

Révision de la loi sur l'aménagement du territoire - Contre-projet indirect à l'Initiative pour le paysage

Un projet équilibré pour un développement durable du territoire

Si nous voulons préserver les atouts de la Suisse – des villes et villages offrant une grande qualité de vie, des paysages intacts et des infrastructures de transport performantes –, nous devons assurer un développement durable du milieu bâti ou, selon les termes de la Constitution fédérale, une «utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire». Or, comme le démontrent diverses études, et comme un simple regard sur nos agglomérations et paysages permet de le constater, cet objectif n'a, pour l'heure, pas été atteint. Chaque année, les nouvelles constructions réalisées dans notre pays couvrent une superficie plus grande que celle du lac de Morat. De précieuses terres cultivables sont ainsi sacrifiées et le paysage – cet inestimable avantage concurrentiel et capital touristique – est mis en péril, sans parler des énormes coûts d'infrastructure qu'entraîne la dispersion des constructions. Il est donc urgent de réagir. Pour ce faire, la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), adoptée par les Chambres fédérales le 15 juin 2012, constitue le moyen approprié. Pourquoi?

Un développement mesuré du droit actuel

La loi révisée s'appuie sur les instruments existants – planification directrice cantonale et plans d'affectation communaux – tout en les développant, en les précisant dans certains domaines et en s'efforçant, au moyen de délais et de sanctions, mais aussi d'incitations, de faire en sorte que le droit en vigueur soit mieux appliqué. Le contre-projet indirect à l'Initiative pour le paysage réagit aux évolutions indésirables qui suscitent, au sein de la population, un malaise croissant. La révision adoptée par les Chambres fédérales n'a rien de radical; elle reprend dans une large mesure les dispositions que de nombreux cantons, villes et communes ont déjà prises ou sont sur le point de prendre.

Réduction des zones à bâtir: du principe...

Les critiques portent, pour l'essentiel, sur l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT/2012). Cette disposition a d'ailleurs fait débat au sein des Chambres, bien que le droit en vigueur impose en fait déjà de déclasser les zones à bâtir pléthoriques. Ainsi la jurisprudence constante du Tribunal fédéral exige-t-elle que les zones à bâtir surdimensionnées soient ramenées à l'étendue qu'elles devraient avoir en vertu de l'art. 15 LAT. À cet égard, il convient notamment de mentionner l'arrêt rendu par la Haute Cour en 1990, selon lequel l'ancienne pratique du canton de Soleure, qui admettait que les zones à bâtir soient systématiquement dimensionnées pour une population deux fois plus importante («facteur 2»), était contraire au droit fédéral (ATF 116 la 221). Le canton a, par la suite, modifié sa manière de faire, et d'autres arrêts similaires ont été rendus depuis.

La réduction des zones à bâtir surdimensionnées est l'une des pierres angulaires d'un développement territorial durable. Des zones à bâtir trop étendues encouragent une urbanisation dispersée, contraire au principe constitutionnel de la concentration, et engendrent des coûts d'infrastructure démesurés. Tant que de grandes zones à bâtir permettront de construire en rase campagne à relativement bon compte, la densification du milieu bâti, dont personne ne conteste le bien-fondé, restera un vœu pieux. En outre, les zones à bâtir surdimensionnées contribuent au dépeuplement des centres des localités et à la disparition des petits commerces. De ce point de vue, il est surprenant que l'Union suisse des arts et métiers ait lancé un

référendum contre le projet de révision, elle qui réclamait récemment, dans une résolution en faveur d'une politique de croissance pour les petites et moyennes entreprises, une «revitalisation des centres des villes et des villages».

...à sa mise en œuvre

Il est indéniable que la réduction des zones à bâtir surdimensionnées n'est pas une tâche facile. La question même de savoir quand une zone à bâtir est réputée surdimensionnée, devra être précisée. À cet égard, les directives techniques - relatives au dimensionnement de la zone à bâtir - que la Confédération et les cantons édicteront (art. 15 al. 5 LAT/2012), serviront de cadre. En sus d'une aide d'accompagnement aux communes, très certainement nécessaire, les cantons devront adapter leurs plans directeurs cantonaux dans un délai de cinq ans. Cela ne signifie toutefois pas que les zones à bâtir devront être redimensionnées dans ce laps de temps: il s'agira plutôt de déterminer les besoins et de définir comment réduire, de façon rationnelle et par étapes, les zones à bâtir trop vastes. Dans certains cantons, ce processus s'étendra probablement sur de nombreuses années, et même au-delà de l'horizon de planification de 15 ans prévu par la loi. Il ne faut du reste pas se faire d'illusions: bien des zones à bâtir resteront surdimensionnées! Il est toutefois primordial que le législateur donne un signal clair en exigeant le déclassement des zones à bâtir excédentaires. Cela ne causera aucune difficulté aux cantons qui se sont jusqu'ici acquittés de leurs obligations légales.

Financement des déclassements

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les propriétaires dont les terrains sont réaffectés à une zone de non bâtir doivent en principe être indemnisés. Seuls dans des cas exceptionnels, l'indemnisation peut ne pas être due, par exemple dans les communes dotées de zones à bâtir manifestement contraires à la LAT, dans lesquelles il est très peu probable que les terrains soient effectivement construits, du moins avant longtemps. Il faut donc, de manière générale, tenir compte des indemnités auxquelles peuvent prétendre les propriétaires. La loi révisée prévoit que celles-ci soient financées par le produit de la taxe sur la plus-value. Dans les cantons dotés de zones à bâtir beaucoup trop étendues, toutefois, ces recettes ne seront sans doute pas suffisantes. La suppression de certaines incitations inopportunes pourrait contribuer à y remédier. Lors des délibérations au sujet de la politique agricole 2014-2017, les Chambres fédérales ont rejeté le projet du Conseil fédéral visant à ne plus effectuer de paiements directs pour l'exploitation de terrains agricoles classés en zone à bâtir mais non encore construits. Une autre incitation allant dans le mauvais sens est l'imposition à la valeur de rendement de terrains utilisés par l'agriculture, mais affectés à la zone à bâtir. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs permettrait pourtant d'imposer de tels terrains à leur valeur vénale. Ceci contribuerait à accroître la propension aux déclassements dans les régions présentant une faible demande en terrains.

Compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement

Comme on le sait, le principe de l'égalité de traitement ne revêt, dans le domaine de l'aménagement du territoire, qu'une portée limitée. Dès lors qu'on affecte certains biens-fonds à certaines zones, les inégalités sont inévitables. Certains propriétaires ont la chance de voir leurs terrains classés en zone à bâtir, d'autres pas. Pour des raisons d'équité et d'égalité des charges, la LAT tend d'ores et déjà à remédier à ces inégalités et à leurs conséquences économiques en exigeant des cantons qu'ils établissent un régime de compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement. Or, si les propriétaires

auxquels les mesures de planification causent des inconvénients sont, en vertu de la garantie constitutionnelle de la propriété et de l'abondante jurisprudence du Tribunal fédéral, indemnisés dans la majeure partie des cas (expropriation matérielle), ceux auxquels elles procurent des avantages ne doivent pour l'instant s'acquitter d'une taxe sur la plus-value que dans quatre cantons (BS, NE, GE et, depuis peu, TG). Dans quelques autres, les communes ont la possibilité de percevoir une telle taxe en passant des contrats dans ce sens avec les propriétaires (notamment BE, GR, GL et OW). Afin de donner plus de poids à l'obligation faite aux cantons d'instaurer un régime de compensation, la loi révisée la précise sous la forme d'une réglementation minimale (art. 5 al. 1^{bis} à 1^{sexies} LAT/2012), et l'assortit d'une sanction applicable aux cantons qui n'y satisferaient pas (art. 38a al. 5 LAT/2012). En prévoyant un taux de taxation de 20%, la réglementation fédérale reste assez modeste – surtout si l'on considère que les déclassements et autres inconvénients résultant de mesures d'aménagement sont, eux, indemnisés intégralement (c'est-à-dire à 100%). Même si d'autres contributions s'ajoutent à la taxe sur la plus-value (p. ex. contributions d'équipement), les gains réalisés par les propriétaires restent considérables. Il convient en outre de préciser que, pour éviter que les propriétaires ne passent deux fois à la caisse, la taxe sur la plus-value est déductible des gains soumis à l'impôt sur les gains immobiliers.

Comme mentionné plus haut, le produit de la taxe sur la plus-value est affecté au financement des déclassements. Dans les cantons où ces recettes ne seront pas, ou que partiellement, utilisées à cette fin, elles pourront servir à financer d'autres mesures d'aménagement, comme l'amélioration qualitative du milieu bâti (densification de qualité, requalification de l'espace public, etc.). Il est probable que les mesures en question bénéficieront dans la plupart des cas aux propriétaires assujettis à la taxe, en mettant en valeur les abords de leurs biens-fonds.

Dans le cadre de la procédure législative, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) a fait en sorte, en déposant elle-même une proposition, que la réglementation minimale de la LAT se limite – à la différence de la variante du Conseil des Etats – à quelques points essentiels, et laisse aux cantons une importante marge de manœuvre au niveau de la mise en œuvre.

Mesures contre la thésaurisation des terrains à bâtir

Pour nombre de communes soumises à une forte pression urbaine, le problème n'est pas le manque de terrains à bâtir, mais le fait que ceux-ci ne soient pas disponibles, soit parce qu'ils ne sont pas équipés, soit parce que la structure du parcellaire est inadéquate, soit encore – comme c'est la plupart du temps le cas – parce qu'ils sont indûment thésaurisés. Dans certaines communes, ce sont jusqu'à 20, voire 30 pour cent des surfaces classées qui sont soustraites au marché. Cela pousse les collectivités publiques à classer de nouveaux terrains à la périphérie du milieu bâti, ce qui accroît encore la dispersion des constructions. Pour briser ce cercle vicieux, la LAT révisée exige des cantons qu'ils prennent des mesures pour mobiliser les terrains à bâtir (art. 15a LAT/2012). Il peut s'agir là de démarches innovantes en matière d'améliorations foncières – consistant par exemple à lier systématiquement classements et remembrements parcellaires, comme dans le canton de Vaud – ou d'instruments destinés à lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir, comme le droit d'emption des communes (canton d'Obwald, art. 11a BauG), le droit des communes d'exproprier (canton de Neuchâtel, art. 86 ss LCAT), le déclassement automatique et sans indemnisation des terrains non construits (canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, art. 56 BauG) ou le classement conditionnel de terrains pour des projets spécifiques (canton d'Argovie, § 15a BauG; canton de Fribourg, art. 45 LATeC). Ces mesures n'interviennent que si les terrains classés n'ont pas été construits dans les délais impartis (p. ex. dans les

dix ans). Avec la réglementation adoptée, le législateur fédéral répond aux besoins de la pratique, tout en laissant cependant aux cantons – contrairement au projet avorté de loi sur le développement territorial – le choix des instruments à mettre en œuvre. Il faudra toujours, pour que ceux-ci s'appliquent, que la construction des terrains concernés réponde à un intérêt public majeur, et que la mesure soit proportionnée au but visé. Les communes ne feront d'ailleurs usage des possibilités qui leur sont accordées qu'avec beaucoup de retenue. Ainsi n'entreprendront-elles rien, dans leur propre intérêt, contre les thésaurisations justifiées, comme celles destinées à réserver des terrains à long terme aux entreprises locales. Les instruments évoqués seront surtout utilisés aux endroits bien situés et bien desservis, qu'il est dans l'intérêt général d'urbaniser (p. ex. pôles de développement) et, là encore, en dernier recours seulement. Dans la pratique, le seul fait que les communes disposent de tels moyens d'intervention devrait inciter les propriétaires à construire ou à accepter des échanges de terrains.

Une révision raisonnable et adaptée

Comme mentionné plus haut, la révision adoptée est raisonnable et équilibrée. Elle se base sur un projet élaboré conjointement, après l'échec de la loi sur le développement territorial, par la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Si l'on veut que les déclarations en faveur d'un développement (territorial) durable se traduisent dans les faits, il faut dire oui au contre-projet indirect à l'Initiative pour le paysage. Par rapport à la proposition des organisations environnementales, la révision de la LAT présente plusieurs avantages: elle est *plus rapide* (aucune législation d'application n'est nécessaire), *plus efficace* (les zones à bâtir ne sont pas gelées, mais réduites) et *plus juste* (les cantons qui ont fait leur travail ne sont pas frappés par un moratoire de vingt ans sur les zones à bâtir).

Lukas Bühlmann, lic. iur.

Directeur de l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN)

Oui à la révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Lors de sa séance du 23 novembre 2012, le comité de l'Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN a approuvé à l'unanimité la révision de la loi sur l'aménagement du territoire ; il recommande au peuple suisse de voter OUI le 3 mars 2013 !