

Suisse

Des syndicats fonciers pour déplacer les droits à bâtir

En Suisse, le « syndicat d'améliorations foncières », combinant l'outil du zonage réglementaire et celui du remaniement parcellaire, permet une redistribution spatiale des droits à bâtir pour faciliter l'aménagement. Cet article présente les dispositifs applicables dans le canton de Vaud et le fonctionnement d'une forme particulière de syndicat (le « syndicat d'aménagement du territoire et d'améliorations foncières », AT-AF) et il évalue son potentiel pour redistribuer des droits à bâtir à l'échelle régionale.

François-Xavier Viallon

Post-doctorant, haute école spécialisée de Suisse occidentale

Pierre-Henri Bombenger

Professeur, haute école spécialisée de Suisse occidentale

Denis Leroy

Ingénieur EPFL, responsable des démarches foncières (Service du développement territorial, Département du territoire et de l'environnement, État de Vaud)

Stéphane Nahrath

Professeur, Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), université de Lausanne

En mars 2013, la Suisse adopte par référendum la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Outre l'introduction d'une taxe sur la plus-value générée par le zonage (voir *La revue foncière*, n° 10, p. 34), cette nouvelle loi prescrit la réduction des zones à bâtir surdimensionnées dans les espaces périphériques et leur relocalisation dans les principaux centres urbains (art. 15 LAT). D'autre part, fort de l'expérience vaudoise, la LAT exige que les cantons prennent les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant les mesures d'améliorations foncières telles que le remembrement de terrains (art. 15a et 20 LAT).

La relocalisation de zones à bâtir induit leur suppression sur une parcelle donnée et la création de nouveaux droits sur une autre. Contrairement au régime français où les « actes réglementaires de l'État » ne donnent pas droit à une indemnisation, la modification du plan de zones entraînant la suppression de droits à bâtir peut, en Suisse, être légalement considérée, à certaines conditions, comme une expropriation dite « matérielle », auquel cas une indemnisation pleine et entière doit être versée au propriétaire¹. Cet état de fait, a jusqu'ici constitué un obstacle financier

important, à la réalisation des objectifs de la LAT.

Dans l'optique de valoriser les instruments existants et d'explorer quelques pistes de mise en œuvre de la législation fédérale révisée, la présente contribution poursuit deux objectifs : montrer les apports et limites du syndicat d'améliorations foncières pour assurer la conformité entre affectation et usage des terrains, d'autre part développer une réflexion prospective sur les conditions de mise en œuvre d'une redistribution des droits à bâtir à l'échelle régionale, permettant ainsi de redéfinir les zones à bâtir en conformité avec la législation fédérale, tout en évitant la problématique de l'indemnisation en cas d'expropriation matérielle.

Le syndicat AT-AF du canton de Vaud

Depuis les années 1990, le canton de Vaud connaît dans sa législation le principe de coordination entre les aspects fonciers et l'aménagement du territoire. En pratique, ce principe se traduit de deux manières : la première est la procédure d'examen des dossiers de plans d'affectation (plans d'urbanisme) soumis au contrôle de l'autorité cantonale. Lors de cette procédure, le canton exige la signature préalable de conventions entre propriétaires portant sur les aspects fonciers avant la mise à l'enquête du plan d'affectation, et ce dans le but d'éviter des blocages lors de la réalisation du plan (servitudes bloquant la réalisation du plan de quartier, désaccord entre propriétaires). La seconde, substituée à la première, qui est présentée ici, est la création d'un syndicat d'aménagement du territoire et d'améliorations foncières (AT-AF). Ce syndicat

¹ Les critères définis par la jurisprudence pour reconnaître l'expropriation du propriétaire sont notamment le degré d'équipement du terrain et les démarches entreprises par le propriétaire pour construire dans un futur proche. Le risque de devoir verser des indemnisations substantielles aux propriétaires constitue souvent une menace que les autorités communales essayent à tout prix d'éviter, ces dernières n'ayant souvent pas les moyens de financer de tels dédommagements.

