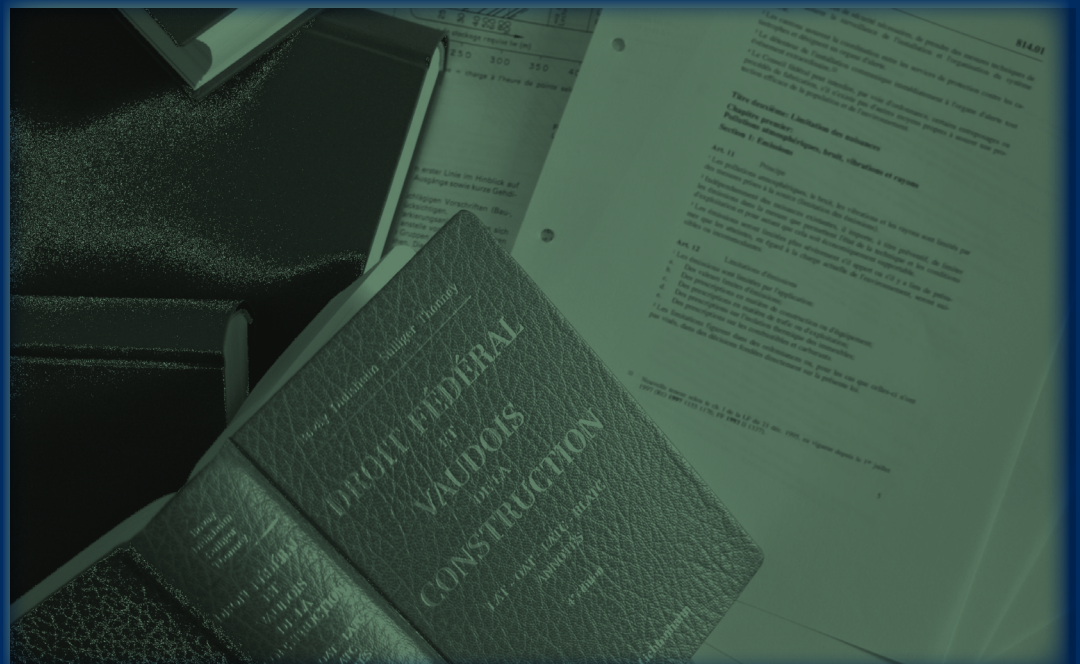


Cadre juridique fédéral pour le réexamen du dimensionnement de la zone à bâtir



Aide à l'application des mesures A11 et A12

26 janvier 2011

Cette étude a été réalisée sur mandat de la Commission consultative d'application du Plan directeur cantonal.

Impressum

Chef de projet Alain Renaud, responsable du Plan directeur cantonal
Mandataire Christophe Cueni, licencié en droit, 2565 Yens
Graphisme Dominick Emmenegger, Vitamine

© État de Vaud, Lausanne, 2011

Résumé

Cette étude de base complète le guide *Dimensionnement de la zone à bâtir, Guide d'application des mesures A11 et A12 du Plan directeur cantonal*, élaboré par la Commission consultative d'application du Plan directeur cantonal et validé par le Conseil d'Etat le 26 janvier 2011.

Elle porte sur les bases juridiques fédérales et cantonales fondant ce guide d'application.

- Le premier chapitre porte sur la méthode préconisée pour réexaminer la zone à bâtir d'une commune, notamment les différents indices utilisés.
- Le deuxième chapitre est consacré au déclassement ou au non-classement de zones à bâtir.
- Le troisième chapitre aborde la question sensible des indemnisations pour expropriation matérielle.

SOMMAIRE

1 L'article 15 LAT	4
1.1 Notion de droit fédéral	4
1.2 Buts et principes	4
1.3 Portée juridique	5
1.4 Article 15 LAT	5
1.4.1 Les critères	5
1.4.2 L'aptitude	6
1.4.3 Le territoire largement bâti	7
1.4.4 Les besoins des 15 années à venir	9
1.4.5 La capacité à financer l'équipement	10
1.4.6 Autres planifications à prendre en compte	11
1.5 Délimiter la zone à bâtir	11
1.5.1 La capacité des zones à bâtir existantes	11
1.5.2 Le bilan des besoins futurs et capacité	12
1.5.3 Arguments en faveur de la réduction d'une zone à bâtir en dessous de la surface correspondant aux besoins	12
1.5.4 Arguments en faveur d'une extension des zones à bâtir au-delà des besoins prévisibles	13
1.6 La pesée globale des intérêts	14
2 Le déclassement et le non-classement	14
3 A propos de l'indemnisation pour expropriation matérielle	15
3.1 Généralités	15
3.2 Les critères de l'expropriation matérielle	16
Abréviations et sigles	20



1. L'ARTICLE 15 LAT

1.1 Notion de droit fédéral

La notion de zones à bâtir au sens de l'article 15 LAT relève du droit fédéral. Les cantons ne peuvent pas en restreindre ou étendre la portée¹. Les cantons ne disposent que de la possibilité de les subdiviser en zones d'affectations différentes, telles les zones d'habitation, les zones mixtes (habitation et activités), les zones d'activités ou encore les zones destinées à des besoins publics².

1.2 Buts et principes

La Constitution fédérale oblige à mettre en place un aménagement du territoire au service d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi que d'une occupation rationnelle du territoire³. De cette disposition découlent les buts et principes de l'aménagement du territoire suivants:

- **L'usage mesuré du sol⁴**: l'étendue limitée du territoire et les besoins croissants en terrains obligent d'en faire un usage mesuré⁵.
- **L'occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux du pays⁶**: un développement non géré des constructions est réprouvé au contraire d'un développement ordonné⁷.

