

ARRÊTS DÉLICATS DU TRIBUNAL FÉDÉRAL

En Suisse, l'empreinte que laisse la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la planification du territoire est non négligeable. Sans une jurisprudence nuancée de la Cour suprême en matière d'expropriation matérielle (en principe « non-classement » de zones à bâtir de l'ancien droit sans obligation d'indemniser), le déclassement de zones à bâtir surdimensionnées n'aurait pas été possible ces trente dernières années. De même, en l'absence d'une certaine circonspection, les constructions hors de la zone à bâtir auraient connu une dispersion encore davantage accentuée. Le Tribunal fédéral démontre qu'il se préoccupe de l'aménagement du territoire, même si quelques-unes de ses décisions peuvent sembler

sévères et parfois incompréhensibles pour les personnes concernées. Il arrive que certaines décisions de la Haute Cour se révèlent être de véritables casse-tête, même pour les profession-

nels. Deux arrêts de cette trempe sont présentés dans ce numéro d'INFORUM et analysés sous un angle critique. Il s'agit tout d'abord du cas d'une commune de Suisse romande qui, au lieu de déclasser une partie de la zone constructible, a réduit le coefficient d'utilisation de ses zones à bâtir surdimensionnées et a accru l'indice d'espaces verts. Le second cas porte sur la délimitation d'une mini-zone à bâtir située à l'écart d'un territoire urbanisé. Les deux arrêts peuvent avoir un effet préjudiciel dangereux s'ils sont repris au pied de la lettre et s'ils ne sont pas remis dans un contexte plus large qui respecte le mandat constitutionnel pour un développement durable de l'urbanisation. En analysant ces deux arrêts sous un angle critique, nous nous efforçons de les montrer sous leur vrai jour.

