

Journée de formation continue universitaire
« Aménagement du territoire: la nouvelle donne »
Chateau-d'Oex, vendredi 29 novembre 2013

Bref historique de la politique d'aménagement du territoire en Suisse (1960-2010)

Prof. Stéphane Nahrath
Institut universitaire Kurt Bösch (IUKB), Sion
&
Institut d'Etudes Politiques et Internationales (IEPI), Université
de Lausanne

Objectifs de la présentation

1. Genèse (1960-1990) de la politique d'aménagement du territoire en Suisse (LAT 1979).
2. Bref état de la mise en œuvre (1980-2010) et analyse des principales limites de la politique actuelle d'aménagement du territoire (avant révision 2012/2013).

1. Genèse de la politique d'aménagement du territoire en Suisse (1960-1980)

1. Genèse LAT 1979 (1)

Facteurs émergence politique fédérale d'AT (années 1960):

- (1) disparition d'importantes surfaces agricoles, notamment dans les zones périurbaines ;
- (2) crise du logement endémique durant la décennie des années 1960 (aggravée par “ baby boom ” + arrivée massive de travailleurs étrangers) ;
- (3) forte augmentation des phénomènes de périurbanisation (suite à diffusion automobile) et de dispersion du bâti:
 - accroissement des coûts d'équipements pour les communes;
 - “ mitage ” paysage;
- (4) un renchérissement dramatique du prix du sol avec pour conséquences :
 - **concentration de la propriété foncière** dans les mains d'un nombre toujours plus restreint d'investisseurs institutionnels privés (banques, compagnies d'assurances, fonds de pension, etc.), ainsi que de “ trusts d'investissement ” (gros promoteurs immobiliers, spéculateurs) = **dépersonnalisation de la propriété du sol et élimination de la propriété foncière urbaine individuelle** au profit de capitaux anonymes et collectifs.
 - **hausse du prix du sol** entraînant une **hausse généralisée des loyers**, ainsi qu'une **augmentation des coûts de production** des biens et des services = **augmentation généralisée du coût de la vie** risquant d'enclencher une **spirale inflationniste**.

Conséquences économiques négatives de l'envolée des marchés fonciers convainquent le Conseil fédéral de la nécessité de réguler de manière plus systématique les usages sociaux et économiques du sol au moyen d'une véritable politique fédérale d'aménagement du territoire (Message Conseil fédéral 1966).

1. Genèse LAT 1979 (2)

Série d'initiatives socialistes contre la spéculation foncière et pour une politique foncière fédérale (années 1960):

- « **re-nationalisation** » du sol et reconquête de la maîtrise du foncier par l'État comme condition:
 - de la **rationalisation des usages** du sol,
 - de la mise en place d'une **planification cohérente** du développement territorial,
 - de la limitation de la **spéculation foncière**,
 - et de résolution de la **crise du logement**.

- Initiatives **rejetées** par le Gouvernement, le Parlement et le peuple, mais qui suscitent une véritable prise de conscience sociale des problèmes, ainsi qu'à leur mise à l'agenda politique.

- Contre-projet du CF = **articles constitutionnels sur le droit foncier** (*Bodenrechtsartikel*).

1. Genèse LAT 1979 (3)

Les articles constitutionnels sur le droit foncier (22ter et 22quater) de 1969 (Bodenrechtsartikel)

- Proposition de compromis sous la forme de l'inscription simultanée dans la Constitution de deux articles concernant :
 - La garantie de la propriété (privée) et de sa pleine et entière indemnisation en cas d'expropriation matérielle.
 - Le principe d'attribution de compétences à la Confédération en matière d'aménagement du territoire
- Compromis politique qui permet l'obtention d'un consensus minimum, mais porteur de problèmes importants lors de sa concrétisation sous la forme d'une législation fédérale.
- Politique d'AT comme réponse de la droite aux revendications de la gauche en matière de développement d'une politique foncière fédérale.

