

T&E



VLP-ASPAN



**LA DISPONIBILITÉ DES TERRAINS
À BÂTIR DANS LES CANTONS
ET LES COMMUNES**



**Territoire &
Environnement
Septembre
5/2013**

La disponibilité des terrains à bâtir dans les cantons et les communes

Pistes pour une mise en œuvre de l'art. 15a LAT

1. Introduction

Lorsqu'un terrain est classé en zone à bâtir, on part du principe qu'il sera construit dans les 15 années à venir. En effet, c'est à cet horizon que s'effectue, en vertu de l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)¹, la délimitation des zones à bâtir. Il arrive toutefois que les terrains concernés ne soient pas construits dans ces délais. Dans les zones à bâtir, il existe des surfaces qui, pour diverses raisons², restent non bâties durant de longues années, avec pour conséquence que les communes doivent, alors même qu'elles disposent d'importantes réserves de terrains affectés à la construction, procéder à de nouveaux classements à la frange du milieu bâti. Tant que les réserves se révèlent suffisantes au sein des zones à bâtir existantes, le Tribunal fédéral n'admet pas – même sous la LAT encore en vigueur – que celles-ci soient agrandies, et ce, même si les terrains classés ne sont pas disponibles sur le marché foncier³.

Dans la pratique, cela se produit malgré tout fréquemment, car les communes sont tentées de répondre à la demande de terrains par l'extension de leurs zones à bâtir. Une telle pratique favorise la dispersion des constructions, avec les effets négatifs qu'elle implique en matière de paysage, de préservation des terres cultivables et de coûts d'équipement. Afin de réaffirmer l'exigence constitutionnelle d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol et d'une occupation rationnelle du territoire, il est impératif que les terrains classés soient construits dans les délais prévus.

À cet effet, la loi révisée sur l'aménagement du territoire, telle qu'approuvée par le peuple le

3 mars 2013⁴, exige des cantons qu'ils prennent des mesures pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur destination. Ils sont notamment tenus, si l'intérêt public le justifie, d'imposer des délais pour la construction des terrains classés, et de prévoir les mesures à appliquer en cas d'inexécution (art. 15a LAT). Le présent article se base sur la contribution du directeur de VLP-ASPAN à l'ouvrage publié en hommage à la longue activité de Walter Straumann, actuel président de l'association, en tant que directeur du département soleurois de la Justice et des Travaux publics⁵.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

Art. 15a Disponibilité des terrains constructibles

(entrera en vigueur au printemps 2014)

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.

2. Causes du manque de disponibilité des terrains

Différentes raisons peuvent expliquer que les propriétaires renoncent à construire leurs terrains alors même que les plans d'affectation en vigueur leur en donneraient la possibilité. Il se peut par exemple que la structure du parcellaire soit défavorable et que la réalisation d'une opération judicieuse ne soit possible qu'à l'issue d'un remboursement. Il se peut aussi que les terrains concernés soient mal situés, insuffisamment équipés ou non encore prêts à être construits pour d'autres raisons – par exemple parce que d'autres étapes de planification, telles que l'édiction d'un plan d'affectation spécial, sont nécessaires.

L'une des principales causes de la non-construction des terrains à bâtir réside toutefois dans la thésaurisation⁶. Les raisons en sont multiples. Dans bien des cas, les propriétaires considèrent leurs biens-fonds comme de simples placements et spéculent sur le fait que le foncier prendra de la valeur avec le temps. Parfois, les terrains revêtent pour leurs propriétaires une valeur immatérielle et affective, parce qu'ils sont en possession de la famille depuis plusieurs générations. Il arrive cependant aussi que les propriétaires renoncent à bâtir sur leurs parcelles pour préserver la vue dont ils jouissent depuis leur maison ou s'épargner la présence de voisins. Il se peut aussi

1 Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire LAT.

2 Voir point 2.

3 ATF 116a la 328, consid. 4 (Stäfa); BERTSCHI MARTIN, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, thèse de doctorat, Zurich 2001, pp. 109 s.; FLÜCKIGER/GRODECKI, Commentaire de la LAT, art. 15 N. 115.

4 Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire LAT, modification du 15 juin 2012.

5 Festgabe Walter Straumann, Zum Rücktritt und zum 70. Geburtstag, édité par l'exécutif du canton de Soleure, 2013.

6 Voir point 3.

Sommaire

1. Introduction	2
2. Causes du manque de disponibilité des terrains	3
3. Le remaniement parcellaire comme mesure prometteuse	4
3.1 Le modèle vaudois	5
3.2 La réglementation du canton de Soleure	6
4. Autres mesures pour contrer la thésaurisation	7
4.1 Mesures contre la thésaurisation et garantie de la propriété	7
4.2 Exemples issus de la pratique	8
4.2.1 Canton d'Obwald – droit d'emption légal des communes	9
4.2.2 Canton de Neuchâtel – droit d'expropriation	9
4.2.3 Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures – déclassement	9
4.2.4 Canton des Grisons – politique foncière active	11
4.2.5 Argovie et Fribourg: classement sous condition	12
4.2.6 Imposition des terrains non construits à leur valeur vénale	12
4.2.7 Solutions contractuelles dans certaines communes	13
4.3 Canton de Lucerne – contrat, droit d'emption et déclassement	14
4.4 Canton du Jura – combinaison entre différentes solutions	15
5. Densifier le milieu bâti	16
5.1 Canton de Berne – rénovation de la vieille ville et des quartiers	17
5.2 Canton de Zurich – renouvellement urbain	18
5.3 Canton de Genève – zone de développement	18
5.4 Canton de Saint-Gall – zone de développement	20
6. Conclusions	21

que les membres d'une hoirie soient en désaccord sur la manière d'utiliser un bien-fonds, et que cela en retarde ou en empêche la construction. Quant aux entreprises industrielles, commerciales ou de services, il arrive qu'elles s'abstiennent de construire la totalité de leurs biens-fonds pour se réserver des possibilités d'agrandissement ultérieures.

De fait, la thésaurisation de terrains à bâtir n'est pas forcément négative. Dans le dernier cas de figure évoqué, où les terrains sont réservés à une extension future, elle peut se révéler tout à fait justifiée et répondre à un intérêt public⁷. Lorsque seuls sont en revanche en jeu les intérêts particuliers des propriétaires et qu'il serait dans l'intérêt de la collectivité publique que les terrains soient bâtis – par exemple dans le cas des pôles de développement ou d'autres sites bien desservis –, la LAT révisée impose aux cantons d'édicter une obligation de construire et de mettre à la disposition des communes des instruments juridiques aptes à mobiliser les terrains à bâtir⁸.

3. Le remaniement parcellaire comme mesure prometteuse

Les raisons qui poussent les propriétaires à ne pas construire leurs biens-fonds pouvant être multiples, les mesures à prendre pour assurer la disponibilité des terrains classés le sont aussi. Ces mesures peuvent consister à garantir que les exigences en matière d'équipement soient respectées, à éliminer les obstacles s'opposant à la construction des terrains (tel que distances aux limites inutiles), à procéder à des remaniements parcellaires ou encore à lutter contre la thésaurisation. Le présent article se penchera sur l'instrument du remaniement parcellaire, sur les mesures de lutte contre la thésaurisation et sur les dispositions juridiques destinées à promouvoir la densification du milieu bâti.

Le nouvel art. 15a LAT prévoit que la disponibilité des terrains à bâtir soit assurée, notamment, par des mesures d'améliorations foncières telles que

les remembrements, aussi appelés remaniements parcellaires. Les cantons devront donc veiller à ce que soit conférée aux parcellaires défavorables, par le biais de remaniements et d'échanges de terrains, une forme propice à la construction. La loi encore en vigueur comporte déjà la base légale nécessaire (art. 20 LAT) et les cantons ont déjà défini les procédures juridiques à suivre. Les expériences faites montrent toutefois que ces procédures sont souvent compliquées et très longues⁹. Il convient donc de les simplifier et de les optimiser. Dans la révision partielle récemment adoptée de sa loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, le canton de Lucerne propose une telle simplification¹⁰.

