

5 ans de LAT 1

# Le bilan des travaux des cantons

Annemarie Straumann

Journaliste MAZ, MAS en marketing digital

Les cantons avaient cinq ans pour mettre en œuvre les prescriptions de la loi révisée sur l'aménagement du territoire (LAT 1). Qu'ont-ils accompli, qu'ont-ils négligé? EspaceSuisse a fait le point lors de son congrès annuel. Le bilan est mitigé. L'ancien juge fédéral Heinz Aemisegger s'est montré déçu par la mise en œuvre minimaliste de la compensation de la plus-value et la protection insuffisante des terres agricoles dans maints cantons. Les professionnels considèrent avec respect la tâche herculéenne qui attend les communes.



Le congrès d'EspaceSuisse au Landhaus de Soleure a suscité un grand intérêt...



L'ancien juge fédéral Heinz Aemisegger (à gauche) en grande discussion avec Thomas Merkli, juge en fonction.



...et offrait de la place aux échanges sur les objectifs atteints et (encore) non atteints de la mise en œuvre de la LAT1. Photos: F. Wyss, EspaceSuisse

Noter les cantons? Ce n'était pas le but des spécialistes de l'aménagement du territoire et du droit de la construction réunis en congrès le 4 juillet à Soleure. L'évaluation des cantons et de leurs prestations au cours des cinq dernières années était purement qualitative. Mais si un enseignant avait donné une note, cela aurait été un petit 5, pour être gentil: bons résultats, mais avec un potentiel d'amélioration et quelques ratages, surtout dans la branche «compensation de la plus-value».

La tâche n'était pas facile. Entrée en vigueur en mai 2014, la LAT 1 accordait cinq ans aux cantons pour adapter leurs plans directeurs et leur législation à un nouveau droit fédéral plus strict (voir encadré Date butoir du 1<sup>er</sup> mai 2019). En ouverture du congrès, Monika Zumbrunn, secrétaire générale du Réseau aménagement du territoire jusqu'en juin 2019, a rappelé les objectifs clés de la révision: stopper le mitage, préserver les terres agricoles, réduire les zones à bâtir surdimensionnées et favoriser un développement de qualité vers l'intérieur. Telle était la volonté du peuple suisse, qui a accepté à 63 pour cent la LAT 1 en votation populaire en 2013.

Le Réseau aménagement du territoire, qui regroupe une trentaine d'organisations issues de la protection des paysages et des sols ou du secteur agricole, a tiré un premier bilan de la mise en œuvre de la LAT 1 dans les cantons en se focalisant sur les trois axes de la révision: les plans directeurs, la compensation de la plus-value et la disponibilité des zones à bâtir.

### Le bilan des plans directeurs cantonaux

Au 1<sup>er</sup> mai 2019, 23 cantons avaient un plan directeur approuvé par le Conseil fédéral dans le délai fixé et conforme à la LAT 1. Le Réseau aménagement du territoire en a évalué quinze avec précision sur la base des rapports d'examen de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Ce qui est réjouissant, c'est que la quasi-totalité des cantons ont présenté une stratégie de

développement territorial appropriée pour le développement durable de leur milieu bâti. Les plans directeurs de deux tiers des cantons contiennent des exigences claires pour les classements en zone à bâtir, mais sont souvent imprécis en ce qui concerne la desserte des nouvelles zones par le train et le bus.

«Le bilan est globalement bon: 23 des 26 plans directeurs ont été examinés et approuvés. Avec certaines réserves et conditions, bien sûr. Mais nous sommes bien plus proches d'un développement territorial durable qu'il y a dix ans.»

Stephan Scheidegger, directeur suppléant de l'Office du développement territorial lors du congrès du 4 juillet 2019

Concernant les critères «dimensionnement des zones à bâtir», «définition du territoire d'urbanisation» et «protection des surfaces d'assolement», le bilan est mitigé. Tous les cantons n'utilisent pas pleinement leurs zones à bâtir, comme l'exige la LAT, et tous les plans directeurs ne contiennent pas de mesures suffisantes pour le dimensionnement ou le déclassement des zones à bâtir, et ce bien que de nombreuses communes suisses seront appelées à dézoner. Un quart des plans directeurs étudiés ont défini des territoires d'urbanisation trop étendus (BE, GE, NW, SO). En outre, la moitié des cantons, notamment deux grands (VD et BE), n'en font pas assez pour préserver leurs terres agricoles les plus précieuses, les surfaces d'assolement.

