

LUTTE CONTRE LE MITAGE DU TERRITOIRE : LE CLASSEMENT
DE NOUVEAUX TERRAINS EN ZONE À BÂTIR

ANALYSE DU NOUVEL ART. 15 AL. 4 LAT

Mémoire de Master

présenté par

Constance Chaudet

sous la direction du

Professeur Benoît Bovay

Lausanne, semestre de printemps 2018

Table des matières

Table des abréviations	II
Bibliographie	IV
1 Introduction	1
2 Historique de la révision de la LAT	2
2.1 Initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) »	
2.2 Contre-projet indirect de révision totale de la LAT (P-LDTer)	3
2.3 Contre-projet indirect de révision partielle de la LAT	4
3 Révision partielle du 15 juin 2012 de la LAT	5
3.1 Buts	5
3.1.1 Séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire	6
3.1.2 Développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti	6
3.1.3 Création d'un milieu bâti compact	7
3.2 Principes	7
3.2.1 Réseau de transports publics approprié	7
3.2.2 Meilleure utilisation des surfaces sous-utilisées dans les zones à bâtir	8
3.3 Mesures	8
3.3.1 Plans directeurs cantonaux	9
3.3.2 Zones à bâtir	10
3.3.3 Disponibilité des terrains constructibles	13
3.3.4 Taxe compensatrice	15
3.4 Droit transitoire	16
4 Ancien système	17
5 Classement d'un nouveau terrain en zone à bâtir : le nouvel art. 15 al. 4 LAT	19
5.1 Les terrains sont propres à la construction (let. a)	20
5.2 Les terrains seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b)....	22
5.2.1 Les terrains seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années	22
5.2.2 L'utilisation préalable des réserves au sein des zones à bâtir existantes	25
5.2.3 Les terrains seront équipés et construits à l'échéance des quinze ans	27
5.3 Les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c)	29
5.4 La disponibilité des terrains est garantie sur le plan juridique (let. d)	30
5.5 La mise en œuvre du plan directeur (let. e)	32
5.6 Les terrains déjà largement bâtis ?	34
6 Conséquences d'un classement en zone à bâtir	35
7 Mise en œuvre dans le canton de Vaud	36
8 Conclusion	39

Table des abréviations

al.	Alinéa
aLAT	Ancienne Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire
ARE	Office fédéral du développement territorial
art.	Article
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BO	Bulletin officiel
cf.	Confer
ch.	Chiffre
CN	Conseil national
consid.	Considérant(s)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
éd.	Edition
édit.	Editeur(s)
FF	Feuille fédérale
JdT	Journal des Tribunaux
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LATC	Loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RS 700.11)
LCAP	Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843)
let.	Lettre(s)

nLAT	Nouvelle Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (suite à la révision du 15 juin 2012)
nLATC	Nouvelle Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (suite à la révision du 15 juin 2012 de la LAT)
N.	Numéro
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
OFS	Office fédéral de la statistique
p.	Page(s)
PDCn	Plan directeur cantonal
P-LATC	Projet de loi modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la Loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions
P-LDTER	Projet de loi sur le développement territorial
P-OAT	Projet de révision partielle de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire
RS	Recueil systématique du droit fédéral
s.	Et suivant(e)
SDT	Service du développement territorial du canton de Vaud
ss.	Et suivant(e)s
TA	Tribunal administratif
TCU	Taux cantonal d'utilisation
TF	Tribunal fédéral
VD	Vaud
vol.	Volume

Bibliographie

Doctrine :

ADANK Nathalie F., Le contrat de planification, Utilité, admissibilité et régime du contrat d'aménagement du territoire, Zurich (Schulthess) 2016.

AEMISEGGER Heinz, Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1-Abs. 1^{sexies} RPG : rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton - gemeinden, *in* Pratique juridique actuelle (PJA/AJP) 2016 p. 632 ss.

AEMISEGGER Heinz/KISSLING Samuel, Art. 15 et 38a LAT, *in* Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation [AEMISEGGER Heinz/MOOR Pierre/RUCH Alexander/TSCHANNEN Pierre, édit.], Zurich, Bâle, Genève (Schulthess) 2016, p. 289 ss. et 803 ss.

ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, Révision LAT : Conséquences d'une exécution lacunaire des exigences du droit fédéral, Berne 2016 (cité : Révision LAT).

ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, La disponibilité des terrains à bâtir dans les cantons et les communes, *in* VLP-ASPAN Territoire & Environnement 5/2013, Berne 2013 (cité : La disponibilité des terrains à bâtir).

BOURGEOIS Jacques, Intervention parlementaire à propos de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, BO CN 2012, p. 134.

BOVAY Benoît, Les incidences temporelles de la révision du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, *in* Revue jurassienne de jurisprudence (RJJ 2016), vol. 26, Porrentruy 2016, p. 7 ss.

BRAHIER Jean-Michel/PERRITAZ Pierre, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, *in* Journées suisses du droit de la construction 2015, Pour tous ceux qui construisent...[ZUFFEREY Jean-Baptiste, édit.], Fribourg (Institut pour le droit suisse et international de la construction) 2015, p. 55 ss.

DUBEY Jacques, La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir – A propos des art. 15 al. 4 let. d et 15a LAT, *in* Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, Faire du neuf avec du vieux? [ZUFFEREY Jean-Baptiste/WALDMANN Bernhard, édit.], Zurich, Bâle, Genève (Schulthess) 2015, p. 175 ss.

FLÜCKIGER Alexandre, La création et le dimensionnement des zones à bâtir : enjeux et méthodes, *in* Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, Faire du neuf avec du vieux? [ZUFFEREY Jean-Baptiste/WALDMANN Bernhard, édit.], Zurich, Bâle, Genève (Schulthess) 2015, p. 55 ss.

FLÜCKIGER Alexandre/GRODECKI Stéphane, Art. 15, *in* Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire [AEMISEGGER Heinz /MOOR Pierre/RUCH Alexander/TSCHANNEN Pierre, édit.], Zurich, Bâle, Genève (Schulthess) 2010.

HÄNNI Peter, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6^e éd., Berne (Staempfli) 2016.

HETTICH Peter/MATHIS Lukas, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, *in* FHB – Fachhandbuch [GRIFFEL Alain /LINIGER Hans Ulrich/RAUSCH Heribert/THURNHERR Daniela, édit.], Zurich (Schulthess) 2016, p. 1 ss.

HUSER Meinrad, Densification et restrictions en matière de construction, *in* Territoire & Environnement, Les dossiers du développement territorial, Berne (VLP-ASPAN) 2016.

MAHAIM Raphaël, Dimensionnement des zones à bâtir : changement de paradigme sous les auspices de la durabilité, *in* Droit de la construction (DC), Fribourg (Schulthess) 2014 (cité : Dimensionnement des zones à bâtir).

MAHAIM Raphaël, La maîtrise de l'urbanisation dans les plans directeurs cantonaux, *in* VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 1/2014, Berne 2014 (cité : La maîtrise de l'urbanisation dans les plans directeurs cantonaux).

MAHAIM Raphaël, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, Le mitage du territoire à l'épreuve du droit : utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, Zurich (Schulthess) 2014 (cité : Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire).

MARTI Arnold, Richtplanung im Bereich der Siedlung : Vom Koordinationsrichtplan zum Vornutzungsplan mit Aufträgen an die nachfolgenden Planungsträger, *in* Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, Faire du neuf avec du vieux? [ZUFFEREY Jean-Baptiste/WALDMANN Bernhard, édit.], Zurich, Bâle, Genève (Schulthess) 2015, p. 23 ss.

MUGGLI Rudolf/RODEWALD Raimund, Possibilités d'utilisation plus économe du sol par une limitation de l'étendue des zones à bâtir et une localisation plus judicieuse des réserves de zones à bâtir, Bilan de l'atelier organisé le 26 février 2009 à Berne par le collectif responsable de l'initiative pour le paysage, Berne 2009.

POLTIER Etienne, Art. 5 Compensation et indemnisation, *in* Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation [AEMISEGGER Heinz/MOOR Pierre/RUCH Alexander/TSCHANNEN Pierre, édit.], Zurich, Bâle, Genève (Schulthess) 2016, p. 80 ss.

RUCH Alexander, Art. 27 Zones réservées, *in* Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation [AEMISEGGER Heinz/MOOR Pierre/RUCH Alexander/TSCHANNEN Pierre, édit.], Zurich, Bâle, Genève (Schulthess) 2016, p. 746 ss.

SIEBER Roman, Die bauliche Verdichtung aus rechtlicher Sicht, Fribourg 1996.

ZEN-RUFFINEN Piermarco/GUY-ECABERT Christine, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne (Staempfli) 2001.

Documents officiels :

CHANCELLERIE FÉDÉRALE, Constatation du 27 août 2008 de l'aboutissement de l'initiative populaire fédérale « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) », Berne 2008 (FF 2008 6905).

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE VAUD, Exposé des motifs et projet de loi modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC), la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000, la loi forestière du 8 mai 2012, la loi sur les routes du 10 décembre 1991, Lausanne 2016 (P-LATC).

CONSEIL FÉDÉRAL, Message du 27 février 1978 concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (FF 1978 1007).

CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport du 25 février 2004 sur le programme de législature 2003-2007 (FF 2004 1035).

CONSEIL FÉDÉRAL, Message du 20 janvier 2010 relatif à l'initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) » (FF 2010 945).

CONSEIL FÉDÉRAL, Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF 2010 959).

CONSEIL FÉDÉRAL, Projet de Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (FF 2010 993).

CONSEIL FÉDÉRAL, Avis du Conseil fédéral du 8 juin 2012 sur l'Initiative parlementaire « Garde de chevaux en zone agricole » (FF 2012 6133).

CONSEIL FÉDÉRAL, Arrêté du 30 avril 2013 constatant le résultat de la votation populaire du 3 mars 2013 (FF 2013 2759).

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, Rapport explicatif du 12 décembre 2008 sur la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, Berne 2008 (DETEC, Rapport P-LDTer).

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, Rapport explicatif relatif au projet mis en consultation de révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, Berne 2013 (DETEC, Rapport P-OAT).

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, Fiche d'information, Disponibilité des terrains constructibles, Berne 2014 (DETEC, Disponibilité des terrains constructibles).

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, Directives techniques du 17 mars 2014 sur les zones à bâtir, Berne 2014 (DETEC, Directives techniques sur les zones à bâtir).

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, Complément au guide de la planification directrice, Berne 2014 (DETEC, Complément au guide de la planification directrice).

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, Rapport explicatif relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, Berne 2014 (DETEC, Rapport OAT).

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, Bulletin de la séance du mardi 17 avril 2018, N. 032, Lausanne 2018 (Grand Conseil VD, Bulletin du 17 avril 2018).

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, Statistique suisse de la superficie, Relevé de l'utilisation et de la couverture du sol, Edition 2017/18, Neuchâtel 2017 (OFS, Statistique suisse de la superficie).

OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, Rapport 2005 sur le développement territorial, Berne 2005 (ARE, Rapport 2005).

OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, Plan directeur du canton de Vaud, 4^e adaptation, Rapport d'examen du 16 janvier 2018, Ittigen 2018 (ARE, Rapport d'examen PDCn VD).

OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, Communiqué de presse du 31 janvier 2018 : Le Conseil fédéral approuve le plan directeur du canton de Vaud, Berne 2018 (ARE, Communiqué de presse du 31 janvier 2018).

OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, Carte de l'adaptation des plans directeurs cantonaux à la loi sur l'aménagement du territoire révisée, Etat au 28 mai 2018, Berne 2018 (ARE, Carte de l'adaptation des plans directeurs cantonaux).

SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DU CANTON DE VAUD, Révision de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), publié le 25 janvier 2018, Lausanne 2018 (SDT, Révision de la LATC).

SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DU CANTON DE VAUD, Plan directeur cantonal (PDCn), 4^e adaptation, Etat au 31 janvier 2018, Lausanne 2018 (SDT, PDCn VD).

Jurisprudence :

ATF 105 Ia 134, JdT 1981 I 550.

ATF 111 Ia 17, JdT 1987 I 532.

ATF 114 Ia 245, JdT 1990 I 460.

ATF 114 Ia 254, JdT 1990 I 392.

ATF 116 Ia 328, JdT 1992 I 448.

ATF 116 Ia 339, JdT 1992 I 453.

ATF 121 II 417, JdT 1996 I 403.

ATF 122 II 455, JdT 1997 I 441.

ATF 132 II 218, JdT 2007 I 727.

ATF 136 II 204, JdT 2011 I 465.

ATF 137 II 23.

ATF 141 II 393.

Arrêt du Tribunal fédéral 1C.90/2007 du 9 janvier 2008.

Arrêt du Tribunal fédéral 1C_507/2012 du 4 mars 2013.

Arrêt du Tribunal fédéral 1C_365/2015 du 9 décembre 2015.

Arrêt du Tribunal fédéral 1C_562/2015 du 26 mai 2016.

Arrêt du TA VD AC.2009.0134 du 30 juin 2010.

Web :

MAHAIM Raphaël, LAT : un tournant historique à négocier avec intelligence, *in* Le blog de Raphaël Mahaim, posté le 1^{er} juillet 2014 (<https://raphael.mahaim.ch/2014/07/01/lat-un-tournant-historique-a-negocier-avec-intelligence/#more-1032>) (consulté le 15.06.2018) (cité : LAT : un tournant historique à négocier avec intelligence).

