

# EspaceSuisse

Verband für Raumplanung

Association pour l'aménagement du territoire

Associazione per la pianificazione del territorio

Associazion per la planisaziun dal territori

## Introduction à l'aménagement du territoire

**Plus- et moins-value, disponibilité des zones à bâtir**

**Sonia Blind**, juriste, EspaceSuisse

Lausanne, le 14 mars 2024





## Plus- et moins-value, disponibilité des zones à bâtir

Art. 5, 15 et 15a LAT

Sonia Blind et Christa Perregaux, EspaceSuisse

14 mars 2024

EspaceSuisse

2

## Contenu

1. Compensation de la plus-value d'un terrain
2. Compensation de la moins-value d'un terrain
3. Disponibilité des zones à bâtir

Art. 5 LAT

## 1. Compensation de la plus-value



EspaceSuisse

3

1. Compensation de la plus-value

## Principe

**Art. 5** Compensation et indemnisation

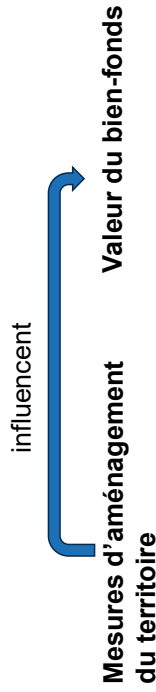
! Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.

**Quelle est le principe derrière cet article?  
Pourquoi a-t-il été institué en 1980?**

EspaceSuisse

4

# 1. Compensation de la plus-value Principe



Le principe de l'égalité de traitement a une portée limitée en aménagement du territoire.

Quelles sont les mesures visées?  
Regarder dans le tableau et faire une liste

# 1. Compensation de la plus-value Tour d'horizon des réglementations cantonales

www.espacesuisse.ch > Aménagement du territoire > compensation de la plus-value

Mesures d'aménagement du territoire	Taux d'imposition	Exigibilité	Affectation des recettes	Compensation pour les terrains	Modalités de compensation	Détachement de la plus-value
Plan d'aménagement d'habitat	20%	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)
Plan d'aménagement d'habitat	20%	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)
Plan d'aménagement d'habitat	20%	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)	100% (sauf pour les zones de protection)

## EspaceSuisse

Prélèvement de la plus-value dans les différents cantons

État au 03.11.2021

Legislation d'exécution de l'article 5 alinéa 1 bis à 1 sexties (in extenso)

Quelles sont les mesures visées?  
Regarder dans le tableau et faire une liste

Indice	1
Canton d'Appenzell A. Rhodens-Extérieur	1
Canton de Fribourg	14
Canton de Glaris	19
Canton de Grisons	22
Canton de Jura	26
Canton de Lucerne	29

# 1. Compensation de la plus-value Mesures visées

Ces mesures d'aménagement augmentent la valeur du bien-fonds:



# 1. Compensation d'une plus-value Tour d'horizon des réglementations cantonales

Regarder dans le tableau, dans la liste des règles cantonales ou dans vos propres dispositions cantonales: comment le canton a-t-il concrétisé le prélèvement de la plus-value?

Limite d'exemption? Exceptions? Contrat? Calcul? Affectation des recettes?

## 1. Compensation de la plus-value Quelques considérations juridiques

Jurisprudences Münchenstein BL

Jurisprudence Meikirch BE

[www.espacesuisse.ch](http://www.espacesuisse.ch) > Actualités > Sous la loupe: Les avantages majeurs doivent être compensés, 7.7.2022

**Mais attention:**

LAT 2: décision du parlement fédéral au sujet de l'art. 5  
LAT prend une autre direction...

## 1. Compensation de la plus-value Quelques considérations juridiques

Art. 5, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, et 1<sup>bis</sup>

1... Les exigences minimales sont régies par les al. 1<sup>bis</sup> à 1<sup>sexies</sup>.

**précision**

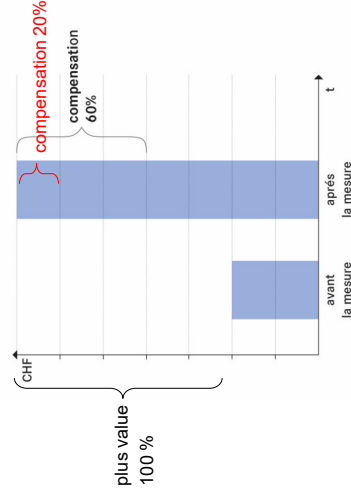
Ibis Les avantages résultant du **classement durable** de terrains en zone à bâtir dans le cadre de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20%. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné.