### Date butoir du 1<sup>er</sup> mai 2019: zones à bâtir gelées dans huit cantons

Le moratoire sur les zones à bâtir a été levé le 1<sup>er</sup> mai 2019 pour les cantons qui respectent la loi. Les cantons avaient jusqu'à cette date pour adapter leurs plans directeurs et leur législation à la LAT 1. Dans les faits, 18 sur 26 y sont parvenus et disposent désormais de plans directeurs approuvés par le Conseil fédéral et de lois conformes au droit fédéral (LAT) en vigueur depuis mai 2014. Les communes de ces cantons peuvent ainsi de nouveau procéder à des mises en zone, pour autant que le besoin soit avéré. Les huit cantons qui n'ont pas modifié à temps leurs plans directeurs (GL, OW, TI) ou qui n'ont pas créé de bases légales conformes à la LAT pour la compensation de la plus-value (GE, LU, SZ, ZH, ZG) se sont vus imposer un gel des zones à bâtir par la Confédération, qui sera maintenu jusqu'à ce que leur législation tienne compte de la LAT 1.

Voir Actualités du 2 mai 2019: [www.espacesuisse.ch](http://www.espacesuisse.ch) > Actualités 5 ans de la LAT1: zones à bâtir gelées dans huit cantons



Le site de Dreispitz se situe à cheval entre le canton de Bâle-Campagne et celui de Bâle-Ville. La ville de Bâle prélève 50 % de la plus-value réalisée par les propriétaires au bénéfice de sa population, tandis que Bâle-Campagne peut tout au plus négocier une taxe via un contrat. Illustration: Herzog & de Meuron

Conclusion: les cantons ont bien reçu le message du «développement vers l'intérieur plutôt que vers l'extérieur». Malheureusement, ils prévoient encore des zones à bâtir trop vastes et permettent à l'urbanisation de s'étendre au détriment des surfaces d'assolement. «C'est une bonne chose que la Confédération assume mieux son rôle de haute autorité de surveillance et qu'elle ait décrété un gel des zones à bâtir pour huit cantons», s'est réjouie Monika Zumbrunn.

### Le bilan de la compensation de la plus-value

Depuis 1980, la LAT impose aux cantons de réglementer la compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement. La LAT 1 n'a fait que préciser ce mandat: les cantons sont tenus de prélever au moins 20 pour cent de la plus-value générée par le classement d'un terrain en zone à bâtir (art. 5 LAT). Ce taux est relativement faible si l'on considère le gain financier considérable réalisé par le propriétaire d'un terrain classé en zone à bâtir. Par ailleurs, la LAT 1 (re)donne aux cantons la possibilité de prévoir une taxe en cas de changement d'affectation et d'augmentation du degré d'utilisation, ou d'autoriser les communes à le faire.

Qu'en est-il dans les différents cantons? Les trois quarts s'en tiennent au minimum absolu (taxe de 20 %), mais permettent au moins à leurs communes d'exiger plus. Les différences sont parfois énormes, comme l'a montré le juriste Samuel Kissling (EspaceSuisse). Le canton des Grisons se démarque en prélevant 30 pour cent lors des mises en zone et en autorisant ses communes à aller au-delà, voire à percevoir des taxes supplémentaires, même en cas de changement d'affectation et d'augmentation du degré d'utilisation. Bâle-Campagne, en revanche, se contente d'un taux minimaliste de 20 pour cent

et interdit à ses communes de prélever d'autres taxes sur la plus-value. Selon Samuel Kissling, «la compensation de la plus-value est capitale pour les communes. D'une part, parce qu'elles ont besoin d'argent pour se développer vers l'intérieur. D'autre part, parce que la taxe redonne quelque chose à la population, par exemple en permettant la création d'un parc. Ainsi, les avantages ne profitent pas seulement aux quelques propriétaires qui sont autorisés à construire davantage.» La commune de Münchenstein BL se bat devant le Tribunal fédéral pour obtenir le droit d'instaurer sa propre taxe (additionnelle) sur la plus-value. «À la bonne heure!», a lancé à ce propos l'ancien juge fédéral Heinz Aemisegger lors du congrès, estimant que les «communes muselées» devraient essayer de réclamer le droit à une compensation appropriée de la plus-value devant le Tribunal fédéral. «Les cantons ne peuvent pas faire de la prescription minimale de l'article 5 LAT une prescription finale maximale applicable à tout leur territoire».

De toute façon, le mandat législatif demeure, indique Samuel Kissling en renvoyant aux rapports d'examen de l'ARE: s'il s'avère qu'un canton modifie la compensation de la plus-value d'une manière contraire au droit fédéral ou n'en fait pas usage, la Confédération peut ordonner un gel du classement en zone à bâtir.

### Le bilan de la mise à disposition des zones à bâtir

La thésaurisation, soit le fait de ne pas construire sur un terrain sis en zone à bâtir, est l'une des principales causes du mitage. Trop souvent, les communes ont simplement procédé à de nouvelles mises en zone afin de contourner le blocage de terrains constructibles par leurs propriétaires. C'est pourquoi la LAT exige des cantons qu'ils veillent à l'utilisation des réserves

de terrains à bâtir et prévoient des mesures pour assurer leur disponibilité. En d'autres termes, le droit cantonal doit permettre aux communes d'imposer une obligation de construire dans un délai raisonnable ainsi que des sanctions (art. 15a LAT), et ce pour tous les types de zones à bâtir. Le canton de Fribourg, qui souhaitait limiter ses mesures de mobilisation des terrains aux zones d'activités, a déjà été rappelé à l'ordre par le Tribunal fédéral et a dû modifier sa loi sur les constructions (voir Inforum 4/2017, p. 4 ss).

Le bilan global est donc le suivant: afin que les communes puissent rendre disponibles des terrains situés en zone à bâtir, mais bloqués, presque tous les cantons – à l'exception de TG et ZH – ont instauré des mesures (droit d'emption en faveur de la commune, dézonage, remembrement, droit d'expropriation, taxes incitatives, p. ex.). C'est une bonne chose, même si Samuel Kissling est conscient que certains cantons doivent faire mieux.

### Au tour des communes d'agir

Maintenant, c'est aux communes d'agir. Cette phrase a été répétée plus d'une fois pendant le congrès. Si elles veulent réussir leur développement vers l'intérieur, elles doivent transposer la LAT 1 dans leurs plans d'affectation et sur le terrain. Pour Samuel Kissling, la densification représente un grand défi. Jolanda Brunner, maire de Spiez BE, l'une des nombreuses communes suisses dont le plan d'affectation a été publié avant le 1<sup>er</sup> mai 2014 et n'est donc pas conforme à la LAT, pense qu'il sera difficile à relever. Il incombe aux autorités communales d'expliquer aux propriétaires fonciers pourquoi un terrain doit être dézonné ou une brèche comblée dans le tissu bâti. Jolanda Brunner a affirmé qu'une révision de la planification communale ne saurait tarder. Octroyer des permis de construire sur la base d'un plan d'affectation obsolète n'est plus possible, «encore moins si les permis de construire concernent des terres agricoles de grande valeur», a rappelé Heinz Aemisegger. Si cela devait se produire, il faudra que le pouvoir judiciaire intervienne. Selon l'ancien juge fédéral, les autorités qui ont encore approuvé des classements en zone à bâtir en 2014, juste avant l'entrée en vigueur de la loi révisée en comptant sur le principe de la stabilité des plans, doivent s'attendre à en assumer les conséquences. Les cantons ne doivent pas pour autant être dispensés de leur devoir, comme le souligne l'ancien juge fédéral en conclusion: «Ils sont tenus de mettre en œuvre la LAT 1. S'ils ne le font pas, il faut les y pousser, si nécessaire par la voie judiciaire.» Et les communes ne doivent pas hésiter à saisir les tribunaux si le canton n'applique pas la LAT.

## La LAT 1 et ses répercussions sur les communes

Christa Perregaux, vice-directrice d'EspaceSuisse, a relevé les conséquences de la LAT 1 pour les communes. Son message principal: «Attendre et ne rien faire n'est pas une option.» Les communes ne devraient pas compter sur le principe de la stabilité des plans si leurs plans d'affectation ne sont plus conformes à la LAT. Il importe de préserver les surfaces d'assolement, de réduire les zones à bâtir surdimensionnées et de ne pas craindre les demandes d'indemnisation, qui ne devraient aboutir qu'à titre exceptionnel. L'avocate a résumé tout cela en quelques formules destinées aux communes, telles que «la réduction des zones à bâtir relève d'un intérêt public prépondérant» ou «il est exclu de créer des zones de villas sur des surfaces d'assolement».

En tant que garde-fou pour les communes qui souhaitent créer ou confirmer des zones à bâtir, elle renvoie aux «10 commandements» de l'article 15 LAT:

1. Définir uniquement les zones à bâtir nécessaires pour les quinze prochaines années.
2. Réduire les zones à bâtir surdimensionnées.
3. Coordonner le classement en zone à bâtir par-delà les frontières communales.
4. Tenir compte des possibilités d'utilisation des réserves en zone à bâtir (brèches dans le tissu bâti, p. ex.).
5. Ne pas morceler les terres cultivables.
6. S'assurer que le terrain se prête à la construction.
7. Peser les intérêts (art. 1 et 3 LAT) et, en particulier, maintenir les surfaces d'assolement.
8. Assurer le financement de l'équipement.
9. Veiller à la disponibilité des terrains constructibles (pas de thésaurisation).
10. Tenir compte du plan directeur cantonal.

La commune doit également prouver dans un rapport d'aménagement (selon l'art. 47 OAT) qu'elle respecte ces règles.

Autres sources: Inforum 2/2019, p. 13 et Territoire & Environnement 4/2018.

C'est par ce compte-rendu qu'**Annemarie Straumann** prend congé d'EspaceSuisse, après six ans aux commandes de la communication où elle a été notamment responsable des publications et des deux sites Internet. Nous la remercions pour son grand engagement et formons nos vœux les meilleurs pour son avenir professionnel.

Pour le team d'EspaceSuisse : Lukas Bühlmann, directeur