On pourra aussi beaucoup apprendre des améliorations foncières agricoles qui jouissent, en Suisse, d'une longue tradition, et comportent des remembrements. La pratique offre du reste divers exemples de remaniements parcellaires réussis, comme le vaste remembrement effectué dans les années 1970, en lien avec un reclassement¹¹, dans la plaine de Sils (Haute-Engadine) ou, plus récemment, le remembrement de terrains à bâtir réalisé dans la commune grisonne de Fläsch, lauréate du Prix Wakker 2010. Dans le cadre d'une stratégie d'implantation industrielle à moyen terme, la commune fribourgeoise de Kerzers a œuvré pour devenir propriétaire des terrains qu'elle entendait classer en zone industrielle à l'occasion d'une révision de son plan d'affectation¹². N'ayant pas de moyens coercitifs pour acquérir ces terrains, elle a opté pour une information transparente et des discussions avec les 36 propriétaires concernés. La valeur des biens-fonds a été calculée sur la base d'un modèle commun et les conditions d'achat ou d'échange fixées de manière uniforme. Certains propriétaires étaient d'emblée prêts à vendre, d'autres intéressés par des échanges. C'est ainsi que la commune a réussi à devenir propriétaire de tout le site et qu'elle maîtrise désormais le rythme et la nature des nouvelles implantations.

Une politique foncière active et des formes innovantes de gestion foncière accroissent la marge

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

Art. 20 Remembrement

Lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige, le remembrement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente.

de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics en matière de remaniements parcellaires et d'échanges de terrains, comme en témoigne par exemple le projet «Gemeindeübergreifende Potentialanalyse der Ressource Boden für nachhaltiges Landmanagement (PALM)»¹³, mené dans la région d'Orbe, dans le canton de Vaud. L'objectif de ce projet encadré par l'École polytechnique fédérale de Zurich consiste à optimiser la répartition des activités en les permutant et en les regroupant. Une analyse approfondie des réserves de terrains à bâtir non construits permet, à cet égard, de montrer comment parvenir à une utilisation judicieuse et mesurée du sol à l'échelle supracommunale.

3.1 Le modèle vaudois

Dans le canton de Vaud, une coordination étroite entre établissement des plans d'affectation et remaniements parcellaires porte depuis plusieurs années ses fruits. Dans la plupart des cantons, les remembrements ne sont entrepris qu'une fois que les terrains ont été affectés à une zone à bâtir. Dans le canton de Vaud, les remaniements parcellaires sont coordonnés avec le classement des terrains (art. 4 LAF¹⁴), de sorte que ces derniers ne sont affectés à une zone à bâtir que si le parcellaire présente une structure propice à la construction. Lors de la procédure d'approbation des plans d'affectation, le canton examine si les problèmes liés aux rapports de propriété ont été

identifiés et coordonnés avec l'établissement des plans¹⁵. Edictée en 1998, cette réglementation a donné lieu à des expériences très concluantes. Il apparaît en effet que les propriétaires sont plus enclins à s'engager dans un remaniement parcellaire si leurs terrains ne sont pas encore classés¹⁶. Lorsqu'un terrain est déjà sis en zone à bâtir, mais que la structure du parcellaire ne permet pas de concrétiser l'affectation prévue, l'État invite les propriétaires à procéder à un remaniement parcellaire. Si certains propriétaires s'y opposent, un syndicat est constitué à la majorité des propriétaires. Une fois la procédure ainsi engagée, les propriétaires s'y étant opposés sont contraints à y participer. La loi sur les améliorations foncières

- 7 La loi du canton de Soleure sur l'aménagement du territoire et les constructions prévoit par exemple que de tels terrains puissent être affectés à la zone intermédiaire et, si les besoins sont avérés, à la zone à bâtir; § 27 al. 3 PBG du 3 décembre 1978.
- 8 Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, point 2.5; voir aussi les délibérations parlementaires in: BO 2012 N 137 s.
- 9 Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, point 2.5.
- 10 Rapport explicatif relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions et à l'adhésion du canton de Lucerne à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction: http://www.lu.ch/erlaeuterungen_pbg_vernehmlassung.pdf (18.07.2013); remarques préliminaires relatives aux §§ 86–104 PBGrev.
- 11 WEISS HANS, Landumlegung als Lösung, Neue Zürcher Zeitung du 21 février 2013.
- 12 Kerzers, Gewerbe- und Industrieland – Wirtschaftsförderung Kerzers, dossier de candidature remis à la SVSM par la commune, qui souhaite mener une politique foncière active dans les futures zones industrielles.
- 13 http://www.irl.ethz.ch/plus/research/decision_support/PALM (18.07.2013).
- 14 Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières LAF.
- 15 ZUPPINGER URS, Les améliorations foncières au service de l'aménagement du territoire – L'exemple vaudois, exposé donné dans le cadre de la journée d'étude VLP-ASPAN du 25 août 2006, «Zones à bâtir thésaurisées ou mal situées: que faire?», Berne 2006.
- 16 PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA, Zones à bâtir thésaurisées ou mal situées. Que faire?, Territoire & Environnement, novembre 2006.

octroie par ailleurs aussi à l'État le droit de constituer d'office un syndicat, par exemple lorsque la réalisation d'un plan d'affectation l'exige (art. 27 LAF). D'autres cantons connaissent une réglementation semblable.

3.2 La réglementation du canton de Soleure

Va tout à fait dans le sens du modèle vaudois et des exemples grisons susmentionnés, le remembrement compensatoire («Ausgleichsumlegung») ancré dans la loi du canton de Soleure sur l'aménagement du territoire et les constructions (§ 83^{bis} PBG). Cet instrument prévoit que, pour

garantir une compensation équitable des avantages et des inconvénients économiques résultant des mesures d'aménagement, un remaniement parcellaire peut être ordonné et effectué parallèlement à la procédure de plan d'affectation. À cet effet, la valeur des terrains situés dans la zone d'influence du remembrement est estimée sur la base de l'ancien et du nouveau plan de zones. Suite à cela, il est procédé – dans la mesure du possible – à une compensation équitable, dans le cadre de laquelle les propriétaires impliqués se voient attribuer des terrains situés aussi bien au sein que hors de la zone à bâtir. L'ordonnance mentionnée au § 83^{bis} al. 4 PBG n'existe pas encore et la disposition soleuroise n'a encore jamais été appliquée à ce jour. Seules

Canton de Vaud: loi cantonale sur les améliorations foncières (LAF)

Art. 4 Plan d'affectation et plan de quartier de compétence municipale

¹ Les mesures d'aménagement du territoire et les mesures de remaniement parcellaire doivent être coordonnées.

² L'approbation d'un plan d'affectation ou d'un plan de quartier de compétence municipale prévus par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) peut être subordonnée à un remaniement parcellaire.

³ Le département peut de même subordonner l'approbation de travaux d'améliorations foncières à l'adoption ou à la modification d'un plan d'affectation ou d'un plan de quartier de compétence municipale.

⁴ Il peut également prononcer le raccordement d'entreprises d'améliorations foncières

exécutées à l'aide de contributions publiques avec d'autres entreprises de ce genre si les conditions naturelles et techniques le permettent et le recommandent.

Art. 27 al. 1 Constitution du syndicat par l'État ou la commune

Le département peut créer d'office et organiser des syndicats d'améliorations foncières, sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes, lorsque cette opération est rendue indispensable:

- a. pour remédier à un morcellement excessif du sol;
- b. pour permettre la construction de voies publiques (routes, chemins de fer et canaux) et, d'une manière générale, la réalisation de grands travaux;
- c. pour permettre la réalisation d'un plan d'affectation prévu par la LATC;
- d. pour procéder au remaniement parcellaire à l'intérieur d'un périmètre de terrains en mouvement;
- e. pour permettre des travaux d'intérêt public.