1. Genèse LAT 1979 (4)

Arrêté Fédéral Urgent (mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire) de 1972:

- Régime d'urgence (ou « de transition ») en matière de protection des zones (et du paysage) :
 - Interdiction provisoire de construire (en attendant l'entrée en vigueur de la LAT) dans l'ensemble des zones dont la construction irait à l'encontre des intérêts de l'aménagement du territoire à plus long terme : portions surdimensionnées de la ZAB, constructions hors zones, constructions dispersées, espaces verts et de délasserement à proximité des villes, rives des lacs, etc.
- Mise sous protection **provisoire** = interdiction de construire **sans** indemnisation pour expropriation matérielle.
- Effets à long terme de cette législation d'urgence : découpage des zones protégées AFU a très souvent structuré l'aménagement du territoire dans les communes jusqu'à aujourd'hui.

1. Genèse LAT 1979 (5)

Loi fédérale sur la protection des eaux de 1971

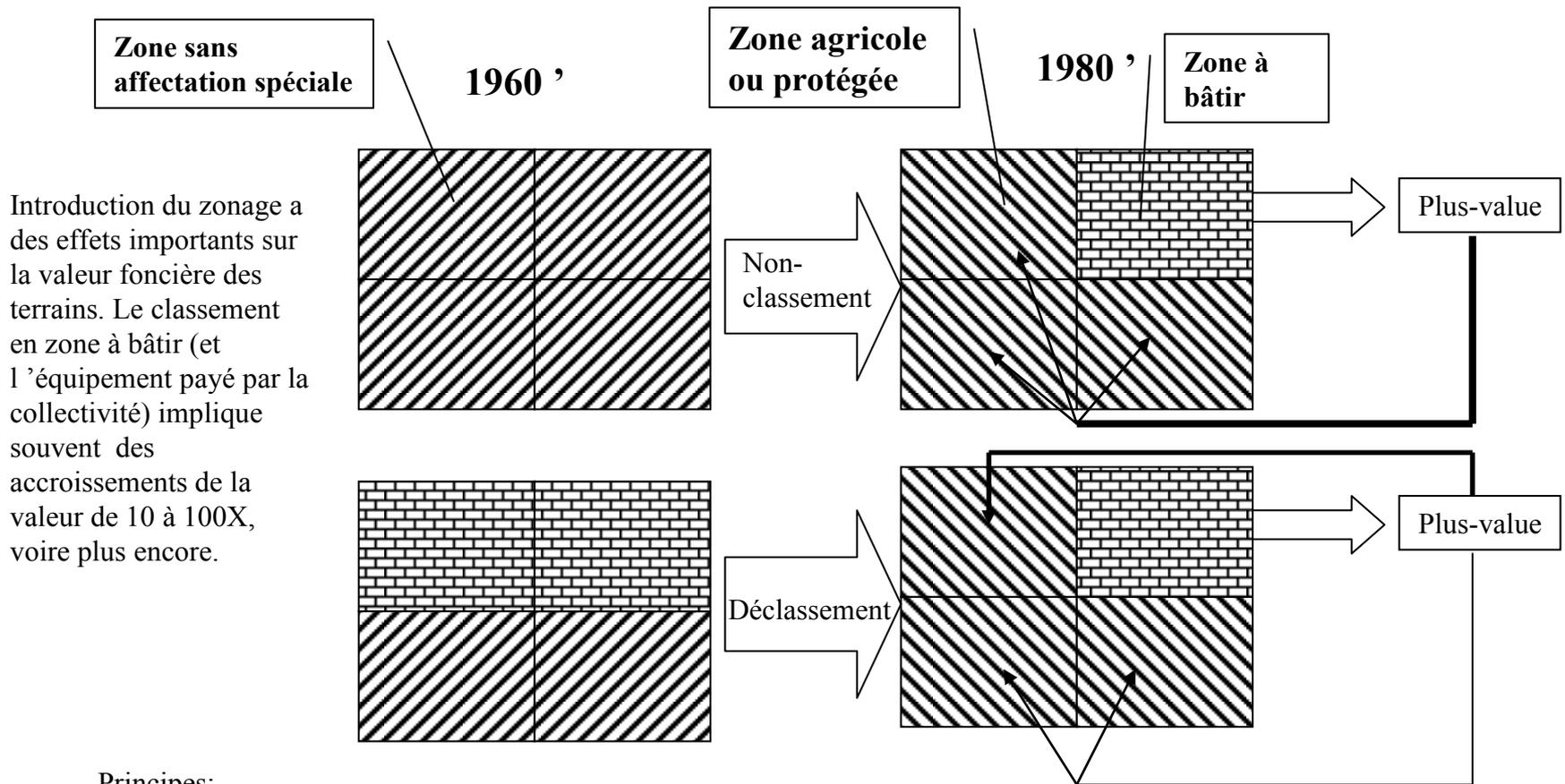
- Utilisation de la nouvelle *LEaux* (obligation de raccordement au système d'évacuation des eaux usées) pour faire de l'aménagement du territoire de manière **indirecte** en utilisant les plans des réseaux d'évacuation des eaux comme **outils de planification** permettant de distinguer les zones constructibles des zones non-constructibles.

