

**Droit de l'aménagement du territoire  
Droit de la protection de la nature et du patrimoine**

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)



Cette newsletter présente les **principaux arrêts du Tribunal fédéral (TF)** publiés durant le mois de décembre 2020.

**Aménagement du territoire**

- Compensation de plus-value, contrôle abstrait d'une norme cantonale
- Établissement de zones réservées, participation de la population

**Protection de la nature et du patrimoine :**

- Protection des eaux, zone de protection des eaux, art. 19 et 20 LEaux

---

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

---

**TF 1C\_245/2019 du 19 nov. 2020**

**Compensation de plus-value  
Contrôle abstrait d'une norme  
Art. 5 LAT**

---

En 2018, le canton de Bâle-Campagne a promulgué la loi cantonale sur la taxe sur la plus-value en matière de planification (SGS 404).

La commune de Münchenstein et un particulier introduisent un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral; ils demandent l'abrogation de plusieurs dispositions de la loi (§ 2 al. 2 et 3, § 4 et § 5 al. 3) :

- § 2 al. 2 : Les communes ne peuvent pas prélever de taxes de plus-value supplémentaires par rapport à la taxe de 20 % sur les nouvelles affectations en zone à bâtir prévue au § al. 1.
- § 2 al. 3 : Pour les plans de quartier et de projets de développement exceptionnels, les communes peuvent prévoir contractuellement avec les propriétaires concernés une contribution de plus-value.
- § 4 al. 2 : Si la plus-value est inférieure à 50 000 fr., aucune taxe ne peut être perçue.

- § 5 al. 3 : Les recettes cantonales (75 % de la taxe) sont utilisées pour rembourser les communes et pour des mesures de promotion du logement et de la propriété.

Le recours en matière de droit public est partiellement admis par le Tribunal fédéral. Les § 2 al. 2 et § 4 al. 2 doivent être abrogés.

**(c. 2) Autonomie des communes (art. 50 al. 1 Cst.) en matière de taxe de plus-value**

Selon la jurisprudence, les communes sont autonomes dans un domaine donné si le droit cantonal ou fédéral ne régit pas celui-ci de manière exhaustive, mais leur laisse le soin de le faire en tout ou en partie, leur accordant ainsi une liberté de décision relativement importante. L'autonomie peut concerner le pouvoir d'édicter ou d'appliquer ses propres règlements communaux ou peut impliquer une marge de manœuvre dans l'application du droit cantonal ou fédéral. La protection de l'autonomie communale ne présuppose pas une telle autonomie dans tout un domaine d'action de l'État, mais seulement dans le domaine litigieux. L'étendue de l'autonomie communale résulte du droit constitutionnel et légal cantonal applicable au domaine concerné.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la législation cantonale peut restreindre les limites de l'autonomie communale. En revanche, l'autorité cantonale ne saurait excéder ses compétences en violant les normes cantonales et fédérales dans le domaine d'autonomie en cause (ATF 146 I 36, c. 3.3). Dans ce contexte, la commune peut ainsi prétendre que le canton l'a limitée d'une manière contraire au droit fédéral dans un domaine auparavant réglementé de manière autonome. Autrement dit, la commune peut contester l'acte normatif conduisant à la restriction de son autonomie en arguant que cette restriction est contraire au droit fédéral ou au droit cantonal de rang supérieur.

Selon la jurisprudence, la perception d'une taxe de plus-value au sens de l'art. 5 LAT relève de l'autonomie des communes tant que le canton ne fait pas usage de sa compétence législative et ne réglemente pas lui-même la taxe, ni ne fixe le cadre dans lequel les communes sont tenues ou autorisées à la percevoir (ATF 142 I 177, c. 4.2.2).

Une éventuelle perte de recettes relative à la taxe de plus-value peut donc réduire la portée de la planification d'une municipalité, car il lui serait plus difficile de prendre des mesures de planification qui entraînent une expropriation matérielle en raison d'un manque de ressources financières nécessaires. En l'espèce, la commune est compétente en matière de planification en vertu de la Constitution cantonale et de la loi cantonale ; elle est ainsi affectée dans son autonomie en présence de restrictions à la perception d'une taxe de plus-value (§ 2 al. 2 et 3, § 4 al. 2).

**(c. 3)** Le Tribunal fédéral présente le point de vue des parties et de l'ARE.

#### **(c. 4) Restriction des prélèvements de plus-value supplémentaires (art. 5 al. 1 LAT)**

(c. 4.2) Le nouvel alinéa 1<sup>bis</sup> de l'article 5 LAT prévoit que les avantages liés à l'aménagement sont indemnisés à un taux d'au moins 20 % (première phrase), que l'indemnisation est due en cas de construction ou de vente du terrain (deuxième phrase) et que le droit cantonal

organise l'indemnisation de telle sorte que la plus-value soit au moins compensée pour les terrains nouvellement et définitivement affectés à une zone à bâtir (troisième phrase).

Les alinéas 1 et 1<sup>bis</sup> de l'art. 5 LAT se trouvent en étroite relation car ce n'est que dans le cas d'un nouveau zonage (classement durable) que la compensation de la plus-value est obligatoire selon l'alinéa 1<sup>bis</sup>. L'alinéa 1 porte quant à lui sur les avantages considérables découlant du changement d'affectation (*Umzonung*) et d'un reclassement (*Aufzonung*). Il s'ensuit que le mandat législatif général de l'alinéa 1, outre la disposition minimale de l'al. 1<sup>bis</sup> qui le concrétise, conserve son caractère de droit contraignant. Comme avant la révision de la loi du 15 juin 2012, l'article 5 al. 1 LAT oblige les cantons à prendre des mesures réglementaires visant à garantir que les avantages et les inconvénients considérables en matière de planification soient dûment compensés, en tenant compte des conditions locales, tout en laissant aux cantons une grande marge de manœuvre à cet égard.

(c. 4.3-4.4) Selon l'ATF 142 I 177, l'art. 5 LAT impose une obligation aux cantons, sans déterminer à quel niveau le mandat législatif doit être rempli. Du point de vue du droit fédéral, l'élément décisif est l'introduction d'une réglementation sur la compensation appropriée des avantages et inconvénients considérables en matière de planification, mais pas la question de savoir si cela devait se faire au niveau cantonal ou communal. Il y a donc violation de l'autonomie communale lorsque la loi cantonale exclut la compétence d'une commune de prélever la taxe de plus-value – dès lors que l'autorité cantonale ne remplit pas son obligation législative.

Le mandat législatif de l'article 5 al. 1 LAT peut être rempli soit par les cantons eux-mêmes, soit par les communes. Celles-ci doivent ainsi disposer de la marge de manœuvre réglementaire nécessaire. Par conséquent, il semble contraire au droit fédéral qu'un canton se contente de mettre en œuvre les exigences de l'art. 5 al. 1<sup>bis</sup> LAT et interdise en même temps aux communes d'introduire leur propre

système de participation aux avantages en lien avec l'art. 5 al. 1 LAT.

(c. 4.5) Selon les recourants, le § 2 al. 2 serait contraire au mandat législatif de l'art. 5 al. 1 LAT en empêchant les communes de prélever une taxe de plus-value pour d'autres avantages que les nouvelles mises en zones. Le Tribunal fédéral relève que le § 2 al. 3 assouplit cette restriction admettant un prélèvement contractuel pour un changement de zone ou un reclassement. Du point de vue de la conformité au droit fédéral, la question est alors de savoir si les communes ont la possibilité de prélever une taxe sur la plus-value pour les modifications d'affectation et les reclassements (dit autrement, la restriction du § 2 al. 2 exclut-elle la mise en œuvre de l'art. 5 al. 1 LAT par les communes – dès lors que l'autorité cantonale renonce à étendre la taxe de plus-value au-delà de l'art. 5 al. 1<sup>bis</sup> LAT et des nouvelles affectations).

(c. 4.6) La marge de manœuvre conférée par l'art. 5 al. 1 LAT doit respecter les principes d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) et de prohibition de l'arbitraire (art. 9 Cst.). S'agissant de l'égalité de traitement, si une commune ne prévoit une obligation de compensation que pour certaines mesures, elle doit pouvoir justifier les distinctions faites par des raisons factuelles qui soient raisonnables. En général, le principe d'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite en matière de planification territoriale ; tel n'est toutefois pas le cas de l'art. 5 LAT.

(c. 4.7-4.9) Les solutions contractuelles ne semblent pas exclues dans le domaine du prélèvement élargi de la taxe de plus-value prévu à l'article 5 al. 1 LAT. Le fait que la voie du contrat, et non celle de la décision, ait été choisie au § 2 al. 3 ne peut en principe pas être contesté. La marge de manœuvre accordée aux cantons par l'article 5 al. 1 LAT ne concerne pas seulement la qualification de l'avantage (avantage majeur ou non) ou la détermination de la compensation appropriée, mais également la définition des instruments et moyens de prélèvement.

En revanche, le Tribunal fédéral relève qu'il n'est pas admissible d'exclure de compenser la

plus-value pour d'autres avantages majeurs en matière de planification que la mise en zone. C'est à juste titre que les recourants considèrent que la restriction du § 2 al. 3 constitue une inégalité de traitement qui n'est justifiée par aucune raison objective.

L'interdiction de prélèvements supplémentaires de plus-value est contraire à l'article 5 al. 1 LAT. De la sorte, il convient d'abroger le § 2 al. 2. Le § 2 al. 3 peut en revanche être maintenu dès lors que la restriction de l'alinéa 2 est supprimée ; il constitue une base légale qui permet aux communes de procéder à une compensation de la plus-value par voie contractuelle, sans que cela exclue la perception d'un prélèvement par acte unilatéral.

### **(c. 5) Montant de l'exonération de la taxe de plus-value**

(c. 5.1-5.3) L'article 5 al. 1<sup>quinquies</sup> let. b LAT admet que le droit cantonal puisse prévoir une exemption de la taxe dans le cas où le produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement.

Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a considéré qu'un montant d'exonération de la taxe fixé à 100 000 fr. n'était pas compatible avec le droit fédéral (ATF 143 II 568). Le Tribunal fédéral, tenant compte de la version initialement retenue par le Conseil des États et de l'avis de la doctrine, retient plutôt la limite de 30 000 fr. comme valeur indicative – tout en soulignant la marge de manœuvre des cantons. Il ne s'agit pas d'accorder un rabais aux propriétaires fonciers, mais d'éviter aux collectivités publiques d'être exposées à des procédures de recouvrement qui ne seraient pas couvertes par les recettes.

(c. 5.4-5.6) Sur le principe, le Tribunal fédéral a considéré que le principe de l'exonération de la taxe de plus-value en deçà d'un montant limite est compatible avec le droit fédéral. Toutefois, plus la valeur limite est élevée, plus la tension avec le principe de l'égalité de traitement est importante en matière d'exonération. En particulier, lorsque la limite d'exonération est fixée à 50 000 fr., une taxe de

10 000 fr. est due pour une plus-value de ce montant, tandis qu'un propriétaire foncier n'est pas tenu de payer la taxe pour une plus-value de 49 000 fr.

Une valeur limite qui excède sensiblement la valeur standard de 30 000 fr. nécessite une justification spéciale – compte tenu des exigences découlant de l'art. 8 al. 1 Cst. En l'espèce, le canton de Bâle-Campagne n'explique pas en quoi un plafond d'exonération plus élevé (50 000 fr.) se justifie ; le § 4 al. 2 est ainsi contraire au droit fédéral.

### **(c. 6) Utilisation du produit de la taxe de plus-value**

Les recourants critiquent le fait que le § 5 al. 3 attribue le produit de la taxe pour des mesures de promotion du logement et de la propriété.

La promotion de la construction de logements et de l'accession à la propriété est étroitement liée aux objectifs de création d'établissements résidentiels et de promotion de la vie sociale, économique et culturelle dans les différentes parties du pays (art. 1 al. 2 let. a<sup>bis</sup> et c LAT). La promotion de logements abordables est ainsi considérée comme un effort conforme aux articles 1 et 3 LAT. Par conséquent, l'utilisation subsidiaire des recettes pour la construction de logements et les mesures de promotion immobilière prévue au § 5 al. 3 est compatible avec l'article 5 LAT.

## **TF 1C\_94/2020 du 10 déc. 2020**

### **Établissement d'une zone réservée**

### **Participation de la population (art. 4 LAT)**

### **Égalité de traitement et proportionnalité**

---

Suite à la fusion de dix communes, la nouvelle municipalité d'Oron (VD) a décidé de procéder à l'élaboration d'un plan général d'affectation unique (PGA) et de définir les besoins et la situation des différentes zones à bâtir au regard des exigences de la nouvelle teneur de l'art. 15 LAT.

La commune étant considérée comme surdimensionnée, la municipalité a mis à l'enquête publique un plan des zones réservées (au sens de l'art. 27 LAT) et son règlement, accompagnés d'un rapport selon l'art. 47 OAT.

Il était prévu deux types de zones réservées : la zone 1, où aucune nouvelle construction destinée au logement n'est admise, et la zone 2, où toute nouvelle construction est interdite.

Après une première opposition des propriétaires d'une parcelle concernée par la zone réservée, le plan a été modifié et une enquête complémentaire entreprise. Les mêmes propriétaires ont à nouveau formé opposition, puis recours. Le Tribunal fédéral rejette leur recours en matière de droit public.

### **(c. 2) Participation de la population (art. 4 LAT)**

(c. 2-2.1) En vertu de l'art. 4 al. 2 LAT, la participation des administrés doit intervenir dès la genèse de la planification, c'est-à-dire à un stade où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible. Il s'agit non seulement d'asseoir la légitimité démocratique des outils de planification, mais aussi d'éviter autant que possible les diverses oppositions. La population doit disposer d'un moyen réel qui lui permet d'intervenir effectivement dans le processus en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre. Les autorités compétentes disposent ainsi d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application de l'art. 4 LAT.

(c. 2.2-2.3) Selon le droit applicable au moment où l'autorité de première instance a statué, l'art. 3 aLATC-VD prévoyait que l'État et les communes informent la population de manière appropriée sur les objectifs et les problèmes relatifs à l'aménagement du territoire ainsi que sur le déroulement de la procédure d'établissement des plans (la LATC a été depuis modifiée, l'information et la participation du public étant actuellement visées à l'art. 2 LATC-VD).

La jurisprudence du Tribunal fédéral considère que le processus de participation de la population peut être mis sur pied au moment de l'élaboration du projet ou après la prise de décision, pour autant qu'il intervienne à un moment où la pesée d'intérêts peut encore avoir lieu. La procédure d'enquête publique avec droit d'opposition et de recours, telle que

prévue aux art. 33 LAT, 57 et 58 aLATC-VD, satisfait à ces exigences.

En l'espèce, à l'issue de la séance de conciliation, la municipalité a procédé à quelques adaptations du projet, qui ont fait l'objet d'une mise à l'enquête complémentaire. Il apparaît ainsi que les exigences de l'art. 4 LAT ont été respectées.

### **(c. 3) Égalité de traitement et proportionnalité**

(c. 3-3.3) Le Tribunal fédéral relève que le redimensionnement de la zone à bâtir concerne l'entier de la zone à bâtir communale, laquelle apparaît très disséminée après la fusion. Compte tenu de cette obligation de redimensionnement à large échelle, il n'apparaît pas critiquable d'étendre la zone réservée à l'ensemble de la zone à bâtir. En ce sens, la zone réservée respecte les exigences de l'art. 27 LAT, et il ne saurait y avoir violation du principe d'égalité de traitement.

(c. 3.4) La jurisprudence considère qu'en règle générale, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente. La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier. Dans le cas d'une zone à bâtir largement surdimensionnée, l'autorité doit étendre sa zone réservée à tous les terrains susceptibles d'être dézonés afin de se ménager une marge de manœuvre suffisante dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal (TF 1C 518/2019, c. 5).

#### **Note**

*Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral semble d'avis qu'il suffit que la participation intervienne avant que la pesée des intérêts ne soit définitivement close, « au moment de l'élaboration du projet ou après la prise de décision », pour être conforme à l'art. 4 al. 2 LAT.*

*La participation de la population à l'établissement des plans répond à des objectifs de qualité de la planification et de légitimité démocratique. Elle doit être mise en œuvre avant que la pesée globale des*

*intérêts n'ait été totalement entreprise et que le processus de décision relatif au plan n'ait été achevé – ou ne soit en passe de l'être. Il doit intervenir le plus tôt possible, « dès la genèse de la planification » (ATF 143 II 467, c. 2.1).*

*À notre sens, réserver l'information et la participation à un stade tardif de l'établissement du plan est en principe contraire à l'art. 4 LAT. Le processus de décision est si avancé que la situation n'est guère propice à l'écoute, au dialogue et à l'inclusion de la population. La transparence et la participation du public n'ont de sens et de portée effective que si elles interviennent à chaque stade de la formation du plan et des choix politiques qui mènent à la décision. S'il est encore possible, au stade de l'opposition et de la « conciliation », d'intégrer quelques modifications du plan, ne sont en général concernés que des aspects isolés et individuels ; peut-on alors vraiment parler de participation donnant lieu à une réelle influence du public sur le processus de planification, comme l'exige l'art. 7 de la Convention d'Aarhus ?*

*Partant du cas d'espèce, on peut formuler une hypothèse, suivie d'une interrogation. Dès lors que les recourants ont obtenu quelques adaptations du plan lors de la conciliation et ne peuvent vraisemblablement rien obtenir de plus au stade de l'établissement des zones réservées, peut-on considérer que la participation mentionnée à l'art. 4 al. 2 LAT est suffisante ? À notre sens, tel n'est en principe pas le cas. La participation a pour objectif d'inclure la population dans le processus politique d'établissement du plan. Il n'est alors pas certain que le plan soumis à participation soit celui qui a été mis à l'enquête publique.*

*Dans le cas de l'établissement d'une zone réservée, on pourrait tout au plus réserver la situation qui ne laisserait qu'un pouvoir d'appréciation très limité à l'autorité de planification et rendrait une pleine participation illusoire et sans grand effet – voire laisserait croire à une liberté de planification qui n'existerait pas ou que de manière marginale. Il est alors vraisemblable que la prise en compte de demandes individuelles dans le cadre de la phase d'opposition puisse suffire. Telle pourrait être envisagée la situation dans le présent arrêt : la dispersion et le surdimensionnement des zones à bâtir suite à une fusion de communes exige d'englober toute la zone à bâtir en zone réservée (c. 3.4), la marge de manœuvre de l'autorité étant alors relativement limitée à ce stade.*

*Il n'en reste pas moins que, dans cet arrêt, le Tribunal fédéral semble admettre que la procédure de l'art. 33 LAT serait suffisante pour garantir les exigences de l'art. 4 LAT. Ce faisant, il assimile la*

protection juridique des citoyens offerte par l'art. 33 LAT, dans le cadre de la procédure d'adoption des plans, à la participation de la population au processus – politique – d'élaboration des plans. Ces deux moyens d'impliquer le public ne se confondent pourtant pas ; le sens et les objectifs des art. 4 et 33 LAT diffèrent sensiblement.

Une contribution plus large sur le thème de la transparence en matière d'aménagement du territoire et de zones réservées sera publiée dans le cahier 2/2020 de la revue AJP/PJA. Elle reprend et complète la présente note.

---

---

## PROTECTION DE LA NATURE ET DU PATRIMOINE

---

---

TF 1C\_489/2019 du 1<sup>er</sup> déc. 2020

Protection des eaux, art. 19 et 20 LEaux

Principe de coordination des procédures

---

En 2017, le Conseil général de la commune de Cornaux (NE) a adopté le plan spécial secteur « Marais aux Chevaux » qui délimite trois zones : une zone d'activités industrielles et artisanales (ZAIA), une zone d'activités commerciales et une zone de protection des eaux. Ce plan a fait l'objet d'une opposition d'un propriétaire voisin qui exploite plusieurs captages d'eau sur sa parcelle (sur la base d'une concession de l'État de Neuchâtel).

L'opposition a été levée, et le recours du propriétaire voisin rejeté par le Tribunal cantonal. Le Tribunal fédéral admet le recours en matière de droit public interjeté par le voisin et annule l'arrêt attaqué. La cause est renvoyée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

### (c. 3) Absence d'étude hydrogéologique

(c. 3.1) Les zones de protection des eaux souterraines au sens de l'article 20 LEaux se composent des zones S1 et S2, ainsi que des zones S3, S<sub>h</sub> et S<sub>m</sub> selon la nature de l'aquifère (en roches meubles et karstique ou fissuré faiblement hétérogène [S3] / karstique ou fissuré fortement hétérogène [S<sub>h</sub> et S<sub>m</sub>] ; voir à ce propos l'annexe 4 ch. 121 OEaux) :

- La zone S1 doit empêcher que les captages et les installations d'alimentation artificielle ainsi que leur environnement immédiat soient endommagés ou pollués. Dans la zone S1, seuls sont autorisés les travaux de construction et d'autres activités qui servent l'utilisation d'eau potable (annexe 4 ch. 223 OEaux).
- La zone S2 doit empêcher que les eaux du sous-sol soient polluées par des excavations et travaux souterrains à proximité des captages et des installations d'alimentation artificielle

et que l'écoulement vers le captage soit entravé par des installations en sous-sol.

- La zone S3 doit garantir qu'en cas de danger imminent (p. ex. accident impliquant des substances pouvant polluer les eaux), on dispose de suffisamment de temps et d'espace pour prendre les mesures qui s'imposent.
- Les zones S<sub>h</sub> et S<sub>m</sub> doivent empêcher que l'eau souterraine soit polluée par la construction et l'exploitation d'installations et par l'utilisation de substances et que des travaux de construction altèrent l'hydrodynamique des eaux du sous-sol.

Selon le principe de la coordination des procédures figurant à l'article 25a LAT, l'autorité de planification doit prendre en compte tous les éléments déterminants du point de vue de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui sont objectivement en relation les uns avec les autres, notamment ceux qui se trouvent dans une relation si étroite qu'ils ne peuvent être appliqués de manière indépendante.

L'étendue de cet examen varie toutefois selon le degré de précision du plan ; en particulier, lorsque la planification concerne un projet précis et détaillé, l'autorité doit contrôler à ce stade si le projet en cause peut être réalisé de manière conforme aux exigences de la législation sur la protection de l'environnement. À cet égard, l'adoption d'une planification n'est pas admissible s'il apparaît d'emblée que la réalisation du projet est exclue au regard des exigences du droit de l'environnement.

(c. 3.2.1) Aucune zone de protection des eaux n'existe autour du captage privé de la recourante. L'article 20 al. 1 LEaux précise que seuls les captages d'intérêt public sont soumis à l'exigence de délimitation de zones de protection. Toutefois, la nature privée d'un captage ne suffit pas à exclure que celui-ci soit d'intérêt public au sens de la LEaux ; cette

question doit être examinée spécifiquement, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. Le fait que le captage soit destiné à la production de denrées alimentaires est de nature à définir un intérêt public à la protection du captage. Au demeurant, la taille et le type d'utilisateurs du captage peuvent aussi conduire à admettre l'intérêt public de sa protection.

En l'espèce, l'arrêt attaqué ne permet pas de définir avec certitude si ces critères sont remplis. Le Tribunal fédéral précise toutefois que cela semble être le cas et s'interroge alors sur les conséquences de l'assujettissement du captage à l'article 20 LEaux et donc à l'obligation de délimiter des zones de protection.

(c. 3.2.2-3.2.4) Le planificateur, lorsqu'il détermine les affectations du territoire, a le devoir de s'assurer de la cohérence de sa planification et de ce que celle-ci puisse concrètement être mise en œuvre. Aussi ne peut-il faire abstraction de l'existence d'un captage d'intérêt public, ni des secteurs de protection des eaux existants (Au et Ao) et des motifs justifiant leur délimitation. Ainsi, malgré que l'article 20 al. 2 LEaux exige du détenteur du captage qu'il fasse les relevés nécessaires pour délimiter les zones de protection, l'autorité de planification n'est pas exonérée de prendre les mesures nécessaires à la protection des eaux. Il n'est pas acceptable de classer des terrains en des affectations qui, systématiquement, ne pourront être concrétisées au moment de la construction.

L'autorité est ainsi tenue d'examiner, dans la phase de planification, si la zone de protection des eaux autour du captage de la recourante concerne ou non le plan spécial litigieux. Pour ce faire, elle doit notamment prendre en compte l'annexe 4 ch. 123 et 124 OEaux et les distances de 100, puis 200 m autour du captage (« voire plus »).

(c. 3.2.6) Il n'est pas nécessairement question de bloquer toute une planification spéciale jusqu'à ce que les lacunes dans l'exécution de la législation sur la protection des eaux soient comblées. Néanmoins, l'adoption d'une zone industrielle et artisanale sans égard aux incidences que ce type d'activités peut avoir

sur la nappe phréatique (qui plus est dans un secteur dont la vraisemblance du classement en S3) viole les exigences de l'article 25a LAT et de l'annexe 4 OEaux.