**Canton de Soleure:
Planungs- und Baugesetz (PBG)**

§ 83^{bis} Ausgleichsumlegung

¹ Zum Zweck eines angemessenen Ausgleichs der mit der Änderung des Zonenplanes verbundenen wirtschaftlichen Vor- und Nachteile kann eine Baulandumlegung gleichzeitig mit dem Nutzungsplanverfahren angeordnet und durchgeführt werden.

² Das Land im Einzugsgebiet der Umliegung ist zu diesem Zweck jeweils aufgrund des alten und neuen Zonenplanes zu bonitieren.

³ Nach Möglichkeit ist ein angemessener Wertausgleich in der Weise vorzunehmen, dass den beteiligten Grundeigentümern Land sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bauzone zugeteilt wird. Zu diesem Zweck kann auch Miteigentum begründet werden.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

de premières démarches ont été entreprises dans ce sens¹⁷. L'ordonnance mentionnée au § 83^{bis} al. 4 PBG n'existe pas encore non plus. Avec la révision de la LAT, cependant, cette disposition devrait gagner en importance et susciter l'intérêt des autres cantons disposant de zones à bâtir surdimensionnées.

4. Autres mesures pour contre la thésaurisation

Après quelques remarques sur le rapport entre thésaurisation des terrains à bâtir et garantie de la propriété, seront ici présentées diverses mesures actuellement mises en place pour lutter contre la thésaurisation.

4.1 Mesures contre la thésaurisation et garantie de la propriété

Le nouvel art. 15a al. 2 LAT 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. Cela équivaut à une obligation de construire et représente, de ce fait, une atteinte à la garantie de la propriété. Dans la campagne relative à la révision de la LAT, certains détracteurs du projet ont allégué qu'une telle atteinte était contraire à la Constitution fédérale. Tel n'est pourtant pas le cas. Tant que l'obligation de construire est soumise à certaines conditions, elle ne représente pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété¹⁸. Ainsi les mesures destinées à lutter contre la thésaurisation sont-elles – comme toute atteinte à la propriété – en principe admissibles si elles reposent sur une base légale¹⁹, si elles répondent à un intérêt public et si elles sont proportionnées au but visé.

En conséquence, l'obligation de construire est à concevoir comme une mesure subsidiaire, qui ne peut intervenir que si l'offre de terrains à bâtir est insuffisante ou si la construction des parcelles

17 Selon les informations fournies par Ruedi Bieri, aménagiste d'arrondissement au Service de l'aménagement du territoire du canton de Soleure.

18 Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, point 2.5; MÜLLER GEORG, Baupflicht und Eigentumsordnung, in: Festschrift für Ulrich Häfeli, Zurich 1989, pp. 176 s.

19 En l'occurrence, il s'agit, conformément à l'art. 15a al. 2 LAT, d'une base légale cantonale.

concernées répond, pour d'autres raisons, à un intérêt public prépondérant (p. ex. aux endroits centrés et bien desservis comme les pôles de développement). Le délai imposé devrait en principe être compris entre cinq et quinze ans²⁰, des exceptions pouvant être prévues pour tenir compte des éventuelles particularités des cas d'espèce. La thèse de doctorat de Yannick Antoniazza, citée à plusieurs reprises dans le présent article, comporte diverses propositions de réglementation relatives à l'obligation de construire et aux sanctions envisageables²¹. La taxe sur la plus-value n'est en revanche plus à comprendre comme une mesure destinée à assurer la disponibilité des terrains, après que le législateur ait fixé son exigibilité au moment de la construction ou de l'aliénation. Il est ainsi exclu de prévoir l'exigibilité au moment de la mise en zone²².

4.2 Exemples issus de la pratique

La thésaurisation des terrains à bâtir étant un vieux problème, certains cantons ont déjà pris des mesures pour lutter contre. On mentionnera notamment ceux d'Obwald, de Neuchâtel et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, qui ont, dans leur législation sur l'aménagement du territoire et les constructions, institué une obligation de construire dans un délai déterminé et prévu des sanctions en cas de non-respect de cette obligation. Il existe cependant d'autres moyens encore d'assurer la disponibilité des terrains à bâtir. Les paragraphes qui suivent les passent brièvement en revue.

Canton d'Obwald: Baugesetz (BauG)

Art. 11a Sicherstellen oder Steigern der Baulandverfügbarkeit

¹ Der Bauzone zugewiesene Grundstücke sind innerhalb von zehn Jahren nach realisierter Groberschliessung zu überbauen, sofern keine andern längerfristigen Entwicklungsziele im Sinne von Art. 11 Abs. 2 dieses Gesetzes vorliegen. Die Frist beginnt frühestens mit Inkrafttreten dieser Bestimmung zu laufen. Die Frist steht still, wenn sich der Baubeginn aus Gründen, welche die Bauherrschaft nicht zu vertreten hat, verzögert.

² Werden die Grundstücke innerhalb der in Absatz 1 festgelegten Frist nicht überbaut, so kann die Gemeinde jederzeit das gesetzliche Kaufrecht zum Verkehrswert geltend machen, sofern das öffentliche Interesse die ent-

gegenstehenden privaten Interessen überwiegt. Will die Gemeinde das Kaufrecht ausüben, so erlässt sie eine entsprechende Verfügung. Das Kaufrecht kann im Grundbuch als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung angemerkt werden. Beschwerden gegen die Feststellung des Verkehrswerts entscheidet die Schätzungskommission, alle anderen Beschwerden der Regierungsrat. Auf diesem Weg erworbene Grundstücke sind innert nützlicher Frist der Überbauung zuzuführen. Der Regierungsrat kann die Einzelheiten zum Vollzug in Ausführungsbestimmungen regeln.

³ Um die Baulandverfügbarkeit sicherzustellen oder zu steigern, kann die Gemeinde mit den Grundeigentümern verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen, welche insbesondere ein Kaufrecht zugunsten der Gemeinde vor Ablauf der in Absatz 1 festgelegten Frist vorsehen.

4.2.1 Canton d'Obwald – droit d'emption légal des communes

La législation du canton d'Obwald prévoit que, si un propriétaire n'a pas bâti son bien-fonds dans un délai de dix ans, la commune peut acquérir ce dernier et veiller elle-même à ce qu'il soit construit²³. Il faut pour cela que l'acquisition et la construction des terrains concernés répondent à un intérêt public et que celui-ci prime les intérêts privés qui s'y opposent. La disposition s'applique aussi bien aux nouveaux classements en zone à bâtir qu'aux biens-fonds déjà classés au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Le prix de vente se calcule sur la base de la valeur vénale du bien-fonds au moment de son acquisition.

4.2.2 Canton de Neuchâtel – droit d'expropriation

Le canton de Neuchâtel connaît une réglementation similaire à celle du canton d'Obwald. Si un plan d'affectation n'est pas réalisé comme prévu et que le propriétaire concerné ne peut justifier la non-construction de son terrain, la collectivité dispose d'un droit d'expropriation²⁴. Certains motifs excluent cependant une telle expropriation, notamment le dégagement raisonnable d'un immeuble, l'utilisation du terrain pour des besoins personnels ou familiaux, le développement prévisible et proportionné d'une entreprise industrielle ou commerciale, ou encore la mise en vente prochaine du bien-fonds en vue de sa construction. Du fait de ces exceptions, cet instrument ne se révèle que partiellement en mesure d'imposer le respect des buts de l'aménagement du territoire²⁵. Il n'a du reste encore jamais été mis en application.

4.2.3 Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures – déclassement

Depuis 2003, la loi du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures sur les constructions prévoit que les terrains classés en zone à bâtir soient construits dans les dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi ou du classement²⁶. Si tel n'est pas le cas, les biens-fonds thésaurisés sont

Canton de Neuchâtel: loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)

Art. 86 Expropriation formelle

a) Principe

¹ S'il est impossible ou difficile à l'excès d'exécuter les plans d'affectation dans leur contenu essentiel et si ces plans ne peuvent pas non plus être réalisés par d'autres moyens, la commune peut exproprier des biens-fonds ou des droits sur ces biens-fonds.