Le principe de la concentration se déduit de celui de l'usage mesuré du sol⁸. Il impose de concentrer l'urbanisation dans les zones à bâtir et de les délimiter par rapport aux zones de non bâtir⁹.

La délimitation des zones à bâtir des zones de non bâtir ne permet pas à elle seule d'enrayer la dispersion des constructions. L'étendue des zones à bâtir doit être limitée¹⁰. L'art. 15 LAT répond à cette double finalité¹¹. En règle générale, l'art. 15 LAT oblige à réduire les zones à bâtir en vue de leur dimensionnement conforme à la loi¹².

¹ ATF 116 Ia 197 cons. 2b 201 Kappel; Moor, Commentaire LAT art. 14 n 72; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 5; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert n 309; Waldmann/Hänni, Handkommentar art. 15 n 10

² Art. 18 al. 1 LAT; Waldmann/Hänni op. cit.

³ Art. 75 al. 1 Cst., RS 101

⁴ Art. 1 al. 1 LAT

⁵ Tschannen, Commentaire LAT, art. 1 n 13

⁶ Art. 1 al. 1 2e phrase LAT

⁷ Tschannen, op. cit.

⁸ ATF 116 Ia, 336 Büsserach

⁹ Tschannen, op. cit. n 16; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT, art. 15 n 28; Bertschi, n 73; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, art. 15 n 2

¹⁰ Bertschi, n 73

¹¹ Voir également la phrase introductive de l'art. 3 al. 3 LAT

¹² Tschannen, op. cit. n 16; Bertschi, n 73; Waldmann/Hänni, n 37; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 55 ss

1.3 Portée juridique

L'article 15 LAT n'exerce pas d'effet contraignant à l'égard des propriétaires fonciers. En particulier, les zones à bâtir surdimensionnées ne sont pas réduites de par la loi à l'étendue admissible¹³.

Les propriétaires fonciers peuvent toutefois l'invoquer lorsqu'ils sont touchés par une modification du plan de zones. Ils peuvent en particulier revendiquer qu'en vertu de l'art. 15 LAT, leurs terrains auraient dû être affectés à une zone à bâtir. Une commune peut y faire appel et faire valoir que l'autorité cantonale d'approbation l'a violé¹⁴.

L'article 15 LAT ne confère pas pour autant un droit à classer un terrain dans les zones à bâtir ou à le maintenir en zone à bâtir en cas de révision ou de modification du plan de zones.

1.4 Art. 15 LAT

1.4.1 Les critères

Le libellé de l'article 15 LAT

- présuppose dans tous les cas que les terrains doivent **être propres** à la construction (1.4.2 ci-après);
- ne permet de classer en zone à bâtir que les terrains propres à la construction qui sont **largement bâtis** (voir chapitre 5.4.3);
- ou qui seront **probablement nécessaires** à la construction dans les 15 années à venir **et équipés** dans ce laps de temps (voir chapitre 5.4.4).

Les critères de l'article 15 LAT ne sont pas suffisants. Au service du développement harmonieux du pays, le dimensionnement et la délimitation des zones à bâtir constituent une tâche d'aménagement assujettie à une pesée des intérêts globale dans laquelle interviennent tous les aspects à incidence territoriale, tels les principes des articles 1 et 3 LAT, les définitions des différents types de zones¹⁵, les prescriptions cantonales en la matière¹⁶, le principe de l'égalité de traitement¹⁷ ou de la bonne foi¹⁸ ou encore la garantie de la propriété¹⁹. Les critères de l'article 15 LAT ne constituent dès lors pas des principes de portée absolue mais seulement de portée relative²⁰.

¹³ Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, art. 15 n 6

¹⁴ Waldmann/Hänni, op. cit. n 7

¹⁵ Art. 16 - 18 LAT

¹⁶ Art. 48 ss LATC

¹⁷ Art. 8 Cst.

¹⁸ Art. 9 Cst.

¹⁹ Art. 26 Cst.

²⁰ ATF 114 Ia 369 Obfelden; Waldmann/Hänni, op. cit. n 13; Flückiger/Grodecki, op. cit. n 39 et 40 ss

1.4.2 L'aptitude

Le classement de terrains dans la zone à bâtir présuppose qu'ils soient en fait et juridiquement propres à la construction. L'examen d'aptitude tend à répondre à la question générale si les terrains en vue sont propres à la construction et à la question particulière s'ils sont propres à l'affectation prévue. L'examen porte sur un ensemble de terrains, un secteur et non pas sur les parcelles prises individuellement²¹.

- a) Qu'un terrain puisse techniquement être construit est une condition d'aptitude de fait nécessaire mais pas suffisante. La géologie, la topographie, l'exposition (ensoleillement, nuisances) et le climat sont des facteurs également déterminants²².

L'aptitude de fait dépend de l'état d'équipement et des infrastructures publiques²³. Cependant un équipement et des infrastructures publiques complètes ne justifient pas à eux seuls l'inclusion de terrains dans la zone à bâtir²⁴.

La disponibilité des terrains constitue également un critère d'aptitude²⁵. Les terrains qui ne sont pas disponibles n'ont pas leur place dans les zones à bâtir.

- b) Des obstacles juridiques peuvent empêcher le classement en zone à bâtir d'un terrain en fait propre à la construction et équipé. A relever en particulier les buts et principes de l'aménagement du territoire²⁶ qui font dépendre l'aptitude à la construction d'une pesée des intérêts.
- L'ensemble des prescriptions de protection de l'environnement, de la nature et du paysage, des eaux, etc. doit être pris en considération en vue de déterminer l'aptitude juridique de terrains à la construction.
 - En principe, les sites exposés à des atteintes nuisibles et incommodantes ne sont pas appropriés pour l'habitation²⁷. Les zones d'habitation existantes ne peuvent pas être équipées. Les mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettant de respecter les valeurs de planification dans la plus grande partie de la zone sont réservées²⁸.