1 Introduction

Ces dernières années, on a bâti en Suisse une surface représentant environ huit terrains de football chaque jour¹. La forte progression du mitage du territoire au fil des ans et les brèches ouvertes dans le système légal ont rendu une révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire² indispensable, et il suffit d'observer le paysage qui nous entoure pour s'en rendre compte. Une telle révision est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 et semble concrétiser un tournant majeur dans l'histoire de la planification territoriale en Suisse.

De manière générale, les finalités de cette réforme d'envergure sont principalement de freiner le gaspillage du sol et la spéculation foncière, réduire les zones à bâtir surdimensionnées et veiller à mieux utiliser les réserves de terrains à bâtir. Elle vise à garantir un développement plus compact du milieu bâti et à préserver le paysage³.

Plus spécifiquement, de nombreux cantons et communes profitent de zones à bâtir surdimensionnées, qui ne se situent souvent pas aux bons endroits. A l'occasion de la révision, la disposition relative aux zones à bâtir (art. 15 LAT) a ainsi subi un important remaniement et constitue une pierre angulaire du nouveau dispositif légal. Dans l'arsenal des nouvelles mesures, l'art. 15 al. 4 nLAT précise les conditions à remplir dorénavant pour classer un nouveau terrain en zone à bâtir. L'objectif central de ce travail consistera à présenter et analyser ces conditions à la lumière de la LAT révisée.

Pour y parvenir, nous commencerons par le contexte historique ayant entouré la naissance de la révision, puis nous exposerons le résultat final qui a émergé de ce long processus. L'étape suivante présentera le droit transitoire actuellement en vigueur, et brièvement l'ancien système. Nous examinerons ensuite le nouvel art. 15 al. 4 LAT ; il s'agira d'analyser le nouveau texte légal, condition par condition, et d'en expliciter les contours. Nous traiterons également des conséquences d'un tel classement en zone à bâtir. La dernière partie portera sur la concrétisation de ce nouveau système au niveau cantonal, plus spécifiquement dans le canton de Vaud.

¹ OFS, Statistique suisse de la superficie, p. 5.

² LAT, RS 700.

³ FF 2010 959, p. 962 ss.

2 Historique de la révision de la LAT

2.1 Initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) »

La deuxième moitié du 20^{ème} siècle a été marquée par une urbanisation grandissante et une aggravation du mitage du territoire. Malgré les espoirs placés en elles, ni l'adoption de la LAT le 22 juin 1979 ni les révisions subséquentes n'auront réussi à enrayer le phénomène⁴.

Conscient de la nécessité d'un changement radical, le Conseil fédéral envisagea une révision de la LAT dans son Programme de législature 2003-2007⁵ ainsi que dans son Rapport sur le développement territorial de 2005⁶. Peu de temps après, une initiative populaire intitulée « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) » a été déposée aux Chambres le 14 août 2008⁷.

Cette initiative a soulevé des thèmes cruciaux revêtant une importance décisive pour un développement territorial plus durable. Elle avait pour but de lutter contre la dispersion des constructions et de mieux protéger le paysage par une modification de l'art. 75 de la Constitution fédérale⁸, donnant à la Confédération les instruments nécessaires pour intervenir efficacement auprès des cantons qui négligeaient d'appliquer correctement la LAT⁹.

L'initiative avait également pour objectif de doter ce nouvel article constitutionnel d'une disposition transitoire prévoyant un gel de la surface totale des zones à bâtir pendant vingt ans¹⁰. Autrement dit, durant ce laps de temps, il n'aurait pas été possible de procéder à de nouveaux classements en zone à bâtir sans déclassement de surfaces équivalentes, sauf dérogations accordées par le Conseil fédéral.

⁴ MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 43 s.

⁵ FF 2004 1035, p. 1052.

⁶ ARE, Rapport 2005, p. 107 ss.

⁷ La Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement de l'initiative le 27 août 2008 : FF 2008 6905.

⁸ Cst., RS 101.

⁹ FF 2010 945, p. 951.

¹⁰ FF 2010 945, p. 950.

De cette manière, l'initiative prévoyait de mettre un terme au mitage résultant du classement en zone à bâtir et de la construction de terrains situés en zone agricole, ainsi que de promouvoir la construction des terrains à bâtir encore non construits et encourager une densification de qualité du tissu bâti dans les zones à bâtir déjà existantes¹¹.

2.2 Contre-projet indirect de révision totale de la LAT (P-LDTer)

Bien que partageant sur le fond le point de vue des auteurs de l'initiative, le Conseil fédéral avait estimé qu'il n'était toutefois pas nécessaire de réviser la Constitution pour atteindre le résultat requis¹². Il regrettait le dureté du moratoire qui allait bien au-delà du but recherché et aurait été discriminatoire envers certains cantons¹³.

Dans un premier temps, il opta plutôt pour une refonte en profondeur avec un projet de révision totale de la LAT en tant que contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, vu les nombreuses modifications nécessaires qui auraient rendu le texte existant illisible. Ce projet de loi fédérale sur le développement territorial¹⁴ visait principalement à pallier les lacunes de la LAT et à diriger le développement territorial vers la durabilité¹⁵.

Au centre de ce projet se trouvait un paquet de nouvelles mesures¹⁶, dont principalement la proposition d'adapter les zones à bâtir existantes aux besoins régionaux, définis dans les plans directeurs cantonaux révisés, cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Une possibilité de mise en zone à affectation différée était prévue, ainsi que l'adoption d'une certaine obligation de construire afin de lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir. La disponibilité d'un terrain devait être garantie afin de pouvoir le classer en zone à bâtir. Enfin, une taxe devait être prélevée lors de l'utilisation du sol hors zone à bâtir afin de compenser le prix moins élevé du terrain¹⁷.

¹¹ FF 2010 945, p. 952.

¹² FF 2010 945, p. 954.

¹³ FF 2010 945, p. 954 : « Les cantons et les communes qui ont fait une utilisation mesurée du sol et délimité des zones à bâtir correspondant aux besoins seraient pénalisés, alors que les régions qui ont délimité trop généreusement leurs zones à bâtir et les ont situées dans des lieux inappropriés (...) seraient récompensées, car elles auraient encore des possibilités de croissance. »

¹⁴ P-LDTer.

¹⁵ DETEC, Rapport P-LDTer, p. 4.

¹⁶ DETEC, Rapport P-LDTer, p. 15 ss.

¹⁷ MUGGLI/RODEWALD, p. 11.

Durement critiqué lors de la consultation en 2009, ce projet de loi ne convainquit pas la majorité des participants. Prenant acte de ce résultat, mais étant conscient de la nécessité d'agir, le Conseil fédéral renonça à une nouvelle loi, mais proposa d'agir par des révisions partielles de la LAT.

2.3 Contre-projet indirect de révision partielle de la LAT

Le Conseil fédéral est revenu à la charge début 2010 en soumettant un projet de révision partielle de la LAT en guise de contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage¹⁸.

Ce contre-projet se limita aux thèmes abordés par l'initiative et se concentra principalement sur la problématique de la maîtrise de l'urbanisation. Des mesures rapidement efficaces furent prévues pour enrayer le mitage en Suisse, la promotion d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du tissu bâti, ainsi que le dimensionnement conforme aux besoins des zones à bâtir¹⁹.

Pour ce faire, il fut décidé de renforcer l'importance des plans directeurs cantonaux, de soumettre la création de nouvelles zones à bâtir à des exigences plus élevées, d'introduire au niveau cantonal des règles favorisant l'utilisation effective des terrains déjà classés, et enfin d'obliger les cantons à introduire une compensation d'éventuelles plus-values²⁰. Nous présenterons plus en détail ces différents points dans le chapitre suivant²¹.

Après plus de deux ans de débats parlementaires tumultueux, à l'image des difficultés qu'avait rencontré en son temps l'élaboration de la première LAT, les Chambres fédérales ont adopté ce contre-projet en vote final le 15 juin 2012. Cette adoption a été contestée par voie référendaire, puis la révision a été acceptée par le peuple suisse le 3 mars 2013 par 62.9% de voix favorables²². Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014.

¹⁸ Cf. FF 2010 959.

¹⁹ FF 2010 945, p. 956.

²⁰ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, Révision LAT, p. 3.

²¹ Cf. *infra* p. 5 ss.

²² FF 2013 2759.

Parallèlement, l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire²³ a également subi un important remaniement afin de permettre la mise en œuvre de la nouvelle LAT révisée²⁴. Deux autres documents ont été publiés à cette fin ; les Directives techniques sur les zones à bâtir²⁵, définissant le surdimensionnement des zones à bâtir cantonales, et le Complément au guide de planification directrice²⁶, précisant les nouvelles exigences pour les plans directeurs cantonaux.

Sont également entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014 les nouvelles dispositions relatives à la détention de chevaux en zone agricole²⁷, ainsi qu'un assouplissement des conditions à remplir pour la pose d'installations solaires²⁸. Ces thématiques s'éloignent du cadre de ce travail et ne seront pas traitées plus en détail.

3 Révision partielle du 15 juin 2012 de la LAT

3.1 Buts

De manière générale, la révision du 15 juin 2012 de la LAT vise à lutter contre le mitage du territoire et à renforcer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu déjà bâti, afin d'améliorer la protection du paysage et de lutter contre la perte de terres cultivables²⁹. Pour le Conseil fédéral, l'objectif consiste à diminuer la consommation de sol par habitant et à ralentir l'extension de l'urbanisation, sans pour autant entraîner une limitation définitive de cette dernière³⁰.

Il était donc nécessaire de mettre à jour les buts figurant à l'art. 1 de la LAT. On y a inscrit expressément les principes de séparation entre les territoires constructibles et les territoires non constructibles (art. 1 al. 1 LAT), de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a^{bis} LAT), ainsi que de la nécessité de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT).

²³ OAT, RS 700.1.

²⁴ Cf. DETEC, Rapport OAT.

²⁵ DETEC, Directives techniques sur les zones à bâtir.

²⁶ DETEC, Complément au guide de la planification directrice.

²⁷ Cf. FF 2012 6133.

²⁸ DETEC, Rapport OAT, p. 14.

²⁹ FF 2010 959, p. 966.

³⁰ FF 2010 959, p. 967.

3.1.1 Séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire

Le principe de séparation entre les territoires constructibles et ceux non constructibles introduit à l'art. 1 al. 1 LAT n'est pas nouveau. En effet, aux yeux du Conseil fédéral, ce principe faisait déjà partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol figurant à l'art. 75 Cst. et avait donc « valeur de droit constitutionnel non écrit »³¹. La révision l'a simplement codifié dans la loi et les dispositions relatives aux constructions et installations admissibles hors de la zone à bâtir (art. 16a et 24ss LAT) ne sont pas modifiées. La nouveauté réside dans son inclusion au niveau des plans directeurs cantonaux, qui font l'objet d'un contrôle par le Conseil fédéral lors de leur approbation au sens de l'art. 11 LAT.

3.1.2 Développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti

Le principe de l'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti figure désormais parmi les buts de l'aménagement du territoire à l'art. 1 al. 2 let. a^{bis} de la LAT révisée. En effet, plusieurs études ont démontré que de nombreuses communes disposaient d'un potentiel important de développement à l'intérieur de leur milieu bâti. La lutte contre la dispersion des constructions se trouve ainsi au cœur de la révision et consiste principalement à augmenter la densité des constructions dans des secteurs déjà bâtis³².

Ce principe n'est pas nouveau : il était évoqué dans la jurisprudence en tant que « principe de concentration » ou « de regroupement des constructions »³³. Notre Haute Cour avait rappelé en outre qu'il convenait de privilégier « la rationalisation de la zone à bâtir plutôt que son extension »³⁴. Plus spécifiquement, ce principe vise une meilleure utilisation des réserves existant à l'intérieur du territoire urbanisé, comme par exemple les friches industrielles, tout en maintenant une qualité appropriée de l'habitat³⁵. La doctrine parle généralement de « renouvellement du tissu urbain » duquel découle une composante qualitative³⁶.

³¹ FF 2010 959, p. 973.

³² MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 220.

³³ ATF 136 II 204, consid. 6.2.2, JdT 2011 I 465 ; FLÜCKIGER, p. 68 ; SIEBER, p. 170 ss.

³⁴ ATF 137 II 23, consid. 4.3.

³⁵ FF 2010 959, p. 974.

³⁶ MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 221 ; SIEBER, p. 5.

3.1.3 Création d'un milieu bâti compact

Le développement compact de l'urbanisation est dorénavant inscrit à l'art. 1 al. 2 let. b LAT, dans le but de limiter la dispersion effrénée des constructions et d'éviter les structures urbaines dispersées. Ce principe se recoupe notamment avec les principes d'utilisation mesurée du sol et de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti³⁷, mais il est nécessaire afin de mettre en place une mobilité durable et une utilisation plus efficace des infrastructures existantes³⁸. Il faut toutefois noter que les quelques territoires à habitat traditionnellement dispersé que compte la Suisse ne sont pas concernés.

3.2 Principes

Les principes régissant l'aménagement qui figurent à l'art. 3 LAT ont été complétés de façon à promouvoir une répartition des lieux d'habitation et de travail en priorité sur des sites desservis par un réseau de transports publics approprié (art. 3 al. 3 let. a LAT) et à favoriser une meilleure utilisation des surfaces sous-utilisées dans les zones à bâtir (art. 3 al. 3 let. a^{bis} LAT).