1. Genèse LAT 1979 (6)

Première version LAT 1974 (refusée en votation populaire en 1976)

- Politique d'aménagement du territoire fondée sur le zonage et renforcée par 2 instruments de politique foncière :
 - (1) le **prélèvement de la plus-value** et
 - (2) certaines compétences fédérales en matière d'aménagement du territoire (plans d'aménagement fédéraux).
- Classement de l'ensemble du territoire national en trois grands types de zones :
 - zone agricole,
 - zone à bâtir
 - zone protégée
- Multiplicité de types de zones plus spécifiques selon l'évolution des droits cantonaux = fin du concept de « zone sans affectation spéciale » ou de « reste du territoire communal ».
- Rejet en votation populaire suite à un référendum des milieux immobiliers et fédéralistes = prolongation du régime d'urgence de l'AFU 1972.

1. Genèse LAT 1979 (7)



Principes:

- Le prélèvement de la plus-value foncière permet la redistribution partielle de gains privés résultant de l'action publique.
- Il permet également aux communes (ou au canton) de financer les indemnisations pour expropriation matérielle revendiquées par les propriétaires fonciers lésés.
- Le prélèvement peut intervenir: (1) au moment du classement en ZAB, (2) au moment de la réalisation de l'usage (construction d'un bâtiment), (3) sous la forme d'un impôt sur la fortune, (4) uniquement en cas de vente du terrain (concrétisation monétaire de la plus-value).

1. Genèse LAT 1979 (8)

Seconde version LAT 1979

- Seconde version de la LAT = version plus **décentralisée** de LAT 1974 (fondée sur principe du zonage en 3 zones) mais **sans** l'obligation pour les cantons (qui ont *de jure* le « libre choix ») de mettre en œuvre les instruments de politique foncière = *de facto* condamnation du prélèvement de la plus-value (seuls deux cantons (BS + NE) introduiront ultérieurement cet instrument).
- Conclusion : l'« amnésie foncière » comme condition de la mise en place de la politique du zonage.

1. Genèse LAT 1979 (9)

- Instruments:
 - Les conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT, art 14 OAT)
 - Le plan directeur cantonal (PDC) (arts. 6-12 LAT)
 - Le plan d'affectation communal (PAC) (arts. 14-27 LAT)
 - Le permis de construire (arts. 22-24 LAT)

2. Bref état de la mise en œuvre (1980-2010) et analyse des principales limites de la politique actuelle d'aménagement du territoire (avant révision 2012/13)

2. Mise en œuvre et limites de la LAT 1979 (1)

Etat de la mise en œuvre:

- Généralisation du principe de séparation des zones constructibles et non constructibles a permis:
 - la réduction de la spéculation,
 - la réduction des phénomènes de dispersion des constructions et du mitage du territoire/paysage,
 - la réduction du *rythme* de l'étalement urbain,
 - une amélioration de la protection des terres agricoles.
- Difficulté et lenteur de la mise en œuvre des différents plans:
 - Il a fallu plus de 25 ans pour élaborer et mettre en œuvre l'ensemble des plans/ conceptions sectoriels de la Confédération.
- Fortes variations des modalités d'application de la LAT dans les différents cantons:
 - = répartition inégales des problèmes d'aménagement entre les différents cantons...