²¹ ATF 113 I 449 Engelberg/Hinterörtigen; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 38; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG art. 15 n 19 s).

²² Aptitude pas reconnue: ATF 114 la 245 cons. E5c St. Moritz, terrain exposé à un risque de glissement; ATF 113 la 36 Kriens, terrain situé côté Nord d'une pente, dans une situation surélevée sensible et exposée aux nuisances de l'autoroute; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT, art. 15 n 65; Bertschi n 107

²³ ATF 113 la 444 cons. E4c/ca Engelberg/Hinterörtigen; Flückiger/Grodecki, op. cit. n 47; Waldmann/Hänni, op. cit. n 17

²⁴ ATF 117 la 439 s Dübendorf

²⁵ Hänni p. 150

²⁶ Art. 1 et 3 LAT

²⁷ Art. 1 al. 2 lettre a et 3 al. 3 lettre b LAT

²⁸ Art. 24 loi sur la protection de l'environnement; RS 814.01; art. 29 s ordonnance sur la protection contre le bruit; RS 814.41; ATF 113 la 36 Kriens: Inaptitude pour l'habitation en raison d'immissions; ATF 117 la 433 Wiesendangen: aptitude pour des activités reconnue malgré les immissions; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT, art. 15 n 74 ss

- Les surfaces d'assolement ne doivent en principe pas être mises à contribution pour des zones à bâtir²⁹.

L'examen d'aptitude a pour objectif de constater qu'il n'existe pas de raison absolue d'exclure l'affectation à des fins de construction³⁰. Un site ne sera en définitive classé ou maintenu en zone à bâtir qu'à la suite d'une pesée globale des intérêts³¹.

1.4.3 Le territoire largement bâti

a) L'entité urbanisée typique

Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction et qui sont déjà largement bâtis³².

La délimitation de la zone à bâtir se réfère à la situation existante, aux constructions existantes et à leur affectation ainsi qu'aux infrastructures existantes. Dans une décision de principe, le Tribunal fédéral a retenu que la notion du domaine largement bâti

- n'englobe en principe que les constructions destinées à l'habitation, aux activités économiques et à des besoins publics, à l'exclusion de celles destinées à l'agriculture. En règle générale, ces dernières ne constituent pas, à tout le moins pas un argument décisif en faveur d'une attribution à la zone à bâtir³³;
- est définie par un ensemble de parcelles et non pas parcelle par parcelle. Cette notion ne recouvre pas une maison isolée mais un groupe de bâtiments habités et exploités, principalement de caractère non agricole, à l'image du domaine largement bâti que l'article 36 alinéa 3 LAT désigne comme zone à bâtir provisoire³⁴.

²⁹ Art. 30 OAT; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 70

³⁰ Bertschi n 109

³¹ Bertschi n 110; Moor, Commentaire LAT, art. 14 n 73; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT, art. 15 n 40 ss; Jost, p. 101 s et 155 s qui rattache la pesée des intérêts globale à l'examen d'aptitude; critique voir Flückiger/Grodecki, op. cit.

³² Art. 15 lettre a LAT

³³ ATF 113 Ia 444 cons. 4d/da Engelberg/Hinterörtigen; Flückiger/Grodecki, LAT art. 15 n 86; Waldmann/Hänni, Handkommentar art. 15 n 23

³⁴ ATF 113 Ia 444 cons. 4 d/da 451 Engelberg/Hinterörtigen; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 86

La présence d'un groupe de bâtiments ne suffit pas à elle seule. La notion de domaine largement bâti doit être interprétée à la lumière du principe de l'usage mesuré du sol³⁵. Il faut que le groupe de bâtiments principalement non agricoles ait la qualité d'une entité urbanisée ou puisse lui être rattaché³⁶. La loi définit comme entité urbanisée, les sites destinés à l'habitation et aux activités économiques³⁷. Il faut que le groupe de bâtiments forme une entité compacte, un noyau d'urbanisation. Enfin, il faut tenir compte de son équipement avec routes et conduites, de son raccordement aux autres zones à bâtir, de la présence d'infrastructures publiques et privées (écoles, magasins, etc.)³⁸.

Les infrastructures publiques et privées telles que les écoles, postes et magasins constituent un indice en faveur d'une entité urbanisée sans être décisives³⁹. Des quartiers d'habitation ou d'affectations mixtes peuvent faire partie du domaine largement bâti sans disposer d'infrastructures publiques. L'appartenance ou non au territoire largement bâti dépend de la structure urbanisée dans son ensemble^{40,41}.

b) **Les vides**

Un bien-fonds construit ou non peut faire partie du domaine largement bâti dans la mesure où un lien suffisamment étroit avec une entité urbanisée existe. Le domaine largement bâti comprend aussi des vides, c.-à-d. des surfaces d'une importance secondaire, non construites et entourées de constructions⁴². Le principe de l'usage mesuré du sol impose de remplir les vides notamment si cela permet d'optimiser l'usage des infrastructures existantes⁴³.

L'appartenance d'un vide au domaine largement bâti dépend de son environnement bâti. Il faut qu'il en soit marqué d'une manière telle que seule son affectation à la zone à bâtir puisse entrer en ligne de compte⁴⁴. Cela dépend de son étendue et de sa situation ainsi que de ses relations avec les environs. L'étendue du vide va être différente dans une ville, une agglomération ou un village.

³⁵ Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 87; Zen-Ruffinen/Guy/Ecabert n 319; Hänni, p. 151

³⁶ Hänni, p. 151

³⁷ Art. 1 al. 2 lettre b et 3 al. 3 LAT

³⁸ ATF 113 Ia 444 4d/da 451 Engelberg/Hinterörtigen; Flückiger/Grodecki, op. cit. n 86

³⁹ Jost, p. 105

⁴⁰ Entité urbanisée reconnue: ATF 113 Ia 457 Engelberg User Chilchbuel; ATF 122 II 334 Dietikon Glanzberg; ATF 1P.456/2002 23 décembre 2002 Uesslingen Buech

⁴¹ Entité urbanisée non reconnue: ATF 113 Ia 444 Engelberg/Hinterörtigen; ATF 119 Ia 300 Zauggenried; ATF 1P.382/2005 du 30 novembre 2005 Gachnang

⁴² ATF 113 Ia 444 cons. 4 da 452 Engelberg/Hinterörtigen

⁴³ ATF cit.

⁴⁴ Bertschi n 111

1.4.4 Les besoins des 15 années à venir

a) L'horizon de 15 ans / sa portée

L'horizon de 15 ans a été retenu vraisemblablement parce qu'il constitue un laps de temps qui peut encore faire l'objet de prévisions sérieuses⁴⁵. Il y a controverse sur sa portée: le Tribunal fédéral le considère comme absolu: sa durée est à considérer comme limite minimale et maximale à la fois. Il en découle que si en raison des objectifs fixés, la zone à bâtir est définie plus restrictivement que ne le permettrait l'évolution des 15 dernières années, ce besoin correspond à un besoin des 15 années à venir mais réduit⁴⁶.

Le cadre temporel de 15 ans est un horizon d'aménagement fixe sauf pour les zones destinées à des besoins publics (voir chapitre 5.4.4 b) dd).

b) Prévision des besoins

aa) Méthode

L'article 15 lettre b LAT oblige à faire une prévision sur les besoins futurs en terrains à bâtir sans toutefois proposer de méthode.

La méthode des tendances s'est imposée dans la jurisprudence et la doctrine. L'on y distingue les méthodes des tendances fondées sur la consommation de terrain, le développement de la population ou des places de travail et des logements construits⁴⁷.

bb) Besoins en terrains destinés à l'habitation

La méthode retenue par le Canton de Vaud pour déterminer les besoins futurs fait l'objet de la mesure A11 du PDCn. Elle est exposée au chapitre 3 ci-après.

cc) Besoins en terrains pour les activités économiques

La définition des besoins futurs pour les activités économiques dépend du développement économique futur. Pareil pronostic est beaucoup moins facile à établir que celui en matière de développement de la population ou de la construction de logements⁴⁸. Ainsi par exemple, il n'est pas possible de prévoir l'ampleur et le rythme des changements structurels au cours des 15 années à venir. C'est pourquoi, il faut se référer aux buts et principes de la LAT en vue du dimensionnement des zones destinées aux activités économiques⁴⁹.

⁴⁵ Jost, p. 11 s

⁴⁶ ATF 110 Ia 54 Elsau; Bertschi n 134, conception plus souple Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 110 ss

⁴⁷ Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 100 ss; Waldmann/Hänni, Handkommentar art. 15 n 33

⁴⁸ ATF 107 Ia 35 Full-Reuenthal

⁴⁹ Jost, p. 119; Bertschi n 285; Hänni, p. 157

Le dimensionnement des zones d'activités économiques peut prendre en compte la planification des entreprises existantes. A défaut d'intentions bien arrêtées, il suffit de leur attribuer les surfaces qu'elles se sont déjà réservées⁵⁰.

Les fiches D11 – Pôles de développement économique et D12 – Zones d'activités du Plan directeur cantonal traitent des pôles de développement économique et des zones d'activités au niveau local. L'importance attribuée à ces zones d'activités constitue un élément de dimensionnement.

dd) Besoins en terrains pour les besoins publics

Les zones destinées à des besoins publics peuvent être dimensionnées en fonction des besoins à long terme (15 à 25 ans)⁵¹. Un prolongement de l'horizon d'aménagement au-delà de 15 ans est soumis à la condition d'une justification correspondante⁵². Le besoin futur doit être concrétisé. Il doit être ciblé aussi bien que possible et la réalisation de la construction ou installation destinée à des besoins publics doit être relativement certaine⁵³. Il ne suffit pas que la commune veuille se ménager une marge de manœuvre à long terme⁵⁴. Le besoin étant établi, le dimensionnement des surfaces nécessaires peut s'opérer à l'aide de valeurs empiriques ou indicatives⁵⁵.

1.4.5 La capacité à financer l'équipement

Selon l'article 15 lettre b LAT, seuls les terrains propres à la construction répondant aux besoins des 15 années à venir et équipés dans ce laps de temps peuvent être affectés à la construction. Une fois classés en zone à bâtir, leur équipement devient obligatoire⁵⁶.

L'article 15 lettre b LAT a pour objectif un dimensionnement des zones à bâtir adapté à la capacité financière d'une commune. Il veut lui éviter une surcharge financière⁵⁷.

La planification de l'équipement pour les 15 années à venir doit être coordonnée avec celles des infrastructures et de l'organisation des services publics⁵⁸.

⁵⁰ ATF 107 Ia 35 Full-Reuenthal; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG art. 15 n 33

⁵¹ ATF 118 Ia 37 Männedorf; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 113; Brandt/Moor, Commentaire LAT art. 18 n 22; Bertschi n 281

⁵² Bertschi n 282

⁵³ Bertschi n 282

⁵⁴ ATF 114 Ia 335 Romanshorn

⁵⁵ IRAP, Méthodes, p. 9 ss; Norme SIA 422 en voie de consultation

⁵⁶ Art. 19 LAT

⁵⁷ Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 122 s

⁵⁸ Flückiger/Grodecki, op. cit. n 123

La politique en matière d'équipement et d'infrastructures détermine et limite à la fois le développement des zones à bâtir. Ce sont l'état de l'équipement⁵⁹ et le programme d'équipement⁶⁰ qui avec la planification financière de la commune permettent de s'assurer si la charge financière qu'elle induit, est supportable. Si tel n'est pas le cas, si le financement de tout l'équipement de la zone à bâtir n'est pas assuré, l'étendue de celle-ci doit être adaptée aux moyens à disposition. Ce qui ne peut être équipé à temps n'a pas place dans la zone à bâtir⁶¹.