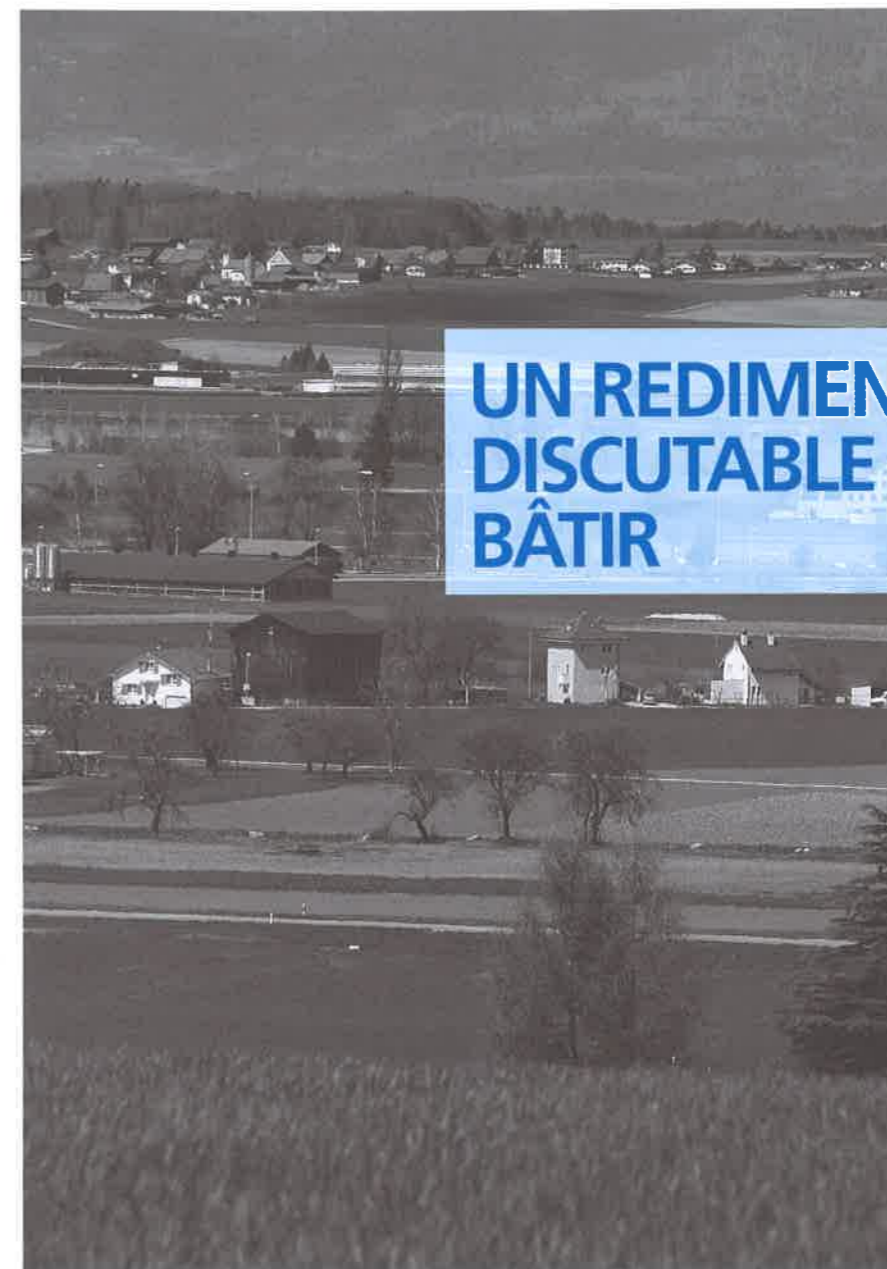
Lukas Bühlmann, directeur

Le prélèvement de la plus-value selon l'art. 5 LAT

Une description englobant les aspects fiscaux et autres domaines ne relevant pas de la loi sur l'aménagement du territoire



Actuellement, seuls les cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel ont concrétisé le mandat donné par l'art. 5 LAT et ont introduit le prélèvement de la plus-value. La compensation d'avantages inhérents à la planification est toutefois à nouveau un sujet en discussion dans de nombreux cantons. Le présent Territoire & Environnement aborde le prélèvement de la plus-value sous l'angle de la législation fiscale, du droit foncier et des assurances sociales.



UN REDIMENSIONNEMENT DISCUTABLE DE LA ZONE À BÂTIR

Depuis l'entrée en vigueur de la LAT, le Tribunal fédéral a toujours fait preuve d'un grand intérêt et d'une certaine sévérité à l'égard des zones à bâtir surdimensionnées qu'il s'agit désormais de réduire. Dès lors, on

comprend difficilement comment il a pu admettre le nouveau plan d'affectation de la Commune de Corcelles-près-Payerne qui, au lieu de déclasser certaines parcelles participant à un tel surdimensionnement, se contente de restreindre leur volume et leur surface constructibles. Notre instance suprême a simplement jugé que l'intérêt au maintien d'un milieu bâti harmonieusement aménagé peut l'emporter sur l'intérêt à sa densification. Si, en regard d'une autre affaire récente concernant la Commune de Reverolle, une telle argumentation peut se justifier, elle n'en reste pas moins guère convaincante dans le cas de la Commune de Corcelles-près-Payerne.

Le village de Corcelles-près-Payerne (VD) est le genre de petite localité que l'on traverse régulièrement en sillonnant les campagnes helvétiques. Leur structure se caractérise par un noyau s'étant peu à peu développé le long des voies publiques jusqu'à ce que l'urbanisation atteigne les exploitations agricoles qui étaient auparavant situées en périphérie. A l'instar de Corcelles-près-Payerne, de tels villages présentent fréquemment de vastes poches non bâties s'inscrivant à l'intérieur des zones équipées et vouées

à l'urbanisation. Parce que, par le passé, de telles poches ont souvent été affectées à la zone à bâtir, le risque est important qu'aujourd'hui celle-ci se révèle surdimensionnée. C'est d'ailleurs le cas de la zone à bâtir de Corcelles-près-Payerne, dont la capacité se révèle dix fois supérieure aux pronostics de développement pour les quinze prochaines années. Afin de remédier à cette situation, ce petit village broyard a alors décidé de réviser son plan général d'affectation et a soumis une partie de ces vastes poches de verdure à un

coefficient d'utilisation du sol (CUS) réduit ainsi qu'à un indice d'espaces verts accru. Plus précisément, leur indice d'utilisation du sol a été amoindri de 0,5 (de 0,8 à 0,3) et leur nombre de niveaux habitables s'est vu tronqué d'un étage (de 3 à 2) alors que leur indice d'espaces verts a été sensiblement élevé (de 15% à 50%). A l'inverse, l'indice d'utilisation des parcelles situées le long des voies publiques a bénéficié d'une légère augmentation qui l'a porté à 0,8. Saisi d'un recours contre le nouveau plan qui a finalement été rejeté, le



Lors d'une réduction du CUS afin de sauvegarder la typologie d'un village, il ne faut pas perdre de vue le principe de l'utilisation mesurée du sol.

Tribunal fédéral semble étonnamment accepter que le problème du surdimensionnement de la zone à bâtir que connaît Corcelles-près-Payerne reste irrésolu.

Réduire le CUS au lieu de déclasser ?

A vrai dire, les juges de Mon-Repos n'ont guère approfondi la question du surdimensionnement de la zone à bâtir et, surtout, n'ont pas véritablement analysé si la réduction des divers indices d'utilisation se révélait une mesure suffisante à la résolution d'un tel problème. Se ralliant à l'avis de l'instance cantonale, le Tribunal fédéral se contente en fait de retenir brièvement qu'il existe un intérêt à la préservation de la structure caractéristique du village de Corcelles-près-Payerne. Cette structure serait formée par des constructions denses, souvent mitoyennes, le long des voies publiques et par des espaces moins densément construits affectés à des jardins ou à des vergers situés au centre des quartiers délimités par ces mêmes voies publiques. Finalement, selon lui, les mesures critiquées par le recourant ont simplement le mérite de concilier les exigences de la LAT avec les objectifs d'urbanisation et de sauvegarde de la typolo-

gie du village de Corcelles-près-Payerne. L'autorité communale jouissait d'une certaine liberté d'appréciation en ce qui concerne la planification de la zone à bâtir, sa délimitation, sa répartition et son organisation et pouvait y intégrer certains intérêts urbanistiques. Le Tribunal fédéral rappelle cependant, à l'instar de l'instance cantonale, que les autorités communales auraient pu prendre des mesures plus restrictives pour atteindre le but d'intérêt public lié à la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, telles que le déclassement en zone intermédiaire ou en zone agricole.

Une réduction du CUS peut se justifier

Les faits ne sont pas tout à fait similaires dans l'affaire relative à la Commune de Reverolle (VD) qui a également révisé son plan d'affectation et qui a donc été récemment confrontée à une telle pesée des intérêts. Ce village ne souffrait notamment d'aucune zone à bâtir surdimensionnée. Malgré l'intérêt public à la densification du milieu bâti existant, l'autorité communale a tout de même procédé à la réduction des possibilités de construire

au sein d'un quartier déjà largement bâti s'étendant au sud du village. Elle a également décidé d'étendre simultanément la zone à bâtir en y affectant certaines parcelles situées au nord et anciennement classées en zone agricole. Selon les juges de Mon-Repos, une telle planification est parfaitement conforme aux exigences de la LAT et se justifie au regard des circonstances locales particulières. En effet, de nombreuses villas ayant déjà été érigées au sein du quartier sud, celui-ci présente un type de construction différent de celui du village ancien (maisons cossues en ordre contigu). En outre, la morphologie du terrain (p. ex. la pente) crée une rupture entre le village ancien et ce même quartier. Dès lors, le déploiement du village traditionnel vers le nord et non vers le sud déjà largement bâti, tend - et en cela de manière mieux fondée que dans le cas de Corcelles-près-Payerne - à une certaine harmonie urbanistique et est conforme à l'art. 1 al. 2 let. b LAT qui prescrit le maintien d'un milieu bâti harmonieusement aménagé. Cet intérêt pouvait, de manière soutenable, l'emporter sur l'intérêt à la densification du milieu bâti existant.

Portée des deux arrêts

Les autorités communales disposent d'une marge d'appréciation lors de l'élaboration de la planification communale et de la pesée des intérêts qui doit guider celle-ci. Elles doivent cependant prendre en compte les buts et principes posés par la LAT, les règles d'aménagement prévues dans le droit cantonal, ainsi que tous les intérêts publics et privés en fonction des circonstances et des caractéristiques locales. Les différents principes et intérêts fixés par la législation, auxquels l'État se doit de tendre et parmi lesquels se trouvent l'utilisation mesurée du sol et le maintien d'un milieu bâti harmonieusement aménagé, ne jouissent certes d'aucune valeur absolue. Toutefois, au regard du principe fondamental de l'utilisation mesurée du sol et face à une zone à bâtir surdimensionnée, seuls des arguments convaincants peuvent justifier de préférer au déclassement de certaines parcelles non construites une réduction de leurs possibilités de construire. Si, dans le cas de Corcelles-près-Payerne, le Tribunal fédéral a mis en exergue la sauvegarde de la typologie du village et la promotion d'un habitat de qualité et s'en est tenu à la marge d'appréciation des autorités communales, son attitude paraît très surprenante. En effet, il rappelle régulièrement l'obligation, déduite de l'art. 15 LAT, de remédier à l'illégalité des zones à bâtir surdimensionnées et a toujours souligné très justement l'intérêt public important à leur réduction et, par là même, à celui d'une utilisation mesurée du sol. Les autorités communales doivent ainsi sous-peser scrupuleusement tous les intérêts en présence en prêtant une attention particulière à une utilisation mesurée du sol, principe ancré non seulement dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 1 al. 1 LAT), mais aussi dans la Constitution fédérale (art. 75 Cst.). Dès lors, la densification du tissu bâti doit en principe être préférée à son étalement.

• Arrêt du Tribunal fédéral 1C_80/2007 du 6 septembre 2007 (Corcelles-près-Payerne)

• Arrêt du Tribunal fédéral 1C_165/2007 du 5 novembre 2007 (Reverolle)

Par ailleurs, s'il s'agit de corriger un plan d'affectation ne satisfaisant pas aux exigences de la LAT, la marge de manœuvre de la commune ne devrait en principe se résumer qu'au choix des mesures aptes à remédier à l'illégalité de la situation. En l'occurrence, lorsqu'une zone à bâtir est largement surdimensionnée, il est difficile d'admettre qu'une restriction des possibilités de construire frappant certaines parcelles puisse réduire la zone à bâtir jusqu'à la rendre conforme aux exigences léga-



les. Une telle restriction réduit, certes, la capacité de la zone à bâtir, mais non son étendue. Or, lorsque l'on sait qu'un mètre carré de sol est consommé par seconde en Suisse et que la Constitution exige une consommation mesurée du sol, il paraît aller de soi que le juste dimensionnement d'une zone à bâtir s'apprécie non seulement en fonction de sa capacité, mais aussi de son étendue. Ainsi, l'arrêt du Tribunal fédéral relatif à Corcelles-près-Payerne ne doit surtout pas être compris comme un laissez-passer permettant aux communes de redimensionner leurs zones à bâtir, qui se révéleraient largement inadaptées, en procédant à une restriction des facultés de construire au sein de certains quartiers. Une telle possibilité ne doit être utilisée que lorsqu'il existe un intérêt public prépondérant à la création de zones de verdure ou de quartiers moins densément construits afin, notamment, d'attirer de gros contribuables ou d'améliorer la qualité du tissu bâti. De tels quartiers seront néanmoins délimités de manière restrictive et ne peuvent en aucun cas représenter une grande partie du territoire communal. On remarquera par ailleurs qu'en règle générale, les communes rurales n'ont aucun besoin de créer des zones de verdure à l'intérieur du tissu bâti, des lieux de détente existant souvent en suffisance aux alentours de tels villages. L'arrêt critiqué ne doit pas faire école, car il en résulterait un véritable risque de contournement de la LAT par les communes qui voudraient éviter les désagréments financiers liés au déclassement et cela au grand dam du principe de l'utilisation mesurée du sol.

Eloi Jeannerat et Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN