

Installations de transport d'énergie, corridors de sécurité et aménagement du territoire¹

Isabelle Romy, professeure à l'Université de Fribourg et à l'EPFL, avocate à Zurich

Jean-Baptiste Zufferey, professeur à l'Université de Fribourg, président de l'Institut du droit de la construction

Milena Pirek, MLaw, assistante à l'Université de Fribourg (EPFL)

I. Les enjeux de la sécurisation des « corridors »

Les installations fédérales qui forment des réseaux d'énergie (installations de transport par conduites et installations électriques) sont souvent construites à l'intérieur ou à proximité des zones bâties; cette situation génère un risque pour la sécurité de la population, car ces installations peuvent être la cause d'un accident majeur ou la source d'atteintes nuisibles ou inconfortables pour la santé. La densification desdites zones a donné naissance ces dernières années à des conflits d'affectation du sol. Un besoin accru de coordination s'est fait dès lors sentir entre, d'une part, la nécessité de permettre un développement urbain à des emplacements appropriés tout en garantissant la sécurité de la population et, d'autre part, le besoin d'assurer l'exploitation ou la construction d'installations essentielles à l'approvisionnement du pays. La création de « corridors de sécurité » autour des installations est une possibilité envisagée pour répondre à ce besoin. En l'état actuel, la sécurisation juridique de ces corridors est cependant un exercice complexe; il résulte de l'application en cascade des instruments de planification qu'impose la LAT² et de leur coordination avec les exigences de la LPE.³

II. La nécessité d'un plan sectoriel

L'efficacité de la protection contre les accidents majeurs dépend essentiellement du respect des périmètres de sécurité, lequel n'est assuré de manière effective qu'à travers la planification.

A Un instrument de sécurisation des corridors

Les plans sectoriels de la Confédération sont des plans d'aménagement généraux; ils fixent l'orientation que la Confédération entend donner à ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 13 LAT).⁴ Ils ont pour fonction principale d'assurer d'une part, la coordination des activités à incidence spatiale de la Confédération en tenant compte de l'ensemble des intérêts en jeu et d'autre part, l'information et le dialogue entre les autorités et les acteurs privés.⁵

L'instauration de corridors de sécurité par le biais de plans sectoriels permettrait dans une certaine mesure, d'assurer et de garantir leur sécurisation autour des installations. Il n'existe à l'heure actuelle aucun plan sectoriel qui instaure des corridors de sécurité des installations fédérales; un tel plan est toutefois en cours d'élaboration en matière de lignes de transport d'électricité (PSE).

L'art. 13 LAT constitue à notre avis une base légale suffisante pour élaborer des plans sectoriels dans ces secteurs et une disposition spécifique dans chaque législation spéciale n'est pas nécessaire.⁶ Pour élaborer un plan sectoriel, il suffit en effet que la Confédération établisse un besoin général de coordination d'activités à impact sur le territoire.⁷ En matière de protection contre les catastrophes, l'art. 10 LPE exige la définition de périmètres autour des installations dangereuses dans lesquels le risque doit être maintenu à un niveau acceptable. Ce faisant, cet article démontre l'existence d'un intérêt public suffisant à la création de corridors de sécurité autour des installations fédérales et impose à la Confédération l'obligation de veiller au respect de ces périmètres.⁸ Dans la mesure où ces corridors de sécurité auront une influence importante sur l'organisation du territoire et qu'ils exigent

¹ Le présent article se fonde sur un avis de droit des Professeurs ISABELLE ROMY et JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY adressé à l'OFEN en automne 2014.

² RS 700.

³ RS 814.01.

⁴ Pour une définition de ces activités, cf. art. 1 OAT (RS 700.1); cf. ég. L. BÜHLMANN, in: H. Aemisegger et al. (édit.), Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 2009, N° 11 ad art. 13.

⁵ Cf. L. BÜHLMANN, Commentaire LAT, N° 5 ad art. 13; VLP/ASPAN, Les plans sectoriels de la Confédération – des instruments sous-estimés, *Territoire&Environnement*, 2/2014, p. 4 ss.