1.4.6 Autres planifications à prendre en compte

Le plan directeur communal (PDCoM) comporte les principes directeurs d'aménagement du territoire portant notamment sur l'utilisation du sol. Le PDCoM est adapté aux besoins de la commune. Les perspectives quantitatives de développement qu'il contient demeurent soumises aux exigences de la mesure A11 du PDCn. Cette notion a été confirmée par la jurisprudence récente de la CDAP⁶².

Le plan général d'évacuation des eaux usées (PGEE) doit être considéré comme un plan directeur. Il n'est pas mis en consultation publique et n'est pas opposable aux tiers. Il ne fait pas l'objet d'une procédure au sens de la LATC. Il est approuvé par la municipalité et par le Département en charge des eaux.

1.5 Délimiter la zone à bâtir

1.5.1 La capacité des zones à bâtir existantes

a) Principes

Les territoires largement bâtis et leurs vides font partie de la zone à bâtir (voir 5.4.3 b). Il découle des principes de la concentration et de l'usage mesuré du sol que l'extension des zones à bâtir est subsidiaire à l'utilisation des réserves existantes, notamment par densification⁶³. Le cas échéant, les réserves internes permettent d'éviter une extension de la zone à bâtir.

b) Détermination de la capacité des zones à bâtir existantes

Le relevé se fait en distinguant les zones d'habitation, d'activités économiques et destinées à des besoins publics. Il faut distinguer entre les terrains (partiellement) construits et non construits.

⁵⁹ Art. 31 OAT

⁶⁰ Art. 19 al. 2 LAT

⁶¹ Hänni, p. 154; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert n 330

⁶² Arrêts de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois (CDAP) du 9 janvier et du 15 décembre 2008 / AC.2007.0237 Penthérez ; Arrêt de la CDAP du 28 septembre 2009 / AC.2009.0046 Bournens

⁶³ Art. 31 al. 3 et 47 al. 2 OAT; Bertschi n 236

c) **Prise en compte des terrains non disponibles**

Le calcul de la capacité d'accueil des territoires déjà largement bâtis et des autres terrains déjà affectés à la zone à bâtir est effectué sans tenir compte de la disponibilité des biens-fonds ou partie de biens-fonds non construits⁶⁴.

Sinon les zones à bâtir devraient être plus largement dimensionnées, ce qui irait à l'encontre du principe de la concentration et de l'art. 15 LAT. En outre, les propriétaires fonciers obtiendraient ainsi la maîtrise sur la planification des zones à bâtir au détriment de la commune⁶⁵.

1.5.2 Le bilan des besoins futurs et capacité

Si la capacité d'accueil des zones à bâtir existantes et du potentiel hors zone à bâtir dépasse les besoins pour les 15 années à venir, c'est une réduction des zones à bâtir qui doit être envisagée; si elle est inférieure, une extension des zones à bâtir est envisageable.

La zone à bâtir est surdimensionnée dès lors qu'elle renferme

- plus de terrains que ne l'exigent les besoins pour les 15 années à venir;
- des terrains qui ne pourront pas être équipés dans les 15 ans à venir;
- les terrains nécessaires pour couvrir les besoins des 15 années à venir et qui seront équipés dans ce laps de temps alors que des intérêts prépondérants (par exemple, le maintien des surfaces d'assolement ou la protection du paysage) exigent de les affecter autrement⁶⁶.

1.5.3 Arguments en faveur de la réduction d'une zone à bâtir en dessous de la surface correspondant aux besoins

Une capacité des zones à bâtir correspondant aux besoins n'est pas nécessairement conforme à l'article 15 LAT. La pesée des intérêts peut dicter une réduction en dessous des surfaces correspondant aux besoins.

- Maintien de terres cultivables, notamment de surfaces d'assolement⁶⁷.
- Protection des bases naturelles de la vie
 - maintien de l'aire forestière⁶⁸,
 - zone de protection des eaux⁶⁹,
 - protection contre le bruit⁷⁰,
 - maintien d'une zone de protection du paysage⁷¹, de l'espace de vie nécessaire au martin-pêcheur⁷².

⁶⁴ ATF 116 Ia 328 Stäfa

⁶⁵ ATF cité cons. 4c 333; Bertschi n 239; Jost p. 96 s; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 115

⁶⁶ Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 29 ss; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG art. 15 n 37 avec de nombreuses références à la jurisprudence

⁶⁷ ATF 114 Ia 371 Aesch

⁶⁸ ATF 199/b 397 St. Moritz

⁶⁹ Art. 20 et 21 LEaux; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 82; Jost, p. 193 s

⁷⁰ Art. 24 LPE, 29 s et 43 s OPB

⁷¹ ATF 118a 151 Bottmingen

⁷² ATF 118 Ib 485 Augst

1.5.4 Arguments en faveur d'une extension des zones à bâtir au-delà des besoins prévisibles

- a) Sauf deux exceptions, aucun intérêt public pouvant dans la pesée globale justifier une extension des zones à bâtir au-delà des besoins prévisibles, n'est perceptible.

1^{ème} exception:

Dans les communes avec un faible développement au cours des 15 dernières années, il peut être d'intérêt public de délimiter une zone à bâtir minimale pour enrayer le dépeuplement et maintenir une population décentralisée⁷³.