3.2.1 Réseau de transports publics approprié

L'art. 3 al. 3 let. a LAT met l'accent sur les transports publics et prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics. Cette exigence vise ainsi les nouvelles zones à bâtir, qui doivent être délimitées là où les lieux sont déjà desservis³⁹. Cette nouvelle disposition s'éloigne de son ancienne teneur, selon laquelle le planificateur pouvait théoriquement prévoir une zone à bâtir à un endroit dépourvu d'équipements, pour autant qu'il la dote d'un réseau « suffisant ». Elle ne correspond pas non plus au texte initialement prévu dans le projet de loi, qui reprenait l'ancien texte en posant l'exigence d'un « bon » réseau de transports publics et non plus d'un réseau « suffisant »⁴⁰.

³⁷ Cf. *supra* p. 6.

³⁸ FF 2010 959, p. 974.

³⁹ FLÜCKIGER, p. 73.

⁴⁰ FF 2010 959, p. 974.

3.2.2 Meilleure utilisation des surfaces sous-utilisées dans les zones à bâtir

Dans l'intérêt de la densification du milieu bâti et d'une utilisation plus mesurée du sol, l'art. 3 al. 3 let. a^{bis} LAT prévoit que des mesures doivent être prises afin d'assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches et autres surfaces sous-utilisées, ainsi que des possibilités de densification des surfaces d'habitat. Ces mesures doivent ainsi viser à mettre en œuvre les buts définis à l'art. 1 LAT et constituent un exemple typique de politiques publiques ayant la densification comme objectif central⁴¹.

3.3 Mesures

Afin d'atteindre les buts susmentionnés, la révision de la loi a prévu différentes actions à entreprendre par les autorités chargées de l'aménagement du territoire.

Ainsi, les plans directeurs cantonaux doivent être révisés et se conformer à de nouvelles exigences (art. 6, 8, 8a et 38a al. 1 LAT).

Les zones à bâtir doivent notamment être délimitées selon les besoins prévisibles des quinze prochaines années (art. 15 al. 1 LAT) et être coordonnées par-delà les frontières communales (art. 15 al. 3 LAT), tout en veillant à maintenir les surfaces d'assolément et à préserver la nature et le paysage. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent par conséquent être réduites (art. 15 al. 2 LAT).

Des mesures doivent en outre être adoptées par les cantons, en collaboration avec les communes, afin de garantir la disponibilité des terrains constructibles et d'assurer une utilisation conforme à leur affectation (art. 15a al. 1 LAT). Un nouvel instrument a également été créé sous la forme d'une obligation de construire, en cas d'intérêt public (art. 15a al. 2 LAT).

Enfin, les cantons doivent introduire le prélèvement d'une taxe pour compenser les avantages résultant de mesures d'aménagement (art. 5 al. 1^{bis} à 1^{sexies} et 38a al. 4 LAT).

⁴¹ MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 221.

3.3.1 Plans directeurs cantonaux

La révision met l'accent sur la coordination et la maîtrise de l'urbanisation au niveau des plans directeurs cantonaux et leur donne ainsi un rôle central⁴². En effet, le nouvel art. 8a de la LAT introduit pour la première fois le principe d'une limitation quantitative à l'expansion du territoire bâti déjà au niveau des plans directeurs cantonaux.

Les cantons sont désormais obligés de préciser dans leur plans directeurs le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire (art. 8 al. 1 let. a LAT). Ils doivent définir « la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale » (art. 8a al. 1 let. a LAT).

Ces plans sont également tenus de traiter des questions relatives à la coordination de l'urbanisation et des transports (let. b), au développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c), au dimensionnement des zones à bâtir et à leur éventuelle réduction (let. d), tout comme à la requalification urbaine (let. e).

Le droit fédéral exige que le développement de l'urbanisation soit maîtrisé au plan cantonal et limite grandement la marge de manœuvre des communes. Certains auteurs parlent même de « plan de pré-affectation »⁴³.

Les surfaces affectées à l'urbanisation comprendront par conséquent les territoires qui sont d'ores et déjà affectés à la zone à bâtir, mais également ceux qui pourront être affectés à la zone à bâtir durant la période d'effet du plan directeur⁴⁴. A l'inverse, lorsque le canton dispose de zones à bâtir surdimensionnées, il faudra alors les réduire conformément aux exigences de l'art. 15 LAT⁴⁵.

Dès lors, pour être en règle avec les nouvelles exigences fédérales, les plans directeurs cantonaux ne peuvent plus se satisfaire de principes généraux et abstraits mais doivent fournir les éléments permettant de calculer précisément la taille des surfaces affectées aux zones à

⁴² FF 2010 959, p. 966.

⁴³ Voir notamment MARTI, p. 24 et AEMISEGGER, p. 632.

⁴⁴ DETEC, Complément au guide de la planification directrice, p. 16.

⁴⁵ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, Révision LAT, p. 5.

bâtir⁴⁶. Il n'est pas exigé que ces surfaces soient indiquées avec un chiffre exact, mais elles doivent contenir des indications permettant leur calcul⁴⁷.

Afin d'élaborer leurs plans directeurs, les cantons doivent au préalable élaborer des études de base afin de déterminer les stratégies et les mesures appropriées à adopter. L'article 6 LAT y afférant a également été mis à jour et dispose notamment que ces études doivent fournir des informations sur l'état actuel et sur le développement qui y a conduit (al. 3). La modification met l'accent sur les territoires urbanisés ; elle est nécessaire pour que l'art. 8a puisse être mis en œuvre de manière satisfaisante⁴⁸.

A titre d'exemples, quelques plans directeurs cantonaux satisfaisaient déjà sur le principe aux nouvelles exigences ; il s'agissait notamment des cantons de Zürich, Bâle-Ville, Genève et Zoug⁴⁹. Une simple limitation relative au développement de l'urbanisation, par exemple sous la forme d'un certain rythme de croissance, n'est pas admissible et doit par conséquent être adaptée à la nouvelle réglementation fédérale⁵⁰.

3.3.2 Zones à bâtir

Nous allons maintenant nous intéresser de plus près à l'art. 15 LAT, qui se trouve au cœur de la révision du 15 juin 2012. Cet article a subi un important remaniement et impose la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, leur coordination par-delà les frontières communales, le maintien des surfaces d'assolement et la préservation de la nature et du paysage. En parallèle, il soumet le classement de nouveaux terrains en zone à bâtir à de nouveaux critères plus restrictifs, qui feront l'objet d'un chapitre distinct⁵¹.

Au sens de l'art. 15 al. 1 de la LAT révisée, « les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes ». Bien que la formulation soit nouvelle, la substance ne l'est point puisque l'ancienne teneur de la loi disposait que « les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir » (art. 15 let. b

⁴⁶ MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir, p. 226.

⁴⁷ DETEC, Complément au guide de la planification directrice, p. 20.

⁴⁸ FF 2010 959, p. 976.

⁴⁹ MAHAIM, La maîtrise de l'urbanisation dans les plans directeurs cantonaux, p. 2.

⁵⁰ A l'image de l'ancien plan directeur du canton de Vaud par exemple.

⁵¹ Cf. *infra* p. 19 ss.

aLAT)⁵². L'horizon temporel reste ainsi inchangé, tout comme la notion de « zone à bâtir » qui n'a pas été modifiée par la révision.

A noter que le projet de révision allait plus loin et précisait que les zones à bâtir ne devaient « pas excéder ces besoins »⁵³. Bien que cette adjonction n'ait pas été reprise dans la version finale, une interprétation correcte de la loi ne saurait nous amener à penser que les zones à bâtir puissent excéder les besoins des quinze prochaines années. De plus, la même idée ressort de l'al. 2 de l'art. 15 LAT qui exige la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, c'est-à-dire des zones qui excèdent les besoins prévisibles des quinze années suivantes⁵⁴.

Afin de réduire les zones à bâtir au sens de l'art. 15 al. 2 LAT, il est nécessaire de sortir des terrains de la zone constructible pour les placer en zone non constructible. La justification de cette réorganisation réside dans le constat selon lequel des zones à bâtir trop vastes conduisent à un développement anarchique des constructions et donc à un mitage du territoire dû à des constructions dispersées⁵⁵. On a estimé en outre que nos réserves en zones à bâtir suffisaient pour plus de vingt ans, alors qu'aux termes de la LAT les zones à bâtir devaient correspondre aux besoins prévisibles des quinze années prochaines⁵⁶.

Le concept de zones à bâtir surdimensionnées n'est pas nouveau ; il a été repris de la jurisprudence. Suite à l'entrée en vigueur de la LAT le 1^{er} janvier 1980, le Tribunal fédéral avait précisé que les autorités avaient l'obligation de limiter la surface des zones à bâtir « aux terrains qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze années à venir » et qu'ils avaient également « l'obligation de réduire la surface des zones à bâtir trop vastes »⁵⁷. Etaient surdimensionnées les zones à bâtir qui ne respectaient pas cette exigence ; elles étaient illégales⁵⁸.

⁵² FLÜCKIGER, p. 73.

⁵³ FF 2010 959, p. 981.

⁵⁴ FLÜCKIGER, p. 73.

⁵⁵ MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 224.

⁵⁶ BRAHIER/PERRITAZ, p. 58 s.

⁵⁷ ATF 111 Ia 17, consid. 2d, JdT 1987 I 532.

⁵⁸ ATF 114 Ia 254, JdT 1990 I 392.

Selon le Conseil fédéral, « on ne pourra pas faire l’impasse sur la manière de réduire les zones à bâtir (...). Les autorités seront donc forcées de procéder à des déclassements »⁵⁹. Les mesures adoptées doivent conduire à déclasser davantage de terrains en zone à bâtir situés dans des endroits inadéquats, par exemple dans des zones de verdure, et à ne classer en zone à bâtir que les terrains adéquats, c’est-à-dire ceux situés dans les centres et dans des sites déjà équipés. Si les zones à bâtir sont adéquates, elles pourront être davantage exploitées et ceci devrait conduire à une plus grande densité de l’urbanisation⁶⁰.

Le nerf de la guerre est donc le suivant : les zones à bâtir existantes au niveau du canton, construites et non construites, répondent-elles aux besoins en zone à bâtir pour les quinze prochaines années? De façon extrêmement concise, l’objectif final est de définir un taux cantonal d’utilisation (TCU) pour chaque canton, en comparant les pronostics démographiques avec la capacité d’accueil actuelle⁶¹. Si le nombre de personnes attendues est inférieur au nombre de personnes que le canton est capable d’accueillir, la zone à bâtir est alors surdimensionnée et doit par conséquent être réduite⁶².

L’art. 15 al. 3 LAT exige de coordonner l’emplacement et la dimension des zones à bâtir « par-delà les frontières communales ». Le dimensionnement doit se faire à l’échelle cantonale et non plus à l’échelle réduite communale, ce que l’on ne peut que saluer. En somme, un dimensionnement correct des zones à bâtir au sens de l’art. 15 al. 1 LAT doit avoir lieu non seulement au niveau communal, mais également à l’échelle du canton⁶³.

Un autre objectif central de la révision, initialement prévu par l’initiative pour le paysage, se trouve dans la deuxième phrase de ce même alinéa 3 : on vise à maintenir les surfaces d’assolement et à préserver la nature et le paysage naturel, au moment de délimiter l’emplacement et la dimension des zones à bâtir.

⁵⁹ FF 2010 959, p. 970.

⁶⁰ ARE, Rapport 2005, p. 33 ss.

⁶¹ BRAHIER/PERRITAZ, p. 60.

⁶² Plus concrètement, il s’agit de diviser le nombre d’habitants et d’emplois plein-temps attendus dans quinze ans additionnés aux habitants et emplois actuels par le nombre d’habitants et d’emplois plein-temps que les zones à bâtir actuelles sont susceptibles d’accueillir (cf. art. 30a OAT). Nous nous pencherons plus en détail sur cette méthode de calcul aux p. 22 ss.

⁶³ BRAHIER/PERRITAZ, p. 59.

Pour ce faire, le législateur a dans un premier temps expressément codifié la notion de surface d'assolement, puis a soumis à des conditions strictes le classement en zone à bâtir de ces surfaces à l'art. 30 al. 1^{bis} let. a et b de l'OAT⁶⁴. Si un canton ne dispose plus de suffisamment de surfaces d'assolement comme exigé à l'art. 29 OAT, alors il ne peut en classer en zone à bâtir qu'à la condition de pouvoir les compenser hors des zones à bâtir ou de prévoir des zones réservées pour des territoires non équipés dans des zones à bâtir au sens de l'article 30 al. 2 OAT⁶⁵.

A noter que les cantons peuvent opter pour un régime plus sévère, en disposant que tout agrandissement de la zone à bâtir au détriment de la zone agricole doit être compensé par un déclassement d'une surface équivalente en zone agricole.

3.3.3 Disponibilité des terrains constructibles

Dans un contexte de surdimensionnement de la zone à bâtir, une délimitation adéquate des zones à bâtir ne suffit toutefois pas. Une difficulté réside encore dans le fait de pouvoir réellement et de manière judicieuse utiliser pour la construction les terrains déjà mis en zone à bâtir. En effet, de nombreux terrains à bâtir demeurent non construits et cette thésaurisation a pour effet d'accentuer la pression sur les terrains environnants et contribue donc à l'extension des surfaces urbanisées⁶⁶.