⁶ Il arrive néanmoins que la législation spéciale prévoie expressément cet instrument, cf. p.ex. art. 16 al. 5 LIÉ (RS 734.0; plan sectoriel des grandes installations électriques) ou art. 5 OENu (RS 732.11; plan sectoriel des dépôts en couches géologiques profondes).

⁷ Voir sur ce point la thèse de M. CARREL, *Le régime du sous-sol en droit suisse*, à paraître, p. 165 s.; cf. ég. VLP/ASPAN, *Les plans sectoriels*, p. 2; OFAT, *Conceptions et plans sectoriels de la Confédération* (art. 13 LAT): Caractéristiques générales de l'instrument et principes d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre, Berne 1997, p. 22.

⁸ Concernant la réalisation de corridors dans le cadre de la construction des lignes de chemins de fer, cf. J.-M. BRAHIER, *Installations dangereuses et aménagement du territoire*, thèse Fribourg, Genève/Zurich/Bâle 2010, N° 763.

une haute coordination,⁹ ils doivent faire l'objet d'une planification sectorielle.¹⁰

B Un instrument contraignant ?

1. Pour les autorités cantonales

Les plans sectoriels lient les autorités fédérales, cantonales et communales ainsi que les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé qui assument des tâches publiques (art. 22 OAT).¹¹ A l'instar des plans directeurs, ils n'ont pas d'effet direct pour les privés, du moins pas dans une mesure comparable avec les zones d'affectation. Les cantons doivent coordonner leur planification directrice avec les plans sectoriels conformément aux art. 6 al. 4 et 8 LAT.¹² Le processus de planification doit éviter l'apparition de contradictions entre les plans d'aménagement de la Confédération et la planification directrice cantonale et permettre ainsi aux cantons de garantir un aménagement cohérent de leur territoire.¹³

Une nouvelle disposition pourrait s'insérer à l'art. 13 LAT ou dans une loi spéciale sur les installations dangereuses, afin d'obliger les autorités de planification à prendre en compte les plans sectoriels immédiatement (sans qu'il ne soit nécessaire de les transposer dans les plans directeurs) ou tout du moins à adapter ces derniers sans délai. Une telle nouvelle aurait une portée qui dépasserait le contexte des seuls corridors de sécurité; l'avant-projet de révision de la LAT («LAT 2»)¹⁴ correspond partiellement à cette proposition: certes, le législateur fédéral ne semble pour l'heure pas décidé à la suivre car comme il le dit lui-même dans son rapport explicatif à propos de l'art. 13, la révision «correspond dans une très large mesure au droit en vigueur».¹⁵ Par contre, un nouvel art. 13e propose des «périmètres réservés» au sein du plan sectoriel, dans lesquels ni classement en zone à bâtir, ni augmentation du degré d'utilisation des droits à bâtir, ni nouvel équipement ne seraient admis.

2. Pour la planification communale

Conformément à l'art. 21 al. 2 LAT, les plans d'affectation doivent faire l'objet des adaptations nécessaires en cas de

modification sensible des circonstances: leur révision n'est justifiée qu'en cas de modification de circonstances déterminantes de fait ou de droit depuis leur adoption. La durée de validité du plan, le degré de réalisation de celui-ci, l'étendue de la modification requise et les motifs de celle-ci sont autant d'éléments à prendre alors en considération.¹⁶

L'adoption par la Confédération d'un plan sectoriel qui instaure des corridors de sécurité des installations de transport d'énergie, contraindra à notre avis les collectivités concernées à adapter la planification de leurs zones d'aménagement (création de zones d'affectation spécifiques à l'intérieur des corridors, modification des zones à bâtir existantes, ou délimitation de nouvelles zones à bâtir conformes aux exigences de l'art. 15 LAT), sans qu'il soit pour cela nécessaire de modifier le plan directeur cantonal. On devrait déduire une telle obligation des art. 3, 4 et 15 LAT ainsi que du but de l'art. 10 LPE et de l'OPAM.¹⁷ L'art. 11a OPAM entré en vigueur le 1^{er} avril 2013 prévoit désormais expressément que les cantons prennent en considération la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs et les plans d'affectation (al. 1). L'autorité d'exécution désigne, pour les entreprises, voies de communication et installations de transport par conduites, le domaine attenant où la réalisation de nouvelles constructions et installations peut conduire à une augmentation notable du risque (al. 2). Avant que l'autorité compétente décide d'une modification des plans directeurs ou des plans d'affectation dans un domaine selon l'al. 2, elle consulte l'autorité d'exécution pour l'évaluation du risque (al. 3).

