

Nouvelles mises en zone

# Le Tribunal fédéral maintient le cap

## Christa Perregaux DuPasquier

Avocate, vice-directrice d'EspaceSuisse

Une commune ne peut pas étendre sa zone à bâtir avant d'avoir démontré comment elle prend en compte ses réserves existantes en zone à bâtir et son potentiel de développement vers l'intérieur du milieu bâti. Dans deux arrêts concernant les communes de Glattfelden ZH et de Develier JU, le Tribunal fédéral a démontré qu'il maintenait sa ligne stricte de l'application de la loi sur l'aménagement du territoire.



Si autrefois, une commune pouvait relativement aisément étendre sa zone à bâtir et pouvait compter sur une certaine souplesse de la part du canton, la donne a changé. Elle a non seulement changé en raison de l'entrée en vigueur de la révision de la LAT, soit depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014, mais et surtout en raison d'une prise de conscience généralisée sur la finitude de notre ressource sol et sur l'évolution de la mobilité, des ménages, de l'économie, des loisirs et de la démographie, qui font que les besoins en sol se démultiplient.

# Les 10 commandements pour mettre un terrain en zone à bâtir

La révision de la LAT a ainsi clairement formulé et renforcé les exigences pour mettre du terrain en zone à bâtir. Il faut ainsi que

- la zone à bâtir soit définie uniquement pour les 15 ans à venir,
- les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites,
- la mise en zone à bâtir ait été coordonnée au niveau régional, et que
- les réserves existantes en zone à bâtir aient été prises en compte de manière conséquente.

En outre, une nouvelle mise en zone

- ne doit pas morceler les terres cultivables et
- le terrain en question doit être apte à être construit, par exemple, en évitant les terrains soumis à des dangers naturels.

S'y ajoute

- une pesée minutieuse de tous les intérêts en présence et
- le respect du plan directeur cantonal.

La commune doit

- être capable de financer l'équipement requis et
- pouvoir démontrer que le terrain mis en zone à bâtir est disponible sur le plan juridique, c'est-à-dire que la commune a les clés en main pour faire en sorte que le terrain soit réellement construit à l'horizon de planification envisagé, par exemple par le biais d'un contrat ou d'un droit d'emption.

## Le respect de ces conditions doit être démontré concrètement

Dans l'arrêt Glattfelden, les juges de Mon-Repos ont confirmé qu'il n'était pas admissible d'autoriser une extension de la zone à bâtir tant que la commune n'avait pas clairement démontré qu'elle avait pris en compte ses réserves existantes et le potentiel de développement vers l'intérieur de celles-ci. Il ne suffisait pas d'affirmer avoir examiné ces questions-là. La commune au-

rait dû concrètement décrire dans son rapport sur l'aménagement du territoire (voir encadré p. 17) l'ampleur des réserves, les possibilités existantes de densifier ou de mieux utiliser l'existant et comment mobiliser ce potentiel-là.

# Respecter ces conditions indépendamment d'une éventuelle compensation

Dans le cas de Develier (voir l'article «La pression sur les surfaces d'assolement endiguée», p. 16), il n'était d'aucun secours pour la commune de faire valoir qu'elle avait compensé les nouvelles zones à bâtir par des dézonages, ainsi que l'exigeait le droit transitoire. Le Tribunal fédéral a relevé que toutes les conditions liées à une nouvelle mise en zone à bâtir, avec ou sans compensation, devaient néanmoins être remplies, notamment celles d'une coordination au niveau régional. Ce que la commune n'avait pas fait.

#### Les communes doivent justifier leur besoin

Les conséquences de ces deux arrêts pour les communes et leurs urbanistes-conseils sont importantes: ils devront détailler dans le rapport d'aménagement (art. 47 OAT) accompagnant la révision de leur plan d'affectation (voir encadré p. 14) quelles sont les réserves existantes et quelles sont les mesures prises pour les rendre disponibles. Il ne s'agit, en outre, pas uniquement de le faire pour les réserves non construites, mais aussi pour celles qui sont sous-utilisées.

