

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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 52 (1979)

Heft: 6

Rubrik: Aménagement du territoire

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 16.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Aménagement du territoire

Protection de la nature et du paysage : raisons de droit public ou mauvaise conscience ?

Le droit de recours des associations qui, dans l'intérêt public, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables est actuellement la cible de divers milieux. Récemment, le canton du Valais a adressé au Conseil fédéral une pétition contre ce droit de recours. Divers milieux politiques craignent en effet qu'un élargissement de ces voies de droit à toute «association verte» ou à tout comité d'initiative populaire – souvent créé ad hoc – ne restreigne considérablement la portée des décisions prises par nos autorités exécutives ou ne paralyse complètement toute activité administrative. Qu'en est-il ?

Objectivement, ces attaques sont dénuées de tout fondement. Tout d'abord, il faut le constater une fois pour toutes : les associations habilitées à recourir n'ont fait appel à ces moyens juridiques que dans les cas relativement rares où une décision fédérale ou cantonale causait un grave préjudice aux objectifs de la protection de la nature et du paysage (objectifs ancrés dans notre Constitution fédérale) ou bien lorsque des paysages, des sites naturels, des monuments historiques uniques étaient en jeu et *irremplaçables*, leur conservation était sans aucun doute d'un intérêt public prépondérant.

Ainsi, jusqu'à maintenant, à peine un millième des décisions sujettes à une voie de recours en ont fait l'objet et par conséquent ont été soumises à l'examen du Tribunal fédéral ou du Conseil fédéral.

Premier exemple :

Il n'y a pas si longtemps, dans le canton du Tessin, les défrichements aux seuls buts de construction privée étaient pratiquement devenus matière courante. Plusieurs recours de la Ligue suisse pour la protection de la nature interjetés auprès du Tribunal fédéral furent acceptés. La pratique des défrichements put ainsi être améliorée et de nouveau correspondre à la volonté du législateur. La législation fédérale sur les forêts dispose clairement qu'un défrichement ne peut être accordé que s'il répond à un besoin prépondérant primant l'intérêt à la conservation de la forêt et que le fait de construire en forêt, qui constitue pour le propriétaire un gain appréciable dans le sens où il se procure du terrain bon marché par rapport à une autre localisation, ne constitue pas un besoin prépondérant.

Deuxième exemple :

Le 27 décembre 1973, le Conseil fédéral, acceptant un recours du Club alpin suisse et des associations suisses de protection de la nature et du paysage, a retiré la concession accordée pour l'exploitation d'un téléphérique au Feekopf, sommet de près de 4000 m. situé au-dessus de Saas-Fee. La construction de ce téléphérique aurait porté une grave atteinte à un paysage de haute montagne unique en son genre. Ensuite, cette construction aurait causé un grave préjudice au monde alpin, dans le sens où elle consacrait la volonté farouche de l'équiper techniquement jusqu'au bout. Aujourd'hui, cinq ans après que cette affaire a soulevé quelques remous, les milieux officiels de Saas-Fee laissent entendre qu'ils sont bien contents que ce téléphérique n'ait jamais vu le jour...

Troisième exemple :

Le 23 août 1978, le Conseil fédéral a accepté un recours de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage contre une décision du Tribunal administratif du canton de Schwytz. Dans le cadre de l'arrêté urgent en matière d'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat de Schwytz avait, en 1976, inclus en zone protégée provisoire une rive du lac des Quatre-Cantons de haute valeur et encore non bâtie. Quelques propriétaires avaient recouru au Tribunal administratif contre cette décision et obtenu gain de cause, bien que, dans la commune en question, les zones à bâtir délimitées étaient déjà en surnombre. Sans cette possibilité d'intervention par une association de protection du paysage, la décision du Tribunal administratif aurait été définitive et l'ensemble de cette belle rive aurait pu disparaître sous la construction de blocs locatifs de plusieurs étages.

Plusieurs fois, la pratique de ce droit de recours a eu pour résultat une meilleure intégration du construit au paysage. Dans ces cas on a choisi une variante meilleure, plus modeste ou réduisant les atteintes au milieu naturel, et on a cherché à mieux intégrer la forme et l'architecture aux caractéristiques locales.

Du point de vue du droit, les critiques adressées manquent également de tout fondement. En effet, il est des plus importants que notre institution de la séparation des pouvoirs soit respectée dans la tâche difficile de distinguer les intérêts matériels de ceux à but idéal dans le secteur de la protection de la

nature et du paysage. Lorsque le législateur a introduit ces voies de recours, il était conscient qu'elles ne pourraient s'appliquer qu'aux associations dont l'activité est totalement indépendante, autant des administrations cantonales que des groupes d'intérêts privés. Du reste, au terme de la loi, les associations de protection de la nature et du paysage ayant le droit de recours doivent être *d'importance nationale* et se vouer à leur tâche *par pur idéal*. En conséquence, l'élargissement de ce droit à un grand nombre d'associations est pratiquement exclu. De plus, il faut prendre garde au fait que ces attaques sont équivoques : les communes devraient également être concernées puisqu'elles ont exactement le même droit de recours !

Une suppression de ce droit de recours en faveur des organisations de protection de la nature et du paysage basée sur la crainte d'une trop grande extension des droits populaires serait totalement contreproductive : le sentiment d'impuissance du citoyen devant le pouvoir toujours plus étendu de l'Etat serait encore accru (routes nationales par exemple). Au lieu de diminuer le nombre des initiatives constitutionnelles et populaires, celui des pétitions et des protestations augmenterait, paralysant encore bien plus que maintenant l'administration.

Finalement, du point de vue purement politique, toutes ces critiques ou «pointes» contre ce droit de recours ne sont-elles pas une tentative mal camouflée de détourner l'attention du fait que la plupart des populations concernées sont de moins en moins prêtes à suivre leurs autorités lorsque celles-ci officialisent certains massacres de la nature et du paysage ?

Ou bien croit-on vraiment que le lotissement de nos dernières rives intactes, que le bétonnage complet de nos lieux touristiques et de nos zones de détente et que l'équipement technique de toutes nos montagnes pour le ski industriel respectent les dispositions constitutionnelles concernant la protection de la nature et du paysage et la loi fédérale y relative qui dispose de «... ménager l'aspect caractéristique du paysage... et de le conserver intact là où il y a un intérêt général prépondérant» ?

H. Weiss,

directeur de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage

Dernièrement, nous avons eu la possibilité de signaler le rapport du groupe de travail pour la planification de l'exploitation des gravières remis au Conseil exécutif du canton de Berne et publié en février 1978. En juillet 1978, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de prononcer un arrêt de grande portée sur le sujet (RO 103 Ib 296 ss). L'état de fait suivant est à la base de ce dernier:

La maison X avait l'intention d'extraire du gravier du sol appartenant à un cloître, sis dans la commune de Cham. L'exploitation fut envisagée sur une profondeur de 18 à 36 mètres. La maison X conclut à cet effet un contrat de vingt ans avec le cloître. Le niveau du gravier à extraire se situe au-dessus du niveau des eaux souterraines présentes à cet endroit, si bien que l'article 32, 1^{er} al., 1^{re} phrase de la loi fédérale sur la protection des eaux est respecté. Ce dernier interdit d'extraire du gravier, du sable ou autre au-dessus du niveau des eaux souterraines. Cela n'empêcha pas la direction des travaux publics du canton de Zoug ainsi que le Conseil d'Etat de refuser les permis nécessaires à l'exploitation. Ces autorités reconnaissent que le sol où la maison X désire extraire du gravier n'appartient à aucune zone de protection des eaux conforme à l'article 31 de la loi sur la protection des eaux. Quant à l'article 32, al. 2, de la même loi, il a la teneur suivante: «L'autorisation d'extraire du gravier, du sable et d'autres matériaux au-dessus du niveau de la nappe souterraine utilisable peut être accordée, pourvu qu'une couche protectrice de matériaux, dont l'épaisseur sera fixée d'après les conditions locales, soit maintenue au-dessus du niveau le plus élevé que la nappe souterraine peut atteindre.»

Le Conseil d'Etat du canton de Zoug fait valoir que l'article 32, al. 2, contient une règle de droit dispositif et que, partant, la maison X ne peut pas faire valoir de droit à l'octroi d'un permis d'exploiter une carrière, même si elle est disposée à laisser une couche de terre suffisante au-dessus de la nappe phréatique. Le Conseil d'Etat estime qu'il appartient à son pouvoir de libre appréciation de protéger des eaux souterraines utilisables, en raison de leur utilisation future, contre le danger que représente l'exploitation d'une grande gravière. Le Tribunal fédéral, dans son arrêt, jugea si et dans quelle mesure l'extraction de gravier peut avoir lieu au-dessus de la couche de terre protectrice de la nappe phréatique; il faut, d'une part, tenir compte de l'importance de la nappe phréatique et, d'autre part, des besoins en gravier ou bien de l'existence d'une possibilité d'exploitation hors du périmètre des eaux souterraines. En l'espèce, l'évaluation des intérêts en présence fait partie du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente pour octroyer le permis d'exploiter. Le Tribunal fédéral confirma ainsi la décision de la direction des travaux publics, puis du Conseil d'Etat du canton de Zoug, en soulignant que «ce n'est pas une limitation inopportune que d'interdire dans une telle situation au propriétaire foncier d'exploiter le sol d'une manière qui ne peut être qualifiée d'usuelle, mais qui représente une exploitation spéciale, possible à peu de propriétaires. L'utilisation normale d'un bien-fonds n'est ainsi aucunement touchée et seul un revenu complémentaire et extraordinaire est empêché pour des motifs de protection des eaux à long terme» (RO 103 Ib 302).

ASPAN.

A propos de l'indemnité due pour des pylônes en béton d'une ligne électrique

M. H. M., agriculteur, habite dans un endroit éloigné d'une commune fribourgeoise. Contre sa volonté, il dut accepter que deux pylônes en béton soient érigés sur son bien-fonds. Ces pylônes sont d'une hauteur de 13,5 m. et d'un diamètre de 42 cm. à leur base; ils permettent de faire passer une ligne électrique de 17 kW. La distance minimale jusqu'à sa maison est de 70 m. La ligne et les pylônes ne sont pas dans le champ de vision depuis la maison, qui, elle-même, forme un tout avec les communs. Le bien-fonds de M. H. M. est situé à un bel endroit. Auparavant, on avait construit des immeubles neufs d'habitat dans les environs. Point n'est alors besoin de s'étonner que M. H. M. élève de hautes prétentions à titre de

dommages-intérêts. La commission fédérale d'estimation compétente rejeta ces prétentions et concéda une indemnité de 1450 fr. Le Tribunal fédéral rejeta un recours de droit administratif contre cette décision, le 27 octobre 1978. A notre connaissance, cet arrêt n'est pas publié. Le Tribunal fédéral y explique qu'il était contesté que le bien-fonds représentât du terrain à bâtir au moment de la conciliation, cela notamment en raison des prescriptions de droit fédéral en matière de protection des eaux et d'aménagement du territoire. «Au cas où, un jour, les terres de M. H. M. seraient déclarées constructibles, ses droits demeurent réservés en sa faveur ou en celle de ses ayants droit, car on a octroyé aux intimés au

recours seul le droit de faire passer une ligne électrique, sans l'assortir d'une limitation du droit de construire. Si, à l'avenir la parcelle était complètement équipée, et si cela s'avérait nécessaire, les intimés au recours devraient en tout cas déplacer la ligne ou bien obtenir une interdiction de construire ou une expropriation (RO 99 Ib 91 c.2 et 98 Ib 437, c. 3a)» (p. 3 de l'arrêt). Pour l'évaluation de l'indemnité, à laquelle M. H. M. a actuellement droit, il faut appliquer les règles de l'expropriation partielle (art. 19 lit. b de la loi sur l'expropriation, RO 94 I 294 s. cons. 3). L'exproprié a tout bonnement droit à la contre-valeur de la perte effective subie en raison de l'expropriation nécessaire à la construction de la ligne. L'instance inférieure, pour procéder à ce calcul, se basa sur les directives relatives aux indemnités dues pour les jalons et les pylônes, directives publiées par l'Office des estimations de l'Union suisse des paysans en collaboration avec l'Office suisse allemand de conseils d'entreprises à Küsnacht. «Ce mode de calculer (taux au mètre courant) est certes schématique, mais peut dans un cas où n'entre en considération qu'un terrain agricole, comme en l'espèce, être d'une précieuse aide pour déterminer la moins-valeur. ... Il faut en outre indiquer que, normalement, les pylônes en béton ne sont pas d'une gêne particulière pour les exploitations agricoles (RO 100 Ib 408) et que l'exploitation de la ligne ne présente pas de danger particulier (RO 102 Ib 351 et 100 Ib 195, c. 7b) (p. 4, c. 4a de l'arrêt).»

Enfin, M. H. M. prétendait que la présence de la ligne aurait une influence néfaste en cas de vente ou de location du seul fait qu'elle était visible. En l'espèce, la moins-valeur de l'immeuble fut niée par le Tribunal fédéral qui exposa que l'expérience enseigne que la hauteur des pylônes des lignes à haute tension sont les seuls à entraîner une moins-valeur des maisons le long de leur tracé. «Une moins-valeur n'est la source d'une indemnité que si le propriétaire foncier, en raison de la configuration ou l'agrandissement de son terrain, aurait eu la possibilité d'éviter l'inconvénient ou de l'amoindrir notablement si l'on avait pas procédé à l'expropriation; entre l'expropriation et la moins-valeur de la maison, il doit exister un lieu de causalité adéquate (cf. RO 100 Ib 193 ss. cons. 4, 7, 8 ainsi que les références mentionnées) (p. 4, cons. 4b de l'arrêt).»

ASPAN.