Urteilskopf

101 Ib 297

53. Extrait de l'arrêt du 14 février 1975 dans la cause Département fédéral de l'intérieur contre Forster et Tribunal administratif du canton de Berne
Regeste (de):
Gewässerschutz. Übergangsrecht. Baubewilligung.

Das neue eidgenössische Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 ist grundsätzlich auf alle Fälle anwendbar, die im Zeitpunkt seines Inkrafttretens (1. Juli 1972) noch nicht durch einen endgültigen Entscheid erledigt waren.

Ausnahme wegen Verzögerungen des Verfahrens, die nicht vom Gesuchsteller, sondern von den Behörden, welche sich mit dem Fall zu befassen hatten, zu verantworten sind.

Regeste (fr):
Protection des eaux contre la pollution. Application du droit dans le temps. Autorisation de bâtir.

En principe, la nouvelle loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution, du 8 octobre 1971, s'applique dès son entrée en vigueur (1er juillet 1972) à tous les cas qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une décision définitive à cette date.

Exception, in casu, en raison de retards de procédure imputables, non au requérant, mais aux différentes autorités qui ont eu à s'occuper du cas.

Regesto (it):
Protezione delle acque contro l'inquinamento. Diritto intertemporale. Licenza edilizia.

In linea di principio, la nuova legge federale contro l'inquinamento delle acque, dell'8 ottobre 1971, si applica dalla sua entrata in vigore (1o luglio 1972) a tutti i casi che a tale data non fossero stati decisi definitivamente.

Deroga nella fattispecie a questo principio, in ragione di ritardi nella procedura non imputabili al richiedente, bensì alle varie autorità che si erano dovute occupare del caso.

Sachverhalt ab Seite 297

Propriétaire de la parcelle No 500 sise à la Montagne d'Eschert, Raymond Forster a demandé le 29 juillet 1970 l'autorisation d'y construire un chalet de week-end. La Corporation bourgeoise de la commune d'Eschert ayant proposé à

Forster d'échanger cette parcelle, favorable à l'exploitation agricole, contre un terrain de même superficie à prélever sur sa parcelle No 510, qui convenait moins bien à l'agriculture, Forster y a consenti, mais l'échange n'a été approuvé par l'Assemblée communale que le 4 juin 1971. Ayant déposé, le 23 juin 1971, une nouvelle demande en vue de la construction du même chalet sur la parcelle No 510, Forster a été invité par la Préfecture de Moutier à demander une dérogation pour construction non agricole, ce qu'il fit le 18 janvier 1972. Le 24 septembre 1972, la Direction cantonale des travaux publics a refusé le permis dérogatoire prévu par l'art. 24 de la loi bernoise sur les constructions (en abrégé: LC), du 7 juin 1970. Saisi d'un recours de Forster, le Conseil exécutif du canton de Berne l'a rejeté par décision du 31 octobre 1973, notifiée le 5 décembre 1973. Il a déclaré applicable l'ancienne loi bernoise sur la réglementation des constructions (en abrégé: LRC) de 1958, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1970, mais a estimé que le projet ne remplissait pas les conditions de l'art. 21 LRC relatif aux voies d'accès et que, de plus, il devait être refusé en application de l'art. 20 de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution, du 8 octobre 1971 (en abrégé: LPEP), entrée en vigueur le 1er juillet 1972.
Sur recours de Forster, le Tribunal administratif du canton de Berne a, par arrêt du 17 juin 1974, annulé la décision du Conseil exécutif, auquel il a renvoyé l'affaire pour qu'il accorde le permis de bâtir, aux conditions précisées dans ledit arrêt. Au sujet de l'application des dispositions fédérales sur la protection des eaux, il a retenu que, sans des retards importants non imputables au recourant, la procédure aurait pu se terminer bien avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale au 1er juillet 1972, de sorte que Forster aurait pu obtenir un permis sans avoir à remplir les conditions plus sévères de la nouvelle réglementation fédérale. Le Département fédéral de l'intérieur a formé contre cette décision un recours de droit administratif, que le Tribunal fédéral a rejeté.

Erwägungen

Extrait des motifs:

2. Le Département fédéral de l'intérieur ne reproche pas au Tribunal administratif d'avoir "fait application dans sa

décision de l'ancien droit, puisque ce dernier était plus favorable au recourant qui n'avait pas à pâtir de retards administratifs dans l'examen de sa demande d'autorisation de bâtir"; aussi reconnaît-il que c'est à bon droit que le Tribunal administratif a admis le recours quant au fond et décidé de renvoyer le dossier au Conseil exécutif pour nouvelle décision. Mais il déclare ne pas pouvoir souscrire à la manière dont ledit tribunal traite la question de l'évacuation des eaux usées. Il soutient qu'une telle décision va à l'encontre même des dispositions actuelles de la lutte contre la pollution des eaux; s'il est légitime, dit-il, d'accorder à Forster une autorisation de bâtir pour sauvegarder ses droits, il n'est pas moins légitime que soient respectées les conditions d'installations d'évacuation d'eaux usées, qui doivent être conformes aux normes actuellement en vigueur. a) L'art. 45 al. 2 LPEP a simplement abrogé l'ancienne loi du 16 mars 1955, ainsi que toutes les dispositions contraires à la nouvelle loi. Cette dernière ne contient en revanche aucune disposition transitoire, à l'exception de l'art. 44, qui traite de la question - étrangère au présent recours - des subventions fédérales. En outre, ni le Message du Conseil fédéral (FF 1970 II 429 ss), ni les débats devant les Chambres fédérales n'ont fait allusion à ce problème, qui doit ainsi être résolu selon les principes généraux du droit administratif.