## Les juges prennent la LAT1 au sérieux

EspaceSuisse constate que le Tribunal fédéral prend la révision de la loi sur l'aménagement du territoire de 2012 très au sérieux. Et que les mesures approuvées par le peuple en 2013 et entrées en vigueur en 2014 sont efficaces pour freiner le mitage et limiter l'extension des zones à bâtir. La ligne adoptée est sévère, mais indispensable pour atteindre ce but.



#### Arrêts cités

Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_105/2018 du 18 décembre 2018 (Glattfelden ZH) in RJ EspaceSuisse n° 5577

Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_494/2016 du 26 novembre 2018 (Develier JU) in RJ EspaceSuisse n° 5617

# Le rapport d'aménagement 47 OAT et son contenu

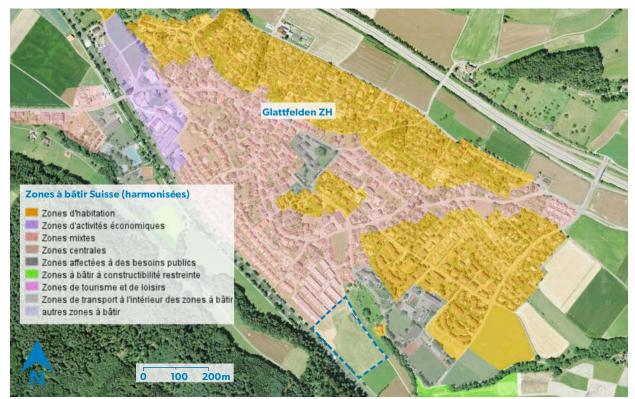
L'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) exige que l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement. Le rapport d'aménagement doit notamment décrire dans quelle mesure les réserves existantes en zone à bâtir ont été ou vont être utilisées, comment la commune entend densifier et comment elle entend mobiliser ces réserves.

EspaceSuisse a publié un Territoire & Environnement 4/2018 intitulé «Le rapport d'aménagement selon l'article 47 OAT; Garant de procédures de planification transparentes et crédibles». Ce dossier décrit les finalités d'un tel rapport et montre comment les cantons et les communes s'acquittent de l'obligation d'un établir un.

# La LAT révisée et la jurisprudence du Tribunal fédéral

EspaceSuisse présentera les récents arrêts du Tribunal fédéral en lien avec la révision de la LAT lors du congrès du 4 juillet 2019 à Soleure (voir p. 35). Les inscriptions pour ce congrès sont d'ores et déjà ouvertes: www.espacesuisse. ch/fr/formation

Avant que la commune de Glattfelden puisse classer en zone à bâtir la parcelle en traitillé, elle devra démontrer qu'elle a exploité toutes les réserves foncières disponibles. Orthophoto: Office fédéral de topographie swisstopo





Verband für Raumplanung Association pour l'aménagement du territoire Associazione per la pianificazione del territorio Associaziun per la planisaziun dal territori

# ...conseille

Nos membres obtiennent rapidement et gratuitement des réponses à leurs questions juridiques en matière de développement territorial. Notre équipe d'experts apporte en outre un soutien aux villes et aux communes confrontées à des questions en lien avec le développement vers l'intérieur et la qualité de l'urbanisation, avec un accent sur le processus.

# ... informe

Nous tenons nos membres informés des dernières tendances liées au développement territorial par le biais de notre publication Inforum, qui traite de plusieurs sujets, des dossiers de Territoire & Environnement, consacrés à un thème spécifique, et de notre Newsletter en ce qui concerne l'actualité via Internet. Des informations actuelles sont proposées sur notre site www.espacesuisse.ch.

## ... commente

Le Commentaire pratique de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, édité par notre association, est d'une grande importance pour la pratique. Cet ouvrage de référence sert de guide pour l'application des dispositions légales de façon conforme au droit.

## ... documente

Nous résumons les principaux arrêts du Tribunal fédéral relevant du droit des constructions, de l'aménagement du territoire et de l'environnement dans notre recueil de jurisprudence, auquel il est possible de s'abonner. En outre, nous gérons une base de données avec de bons exemples de développement urbain, ainsi qu'une importante photothèque.

## ... forme

Nous organisons régulièrement, en collaboration avec nos sections, des journées d'étude, des séminaires et des cours en lien avec l'aménagement du territoire. Notre cours «Introduction à l'aménagement du territoire» est particulièrement prisé.

# ... crée des liens

Nous entretenons des contacts étroits avec les principaux acteurs du développement territorial. Nous participons à des consultations sur des lois fédérales relevant de l'aménagement du territoire, assurons le secrétariat de l'Intergroupe parlementaire pour le développement territorial et nous engageons pour un développement du territoire durable à l'échelon suisse.



# Commentaire pratique LAT: planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts

La loi révisée sur l'aménagement du territoire LAT a instauré un changement de paradigme. Elle est pour la première fois intégralement commentée dans le «Commentaire pratique LAT», dont le troisième tome est consacré à la planification directrice et sectorielle ainsi qu'à la pesée des intérêts. Au nombre des éditeurs et auteurs qui ont collaboré avec EspaceSuisse (anciennement VLP-ASPAN) à la rédaction de cet ouvrage s'illustrent des juristes de renom du droit de la construction, de l'aménagement et de l'environnement

Commande sur Internet, via le site www.schulthess.com Les membres d'EspaceSuisse bénéficient d'un rabais.





La commune de Develier voulait classer en zone à bâtir une partie de la prairie au centre de l'image pour de l'habitat individuel. Photo: A. Beuret, EspaceSuisse

Protection des terres agricoles

# La pression sur les surfaces d'assolement endiguée

### Christa Perregaux DuPasquier

Avocate, vice-directrice d'EspaceSuisse

Rares, voire inexistants, devraient être les cas où une commune pourra étendre sa zone à bâtir sur des surfaces d'assolement pour de l'habitat individuel. Lorsque la mise en zone de surfaces d'assolement est inévitable, il faut au moins que ces surfaces soient utilisées «de manière optimale». De plus, la pesée des intérêts doit clarifier si le projet repose sur un intérêt public suffisamment important pour trouver appui au niveau cantonal.

«La mort annoncée des quartiers de villas» titrait un journal un an après l'entrée en vigueur de la LAT révisée. Est-ce devenu une réalité? En tout cas, le Tribunal fédéral vient de refuser une mise en zone à bâtir pour la construction de 25 villas sur des surfaces d'assolement (SDA). Il n'a été d'aucun secours pour la commune jurassienne concernée, Develier, de faire valoir qu'elle avait compensé les nouvelles mises en zones à bâtir par des dézonages pour respecter les conditions du droit transitoire. Le Tribunal fédéral relève qu'avec ou sans compensation, toutes les conditions liées à une nouvelle mise en zone à bâtir (voir l'article «Le Tribunal fédéral maintient le cap», p. 12) doivent être remplies, notamment celle d'une utilisation très mesurée des SDA.

#### L'ordonnance précise la loi

La LAT exige que les SDA soient maintenues (art. 15 al. 3 LAT). L'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) précise qu'une nouvelle mise en zone à bâtir sur des SDA n'est possible que si l'objectif «que le canton estime important» ne peut être atteint autrement et que les surfaces sollicitées sont utilisées «de manière optimale» (voir l'encadré avec le libellé de l'art. 30 al. 1 bis OAT). Ces précisions vont-elles au-delà de ce que la LAT visait? En d'autres termes, cet alinéa est-il conforme à la loi? Dans deux arrêts récents, dont celui de Develier, le Tribunal fédéral s'est penché sur cette question et a par deux fois admis la légalité de cet alinéa. Il a confirmé que ces exigences faisaient partie de la pesée des intérêts et s'inscrivaient dans le changement de paradigme opéré par la révision de la LAT.

### Utiliser les SDA de manière optimale

Une des précisions introduites par l'ordonnance est celle de l'utilisation optimale des surfaces d'assolement mises en zone à bâtir. Pour comprendre la notion d'utilisation optimale et son interprétation par le Tribunal fédéral, il faut la mettre en relation avec le changement de paradigme opéré par la révision de la LAT, qui consiste à développer vers l'intérieur et à mieux utiliser les zones à bâtir existantes. Avant toute nouvelle mise en zone, la commune doit avoir démontré qu'elle a développé vers l'intérieur et mobilisé ses terrains à bâtir non ou sous-utilisés. S'y ajoute le principe selon lequel le recours aux SDA doit demeurer exceptionnel et le plus limité possible. En conjuguant ces deux éléments, il apparaît évident que la mise en zone à bâtir de surfaces d'assolement ne peut pas être envisagée pour y accueillir de l'habitat de faible densité. Concrètement, mettre en zone des surfaces d'assolement pour y bâtir des maisons individuelles ne correspond pas à une utilisation optimale de ces terrains. La nécessité de densifier le milieu bâti vaut également pour les nouvelles mises en zone à bâtir, à plus forte raison lorsqu'elles ont lieu sur des surfaces d'assolement.

### Qu'est-ce qu'une surface d'assolement?

Les surfaces d'assolement sont les parties du territoire qui se prêtent particulièrement bien à l'agriculture. Elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables et sont délimitées en fonction d'une série de critères: les conditions climatiques (période de végétation, précipitations), les caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée).

Le plan sectoriel des surfaces d'assolement, instrument d'aménagement de la Confédération, arrête les surfaces minimales à respecter par les cantons concernés.

Il a été remanié et mis en consultation auprès des cantons et autres organismes intéressés. La participation publique était possible jusqu'au 26 avril 2019.

Pour plus d'information au sujet du remaniement du plan sectoriel des surfaces d'assolement, voir la partie «Développement du territoire» de notre rapport annuel 2018, châpitre «Protection du sol».

www.espacesuisse.ch/fr/association/rapport-dactivite

#### Sacrifier des SDA pour un objectif cantonal

Pour que la mise en zone à bâtir de SDA se justifie, il faut qu'elle réponde à une nécessité d'importance cantonale. Le Tribunal fédéral a précisé qu'il n'était pas nécessaire que l'intérêt public (30 al. 1bis OAT) ressorte du plan directeur cantonal ou d'un autre document formel, et que l'interprétation de cette condition laissait une certaine marge d'appréciation. Dans le cas de Develier, l'implantation de 25 villas ne revêtait manifestement pas une importance cantonale, ce d'autant plus que le plan directeur cantonal précisant le dimensionnement des zones à bâtir n'avait pas encore été adopté et que la commune n'avait en rien démontré qu'elle avait coordonné sa mise en zone à bâtir au niveau régional.

A l'inverse de l'arrêt Haute-Some JU, rendu quelques jours avant l'arrêt Develier, où la Haute Cour avait jugé qu'un projet-pilote de géothermie profonde satisfaisait à l'exigence d'une utilisation optimale des SDA ainsi qu'à celle d'un intérêt à tout le moins cantonal.



La commune de Develier entendait classer en zone à bâtir les surfaces d'assolement situées à gauche de la route pour permettre la construction de nouvelles maisons individuelles. Photo: A. Beuret, EspaceSuisse



#### Les arrêts cités

Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_494/2016 du 26 novembre 2018 (Develier JU) in RJ EspaceSuisse n° 5617 Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_46/2017 du 21 novembre 2018 (Haute-Sorne JU) in RJ EspaceSuisse n° 5599

# Art. 30 OAT, Garantie des surfaces d'assolement

<sup>1</sup> Les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet.

<sup>1 bis</sup> Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que:

- a. lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement; et
- b. lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances.

<sup>2</sup>Les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29) soit garantie de façon durable. Si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire (art. 37 LAT) aux fins de garantir des surfaces d'assolement situées dans des zones à bâtir.

<sup>4</sup> Les cantons suivent les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement; ils renseignent au moins tous les quatre ans l'ARE sur ces modifications (art. 9, al. 1).