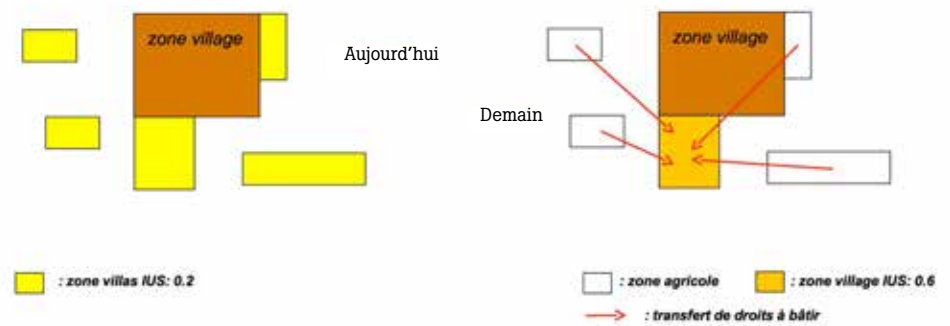


constitue l'instrument de coordination des aspects fonciers avec la politique d'aménagement du territoire.

Initié par les propriétaires ou la commune, le syndicat AT-AF est une corporation de droit public liant, par son inscription au registre foncier, les biens-fonds d'un périmètre, généralement infra-communal, formant un tout géographique ou économique. Il est légalement fondé sur le code civil suisse et la loi cantonale sur les améliorations foncières (LAF). Le périmètre du syndicat est défini par le plan d'affectation (qui définit l'affectation d'un quartier). L'ensemble des aspects fonciers, financiers et techniques sont traités par la LAF. Ainsi, les lois cantonales sur les routes et sur l'expropriation ne s'appliquent pas dans le périmètre d'un syndicat, limitant ainsi la multiplication des procédures. Son organe décisionnel est l'assemblée des propriétaires ; celle-ci décide à la majorité de ses membres. La commission de classification est un organe d'experts neutres proposant à l'assemblée des propriétaires la nouvelle forme du parcellaire, les changements de valeur des parcelles (suite au changement d'affectation) et l'équipement futur des terrains. À moins d'être elle-même propriétaire, la commune est uniquement impliquée dans le volet « aménagement du territoire » du périmètre, soit l'élaboration du plan de zone de manière coordonnée avec les démarches foncières adoptées par le syndicat. Depuis la création de l'instrument dans le canton de Vaud, plus de vingt syndicats en terrains à bâtir ont été réalisés.

L'attribution de nouveaux droits à bâtir au sein du périmètre génère une plus-value répartie proportionnellement entre propriétaires, sous peine de sanction du tribunal. Les propriétaires assument les frais de fonctionnement, de planification et d'équipement découlant du syndicat, et ce dès la création du syndicat. Ces coûts ont plusieurs conséquences : premièrement, ils créent une barrière à l'entrée pour les propriétaires et incitent certains à vendre leurs terrains avant la création du syndicat. Deuxièmement, le nombre restreint de propriétaires réduit les sources de conflit au sein de l'assemblée² (Viallon, 2016). Néanmoins, en cas de désaccord sur le plan d'aménagement, l'attribution des parcelles

Figure 1 Le regroupement des droits à bâtir à la suite du déclassement de zones à bâtir et de la création d'un syndicat « multi-sites ».



ou la répartition des frais, les propriétaires peuvent individuellement s'opposer à tous les objets présentés au sein des enquêtes publiques et recourir devant le tribunal administratif.

Troisièmement, les coûts induits par le syndicat limitent la propension des propriétaires à thésauriser les parcelles, une fois celles-ci prêtes à l'urbanisation. Notons ici le double mécanisme financier permettant de soutenir la réalisation du projet : les propriétaires peuvent hypothéquer leurs terrains nouvellement mis en zone afin de financer l'équipement. Le syndicat a la faculté d'inscrire une hypothèque légale privilégiée sur chaque parcelle afin d'assurer le paiement des contributions par les propriétaires.