² Les biens-fonds appartenant à l'État ne peuvent pas faire l'objet d'une expropriation.

automatiquement réaffectés à la zone de non-bâtir (en général la zone agricole), et ce, sans indemnisation des propriétaires.

Problématique à plus d'un titre, un tel déclassement automatique se révèle contraire au droit²⁷.

20 Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, point 2.5.

21 ANTONIAZZA YANNICK, Die Baupflicht, thèse de doctorat, Zurich 2008, p. 246 (en français).

22 Voir à ce sujet Territoire & Environnement 4/2013, La compensation de la plus-value dans la loi révisée sur l'aménagement du territoire – La mise en œuvre de l'art. 5 al. 1^{bis} - 1^{seules} LAT dans le droit cantonal.

23 Art. 11a de la loi du 12 juin 1994 sur les constructions BauG, GDB.

24 Art. 86 ss de la loi du 2 octobre 1991 sur l'aménagement du territoire LCAT.

25 ANTONIAZZA YANNICK, Die Baupflicht, thèse de doctorat, Zurich 2008, pp. 38 s.

26 Art. 56 de la loi du 12 mai 2003 sur l'aménagement du territoire et les constructions BauG.

27 GRIFFEL ALAIN, La limitation de la durée de validité des zones à bâtir comme instrument de gestion foncière, Territoire & Environnement, novembre 2006, pp. 56 ss; FLÜCKIGER/GRODECKI, Commentaire de la LAT, art. 15 N. 140.

D'une part, les buts et principes de l'aménagement du territoire sont insuffisamment pris en compte, et aucune pesée d'intérêts n'est effectuée. D'autre part, les propriétaires concernés sont privés de la possibilité de faire recours. Les déclassements représentant des atteintes graves au droit de propriété, ils doivent répondre à un intérêt public et être proportionnés au but visé. L'obligation de construire vise à ce que les terrains à bâtir le soient effectivement. Or, avec un déclassement, c'est exactement le contraire qui se produit – ce qui contrevient à l'intérêt public. Quant au critère de la proportionnalité, il ne peut être examiné qu'au cas par cas, et non, comme le veut le principe du déclassement automatique, de manière générale et abstraite, pour une multitude de biens-fonds²⁸.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, des déclassements n'apparaissent pertinents qu'à la frange des zones urbanisées ou, le cas échéant, dans la perspective de créer des espaces verts ou libres au sein du milieu bâti. Autrement, ils produisent des brèches indésirables, contraires au principe de regroupement des constructions²⁹.

Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, on entend répondre à cette critique en excluant, lors de l'application de la disposition, les périmètres déjà largement bâtis, et en procédant, dans les autres secteurs, à une pesée minutieuse des intérêts en présence avant de déclasser les parcelles concernées. Ainsi le principe constitutionnel du regroupement des constructions sera-t-il respecté et les brèches dans le tissu urbain,

Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures: Baugesetz (BauG)

Art. 56 Förderung der Überbauung (Baulandbeschaffung)

¹ Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes eingezontes, noch unüberbautes Bauland ist innert 10 Jahren ab Inkrafttreten zu überbauen. Für spätere Neueinzonungen beginnt diese Frist mit der Rechtskraft der Zonenplanänderung zu laufen. Das Departement Bau und Umwelt kann auf Antrag des Gemeinderates diese Frist in begründeten Fällen verlängern.

² Das jeweilige Datum des Inkrafttretens der Einzonungen ist im Zonenplan anzugeben. Die Gemeinde ist für die entsprechende Nachführung besorgt und orientiert das Departement Bau und Umwelt zu Ende jedes Kalenderjahres über Parzellen, bei welchen die Frist abgelaufen ist, ohne dass überbaut worden wäre.

³ Bauland gilt im Sinne dieser Bestimmung als überbaut, wenn es innerhalb der gesetzten Frist vollständig erschlossen ist und vor Ablauf der in Abs. 1 genannten Frist mit den Bauarbeiten zur Überbauung begonnen wird.

⁴ Werden die vorstehenden Bedingungen nicht eingehalten, so gilt das betreffende Areal ohne Entschädigungsfolgen als ausgezont. Der Gemeinderat teilt dies den Betroffenen nach deren Anhörung in einem Feststellungsbeschluss mit. Bauten und Anlagen bedürfen in jedem Fall einer Bewilligung nach Art. 24 ff. RPG.

⁵ Die zwangsweise Auszonung fällt dahin, falls das Land der öffentlichen Hand verkauft wird.

⁶ Der Gemeinderat kann mit Eigentümerinnen und Eigentümern betroffener Grundstücke verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen, welche auch weitergehende Bedingungen vorsehen können.

évitées. Quoi qu'il en soit et nonobstant les difficultés juridiques liées aux déclassements automatiques, on constate que, dans la pratique, le simple fait que la loi prévoit un déclassement a généré suffisamment de pression pour que de nombreux terrains aient été mis sur le marché.

4.2.4 Canton des Grisons – politique foncière active

Le canton des Grisons exige des communes qu'elles favorisent la réalisation de leurs plans d'aménagement par une politique foncière active, adaptée aux circonstances locales, et qu'elles veillent, en particulier lors des nouveaux classements ou de la réaffectation des biens-fonds d'un type de zone à bâtir à un autre, à ce que la disponibilité des terrains pour un usage conforme à l'affectation de la zone soit garantie³⁰. À cette fin, la section grisonne de VLP-ASPAN (Bündner Vereinigung für Raumentwicklung) a élaboré un guide très complet, comportant des propositions de mise en œuvre par voie contractuelle ou dans le cadre de l'établissement des plans. La disposition cantonale a également incité la commune de Rothenbrunnen à mettre sur pied un modèle destiné à promouvoir la construction des terrains à bâtir³¹. Ce modèle a ceci de particulier que – comme dans le cas du droit d'emption prévu par la législation obwaldienne – l'obligation de construire ne porte pas seulement sur les terrains nouvellement classés en zone à bâtir, mais aussi, rétroactivement, sur ceux qui le sont déjà. Concrètement, la réglementation se présente comme suit: dans le plan de zones sont délimités, en fonction de critères d'aménagement, de grands périmètres à bâtir d'un seul tenant, qui doivent être construits dans un délai de huit ans. Si ces périmètres ne sont pas bâtis dans le délai imparti, l'exécutif communal peut, en cas de demande avérée et après avoir procédé à la pesée des intérêts en présence, acquérir les biens-fonds concernés à leur valeur vénale, et veiller à ce qu'ils soient construits. La combinaison du droit d'emption avec la délimitation, dans le plan d'affectation, de secteurs

Canton des Grisons: Kantonales Raumplanungsgesetz KRG

Art. 19 Boden- und Baulandpolitik

¹ Die Gemeinden fördern die Verwirklichung ihrer Planungen durch eine den örtlichen Verhältnissen angepasste aktive Boden- und Baulandpolitik.

² Die Gemeinden treffen insbesondere bei Einzonungen und Umzonungen die erforderlichen Massnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Bodens für den festgelegten Zonenzweck.

³ Führen planerische Massnahmen zu erheblichen Vor- oder Nachteilen, können die Gemeinden mit den Betroffenen vertraglich einen angemessenen Ausgleich festlegen.

particulièrement adaptés à la construction, est une approche intéressante, notamment pour des zones à bâtir déjà délimitées. La désignation de périmètres particulièrement adaptés représente en quelque sorte une première pesée d'intérêts et augmente la sécurité du droit.

Dans ses réflexions relatives aux moyens de mobiliser les terrains à bâtir, le canton du Jura discute lui aussi l'idée d'encourager les communes à désigner de tels périmètres (point 4.4).

28 GRIFFEL ALAIN, *ibid.*

29 FLÜCKIGER/GRODECKI, *Commentaire de la LAT*, art. 15 N. 33 ss.

30 Art. 19 al. 2 de la loi du 6 décembre 2004 sur l'aménagement du territoire KRG.

31 MENGHINI ORLANDO, *Un modèle innovant pour lutter contre la thésaurisation*, INFORUM 3/2012, pp. 6 ss; dans l'intervalle, ce modèle a été repris par d'autres communes grisonnes.