Un nouvel article 15a LAT a été inséré afin de contraindre les cantons à créer les bases légales nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation (al. 1) et pour créer une obligation de construire lorsque l'intérêt public le justifie (al. 2).

L'al. 1 impose aux cantons de prendre les mesures nécessaires pour assurer la disponibilité des terrains à bâtir. Rarement utilisées, de telles mesures coercitives existent déjà dans les législations cantonales sous diverses formes telles que mesures foncières, possibilité de conclure des contrats de droit administratif, ou encore mise en zone conditionnée à l'obligation de construire dans un certain délai⁶⁷. On pourrait également envisager d'autres

⁶⁴ Selon le rapport explicatif relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'OAT, la nouvelle réglementation interdirait par exemple d'implanter sur des surfaces d'assolement des zones de maisons individuelles impliquant une forte consommation de surface par habitant, ou encore d'y construire de grands parkings non enterrés (p. 9).

⁶⁵ FLÜCKIGER, p. 71.

⁶⁶ FF 2010 959, p. 984.

⁶⁷ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, La disponibilité des terrains à bâtir, p. 5 ss.

mesures comme des taxes d'incitation, des mesures fiscales, des obligations en matière d'équipement ou encore des possibilités d'expropriation⁶⁸. Le remboursement est en outre déjà prévu à l'art. 20 LAT. Toutes ces mesures ont pour but commun la mise en adéquation des terrains en vue de leur construction, ce qui équivaut à un intérêt public important selon le Tribunal fédéral⁶⁹.

Au sens de l'art. 5a al. 3 let. b OAT, les plans directeurs cantonaux se prononcent sur ce point et déterminent comment rendre les zones à bâtir existantes disponibles, lorsque cette disponibilité est « nécessaire pour construire et densifier de manière efficace et en économisant le sol »⁷⁰. Précisons que si le plan directeur reste muet sur cette question, il court le risque de ne pas être approuvé par la Confédération.

Ensuite, l'art. 15a al. 2 LAT crée un nouvel instrument sous la forme d'une obligation de construire. Il s'agit d'une obligation de légiférer, à charge des cantons, les obligeant à prévoir dans leur législation que les propriétaires de biens-fonds soient tenus de construire dans un certain délai sur leurs terrains à bâtir laissés en friche. En cas d'inexécution, des sanctions sont prévues par exemple sous la forme d'un droit d'emption, d'expropriation, d'un changement d'affectation, voire d'un déclassement⁷¹.

Il s'agit d'une restriction grave à la garantie de la propriété de l'art. 26 Cst. qui doit respecter les conditions de légalité, d'intérêt public et de proportionnalité de l'art. 36 Cst.⁷² Un intérêt public suffisant serait par exemple présent dans une région qui présenterait trop peu de terrains à bâtir disponibles ou lorsqu'une construction serait nécessaire à un emplacement crucial⁷³.

Notons enfin que les mesures prévues à l'art. 15a LAT sont à mettre en relation avec le principe de l'art. 15 al. 4 let. d LAT selon lequel un terrain ne peut être attribué à la zone à bâtir que si sa disponibilité est garantie sur le plan juridique⁷⁴.

⁶⁸ DUBEY, p. 198 ss.

⁶⁹ TF, 1C.90/2007, 9 janvier 2008, consid. 3.2.

⁷⁰ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, Révision LAT, p. 7.

⁷¹ AEMISEGGER, p. 635.

⁷² DUBEY, p. 203.

⁷³ FF 2010 959, p. 986.

⁷⁴ Cf. *infra* p. 30 ss.

3.3.4 Taxe compensatrice

Au sens de l'art. 5 al. 1 LAT, les cantons établissent un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs résultant de mesures d'aménagement. Cet article représente la disposition de base par rapport à l'art. 5 al. 1^{bis} LAT, selon lequel les avantages résultant de mesures d'aménagement doivent être compensés par une taxe d'au moins 20% de la plus-value, perçue au moment de la construction ou de l'aliénation du bien-fonds, au moins lorsque la mesure d'aménagement correspond à un classement durable de terrains en zone à bâtir. L'al. 1^{ter} poursuit quant à lui un but fiscal et concerne l'utilisation du produit de la taxe, qui doit servir à financer les indemnités pour expropriation matérielle, ainsi que d'autres mesures en lien avec l'aménagement du territoire.

Avant l'entrée en vigueur de la LAT révisée en 2014, seul un petit nombre de cantons avaient élaboré des règles dans ce domaine, la loi ne prévoyant pas de moyens les obligeant à mettre en œuvre le mandat législatif du premier alinéa⁷⁵. Avec l'adoption de l'alinéa 1^{bis}, les cantons doivent désormais mettre en place des contributions qui vont au-delà des exigences minimales ; ils bénéficient d'une marge de manœuvre importante à cette fin⁷⁶. Ils peuvent tenir compte des différentes situations dans les communes et régler notamment les changements d'affectation et les augmentations de l'indice⁷⁷.

Dans le canton de Vaud, la révision en cours de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions⁷⁸ prévoit une taxe de 20% du montant de la plus-value calculée selon la différence entre la valeur du bien-fonds avant et après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement⁷⁹. Elle sera exigible lors de l'entrée en force du permis de construire ou lors d'une éventuelle aliénation et sera versée à un fonds géré par le Département en charge de l'aménagement du territoire, afin d'indemniser notamment les propriétaires victimes d'une expropriation matérielle en respect à l'art. 5 al. 1^{ter} LAT.

⁷⁵ C'était le cas des cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel.

⁷⁶ POLTIER, p. 89.

⁷⁷ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, Révision LAT, p. 8.

⁷⁸ LATC, RS 700.11.

⁷⁹ Art. 63 ss. P-LATC.

3.4 Droit transitoire

Examinons maintenant le système défini par l'art. 38a de la nouvelle LAT qui contient les dispositions transitoires relatives à la révision partielle de 2012. Ce système a été voulu particulièrement rigide, afin d'inciter les cantons à procéder rapidement à la révision de leur plan directeur⁸⁰.

En effet, au sens de l'art. 38a al. 1 LAT les cantons disposent d'un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la révision, c'est-à-dire dès le 1^{er} mai 2014 et jusqu'au 30 avril 2019, pour adapter leur plan directeur aux exigences des art. 8 et 8a LAT et le faire approuver par le Conseil fédéral conformément à l'art. 11 LAT.

Dans l'intervalle, l'art. 38a al. 2 LAT introduit un véritable moratoire et prohibe toute nouvelle mise en zone à bâtir qui ne serait pas compensée en parallèle par un déclassement d'une surface équivalente dans le canton concerné. Cette idée a été reprise de l'initiative pour le paysage qui prévoyait initialement un moratoire de vingt ans sur la surface totale des terrains constructibles en Suisse, durée considérée comme trop stricte⁸¹.

A l'échéance du délai, si le plan directeur cantonal n'a pas encore été approuvé par le Conseil fédéral, plus aucune nouvelle zone à bâtir ne pourra être créée (art. 38a al. 3 LAT). La même sanction s'appliquerait dans le cas où un canton négligerait d'adopter un régime de compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs conforme aux exigences de l'art. 5 LAT (art. 38a al. 4 et 5 LAT). Ainsi, la non-approbation d'un plan directeur cantonal par la Confédération, après l'écoulement du délai de cinq ans, prolonge le moratoire sur les zones à bâtir qui devient alors plus sévère encore, excluant toute compensation et toute exception possible, poussant par conséquent le canton récalcitrant à adapter son plan directeur dans les plus brefs délais⁸².

Au vu de l'intérêt public majeur qu'il représente⁸³, le système transitoire a bénéficié d'une application immédiate et a figé la taille des territoires constructibles par canton à la date du 1^{er} mai 2014, jusqu'à l'adoption des nouveaux plans directeurs cantonaux. Les exceptions sont

⁸⁰ MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir, p. 226.

⁸¹ FF 2010 945, p. 953.

⁸² FF 2010 959, p. 987.

⁸³ ATF 141 II 393, consid. 3 ; TF, 1C_365/2015, 9 décembre 2015, consid. 4.3.

prévues par les lettres b et c de l'art. 52a al. 2 de la nouvelle OAT, qui comprennent l'exception pour les infrastructures d'une très grande importance et présentant un caractère urgent dans des zones affectées à des besoins publics, et l'exception pour d'autres zones d'importance cantonale à caractère urgent, pour lesquelles l'obligation de compenser simultanément ne s'applique pas⁸⁴. Il convient de signaler que le Tribunal fédéral a interprété les exceptions avec sévérité jusqu'à ce jour⁸⁵.

Dans un deuxième temps, les communes devront réviser leurs plans d'affectation de manière à être conformes aux nouveaux plans directeurs cantonaux et de manière à redimensionner leurs zones à bâtir.

4 Ancien système

La LAT de 1979 n'a pas réussi à endiguer l'expansion du territoire bâti, et l'objectif constitutionnel d'une utilisation mesurée du sol n'a pas été atteint⁸⁶. Ceci peut s'expliquer par de multiples causes, notamment par le caractère diffus et peu contraignant de l'ancien régime de dimensionnement des zones à bâtir laissant un important pouvoir discrétionnaire aux autorités et juges. Les fréquents recours à des pesées d'intérêts aux échelons communal et cantonal ont abouti en effet en général en faveur de la primauté de l'expansion du territoire bâti, et donc au détriment des intérêts protecteurs de l'aménagement du territoire⁸⁷.

D'autre part, il s'avère que les autorités de planification ont surévalué la croissance démographique, le plus souvent avec une vision restreinte à l'échelle communale, provoquant ainsi un surdimensionnement des zones à bâtir et perdant toute vision d'ensemble⁸⁸. Il en va de même au niveau du système de contrôle juridictionnel, dans le sens où la taille des zones à bâtir n'était pas contrôlée dans son ensemble mais par parcelles prises individuellement⁸⁹.

L'affectation de parcelles en zone constructible a également été motivée par d'autres motifs étrangers au droit de l'aménagement, tels que l'intérêt des finances publiques ou l'intérêt

⁸⁴ AEMISEGGER/KISLING, LAT 38a N 38 s. ; MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir, p. 226.

⁸⁵ Par exemple : TF, 1C_562/2015, 26 mai 2016.

⁸⁶ FF 2010 945, p. 949.

⁸⁷ MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 215.

⁸⁸ FF 2010 945, p. 949.

⁸⁹ MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 216.

financier des propriétaires demandant le classement de leurs terrains en zone à bâtir⁹⁰. Il est de plus évident que les classements étaient plus faciles à obtenir que les déclassements, particulièrement par crainte des communes des indemnités pour expropriation matérielle.

La loi elle-même présentait certaines carences. Outre l'art. 8 aLAT qui prévoyait sommairement que les plans directeurs cantonaux devaient définir au moins la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire compte tenu du développement souhaité, et l'art. 6 aLAT dont on pouvait déduire les thèmes que le plan directeur devait traiter, la loi ne contenait aucune disposition comparable au nouvel art. 8a LAT fixant désormais plus en détails le contenu des plans directeurs cantonaux⁹¹.

C'était également le cas de l'art. 15 aLAT, en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, selon lequel « les zones à bâtir comprennent les terrains qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. ». Si le dimensionnement des zones à bâtir ne tenait principalement qu'à la demande en terrains, le recul des terres non constructibles était en toute logique inévitable. En outre, la difficile application des instruments de redimensionnement n'avait pas contribué à améliorer le problème⁹².

A l'origine, le dispositif de la LAT de 1979 devait constituer une sorte de limite quantitative à l'expansion du territoire bâti, afin de contenir l'expansion des zones constructibles⁹³. En réalité, l'ancien art. 15 LAT fixait une limite relative, mais non absolue, puisqu'aucun plafond chiffré n'était prévu à long terme. La limite était diffuse, étant donné qu'il était courant d'évaluer la dimension des zones à bâtir au niveau communal seulement⁹⁴. Comme le résume si justement MAHAIM, « la taille totale des zones à bâtir en Suisse selon le modèle de la LAT 1979 n'est rien d'autre que le résultat de l'addition des zones à bâtir désignées comme telles par les autorités de planification »⁹⁵.

⁹⁰ FF 2010 945, p. 949 s.

⁹¹ FF 2010 959, p. 975.

⁹² MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 216.

⁹³ FF 1978 1007, p. 1026 s.

⁹⁴ DETEC, Rapport OAT, p. 3.

⁹⁵ MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 203.

Ces dernières années, l'idée de passer d'une limite relative à une limite absolue s'est faite plus présente dans les milieux intéressés. Certains cantons ont même introduit certaines formes de contingentements dans leur plan directeur⁹⁶ ; le Tribunal fédéral a enfin reconnu l'importance de limiter la taille des zones constructibles de manière plus contraignante et durable⁹⁷. Il a toutefois fallu attendre le lancement de l'initiative pour le paysage pour se pencher sérieusement sur la question et franchir un premier pas dans ce sens. Dorénavant, la logique se basant sur les besoins en zone à bâtir cède le pas à une logique de rationalisation de l'utilisation du sol, ressource par nature non renouvelable⁹⁸.

