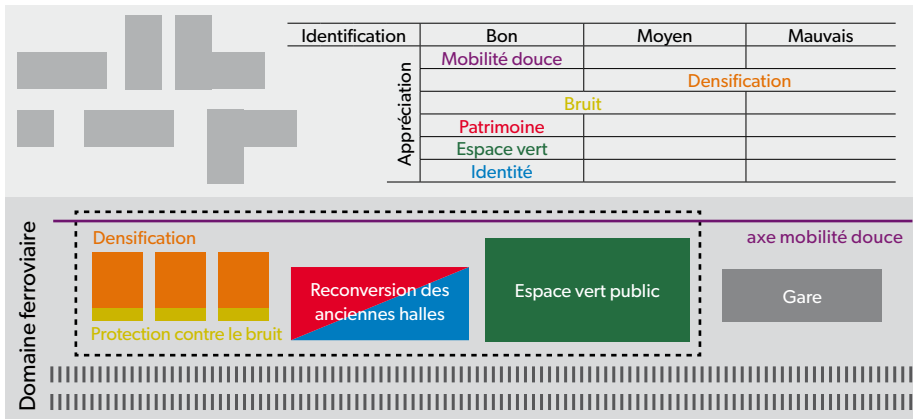
Dans un **premier temps**, il s'agit d'identifier l'ensemble des intérêts qui entrent en ligne de compte pour un projet de développement urbanistique sur ce site. Dans cet exemple fictif, six intérêts sont identifiés.

Dans un **deuxième temps**, on procède à une pondération des différents intérêts identifiés, en fonction de leur degré d'importance dans le contexte donné.



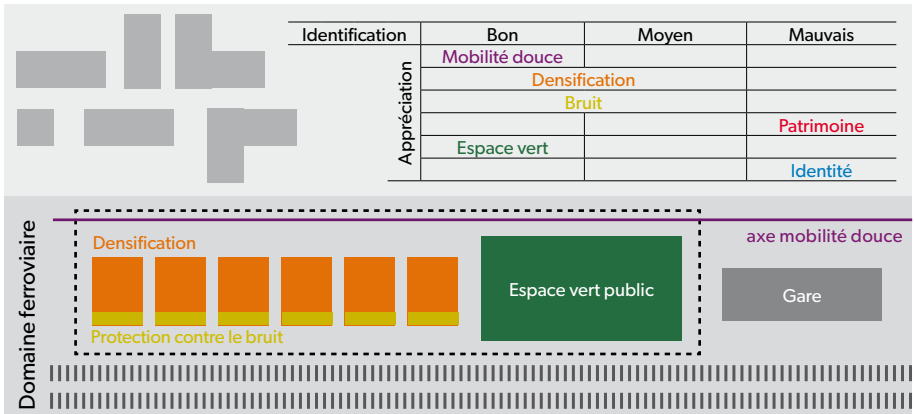
On peut ensuite esquisser plusieurs variantes pour les espaces bâtis et non bâtis du nouveau quartier (variantes A, B, C); avec conservation ou démolition des anciennes halles marchandes. Finalement, à l'aide d'une matrice, on peut évaluer et comparer les différentes variantes sous l'angle des intérêts identifiés.

### Mise en balance des intérêts – variante A



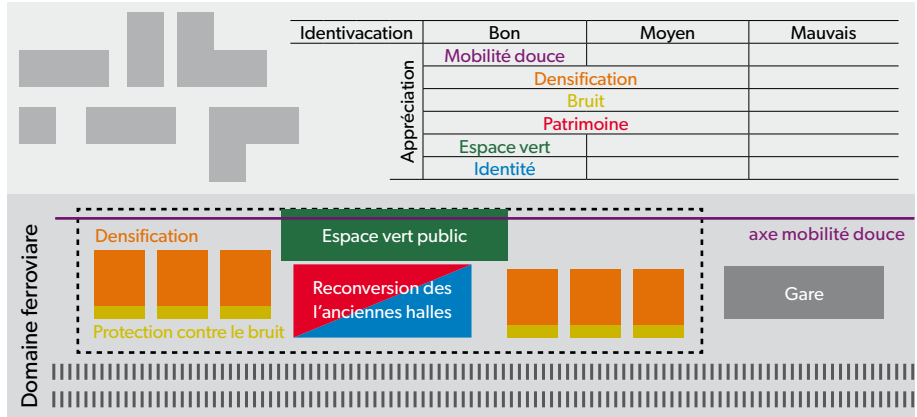
La variante A est idéale sur presque tous les points, sauf en matière de densification.

### Mise en balance des intérêts – variante B



La variante B est mauvaise en termes de patrimoine bâti et d'identité de quartier.

## Mise en balance des intérêts – variante C



Au final, la variante C permet de trouver un équilibre intéressant entre tous les différents intérêts identifiés, bien que la variante A soit meilleure en ce qui concerne l'intérêt patrimonial. La variante C est meilleure en termes de densification, à laquelle – justement – on a choisi de donner un poids plus important.

---

## Les auteurs



**Sonia Blind**, juriste, conseille les cantons, les villes et les communes ainsi que les professionnels confrontés à des questions relevant du droit de l'aménagement du territoire, de la construction et de l'environnement. Elle écrit des articles pour les publications d'EspaceSuisse, organise et donne des cours et autres formations continues.



**Christa Perregaux DuPasquier**, avocate et vice-directrice d'EspaceSuisse, conseille les cantons les villes et les communes ainsi que les professionnels confrontés à des questions relevant du droit de l'aménagement du territoire, de la construction et de l'environnement. Elle écrit des articles pour les publications d'EspaceSuisse et est responsable des cours et autres formations continues proposées par EspaceSuisse.

EspaceSuisse

Sulgenrain 20 3007 Berne +41 31 380 76 76 [info@espacesuisse.ch](mailto:info@espacesuisse.ch) [www.espacesuisse.ch](http://www.espacesuisse.ch)