

Réflexions en cours au niveau fédéral

Jean-Michel Piguet

Office fédéral du développement territorial – ARE / ODT

I. Introduction

- **Ecublens, Octobre 2005:**
- **Projet de construction d'un immeuble locatif sur une parcelle de 4'521 m² bordée de 5 parcelles dont 2 non bâties**
- **Oppositions des propriétaires de celles-ci :**
 - la construction entraverait leurs possibilités de bâtir
 - nécessité d'un plan de quartier (art. 77 LATC) voire d'un remaniement parcellaire "afin de conserver une utilisation rationnelle du sol dans le quartier".

Ecublens (suite)

- Après l'échec de négociations, octroi du permis de construire
- Rejet du recours des opposants par le TA-VD (20.03.2007)
- Sur recours des opposants, ATF du 9 janvier 2008 (*à suivre ...*)

I. Introduction

Pourquoi cet exemple?

- Que faire en cas de configuration inadéquate du parcellaire?
- écart entre la pratique, y.c. du TA, et les objectifs de l'AT
- D'un exemple vaudois au dispositif législatif vaudois, "cause" du présent exposé:

Quelles leçons à retenir du système vaudois pour mieux assurer, dans le droit fédéral, l'aptitude à la construction des terrains à bâtir?

I. Introduction

La naissance d'un projet

- un cours de l'IDHEAP (avril 06):
"Propriété foncière et développement durable"
- Journée d'étude ASPAN (août 06): "Zones à bâtir thésaurisées ou mal situées. Que faire?"
- Le projet d'étude "ILU" (Geosuisse, OFAG, ARE)
- La voix de nos maîtres (Mme Dupré, MM. Prélaz-Droux [ex-SAF], Martinet et Leroy)
- D'un projet (ILU) à l'autre (LDT)

I. Introduction

Plan de l'exposé

I. INTRODUCTION ✓

II. LE PROJET DE REVISION DE LA LAT

Pourquoi / Objectifs / Cadre / Thèmes

III. FONCIER ET PLANIFICATION

Etat des lieux / Le remembrement / Le projet de LDT

IV. CONCLUSION

II. Le projet de révision de la LAT

Pourquoi une révision

« l'aménagement du territoire en Suisse est bon mais pas assez bon » (rapport Scholl)

Changements dans le développement territorial depuis les années 70:

- la Suisse est devenue urbaine
- la conception de l'aménagement du territoire a évolué
- le droit matériel de l'aménagement du territoire s'est développé

3 initiatives populaires sont en cours

II. Le projet de révision de la LAT

Objectifs de la révision

- MCF sur le programme de la législature 2007 à 2011 du 23.01.2008 (FF 2008, 689 s.) :
- « promouvoir l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti »
- « accorder davantage d'importance à la question des zones à bâtir »
- Le principe de la révision est décidé: AF du 18.09.2008 sur le programme de la législature, art. 14 ch. 66 (FF 2008, 7750)

II. Le projet de révision de la LAT

Le cadre général de la révision

- La base constitutionnelle (art. 75) reste inchangée
- La loi fédérale reste une loi-cadre
- La compétence des cantons et le principe de subsidiarité subsistent
- Les « fondamentaux » de la LAT sont repris : principe de séparation des territoires, buts et principes, plan directeur et plan d'affectation
- La loi est actualisée, complétée et précisée

II. Le projet de révision de la LAT

Thèmes importants de la révision

- intégration de la politique des agglomérations
- projet de territoire Suisse
- plans directeurs cantonaux : renforcement, contenu minimal plus clair, mise en évidence du processus (planification directrice)
- encouragement de la collaboration
- mieux maîtriser le développement de l'urbanisation

II. Le projet de révision de la LAT

En particulier: l'urbanisation

- orientation de l'urbanisation vers l'intérieur
- coordonner urbanisation et transports
- réexamen et adaptation des zones à bâtir
- nouvelle définition de la zone à bâtir
 - dimensionnement des zones à bâtir selon les besoins régionaux
 - assurer la disponibilité des terrains à bâtir

II. Le projet de révision de la LAT

Réserves de zones à bâtir surdimensionnées et mal situées

Selon la 1ère statistique des z.à.b. (ARE 2008), sur 227'000 ha de z.à.b., env. $\frac{1}{4}$ soit quelque 50'000 ha ne sont pas construites. Cependant beaucoup sont:

- mal situées et (donc) rares dans les centres urbains
- mal raccordées aux transports publics
- indisponibles en raison d'un parcellaire et/ou d'un état foncier inadéquat ou de la thésaurisation

Ce qui est contraire à l'objectif d'une utilisation mesurée du sol (art. 75 Cst.)