Atouts du syndicat pour atteindre les objectifs légaux

La création de valeur par l'attribution de droits à bâtir constitue le levier de base du syndicat. Ce mécanisme est-il toujours pertinent pour répondre aux défis de relocalisation des zones à bâtir et de leur utilisation conforme à l'affectation ? Nous sommes convaincus que l'instrument du syndicat et les structures décisionnelles qu'il instaure peuvent contribuer à résoudre une série de problèmes :

- 1) Concrétiser les plans d'affectation légalisés depuis fort longtemps, mais pour lesquels aucun accord n'a été trouvé entre les propriétaires ; faute d'accord conventionnel ou faute de création d'un syndicat, les parcelles concernées pourraient être dézonées.
- 2) Concentrer des droits à bâtir et maintenir des secteurs libres de construction dans des nouveaux périmètres d'urbanisation via un processus de péréquation réelle (voir figure 1).

- 3) Résoudre des obstacles à la densification de secteurs urbains, qu'il s'agisse de désaccords entre propriétaires ou d'anciennes servitudes (par exemple des servitudes de vue).
- 4) Renouveler, tant sur le plan foncier que sur le plan urbanistique, des secteurs appelés à être densifiés (passage de zone d'activités à zone mixte par exemple).
- 5) Regrouper des droits à bâtir sur un site suite à un déclassement de zones à bâtir sur un autre : création d'un syndicat « multi-sites », comprenant des terrains sur plusieurs communes (figure 1 : « demain »).

Dans le cadre du projet Sumsor financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique³, les opportunités et la faisabilité du déploiement d'un syndicat d'améliorations foncières ont été étudiés dans une approche de redistribution des droits à bâtir sur différents sites à l'échelle intercommunale.

La mise en place d'un tel instrument pourrait servir les objectifs de la nouvelle loi en accompagnant la relocalisation des droits à bâtir entre les zones périphériques de l'armature urbaine (communes émettrices) et les principaux centres urbains et suburbains (communes réceptrices). L'analyse a porté sur les conditions territoriales, foncières et financières pour le développement d'un syndicat multi-site. Une réflexion prospective sur les évolutions réglementaires et les conditions de faisabilité socio-économique a également été entreprise.

Les modalités d'incitation des acteurs dans le cadre d'un syndicat multi-sites

Sur la base des plus-values induites →

² Voir *La revue foncière*, n° 10, p. 34, déjà citée.

³ N° de subsidence 406840_143057.

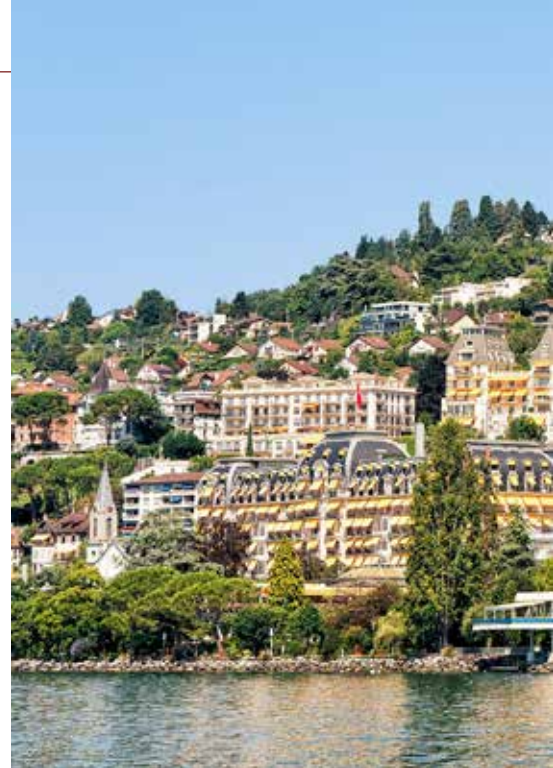
→ par les syndicats existants, les modélisations des plus-values issues de l'affectation de terrains en zone à bâtir en zone urbaine et suburbaine dans le cadre d'un syndicat multi-site concluent que la mise en œuvre d'un syndicat d'améliorations foncières multi-site générerait suffisamment de plus-value pour opérer un transfert spatial des droits et pourrait être développé selon les règles procédurales de la législation existante sur les syndicats mono-sites.