5 Classement d'un nouveau terrain en zone à bâtir : le nouvel art. 15 al. 4 LAT

Disposition topique de la nouvelle réglementation fédérale, l'art. 15 LAT a subi un important remaniement, et son nouvel alinéa 4 précise les conditions que doit réunir un terrain en zone inconstructible afin d'être classé en zone constructible.

Mais, comme bon nombre de points traités par la révision de 2012, ces conditions ne sont pas réellement d'une grande nouveauté, car elles découlent dans une large mesure de la jurisprudence⁹⁹. Le but du législateur était de « définir des conditions plus restrictives pour les nouvelles affectations à la zone à bâtir, afin de freiner la croissance de l'urbanisation. »¹⁰⁰. Pour prévenir le risque d'une extension automatique, « il faut éviter qu'une expansion antérieure de la zone à bâtir puisse justifier la délimitation de nouvelles zones à bâtir plus grandes encore. La délimitation de nouvelles zones à bâtir répondra ainsi à des exigences plus élevées (...) »¹⁰¹.

L'art. 15 al. 4 LAT contient cinq lettres : de nouveaux terrains ne peuvent être classés en zone à bâtir que s'ils sont propres à la construction (let. a) et probablement nécessaires dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées, et ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b), les terres

⁹⁶ Cf. *supra* p. 10.

⁹⁷ Voir par exemple TA VD, AC.2009.0134, 30 juin 2010, consid. 3a.

⁹⁸ MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir, p. 223.

⁹⁹ FLÜCKIGER, p. 72.

¹⁰⁰ FF 2010 959, p. 981.

¹⁰¹ FF 2010 959, p. 981.

cultivables ne s'en trouvent pas morcelées (let. c), leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d) et ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur (let. e). Nous nous appliquerons dans la suite de ce travail à analyser et expliciter les contours de ces divers critères, pris chacun individuellement.

Ainsi, il ne suffit pas qu'un propriétaire foncier exprime simplement sa volonté de construire pour voir son terrain classé en zone à bâtir. Sa parcelle doit correspondre à des exigences strictes et, avouons-le, difficilement atteignables. Outre ces cinq exigences, nous verrons qu'une dernière condition reprise de l'ancien droit doit également être respectée afin de classer un nouveau terrain en zone constructible.

« Autant est vaste l'étendue des zones à bâtir à réduire, autant est étroite la perspective d'en créer de nouvelles. »¹⁰² : cette phrase formulée par BOVAY résume à merveille la problématique actuelle. Le risque de voir de nouveaux terrains être classés en zone à bâtir en est effectivement réduit, bien que les mesures prévues ne visent pas une limitation définitive de l'urbanisation mais servent principalement à ralentir son extension¹⁰³.

5.1 Les terrains sont propres à la construction (let. a)

Au sens de l'art. 15 al. 4 let. a LAT, la première condition à remplir pour classer un terrain en zone à bâtir exige qu'il soit « propre à la construction ». Cette condition n'est pas nouvelle et a été reprise de l'ancienne version de la LAT, dont le Conseil fédéral estime qu'elle « n'a généré aucun problème du point de vue de l'aménagement du territoire »¹⁰⁴. Par conséquent, la jurisprudence et la pratique développées sur ce point gardent toute leur validité et peuvent être reprises sous l'égide de la nouvelle loi¹⁰⁵.

Pour être considéré comme propre à la construction, un terrain doit réunir certains critères. Selon le Tribunal fédéral, un terrain est apte à la construction lorsque ses qualités répondent aux exigences que pose l'utilisation prévue¹⁰⁶. Autrement dit, on regarde d'une part

¹⁰² BOVAY, p. 8.

¹⁰³ FF 2010 959, p. 967.

¹⁰⁴ FF 2010 959, p. 982.

¹⁰⁵ FLÜCKIGER, p. 74.

¹⁰⁶ ATF 114 Ia 245, consid. 5c, JdT 1990 I 460.

la situation effective du terrain et d'autre part les conditions juridiques qui influent sur sa constructibilité¹⁰⁷.

Afin de mesurer les possibilités techniques de construire, il convient de prendre en considération notamment l'emplacement de la parcelle, sa nature, sa topographie et son exposition, les risques auxquels elle est exposée, voire encore le niveau de pollution sonore ou atmosphérique à proximité¹⁰⁸. La configuration d'un terrain peut empêcher toute concrétisation, par exemple lorsqu'il est situé contre une paroi rocheuse ou dans les bas-fonds d'un cours d'eau, où il serait trop compliqué de construire et où l'on ne peut guère influencer sur les conditions¹⁰⁹.

Ces données peuvent également résulter de l'évolution du développement de l'urbanisation au cours du temps passé ; en effet, un terrain sera jugé plus propre à la construction s'il se trouve près de territoires urbanisés qu'un terrain reculé, ne serait-ce que pour des questions d'équipement¹¹⁰.

L'aptitude juridique d'un terrain se décide principalement à l'aune des buts et principes des art. 1 et 3 de la LAT. La doctrine rappelle également qu'un terrain techniquement constructible n'est pas forcément propre à la construction, dans le sens où des motifs relevant notamment de la protection de la nature, du paysage, de l'eau, de l'environnement, ou d'autres domaines relatifs à la protection du territoire peuvent s'y opposer¹¹¹. Si la législation spéciale interdit la construction, alors l'aptitude à la construction tombe.

Ainsi, plusieurs facteurs sont à prendre en compte dans la détermination du caractère constructible d'un terrain, tels que la faisabilité d'un point de vue technique, l'état de l'équipement ou encore d'éventuelles interdictions de construire¹¹². L'aptitude est également souvent donnée lorsque le terrain est déjà largement bâti, à la différence de simples déclarations d'intention d'un propriétaire foncier vis-à-vis de son terrain¹¹³.

¹⁰⁷ FLÜCKIGER/GRODECKI, N. 65 ss.

¹⁰⁸ HETTICH/MATHIS, p. 16 s.

¹⁰⁹ HUSER, p. 5.

¹¹⁰ ATF 114 Ia 245, consid. 5c, JdT 1990 I 460 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, N. 65 ; HÄNNI, p. 156.

¹¹¹ FLÜCKIGER/GRODECKI, N. 70 ss.

¹¹² FLÜCKIGER/GRODECKI, N. 67 ss.

¹¹³ FLÜCKIGER/GRODECKI, N. 66 ; HÄNNI, p. 157.

5.2 Les terrains seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b)

5.2.1 Les terrains seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années

L'art. 15 al. 4 let. b *ab initio* LAT pose la deuxième condition aux mises en zone à bâtir, à savoir si les terrains « seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années ».

Cette condition a été reprise de l'ancienne version de la loi, à l'art. 15 let. b aLAT et conserve dès lors son but initial de limiter la taille des zones à bâtir surdimensionnées et d'éviter d'en créer de nouvelles¹¹⁴.

Dans cette condition, nous retrouvons le même horizon temporel de quinze ans qui figure également à l'alinéa 1, qui demande de définir les zones à bâtir de manière à répondre aux « besoins prévisibles pour les quinze années suivantes ». Par le biais de ses alinéas 1, 4 let. b et 5, l'art. 15 de la nouvelle LAT constitue une innovation importante en redéfinissant la manière de calculer les besoins en zone à bâtir, et ainsi pallier au manque de précision découlant de l'ancienne méthode¹¹⁵.

Auparavant, on recourait principalement à la « méthode des tendances » pour établir les prévisions des besoins en terres constructibles, fondée sur la consommation de terrains dans le passé. En résumé, cette méthode consistait à comparer l'utilisation des terrains à bâtir pratiquée pendant les dix à quinze années précédentes, avec les réserves de terrains à bâtir existantes et disponibles, en admettant par extrapolation et avec des facteurs de pondération et de correction que le développement pour les quinze années suivantes se déroulera de la même façon¹¹⁶.

¹¹⁴ FLÜCKIGER/GRODECKI, N. 99.

¹¹⁵ FF 2010 959, p. 983 s.

¹¹⁶ BRAHIER/PERRITAZ, p. 73 ; ATF 116 Ia 339, consid. 3b, JdT 1992 I 453.

Aux yeux du Conseil fédéral, cette formule peu précise ainsi que la diversité des méthodes utilisées pour évaluer le besoin en terrains à bâtir a conduit à délimiter des zones à bâtir de tailles différentes d'un canton à un autre, et selon des prévisions trop optimistes¹¹⁷.

Dorénavant, le calcul des besoins est basé sur une méthode mathématique, fondée sur des directives techniques établies conjointement par la Confédération et les cantons au sens de l'art. 15 al. 5 LAT, et complétées par les art. 5a et 30a OAT fournissant des indications sur les divers éléments du calcul à prendre en compte¹¹⁸. Cette méthode dite « des pronostics » n'est toutefois pas nouvelle mais est ainsi rendue obligatoire par le droit fédéral et elle vise à uniformiser la manière de calculer la capacité de certaines zones à bâtir¹¹⁹ par rapport aux prévisions démographiques¹²⁰. Il est également important de souligner que cette méthode tend uniquement à évaluer la taille maximale des zones à bâtir d'un canton dans son ensemble, et ne cherche pas à dimensionner les zones à bâtir de chaque commune¹²¹.

Comme nous l'avons brièvement évoqué précédemment dans ce travail¹²², cette nouvelle méthode de calcul conduit à établir un taux cantonal d'utilisation (TCU) pour chaque canton, fixé en fonction du nombre d'habitants et d'emplois attendus au cours des quinze prochaines années comparé avec la capacité d'accueil des zones à bâtir du canton à la même échéance. Ce taux sert à mesurer le degré de conformité du dimensionnement des zones à bâtir, et établit un classement entre les cantons¹²³.

Pour déterminer le nombre d'habitants et d'emplois attendus dans les quinze ans, les cantons se basent sur les prévisions de l'Office fédéral de la statistique (OFS). En principe, la croissance de la population doit être inférieure ou égale au scénario haut de l'OFS¹²⁴. Dans des cas exceptionnels et conformément à l'art. 5a al. 2 OAT, elle peut dépasser ces pronostics si le canton démontre que le développement réel a confirmé une croissance plus élevée (let. a), ou si elle concerne le nombre d'emplois et que le canton apporte dans son plan directeur la

¹¹⁷ FF 2010 959, p. 984.

¹¹⁸ DETEC, Directives techniques sur les zones à bâtir, p. 2 s.

¹¹⁹ Elle ne vise en effet que les zones d'habitation, mixtes, et centrales.

¹²⁰ FLÜCKIGER, p. 59.

¹²¹ DETEC, Rapport OAT, p. 11.

¹²² Cf. *supra* p. 12.

¹²³ FLÜCKIGER, p. 96.

¹²⁴ DETEC, Directives techniques sur les zones à bâtir, p. 6.

preuve que ses suppositions sont plus plausibles que les hypothèses qui fondent les scénarios de l'OFS pour la croissance de la population résidente (let. b). Constatons que la liberté laissée aux cantons risque d'aller à l'encontre des buts de la révision, ceux-ci pouvant choisir un scénario trop optimiste pour leurs zones à bâtir et ainsi contourner des déclassements essentiels.

Pour déterminer la capacité d'accueil cantonale, il convient d'estimer le nombre d'habitants et de travailleurs supplémentaires susceptibles d'être accueillis sur le territoire cantonal dans les quinze prochaines années. Il faut ainsi additionner les capacités d'accueil de toutes les zones à bâtir communales du canton, tant dans les zones non construites que construites, s'il existe un potentiel de densification¹²⁵. La densité de population admissible est exprimée par un facteur de consommation individuelle de sol maximal (unités de surface par personne) calculé pour chaque commune et fixé en fonction des meilleures pratiques observées dans des communes comparables¹²⁶.

La détermination du TCU permet ainsi de déterminer si et dans quelle mesure un canton contient des zones à bâtir surdimensionnées pour les quinze années suivantes¹²⁷ : dans l'hypothèse où le TCU d'un canton est égal ou supérieur à 100%, on considère que la zone à bâtir est correctement dimensionnée et le canton a la possibilité de classer de nouveaux terrains en zone à bâtir dans ses plans d'affectation, dans les limites tracées par le plan directeur. Lorsque le TCU est inférieur à 100%, les zones à bâtir sont alors considérées comme étant surdimensionnées, et tout nouveau classement en zone à bâtir est en principe soumis à compensation. Enfin, si le TCU est inférieur à 95%, nous sommes en présence de zones à bâtir nettement surdimensionnées et tout nouveau classement doit être compensé dans une mesure plus que proportionnelle¹²⁸.

Notons également que bien qu'une zone à bâtir puisse être surdimensionnée, elle ne peut jamais être considérée comme sous-dimensionnée au sens de l'art. 15 LAT ; un canton ne pourrait en effet jamais se voir reprocher un sous-dimensionnement avec obligation d'augmenter ses territoires constructibles, en respect aux principes d'une utilisation économe

¹²⁵ FF 2010 959, p. 982.

¹²⁶ FLÜCKIGER, p. 105 ss.

¹²⁷ FLÜCKIGER, p. 97 ss.

¹²⁸ Pour plus de détails concernant les compensations : cf. *infra* p. 35 s.

du sol de l'art. 75 Cst. et à l'exigence d'un développement durable de l'art. 73 Cst¹²⁹. Les cantons restent donc libres d'être plus restrictifs en adaptant les variables du calcul de manière plus économe, s'ils souhaitent mieux gérer leur croissance¹³⁰.