4.2.5 Argovie et Fribourg: classement sous condition

Les cantons d'Argovie³² et de Fribourg³³ prévoient la possibilité de classer des terrains en zone à bâtir à certaines conditions ou pour une durée déterminée. Une limitation des classements dans le temps peut notamment se justifier lorsqu'une zone spéciale est délimitée, pour des installations ou activités particulières, à la frange ou hors du milieu bâti. Il peut par exemple s'agir d'installations sportives ou de loisirs, telles que terrains de golf ou centres d'équitation, ou de sites tels que gravières ou décharges. Un autre exemple est le centre de sécurité routière projeté, mais finalement non réalisé, dans la commune argovienne de Schafisheim – un équipement sur lequel s'était en son temps penché le Tribunal

Canton d'Argovie: Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen BauG

§15a Bedingte Einzonung

¹ Zur Realisierung von Bauvorhaben von übergeordnetem Interesse sind bedingte Einzonungen oder Umzonungen zulässig, wenn sie auf die besondere Eignung des Standorts angewiesen sind.

² Die bedingten Einzonungen und Umzonungen fallen entschädigungslos dahin, wenn die Bauten und Anlagen nicht innert der festgelegten Frist fertig gestellt werden.

Der Gemeinderat kann die Sicherstellung der Kosten für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands verlangen.

³ Der Gemeinderat erlässt einen Feststellungsentscheid über das Dahinfallen der Zonenplanänderung und publiziert diesen.

Canton de Fribourg: loi sur l'aménagement du territoire et les constructions LATeC

Art. 45 Mise en zone liée à un grand projet

¹ Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à la création d'un grand projet et planifiée en dehors du cadre d'une révision générale du plan d'aménagement local est soumise à la condition que les travaux de gros œuvre soient réalisés dans les cinq ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation.

² Si cette condition n'est pas remplie à l'échéance de ce délai, le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure.

³ La commune peut demander des justifications et des garanties financières.

fédéral³⁴. Dans la commune fribourgeoise de Galmiz, la zone à bâtir destinée à l'implantation controversée d'une entreprise pharmaceutique n'avait elle aussi été délimitée, il y a quelques années, qu'à la condition que les terrains concernés soient réaffectés à la zone agricole au cas où l'entreprise operait pour un autre site.

4.2.6 Imposition des terrains non construits à leur valeur vénale

La mobilisation des terrains peut aussi être encouragée par le biais d'incitations fiscales. Conformément à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, les terrains qui sont affectés à la zone à bâtir mais restent utilisés à des fins agricoles, sont imposés à leur valeur de rendement agricole. Il est cependant admissible, dans le but de pousser les propriétaires à construire, d'imposer ces

Canton de Schwyz: Steuergesetz

§ 42 Grundstücke

¹ Als Grundstücke gelten [...].

² Land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke werden mit Einschluss der erforderlichen Gebäude zum Ertragswert bewertet. Unüberbaute Grundstücke in der Bauzone werden ungeachtet einer all-fälligen landwirtschaftlichen Nutzung unter Berücksichtigung ihres Erschliessungs-zustandes besteuert.

³ [...].

biens-fonds à leur valeur vénale, calculée en fonction des prix des terrains à bâtir.

Jusqu'ici, seuls de rares cantons ont fait usage de cette possibilité. Parmi eux figure le canton de Schwyz³⁵, où les terrains non construits mais sis en zone à bâtir sont, indépendamment d'une éventuelle utilisation agricole, imposés à la valeur vénale, en fonction de l'état de leur équipement.

4.2.7 Solutions contractuelles dans certaines communes

Un certain nombre de communes suisses luttent contre la thésaurisation des terrains à bâtir en concluant avec les propriétaires, au moment du classement, des contrats prévoyant que, si les biens-fonds concernés n'ont pas été construits dans un délai déterminé, la commune peut les racheter (droit d'emption) ou prendre d'autres sanctions consistant, par exemple, à les déclasser sans indemnisation.

Dans certains cantons, la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions autorise expressément les communes à passer de tels contrats. C'est notamment le cas des cantons de Fribourg³⁶, de Soleure³⁷, d'Uri³⁸ et – comme on l'a

vu plus haut – des Grisons. La réglementation grisonne est formulée de manière ouverte et laisse les communes choisir le type de contrats qu'elles veulent conclure³⁹. Les trois autres cantons prescrivirent les sanctions qu'entraîne le non-respect de l'obligation contractuelle de bâtir. Alors que dans les cantons de Soleure et d'Uri, les terrains concernés sont déclassés en vertu d'une décision de constatation rendue par l'exécutif communal, la loi fribourgeoise octroie aux communes un droit d'emption. Aux dispositions soleuroises et uranaises s'appliquent les observations faites ci-dessus à propos du déclassement automatique prévu par le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (point 4.2.3).

Les solutions contractuelles ont l'inconvénient de n'intervenir, en principe, qu'en cas de nouveau classement. En cas d'adaptation des plans d'affectation, en effet, les propriétaires dont les terrains sont déjà sis en zone à bâtir ne sont en général pas disposés à conclure des contrats trop contraignants pour eux. De fait, les terrains déjà classés restent souvent thésaurisés. Des dispositions rétroactives, telles qu'en connaissent les cantons d'Obwald et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, pourraient permettre d'y remédier.

32 § 15a de la loi du 19 janvier 1993 sur le développement territorial et les constructions BauG.

33 Art. 45 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions LATeC.

34 Décision du Tribunal fédéral 1A.230/2005 du 4 avril 2006 (Schafisheim) ; autre cas de centre de sécurité routière, dans la commune jurassienne de Vendincourt, ATF 137 II 254.

35 § 42 de la loi du 9 février 2000 sur les impôts (Steuergesetz).

36 Art. 48 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions LATeC.

37 § 26bis de la loi du 3 décembre 1978 sur l'aménagement du territoire et les constructions PBG.

38 Art. 20 de la loi du 13 juin 2010 sur l'aménagement du territoire et les constructions PBG.

39 Art. 19 de la loi du 6 décembre 2004 sur l'aménagement du territoire KRG.

4.3 Canton de Lucerne – contrat, droit d’emption et déclassement

Dans le cadre de la révision de sa loi sur l’aménagement du territoire et les constructions, le canton de Lucerne a adopté une disposition visant à rendre les terrains disponibles (art. 38 PBG). Celle-ci devrait entrer en vigueur début 2014. Dans son plan directeur, le canton invite depuis plusieurs années déjà les communes à conclure, avec les propriétaires, des contrats destinés à assurer la disponibilité des terrains à bâtir. Il s’agit de régler les questions de délais, que ce soit pour la planification, l’équipement ou la construction. Ce système ayant relativement bien fonctionné jusqu’ici, le canton l’a maintenu dans son nouvel article de loi, en stipulant que les communes peuvent (continuer de) conclure de tels contrats. Si aucune solution contractuelle ne peut être

obtenue, la loi cantonale prévoit, après huit ans à compter de l’entrée en vigueur de la disposition ou du classement en zone à bâtir, un droit d’emption en faveur de la commune. L’article vise donc également les terrains déjà classés, mais non encore construits. Comme le prévoit aussi le modèle de Rothenbrunnen (point 4.2.4), la commune doit, avant d’exercer son droit, en avertir le propriétaire et lui accorder encore deux ans pour construire. S’il ne se justifie pas, compte tenu de la situation du bien-fonds, de maintenir celui-ci en zone à bâtir, la commune peut aussi le déclasser. Ce choix laissé à la commune répond de manière très satisfaisante à la problématique des terrains thésaurisés, mais aussi mal situés.

Canton de Lucerne:

Planungs- und Baugesetz (PBG)

(entrée en vigueur prévue pour 2014)

§ 38 Verfügbarkeit von Bauland

¹ Bauzonen sind mit bodenrechtlichen Massnahmen wie Landumlegungen und anderen geeigneten Massnahmen ihrer Bestimmung zuzuführen.

² Die Gemeinde schliesst mit interessierten Grundeigentümern Verträge ab über die Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland, die Etappierung und die Realisierung von neuen Baugebieten und die Folgen der nicht zeitgerechten Realisierung.

³ Kommt keine vertragliche Einigung zustande, kann die Gemeinde, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, nach acht Jahren seit Inkrafttreten der Gesetzesänderung [...] oder

seit Rechtskraft späterer Einzonungen ein Kaufrecht zum Verkehrswert ausüben. Über die Höhe des Verkehrswertes entscheidet im Streitfall die Schätzungskommission. Die Gemeinde räumt den Grundeigentümern vorgängig mit Entscheid eine Frist von mindestens zwei Jahren zur bestimmungsgemässen Nutzung der Bauzone ein.

⁴ Auf diesem Weg erworbenes Land ist so bald als möglich, in der Regel in einem ausschreibungsähnlichen Verfahren, seiner Bestimmung zuzuführen.

⁵ Erweist sich die Bauzone nicht mehr als recht- oder zweckmässig, kann die Gemeinde anstelle der Ausübung des Kaufrechts gemäss Absatz 3 das Verfahren für eine Auszonung in die Wege leiten.

⁶ Der Regierungsrat kann Ausführungsvorschriften erlassen.

4.4 Canton du Jura – combinaison entre différentes solutions

Le canton du Jura est lui aussi en train de préparer une modification de sa législation en vue de favoriser la construction effective des terrains classés en zone à bâtir. Il mise à cet égard sur une large palette d'instruments, inspirés des différentes solutions existantes ou en cours d'élaboration. Il incite tout d'abord les communes à mener une politique foncière active (art. 45a LCAT), comme le font les cantons des Grisons et d'Appenzell Rhodes Extérieures. S'inspirant des solutions argovienne et fribourgeoise, il stipule que tout nouveau classement en zone à bâtir lié à un projet particulier est soumis à la condition que les travaux débutent dans les trois ans. Si rien n'est

construit à l'échéance de ce délai, le terrain retourne à son affectation initiale sans autre procédure (art. 74a LCAT). Pour toutes les autres parcelles délimitées en zone à bâtir, la loi cantonale prévoit une obligation de construire dans les six ans. À défaut, la commune dispose d'un droit d'emption ou de la possibilité de déclasser les biens-fonds concernés. La loi offre également aux communes la possibilité de conclure des contrats avec les propriétaires, notamment pour y fixer des délais plus courts (art. 45b LCAT).

Pour exercer son droit d'emption, la commune doit faire valoir un intérêt public. Une première pesée des intérêts peut être effectuée en désignant, dans les plans d'affectation, les secteurs qui sont bien équipés et dans lesquels des besoins en terrains à bâtir sont avérés. En s'inspirant

Canton du Jura:

Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT)

(Projet de révision du 19.07.2013, pas encore mis en consultation)

Art. 45a Politique foncière des communes

¹ Les communes œuvrent en faveur de la réalisation effective de leur planification par une politique foncière active adaptée aux circonstances du lieu en plus des mesures prévues par la législation.

² Les communes adoptent des mesures afin de garantir la disponibilité du sol, notamment lors de nouvelles mises en zone ou de changements d'affectation.

Art. 45b Disponibilité des zones à bâtir

¹ Les terrains affectés à la zone à bâtir doivent être utilisés conformément à leur affectation dans les six ans dès la réalisation de l'équipe-

ment technique du quartier (art. 85). La Section de l'aménagement du territoire peut prolonger ce délai pour de justes motifs. Le délai commence à courir au plus tôt avec l'entrée en vigueur de la présente disposition.

² Si les terrains ne sont pas construits dans ce laps de temps, la commune dispose d'un droit d'emption légal à la valeur vénale sur tout ou partie de la surface concernée, pour autant que l'intérêt public prime l'intérêt privé. Lorsque la commune souhaite faire usage de son droit, elle rend une décision.

³ Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du milieu bâti et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur déclassement.

⁴ Pour augmenter encore la disponibilité des zones à bâtir, la commune peut conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires qui fixent un droit d'emption en faveur de la commune dans un délai plus bref

que celui de l'alinéa 1. Ce droit d'emption est mentionné au registre foncier.

Art. 74a Mise en zone pour un projet particulier

¹ Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à un projet particulier est soumise à la condition que les travaux de construction aient débuté dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. Le Service de l'aménagement du territoire peut prolonger le délai pour de justes motifs.

² Si cette condition n'est pas remplie à l'échéance de ce délai, le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure.

Art. 91 Contribution des propriétaires fonciers à l'équipement; part des frais

¹ La participation des propriétaires fonciers est comprise entre

- a) 80 % et 100 % des frais effectifs pour l'équipement de détail ainsi que pour l'équipement de la zone de maisons de vacances;
- b) 50 % et 80 % des frais effectifs pour les équipements de base à caractère collecteur de quartiers;
- c) 30 % et 50 % des frais effectifs pour les autres équipements de base.

² La part des frais d'équipement incombant aux propriétaires fonciers doit être fixée dans la procédure d'aménagement et est précisée dans la décision d'ouverture de crédit rendue par l'organe communal compétent.

ici du modèle de Rothenbrunnen (point 4.2.4), le canton souhaite inviter les communes à adopter une telle démarche. Il entend en outre renforcer ses dispositions relatives à la participation des propriétaires aux frais d'équipement en instaurant un minimum à leur demander (art. 91 LCAT) – comme l'exige du reste l'ordonnance relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (OLCAP)⁴⁰.

5. Densifier le milieu bâti

Densifier le milieu bâti n'a longtemps guère été envisagé. Aujourd'hui, cependant, le mécontentement manifesté par la population à l'égard du mitage du territoire appelle à le faire. C'est ce que confirme notamment la nette acceptation de la révision de la LAT, y compris dans les cantons ruraux (à l'exception du Valais). De plus en plus de communes se rendent compte que leur avenir ne saurait résider dans l'extension permanente de leurs zones à bâtir. De plus, la création de nou-

velles zones d'habitation ou d'activités n'a souvent pas amené les recettes fiscales escomptées, mais bien plutôt occasionné des coûts d'équipement disproportionnés. Il incombe donc aux autorités et à la population d'intégrer la problématique du développement du milieu bâti vers l'intérieur et de créer, dans le cadre des processus de planification, les conditions d'une densification adaptée⁴¹.

Or, la garantie de la propriété est susceptible d'entraver de telles opérations, comme on le voit lorsque certains propriétaires (ce sont souvent des hoiries) s'opposent à la densification de parcelles stratégiques ou de sites entiers, pourtant bien situés. La LAT révisée ne comporte aucune disposition dans ce domaine et n'exige pas non plus des cantons qu'ils édictent les bases juridiques nécessaires. Certains cantons s'efforcent néanmoins d'améliorer les conditions de la densification sur le plan du droit de la propriété.

Canton de Berne:**loi sur les constructions (LC)****Art. 88 Plans de quartier; définition et portée**

¹ Si nécessaire, les communes peuvent régler plus en détail dans un plan de quartier la construction, l'organisation, la préservation et la protection de certaines parties du territoire communal. Le plan de quartier peut porter notamment sur les aspects suivants: [...] g. la rénovation de la vieille ville ou du quartier.

Art. 119 Remaniement parcellaire de terrains à bâtir; principes

¹ Il convient de procéder au remaniement parcellaire de terrains à bâtir lorsque la réalisation de plans d'affectation (art. 57, 2^e al.) l'exige, ainsi que lorsque la répartition des biens-fonds est désavantageuse, en cas de rénovation de vieilles villes ou de quartiers (art. 128, 1^{er} al. lit. d) et en cas d'acquisition de terrains lors des constructions de route (art. 19 à 21 LR).

² Le remaniement parcellaire de terrains à bâtir consiste en une nouvelle répartition des biens-fonds de la zone à bâtir ainsi qu'en une

redistribution de la propriété et des autres droits réels qui y sont liés.