Dans la zone de réception, le propriétaire foncier a intérêt à accepter un partage de ses droits à bâtir si le gain financier généré par l'augmentation de l'indice de densité est très important. Par exemple, cette situation se retrouve dans le cas d'une parcelle actuellement à usage agricole et proche d'un centre urbain relativement dense. Dans cette hypothèse, la plus-value induite par la nouvelle affectation dans ou à proximité d'un centre urbain est souvent élevée. Une interprétation des simulations et de l'observation des cas de syndicats mono-site met en évidence qu'en général, un coefficient de plus-value supérieur à 1,5 pourrait favoriser l'adhésion d'un grand nombre de propriétaires. Cependant, si la zone de réception est déjà située en zone à bâtir, deux autres facteurs doivent être pris en compte pour anticiper la capacité d'adhésion des propriétaires à la relocalisation des droits à bâtir. Premièrement, les propriétaires de la zone de réception pourraient penser que le coefficient de plus-value foncière de 1,5 est arbitraire et déprécie leurs biens. En effet, ceux-ci peuvent estimer que dans une décennie, chaque mètre carré de surface vaudra davantage qu'aujourd'hui, du fait du processus de croissance urbaine et indépendamment des processus de relocalisation des zones à bâtir. Deuxièmement, est-ce que les propriétaires

des communes réceptrices ont réellement une incitation à accueillir de nouveaux propriétaires relocalisés? En effet, si les zones réceptrices répondent aux objectifs de la nouvelle loi fédérale (en termes de localisation spatiale, d'intégration urbaine, de capacités de densification), pourquoi les propriétaires auraient-ils intérêt à partager une ressource convoitée alors qu'ils peuvent conserver l'intégralité de la valeur ajoutée? Ainsi, une condition pour l'acceptation des propriétaires serait d'augmenter la densité des constructions sur leurs terrains.

Néanmoins, est-il pertinent d'octroyer des droits supplémentaires (des mètres carrés de surface de plancher) dans la zone réceptrice aux propriétaires délocalisés, alors que ce processus de transferts de droits à bâtir leur permet déjà de conserver leurs possibilités constructives (plus avantageuses qu'une compensation financière)? Le transfert des droits à bâtir, sans augmentation de surfaces, est déjà une situation nettement favorable dans la mesure où cette relocalisation se fait dans des zones urbaines où l'accroissement de la valeur foncière tendancielle est plus importante que dans les zones périphériques, et sans doute accélérée dans un contexte général de pénurie du foncier à bâtir accentué par les réaffectations des terres dans le cadre de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. On pourrait considérer que l'octroi de droits supplémentaires pourrait se justifier au nom de la contrainte que représente pour le propriétaire le fait de déplacer son droit à bâtir dans un endroit qu'il n'a pas forcément choisi, ainsi que pour le fait que ce transfert correspond la plupart du temps à une transformation fondamentale de la nature des surfaces bâties.

Enfin, la question de la redistribution des plus et moins-values foncières entre com-



Panorama de Montreux dans le canton de Vaud en Suisse.