2^{ème} exception:

La renonciation à une réduction des zones à bâtir permet d'éviter à une commune un marasme financier en raison des indemnités pour expropriation matérielle⁷⁴.

- L'encouragement à la construction de logements ne constitue pas un intérêt particulier. Il est pris en compte par l'art. 15 LAT⁷⁵.
- L'intention d'optimiser les investissements d'équipement n'est pas un intérêt suffisant pour étendre (ou ne pas réduire) les zones à bâtir (surdimensionnées)⁷⁶.

- b) La garantie de la propriété de l'article 26 Cst. ne confère pas un droit à l'inclusion d'un bien-fonds dans les zones à bâtir⁷⁷. Selon les circonstances, des intérêts privés peuvent cependant dicter une extension des zones à bâtir⁷⁸:

- Protection de la bonne foi⁷⁹.
- Principe de l'égalité de traitement lorsque la délimitation des zones à bâtir ne répond pas à des raisons soutenables⁸⁰.
- La liberté économique ne permet pas de fonder un droit de mise en zone dès lors que les mesures d'aménagement reposent sur des raisons soutenables⁸¹.
- Les intérêts financiers des propriétaires fonciers n'entrent pas en considération pour étendre ou renoncer à réduire les zones à bâtir⁸². Il peut toutefois être tenu compte de leurs intentions dans la mesure où celles-ci permettent d'assurer la disponibilité des terrains à bâtir (voir 5.4.2 a).

- c) La mesure A11 du PDCn réserve une marge de manœuvre permettant une extension des zones à bâtir plus importante que celle qui résulte du strict calcul des besoins. Elle est exposée au chapitre 3.

⁷³ Art. 1 al. 2 lettre c LAT; Jost, p. 146

⁷⁴ ATF 118 Ia 165 Speicher; ATF 107 Ia 240 Churwalden

⁷⁵ Bertschi n 260; Jost, p. 336

⁷⁶ ATF 122 II 326 Dietikon

⁷⁷ à titre d'exemple ATF 122 II 326 Dietikon

⁷⁸ ATF 122 II 294 Muri

⁷⁹ ATF 115 Ia 350 Pratteln

⁸⁰ ATF 107 Iv 334, douteux 115 Ia 333 Wald

⁸¹ ATF 110 Ia 167 Arlesheim; Bertschi n 263; Moor, Commentaire LAT art. 14 n 47

⁸² Moor op. cit. n 40; Bertschi n 264; ATF 115 Ia 358 c. 3f Pratteln = JdT 1991 I 434; ATF 118 Ia 151 c. 5c p. 160 Bottmingen = JdT 1994 I 4 11

1.6 La pesée globale des intérêts

La délimitation des zones à bâtir relève selon la jurisprudence et la doctrine unanimes d'une pesée globale des intérêts⁸³.

La pesée des intérêts doit prendre en compte tous les intérêts privés et les intérêts publics à incidence territoriale ancrés dans le droit fédéral et cantonal. L'article 3 OAT esquisse les grandes lignes de la démarche à entreprendre⁸⁴.

2. LE DÉCLASSEMENT ET LE NON-CLASSEMENT

On est en présence d'un déclassement lorsqu'un bien-fonds jusque-là affecté à une zone à bâtir conforme au droit fédéral est attribué à une zone non constructible, en règle générale à la zone agricole.

Suivant les circonstances, le redimensionnement des zones d'habitation et mixtes s'opère par non-classement dans ce type de zones ou par déclassement dans un autre type de zones, en règle générale dans la zone agricole⁸⁵ mais également dans une zone intermédiaire⁸⁶, voire dans une zone d'activités ou destinée à des besoins publics.

La notion de non-classement a été développée par le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence en matière d'expropriation matérielle (voir chapitre 5.5). L'on est en présence d'un non-classement lorsqu'à l'occasion du premier établissement d'un plan général d'affectation (PGA) conforme aux exigences du droit fédéral, de la LAT en particulier, un terrain est affecté à une zone de non bâtir, en règle générale à la zone agricole.

A la différence du déclassement, le non-classement consiste à classer un terrain dans une zone inconstructible au moment de l'adoption pour la première fois d'un plan d'affectation conforme aux exigences du droit fédéral.

Un PGA est conforme aux exigences du droit fédéral (formel et matériel) lorsqu'il en respecte les objectifs, buts et principes matériels de l'aménagement du territoire⁸⁷, de la séparation des zones à bâtir, des zones de non bâtir et que les zones à bâtir ne sont pas surdimensionnées lorsque la zone à bâtir respecte l'article 15 LAT. Formellement, le PGA doit avoir été approuvé par l'autorité compétente⁸⁸, doit répondre aux exigences démocratiques⁸⁹ et de la protection juridique⁹⁰.

⁸³ Art. 2 et 3 OAT; à titre d'exemples ATF 123 I 174 Dübendorf; Bertschi n 247 s; Jost 106; Gilgen, p. 124

⁸⁴ Tschannen, Commentaire IAT art. 3 n 23 ss; Flückiger/Grodecki, Commentaire LAT art. 15 n 119 ss

⁸⁵ Art. 16 LAT

⁸⁶ Art. 18 LAT et 51 LATC

⁸⁷ Art. 1 et 3 LAT

⁸⁸ Art. 25a LAT

⁸⁹ Art. 4 LAT

⁹⁰ Art. 33 LAT; Riva, Commentaire LAT, art. 5 n. 141 ss; Bertschi n. 92 ss et 296; Zen-Ruffinen/Guy-Ecarter n. 341

Un redimensionnement est considéré en principe comme non-classement si le PGA a été adopté avant l'entrée en vigueur de la LAT, soit avant le 1^{er} janvier 1980. S'il a été adopté après l'entrée en vigueur de la LAT, il faut examiner s'il a été adopté dans le respect des exigences formelles et matérielles du droit fédéral mentionnées ci-dessus⁹¹.

Les terrains réservés pour la construction et pour les générations futures (au-delà des 15 ans) peuvent être désignés comme zone d'extension dans le plan directeur communal.

3. A PROPOS DE L'INDEMNISATION POUR EXPROPRIATION MATÉRIELLE

3.1 Généralités

En principe, les mesures licites prises par l'Etat ne donnent pas lieu à indemnisation. Ainsi, lorsqu'une restriction à la propriété repose sur une base légale suffisante, est conforme aux buts et principes de l'aménagement du territoire, d'une manière générale à l'intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité, elle ne donne droit à aucune indemnité.

Exceptionnellement toutefois la garantie de la propriété ancrée dans la Constitution fédérale (art. 26 al. 1) confère le droit à une pleine indemnité lorsque la restriction à la propriété équivaut à une expropriation: l'indemnité pour expropriation matérielle (art. 26 al. 2 Cst et 5 al. 2 LAT).

La question de l'indemnisation pour expropriation ne se pose dès lors qu'en cas de mesure de redimensionnement **licite** des zones d'habitation et des zones mixtes. Toute mesure illicite, contraire en particulier aux buts et principes de l'aménagement du territoire et aux principes généraux du droit ne devrait pas être approuvée⁹² et dès lors la question de l'indemnisation ne se pose pas.

L'indemnité pour expropriation matérielle ne fait obstacle au redimensionnement de la zone à bâtir que si son importance met en péril les finances des collectivités publiques.

L'indemnité est due pour moitié par les communes et pour moitié par l'Etat à moins que la commune n'ait transigé sans l'accord préalable de l'Etat (art.76 al.2 LATC).

⁹¹ ATF 1A_58/1997 du 10 octobre 1997, Greppen; 1A_8/2002 du 22 juillet 2002 Oberrohrdorf-Staretschwil; 1A_115/1999 du 22 mai 2000 Cham; Riva op. cit. n. 144; Christoph Jäger, 2.2, 38 s

⁹² Art. 26 LAT

3.2 Les critères de l'expropriation matérielle

Introduction

Depuis l'arrêt Barret⁹³, le Tribunal fédéral définit l'expropriation matérielle en fonction de la gravité de l'atteinte à l'usage du droit de propriété. Il y a expropriation matérielle donnant lieu à une indemnisation dans deux cas:

1) Privation d'un attribut essentiel de la propriété

Il s'agit d'une atteinte particulièrement grave à l'usage actuel d'un bien-fonds ou à son usage futur prévisible, de sorte que son propriétaire se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété. Le Tribunal fédéral examine toujours sur la base de circonstances concrètes du cas d'espèce si l'intensité de l'atteinte équivaut à une expropriation matérielle⁹⁴.

2) Sacrifice particulier

Une atteinte moins grave à l'usage actuel d'un bien-fonds, bien que d'une certaine importance mais consécutive d'une inégalité choquante (sacrifice particulier)⁹⁵ peut donner lieu à une indemnisation.

L'atteinte doit non seulement être grave, elle doit encore être **durable**, définitive ou porter sur une longue durée (plus de 10 ans)⁹⁶.

L'atteinte porte sur l'usage licite actuel ou futur prévisible d'un bien-fonds.

L'usage actuel est celui admis par le droit en vigueur.

L'usage futur prévisible est celui auquel le bien-fonds aurait très probablement été affecté s'il n'avait pas fait l'objet d'une mesure de redimensionnement. En d'autres termes, le bien-fonds aurait été construit⁹⁷.

Pour juger si un terrain peut être utilisé comme terrain à bâtir, il faut prendre en considération l'ensemble des facteurs de droit et de fait. Un bien-fonds est juridiquement constructible s'il appartient à une zone à bâtir conforme à la LAT et si sa construction dépend de la seule initiative de son propriétaire. Tel n'est en principe pas le cas, si sa construction nécessite d'abord une modification du plan général d'affectation, l'adoption d'un plan spécial, un remaniement parcellaire ou l'octroi d'une décision spéciale⁹⁸.

⁹³ ATF 91 I 337

⁹⁴ Moor, Droit administratif II, 482

⁹⁵ Concept critiqué qui ne joue pas de rôle dans la pratique; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert n. 1402 et 1414 ss; Jäger, p. 38; Riva op. cit. n. 129 ss

⁹⁶ Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert n. 1408; Riva op. cit. n. 125

⁹⁷ Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert n. 1423

⁹⁸ Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert n. 1426 ss; Riva op. cit. n. 131 ss; Jäger, p. 40

Le déclassement

Avant 1998 (arrêt « Egnach »)⁹⁹, le Tribunal fédéral n'avait pas eu à se prononcer au sujet d'un cas de déclassement. Dans deux arrêts antérieurs¹⁰⁰, il avait conclu à un déclassement entraînant l'obligation d'indemniser alors qu'il s'agissait de cas de non-classement¹⁰¹.

Arrêt Egnach

Dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local, vieux de dix ans, la totalité du bien-fonds fut affectée à la zone agricole. Comme le plan de zones de 1982 était déjà conforme aux exigences formelles et matérielles de la LAT, le Tribunal fédéral a qualifié cette mesure d'aménagement de déclassement. La question centrale était dès lors de savoir si la parcelle en question aurait très vraisemblablement pu être bâtie dans un avenir proche (probabilité de réalisation). Une sortie directe sur la route cantonale n'avait pas été approuvée. Le Tribunal fédéral a confirmé qu'au vu de la situation concrète, l'accès en question n'aurait pas pu être autorisé. Comme il n'existait au moment déterminant aucun plan d'aménagement détaillé prévoyant une autre solution en matière de desserte routière, le terrain ne pouvait être déclaré prêt à être bâti, si bien que le propriétaire dut accepter le déclassement sans indemnité.