b) La jurisprudence admet d'une façon générale qu'une demande d'autorisation de bâtir, déposée sous l'empire du droit ancien, soit examinée en fonction des nouvelles dispositions en vigueur au moment où l'autorité statue sur cette demande, même si aucune disposition légale ou réglementaire ne le prévoit; les particuliers doivent en effet toujours s'attendre à un changement de réglementation (ATF 99 Ia 341 consid. 2, ATF 95 I 125, ATF 89 I 483 (No 68), ATF 87 I 510). Quant au domaine de la législation fédérale sur la protection des eaux, le Tribunal fédéral a déjà appliqué ce principe à plusieurs reprises, en s'inspirant notamment de l'art. 2 Disp. trans. CC: le renforcement de la protection des eaux et des mesures contre leur pollution étant considéré comme une tâche nationale, urgente et d'une importance capitale (cf. Message du Conseil fédéral, FF 1970 II 430), il a déclaré que le nouveau droit devait être observé dans toutes les procédures encore pendantes (ATF 99 Ib 152 consid. 1, ATF 99 Ia 124

consid. 9 et 338; cf. ANDRÉ GRISEL, L'application du droit public dans le temps, ZBl 1974 p. 251 s.). C'est donc en fonction du nouveau droit, entré en vigueur le 1er juillet 1972 que devrait être examinée la demande d'autorisation de bâtir de Forster. c) On se trouve cependant ici dans un cas exceptionnel où la procédure d'autorisation de bâtir, dont la première demande a été déposée près de deux ans avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale, a subi des retards considérables qui ne sont nullement imputables à l'intimé, mais sont au contraire le fait de plusieurs autorités. Ayant déposé sa première demande d'autorisation de construire le 29 juillet 1970, sous l'empire de la LRC 1958 et de la LPEP 1955, Forster a été invité à échanger sa parcelle No 500 proche de la bergerie d'Eschert et qui convenait bien à l'exploitation agricole, contre un terrain moins favorable à une telle exploitation mais qui se prêtait également à la construction projetée. Forster a donné son accord à cette proposition, dans l'intérêt des agriculteurs et non pas dans son propre intérêt. Il n'aurait vraisemblablement pas accepté cet échange s'il avait pu craindre qu'il s'ensuive des retards et des difficultés dans l'octroi du permis. Or l'échange qui devait se faire avec la commune d'Eschert n'a été ratifié par l'Assemblée communale que plusieurs mois plus tard (4 juin 1971). D'autre part, Forster a dû déposer une nouvelle demande d'autorisation, étant donné que l'emplacement prévu pour la construction était différent, le projet de construction restant cependant le même. Il a présenté cette demande peu après la décision de l'Assemblée communale, savoir le 23 juin 1971. Mais plus de six mois après, il a été invité à présenter une demande de dérogation pour construction non agricole - procédure prévue par l'art. 24 de la nouvelle loi bernoise sur les constructions, entrée en vigueur le 1er janvier 1971 -, ce qu'il fit par requête du 18 janvier 1972; mais ce n'est que par décision du 24 septembre 1972 que la Direction cantonale des travaux publics a refusé d'accorder cette dérogation. Or toute cette procédure s'est déroulée en pure perte, puisque c'est l'ancienne loi de 1958 - laquelle ne subordonnait pas la construction prévue à l'obtention d'une telle dérogation - qui devait s'appliquer dans le cas Forster, comme l'ont reconnu aussi bien le Conseil exécutif que le Tribunal administratif.

Ainsi, sans les retards considérables occasionnés, d'une part, par l'échange de terrain réalisé à la demande des autorités communales et, d'autre part, par la procédure - superflue - de requête en dérogation, la demande d'autorisation de bâtir présentée par Forster en juillet 1970 aurait pu être liquidée bien avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation fédérale sur la protection des eaux. Il serait dès lors inéquitable de faire supporter à l'intimé des retards dont il n'est nullement responsable et de lui refuser le bénéfice de dispositions légales qui se seraient appliquées à son cas sans les retards provoqués par les différentes autorités qui ont eu à s'en occuper. D'ailleurs, la doctrine et la jurisprudence reconnaissent que des exceptions au principe rappelé au considérant 2b ci-dessus doivent être admises dans certaines circonstances, notamment en cas de retards importants

imputables aux autorités (cf. IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 3e éd., No 312 II ch. 4 lettre c; GRISEL, op.cit., ZBl 1974 p. 253, ch. 4.123, et les arrêts cités). d) C'est ainsi à bon droit que le Tribunal administratif a admis le recours de Forster et invité le Conseil exécutif à accorder l'autorisation de bâtir aux conditions établies par la jurisprudence sous l'empire de l'ancienne LPEP pour les maisons d'habitation non raccordées au réseau des canalisations.