2. Mise en œuvre et limites de la LAT 1979 (2)

Etat de la mise en œuvre (suite):

- Thésaurisation des terrains constructibles implique un risque de dispersion au sein de la ZAB = *introduction d'une obligation de construire?*
- Pratique trop libérale en matière d'octroi d'autorisations exceptionnelles de construire hors de la ZAB (30% des constructions hors ZAB).
- Sous-exploitation des friches urbaines (coûts de réhabilitation trop élevés) = développement des nouvelles zones industrielles et commerciales en périphérie.
- Fragmentation des agglomérations rend très difficile la planification cohérente de leur développement:
 - Décalage entre échelles de planification et espaces fonctionnels d'aménagement (Nahrath et Varone 2007) = nécessité de changement d'échelle de la planification (d'affectation) (Jeannerat 2013)?

2. Mise en œuvre et limites de la LAT 1979 (3)

- Principales **incohérences** de politique AT actuelle:
 - Contradiction entre:
 - Principe de la **garantie de la propriété** (foncière) et obligation d'indemnisation en cas « d'expropriation matérielle »
 - **Limitation** par les communes **des droits à bâtir** au travers des instruments de zonage de la LAT.
 - Absence d'instrument de **financement** des indemnisations.
 - Développement d'une **jurisprudence** en matière **d'expropriation matérielle = Judicialisation** de la mise en œuvre de la politique d'AT = **Difficile prévisibilité** des décisions de justice en matière d'indemnisation par les communes des demandes d'expropriation matérielle des propriétaires fonciers.

2. Mise en œuvre et limites de la LAT 1979 (4)

- Absence de mise en œuvre systématique des mécanismes de compensations des différences économiques produites par le zonage (seuls NE, BS (et plus récemment TI, GE, TG) ont mis en œuvre le prélèvement de la plus-value):
 - = difficulté des communes à mettre en œuvre les principes de dimensionnement – respectivement de réduction – des ZAB en l’absence de ressources financières pour payer les demandes d’indemnisation des propriétaires fonciers pour raison d’expropriation matérielle.
 - = tendance très fréquente au **surdimensionnement** des ZAB.
 - = tendance renforcée par la **concurrence fiscale** pour attirer les entreprises (zones commerciales et industrielles) et les bons contribuables (zones villas).

2. Mise en œuvre et limites de la LAT 1979 (5)

Jurisprudence fédérale en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle:

- **Trois critères principaux :**
 - Le caractère « très probable » de la construction (plans, budget, commencement imminent des travaux, etc.).
 - Le fait que celle-ci soit projetée « dans une proche avenir ».
 - Le principe de « l'égalité de traitement » entre les propriétaires, étant entendu que plus les atteintes à la propriété sont fortes et le sacrifice du propriétaire élevé, moins la mise en rapport avec le traitement des autres propriétaires ne joue un rôle déterminant dans la décision.
- **Evolution de la jurisprudence suit le développement du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement (évolution des critères au cours du temps) :**
 - Le degré d'équipement de la parcelle ou la probabilité raisonnable de sa réalisation.
 - L'environnement immédiat (proximité des autres constructions) et la lutte contre la dispersion.
 - L'orientation générale de la planification locale.
 - Les règles de police des constructions.
 - La politique (communale ou cantonale) en matière d'infrastructures.
 - Non indemnisation en cas de restriction du droit de bâtir pour des terrains situés en dehors, soit de la ZAB, soit du périmètre du plan directeur des égouts (art. 20 LPEP).

2. Mise en œuvre et limites de la LAT 1979 (6)

Jurisprudence fédérale en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle (suite):

- Désavantages/faiblesses de la solution jurisprudentielle :
 - Solution non politique et non démocratique.
 - Solution provisoire qui dure = manque de stabilité des règles du jeu.
 - Processus purement casuistique d'élaboration des règles du jeu : (a) seuls les conflits remontant jusqu'au TF contribuent à la formulation de ces règles ; (b) jugement au cas par cas des demandes d'indemnisation, faible prévisibilité.
 - Processus réactif = pas de capacité d'anticipation des problèmes.
 - Absence totale de flexibilité dans l'attribution des compensations (mécanisme du ou « tout » ou « rien »).
 - De plus, risque, à terme, d'une *évolution de cette jurisprudence en défaveur des communes*.

Merci pour votre attention!

Extra slides:
**Introduction aux principes
fondamentaux de la propriété
foncière**

2. Propriété foncière: définition

- Art. 641 du code civil (CC) (définition de la propriété privative)
 - 1 Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, **dans les limites de la loi.**
 - 2 Il peut la revendiquer contre quiconque la détient sans droit et repousser toute usurpation.
- Art. 642 CC (principe d'accession)
 - 1 Le propriétaire d'une chose l'est de tout ce qui en fait partie intégrante.
 - 2 En fait partie intégrante ce qui, d'après l'usage local, constitue un élément essentiel de la chose et n'en peut être séparé sans la détruire, la détériorer ou l'altérer.
- Art. 667 CC (limitations spatiales de la propriété)
 - 1 La propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice.
 - 2 Elle comprend, sous réserve des restrictions légales, les constructions, les plantations et les sources.

2. Propriété foncière: restrictions et expropriation

- Art 26 Cst (ex Art 22ter)
 - 1 La propriété est garantie.
 - 2 En cas d'**expropriation** et de **restriction** de la propriété équivalent à l'expropriation, une **juste indemnité** est due.
- Art 36 Cst
 - 1 Toute restriction d' un droit fondamental doit être fondée sur une **base légale**. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi.
 - 2 Toute restriction d' un droit fondamental doit être justifiée par un **intérêt public** ou par la **protection d' un droit fondamental d' autrui**.
 - 3 Toute restriction d' un droit fondamental doit être **proportionnée** au but visé.
- 2 types de limitations possibles (= retraits de coupons) :
 - Selon le **droit privé** (CC, code rural) : **droit de voisinage** (bruits, odeurs, libre fontaine, vue & dégagement), **servitudes** (passage, non constructibilité, réduction de densité, paysagère, etc.)
 - Selon le **droit public** : législation des politiques publiques (PPA) : aménagement du territoire, et police des constructions, protection de l'environnement, protection de la nature et du paysage, agriculture, etc. → **expropriations formelle ou matérielle**

2. Propriété foncière: expropriation formelle

- **Expropriation formelle:** transfert obligatoire des titres de propriété en faveur de l'Etat (Loi sur l'expropriation du 20 juin 1930, RS 711):

Art. 1

1 Le droit d'expropriation peut être exercé pour des **travaux** qui sont dans l'**intérêt de la Confédération ou d'une partie considérable du pays**, ainsi que pour d'autres **buts d'intérêt public** reconnus par une loi fédérale.

Art. 5

1 Peuvent faire l'objet de l'expropriation les **droits réels immobiliers**, les droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de **rappports de voisinage**, en outre les **droits personnels des locataires ou fermiers** de l'immeuble à exproprier.

2 Ces droits peuvent être supprimés ou restreints soit **définitivement**, soit **temporairement**.

2. Propriété foncière: expropriation matérielle

- **Expropriation matérielle:** Limitation des droits de disposition et d'usage par les politiques publiques: LPN; LAT; LAgr, etc.
- Définition: décision du TF de 1966 (arrêt Barret)[1] :
 - « lorsque le propriétaire se voit **interdire l'usage qu'il faisait jusqu'alors** de sa chose ou **l'usage futur prévisible** qu'il aurait pu en faire ou lorsque l'interdiction qui lui est faite restreint l'utilisation de la chose d'une manière particulièrement sensible en ce sens que le propriétaire se voit **retirer une des facultés essentielles que lui donne la propriété**. Si la restriction du droit de propriété va moins loin, le Tribunal Fédéral admet cependant que les éléments constitutifs de l'expropriation matérielle sont réunis si **un seul propriétaire ou quelques propriétaires seulement** sont touchés dans une mesure telle que, s'ils ne recevaient pas d'indemnité, ils devraient supporter un **sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité** ». (DFJP/OFAT 1981 :124-5). [1] ATF 91 I 329-339 et JT 1966 I :205-209.