II. Le projet de révision de la LAT

Une palette de mesures théoriquement possibles

- Nouvelle zone "à affectation différée"
- Contingentement ou autres limitations (PDCn)
- Obligation de construire et/ou d'équiper avec délai et
 - droit d'emption
 - déclassement
 - expropriation

II. Le projet de révision de la LAT

Une palette de mesures théoriquement possibles

- acquisition de terrains agricoles par les collectivités publiques
- participation aux frais d'équipement
- Taxes:
 - de plus-value
 - d'imperméabilisation/compactage

III. Foncier et planification

La « redécouverte » du foncier par l'AT

- ARE : Rapport sur le développement territorial (RDT) 2005 : La politique foncière :
« composante essentielle d'une politique active d'aménagement du territoire »
- En particulier pour limiter le phénomène de thésaurisation des terrains, laquelle accroît le prix des terrains et la pression sur les zones agricoles.

III. Foncier et planification

La « redécouverte » du foncier par l'AT

- Dans les publications, cours et séminaires
 - A. KUTTLER (Mélanges A. GRISEL 1983) ; A. JOMINI, Commentaire LAT, art. 20 ; J. MEYER, Assurer la disponibilité des zones à bâtir (2002), ; B. BOVAY (Journée des juristes suisses 2008), etc.
 - IDHEAP 2006, ASPAN 2006, ...
 - Thème retenu par plusieurs travaux universitaires récents (EPFL, EPFZ, etc.)

III. Foncier et planification

Quelques exemples de législations – en Suisse

- **AR**, art. 56, SO, § 26bis :
obligation de construire – déclassement
- **OW**, projet de loi 2008 visant à lutter c. la
thésaurisation : obligation d'équiper (5 ans) – droit
d'emption – exprop. – contribution de plus-value
- **FR, BE, JU, ZG**: obligation de construire; à défaut
expropriation
- **VD**, 2 motions au GC : 1/ Obligation de
construire, droit d'emption, déclassement ;
2/ contribution de plus-value

III. Foncier et planification

Quelques exemples de législations – à l'étranger

- **F** : Les "ZAC" + un projet de loi (2008) prévoit de "mettre les outils d'urbanisme et de planification au service de la construction de logements, *notamment en améliorant la constructibilité en zone urbaine*"
- **PB** : traitement coordonné des procédures de planification, d'équipement et d'améliorations foncières - mise à l'enquête simultanée des plans

III. Foncier et planification

Les possibilités actuelles

- 2 buts de l'art. 15 LAT : limitation des terrains constructibles ET "mise sur le marché d'une offre suffisante de terrains disponibles pour la construction" (FF 1978, 1027 s)
- Le droit actuel (art. 702-703 CC et 20 LAT) permet déjà beaucoup
- pour preuve: le dispositif vaudois (art. 55 LATC et 4 LAF)!
- L'instrument du remaniement parcellaire est prévu dans plusieurs LF (LRN, art.30-31; LAgr, art. 93 ss.; LCAP, art. 7 s .; ...)

III. Foncier et planification

L'article 20 LAT - Remembrement

"Lorsque la réalisation *[et l'établissement: wenn Nutzungspläne dies erfordern]* de plans d'affectation l'exige, le remembrement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente."

III. Foncier et planification

L'article 20 LAT - Remembrement

- vise la réalisation effective par la planification des objectifs de l'art. 75 Cst.
- le droit cantonal peut le déclarer applicable aux terrains à bâtir
- permet d'augmenter l'offre de terrains disponibles pour la construction (FF 1978, 1030)
- donc bon instrument, mais trop souvent sous-estimé pour l'aménagement des zones à bâtir
- d'où la nécessité de compléter et de renforcer le droit fédéral

III. Foncier et planification

Le remembrement dans les cantons

- P. ex.: loi GE du 11.06.65 sur le remembrement foncier urbain : Art. 1 But

1 Le remembrement foncier a pour objet la réalisation de plans d'urbanisme, notamment (...) l'utilisation plus rationnelle (...) des terrains disponibles.

2 Lorsque la configuration cadastrale et les droits réels (...) entravent la réalisation de plans (...), les propriétaires intéressés peuvent être astreints à participer à une opération de remembrement foncier.

III. Foncier et planification

Le remembrement dans les cantons

- Réglementations analogues dans plusieurs autres cantons et divers guides ou brochures (BE, AG, LU, TG, SG, etc.)
- BE: art. 119 Lconstr.: remaniement de terrains à bâtir
- Cependant, pas de coordination ni de simultanéité avec la planification

III. Foncier et planification

L'ATF du 9 janvier 2008 Municipalité d'Ecublens (1C_90/2007)

- Eviter la perte de surfaces constructibles due à la configuration des lieux ou aux limites de propriété = *"intérêt public important"* (art. 75 al. 1 Cst. et 1 al. 1 LAT)
- "Les autorités chargées de l'AT ne peuvent pas se borner à régler le mode d'utilisation du sol par l'adoption des plans d'affectation; elles doivent aussi prendre les mesures nécessaires à leur concrétisation".

III. Foncier et planification

L'ATF du 9 janvier 2008 Municipalité d'Ecublens (1C_90/2007)

- "Si nécessaire, elles doivent intervenir d'office en mettant en oeuvre l'une des procédures prévues par les art. 20 LAT et 7 ss LCAP (remembrement, regroupement de terrains à bâtir, rectification de limites) ou par le droit cantonal d'application (art. 93a LAF-VD)".
- "Un propriétaire ne peut s'y opposer au motif qu'un projet de construction serait possible sur son fonds conformément à la réglementation en vigueur".

III. Foncier et planification

Portée de cet arrêt

- Justification / nécessité de mesures foncières pour assurer la constructibilité des terrains à bâtir et une utilisation rationnelle des possibilités de bâtir.
- Ceci soit (si possible) dans le cadre de la planification, soit à l'occasion d'une demande d'autorisation de construire.

III. Foncier et planification

Portée de cet arrêt

- Ces principes sont déduits directement du droit fédéral. Affirmés par la jurisprudence du TF, ils valent pour l'ensemble de la Suisse
=> Pertinence du système vaudois et (donc) des nouvelles règles proposées par le P-LDT (le juge a précédé le législateur!)
- Seul "bémol" de l'ATF: procédure justifiée par la construction de logements (LCAP).

III. Foncier et planification

Les points forts du système vaudois :

- Mise en œuvre coordonnée des instruments de gestion foncière et d'aménagement du territoire.
- Elaboration en parallèle des mesures d'AT et d'AF.
- L'étude de faisabilité et l'étude préliminaire en améliorations foncières.
- L'approbation d'un plan peut être subordonnée à un remaniement parcellaire.

III. Foncier et planification

Le dispositif proposé dans le P-LDT :

1. La disponibilité

- La formulation "propre à la construction" de l'art. 15 LAT est précisée:
 - La disponibilité d'un terrain doit être garantie
- Assurer la disponibilité effective des zones à bâtir pour la construction
 - disponibilité économique : pas de thésaurisation
 - disponibilité technique, soit aptitude à la construction

III. Foncier et planification

Le dispositif proposé dans le P-LDT : 2. L'aptitude à la construction

- Obligation de mesures d'améliorations foncières lorsque elles sont nécessaires pour assurer ou améliorer l'aptitude à la construction.
- Ces mesures doivent contribuer à la délimitation adéquate des zones à bâtir.
- Elles peuvent être ordonnées voire exécutées d'office (= art. 20 LAT).

III. Foncier et planification

Le dispositif proposé dans le P-LDT : 2. L'aptitude à la construction

- Obligation de coordonner les mesures d'AT et d'AF*
- Approbation des plans subordonnée au règlement préalable des mesures d'AF, y.c. financement*
- Obligation de collaborer pour mise en oeuvre de mesures d'AF intercommunales

IV. Conclusion

- Pour la zone à bâtir, un changement de paradigme:
 - de la zone "constructible" à la zone "à construire"
- par différentes mesures visant à assurer:
 - l'aptitude à la construction et
 - la mise sur le marché (disponibilité) des terrains à bâtir
- dont l'obligation de coordonner AF et AT
- Débat ouvert en procédure de consultation ...

Change ... Yes we can! ^[1]

^[1] © B. H. Obama

MERCI DE VOTRE ATTENTION