

Extrait:

VLP-ASPAN 

NOVEMBRE 4/2017

INFORUM

LE MAGAZINE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL SUISSE

DISPONIBILITÉ DES TERRAINS | ANALYSE DE LA VILLE | CONGRÈS | RÉAFFECTATION | ZOOM SUR LE RÔTILLON



DISPONIBILITÉ DES TERRAINS

Tribunal fédéral: le canton de Fribourg peut mieux faire

Christa Perregaux DuPasquier
vice-directrice VLP-ASPAN

Le canton de Fribourg doit revoir sa loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. Les mesures qu'il a prévues pour lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir ont été jugées insuffisantes par le Tribunal fédéral. Les juges fédéraux ont donné raison à la commune de Villars-sur-Glâne et à des particuliers qui recouraient contre une disposition de la loi. La Haute Cour a estimé que des mesures efficaces pour garantir la construction effective en zone à bâtir ne devaient pas être introduites dans les lois cantonales uniquement, mais qu'elles devaient aussi être prévues au niveau du plan directeur cantonal.



Selon le droit fédéral, l'obligation de construire s'applique à toutes les zones à bâtir et non pas uniquement aux zones d'activités comme le prévoyait le canton de Fribourg. En image: zone industrielle non construite à Glovelier JU. Photo: Alain Beuret, VLP-ASPAN

À l'euphorie du 3 mars 2013 succéda la gueule de bois. L'issue réjouissante de la votation sur la révision partielle de la LAT laissait penser qu'une prise de conscience collective avait eu lieu. Or, cet engouement a été freiné par la difficulté de densifier et donc d'arrêter de construire comme on l'avait fait par le passé. Le réflexe «not in my backyard» a pris le dessus sur le principe plébiscité de développement vers l'intérieur. Ce réflexe et la frilosité de certains législatifs se sont heurtés à la rigueur du Tribunal fédéral. Tout dernièrement, c'est le canton de Fribourg qui a pu le constater.

«Arrêter de regarder dans le rétroviseur»

Suite à l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT, les cantons doivent adapter leur loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions. Ils doivent principalement introduire des mesures pour mobiliser les terrains, c'est-à-dire faire en sorte que les zones à bâtir soient réellement construites, et adopter des dispositions pour compenser la plus-value (voir encadré «Ce qu'exige la loi fédérale LAT»).

Le canton de Fribourg s'y est aussi attelé. Après s'être inspiré d'autres cantons et avoir adapté les mesures aux besoins et intérêts du canton et de ses communes, le Conseil d'État a soumis son projet de loi au

Selon le droit fédéral, l'obligation de construire s'applique à l'ensemble de la zone à bâtir.

parlement. Lors des délibérations au Grand Conseil, le projet de loi de l'exécutif a été passablement remanié, enlevant aux communes le moyen de rendre leurs terrains disponibles et de lutter contre la thésaurisation. Sentant le vent tourner en leur défaveur, les communes se sont – tardivement – mobilisées pour tenter de convaincre le Grand Conseil du bien-fondé du projet de loi de l'exécutif. C'est ainsi que Nadia Savary, présidente de l'association des communes fribourgeoises, a enjoint les députés d'«arrêter de regarder dans le rétroviseur» et de doter les communes des moyens nécessaires pour pouvoir maîtriser leur développement.

Faisant fi des besoins des communes et des exigences de la loi fédérale, le Grand Conseil a finalement adopté la mesure de l'art. 46 LATeC (voir encadré «L'article de loi incriminé»). Celle-ci donne au Conseil d'État

la possibilité d'user d'un droit d'emption après un délai de 10 ans sur des zones d'activités qui auront été délimitées auparavant dans le cadre du plan directeur cantonal. Déçus par le projet finalement adopté, la commune de Villars-sur-Glâne et des particuliers ont recouru avec succès contre cette disposition auprès du Tribunal fédéral.

Ce qu'exige la loi fédérale (LAT)

Art. 15a Disponibilité des terrains constructibles

- ¹ Les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20).
- ² Le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal.

L'article de loi incriminé (art. 46 LATeC/FR)

Art. 46 Gestion des zones à bâtir et spéciales

a) Principes et droit d'emption légal

- ¹ Toute mise en zone à bâtir doit être conforme aux orientations retenues dans la planification directrice cantonale, supracommunale et communale.
- ² Si les terrains affectés à des zones d'activités d'importance cantonale reconnues par le plan directeur cantonal ne sont pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation, l'État dispose d'un droit d'emption légal à la valeur vénale sur toute la surface concernée ou une partie de celle-ci, à l'exception des surfaces de réserve à la disposition d'entreprises en exploitation. Lorsque l'État souhaite faire usage de son droit, il rend une décision qui doit être fondée sur un intérêt public prépondérant.
- ³ Si les terrains ne sont pas construits à l'échéance du délai de quinze ans dès l'entrée en vigueur de la décision d'approbation de leur classement, la commune réexamine l'opportunité de leur maintien en zone.

Une mesure insuffisante

Vu l'importance du cas, le Tribunal fédéral a décidé de rendre ses délibérations publiques. C'est ainsi qu'une quarantaine de personnes étaient présentes dans la salle du Tribunal fédéral, à Lausanne, le 5 juillet 2017. Les cinq juges fédéraux ont été unanimes sur le fait que le dispositif légal prévu par le droit fribourgeois est insuffisant. Il ne remplit pas de manière satisfaisante le mandat législatif donné aux cantons d'adopter des mesures pour lutter contre la thésaurisation (art. 15a al. 2 LAT, voir encadré). Pour remplir ce mandat, il faudrait donner à l'autorité compétente (canton ou commune) la possibilité

- de fixer un délai de construction, quelle que soit la zone à bâtir concernée, et
- de prendre des mesures en cas de non-respect de ce délai.

Cette obligation de construire et ces sanctions doivent reposer sur une base légale, répondre à un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Le Tribunal fédéral «constate que la disposition litigieuse [l'art. 46 LATeC-FR] est insuffisante à plusieurs égards pour réaliser les exigences du droit fédéral».

L'argument principal est le fait que l'article 46 al. 2 LATeC-FR limite l'obligation de construire aux zones d'activités d'importance cantonale reconnues comme telles par le plan directeur cantonal, alors qu'il aurait fallu prévoir une obligation de construire applicable, au besoin, à toutes les zones à bâtir. Selon les juges de Mon-Repos, l'art. 46 al. 2 LATeC-FR est aussi lacunaire dans le sens où il ne confère pas à l'autorité compétente la faculté de fixer un délai de construction pour les zones à bâtir existantes. En fin de compte, le Tribunal fédéral n'annule toutefois pas l'art 46 LATeC. Il décide de ne pas «priver l'État d'un moyen qui, pour insuffisant qu'il soit au regard du droit fédéral, lui permettrait d'exercer un droit d'emption dans certaines situations particulières». En résumé: c'est déjà mieux que rien.

Conseil fédéral et Tribunal fédéral doivent jouer leur rôle

À un certain moment des délibérations entre juges s'est posée la question du rôle que doit jouer le Conseil fédéral lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux et de celui du Tribunal fédéral. Les juges auraient-ils pu «passer la patate chaude» au Conseil fédéral et décider qu'il était uniquement du ressort du Conseil fédéral de juger si la mesure était correcte ou pas?

Selon l'ordonnance sur l'aménagement du territoire OAT, le plan directeur cantonal doit en effet «donner des mandats» permettant de «construire et de densifier de manière efficace et en économisant le sol des zones à bâtir existantes ou nouvellement créées» (art. 5a al. 3 let. b OAT à lire en lien avec les art. 8, 8a, 15 et 15a LAT). Ce mandat comprend des mesures qui permettent de lutter efficacement contre la thésaurisation. Lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux, le Conseil fédéral est censé contrôler si ce mandat a été rempli ou non.

«En cas d'inaction du législateur, le Conseil fédéral pourrait être amené à n'approuver que sous conditions, voire à refuser l'approbation du nouveau plan directeur cantonal».