Ainsi, lorsque la délimitation d'un corridor de sécurité par le plan sectoriel touche une zone déjà construite, que les conditions de révision des plans sont remplies et que le principe de la proportionnalité est respecté, l'autorité devra modifier le plan d'affectation de la zone concernée. Les constructions existantes bénéficieront alors de la garantie de la situation acquise.¹⁸ Lorsque la zone (équipée ou non) concernée n'est pas encore construite, l'autorité devra non seulement modifier le plan d'affectation mais encore introduire des zones réservées.

Si après l'approbation d'une zone à bâtir par l'autorité sans que celle-ci ne tienne compte du plan sectoriel, le canton approuve le plan d'affectation, la Confédération peut recourir contre la décision cantonale. Suivant les circonstances, le détenteur d'une installation dangereuse ne bénéficiera pas

⁹ Cf. J.-M. BRAHIER, N° 765.

¹⁰ Cf. J.-M. BRAHIER, N° 766.

¹¹ Sur l'effet contraignant des plans sectoriels, lequel n'est d'ailleurs pas absolu, cf. ATF 139 II 499, consid. 4.2.

¹² Ils figurent en effet parmi les études de base servant à la réalisation du plan directeur cantonal dont les cantons doivent «tenir compte» (art. 6 al. 4 LAT).

¹³ Cf. OFAT, Caractéristiques générales, p. 19; lorsqu'il prend sa décision d'adoption d'un plan sectoriel, le CF doit savoir où des différends demeurent afin de pouvoir émettre des réserves, exclure certains secteurs de sa décision ou mettre en plan un processus de conciliation (cf. Bulletin AT 2/96, p. 23).

¹⁴ Cf. DETEC/ARE, 2^e étape de la révision de la LAT – Commentaires relatifs aux articles du 5 décembre 2014.

¹⁵ Cf. DETEC/ARE, 2^e étape de la révision de la LAT, p. 17.

¹⁶ Cf. à ce propos, ATF 128 I 190, consid. 4.2.

¹⁷ RS 814.012. Dans les arrêts 1A.14/2005 et 1A.18/2005 du 8 août 2006, consid. 7, le TF a jugé que le respect des distances de sécurité pouvait être garanti par des mesures d'aménagement du territoire, mais que le détenteur ne pouvait exiger des autorités qu'elles les prennent (pour une critique de ces arrêts, voir I. ROMY/J.-M. BRAHIER, Constructions et installations OPAM, Commentaire des arrêts du Tribunal fédéral 1A.14/2005 et 1A.18/2005 du 8 août 2006 et 1A.83/2006 du 1^{er} juin 2007, in: DC 2007, p. 110 ss). Par la suite, le TF a précisé que le respect des périmètres de sécurité devrait s'imposer tant aux détenteurs des installations dangereuses, aux autorités d'exécution et de planification qu'aux propriétaires voisins (arrêt 1C_15/2014 du 8 octobre 2014, consid. 4.2; SJ 2015, p. 98; arrêt 1C_403/2009 du 8 juin 2010, consid. 6.1).

¹⁸ Cf. à ce propos T. TANQUEREL, in: H. Aemisegger et al. (édit.), Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 2009, N° 54 ad art. 21 LAT.

forcément de la qualité pour recourir, au motif qu'il n'est pas (suffisamment) touché.¹⁹

Un plan sectoriel ne suffit en définitive pas à garantir seul la sécurisation des corridors de sécurité autour des installations de transport d'énergie. Les effets d'un tel corridor sur l'affectation du sol à l'intérieur des périmètres ainsi définis dépendent soit directement du droit matériel (respect des distances aux limites, inconstructibilité prévue par le droit matériel, expropriation), soit de l'affectation du sol que le plan communal prévoit.

Seule une modification du droit matériel permettrait de conférer un effet direct aux corridors de sécurité. De lege ferenda, on pourrait créer des zones d'installations (ou de sécurité) dans une loi au sens formel, soit en modifiant l'art. 10 LPE, soit dans une loi spéciale pour les installations dangereuses et de prévoir leurs conséquences financières. Ce moyen garantirait le respect des exigences de périmètres, de distances voire les zones tampons prévues par les lois spéciales. Moyennant une clause de délégation, l'OPAM pourrait par exemple prévoir le même type d'exigences que l'art. 36a LEaux.²⁰

III. Les questions liées au principe de causalité

En dépit de l'existence d'un plan sectoriel, la densification des zones à bâtir à proximité des installations peut se poursuivre tant que les plans d'affectation n'auront pas été modifiés. Cette densification entraînera une augmentation du risque dans la zone considérée.

L'art. 10 al. 1 LPE et l'OPAM imposent en priorité au détenteur d'une installation potentiellement dangereuse de prendre des mesures techniques de sécurité, dont l'intensité varie en fonction de la gravité du risque. La limitation de ce dernier s'impose aussi au-delà de l'aire de l'entreprise par le choix d'un site approprié et le respect des distances de sécurité nécessaires ; celles-ci délimitent des périmètres dans lesquels il faut maintenir le risque collectif à un niveau acceptable.

Or, toute construction nouvelle à l'intérieur de ces périmètres augmente l'ampleur des dommages potentiels à la population et aux biens matériels : l'ampleur de ces dommages est exclusivement fonction des biens protégés exposés. La densification des constructions exposées au risque de l'installation est donc propre à accroître l'indice d'accident majeur de cette dernière, même si le danger potentiel qui lui est inhérent reste identique. En l'état actuel du droit – aussi

longtemps que les voisins construisent dans le respect des règles d'affectation et de police des constructions – c'est le détenteur de l'installation qui doit prendre les mesures qu'impose la LPE pour réduire le risque. Corollaire : actuellement il n'est possible d'imposer des mesures de construction au lieu de l'impact que sur la base d'une expropriation ou d'une négociation. Il n'existe en effet pas de normes cantonales de police des constructions dont l'objectif est d'assurer une protection contre les dangers collectifs que présentent les risques technologiques, à l'exception du droit genevois.²¹

Nous sommes d'avis que ce régime est problématique et que le principe de priorité devrait aussi être pris en compte.²² Le propriétaire voisin qui implante une construction nouvelle dans le périmètre de sécurité d'une installation existante aggrave en effet, par sa seule présence, l'ampleur des dommages potentiels, quelles que soient la prévisibilité d'occurrence du risque et les mesures de prévention prises par le détenteur de l'installation dangereuse. Il ne devrait pouvoir se référer simplement aux droits à bâtir que lui reconnaît la réglementation de la zone concernée. A cet effet, une norme serait souhaitable, qui permette d'imposer des mesures constructives aux propriétaires voisins, en plus des mesures OPAM exigées du détenteur de l'installation. Même si la jurisprudence récente du Tribunal fédéral semble envisager un certain assouplissement du principe de causalité en affirmant que le respect des périmètres de sécurité « devrait » s'imposer aussi aux propriétaires voisins,²³ une base légale expresse permettrait d'officialiser ce principe et d'en fixer les modalités.

IV. La responsabilité de l'État

Dans l'hypothèse où les autorités de planification (cantonales et communales) ne prendraient pas les mesures d'aménagement adéquates dans les corridors de sécurité définis par un plan sectoriel, l'État pourra engager sa responsabilité pour une omission illicite, si les autres conditions de la responsabilité sont réalisées.²⁴

La responsabilité peut aussi être liée à la délivrance d'autorisations de construire par l'État dans une zone à bâtir aux alentours de corridors de sécurité alors qu'il avait connaissance du risque ou les moyens de le connaître par le biais du plan sectoriel.²⁵ L'État pourra également se voir reprocher le

¹⁹ Exemple pour une installation de téléphonie mobile : ATF 133 II 353, consid. 4.2 et 4.3 (qualité pour recourir déniée au concessionnaire au motif que le plan contesté n'avait qu'une portée temporaire et ne générerait pas automatiquement une modification des règles de construction applicables à l'installation) ; exemple pour un gazoduc : arrêt du TAF du 10 octobre 2010, SJ 2011 I, p. 287.

²⁰ RS 814.20. Selon cet article, les cantons sont tenus de déterminer l'espace réservé aux eaux dans leurs plans directeurs et dans les plans d'affectation, et cela afin de définir plus précisément la manière dont les cantons et les communes doivent affecter le sol dans les corridors de sécurité et préciser leurs obligations.

²¹ Le Tribunal administratif genevois a admis que l'art. 14 LCI/GE (RS-GE L 5 05) a une portée propre dans le domaine de la protection des personnes contre les accidents et qu'il permet d'imposer des mesures constructives à des tiers non soumis à l'OPAM : ATA/117/2007 du 13 mars 2007, consid. 4.

²² D'un avis contraire, cf. H. SEILER, in: Vereinigung für Umweltrecht, H. Keller (édit.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2^e éd., Zurich 1998, N° 41 ad art. 10.

²³ Arrêt du TF 1C_15/2014 du 8 octobre 2014, consid. 4.2, SJ 2015 I, p. 98 s.; cf. ég. note 17.

²⁴ Cf. à ce propos J.-M. BRAHIER, N° 321 et N° 1137 ss (et références citées).

²⁵ Dans une affaire relative à la modification d'une installation d'exploitation de gaz suite à une densification de la zone à bâtir voisine, le TF a reconnu un droit à une indemnité partielle pour l'entreprise, jugeant que

fait de ne pas avoir attiré l'attention d'un promoteur immobilier sur l'existence d'un plan sectoriel, lequel entraîne à terme une modification des possibilités de construire.

A noter que la détermination par la loi d'un délai de mise en œuvre des plans sectoriels permettrait de fournir un indice d'illicéité en cas de non-respect (cf. ci-dessus ch. II.B.1.).

V. Le refus de délivrer un permis de construire

Tant que le plan d'affectation existant n'a pas été modifié, la question se pose de savoir si l'autorité compétente est en droit de refuser une autorisation de construire malgré la conformité du projet à la zone, ceci en vue d'éviter une densification à l'intérieur des corridors de sécurité. L'OPAM ne contient aucune base légale qui donne à l'autorité compétente la possibilité de refuser une autorisation de construire dans ce cas.²⁶ En revanche, le droit de l'aménagement du territoire fournit plusieurs bases pour affirmer la possibilité d'un tel refus.

A Les motifs de refus possibles

Si le plan d'affectation entré en vigueur ne tient pas compte du plan sectoriel, l'autorité compétente devrait refuser l'autorisation de construire un nouveau bâtiment. Ceci implique toutefois que le détenteur de l'installation dangereuse s'oppose à tout projet de construction dans la zone.

Selon l'art. 15 LAT, pour que l'autorité puisse délivrer une autorisation de construire, le terrain doit être approprié à la construction et des risques sérieux et imminents pour les biens de police ne doivent pas exister.²⁷ Une extension de la notion de « terrain propre à la construction » permettrait de tenir compte des risques industriels.

La condition de l'équipement du terrain au sens de l'art. 19 LAT, impose ensuite de vérifier le respect du droit de l'environnement sur les voies de communication d'accès au projet. Or, tel n'est pas le cas lorsque les risques d'accident sur ces voies ne respectent pas les exigences de l'OPAM.

En revanche, le refus d'autorisation ne peut pas se fonder sur la clause générale de police. En effet, dans le contexte des installations dangereuses, le TF a exclu la possibilité pour les autorités d'imposer des mesures de sécurité ou d'obligations positives en l'absence de normes juridiques expresses: la clause générale de police ne peut être invoquée en l'absence d'un danger réel et imminent.²⁸

L'instauration d'un droit de consultation de la Confédération relatif aux procédures d'autorisation de construire des objets à l'intérieur des zones de sécurité et d'une obligation

pour les autorités cantonales de transmettre spontanément les projets, permettrait de vérifier le respect des prescriptions fédérales.

L'octroi de la compétence de délivrer les autorisations dans les zones de sécurité à une autorité cantonale et non plus à une autorité communale ou régionale, réduirait enfin le risque de mise en balance des prescriptions matérielles fédérales avec des intérêts locaux.²⁹

B L'effet « anticipé » du plan sectoriel

Le plan sectoriel n'a pas à proprement parler d'effet anticipé: il ne définit pas directement les droits à bâtir dans les périmètres spéciaux qu'il établit et n'est pas opposable comme tel aux propriétaires.³⁰ Dès son élaboration, le plan sectoriel empêche néanmoins les modifications des plans directeurs ou des plans d'affectation si celles-ci ne sont pas nécessaires et le vident délibérément de sa portée future.³¹ Deux instruments juridiques nous paraissent à même de gérer la période entre l'élaboration du plan sectoriel et l'adoption des nouveaux plans d'affectation aux alentours des installations.

1. L'effet anticipé du futur plan de zones

L'effet anticipé (négatif) prévu dans les lois cantonales d'aménagement du territoire, permet à l'autorité de refuser les autorisations de construire de projets conformes à la législation actuelle, au motif que celle-ci est en train de changer. Le futur plan de zones n'a toutefois d'effet anticipé qu'à partir du moment où il est mis à l'enquête publique et cela pendant un certain temps seulement, sous peine de violer la garantie constitutionnelle de la propriété.³²

2. L'introduction d'une zone réservée (art. 27 LAT)

Lorsque l'adaptation d'un plan d'affectation s'impose, l'autorité peut prévoir dans l'intervalle, un secteur exactement délimité à l'intérieur duquel rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du futur plan pour une période (prolongeable) de cinq ans au plus. L'introduction de zones réservées (art. 27 LAT) dès l'élaboration du plan sectoriel permettrait d'identifier l'emplacement des futurs périmètres de sécurité et de tenir compte dans une certaine

²⁹ Cf. p. ex. art. 25 al. 2 LAT.

³⁰ Il peut toutefois avoir des incidences sur l'utilisation d'un terrain et cela même sans adaptation du plan d'affectation, voir à ce propos VLP/ ASPAN, Les plans sectoriels, p. 20.

³¹ Cf. expressément ATF 137 II 58, consid. 3 où la modification du règlement d'exploitation de l'Aéroport de Zurich a été admise alors que la fiche de coordination pour ce dernier du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique est encore en cours d'élaboration.

³² Cf. à ce propos ATF 116 Ia 52; actuellement, cette institution est mise en œuvre dans les cantons afin de gérer la phase transitoire jusqu'à l'adoption des plans de zones aux nouvelles cartes de dangers naturels.

l'autorité aurait dû prendre en compte et prévoir que la zone à bâtir voisine compterait un jour plusieurs maisons, cf. arrêt du TF 2A_504/2006 du 28 février 2007, consid. 2.7.

²⁶ Arrêts du TF 1A. 14/2005 et 1A. 18/2005 du 8 août 2006, consid. 6.

²⁷ Pour les parcelles exposées aux dangers naturels, cf. p. ex. art. 89 LATC/VD (RS-VD 700.11).

²⁸ Arrêts du TF 1A.14/2005 et 1A.18/2005 du 8 août 2006, consid. 7.

mesure du futur plan sectoriel dans la procédure d'autorisation de construire.

VI. L'expropriation matérielle

A Les indemnités suite à la création d'un corridor de sécurité

La modification du plan d'affectation peut donner lieu à une indemnisation si elle constitue une expropriation matérielle, c'est-à-dire si elle prive les propriétaires des prérogatives essentielles de leur droit de propriété, ce qui n'est admis que de manière restrictive.³³

La commune concernée devra indemniser le propriétaire lésé dans trois types de situations : (1) s'il y a déclassement de terrains à bâtir suite à la création d'une zone de sécurité ou d'une zone d'intérêt général ; le changement de zone serait en effet une décision souveraine de l'autorité de planification de modifier l'aménagement dans le secteur afin de l'adapter aux circonstances ; (2) en cas d'importantes restrictions à la faculté de bâtir ou d'exploiter une installation³⁴ ; (3) si dans certaines circonstances particulières un propriétaire doit consentir à un sacrifice particulier qui permet de maintenir les droits à bâtir des autres propriétaires alentours.³⁵

Le propriétaire n'a a priori pas droit à une indemnité du fait que le terrain n'est pas englobé dans la zone à bâtir nouvellement définie ou en est exclu à l'occasion d'une révision du plan de zones (non-classement).

Concernant les mesures de construction au lieu d'impact exigées par l'autorité auprès du propriétaire voisin qui souhaite construire un nouveau bâtiment dans une zone à bâtir

existante, la jurisprudence refuse toute indemnité pour les restrictions consécutives à des dangers naturels, mais aussi pour celles consécutives aux dangers liés à l'exploitation d'installations de tiers.³⁶ Il serait en effet paradoxal d'indemniser des propriétaires pour l'interdiction qui leur est faite de troubler l'ordre public. Il nous apparaît que ce régime de non-indemnisation devrait s'appliquer aux mesures de police de la construction sur les bâtiments alentours des installations dangereuses, car ces dernières – à en juger par les exigences que l'OPAM leur impose – créent bel et bien un risque concret pour le voisinage.

Lorsque l'instauration d'une zone de sécurité équivaut pour les propriétaires touchés à une expropriation matérielle, ces derniers devraient selon nous, avoir le droit d'être indemnisés. L'autorité de planification à la source de l'atteinte appellera pour sa part toujours en cause le détenteur de l'installation ; en pratique, c'est ce dernier qui devra verser l'indemnité.³⁷

B Les autorités compétentes

Hormis les cas particuliers qui impliquent la compétence de la Commission fédérale d'estimation (CFE),³⁸ les demandes d'indemnités doivent être dirigées contre l'autorité de planification à la source de l'atteinte (en principe la commune concernée). Il serait judicieux d'instaurer la compétence de la CFE de statuer sur ces cas d'expropriation matérielle, compétence que devrait prévoir expressément la législation fédérale.³⁹

³³ P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N° 1459 ss.

³⁴ Cf. p. ex. art. 51 al. 5 LITC (RS 746.1) qui accorde le versement d'une indemnité équitable au concessionnaire qui doit restreindre ou faire cesser l'exploitation pour une raison qui ne lui est pas imputable ; cf. ég. arrêt du TF 2A_504/2006 du 28 février 2007, où le TF a admis le droit à une indemnité du détenteur de réservoir de gaz qui avait dû cesser l'exploitation en raison d'un risque d'accident majeur inacceptable dans les périmètres de sécurité.

³⁵ Le TF l'a désormais admis en lien avec les mesures de protection contre les dangers naturels, cf. arrêt du TF 2C_461/2011 du 9 novembre 2011.

³⁶ Expressément : ATF 122 II 17, consid. 7b ; ATF 120 Ib 76, consid. 5a ; ATF 114 Ia 245, consid. 5.

³⁷ En matière de risques OPAM, proposition est faite en doctrine de distinguer trois cas de figure en matière d'indemnisation d'expropriation matérielle et d'action récursoire contre le détenteur de l'installation suite à l'adoption d'un plan d'affectation postérieur à l'entrée en vigueur de la LAT, cf. J.-M. BRAHIER, N° 1090 ss.

³⁸ Cf. p. ex. art. 18 et 25 LRN (RS 725.11) et art. 18u LCdF (RS 742.101) ; cf. à ce sujet ATF 132 II 475, consid. 2.2 ; cf. ég. P. MOOR, RDAF 2007 I, p. 466.

³⁹ La CFE ne peut en effet statuer sur une demande d'indemnité pour expropriation matérielle que si cela est expressément prévu par la législation fédérale, cf. à ce propos ATF 115 Ib 411, consid. 2, JdT 1991 I 579 ; P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, N° 1563.