

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (2014)
Heft: 2027

Artikel: Réduire une zone à bâtir surdimensionnée, c'est possible! : Une démarche politique et juridique qui demande temps et ténacité
Autor: Rey, Michel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1012689>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Réduire une zone à bâtir surdimensionnée, c'est possible!

Une démarche politique et juridique qui demande temps et ténacité

Michel Rey - 20 février 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/25311>

Contrairement à ce qu'ont affirmé ses opposants, la loi sur l'aménagement du territoire révisée (LAT) n'impliquera pas des déclassements de terrains à bâtir massifs et coûteux. Le défi consistera surtout à activer la construction dans les zones à bâtir existantes.

Le surdimensionnement de nombreuses zones à bâtir fut au cœur des débats sur la révision de la LAT. Ses opposants parlaient de déclassements massifs de 18'800 hectares engendrant des indemnités à hauteur de 37,6 milliards de francs. Mais ces chiffres ne reposaient sur aucune base sérieuse.

Les déclassements relèvent d'un processus politique et juridique complexe où interviennent de nombreux acteurs (Confédération, canton, commune, juge et propriétaire). Ils ne se décrètent pas, mais se négocient entre ces acteurs. Et cela prend du temps. Le cadre juridique en est fixé par la loi – la dimension des zones à bâtir nécessaires pour les 15 prochaines années – et la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Les exigences de la LAT révisée

Chaque canton doit définir son urbanisation dans un plan directeur, en indiquant

notamment la superficie totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition territoriale et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale.

L'Office fédéral du développement territorial a mis en [consultation](#) un projet d'ordonnance qui proposait une méthodologie pour définir la capacité des zones à bâtir légalisées ainsi que pour évaluer les besoins en mètres carrés pour les 15 années à venir en fonction des perspectives démographiques et d'emploi.

La délimitation d'une zone à bâtir et l'évaluation des besoins à 15 ans est une tâche complexe et de nature politique ([DP 2019](#)). Il ne suffit pas de chiffrer les mètres carrés affectés en zone à bâtir pour que ces terrains soient effectivement construits dans les 15 prochaines années. C'est toute la question de leur thésaurisation par leurs propriétaires. Et sur ce plan, la LAT révisée n'apporte pas de nouvelles mesures crédibles pour obliger ou inciter ces propriétaires à construire. Ce qui explique sans doute les divergences à ce sujet entre la Confédération et les cantons au sujet de la méthodologie proposée.

Sur la base d'un premier projet, l'Office fédéral a

identifié quatre cantons qui doivent réduire la surface des zones constructibles (JU, VS, NE et SH); sept cantons qui ne peuvent plus l'augmenter, sauf déclassement compensatoire (BE, UR, NW, ZG, FR, GR et TI); les 15 autres cantons pourront augmenter leur surface à bâtir. Les propositions de l'Office fédéral ont soulevé une opposition quasi unanime et une nouvelle version de l'ordonnance fédérale devrait être proposée d'ici l'été. Les déclassements impératifs (4 cantons) et compensatoires (7 cantons) envisagés par ce premier projet d'ordonnance fédérale n'auront de loin pas l'importance (en surfaces et en indemnité) annoncée par les opposants à la révision de la LAT.

La jurisprudence du Tribunal fédéral

On parle de déclassement lorsque, au moment de l'entrée en vigueur d'une mesure d'aménagement, la parcelle concernée se trouvait comprise dans une zone à bâtir édictée conformément à la législation sur l'aménagement et la construction. Le déclassement donne généralement droit à une indemnité pour expropriation matérielle. La décision des juges fédéraux dépend pour l'essentiel de la probabilité de réalisation des possibilités de construction

dans un proche avenir. Elle est spécifique à chaque cas concret de déclassement.

Le non-classement concerne les terrains qui ont été affectés à la construction avant l'entrée en vigueur de la LAT en 1980. Leur affectation à une zone non constructible ne donne pas droit à une indemnisation. De tels cas deviennent rares, la plupart des communes ayant adopté leur plan d'aménagement après 1980.

Dans certaines régions, les zones à bâtir surdimensionnées ont conduit à un étalement marqué des constructions, avec de nombreuses parcelles non construites (à l'exemple de la commune d'Arbaz en Valais). Face à ces «*territoires largement construits*», le Tribunal fédéral préconise le maintien de ces parcelles en zone à bâtir, leur réaffectation en zone agricole n'ayant aucun sens économique. Il faudra «*faire avec*» les modèles d'urbanisation existants. Aucun déclassement ne sera à prévoir.

Pour le TF, les redimensionnements de zones à bâtir non conformes à la LAT ne doivent en général pas être indemnisés. Mais en cas d'indemnisation, les prix pratiqués sur le marché foncier régional font référence. Les déclassements concerneront avant tout des régions périphériques où les prix sont bas. Dans les régions touristiques, les prix devraient baisser avec l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires. De plus, certains terrains ont été dézonés, car

soumis aux risques de dangers naturels. Tous ces facteurs laissent à penser que le montant des indemnités à verser doit être relativisé. Et ces indemnités pourront être financées – du moins en partie – par le produit de la taxe d'au moins 20% sur la plus-value issue d'une mise en zone à bâtir (taxe exigible lorsque le terrain est construit ou aliéné).

Une décision récente et instructive

Un récent [arrêt](#) du TF concernant le déclassement d'un terrain à bâtir dans la commune de Salenstein (TG) illustre la complexité et les incertitudes d'une décision de déclassement. En cause, une propriété de 4'689 mètres carrés, affectés à la zone à bâtir lors de l'élaboration en 1982 du plan d'aménagement de la commune.

Cette dernière a entrepris en 2004 la révision de son plan et a décidé d'attribuer ces terrains à une zone de protection du paysage. Cette décision a fait l'objet de recours successifs de la part de la propriétaire et de la commune, qui obtinrent gain de cause auprès des instances cantonales compétentes. En dernière instance, le Tribunal fédéral a confirmé le changement d'affectation sans paiement d'une indemnisation à sa propriétaire: le plan d'affectation de 1982 de Salenstein prévoyait une zone à bâtir pour un doublement de la population, un objectif irréaliste.

Les autorités communales sont souvent hésitantes à se lancer dans des déclassements. Elles craignent les oppositions des propriétaires et de leurs avocats qui annoncent des recours et des indemnisations à payer par la commune. Les autorités de Salenstein ont eu la volonté et le courage d'affronter la complexité des procédures avec les incertitudes de leurs résultats.

Les nouvelles règles du jeu

Dans les prochaines années, il n'y aura pas de déclassements massifs. Les cantons concernés doivent d'abord adapter leur plan directeur. Ceux qui disposent de réserves de zones à bâtir surdimensionnées devront indiquer où et comment – au moyen de quels instruments, dans quel délai et selon quelle procédure – de telles zones doivent être réduites.

Et ensuite, dans le cadre d'un réexamen de leur plan d'affectation, les communes seront amenées à entrer en discussion avec les propriétaires concernés. La démarche communale sera légitimée par les exigences du plan directeur cantonal et elle devrait bénéficier de l'appui du canton. De quoi sécuriser les autorités communales.

Autant dire que le redimensionnement prendra du temps. Est-ce grave du point de vue du mitage du territoire? Nous ne le pensons pas, car la priorité est à nos yeux dans la mobilisation des terrains à bâtir. Il faut que les terrains