© R.Babakin/Potolia

munes doit être étudiée. Quel serait, dans le cadre d'un syndicat multi-site, le processus le plus équitable entre communes émettrices et communes réceptrices? D'un point de vue réglementaire, un syndicat d'améliorations foncières doit avoir une unité économique ou géographique. Si la relocalisation des droits à bâtir doit se faire entre plusieurs municipalités, l'arrivée de nouveaux habitants dans la commune réceptrice engendre de nouveaux coûts de fonctionnement des services publics: à titre d'exemple, qui supportera les coûts supplémentaires des garderies publiques, l'entretien et/ou l'extension des réseaux urbains? En même temps, la commune réceptrice accueille de nouveaux contribuables, dont l'augmentation des rentrées fiscales est un corollaire. La question du mécanisme de redistribution des plus et moins-values entre communes va prendre de

Une convention est plus facile à négocier entre 4 propriétaires...



...un peu plus difficile entre 13 propriétaires...



...encore plus difficile s'il s'avère que l'un des propriétaires est une hoirie...





l'importance si le mécanisme de relocalisation des droits à bâtir multi-site se généralise. Les communes réceptrices qui vont gagner en droits de développement pourraient demander des compensations financières dans une approche de péréquation territoriale.

Pour remédier aux conséquences de ces divergences d'intérêt, deux options se présentent : la mise en place d'un mécanisme de taxation des droits inégaux de développement (par un prélèvement supplémentaire sur la plus-value obtenue par les propriétaires), ou la mise en place d'une taxe intercommunale de redistribution de la plus-value foncière, dont la répartition du produit serait à définir. Cet instrument semble néanmoins difficile à développer, car la taxation reste une compétence communale ou cantonale et que l'organisation intercommunale est peu fonctionnelle en Suisse. Une possibilité consisterait à instaurer cette taxe à l'échelle des institutions d'agglomérations.

Finalement, les communes sont face à des injonctions contradictoires dues à la juxtaposition de mesures d'action publique faiblement coordonnées. D'une part, le système fiscal actuel met en concurrence les communes et encourage ces dernières à maximiser leur développement urbain. D'autre part, le plan directeur cantonal restreint les droits de développement et cherche à les concentrer dans ou à proximité des zones déjà urbanisées.

Un changement d'échelle au-delà de l'instrument

La relocalisation des droits à bâtir engendre un changement des échelles de conduite du développement territorial : seule une approche régionale du développement ainsi qu'une meilleure coordination de celui-ci par le canton sont de nature à répondre aux enjeux de réduction/relocalisation des droits à bâtir. L'échelle communale seule n'apparaît plus pertinente. Sur la base de ces résultats, un certain nombre de

recommandations peuvent être énoncées à l'intention des autorités communales et cantonales afin de maximiser les effets de la procédure de syndicat multi-site d'améliorations foncières et de répondre aux différentes contraintes de l'instrument :

- Le coefficient de plus-value foncière doit être suffisamment élevé pour garantir l'adhésion des propriétaires de la zone de réception, qui, a priori, ont peu d'intérêt à participer au syndicat multi-site. En prenant en charge le coût d'équipement de la zone réceptrice et avec un coefficient de prélèvement de la plus-value foncière introduit par la LAT, les spécialistes du domaine considèrent qu'un coefficient de plus-value foncière supérieur à 1,5 devrait renforcer l'adhésion des propriétaires de la zone réceptrice.
- D'un point de vue de la redistribution des droits fonciers, on considère que les syndicats multi-site fonctionneraient mieux si tout ou partie des terrains dans la zone de réception des droits à bâtir se trouvent en mains publiques.
- Une réflexion doit être menée à propos de la légitimité de l'octroi d'une part de la plus-value foncière aux propriétaires de la zone déclassée.
- Un système de péréquation fiscale intercommunale devra être mis en œuvre en parallèle des dispositions relatives à la réalisation du syndicat multi-site. C'est notamment le cas lorsque les zones déclassées et de réception sont situées dans des régions différentes. Dans ce cadre, un prélèvement cantonal supplémentaire sur la plus-value foncière pourrait être imaginé au bénéfice des communes réceptrices qui connaîtront un développement urbain supplémentaire (sur le modèle du « centime paysager »).

...et au moment de signer cette convention si attendue...