Bien que nous émettions un doute sur la possibilité de calculer précisément les besoins futurs effectifs sur une base mathématique¹³¹, cette adaptation reste un pas majeur vers l'objectif d'une utilisation plus économe et durable du territoire.

5.2.2 L'utilisation préalable des réserves au sein des zones à bâtir existantes

L'art. 15 al. 4 let. b LAT ajoute une condition supplémentaire, qui n'apparaissait pas dans l'ancienne teneur de la loi. Les terrains devront être probablement nécessaires « même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées ». La formulation choisie apparaît à première vue difficile à comprendre, et elle est regrettable car elle pourrait porter à confusion.

En effet, les versions allemande¹³² et italienne¹³³ de la loi sont plus intelligibles : elles se réfèrent aux « réserves dans les zones à bâtir », plutôt qu'aux « zones à bâtir réservées ». Le choix du législateur est d'autant plus étonnant que le projet francophone de révision contenait l'expression claire « même si toutes les possibilités d'utilisation des réserves des zones à bâtir ont été épuisées »¹³⁴.

Ainsi, la notion choisie d'« utilisation des zones à bâtir réservées » induit en erreur et crée un risque de confusion avec l'art. 27 LAT traitant des zones réservées. Au sens de cet article, de telles zones réservées peuvent être prévues par l'autorité compétente s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose (al. 1, 1ère phrase). En outre, rien ne doit être entrepris à l'intérieur de ces zones qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1, 2ème phrase). Les zones réservées au sens de l'art. 27 LAT servent donc de mesures conservatoires pour garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire

¹²⁹ FLÜCKIGER, p. 76.

¹³⁰ MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 466.

¹³¹ Dans ce sens : FLÜCKIGER/GRODECKI, N. 100.

¹³² « es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt »

¹³³ « sarà prevedibilmente necessario all'edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d'utilizzazione delle zone edificabili esistenti »

¹³⁴ FF 2010 993, p. 995.

la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de constructions ne viennent entraver cette liberté¹³⁵. On ne voit donc pas de lien entre les « zones réservées » de l'art. 27 LAT et les « zones à bâtir réservées » de l'art. 15 al. 4 let. b LAT, d'autant plus que les premières ne sont par définition justement pas des zones à bâtir.

Dans son message relatif à la révision de 2012, le Conseil fédéral explique que les mises en zone « ne seront en effet admissibles que s'il existe un besoin en terrain à bâtir après que toutes les possibilités d'utilisation des réserves intérieures (...) ont été épuisées. »¹³⁶. Les réserves intérieures comprennent notamment les surfaces non construites, les friches industrielles, les autres zones construites inutilisées mais également les parties de territoire déjà construites où une densité d'utilisation plus élevée serait envisageable¹³⁷. Ne sont en revanche pas comprises les zones de transport ainsi que les surfaces non bâties ayant pour but une urbanisation de qualité, comme par exemples les espaces verts, places de jeux, zones de verdure, etc.

Cette exigence trouve sa source directement dans les buts et principes de la nouvelle législation, et plus spécifiquement dans les buts de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et de création d'un milieu bâti compact, ainsi que dans le principe de favoriser les mesures propres à assurer une meilleure utilisation des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat¹³⁸. Ainsi, elle les concrétise, puis les Directives techniques sur les zones à bâtir les précisent, en comparant notamment les communes peu économes avec les communes les plus économes¹³⁹.

La formulation de la disposition pose une deuxième difficulté ; en énonçant que « même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées », la version francophone de la loi laisse penser qu'une mise en zone à bâtir ne peut être autorisée qu'après épuisement de « toutes » les possibilités de densification. A nouveau, il convient de se référer aux versions allemande et italienne, qui visent plutôt une « mobilisation conséquente » de ces réserves¹⁴⁰. En effet, cette notion colle mieux à l'idée qu'avait le législateur, selon laquelle les

¹³⁵ RUCH, p. 746 s. ; FF 1978 1007, p. 1033.

¹³⁶ FF 2010 959, p. 982.

¹³⁷ FF 2010 959, p. 982 s. ; DETEC, Directives techniques sur les zones à bâtir, p. 9.

¹³⁸ FLÜCKIGER, p. 78.

¹³⁹ DETEC, Directives techniques sur les zones à bâtir, p. 4 ss.

¹⁴⁰ FLÜCKIGER, p. 77.

réserves d'utilisation ne peuvent pas toutes être rendues disponibles dans les quinze ans, et qu'il « faudra admettre que toutes les possibilités d'utilisation ont été épuisées lorsqu'un tiers à la moitié des réserves auront été utilisées pendant ces quinze ans »¹⁴¹.

Ainsi, la façon dont est formulée la disposition est regrettable, et la doctrine s'invite à imaginer d'autres tournures laissant moins de place à l'incertitude, à l'image de FLÜCKIGER dont nous trouvons la formule préférable : « De nouveaux terrains ne peuvent être classés en zone à bâtir que pour autant que les réserves d'utilisation présentes au sein des zones à bâtir existantes aient été suffisamment prises en compte dans le calcul du besoin. »¹⁴².

Sous l'ancien droit, cette condition existait déjà sous une forme implicite, car le Tribunal fédéral avait considéré que le calcul du besoin pouvait également inclure les réserves en zone à bâtir¹⁴³. Quelques années plus tard, il a même franchi un pas en imposant de prendre en compte le potentiel d'utilisation inexploité dans le calcul, en se référant aux art. 31 al. 3 et 47 al. 2 de l'OAT qui demandent de déterminer les réserves d'utilisation dans les territoires déjà largement bâtis¹⁴⁴. L'inclusion de cette condition dans la nouvelle loi reste toutefois la bienvenue, bien que sa formulation ne soit pas des plus limpides.

5.2.3 Les terrains seront équipés et construits à l'échéance des quinze ans

L'art. 15 al. 4 let. b *in fine* LAT ajoute une dernière condition : l'équipement et la construction des terrains à l'échéance des quinze ans. Il ne suffit donc plus que les terrains soient probablement nécessaires et équipés, ils doivent désormais être également construits¹⁴⁵.

L'exigence de l'équipement n'est pas nouvelle et était déjà prévue dans l'ancien droit, à l'art. 15 let. b aLAT. La doctrine et la jurisprudence parues avant la révision de 2012 peuvent donc être reprises à ce sujet.

Rappelons qu'au sens de l'art. 19 al. 1 LAT, un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en

¹⁴¹ FF 2010 959, p. 983.

¹⁴² FLÜCKIGER, p. 78.

¹⁴³ FLÜCKIGER/GRODECKI, N. 115 ; ATF 116 Ia 328, consid. 4, JdT 1992 I 448.

¹⁴⁴ ATF 136 II 204, consid. 6.2, JdT 2011 I 465.

¹⁴⁵ FF 2010 959, p. 983.

eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées. Il convient également de se référer à la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements¹⁴⁶, qui traite de l'équipement dans les zones destinées à la construction de logements. De plus, une autorisation de construire ne pourra être délivrée que si le terrain est équipé, aux termes de l'art. 22 al. 2 let. b LAT.

Au début du siècle passé, l'équipement de la zone à bâtir était considéré comme incombant aux particuliers¹⁴⁷. Il s'agit désormais d'une obligation de la collectivité intéressée, au sens de l'art. 19 al. 2 LAT, moyennant une participation financière des propriétaires fonciers. Un tel équipement engendre néanmoins des coûts importants, et si une commune ne dispose pas de moyens suffisants pour équiper un terrain nécessaire à la construction, celui-ci ne peut pas se voir classé en zone à bâtir quand bien même il remplirait les autres conditions¹⁴⁸. Pour éviter de tels problèmes, les propriétaires gardent toutefois la possibilité d'équiper eux-mêmes leur parcelle ou d'avancer les frais d'équipement¹⁴⁹.

L'art. 19 al. 2 LAT prévoit également que l'équipement peut être réalisé de manière échelonnée, en suivant un programme d'équipement. S'il s'avère que les zones à bâtir sont trop étendues lors de la mise en œuvre du plan, l'art. 21 al. 2 LAT exige que le plan d'affectation soit adapté aux circonstances nouvelles, et les zones à bâtir devront être réduites¹⁵⁰.

Enfin, l'art. 32 al. 2 OAT précise qu'un canton ne doit pas compter au total plus de zones à bâtir équipées que celles correspondant aux besoins des quinze années suivantes selon le scénario moyen de croissance de l'OFS. Cette disposition constitue un correctif habile à la possibilité offerte par l'art. 5a al. 2 OAT de choisir le scénario haut pour la détermination des besoins en zone à bâtir, car elle prévient la réalisation d'aménagements qui seraient susceptibles d'empêcher un déclassement ultérieur, au sein des zones non encore équipées, dans l'hypothèse où l'augmentation du nombre d'habitants ou d'emplois devait par la suite se révéler inférieure aux prévisions¹⁵¹.

¹⁴⁶ LCAP, RS 843.

¹⁴⁷ ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 319.

¹⁴⁸ FLÜCKIGER/GRODECKI, N. 125 .

¹⁴⁹ AEMISEGGER/KISLING, LAT 15 N 104.

¹⁵⁰ FLÜCKIGER, p. 79.

¹⁵¹ DETEC, Rapport OAT, p. 13.

La seconde exigence, soit la construction des terrains à l'échéance des quinze ans, constitue quant à elle une nouveauté. Elle était toutefois implicite sous l'égide de l'ancienne loi, puisqu'un terrain à bâtir non construit démontrait *a posteriori* un besoin insuffisant¹⁵².

Cette obligation de construire, dont le respect quinze ans à l'avance est évidemment compliqué à assurer, vise à freiner la thésaurisation des zones à bâtir¹⁵³. Elle ne se suffit toutefois pas à elle seule pour atteindre ce but ; elle est couplée avec une exigence de garantir la disponibilité des terrains constructibles, prévue à la let. d de ce même art. 15 al. 4 LAT et à l'art. 15a LAT¹⁵⁴.

5.3 Les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c)

Selon l'art. 15 al. 4 let. c LAT, de nouveaux terrains ne peuvent être classés en zone à bâtir que si les terres cultivables ne sont pas morcelées. Cette condition n'était pas prévue initialement dans le projet, et a été rajoutée dans le cadre des débats parlementaires : « Au niveau des terres cultivables, (...) ces terres ne doivent pas être morcelées. Il s'agit, tout comme dans le cadre de remaniements parcellaires, de garder des unités d'une certaine grandeur qui permettent ainsi de mieux rationaliser le travail des exploitants agricoles. »¹⁵⁵.

Le non-morcellement des terres cultivables découle dans une large mesure des buts définis à l'art. 1 de la LAT, et plus spécifiquement des buts visant une utilisation mesurée du sol et un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Il se recoupe également avec les principes de l'aménagement mentionnés à l'art. 3 al. 2 LAT, dont la let. a impose de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, dans l'optique de préserver le paysage¹⁵⁶.

Dans le cadre de la délimitation des zones à bâtir, rappelons que l'art. 15 al. 3 LAT exige que les buts et principes de l'aménagement du territoire doivent être respectés, notamment en maintenant les surfaces d'assolement et en préservant la nature et le paysage¹⁵⁷. A notre sens,

¹⁵² FLÜCKIGER, p. 80.

¹⁵³ FLÜCKIGER, p. 80.

¹⁵⁴ Cf. *infra* p. 30 ss.

¹⁵⁵ BOURGEOIS, p. 134.

¹⁵⁶ AEMISEGGER/KISSLING, LAT 15 N 107.

¹⁵⁷ Cf. *supra* p. 12 s.

et contrairement à la formulation du texte légal, l'interdiction de morcellement des terres cultivables constitue un principe à respecter au même titre que ceux figurant à cet alinéa 3, et non une condition à la mise en zone à bâtir¹⁵⁸. Partant, il aurait été préférable à notre avis de l'insérer à l'art. 15 al. 3 ou 3 al. 2 LAT, voire à l'art. 16 LAT traitant précisément des zones agricoles.

5.4 La disponibilité des terrains est garantie sur le plan juridique (let. d)

La prochaine condition pour classer un terrain en zone à bâtir est que sa disponibilité soit garantie sur le plan juridique, au sens de l'art. 15 al. 4 let. d LAT complété par l'art. 15a LAT. Il s'agit d'une véritable nouveauté, qui vise à prévenir au stade de la mise en zone déjà la thésaurisation des terrains et ainsi éviter la création de «brèches durables dans la zone à bâtir à des emplacements centraux»¹⁵⁹.

De nombreuses surfaces sont restées non construites pendant des décennies, bien qu'elles auraient pu l'être du point de vue des plans d'affectation, et ceci pour différentes raisons telles une structure parcellaire défavorable, une mauvaise situation, voire un équipement insuffisant. Néanmoins, la cause la plus fréquente réside dans leur thésaurisation. En effet, de nombreux propriétaires ont renoncé à construire sur leurs terrains, car ils les considéraient dans bien des cas comme de simples placements et spéculaient sur leur valeur au fil du temps¹⁶⁰. Ces terrains ne se trouvaient par conséquent pas sur le marché et n'étaient pas disponibles pour la construction, ce qui incitait les communes à créer de nouvelles zones à bâtir à la périphérie du milieu bâti. Le mitage du paysage s'en ai trouvé accéléré¹⁶¹.

Avant la révision de 2012, il était certes souhaité que des mesures soient prises pour encourager la disponibilité des terrains à bâtir, mais le plus souvent ce critère n'était pas décisif pour la délimitation d'une zone¹⁶². La révision a modifié la loi sur ce point, en ce sens qu'un terrain situé en zone inconstructible et dont la disponibilité pour la construction dans les quinze ans à venir n'est pas garantie sur le plan juridique ne peut plus être affecté à la zone à bâtir. Ainsi, dès qu'un propriétaire foncier veut réellement construire et s'engage en

¹⁵⁸ Dans le même sens : FLÜCKIGER, p. 74.

¹⁵⁹ FF 2010 959, p. 983.

¹⁶⁰ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, La disponibilité des terrains à bâtir, p. 3.

¹⁶¹ DETEC, Disponibilité des terrains constructibles, p. 1.

¹⁶² FF 2010 959, p. 983.

conséquence, par exemple par la voie d'un contrat, la condition prévue à la let. d est remplie¹⁶³. Cette modification de la loi constitue une évolution législative importante, et vise à éviter qu'une parcelle qui soit affectée à la zone à bâtir ne soit finalement pas utilisée conformément à son affectation¹⁶⁴.

La disponibilité des terrains doit être garantie juridiquement. Ceci signifie que des mesures de nature juridique soient prises afin que la parcelle soit effectivement disponible et, à terme, construite¹⁶⁵. En général, un accord contractuel est pris entre le propriétaire et la commune concernée, pour régler concrètement la construction, le plan de financement et les échéances¹⁶⁶. Les nouveaux classements se basent ainsi dans une large majorité plus que sur des projets concrets. Les plans directeurs cantonaux doivent en outre se prononcer sur la manière dont ils entendent rendre les terrains situés en zone à bâtir disponibles¹⁶⁷. Lorsqu'un propriétaire est en désaccord avec la mise en zone de son terrain, bien qu'il s'agisse d'une situation plutôt rare, des mesures juridiques doivent permettre à la commune de garantir la disponibilité dudit terrain, par exemple par le biais d'un délai de construction puis d'une possibilité d'exproprier ou d'un droit d'emption¹⁶⁸.

La loi ne mentionne toutefois pas explicitement le moment à partir duquel cette disponibilité doit être garantie. Selon le texte clair de l'al. 4 1^{ère} phrase et la let. d, un terrain ne peut être affecté à une zone à bâtir que si sa disponibilité est garantie sur le plan juridique. Il s'ensuit logiquement que les mesures censées garantir cette disponibilité soient elles aussi garanties avant que le nouveau plan n'entre en vigueur¹⁶⁹. Il n'est toutefois pas exclu qu'un régime exceptionnel moins strict soit applicable dans certains cas extraordinaires, lorsque la pesée des intérêts en présence le justifierait.

L'art. 15a LAT, qui complète l'art. 15 al. 4 let. d LAT, donne un mandat législatif aux cantons de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la disponibilité des terrains constructibles. Le choix du contenu ou de la forme de ces moyens relève ainsi des cantons.

¹⁶³ FF 2010 959, p. 983.

¹⁶⁴ AEMISEGGER/KISSLING, LAT 15a N 22.

¹⁶⁵ AEMISEGGER/KISSLING, LAT 15 N 111.

¹⁶⁶ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, Révision LAT, p. 6.

¹⁶⁷ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, Révision LAT, p. 7 et p. 12.

¹⁶⁸ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, Révision LAT, p. 7.

¹⁶⁹ DUBEY, p. 194.

Au sens de l'al. 2, les cantons doivent également prévoir dans leur législation une obligation de construire assortie d'éventuels délais et sanctions. Nous renvoyons à ce qui a été dit plus haut dans le chapitre de la disponibilité des terrains constructibles pour plus de détails concernant cette disposition¹⁷⁰.

L'art. 15 al. 4 let. d LAT est directement applicable, contrairement à l'art. 15a LAT¹⁷¹. Son respect en pratique nécessite néanmoins l'adoption de règles d'application. L'art. 15 al. 4 let. d LAT est aussi plus sévère que l'art. 15a LAT, car les mesures prévues par ce dernier article ne sont pas appliquées automatiquement et relèvent de l'autorité compétente qui décide d'utiliser ou non la sanction prévue¹⁷². Un intérêt public doit également être démontré.

La manière de traiter la disponibilité des terrains constructibles n'est pas la même, selon qu'il s'agisse d'une nouvelle mise en zone à bâtir ou d'une zone à bâtir existante¹⁷³. Lors d'une nouvelle mise en zone à bâtir, la disponibilité doit en principe être garantie au moment du classement. Pour une zone à bâtir existante, le droit cantonal doit permettre à l'autorité compétente de pouvoir imposer un délai de construction et d'ordonner certaines mesures en cas d'inexécution. La commune doit de plus démontrer qu'il y a un intérêt public prépondérant à prendre une telle mesure et qu'elle respecte le principe de proportionnalité¹⁷⁴.

Ainsi, la mise en zone à bâtir d'un terrain ou la confirmation de son affectation en zone à bâtir peuvent être contestées avec succès si sa disponibilité n'est pas garantie juridiquement, pour violation de l'art. 15 al. 4 let. d LAT¹⁷⁵.

5.5 La mise en œuvre du plan directeur (let. e)

Conformément à l'art. 15 al. 4 let. e LAT, le classement d'un nouveau terrain en zone à bâtir implique finalement qu'il permette de mettre en œuvre le plan directeur. Cet article nous renvoie à l'art. 8a LAT, fixant le contenu minimal des plans directeurs dans le domaine de

¹⁷⁰ Cf. *supra* p. 13 s.

¹⁷¹ DUBEY, p. 192 s.

¹⁷² AEMISEGGER/KISSLING, LAT 15a N 24.

¹⁷³ AEMISEGGER/KISSLING, LAT 15a N 25.

¹⁷⁴ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, Révision LAT, p. 7.

¹⁷⁵ ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL, Révision LAT, p. 13.

l'urbanisation¹⁷⁶. Il en découle que toute nouvelle affectation à la zone à bâtir doit respecter les indications prévues dans le plan directeur relatives à la dimension et à la répartition des territoires affectés à l'urbanisation, ainsi que les règles fixées pour les nouveaux classements¹⁷⁷.

Comme évoqué précédemment, la révision de 2012 met l'accent sur la coordination et la maîtrise de l'urbanisation au niveau des plans directeurs cantonaux et leur donne un rôle central¹⁷⁸. Cette évolution législative a pour effet de rapprocher les plans directeurs et les plans d'affectation en matière d'urbanisation, et rend leur distinction plus incertaine. L'art. 15 al. 4 let. e LAT met en évidence ce lien¹⁷⁹.

Cet article a pour effet de limiter la marge de manœuvre des communes, en termes de potentiel de développement des zones à bâtir sur le plan quantitatif¹⁸⁰. Seule l'imprécision relative à l'échelle utilisée dans le plan directeur cantonal laisse une marge de manœuvre plus ou moins grande lors de la définition dans le plan d'affectation, puisque la concrétisation au niveau parcellaire revient en principe aux communes¹⁸¹. Selon le Conseil fédéral, il serait en outre « excessif d'exiger la mention systématique dans le plan directeur de tout nouveau classement en zone à bâtir »¹⁸². Le double niveau de planification reste ainsi toujours bien présent.

Nous ne nous attarderons pas sur cette dernière condition, étant donné qu'elle est évidente et que son insertion dans l'art. 15 al. 4 LAT est redondante¹⁸³. En effet, les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités selon l'art. 9 al. 1 LAT. Les indications relatives à l'urbanisation de l'art. 8a LAT devant être contenues dans les plans directeurs cantonaux sont donc elles aussi contraignantes, et les autorités communales doivent obligatoirement en tenir compte lors de l'établissement des plans d'affectation¹⁸⁴.

¹⁷⁶ FF 2010 959, p. 983.

¹⁷⁷ AEMISEGGER/KISLING, LAT 15 N 117.

¹⁷⁸ Cf. *supra* p. 9.

¹⁷⁹ ADANK, p. 38.

¹⁸⁰ MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir, p. 226.

¹⁸¹ FLÜCKIGER, p. 139 ss. ; MAHAIM, Dimensionnement des zones à bâtir, p. 226.

¹⁸² FF 2010 959, p. 983.

¹⁸³ Dans le même sens : FLÜCKIGER, p. 80.

¹⁸⁴ AEMISEGGER/KISLING, LAT 15 N 118.

5.6 Les terrains déjà largement bâtis ?

Une condition supplémentaire apparaissait dans l'ancienne loi, à l'art. 15 let. a LAT : les terrains propres à la construction « déjà largement bâtis ». Ce critère ne se retrouve plus dans l'actuel art. 15 LAT, suite à la révision de 2012. Aux yeux du Conseil fédéral, l'ancien art. 15 LAT était en effet « surtout destiné à formuler à l'intention des cantons et des communes les prescriptions nécessaires pour la délimitation initiale de zones à bâtir »¹⁸⁵. Il considère que « cette première délimitation a en grande partie déjà eu lieu »¹⁸⁶. Ainsi, ce critère ne revêtirait aujourd'hui plus qu'un intérêt historique¹⁸⁷.

Bien que ne figurant plus expressément dans la loi, la doctrine récente semble considérer cette règle comme encore valide et subsistant toujours à l'état virtuel¹⁸⁸. Essentielle dans l'optique d'une densification du milieu bâti, elle découlerait directement des buts de la loi, en particulier de celui d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti figurant à l'art. 1 al. 2 let. a^{bis} LAT et de créer un milieu bâti compact de l'art. 1 al. 2 let. b LAT¹⁸⁹.

Selon la jurisprudence, la notion de terrains déjà largement bâtis doit être comprise comme comprenant pour l'essentiel le territoire construit de manière groupée ainsi que les brèches dans le tissu bâti, pour autant que ces dernières soient de peu d'importance par rapport à l'étendue du milieu bâti dans lequel elles s'insèrent et qu'elles soient équipées¹⁹⁰. Les critères déterminants sont donc le caractère compact de l'ensemble construit, la qualité suffisante du point de vue de l'habitat, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou encore l'infrastructure publique¹⁹¹. On retrouve également cette notion de territoire largement bâti dans le cadre de l'art. 36 al. 3 LAT.

¹⁸⁵ FF 2010 959, p. 981.

¹⁸⁶ FF 2010 959, p. 981. Il ajoute encore qu'« étant donné que l'art. 21 LAT prévoit que les plans d'affectation ont force obligatoire pour tout un chacun, les zones à bâtir incluent aujourd'hui tout territoire ayant été affecté à une zone à bâtir, en particulier le territoire déjà largement bâti ».

¹⁸⁷ FLÜCKIGER, p. 75.

¹⁸⁸ AEMISEGGER/KISSLING, LAT 15 N 96 ; FLÜCKIGER, p. 75.

¹⁸⁹ AEMISEGGER/KISSLING, LAT 15 N 96 ; FLÜCKIGER, p. 75.

¹⁹⁰ ATF 132 II 218, consid. 4.1, JdT 2007 I 727 ; ATF 122 II 455, consid. 6a, JdT 1997 I 441 ; ATF 121 II 417, consid. 5a, JdT 1996 I 403.

¹⁹¹ TF, 1C_507/2012, 4 mars 2013, consid. 3.1.

Cette règle est également fondamentale dans l'hypothèse où des terrains déjà largement bâtis n'auraient pas été classés avant la révision, alors qu'ils auraient dû l'être, et qui par conséquent doivent se voir affectés à la zone à bâtir lors de la révision du plan d'affectation¹⁹².

6 Conséquences d'un classement en zone à bâtir

Ce n'est qu'une fois que toutes les conditions prescrites à l'art. 15 al. 4 LAT sont remplies de manière cumulative qu'un nouveau terrain peut être classé en zone à bâtir. En découlent alors une éventuelle obligation de compensation, ainsi qu'une taxe sur la plus-value.

Commençons par le régime applicable durant la période transitoire ; pour rappel, ce régime impartit aux cantons un délai de cinq ans, à compter du 1^{er} mai 2014, pour adapter leurs plans directeurs aux nouvelles exigences du droit fédéral (art. 38a al. 1 LAT). Durant ce délai, la surface totale de leurs zones à bâtir ne doit pas augmenter (al. 2). Autrement dit, toute nouvelle mise en zone à bâtir doit être compensée en parallèle par un déclassement d'une surface équivalente dans le canton concerné. A l'issue du délai, si le plan directeur cantonal n'a pas encore été approuvé par le Conseil fédéral, plus aucune nouvelle zone à bâtir ne pourra être créée, excluant toute compensation et toute exception possible (al. 3). Nous renvoyons au chapitre traitant spécifiquement du droit transitoire pour plus de détails¹⁹³.

Jusqu'à l'approbation de leur plan directeur, tous les cantons sont ainsi soumis au même régime, indépendamment de la taille de leurs zones à bâtir et d'un éventuel surdimensionnement¹⁹⁴. En revanche, une fois leur plan directeur approuvé, seuls les cantons comportant des zones à bâtir surdimensionnées doivent prévoir un mécanisme de compensation. Il s'agit là d'une différence importante entre ces deux régimes.

Rappelons-nous que la conformité du dimensionnement des zones à bâtir est déterminée par le calcul du TCU, lequel indique un éventuel surdimensionnement des zones constructibles lorsqu'il est inférieur à 100%¹⁹⁵. En vertu de l'art. 15 al. 2 LAT, ces zones doivent alors être réduites.

¹⁹² FLÜCKIGER, p. 75.

¹⁹³ Cf. *supra* p. 16 s.

¹⁹⁴ DETEC, Rapport OAT, p. 31.

¹⁹⁵ Cf. *supra* p. 22 ss.

Selon l'art. 5a al. 4 1^{ère} phrase de l'OAT, les cantons doivent indiquer dans leur plan directeur « par quelles mesures et dans quels délais ils répondront aux exigences de l'art. 15 LAT ». Le guide de planification directrice précise à ce propos que « tout nouveau classement en zone à bâtir (...) devra en principe donner lieu à compensation » et que le plan directeur devra « garantir cette compensation »¹⁹⁶. Le rapport explicatif à l'OAT ajoute que « si, compte tenu de la croissance escomptée du nombre d'habitants et habitantes ainsi que d'emplois, les zones à bâtir ne seront vraisemblablement plus surdimensionnées dans un délai de dix à quinze ans, cette obligation de compensation, qui doit être inscrite dans le plan directeur cantonal, devrait être suffisante pour assurer le respect de l'article 15, alinéas 1 et 2, LAT. »¹⁹⁷.

Lorsque le TCU est inférieur à 95%, les zones à bâtir sont considérées comme nettement surdimensionnées. Dans ce cas, l'art. 5a al. 4 2^{ème} phrase OAT précise que « si les zones à bâtir sont nettement surdimensionnées, le canton doit imposer les prescriptions nécessaires pour les réduire globalement ». Le canton est alors soumis à un régime plus sévère, qui lui impose de déclasser simultanément une surface plus grande que la surface nouvellement classée, une surface équivalente étant insuffisante¹⁹⁸. Comme l'annonçait le rapport explicatif relatif au projet d'OAT, « plus l'excédent de zones à bâtir d'un canton est important, plus la compensation doit être plus que proportionnelle »¹⁹⁹.

En ce qui concerne la taxe sur la plus-value, l'art. 5 al. 1^{bis} LAT prévoit que les avantages résultant de mesures d'aménagement doivent être compensés par une taxe d'au moins 20% de la plus-value. Cette disposition oblige les cantons à mettre en place des contributions allant au-delà des exigences minimales, notamment lors de nouveaux classements en zone à bâtir²⁰⁰.

7 Mise en œuvre dans le canton de Vaud

Afin de se mettre en conformité avec la LAT dans sa nouvelle teneur, l'art. 38a al. 1 LAT impose aux cantons de réviser leur plan directeur dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la révision du 15 juin 2012, c'est-à-dire jusqu'au 30 avril 2019. Aux termes de cet article, la révision des plans directeurs porte sur l'adaptation de leur contenu aux art. 8 et 8a

¹⁹⁶ DETEC, Complément au guide de la planification directrice, p. 27.

¹⁹⁷ DETEC, Rapport OAT, p. 9.

¹⁹⁸ DETEC, Complément au guide de la planification directrice, p. 28.

¹⁹⁹ DETEC, Rapport P-OAT, p. 11.

²⁰⁰ Pour plus de détails concernant la taxe compensatrice : cf. *supra* p. 15.

al. 1 LAT. Plus spécifiquement, ils doivent contenir les prescriptions permettant un dimensionnement correct des zones à bâtir.

Conformément à l'art. 11 LAT, il incombe au Conseil fédéral d'approuver les plans directeurs et leurs adaptations, s'ils sont conformes à la loi. Leur approbation leur confère alors force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins (art. 11 al. 2 LAT). Dès lors, les autorités fédérales exercent une tâche primordiale dans la mise en œuvre de la révision, et cette procédure constitue une étape capitale pour éviter à l'avenir d'éventuelles fraudes au système de dimensionnement des zones à bâtir.

A ce jour, douze plans directeurs cantonaux ont été approuvés par le Conseil fédéral, et les cantons concernés ont alors pu se libérer du moratoire imposé par le droit transitoire²⁰¹. Le sujet étant vaste et les cantons nombreux, nous nous concentrerons principalement sur le plan directeur du canton de Vaud, qui a été approuvé le 31 janvier 2018²⁰².

La quatrième adaptation du plan directeur vaudois a porté essentiellement sur les aspects relevant de l'urbanisation et de la protection des surfaces d'assolement, qui sont maintenant conformes aux nouvelles exigences de la LAT²⁰³. Le canton prévoit une population de 1.04 million d'habitants à l'horizon 2040 ; cet objectif est inférieur à celui du scénario haut de l'OFS²⁰⁴. On escompte que les trois quarts de la population vaudoise logera dans les centres à ce même horizon. En outre, le plan prévoit que d'ici 2040 la surface dévolue à l'urbanisation s'étendra sur une surface de 22'593 hectares, ce qui représente une augmentation de 4% des surfaces des principaux types de zone à bâtir²⁰⁵.

Le TCU des zones à bâtir du canton était de 104,7% en juin 2017, calculé selon le scénario démographique ci-dessus. Ce taux signifie que de nouvelles affectations en zone à bâtir sont envisageables, à condition qu'un taux supérieur à 100% soit maintenu durablement, que la part minimale de surfaces d'assolement soit respectée, et que toutes les conditions légales relatives à un nouveau classement soient remplies²⁰⁶.

²⁰¹ ARE, Carte de l'adaptation des plans directeurs cantonaux : il s'agit des cantons de Zurich, Bâle, Genève, Berne, Lucerne, Uri, Schwytz, Argovie, Saint-Gall, Nidwald, Vaud et Appenzell Rh.-Int.

²⁰² ARE, Communiqué de presse du 31 janvier 2018.

²⁰³ ARE, Rapport d'examen PDCn VD, p. 6.

²⁰⁴ ARE, Rapport d'examen PDCn VD, p. 11 s.

²⁰⁵ ARE, Rapport d'examen PDCn VD, p. 18.

²⁰⁶ ARE, Rapport d'examen PDCn VD, p. 22.

Bien que le Conseil fédéral ait approuvé le plan directeur, il l'a néanmoins assorti de réserves et mandats. Le canton de Vaud doit ainsi notamment garantir le respect de la part minimale de surfaces d'assolement qui lui est dévolue²⁰⁷, et doit répondre à divers compléments en matière de coordination entre urbanisation et transports²⁰⁸, ainsi que de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti²⁰⁹.

L'application de la révision de la LAT se poursuit à plusieurs niveaux : les communes doivent dans un deuxième temps vérifier la conformité de leurs plans d'affectation aux prescriptions fédérales et cantonales. Dans le cas où elles disposent de zones d'habitation et mixtes trop importantes par rapport à leurs besoins, elles sont tenues de procéder à leur redimensionnement, puis de soumettre leur projet de plan à l'approbation du canton au plus tard cinq ans après l'adoption du Plan directeur cantonal par le Grand Conseil, c'est-à-dire d'ici au 20 juin 2022²¹⁰. Passé ce délai, les communes aux planifications non conformes ne pourront plus délivrer de permis de construire, et le canton pourra agir par substitution.

D'autre part, les cantons sont tenus d'adapter leur législation sur l'aménagement du territoire, afin de mettre en œuvre la LAT révisée²¹¹. Dans le canton de Vaud, le Grand Conseil a terminé le traitement de la révision de la LATC en avril 2018²¹² après des mois de débats abstrus, et l'entrée en vigueur de la nLATC est prévue pour le deuxième semestre 2018.

L'une des principales nouveautés de la loi vaudoise concerne la taxe sur la plus-value, imposée par les art. 5 et 38a al. 4 LAT²¹³. Le Grand Conseil a accepté un taux de 20%, soit le minimum légal, prélevé sur la différence entre la valeur du terrain avant et après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement²¹⁴. La taxe ne sera pas prélevée lorsque la plus-value est inférieure à 20'000 francs, ni lorsqu'elle concerne un projet d'intérêt public. Cumulée à la taxe d'équipement communautaire, elle ne revêt néanmoins pas un caractère confiscatoire²¹⁵.

²⁰⁷ ARE, Rapport d'examen PDCn VD, p. 18 ss. Et 28 ss.

²⁰⁸ ARE, Rapport d'examen PDCn VD, p. 12 ss.

²⁰⁹ ARE, Rapport d'examen PDCn VD, p. 14 ss.

²¹⁰ SDT, PDCn VD, p. 26.

²¹¹ SDT, Révision de la LATC.

²¹² Grand Conseil VD, Bulletin du 17 avril 2018.

²¹³ Cf. *supra* p. 15.

²¹⁴ Art. 63 ss. P-LATC.

²¹⁵ ATF 105 Ia 134, JdT 1981 I 550.

Une autre modification importante concerne la lutte contre la thésaurisation des terrains, prévue par les art. 15 al. 4 let. d et 15a LAT²¹⁶. Les cantons qui n'ont pas encore prévu de règles à ce sujet sont en effet contraints d'adopter les mesures propres à favoriser la mise à disposition des terrains à bâtir, s'ils veulent être en mesure de classer de nouveaux terrains en zone à bâtir²¹⁷. De façon générale, il appartient à la commune d'assurer la disponibilité des terrains affectés à la zone à bâtir²¹⁸. A l'instar de ce qui existe déjà à l'art. 55 LATC, une coordination étroite entre établissement du plan d'affectation et mesures d'améliorations foncières est prévue, afin de s'assurer que le parcellaire soit propice à la construction²¹⁹. Parallèlement, la commune doit changer l'affectation des terrains non équipés situés hors du territoire urbanisé, afin de se conformer aux exigences de l'art. 15 LAT.

Enfin, les députés ont introduit une nouvelle taxe, visant à inciter les propriétaires fonciers à faire usage de leurs droits à bâtir²²⁰. Cette taxe sera calculée sur la valeur fiscale du terrain, à un taux de 1% augmentant de 0,5% par an avec un plafond fixé à 5%. Elle ne se déploiera toutefois qu'après sept à douze années selon les communes. Durement critiquée lors des débats, un recours est déjà envisagé par certaines formations politiques.

8 Conclusion

Le territoire est le résultat d'une multitude de petites décisions qui, prises individuellement, semblent insignifiantes. A court terme, chaque décision de refus de classement d'un terrain en zone à bâtir paraît rigide et incompréhensible aux yeux de son propriétaire. A l'inverse, le cumul de décisions incohérentes se fait marquant et détériore irrémédiablement le paysage sur le long terme²²¹. Le dispositif de la LAT de 1979 n'a en effet pas endigué l'expansion du territoire bâti, et les années nonante ont été caractérisées par une aggravation du mitage du territoire. Le caractère diffus et peu contraignant de la délimitation du territoire bâti est d'ailleurs souvent considéré comme la cause principale de cet échec²²².

²¹⁶ Cf. *supra* p. 13 s.

²¹⁷ FF 2010 959, p. 989.

²¹⁸ Art. 51 P-LATC.

²¹⁹ Art. 49 P-LATC.

²²⁰ Grand Conseil VD, Bulletin du 17 avril 2018, p. 34 ss.

²²¹ MAHAIM, LAT : un tournant historique à négocier avec intelligence.

²²² MAHAIM, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, p. 215.

Partant, les modifications apportées par la révision du 12 juin 2012 étaient indispensables et peuvent être qualifiées de majeures en raison de leur portée. Si les questions du dimensionnement et de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées ont beaucoup fait parler d'elles, tel ne fut pas le cas des conditions au classement d'un nouveau terrain en zone constructible²²³. Et pourtant, le nouvel art. 15 al. 4 LAT apporte plusieurs innovations fondamentales, qui ont toute leur importance dans le nouveau système légal.

Au sein de l'art. 15 al. 4 LAT, certaines exigences sont demeurées inchangées, à l'instar de la condition d'un terrain propre à la construction (let. a), des besoins prévisibles dans les quinze ans à venir (let. b) et de l'exigence de l'équipement dans ce même laps de temps (let. b *in fine*). La condition des terrains déjà largement bâtis a en revanche été supprimée, bien qu'elle découle encore aujourd'hui des buts de la loi.

Les nouveautés introduites dans la loi sont les exigences d'utilisation préalable des réserves au sein des zones à bâtir existantes (let. b), de construction dans les quinze ans (let. b *in fine*), de non-morcellement des terres cultivables (let. c), de garantie de la disponibilité des terrains sur le plan juridique (let. d), ainsi que de mise en œuvre du plan directeur (let. e), lequel définit désormais la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation ainsi que leur répartition dans le canton (art. 8a al. 1 let. a LAT).

Sur ces points, la révision a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique existante. Une telle initiative peut tout de même être saluée, dans un souci de transparence et d'accessibilité du droit²²⁴. Elle a néanmoins apporté de véritables innovations, principalement avec la garantie juridique de la disponibilité des terrains à classer en zone à bâtir, et l'exigence corrélative de la construction dans les quinze ans.

A n'en pas douter, ces conditions rigoureuses, couplées aux autres nouvelles mesures, constituent une inflexion importante du droit fédéral de l'aménagement du territoire. Nous pensons qu'elles contribueront en partie à un développement plus durable de l'urbanisation, bien que le chemin qui y mène soit encore long²²⁵.

²²³ DUBEY, p. 216.

²²⁴ FLÜCKIGER, p. 80.

²²⁵ DUBEY, p. 216.