

Développement de l'urbanisation vers l'intérieur

La LAT 1 se met en œuvre

Damian Jerjen

Directeur, EspaceSuisse

Samuel Kissling

Responsable juridique, EspaceSuisse

Le mandat est clair: les communes suisses doivent veiller à concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti. Or, les défis à relever sont considérables: procédures au long cours, conflits d'objectifs, coûts élevés, manque de ressources en sont autant d'exemples. Personne n'a jamais affirmé que la densification serait une partie de plaisir. D'aucuns estiment cependant que la mise en œuvre de la LAT 1 relève de la quadrature du cercle. D'où la nécessité d'évaluer sereinement la situation.



Sur densipedia.ch, de nombreux bons exemples témoignent qu'un développement vers l'intérieur de qualité est possible. Ici la construction de logements à Citypark, à Sursee LU. Photo: M. Schlatter, HSR

La loi révisée sur l'aménagement du territoire (LAT 1), entrée en vigueur voici maintenant presque sept ans, a suscité de nombreux débats et continue de le faire. Le développement vers l'intérieur est à l'ordre du jour. Cantons et communes doivent réexaminer le dimensionnement de leurs zones à bâtir et, bien souvent, réduire ces dernières, ce qui confronte les communes concernées à de grandes difficultés. Se pose notamment ici la question de l'indemnisation des propriétaires frappés par un dézonage – question qui fait actuellement l'objet de vives discussions au sein des milieux professionnels.

L'aménagement du territoire n'est pas une science mathématique

Comme la Constitution fédérale l'énonce depuis plus de quarante ans, le but fondamental de l'aménagement du territoire est d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Il convient, selon les termes de l'art. 3 LAT, de préserver le paysage et d'aménager les territoires réservés à l'habitat et aux activités économiques selon les besoins de la population. Il s'agit donc de veiller à la qualité du paysage et du milieu bâti (voir l'article «Le rôle du paysage dans le développement vers l'intérieur», p. 10). La manière d'y parvenir doit être déterminée au cas par cas; il n'existe pas de recette.

Les *villes* et les *communes des agglomérations* sont mises au défi de maintenir ou produire de la qualité urbaine. Des espaces publics accueillants, des infrastructures de mobilité douce attractives et une certaine mixité fonctionnelle constituent ici les principaux enjeux.

Les *communes résidentielles à la campagne* doivent souvent faire face à une forte demande de terrains à bâtir. Elles sont donc rarement contraintes de procéder à des dézonages, mais ne peuvent classer de nouveaux terrains en zone à bâtir qu'à des conditions très strictes. Aussi ces communes sont-elles également confrontées à des problèmes d'aménagement. De plus, nombre d'entre elles ont jadis agrandi leurs zones à bâtir sans beaucoup de réflexion, si bien qu'elles manquent aujourd'hui d'espaces verts et autres espaces publics, et que leur centre fonctionne mal. Les questions d'identité et de qualité urbanistique reviennent donc régulièrement sur le tapis.

Dans les *communes rurales périphériques*, c'est souvent l'étendue des zones à bâtir qui est au centre des discussions. Il est compréhensible que les propriétaires s'inquiètent des risques de dézonage qui pèsent sur leurs terrains. Une telle situation peut cependant vite tourner à la bataille de chiffres. Ici encore, il importe de sensibiliser la population à l'intérêt d'un développement territorial de qualité. Sinon, on risque de faire de l'aménagement à la règle à calcul.

Lorsque des terrains sont menacés de dézonage, la situation peut vite tourner à la bataille de chiffres.

Or, la planification territoriale n'est pas une science mathématique. Elle vise à rendre notre cadre de vie plus durable et agréable. La dernière révision de la LAT l'a encore souligné, en insistant sur la nécessité de développer une urbanisation de qualité vers l'intérieur du milieu bâti et de procéder aux corrections – par exemple aux dézonages – qui s'imposent. Ces objectifs sont pertinents et tout à fait réalisables.

Le spectre des indemnités à verser aux propriétaires

Lorsqu'un bien-fonds jusque-là classé en zone à bâtir est réaffecté à la zone de non-bâtir, cela soulève la question de l'indemnisation financière des propriétaires concernés. Or, s'il est légitime que ces derniers demandent à être dédommagés, la crainte de devoir verser des indemnités substantielles dissuade parfois les collectivités publiques de prendre les mesures d'aménagement qui s'imposent. Dans la pratique, pourtant, on s'aperçoit que, dans bien des cas, les propriétaires ne peuvent prétendre à aucune indemnité. Et lorsque c'est tout de même le cas, cela concerne souvent des biens-fonds qui n'ont pas grande valeur comme terrains à bâtir. On peut ainsi distinguer trois types de réserves de terrains à bâtir surdimensionnées:

1. Les plans d'affectation qui n'ont pas été adaptés à la LAT de 1980: d'après la jurisprudence, les zones à bâtir délimitées dans de tels plans ne sont pas conformes à la LAT. Aussi considère-t-on, lorsque des biens-fonds sont attribués au territoire inconstructible pour réduire ces zones, qu'il s'agit de non-classements – lesquels ne donnent en principe pas lieu à l'indemnisation des propriétaires.
2. Les zones à bâtir qui ont été délimitées il y a 20–25 ans mais n'ont pas été construites depuis: ces zones sont souvent non équipées, soit parce qu'il n'existe aucune demande dans ce sens, soit parce que des intérêts supérieurs – liés par exemple à des inventaires fédéraux ou à des dangers naturels – s'opposent à leur construction.
3. Les zones à bâtir destinées à la réalisation de chalets ou d'autres projets touristiques: dans les cantons touristiques, une grande partie des zones à bâtir surdimensionnées relève de cette catégorie. Avec l'actuelle législation sur les résidences secondaires, il n'est pratiquement plus possible de construire de telles résidences et, pour les résidences principales, les zones de chalets sont mal situées et trop vastes.



La ville de Baden AG investit dans ses espaces extérieurs, ce qui contribue pour beaucoup à la qualité urbaine. Photo: Patrimoine Suisse

Même si les deux derniers cas de figure donnent en principe lieu à l'indemnisation des propriétaires, les indemnités dues doivent être calculées en fonction de la valeur vénale des biens-fonds. Or, comme la valeur de ces terrains se rapproche souvent – du fait notamment de l'absence de demande – de celle des terrains agricoles, la dépréciation à indemniser est peu importante. Dans de tels cas, un dézonage ne porte pas préjudice aux propriétaires, puisqu'ils n'auraient de toute façon pas pu construire leurs parcelles ou, du moins, pas comme ils l'auraient souhaité. Il convient en outre de ne pas oublier que ces mêmes propriétaires n'ont dû s'acquitter d'aucune taxe sur la plus-value au moment – qui remonte parfois à plusieurs décennies – où leurs biens-fonds ont été classés en zone à bâtir. Enfin, il est loisible aux cantons de créer une base légale permettant d'indemniser quand même les propriétaires dans les cas de rigueur (voir le premier article mentionné dans les références bibliographiques).

Marge de manœuvre des communes

En matière d'indemnisation, d'autres situations peuvent encore se présenter, notamment celle où un propriétaire a, au cours des dernières années, acquis un terrain à bâtir sur la foi d'un plan de zones conforme au droit fédéral, sans qu'il s'agisse de l'un des trois cas de figure décrits ci-dessus. Ce quatrième type de situation survient surtout dans les communes contraintes d'envisager des dézonages a priori soumis à indemnisation. Les secteurs concernés sont souvent des zones de villas traditionnelles qui n'ont pas encore été construites.

Il importe ici de noter que les communes disposent d'une certaine latitude dans le redimensionnement de leurs zones à bâtir. En quoi consiste cette marge de manœuvre? Les zones à bâtir doivent être dimensionnées pour répondre aux besoins

prévisibles pour les quinze années à venir. À cet effet, tous les cantons ont édicté dans leurs plans directeurs – sur la base des Directives techniques de la Confédération – des prescriptions quantitatives, ou renvoient du moins à ces directives (voir Territoire & Environnement 1/2021, Réduire les zones à bâtir surdimensionnées). Les plans directeurs comportent par ailleurs des objectifs et des principes relatifs à la qualité du milieu bâti et du paysage – objectifs et principes qui sont, eux aussi, contraignants pour les autorités. C'est sur la base de tous ces critères que les cantons examinent et approuvent les plans d'affectation communaux. Or, la localisation des zones à bâtir et la manière dont elles sont censées être construites relèvent, dans une large mesure, de la liberté d'appréciation des communes en matière d'aménagement.

La qualité comme facteur de plus-value

Examinons comment cette liberté d'appréciation peut se traduire dans le cas, évoqué plus haut, de la réduction d'une zone de villas surdimensionnée. Dans les zones d'habitation de ce type, la densité prévue est en général faible, et il n'existe que peu, voire pas du tout de prescriptions en matière d'affectation des surfaces, d'esthétique et de coordination à l'échelle du quartier.

La commune peut profiter de la révision de son plan d'aménagement local pour remédier à ces déficits. Des quartiers bien conçus, présentant une certaine mixité fonctionnelle et des structures évolutives, peuvent accueillir plus d'usagers sur moins de surface que des zones de villas. Plus dense ne veut pas dire oppressant, car un quartier intelligemment aménagé offre souvent une meilleure qualité de vie – y compris sous l'angle du paysage. En outre, les coûts d'équipement y sont moins élevés. La commune pourra affecter le produit de la taxe

prélevée sur les plus-values générées à l'indemnisation des propriétaires frappés par des mesures d'aménagement (p. ex. par des dézonages), à des démarches de planification axées sur la qualité des projets (p. ex. à des procédures de mise en concurrence) ou à des mesures d'urbanisme concrètes – par exemple à l'aménagement des espaces publics (voir l'article «Une aide pour financer le développement vers l'intérieur», p. 16). Les surfaces résiduelles non utilisées seront alors susceptibles d'être dézonées. Au final, la qualité du milieu bâti et du paysage augmentera, et ce, dans le meilleur des cas, sans que les propriétaires subissent de préjudice financier. Les cas d'expropriation matérielle (p. ex. le dézonage de parcelles entières en limite de localité) donnent en effet lieu à une indemnisation pleine et entière. Il faut toutefois, pour que de telles planifications réussissent, que la commune joue un rôle actif et qu'elle recoure aux instruments nécessaires (p. ex. aux remaniements parcellaires).

Ce qui peut paraître simple et logique sur le papier ne l'est malheureusement pas dans la pratique. Une planification ambitieuse requiert d'importants efforts de sensibilisation et de persuasion, une analyse approfondie des données disponibles et, surtout, des professionnelles et professionnels compétents, disposés à travailler de manière interdisciplinaire. Une bonne planification a son prix. C'est un investissement judicieux dans la qualité de vie. Une mauvaise planification, ou l'absence de planification, coûtent souvent beaucoup plus cher.

Références bibliographiques

AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen – Ausgleich und Entschädigung nach Art. 5 RPG, in: ZBI 4/2021, p. 204 ss.
 BÜHLMANN LUKAS/KISSLING SAMUEL, Obligation d'indemniser en cas de dézonage – La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation matérielle, in: EspaceSuisse, Territoire & Environnement 4/2019.
 BÜHLMANN LUKAS, Réduire les zones à bâtir surdimensionnées – Mandat législatif et pratique, in: EspaceSuisse, Territoire & Environnement 1/2021.



La commune d'Amden SG a dézoné une partie du pré afin de pouvoir mettre en zone une nouvelle surface au centre du village. Dans les communes rurales, de tels remaniements parcellaires contribuent à un développement vers l'intérieur de qualité.

Photo: B. Jud, EspaceSuisse