**au lieu de « mesures  
d'aménagement »**

## 1. Compensation de la plus-value Calcul

La plus-value résulte de la différence entre la valeur du bien-fonds **avant** et **après** la mesure d'aménagement.

Le Tribunal fédéral a jugé qu'un prélèvement de 60% était encore justifié (ATF 105 I 134 p. 142)



## 1. Compensation de la plus-value A quoi sert cette compensation?

BS: 40% sur les changements d'affectation et les augmentations des possibilités de construire

Utilisation des recettes pour financer parcs, allées et espaces verts

15<sup>ème</sup> Prix Schulthess des jardins pour le parc Erlenmatt à Bâle

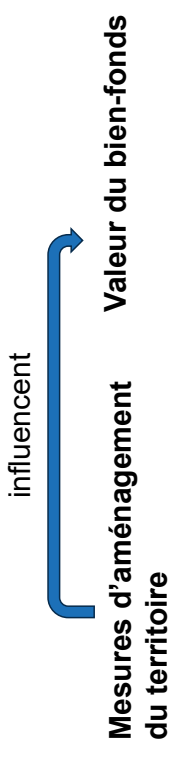


## 2. Compensation de la moins-value



© Barbara Juri, EspaceSuisse

## 2. Compensation de la moins-value Principe



Le principe de l'égalité de traitement a une portée limitée en aménagement du territoire.

Avez-vous déjà été confrontés à un cas dans lequel un terrain a perdu de la valeur?  
Quelles en ont été les conséquences?

## 2. Compensation de la moins-value

### La moins-value et la garantie de la propriété

#### Article 26, Constitution fédérale

- <sup>1</sup> La propriété est garantie.
- <sup>2</sup> Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.



## 2. Compensation de la moins-value

### Définitions

Une pleine indemnité est due en cas:

- d'expropriation = **expropriation formelle** → **Changement de propriétaire**
- de restriction à la propriété équivalant à une expropriation = **expropriation matérielle** → **Le propriétaire reste le même**

## La jurisprudence du Tribunal fédéral

Jurisprudence différenciée du Tribunal fédéral fondée sur la garantie de la propriété pour déterminer si on est en présence d'une «expropriation matérielle».

Conditions de base pour une indemnisation («*formule Barret*»):

- **Atteinte grave à la propriété, ou sacrifice particulier**
- **Forte probabilité de réalisation**

## Atteinte grave à la propriété?

Lorsqu'une **utilisation économiquement raisonnable** du bien-fonds demeure possible, il n'y a **pas d'indemnisation**.

Par exemple lors

- **d'un dézonage partiel**  
1/3 d'une parcelle est frappée d'interdiction de construire; 1/4 du terrain est affecté à la zone agricole
- **d'un changement d'indice**  
réduction de l'indice d'utilisation de 0.8 à 0.6, ou encore de 1.9 à 1.6
- **ou encore d'un changement d'affectation**  
zone à laquelle on impose des dispositions plus précises de protection

## Forte probabilité de réalisation?

### Facteurs juridiques

- nécessité de modifier les plans ou le droit
- nécessité d'une autorisation exceptionnelle ou spéciale
- nécessité d'établir un plan d'affectation spécial
- nécessité d'un remaniement parcellaire ou d'importantes mesures d'équipement

### Facteurs réels (circonstances de fait)

- Configuration du terrain, circonstances liées à l'équipement
- Situation du terrain par rapport au développement de l'urbanisation; ou s'il est en périphérie du territoire urbanisé

## Mesure de police

S'agit-il d'une restriction liée à une **mesure de police** (*p.ex. dangers naturels*)?

→ Principe = pas d'indemnisation si la restriction vise à protéger le propriétaire

2. Compensation de la moins-value

## **Non-classement et déclassement**

Pour qu'il y ait expropriation matérielle, il faut qu'on soit en présence d'une restriction du droit de propriété.

Mais que se passe-t-il si le contenu de la propriété est redéfini?

Le TF a jugé qu'une redéfinition du contenu de la propriété conformément à l'art. 75 Cst. ne donnait pas lieu à indemnisation..

2. Compensation de la moins-value

## **Non-classement et déclassement**

**Non-classement** = définition du contenu du droit de propriété

- plan d'affectation « ancien »  
plan adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier 1980
- plan d'affectation plus récent si contraire à la LAT « surdimensionné », ne respecte pas les critères des articles 1, 3 et 15 LAT; arrêt Salenstein TG et La Baroche JU

→ **en principe pas d'indemnisation**



2. Compensation de la moins-value

## **Non-classement et déclassement**

**Déclassement** = restriction de la propriété

- plan d'affectation adopté après le 1<sup>er</sup> janvier 1980 et conforme au droit fédéral

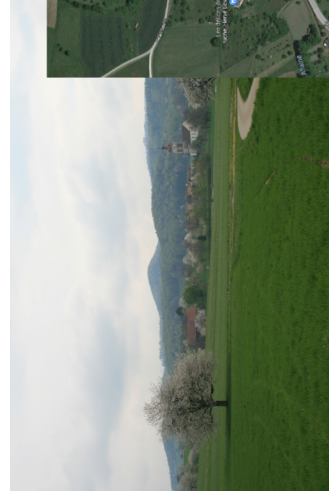
→ **en principe à indemniser** jurisprudence encore à préciser

**Mais attention:** il n'existe, en matière d'indemnisation, **aucun automatisme.**

2. Compensation de la moins-value

## **Cas de La Baroche (JU)**

Arrêt du TF 1C\_215/2015 du 7 mars 2016, RJ EspaceSuisse n° 5030





2. Compensation de la moins-value

### La Baroche (JU): non-classement sans indemnisation

Déclassement qualifié de «non-classement» par le TF, alors que le plan d'affectation a été édicté après l'entrée en vigueur de la LAT en 1980.

Motif: le plan de 1987 contenait des zones à bâtir clairement surdimensionnées, il était ainsi matériellement contraire à la LAT.

→ pas d'indemnisation

2. Compensation de la moins-value

### Conclusion

Jurisprudence en évolution

Pas d'automatisme «non-classement = pas d'indemnisation», «déclassement = indemnisation»

Les communes dont la zone à bâtir est clairement surdimensionnée (obligation de dézoner) ne vont pas forcément devoir indemniser.

Des transactions sont possibles, mais attention de ne pas s'engager trop facilement à payer.

Art. 15 et 15a LAT

### 3. Disponibilité des zones à bâtir

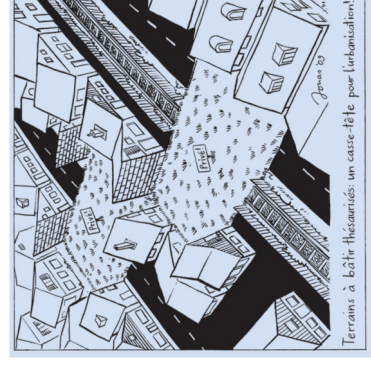


3. Disponibilité des zones à bâtir

### Équilibrer trois principes constitutionnels

Il s'agit de trouver un équilibre entre les articles constitutionnels sur

- la garantie de la propriété
- l'aménagement du territoire
- le développement durable

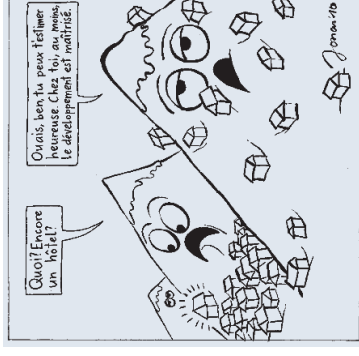


### 3. Disponibilité des zones à bâtir **Introduction**

**La LAT révisée exige de s'assurer de la disponibilité juridique des zones à bâtir** (art. 15 LAT)

**Mandat donné aux cantons:** prévoir des sanctions, si les terrains mis en zone ne sont pas construits dans un certain délai (art. 15a LAT)  
→ Obligation de construire

### 3. Disponibilité des zones à bâtir **Les sanctions et la garantie de la propriété**



La LAT révisée ne fixe pas quelles sanctions prendre. Le canton doit les déterminer.

Plusieurs cantons n'ont pas attendu la révision de la LAT pour prendre des mesures contre la thésauroisation.

### 3. Disponibilité des zones à bâtir **Mesures possibles**

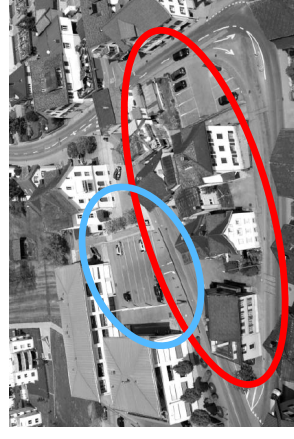
Un droit d'emption de la commune avec l'obligation de veiller à la construction par la suite par ex. en revendant le bien-fonds à un acheteur intéressé à construire

Un dézonage (réaffectation en zone agricole) d'un bien-fonds non construit et se situant aux abords du milieu bâti

Un prélèvement d'une taxe tant que le bien-fonds n'est pas construit.

### Benken SG

**Développement du centre bloqué en raison d'un prix de vente surfait exigé par le propriétaire**



### 3. Disponibilité des zones à bâtir

## Mesures possibles

Certains cantons prévoient des mesures semblables non seulement pour des biens-fonds non construits, mais aussi pour des biens-fonds sous-utilisés et qui seraient idéalement situés pour développer vers l'intérieur.

De tels endroits sont appelés périmètres de développement dans le canton du Valais ou encore «Schwerpunktzonen» dans le canton de St-Gall.

### 3. Disponibilité des zones à bâtir

## Périmètres de développement avec droit d'expropriation

### Art. 12a LcAT-VS Périmètre de développement

1 Si l'intérêt public le justifie, la commune peut adopter un plan d'affectation spécial qui définit un périmètre de développement en vue de renouveler le bâti existant ou de restructurer un ensemble bâti.

2 A l'intérieur de ce périmètre de développement, elle peut désigner des surfaces qui sont indispensables pour atteindre les objectifs fixés.

3 La commune a un droit d'expropriation sur les surfaces désignées selon l'alinéa 2. Le droit d'expropriation peut être transféré par contrat de droit administratif à des personnes chargées de concrétiser les objectifs.

4 La commune peut conclure des contrats avec les propriétaires concernés pour éviter l'expropriation et faciliter l'atteinte des objectifs du périmètre de développement.

### 3. Disponibilité des zones à bâtir

## Politique foncière active

Mesures permettant d'assurer l'accomplissement des tâches publiques en accord avec la vision de développement de la commune et en créant des plus-values pour la société, l'économie et l'environnement.

### Composantes d'une politique foncière active:

- achat, vente et échange de terrains,
- cession en droit de superficie,
- négociation active avec les propriétaires et les investisseurs,
- mobilisation de terrains, management des zones à bâtir,
- ...

### 3. Disponibilité des zones à bâtir

## Et dans vos cantons? Que peut-on faire?

### Exercice:

Quelles sont les mesures prévues par votre canton pour contrer la théaurisation? Comment fonctionnent-elles?

Pour des informations: site [espacesuisse.ch](http://espacesuisse.ch)

Disponibilité des zones à bâtir – Comparaison des réglementations cantonales (état au 20.6.2023)

Particularités	Bien-fonds				construits en zone à bâtir	
	Moyen	Délai	Sanction	Moyen	Délai	Sanction
<p><b>Arrêté</b></p> <p>En vigueur depuis le 1.1.2015 (resp. le 1.3.2017)</p> <p>Faire exécution comme sanction en cas de non-respect des délais impartis.</p> <p>En cas de classement la commune fixe un délai pour la construction des biens-fonds situés en zone à bâtir (§ 28 BauGAG)</p>	<p>Après mise en demeure et expiration du délai, la commune fixe un délai pour la construction des biens-fonds situés en zone à bâtir. Forcément les entrepreneurs auront à leur disposition un terrain dans les 15 ans à venir.</p>	<p>Après mise en demeure et expiration du délai, la commune fixe un délai pour la construction des biens-fonds situés en zone à bâtir. Forcément les entrepreneurs auront à leur disposition un terrain dans les 15 ans à venir.</p>	<p>Après mise en demeure et expiration du délai, la commune fixe un délai pour la construction des biens-fonds situés en zone à bâtir. Forcément les entrepreneurs auront à leur disposition un terrain dans les 15 ans à venir.</p>	<p>Après mise en demeure et expiration du délai, la commune fixe un délai pour la construction des biens-fonds situés en zone à bâtir. Forcément les entrepreneurs auront à leur disposition un terrain dans les 15 ans à venir.</p>	<p>Après mise en demeure et expiration du délai, la commune fixe un délai pour la construction des biens-fonds situés en zone à bâtir. Forcément les entrepreneurs auront à leur disposition un terrain dans les 15 ans à venir.</p>	<p>Après mise en demeure et expiration du délai, la commune fixe un délai pour la construction des biens-fonds situés en zone à bâtir. Forcément les entrepreneurs auront à leur disposition un terrain dans les 15 ans à venir.</p>
						35

