
Journées suisses du droit de la construction 2023

Les nouveautés, quelques tendances et la jurisprudence récente en droit public

Prof. Clémence Grisel Rapin, Université de Fribourg

Prof. Jean-Baptiste Zufferey, Université de Fribourg



Le menu

- Les thèmes de procédure
- Quelques nouveautés :
 - LAT 2
 - Les vélos
 - Les résidences secondaires
 - La constructin dans les secteurs exposés au bruit



Qualité pour recourir de l'ARE

- **Art. 89 al. 2 let. a LTF :**

² Ont aussi qualité pour recourir :

a. La Chancellerie fédérale, les départements fédéraux ou, pour autant que le droit fédéral le prévoie, **les unités qui leur sont subordonnées, si l'acte attaqué est susceptible de violer la législation fédérale dans leur domaine d'attributions ;**



Qualité pour recourir de l'ARE

- **Art. 48 al. 4 OAT :**

⁴ Il [l'ARE] a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral en matière d'aménagement du territoire conformément aux dispositions générales de la procédure fédérale.



Qualité pour recourir de l'ARE

Conséquences :

- **Possibilité** pour l'ARE de **recourir** déjà devant les **instances cantonales** (art.111 al. 2 LTF).
- **Obligation** pour les cantons de **notifier** les décisions.



Qualité pour recourir de l'ARE

- **Décisions de première instance cantonale**

- **Art. 46 al. 1 et 2 OAT :**

¹ Les cantons notifient à l'ARE les décisions relatives à l'approbation de plans d'affectation au sens de l'art. 26 LAT et les décisions sur recours rendues par les autorités inférieures lorsqu'elles concernent :

a. la délimitation de zones à bâtir dans des cantons où s'applique l'art. 38a, al. 2, 3 ou 5, LAT ;



Qualité pour recourir de l'ARE

b. la modification de plans d'affectation entraînant une diminution de plus de trois hectares de surfaces d'assolement.

² L'ARE peut exiger que certains cantons lui notifient les décisions relatives à des domaines sectoriels déterminés.



Qualité pour recourir de l'ARE

➤ **Art. 10 al. 2 ORSec**

² L'autorité compétente pour les autorisations de construire notifie à l'ARE :

a. les autorisations qu'elle a délivrées en application des art. 7, al. 1, let. b, 8 et 9 LRS ;



Qualité pour recourir de l'ARE

- **Décisions de dernière instance cantonale**

- **art. 112 al. 4 LTF**

- **mis en œuvre par l'ordonnance concernant la notification des décisions cantonales de dernière instance en matière de droit public (RS 173.110.47)**



Qualité pour recourir de l'ARE

- Droit de recours de nature **abstraite** et **autonome**
- **Pas de conditions de qualité pour recourir** à remplir (y.c. la nécessité d'avoir participé à la procédure cantonale).
- **Pas de limitation à l'objet du litige** tel qu'il ressort de la procédure cantonale de recours.
- Possibilité de former de **nouvelles requêtes** et de demander la *reformatio in pejus*.



(28) TF 1C_238/2021 du 27.04.2022

Demande de trois permis de construire no 45, 46 & 47 («Gesamtkonzept») sur 3 parcelles situées hors zone à bâtir (détention de chevaux)

19.11.2019 : une décision de levée des oppositions et trois décisions de permis de construire, notifiées ensemble

20.12.2019 : recours des voisins contre les décisions no 45 (partiellement) et no 47 (**intérêt digne de protection dénié pour ce qui concerne la décision no 46**)



(28) TF 1C_238/2021 du 27.04.2022

25.02.2021 : arrêt du TC (rejet des recours)

29.04.2021 : recours de l'ARE au TF qui conclut à l'annulation de l'arrêt du TC **mais aussi des permis no 45 et no 46 (entrés en force dans l'intervalle !)**



(28) TF 1C_238/2021 du 27.04.2022

- L'ARE peut-il recourir contre des décisions qui n'ont pas été contestées devant le TC et qui sont entrées en force ?
- La **coordination matérielle et formelle** (art. 25a LAT) doit être assurée entre les trois projets.
- Le droit cantonal - y compris de procédure - ne peut y faire échec.
- Or, dénier la qualité pour faire opposition puis recours contre une des trois décisions à coordonner **empêche un examen global du projet et une pesée des intérêts de l'ensemble**, contraire à l'art. 33 al. 4 LAT et donc 49 Cst.



(28) TF 1C_238/2021 du 27.04.2022

- L'ARE ne peut se voir opposer le fait que l'une des décisions n'a pas été contestée, puisqu'elles devaient être coordonnées.



(29) TF 1C.672/2020 du 02.09.2021

18.03.2015 : Approbation définitive du PPA Val Malvaglia par le Conseil d'Etat

25.11.2019 : Recours de l'ARE auprès du TC/TI contre la décision d'approbation (en ce qui concerne quinze petites entités urbanisées dans la vallée)

29.10.2020 : décision d'irrecevabilité du TC/TI



(29) TF 1C.672/2020 du 02.09.2021

- La décision de première instance **n'a pas été notifiée** à l'ARE, en contravention de l'art. 46 al. 1 let. a OAT.
- L'ARE **ne saurait être réputé avoir eu connaissance** de la décision par un autre biais ou avoir fait preuve de **négligence** ou de **mauvaise foi**, malgré :
 - Des contacts avec les autorités cantonales,
 - Une publication dans la feuille officielle,
 - Plusieurs recours de particuliers contre la décision d'approbation du plan (ayant été admis).



(29) TF 1C.672/2020 du 02.09.2021

- La **sécurité juridique** (le plan est entré en force) se heurte au **principe fondamental de séparation entre territoires bâtis et non bâtis** et au **respect du droit fédéral**.
- L'absence de notification **ne peut conduire à la déchéance du droit de recours de l'ARE** et de l'examen de la conformité du PPA au droit fédéral.



(39) ATF 148 II 359

(TF 1C_241/2021 du 17.03 2022)

30.06.2019 : Demande de permis pour un resort de 80 logements (6 bâtiments + une tour) dans la commune de Sursee

08.2019 : publication dans la FAO communale

31.10.2019 : décision de permis de construire

16.12.2019 : opposition d'Helvetia Nostra, déclarée irrecevable



(39) ATF 148 II 359

(TF 1C_241/2021 du 17.03 2022)

1) Droit d'être entendu et droit de consulter le dossier

- La commune refuse la consultation du dossier au motif que l'opposition est tardive.
- Le **droit d'accès au dossier** n'a pas à correspondre à la qualité pour faire opposition.
- Il est accordé aux parties, mais aussi à quiconque n'est pas partie mais fait valoir un **intérêt digne de protection**, moyennant une **mise en balance des intérêts**.



(39) ATF 148 II 359

(TF 1C_241/2021 du 17.03 2022)

2) Notification et publication officielle

Art. 12b LPN

¹ L'autorité notifie ses décisions au sens de l'art. 12 al. 1, aux communes et aux organisations par écrit ou les **publie dans la Feuille fédérale ou dans l'organe officiel du canton**. En règle générale, la durée de la mise à l'enquête publique est de 30 jours.

² Lorsque le droit fédéral ou cantonal prévoit une procédure d'opposition, la demande doit également être publiée conformément à l'al. 1.



(39) ATF 148 II 359

(TF 1C_241/2021 du 17.03 2022)

Art. 20. al. 1 LRS

¹ **La mise à l'enquête de demandes d'autorisation de construire et la communication des décisions d'autorisation de construire sont entièrement régies par les prescriptions cantonales.** L'art. 112, al. 4, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral est réservé.



(39) ATF 148 II 359

(TF 1C_241/2021 du 17.03 2022)

- L'art. 20 LRS est une *lex specialis* par rapport à l'art. 12b LPN.
- Il appartient aux **cantons** de réglementer les conditions minimales de notification aux organisations (devant satisfaire à d'éventuelles exigences minimales découlant du droit constitutionnel ou du droit international en matière de publication).
- **L'art. 12b LPN est cependant applicable lorsqu'une autre tâche fédérale est concernée.**



(31) TF 1C_283/2021 du 21.07.2022

Projet de rénovation d'un domaine viticole dans le hameau de Treytorrens (Puidoux) en Lavaux

- La qualité pour recourir des associations Helvetia Nostra et Sauver Lavaux se juge selon **l'art. 12 LPN**.
 - Le fait que le site de Lavaux se trouve...
 - inscrit à l'IFP
 - inscrit à l'ISOS (le hameau de Treytorrens)
 - sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO
 - protégé au plan constitutionnel et par un PAC
- ... ne suffit pas à fonder l'existence d'une **tâche fédérale**.



(32) TF 1C_475/2020 du 22.03.2022

Projet de transformation de plusieurs bâtiments sis dans un village figurant à l'ISOS, ayant reçu les notes 3 (importance locale, méritant d'être conservé) et 4 (bien intégré) au recensement architectural- qualité pour recourir de Patrimoine suisse

- Faute de tâche fédérale (art. 12 LPN), la question porte sur le droit de recours au niveau et selon le droit cantonal



(32) TF 1C_475/2020 du 22.03.2022

- Le TC/VD opère un revirement de jurisprudence et déclare **irrecevable le recours de Patrimoine suisse**, au motif que :
 - le droit de recours ne porterait pas sur les objets qui bénéficient de la **protection générale** (mesures conservatoires), qui ne donneraient pas lieu à des «décisions au sens de la loi»;
 - mais se limiterait aux décisions qui visent une **protection spéciale** au sens de la loi (objets à **l'inventaire** ou ayant fait l'objet d'une mesure de **classement**).



(32) TF 1C_475/2020 du 22.03.2022

- En considérant que la protection générale au sens de la loi ne suffit pas à ouvrir le droit de recours, la cour cantonale **se heurte de manière choquante au texte et au but de la loi.**
- « Exclure tout recours des associations de protection du patrimoine lorsqu'une décision porte sur le maintien – ou la destruction – d'objets « méritant d'être sauvegardés » **revient à nier de manière complète et sans motifs objectifs la fonction du recours idéal**».



(32) TF 1C_475/2020 du 22.03.2022

- « Prétendre que la protection générale prévue par la loi n'a pas de portée juridique **fait fi de façon manifeste et grossière du but essentiel de la LPNMS**. [...] S'il a prévu un système de protection générale et introduit, pour s'assurer de la correcte application de la loi, un recours idéal des associations, en particulier de celles de protection du patrimoine bâti, la solution de l'arrêt attaqué apparaît en contradiction manifeste avec ce programme législatif ».



(34) TF 1C_92/2021 du 07.06.2022

Projet de démolition d'une auberge avant reconstruction

- La qualité pour recourir de l'association Zürcher Heimatschutz s'apprécie selon le droit cantonal (faute d'être d'importance nationale).
- Elle est limitée, selon la jurisprudence, aux objets à l'inventaire.
- Il convient d'entrer en matière sur le grief de la recourante qui fait valoir que le bien n'a *justement* pas été porté à l'inventaire de façon arbitraire- ce qui est le cas en raison de critères trop sévères.



(43) TF 1C_590/2020 du 21.10.2020

Indemnité de partie en faveur de l'opposant

- Le droit fédéral n'interdit pas qu'une indemnité de partie en faveur de l'opposant puisse être mise à la charge du requérant
 - Ni les art. 4 al. 2 et 33 al. 2 LAT
 - Ni la jurisprudence (cf. ATF 143 II 467)
- En l'espèce, le droit cantonal le prévoit, mais seulement de façon exceptionnelle.



(38) TF 1C_338/2021 du 25.01.2022

Frais de procédure en cas de violation du droit d'être entendu

- En principe, il faut tenir compte, dans la répartition des frais, du fait qu'une violation du droit d'être entendu a été soulevée à raison et qu'elle a été guérie par l'autorité de recours.
- **Marge d'appréciation** laissée aux autorités cantonales, afin de tenir compte de la **gravité de l'atteinte**, des **inconvenients** subis et de leur **lien** avec l'introduction du recours.



(38) TF 1C_338/2021 du 25.01.2022

- En l'espèce la violation du droit d'être entendu n'a pas empêché les recourants de déposer leur recours.
- Elle ne leur a pas causé de frais supplémentaires.
- Ils ont recouru principalement pour d'autres motifs.



(35) TF 1C_302/2021 du 25.01.2022

Remboursement des frais d'une expertise privée en matière de bruit au titre d'indemnisation de partie

- Les frais d'une expertise privée ne sont indemnisés au titre des frais et dépens de partie qu'à des conditions restrictives:
 - Si l'expertise s'est révélée **nécessaire à la décision** sur le plan matériel



(35) TF 1C_302/2021 du 25.01.2022

- Si elle a apporté des **éléments nouveaux essentiels** conduisant à une approche fondamentalement nouvelle du cas
- Si elle a permis **d'éviter une expertise neutre**
- Les conditions ne sont pas réunies en l'espèce.



Quelques nouveautés

- LAT 2
- Les vélos
- Les résidences secondaires
- La LPE :
 - L'économie circulaire
 - La construction dans les secteurs exposés au bruit
- L'expropriation formelle
- La culture du bâti (Baukultur)



LAT 2

Ständerat
Sommeression 2022

18.077 n Raumplanungsgesetz. Teilrevision. 2. Etappe

Geltendes Recht

Entwurf des Bundesrates

Beschluss des Nationalrates

Beschluss des Ständerates

vom 31. Oktober 2018

vom 3. Dezember 2019

vom 16. Juni 2022

Nichteintreten

Eintreten und Zustimmung zum Entwurf, wo nichts vermerkt ist

**Bundesgesetz
über die Raumplanung
(Raumplanungsgesetz, RPG)**

Änderung vom ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf die Botschaft des Bundesrates vom 31. Oktober 2018¹, beschliesst:



Les vélos

Loi fédérale sur les voies cyclables

du 18 mars 2022

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les art. 75a, al. 3, et 88 de la Constitution¹,

vu le message du Conseil fédéral du 19 mai 2021²,

arrête:

¹ RS 101

² FF 2021 1260

[↶](#) | [Développer tout](#) | [Vue par article](#) | [Fermer tout](#) | 

-  **Section 1 Dispositions générales**
- +  **Art. 1 Objet**
- +  **Art. 2 Réseaux de voies cyclables**
- +  **Art. 3 Réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne**
- +  **Art. 4 Réseaux de voies cyclables pour les loisirs**



LRS

Le 11 octobre 2022, la CEATE du Conseil national a adopté un avant-projet de modification de la loi sur les résidences secondaires ; elle l'a mis en consultation du 3 novembre 2022 au 17 février 2023 (FF 2022 p. 2709) ; l'avant-projet a le contenu suivant (texte disponible sur www.fedlex.ch) :

Art. 11, al. 2, 3 et 4

² De tels logements peuvent être rénovés, transformés, **démolis** et reconstruits sans que des restrictions d'utilisation selon l'art. 7, al. 1, doivent être imposées. A l'intérieur des zones à bâtir, la surface utile principale peut être augmentée de 30 % au maximum de la surface utile principale existante au 11 mars 2012. Dans ce cadre, des logements et des bâtiments **supplémentaires** peuvent être créés.

³ Lorsque l'agrandissement dépasse le plafond prévu à l'al. 2, 2^{ème} phrase, il est autorisé pour autant que le logement est déclaré en tant que **résidence principale** au sens de l'art. 7, al. 1, lettre a, ou en tant que logement affecté à **l'hébergement touristiques** au sens de l'art. 7, al. 1, lettre b, en relation avec l'art. 7, al. 2, lettres a ou b, et que les conditions d'autorisation y relatives soient remplies. L'autorité compétente pour les autorisations de construire assortit son autorisation d'une restriction d'utilisation correspondante et, immédiatement après l'entrée en force de l'autorisation de construire, ordonne à l'office du registre foncier de mentionner au registre la restriction d'utilisation relative au bien-fonds concerné.

⁴ Les autres conditions du droit fédéral et du droit cantonal demeurent réservées. En dehors des zones à bâtir, l'admissibilité des modifications de la construction et de l'utilisation est déterminée par les dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire.



LPE : sites contaminés, protection contre le bruit et droit pénal. Message du 16.12.22

La loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement² est modifiée comme suit :

Art. 22 Permis de construire dans les zones affectées par le bruit

¹ Un permis de construire un immeuble destiné au séjour prolongé de personnes n'est délivré que s'il est possible de respecter les valeurs limites d'immission, sous réserve de l'al. 2.

² Si les valeurs limites d'immission ne peuvent être respectées, le permis de construire n'est délivré que si les conditions suivantes sont réunies :

- a. dans chaque unité d'habitation, une part correspondant au moins à la moitié des locaux à usage sensible au bruit dispose d'une fenêtre au niveau de laquelle les valeurs limites d'immission sont respectées ; cette part est fixée par le Conseil fédéral ;
- b. la protection minimale à assurer contre le bruit extérieur et intérieur sur le plan des aménagements au sens de l'art. 21 est renforcée de manière adéquate.

³ Des dérogations aux exigences visées à l'al. 2, let. a, peuvent être accordées dans le cas du bruit des avions ou pour une petite part des unités d'habitation de grands lotissements.



LPE : économie circulaire (FF 2023 N° 14)

- Section 4 Construction respectueuse des ressources

- Art. 35j

¹ Selon les nuisances à l'environnement générées par des ouvrages, le Conseil fédéral peut, en tenant compte des engagements internationaux pris par la Suisse, poser des exigences concernant:

- a. l'utilisation de matériaux et d'éléments de construction respectueux de l'environnement;
- b. l'utilisation de matériaux de construction récupérés;
- c. la séparabilité des éléments de construction utilisés, et
- d. la réutilisation d'éléments de construction.

Minorité (Bourgeois, Dettling, Egger Mike, Graber, Imark, Page, Rüegger, Vincenz, Wobmann)

¹ Selon les nuisances à l'environnement générées par des ouvrages, à l'exception des barrages, le Conseil fédéral peut poser des exigences concernant:

² La Confédération assume son rôle de modèle dans la planification, la construction, l'exploitation, la rénovation et la déconstruction de ses propres ouvrages. Elle tient compte d'exigences accrues en matière de construction respectueuse des ressources ainsi que de solutions novatrices.



LPE : économie circulaire (FF 2023 N° 14)

- *Art. 35j*

¹ Le Conseil fédéral édicte des valeurs limites pour les émissions indirectes de gaz à effet de serre des ouvrages, qui s'appliquent au moment de la construction et en cas de modification majeure de ces derniers. Pour ce faire, il tient compte en particulier de l'évolution technologique et de la viabilité économique.

² Selon les nuisances à l'environnement générées par des ouvrages, le Conseil fédéral peut, en tenant compte des engagements internationaux pris par la Suisse, également fixer des exigences concernant:

- a. l'utilisation de matériaux de construction issus de la valorisation matière des déchets de chantier;
- b. la réversibilité des ouvrages, et
- c. la réutilisation d'éléments de construction.

³ La Confédération assume son rôle de modèle dans la planification, la construction, l'exploitation, la modification et la déconstruction de ses propres ouvrages. Elle tient compte d'exigences accrues en matière de construction respectueuse des ressources et privilégie les solutions novatrices.



nLEx au 1^{er} janvier 2021

- III. Éléments de l'indemnité

- Art. 19

Doivent être pris en considération, pour la fixation de l'indemnité, tous préjudices subis par l'exproprié du chef de la suppression ou de la diminution de ses droits. En conséquence, l'indemnité comprend:

- a. la pleine valeur vénale du droit exproprié;
a^{bis}.¹² pour les terrains cultivables entrant dans le champ d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)¹³, trois fois le prix maximal déterminé selon l'art. 66, al. 1, LDFR;
- b. en outre, en cas d'expropriation partielle d'un immeuble ou de plusieurs immeubles dépendant économiquement les uns des autres, le montant dont est réduite la valeur vénale de la partie restante;
- c. le montant de tous autres préjudices subis par l'exproprié, en tant qu'ils peuvent être prévus, dans le cours normal des choses, comme une conséquence de l'expropriation.



La « culture du bâti » (LPN)

Insérer avant le titre du chapitre 3

Chapitre 2a **Encouragement d'une culture du bâti de qualité**

Art. 17b

Culture du bâti

¹ Dans l'accomplissement des tâches qui lui sont dévolues par l'art. 2, la Confédération veille à garantir une culture du bâti de qualité. Celle-ci se caractérise, pour toutes les activités qui transforment l'espace, par une approche globale axée sur la qualité en matière de planification, de conception et d'exécution.

² La Confédération coordonne les activités des services fédéraux concernant la culture du bâti et définit à cet égard des objectifs stratégiques cohérents et des mesures concrètes.

³ Elle complète, par ses efforts en la matière, les activités des cantons visant à encourager une culture du bâti de qualité.

Art. 17c

Aides financières
et autres formes
de soutien

¹ La Confédération peut allouer des aides financières aux organisations d'importance nationale pour les activités d'intérêt public qu'elles exercent au titre de l'encouragement d'une culture du bâti de qualité.

² Elle peut également allouer des aides financières pour les activités suivantes dans le but d'encourager une culture du bâti de qualité:

- a. des projets de recherche;
- b. la formation et la formation continue de spécialistes;
- c. les relations publiques.