Vu que le plan directeur cantonal ne produit aucun effet contraignant à l'égard du particulier, le mandat qu'il doit contenir est nécessaire, mais pas suffisant pour remplir l'injonction de l'art. 15a al. 2 LAT. Un des juges a opportunément cité Montesquieu: «Les juges de la nation sont la bouche qui prononce les paroles de la loi» pour inviter ses collègues à juger le cas et à ne pas se contenter de remettre cette décision en main du Conseil fédéral. Il n'en reste pas moins – et les juges de Mon-Repos ont jugé opportun de l'écrire dans leur arrêt – qu'en cas «d'inaction du législateur [cantonal] ou d'insuffisance des mesures adoptées, le Conseil fédéral pourrait [...] être amené à n'approuver que sous conditions, voire à refuser l'approbation du nouveau plan directeur cantonal [...]» avec pour conséquence un possible prolongement du moratoire, soit une interdiction de délimiter de nouvelles zones à bâtir. VLP-ASPAN avait déjà soulevé ce risque dans un précédent article (INFORUM 1/2016, p. 13).

Incidence sur d'autres cantons

Dans le public venu écouter les délibérations des juges, il y avait des juristes d'autres cantons et de la Confédération. Les répercussions de cet arrêt sur d'autres législations en cours d'adoption sont, en effet, non négligeables et la Confédération était elle aussi concernée par ces réflexions en lien avec l'approbation des plans directeurs cantonaux. La portée du jugement est « non négligeable » dans le sens où les cantons en train d'élaborer leur législation seront bien inspirés d'adopter des mesures efficaces et crédibles applicables à toutes les zones à bâtir et de bien réfléchir à leur système de fixation des délais. Ils éviteront ainsi de se retrouver à leur tour devant les juges de Mon-Repos et n'encourront pas le risque que leur plan directeur cantonal ne soit pas approuvé. Une mesure efficace et crédible est le droit

d'emption applicable à toutes les zones à bâtir après un délai fixé par l'autorité communale ou cantonale.

Les législatifs cantonaux sont amenés à prendre à cœur le mandat donné début mars 2013 par 63% des votants suisses pour un développement vers l'intérieur et la fin d'une urbanisation dispersée.



Arrêts cités

Arrêt du TF 1C_222/2016 du 5 juillet 2017 (canton de Fribourg) in RJ VLP-ASPAN n° 5346 (disposition insuffisante pour contrer la thésaurisation).

UTILISATION MESURÉE DU SOL

Raisons de la lutte contre la thésaurisation des zones à bâtir

Par terrain thésaurisé, on entend un terrain affecté à la zone à bâtir, suffisamment équipé, mais qui n'est pas construit dans un délai raisonnable (au maximum l'horizon de planification, soit 15 ans). Les raisons en sont diverses: le terrain est considéré comme un placement, il a une valeur sentimentale, il permet de préserver la vue ou de tenir les voisins éloignés, il assure le terrain nécessaire à une éventuelle extension d'une entreprise ou il est l'objet de divergences entre les membres d'une hoirie qui ne s'entendent pas sur son utilisation.

Avant la révision de la LAT, la thésaurisation avait pour conséquence que les communes affectaient de nouveaux terrains en zones à bâtir pour répondre à la demande. Elle favorisait ainsi la dispersion des constructions. Après la révision de la LAT, de telles nouvelles mises en zone ne sont plus possibles. La thésaurisation a maintenant pour conséquence que la commune ne peut plus se développer. Sur son plan d'affectation, elle dispose de suffisamment de zones à bâtir, mais celles-ci ne sont pas disponibles. D'où l'exigence de l'obligation de construire et de sa sanction (art. 15a LAT) lorsqu'il y a un intérêt public prépondérant à la construction.

La loi fédérale laisse aux cantons le choix des mesures concrètes à adopter pour lutter contre la thésaurisation et rendre les zones à bâtir disponibles. On peut penser à la politique foncière active, au droit d'emption, à la mise en zone à bâtir limitée dans le temps, à l'imposition à la valeur vénale de parcelles non construites (au lieu de l'imposition à la valeur de rendement), à la compensation de la plus-value, à des réglementations contractuelles ou au remembrement. Une combinaison de ces mesures est tout à fait envisageable.



Une vue d'ensemble des mesures prises par les cantons ou en cours d'élaboration pour lutter contre la thésaurisation et rendre les terrains disponibles est téléchargeable sur notre site internet: www.vlp-aspan.ch > Thèmes > Disponibilité des zones à bâtir