³ Des biens-fonds situés hors de la zone à bâtir peuvent être compris dans le remaniement parcellaire lorsque c'est là le seul moyen permettant d'aboutir à une répartition judiciaire.

⁴ Parallèlement au remaniement parcellaire, un plan de quartier réglant au moins l'équipement technique et l'essentiel des constructions doit être adopté pour la zone remaniée.

Art. 128 Expropriation formelle; droit d'expropriation

¹ L'approbation d'un plan de zones ou d'un plan de quartier fonde un droit d'expropriation sur les objets suivants, réglés dans ces plans: [...]

d. mesures [...] de rénovation de vieille ville ou de quartier au sens de l'article 88, 1^{er} alinéa 1, lettre g [...]

² Le droit d'expropriation s'étend également à tous les droits nécessaires à la construction des bâtiments et installations ou à la mise en œuvre des mesures prévues, ou qui s'y opposent.

5.1 Canton de Berne – rénovation de la vieille ville et des quartiers

La législation du canton de Berne octroie aux communes un droit d'expropriation s'il est nécessaire de prendre des mesures pour rénover certains secteurs de la vieille ville ou d'autres quartiers (art. 128 al. 1 lettre d en lien avec art. 88 al. 1 lettre g LC). Le droit d'expropriation devient effectif dès l'approbation du plan d'affectation. et s'étend également à tous les droits nécessaires à la construction des bâtiments et installations ou

à la mise en œuvre des mesures prévues, ou qui s'y opposent (art. 128 al. 2 LC). L'expropriation est censée constituer l'ultime recours lorsque la passivité ou l'opposition d'un ou de plusieurs propriétaires empêchent la concrétisation d'un plan d'affectation dont certains éléments sont

40 En vertu de l'art. 1 OLCAP, les propriétaires sont tenus de prendre en charge au moins 30 pour cent des frais des installations d'équipement général et au moins 70 pour cent des frais des installations de raccordement.

41 Voir «À leur tour, les communes rurales osent la densification», INFORUM 5/2013, pp. 3 ss.

d'intérêt public. Il peut notamment s'agir de combler une brèche dans le centre historique ou de rétablir une situation conforme à l'état originel et historique d'un bâtiment⁴².

Cette mesure n'a semble-t-il encore jamais été appliquée.

5.2 Canton de Zurich – renouvellement urbain

Le canton de Zurich connaît une procédure qui permet de renouveler un secteur urbain, notamment pour contrer un développement non souhaité de l'urbanisation ou rétablir une situation salubre⁴³. Les propriétaires sont contraints de participer à cette rénovation ou de transmettre leur propriété à l'État. Une protection particulière est prévue pour les locataires (§ 193 et 195 PBG). Le principe est que les propriétaires obtiennent, au terme de la rénovation, l'équivalent de ce qu'était leur propriété auparavant (§ 199 PBG). La procédure est complexe et implique une atteinte évidente à la garantie de la propriété, ce qui pourrait expliquer pourquoi cette manière de procéder n'a encore jamais été appliquée⁴⁴. L'idée n'en reste pas moins intéressante. Du fait de l'approbation de la révision de la LAT et, à Zurich, de l'initiative pour la préservation des terres agricoles («Kulturlandinitiative»), la pression en faveur d'une rénovation ou d'une meilleure utilisation des secteurs déjà bâtis va s'accroître. Il se pourrait dès lors que des mécanismes tels que ce «Gebietssanierung» soient dépeusés et réellement utilisés.

5.3 Canton de Genève – zone de développement⁴⁵

Dans le canton de Genève, l'aménagement du territoire et les constructions sont principalement du ressort du canton. C'est lui qui élabore, adopte et approuve les plans d'affectation du sol aussi bien généraux que spéciaux. L'aménagement du territoire y est ainsi régi par différentes lois de niveau cantonal. Du fait de sa densité

d'habitants par kilomètre carré – exceptionnelle en Suisse – le canton se préoccupe de longue date des questions de densification et de maîtrise foncière⁴⁶. Le droit cantonal prévoit de délimiter des zones de développement, notamment pour l'industrie et l'habitat. Le canton de Genève a défini plusieurs catégories de zones de développement.

Dans les zones de développement industriel, l'État dispose d'un droit de préemption, c'est-à-dire un droit lui permettant d'acquérir des ter-

Canton de Zurich: Planungs- und Baugesetz (PBG)

§ 186 Gebietssanierung; Grundsatz

¹ In überbauten Ortsteilen, deren Zustand im öffentlichen Interesse einer Erneuerung bedarf, kann die Gebietssanierung durchgeführt werden.

² Vorbehalten bleiben Anordnungen zur Behebung polizeilicher Missstände gemäss den Bauvorschriften dieses Gesetzes.

§ 187 öffentliches Interesse

Ein öffentliches Interesse an der Erneuerung liegt vor, wenn die bestehende Überbauung

a. zu den Zielen der Bau- und Zonenordnung in einem starken Missverhältnis steht und dadurch entweder die erwünschte Entwicklung erheblich gefährdet oder eine mit andern Mitteln nicht korrigierbare schwerwiegende Fehlentwicklung fördert oder

b. hinsichtlich der Hygiene, der Erschliessung, der Ausstattung, der Ausrüstung oder der ortsbaulichen Gestaltung erhebliche Missstände aufweist, die nicht auf andere Weise beseitigt werden können.

Canton de Genève:**loi générale sur les zones de développement industriel (LGZDI)**

Mise en valeur des zones de développement industriel

Art. 8 Expropriation; principe

Est déclaré d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, l'acquisition:

- a) de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation des équipements et de l'infrastructure prévus aux plans et aux règlements directeurs ou aux plans localisés de quartier;
- b) de tous les immeubles compris dans la zone de développement industriel, au fur et à mesure de sa mise en valeur.

Art. 9 Expropriation; exceptions en faveur des entreprises industrielles

Le droit d'expropriation ne peut être exercé à l'encontre d'entreprises industrielles que:

- a) si cette mesure est nécessaire à l'aménagement ou à l'utilisation rationnelle de la zone;
- b) si l'entreprise industrielle n'a pas réalisé, dans un délai de 5 ans à compter de la date où elle a acquis le terrain, un projet de construction approuvé par le département ou si elle laisse des bâtiments inutilisés durant 5 ans au moins.

Art. 10 Droit de préemption; principe

L'État de Genève bénéficie d'un droit de préemption sur tout bien-fonds compris dans les zones de développement industriel qui fait l'objet d'une aliénation à un tiers. Mention de ce droit est faite au registre foncier.

Art. 11 Droit de préemption; but

Ce droit de préemption a pour but de favoriser la mise en valeur des zones de développement industriel et d'éviter que des biens-fonds ne fassent l'objet d'aliénation à des prix excessifs.

rains proposés à des tiers (à des prix plafonnés cf. art. 4 LGZDI). Cette mesure est applicable aussi bien sur des terrains non construits que construits, dans la mesure où le potentiel constructible n'a pas été épuisé. Il dispose aussi d'un droit d'expropriation (art. 8 ss LGZDI)⁴⁷.

Dans les zones de développement visant la densification des secteurs de villas, l'article 4A de la loi générale sur les zones de développement (LGZDI) prévoit des cessions à l'État, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'État. Ces cessions peuvent être exigées pour autant que le propriétaire renonce à réaliser lui-même un programme de logements sociaux à raison de 30 %. Ceci au titre de la contrepartie d'une augmentation tan-

42 ZAUGG ALDO / LUDWIG PETER, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, 3e édition, 2010, p. 463.

43 Art. 186 ss de la loi du 7 septembre 1975 sur l'aménagement du territoire et les constructions PBG et § 16 ss de l'ordonnance sur les plans de quartiers (Quartierplanverordnung).

44 FRITZSCHE CHRISTOPH / BÖSCH PETER / WIPF THOMAS, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, Planungsrecht, Verfahren und Rechtsschutz, 2011; BÖSCH PETER / SUTER ALWIN / VON KÄNEL PETER, Werkbuch für den Quartierplaner; Verein Zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute VZGV, 2000.

45 Tous les articles de lois genevois ne pourront pas être reproduits ici. Leur teneur exacte peut être consultée sur www.lexfind.ch ou sur www.ge.ch/legislation.

46 Toutes les mesures ne pouvant être présentées ici, un choix a été opéré.

47 Art. 8 ss de la loi générale sur les zones de développement industriel LGZDI.

gible de l'indice d'utilisation du sol applicable aux terrains concernés. Outre la densification, le but est de pouvoir construire un certain pourcentage de logements d'utilité publique, de logements en coopérative d'habitation, de logements mixtes (HM) ou encore de logements à loyers modérés (HLM).

Différentes lois accordent par ailleurs la possibilité de déclarer certains objets (plan, remembrement⁴⁸ ou autres) d'utilité publique. La loi cantonale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique confère alors un droit d'expropriation.

5.4 Canton de Saint-Gall – zone de développement

Dans le cadre d'une révision totale de sa loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, le canton de Saint-Gall souhaite introduire une zone de développement offrant un droit d'expropriation aux communes (art. 17 ss du projet de loi). Cette zone doit permettre aux communes de rénover le milieu bâti existant, en visant notamment une densification de qualité dans les secteurs particulièrement bien situés et d'une importance stratégique. La zone de développement est délimitée dans le cadre du plan général d'affectation. C'est aussi par le biais de cet instrument que

Canton de Saint-Gall: Planungs- und Baugesetz (PBG), projet de révision totale du 15 mai 2012

Art. 17 Entwicklungszonen; Grundsätze

¹ Entwicklungszonen ermöglichen die Neuüberbauung von unternutzten oder in Umstrukturierung befindlichen Siedlungsgebieten.

² Die politische Gemeinde:

- a) legt im Rahmennutzungsplan die Entwicklungsziele, die Nutzungsart sowie die zulässigen Gebäudedimensionen und Abstände fest;
- b) kann im Rahmennutzungsplan einzelne Areale oder Bauten unter Schutz stellen oder die Beseitigung bestimmter Bauten anordnen.

Art. 18 Enteignungsrecht

¹ Die politische Gemeinde kann im Rahmenutzungsplan ein Enteignungsrecht für Flächen vorsehen, deren Verfügbarkeit für die Erreichung der Entwicklungsziele unerlässlich ist.

² Enteignungsberechtigt ist das Gemeinwesen, das die Entwicklungszone festgesetzt hat.

³ Das Enteignungsrecht kann mit Verfügung oder verwaltungsrechtlichem Vertrag Personen übertragen werden, welche die Entwicklungsziele umsetzen.

Art. 19 Verwaltungsrechtlicher Vertrag

Die politische Gemeinde kann mit verwaltungsrechtlichem Vertrag vorsehen, dass:

- a) ihr ein limitiertes Kaufrecht an bestimmten Grundstücken zusteht, wenn die Neuüberbauung nicht innert bestimmter Frist fertiggestellt wird;
- b) die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bestimmte Erschliessungs- und Infrastrukturaufgaben auf eigene Kosten erfüllen;
- c) städtebauliche Qualitätssicherungsverfahren, wie Architekturwettbewerbe, vor der Überbauung durchgeführt werden.

les communes devront identifier les parcelles ou secteurs dans lesquels elles entendent exercer leur droit d'expropriation. L'exercice de ce droit requiert un intérêt public prépondérant, des objectifs clairs et des règles précises quant à l'ampleur de l'expropriation. La zone de développement devra être régulièrement accompagnée d'un plan d'affectation spécial⁴⁹.

S'agissant de cet instrument, les résultats de la consultation sont positifs. Seule la question de l'intérêt public devra encore être précisée dans le projet de loi définitif.

6. Conclusions

Beaucoup des dispositions présentées ci-dessus sont relativement nouvelles et devront encore faire leurs preuves dans la pratique. La pression accrue que subira le milieu bâti suite à la révision partielle de la LAT augmentera les chances que ces mesures soient bel et bien appliquées. Tant que l'on pouvait classer de nouvelles surfaces en zone à bâtir à la frange du tissu urbain existant, il n'était pas nécessaire de porter atteinte à la propriété pour assurer que les terrains à bâtir soient effectivement utilisés conformément à leur affectation.

Il ne faut toutefois pas s'attendre à ce que les communes fassent usage à grande échelle de leurs nouveaux moyens de lutter contre la thésaurisation et de favoriser une utilisation plus intensive des parcelles peu bâties. Restreindre les droits des propriétaires fonciers fait encore l'objet de grandes réticences. Plus l'intérêt public lié à la construction d'un bien-fonds sera cependant important – par exemple aux endroits bien situés et desservis, ou en cas de pénurie aiguë de terrains à bâtir –, plus les collectivités publiques seront enclines à mettre en pratique les instruments dont elles disposent. Dans certains cas, le seul fait que ces instruments bénéficient d'un ancrage légal pourrait bien suffire à inciter les propriétaires à construire leurs parcelles. Pour les communes, il reste par ailleurs toujours intéressant de disposer,

grâce à une politique foncière active, d'un certain nombre de biens-fonds qu'elles puissent mettre en jeu si d'autres propriétaires thésaurisent les leurs. Les échanges de parcelles peuvent en effet représenter un bon moyen d'améliorer la disponibilité des terrains à bâtir.

Lukas Bühlmann, lic. iur., VLP-ASPAN et
Christa Perregaux DuPasquier, avocate, VLP-ASPAN

48 Art. 5 de la loi sur le remembrement foncier urbain LRFU.

49 L'introduction d'un droit d'expropriation n'est pas une nouveauté pour le canton de Saint-Gall, à qui l'(encore) actuel art. 28 al. 3 PBG permet en effet déjà d'exproprier, dans le cadre d'un plan d'affectation spécial, les propriétaires qui ne participent pas à la concrétisation du plan.

Recueil de jurisprudence

Toujours à jour, avec notre recueil de jurisprudence

Le recueil de jurisprudence de VLP-ASPAN permet à ses abonnés de s'y retrouver dans les nombreux dédales de la jurisprudence suisse. Actuellement, 4'200 arrêts y sont répertoriés.

Parallèlement au remaniement de notre site Internet, en 2012, notre recueil de jurisprudence a gagné un nouvel habillage et de nouvelles fonctions. Un abonnement à cette vaste banque de données juridique ouvre l'accès aux résumés des arrêts du Tribunal fédéral et des Tribunaux cantonaux en matière de constructions, d'aménagement du territoire et d'environnement. Le recueil est mis régulièrement à jour avec les derniers jugements rendus en la matière. Tous les arrêts sont résumés dans leur langue originale et peuvent être facilement recherchés au moyen de mots-clés. Les abonnés ont la possibilité d'imprimer l'arrêt de leur choix au moyen de la fonction d'impression de leur navigateur Internet ou de l'enregistrer au format PDF.

Un nouvel abonnement à notre recueil de jurisprudence est soumis à un droit de licence unique de CHF 440.- (CHF 300.- pour les membres). L'abonnement annuel coûte CHF 380.- (CHF 220.- pour les membres).

Vous trouverez de plus amples informations sur cette prestation, ainsi que la possibilité de souscrire un abonnement, sur notre site Internet: www.vlp-aspan.ch (onglet Information > Recueil de jurisprudence)



Impressum

Territoire & Environnement

VLP-ASPAN

Documentation dans le domaine du développement territorial pour les membres de l'Association suisse pour l'aménagement national, paraît six fois par an en français et en allemand

Rédaction

Lukas Bühlmann

Traduction

Léo Biétry

Réalisation

Ludwig Zeller

Impression

Multicolor Print, Baar

Photo de couverture (Uttwil, TG)

VLP-ASPAN / A. Straumann

Reproduction des textes et illustrations autorisée moyennant l'indication de la source

VLP-ASPAN 

Association suisse pour
l'aménagement national
Sulgenrain 20, CH-3007 Berne
Tél. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch