

## Droit de l'aménagement du territoire

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)  
Florian Fasel (MLaw)  
Alexandre Laurent (MLaw)  
Valérie Dupont (Dre en droit)  
Hugo Ciocca et Léonie Rossy (BLaw)

Cette Infolettre présente les **principaux arrêts du Tribunal fédéral (TF)** publiés durant le mois de **mai 2022**.

### Aménagement du territoire

- TF. Obligation de planifier (NW)
- TF. Téléphonie mobile, zone réservée (JU)
- TF. Aménagement d'un chemin pédestre, pesée des intérêts (GR)
- TF. Remise en état des lieux (VS)
- TF. Contribution de plus-value, contrôle abstrait d'une norme cantonale (BE)

## AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

### TF 1C\_141/2021 du 2 mai 2022

#### Obligation de planifier

#### Défaut de notification

L'affaire en cause concerne le recours déposé à l'encontre d'une autorisation de construire délivrée par la commune de Stans dans le canton de Nidwald. La décision concerne une installation de stockage et de traitement de substances minérales, ainsi que l'aménagement d'une route.

#### (c. 1.1-1.6) Qualité pour recourir en cas d'immissions

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les voisins ont en principe la qualité pour recourir à l'encontre d'un projet de construction, en particulier lorsqu'ils sont atteints avec certitude ou au moins une grande probabilité par des immissions (bruit, poussière, vibrations, lumière ou autres) en lien avec l'installation en question ou son exploitation. Dans la pratique, la distance géographique par rapport au projet de construction ou à l'installation sert de critère pour évaluer le degré d'atteinte. La jurisprudence admet généralement la qualité pour recourir des voisins dont les propriétés se

trouvent dans un rayon allant jusqu'à 100 mètres environ. Pour des distances plus importantes, une atteinte doit être rendue vraisemblable sur la base des circonstances concrètes. Toutefois, il ne faut pas se baser schématiquement sur des critères isolés (notamment des valeurs de distance), mais procéder à une appréciation globale. Si le bruit existant est amplifié par une installation ou le trafic y relatif, le Tribunal fédéral admet la qualité pour recourir si l'augmentation est clairement perceptible ; cela est déterminé sur la base de critères qualitatifs (type de bruit) et quantitatifs (augmentation du niveau de bruit).

En l'espèce, au vu des immissions clairement perceptibles sur certaines de leurs parcelles, les recourants ont la qualité pour recourir (en revanche, le Tribunal fédéral précise notamment qu'ils n'ont pas la qualité pour recourir à l'encontre des décisions antérieures à celles du Tribunal cantonal et qu'ils ne peuvent contester les frais d'opposition des autres opposants).

#### (c. 2.1-2.3) Pas de nullité de la décision pour défaut de notification

Les problèmes de notification dont se prévalent les recourants (par ailleurs remis en cause par la Cour) ne sont pas suffisants pour

admettre une nullité de la décision en l'espèce. Les documents manquants étant mentionnés entre autres dans l'autorisation de construire reçue à temps, les recourants auraient dû saisir l'autorité à cet égard en application du principe de la bonne foi. En outre, selon les explications de l'instance précédente, les propriétaires concernés ont pu consulter l'ensemble du dossier et s'exprimer sur celui-ci plus tard pendant la procédure de recours interne à l'administration.

### **(c. 3.1-3.7) Obligation de planifier admise par le Tribunal fédéral**

Même dans le cas d'une construction ou d'une installation conforme à l'affectation de la zone, il est concevable qu'elle déploie des effets spatiaux qui ne peuvent être appréhendés de manière adéquate que dans le cadre d'une procédure de planification. Dans ce cas, l'obligation de planifier ne doit toutefois être admise qu'avec retenue.

Dans ce cadre, il convient de procéder à une analyse globale qui doit intégrer les principaux effets territoriaux. Le fait qu'il existe une obligation de procéder à une étude d'impact sur l'environnement (EIE) constitue à cet égard un indice de l'obligation de planifier, d'autant plus si les seuils légaux sont fortement dépassés. La surface utilisée ou l'étendue spatiale, le type de constructions (massives ou facilement amovibles), la sensibilité du paysage, les nuisances attendues ou la possibilité de coordination avec d'autres constructions ou installations (prévues), qui peut être mieux effectuée lors de la procédure de planification, sont également essentiels.

En l'espèce, la parcelle est certes située dans une zone à bâtir, mais elle est entourée d'une zone agricole et située au milieu d'une zone de protection du paysage, ce qui pèse fortement dans la balance des intérêts. De même, la surface utilisée ou l'étendue spatiale, le dépassement considérable de la valeur seuil pour l'obligation d'EIE et la forte augmentation du trafic de poids lourds sur la route d'accès plaident également en faveur d'une obligation de planification. Si l'on considère l'ensemble des facteurs ayant une incidence sur le

territoire, il apparaît donc que celle-ci a été niée à tort par le Tribunal cantonal.

(C.4) Le recours est admis.

## **1C\_275/2021 du 29 mars 2022**

### **Téléphonie mobile**

### **Intérêt digne de protection**

### **Zone réservée (art. 27 LAT)**

---

La commune de Malans (JU) a adopté une zone réservée sur l'ensemble du territoire communal en vue de réglementer l'emplacement des antennes de téléphonie mobile. Cette zone interdit toute construction qui puisse entraver la nouvelle planification, et ce pendant 2 ans. Sunrise Communications AG, Salt Mobile SA et Swisscom (Suisse) AG (ci-après : les opérateurs de téléphonie mobile) ont déposé un recours contre l'adoption de cette zone.

En cours de procédure, le plan d'aménagement local concernant les installations de téléphonie mobile est entré en vigueur et a remplacé la zone réservée litigieuse. Les recourants déposent tout de même un recours au TF.

### **(c. 1) Intérêt digne de protection**

Puisque la zone réservée litigieuse a perdu son efficacité juridique avec l'adoption du plan d'aménagement local, l'intérêt actuel des recourants a disparu. Toutefois, six communes voisines ont également défini des zones réservées couvrant l'ensemble du territoire dans le même but, et cinq procédures de recours sont en suspend jusqu'à la fin de la présente affaire. Il faut donc partir du principe que les questions à examiner en l'espèce concernant les effets juridiques et la proportionnalité de telles zones réservées se poseront à nouveau à l'avenir dans des circonstances similaires. Il convient d'entrer en matière sur la demande même si l'intérêt actuel digne de protection a disparu.

### **(c. 2) Zone réservée**

Les zones réservées sont des mesures de sécurité permettant d'établir ou de modifier un plan d'affectation. En conséquence, les projets

de construction dans une zone réservée ne peuvent être autorisés que s'ils ne contredisent pas les plans et prescriptions en vigueur et à venir. La réglementation suspend l'application du droit en vigueur en attendant l'adoption du nouveau droit. La restriction de droit public à la propriété qui en résulte n'est compatible avec l'art. 26 Cst. que si elle repose sur une base légale, qu'elle est d'intérêt public et qu'elle est proportionnée.

### **(c. 2.3) Proportionnalité et intérêt public de la zone réservée**

Il n'y a pas d'intérêt public à édicter une zone réservée lorsque l'intention d'aménagement qu'elle vise à garantir serait manifestement inadmissible. En ce qui concerne l'admissibilité des réglementations cantonales ou communales relatives aux emplacements des stations de téléphonie mobile, il convient de noter que la protection contre le rayonnement non ionisant de telles installations est réglée de manière exhaustive par le droit fédéral, raison pour laquelle il n'y a pas de place pour le droit communal et cantonal dans ce domaine. Il n'est toutefois pas exclu de laisser aux cantons et aux communes la liberté de procéder à une évaluation de l'emplacement des constructions d'antenne de téléphonie mobile avec une pesée d'intérêts globale. Il est vrai que les immissions de rayonnement non ionisant que provoque une antenne de téléphonie ne sont pas admises dans les zones d'habitation pures et dans les zones mixtes (bâtiments publics, jardins, écoles, etc.). Elles sont en revanche admises dans les zones industrielles et les zones de travail.

Pour être proportionnée, une zone réservée ne peut s'étendre que dans la mesure où cela paraît nécessaire pour assurer la planification future. Dans la commune de Malans, il n'existe à ce jour qu'une installation de téléphonie mobile, qui se trouve dans la zone industrielle. Une zone réservée interdisant l'extension d'une station de téléphonie mobile dans cette zone serait disproportionnée car elle irait au-delà de l'objectif d'une réglementation des emplacements. La commune aurait donc dû exclure de la zone réservée au moins la zone

industrielle car son inclusion n'était pas nécessaire pour garantir une réglementation communale admissible au regard du droit fédéral en matière de choix des emplacements pour les installations de téléphonie mobile. Ainsi, la zone réservée a entraîné des difficultés considérables, voire une interdiction de fait concernant toute autorisation de construction et d'extension d'installations de téléphonie mobile pendant sa durée de validité. Cette zone réservée était donc disproportionnée car elle allait au-delà de ce qui était nécessaire pour garantir une réglementation communale admissible au regard du droit fédéral en matière de choix des emplacements pour les installations de téléphonie mobile.

Le recours a été admis compte tenu du fait que la zone réservée de la commune de Malans était disproportionnée.

## **TF 1C\_153/2021 du 12 avril 2022**

### **Réalisation d'un chemin pédestre**

#### **Obligation de planifier**

#### **Pesée des intérêts**

---

Dans cette affaire, les recourants s'opposent à la réalisation d'un chemin pédestre prévu par un plan d'équipement voté en 2002 dans la Commune de Flims (GR).

(c. 2.1) Depuis la votation de 2002, la situation aurait, selon les recourants, considérablement changé au sens de l'art. 21 al. 2 LAT. Le chemin avait pour but de créer une liaison avec le jardin d'enfants Flims-Waldhaus existant à l'époque, mais relocalisé depuis.

(c. 2.2) Les plans d'affectation sont établis pour une durée limitée. À l'expiration de ce délai, ils doivent en principe être soumis à une révision même si la situation reste inchangée. Plus une révision de plan se rapproche de cette échéance, moins la confiance en la pérennité du plan a de poids.

La modification des plans se fait en deux étapes. En premier lieu, on examine si les circonstances se sont modifiées de manière suffisamment importante pour que le plan d'affectation nécessite d'être réexaminé. Dans un deuxième temps, on procède si nécessaire à l'adoption du plan. Il convient de tenir

compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité des dispositions du plan d'affectation et, d'autre part, de l'intérêt d'adapter les plans aux changements survenus.

(c. 2.3-2.7) Le chemin pour piétons correspond au principe de planification de l'art. 3 al. 3 let. c LAT concernant les zones d'habitation, selon lequel les pistes cyclables et les chemins pour piétons doivent être conservés et créés. Le sentier en question correspond également à la notion de chemin pour piétons au sens de l'art. 2 LCPR. La largeur de maille des réseaux de chemins pour piétons ne doit en principe pas excéder 100 m. Ce principe serait respecté par le sentier prévu ; selon le dossier, la liaison actuelle la plus proche excède par contre cette distance.

La situation est particulière en ce que les votants ont décidé de cet aménagement en 2002, mais que ce n'est qu'en 2018 que les autorités cantonales l'ont approuvé. Il convient de remonter à 2002 pour examiner si les circonstances se sont modifiées. Malgré l'abandon du jardin pour enfants, l'attractivité du centre de Flims-Waldhaus en tant que destination pour les piétons n'a pas considérablement diminué depuis 2002. Par ailleurs, le chemin pédestre est important en tant que liaison entre la région d'Unterwaldhaus et la zone de loisirs du Lac Cauma.

(c. 2.8-2.9) L'instance inférieure a raison lorsqu'elle affirme que les normes VSS ne doivent pas être appliquées de manière schématique et rigide, sauf si le droit cantonal en dispose autrement. En l'espèce, une dérogation à la norme VSS 640110 est admissible car le trafic de véhicules est manifestement faible sur le tronçon en question. Les aspects de sécurité routière sur cette route ne constituent pas des obstacles fondamentaux à la liaison piétonne contestée.

(c. 3) La liaison piétonne nécessite un défrichement permanent de 333 m<sup>2</sup> et, en plus, un défrichement temporaire de 483 m<sup>2</sup>. Elle s'accompagne d'un changement d'affectation du sol forestier au sens de l'art. 4 LFo. Elle nécessite donc une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 5 al. 2 LFo.

(c. 3.3) L'octroi d'une telle autorisation suppose que le défrichement repose sur des motifs importants qui l'emportent sur l'intérêt à la conservation de la forêt et que les conditions prévues à l'art. 5 al. 2 let. a à c LFo soient remplies. Au sens de la let. a de la disposition en question, l'ouvrage nécessitant un défrichement ne doit pas pouvoir être réalisé sur un autre site. Il convient donc d'examiner quelles alternatives et variantes entrent en ligne de compte.

(c. 3.4-3.5) Les recourants se plaignent d'un examen incomplet des itinéraires alternatifs. Il n'existerait aucune preuve que la commune ait examiné d'autres chemins. Ce défaut, s'il est avéré, ne peut pas être corrigé par les instances de recours cantonales car cela impliquerait de s'insérer dans le pouvoir d'appréciation de l'autorité communale. En l'espèce, le réexamen de l'appréciation de l'instance précédente concernant les alternatives et les variantes doit être effectué principalement en relation avec la question de l'implantation imposée du chemin pédestre selon l'art. 5 al. 2 let. a LFo (c. 4.) et la protection de la nature et du paysage (c. 5.), puis, dans la mesure où l'intérêt au maintien de ce chemin à l'emplacement en question prévaut, il convient de procéder à une pesée complète des intérêts privés des recourants.

(c. 4.1-4.5) Il ressort de la décision attaquée que cinq liaisons existantes ont été sommairement évaluées et ont confirmé la nécessité d'une nouvelle liaison. Devant le Tribunal fédéral, les recourants font référence à un nouveau tracé. Il s'agit d'un faux nova qui aurait dû être invoqué dans le cadre de la procédure cantonale. Il n'y a donc pas lieu d'en tenir compte dans la présente procédure.

Par ailleurs, un sentier supplémentaire entre les lieux concernés nécessiterait forcément de traverser la forêt, et l'on notera que le chemin en question traverse la forêt à un endroit étroit et tient suffisamment compte des intérêts de protection de la forêt.

(c. 5-5.3) Les recourants soutiennent que le chemin porte atteinte aux intérêts de la protection du paysage. Il traverse une zone non construite, empiète sur la flore et la faune ainsi que sur le paysage. À cela s'ajoute le fait que

le chemin concerné, en facilitant l'accès au lac de Cauma, porte atteinte à l'objet IFP n° 1902 « Ruinaulta ». Il y aurait donc violation de l'art. 6 LPN.

Le sentier concerné se situe largement en dehors de l'objet IFP en question. Selon l'OFEV, on peut exclure que celui-ci affecte sensiblement l'objet IFP. Pour le Tribunal fédéral, il n'y a aucune raison de s'écarter de cette appréciation.

(c. 5.4) Il convient également de tenir compte de l'art. 3 LPN en vertu duquel une atteinte au paysage n'est autorisée qu'en présence d'un intérêt prépondérant. Selon l'OFEV, le chemin pédestre traverse certes une zone non construite, néanmoins la forêt n'est touchée que de manière marginale et il n'y a pas d'effet déterminant sur le paysage. Dans l'ensemble, le chemin peut être considéré comme une atteinte mineure aux intérêts de la protection du paysage ; l'intérêt public à la réalisation du chemin l'emporte.

(c. 6.1-6.3) L'instance précédente nie que le chemin aurait un impact important sur l'utilisation privée du terrain des recourants. Selon les recourants, le chemin porterait une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété. La nécessité de l'emplacement ressort des considérants ci-dessus. Le tracé concerne la zone périphérique des terrains des recourants et passe en majeure partie en lisière de forêt ; le périmètre entourant leurs maisons reste considérable. S'agissant du tronçon passant à proximité du garage, une protection visuelle appropriée permet de préserver l'intimité. En cas d'utilisation conforme du chemin, il ne faut pas non plus s'attendre à des nuisances sonores excessives. On notera au surplus qu'il est courant de tracer des sentiers pédestres même à proximité des régions d'habitation.

(c. 6.4) Le résultat auquel a abouti l'instance précédente n'est pas contraire au droit fédéral. Le chemin présente un intérêt considérable qui prévaut tant sur les intérêts publics contraires que sur les intérêts des privés.

**TF 1C\_462/2022 du 25 avril 2022**

**Remise en état des lieux**

---

L'affaire concerne l'utilisation et l'aménagement sans autorisation préalable d'une parcelle sise en zone agricole en tant que dépôt d'entreprise. Le 9 juin 2016, la Commission cantonale des constructions du canton du Valais (ci-après : CCC) a ordonné au propriétaire de la parcelle (ci-après : A.) de remettre cette dernière dans son état antérieur. A. a contesté cette décision, soutenant pour l'essentiel que la parcelle en question a perdu ses caractéristiques agricoles, étant utilisée à des fins non agricoles depuis des décennies. Elle invoque notamment une décision du 25 octobre 1994 du Département de l'économie publique du canton du Valais constatant que la parcelle n'est pas un immeuble agricole au sens de l'art. 6 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11) (ci-après : décision de non-affectation agricole). Son recours a été rejeté par le Conseil d'État du canton du Valais (ci-après : Conseil d'État) le 9 décembre 2016, puis par la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après : Cour cantonale) le 5 juillet 2021.

Le Tribunal fédéral (TF) rejette également le recours.

### **Droit d'être entendu**

(c. 2) La recourante se plaint d'une appréciation arbitraire des preuves, contraire au droit d'être entendu consacré par l'art. 29 al. 2 Cst. En particulier, elle reproche à la Cour cantonale d'avoir refusé les mesures d'instruction qu'elle avait sollicitées.

Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion. En l'occurrence, la recourante n'a pas démontré à suffisance en quoi les mesures d'instruction qu'elle sollicitait auraient une incidence sur l'issue du litige. La Cour cantonale pouvait donc les écarter par appréciation anticipée.

(c. 3) La recourante fait également valoir une violation de l'obligation de motiver. En particulier, elle reproche à la Cour cantonale de ne pas avoir répondu à son grief relatif au fait qu'il était incohérent que la parcelle soit attribuée à une surface d'assolement. Étant donné que ni le Conseil d'État ni la CCC n'ont pris en compte dans leur raisonnement le fait que la parcelle était attribuée à une surface d'assolement, la Cour cantonale s'est à bon droit limitée à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Elle n'a ainsi pas violé son obligation de motiver.

#### **Établissement manifestement inexact des faits**

(c. 4) La recourante se plaint d'établissement manifestement inexact des faits, reprochant à la Cour cantonale de ne pas avoir tenu compte, dans sa pesée des intérêts, de la décision de non-affectation agricole du 25 octobre 1994 et de ne pas avoir suffisamment pris en compte le fait que la parcelle litigieuse ne présentait plus les qualités des surfaces d'assolement. En réalité, la recourante ne conteste pas l'établissement de faits mais l'appréciation juridique de la Cour cantonale. En ce qu'il s'agit d'une question de droit, ce grief est irrecevable.

#### **Principes de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire**

(c. 5.1, 5.1.1, 5.1.2) Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. La remise en état découle du principe de rang constitutionnel de la séparation de l'espace bâti et non bâti (art. 75 Cst.). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole ainsi que le respect du principe d'égalité devant la loi. À l'inverse de ce qui prévaut pour les zones à bâtir, l'obligation de rétablir un état conforme au droit ne s'éteint pas après 30 ans s'agissant de bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir. L'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle

sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit.

(c 5.2) En l'espèce, la recourante soutient que plusieurs éléments n'auraient pas été pris en compte intégralement par la Cour cantonale dans sa pesée des intérêts. Elle soulève le fait que la parcelle est contigüe à une zone industrielle et ne présente plus d'affectation agricole depuis des décennies et que le dépôt et le siège de l'entreprise sont directement attenants à cette parcelle.

Pour le TF, ces éléments doivent être pris en compte dans la pesée des intérêts en présence, mais ne suffisent cependant pas à rendre mineures les dérogations à la règle de la séparation du bâti et du non bâti, notamment vu l'ampleur de la parcelle et des aménagements réalisés. De plus, le déplacement du matériel litigieux peut certes compliquer momentanément l'exercice de l'activité de l'intéressée, mais ne constitue pas un obstacle à long terme. Par conséquent, la Cour cantonale n'a pas violé les principes de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire lorsqu'elle a retenu que l'intérêt public à une utilisation mesurée du sol veillant à une séparation entre l'espace bâti et non bâti devait l'emporter sur l'intérêt privé de la recourante à disposer d'un site de stockage proche de son entreprise.

#### **Principe de la bonne foi**

(c. 5.1.3) Le principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration.

(c. 5.3) La recourante expose qu'elle a considéré de bonne foi, se fiant à la décision de non-affectation agricole du 25 octobre 1994, que la parcelle était exempte de toute disposition en lien avec les parcelles agricoles. Pour le TF, le désassujettissement au sens de la LDFR n'a aucune conséquence quant à

l'utilisation permise des parcelles concernées au regard des dispositions régissant l'aménagement du territoire. Même si la recourante était au bénéfice d'une décision de non-assujettissement à la LDFR, cette décision ne permettait pas de procéder à des aménagements sur cette parcelle sans tenir compte des règles appliquées à la zone agricole. La décision du 25 octobre 1994 ne constitue pas une mesure de planification respectant les procédures imposées par la LAT (art. 33 LAT). La recourante ne peut donc rien déduire de celle-ci au regard de la bonne foi et de la réglementation relative à l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la recourante ne peut rien tirer non plus du point de vue de la bonne foi du fait, regrettable, que le Conseil d'État a mis plus de quatre ans pour rendre sa décision. Cela ne saurait valoir assurances particulières de l'autorité.

## **TF 1C\_233/2021, 5 avril 2022**

### **Taxe de plus-value**

#### **Contrôle abstrait d'une norme communale**

##### **Art. 5 al. 1 et al. 1<sup>bis</sup> LAT**

---

Le 2 mai 2018, la commune de Meikirch a adopté un règlement communal (ci-après : le Règlement) introduisant une taxe sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement. L'art. 1 al. 1 let. b du Règlement dispose notamment que la commune prélève une taxe sur la plus-value auprès des propriétaires fonciers lors de l'affectation de terrains non construits à une zone ayant des possibilités de construire plus élevées et meilleures. Cette disposition a fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral concluant notamment à la suppression des mots « non construits » de la disposition contestée. Effectivement, le recourant estimait que ladite taxe devait s'étendre également aux terrains qui étaient déjà construits.

### **(c. 1) Recevabilité du recours**

Le recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral est recevable contre les actes législatifs cantonaux. Selon la jurisprudence, cela est aussi le cas contre des actes législatifs communaux.

Si le droit cantonal prévoit une procédure de contrôle abstrait des normes, il faut en principe l'utiliser. Cependant, la jurisprudence reconnaît la possibilité de recourir directement au Tribunal fédéral si le nouvel épuisement des voies de recours cantonales équivaldrait à un vide procédural (recours sautant). En l'espèce, le Tribunal fédéral a considéré que le Règlement contesté était directement attaquant au vu des différents recours antérieurs.

Le Tribunal fédéral a également considéré que le recourant avait la qualité pour recourir conformément à l'art. 89 al. 1 LTF, en ce sens qu'en qualité de contribuable, il était directement concerné par ladite taxe.

### **(c. 2) Position du Tribunal administratif bernois**

Le Tribunal administratif de Berne avait rappelé que l'Assemblée fédérale (ci-après : AF) était d'avis que la taxe prescrite par le droit fédéral devait concerner uniquement les plus-values résultant de nouveaux classements en zone à bâtir. En effet, il s'agissait d'inciter à réduire les nouvelles mises en zone à bâtir. À ce propos, le problème suivant avait été évoqué par l'AF : si vous imposez les plus-values résultant de possibilités de densification, cela ne va pas inciter les propriétaires fonciers à densifier leur parcelle. Or, l'objectif à atteindre est bel et bien de densifier. Ainsi, selon le Tribunal administratif de Berne, le législateur fédéral n'a voulu retenir que l'hypothèse de la nouvelle mise en zone à bâtir.

Cependant, l'art. 5 al. 1<sup>bis</sup> LAT prévoit une marge de manœuvre laissée aux communes. Le Tribunal fédéral a précisé que les communes pouvaient, sans y être obligées, mettre en place un régime plus étendu qu'à l'art. 5 al. 1 LAT.

Il faut ajouter, à ce stade, que l'art. 5 al. 1 LAT prévoit l'obligation aux cantons d'instituer une taxe de plus-value en cas d'avantages considérables résultant d'un changement d'affectation. Si le législateur cantonal décide de déléguer cette compétence aux communes, il doit veiller à ce que les communes s'acquittent de cette obligation. Ainsi, la loi cantonale bernoise prévoyant que les communes sont libres de prélever ou pas une telle taxe est donc contraire au droit fédéral.

### **(c. 3) Tension entre l'al. 1 et l'al. 1<sup>bis</sup> de l'art. 5 LAT**

Le Tribunal fédéral reconnaît une tension entre l'al. 1 et l'al. 1<sup>bis</sup> de l'art. 5 LAT. Nous serions tentés de dire que l'al. 1<sup>bis</sup> précise l'al. 1 en ce sens que seule la mise en zone à bâtir tomberait sous le régime de ladite taxe. Cependant, la formulation de l'al. 1 permet aussi d'étendre la définition de la plus-value à d'autres avantages résultant de l'aménagement.

Une partie de la doctrine estime que le principe de *lex specialis derogat legi generali* s'appliquerait à la situation. Ainsi, l'al. 1<sup>bis</sup> préciserait et limiterait l'application de la taxe de plus-value uniquement aux nouvelles mises en zone à bâtir. Cependant, dans un arrêt de 2020, le Tribunal fédéral avait estimé que cela vidait le caractère très général de l'al. 1 de son sens. De plus, le législateur n'avait pas abrogé cet alinéa lors des débats parlementaires au sujet de la LAT. Cette position avait été très critiquée par la doctrine.

D'autre part, le Tribunal fédéral rappelle que l'art. 5 al. 1 LAT exige une compensation appropriée aussi bien pour les avantages que pour les inconvénients, ces derniers étant plus importants. À ce sujet, une autre partie de la doctrine plaide pour une application étendue aux avantages autres que les nouvelles mises en zone à bâtir. En effet, selon ces auteurs, la compensation actuelle des avantages liés aux nouvelles zones à bâtir ne permet pas de couvrir la compensation des inconvénients résultant de mesures d'aménagement.

Le Tribunal fédéral considère qu'il faut s'en tenir au caractère général de l'art. 5 al. 1 LAT ;

la compensation s'étend donc aux autres avantages considérables résultant de mesures d'aménagement que sont le changement d'affectation et l'augmentation des possibilités de bâtir.

### **(c.4) Contrôle abstrait du Tribunal fédéral**

Le Tribunal fédéral a considéré que la commune de Meikirch aurait dû introduire la taxe de plus-value conformément à l'art. 5 al. 1 LAT. Ainsi, la norme en question du Règlement viole l'art. 5 al. 1 LAT. Selon la jurisprudence constante, dans cette situation, le Tribunal fédéral ne peut qu'abroger la disposition litigieuse. Il ne peut pas la remplacer, ni la modifier. À la même occasion, la Cour fédérale constate, dans le cas d'espèce, une nécessité d'une meilleure mise en œuvre bernoise de l'art. 5 al. 1 LAT dans sa globalité.