Arrêt de Genève¹⁰²

En 2004, les juges fédéraux ont eu à se prononcer sur un autre cas de déclassement survenu cette fois à Genève. En 1995, un bien-fonds non construit et partiellement boisé situé au bord de l'Arve fut affecté pour les deux tiers à une zone de verdure, et une bande de terrain longeant la rive à une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT. Auparavant, la parcelle se trouvait en partie en zone résidentielle de villas, en partie en zone de bois et forêts, et servait à l'entreprise propriétaire de dépôt pour de vieilles machines de chantier.

Le Tribunal fédéral a considéré que le bien-fonds aurait très probablement pu être construit dans un avenir proche, et que le propriétaire devait donc être indemnisé. Différentes prescriptions de la législation spéciale, relatives aux distances à observer, limitaient certes la constructibilité de la parcelle, mais elles ne l'excluaient pas totalement. Certains éléments d'équipement existaient déjà, si bien qu'au moment de la restriction, des immeubles d'habitation auraient pu, selon le cours ordinaire des choses, être construits sur la parcelle en question dans un avenir proche.

⁹⁹ ATF 1A.305/1997 du 24 août 1998 (Egnach)

¹⁰⁰ ATF 112 Ib 105 (Commugny) et 113 Ib 318 (Küssnacht)

¹⁰¹ Riva, Commentaire de la LAT, art. 5 n. 141

¹⁰² ATF 1A 211/2003 du 29 mars 2004 (Genève) = SJ 2005 I1

Arrêt Boudry¹⁰³

Selon le plan d'aménagement local de Boudry de 1979, la constructibilité du terrain litigieux nécessitait l'établissement préalable d'un plan de quartier.

Les juges fédéraux ont fait valoir que si, d'après la jurisprudence, l'exigence d'une procédure supplémentaire avant l'autorisation de construire constitue en principe un obstacle juridique à la construction, il convient toutefois d'examiner concrètement, dans chaque cas, le caractère et l'importance de cette procédure. Or en l'occurrence, la procédure de plan de quartier se serait avérée, aux termes de la réglementation cantonale, assimilable à une première phase de la procédure d'autorisation de construire, et aurait pu être engagée à l'initiative du propriétaire concerné.

Il a renvoyé l'affaire au Tribunal administratif cantonal, pour que celui-ci détermine si la modification du règlement d'aménagement communal correspondait, pour la parcelle concernée, à un non-classement ou à un déclassement.

Arrêt Wetzikon¹⁰⁴

Une propriétaire réclamait une indemnité pour expropriation matérielle, parce que son bien-fonds, situé à la limite du milieu bâti et affecté à la zone industrielle, avait été déclassé, à l'exception d'une mince bande de terrain, en zone de détente (jardins familiaux/place de jeu) à l'occasion de la révision du plan de zones effectuée en 1998.

Les juges fédéraux ont cependant précisé que les collectivités publiques ne devaient généralement pas craindre de charge financière excessive, dans la mesure où il s'agit toujours d'examiner si la construction aurait été vraisemblable dans un avenir proche.

Comme il n'était cependant pas possible de déterminer si la propriétaire aurait pu réaliser l'équipement par ses propres moyens, le Tribunal fédéral a renvoyé l'affaire pour que cette question soit clarifiée. Il était par contre évident que la commune n'avait pas manqué à son obligation d'équiper.

Arrêt Servion¹⁰⁵

La Chambre des recours a jugé que le changement d'affectation d'une parcelle de la zone artisanale à la zone intermédiaire correspondait à un déclassement, alors même que la Commune de Servion et l'Etat de Vaud avaient invoqué le surdimensionnement de la zone à bâtir pour justifier ce changement. Pour la Chambre des recours, le but du déclassement n'était pas d'éliminer un surdimensionnement pour se conformer aux exigences de la LAT, mais de procéder à un remodelage partiel du droit communal pour tenir compte de divers éléments déterminants en matière d'aménagement du territoire (emplacement inadéquat, réduction du développement de l'activité artisanale).

Ces quelques arrêts montrent que le Tribunal fédéral applique aussi aux cas de déclassement les principes développés dans l'arrêt Barret. Il rejette tout automatisme en matière d'indemnisation si bien que le déclassement n'entraîne pas forcément une obligation d'indemniser.

¹⁰³ ATF 1A.58/2004 du 28 décembre 2004 (Boudry) = ATF 131 II 151 = Pra 2006 n. 4

¹⁰⁴ ATF 1A.263/2004 du 24 octobre 2005 (Wetzikon) partiellement publié in ATF 131 II 728

¹⁰⁵ ATF 1C.510/2009 du 14 juillet 2010 (Servion)

Les propriétaires auraient donc tort de s'attendre à des indemnités accordées sans conditions. Les arrêts présentés montrent néanmoins que le propriétaire d'une parcelle affectée à une zone à bâtir conforme au droit fédéral peut légitimement espérer pouvoir y construire un jour. Mais si cet espoir est déçu, il ne peut prétendre à une indemnité que si la restriction apportée à son droit de propriété pèse lourd (interdiction totale de construire), et si la construction était, au moment du déclassement, possible et très probable dans un proche avenir. La probabilité de réalisation représente-t-elle un critère déterminant.

Ainsi le fait qu'une procédure supplémentaire soit requise avant l'autorisation de construire n'exclut-il pas forcément, pour la Haute Cour, la possibilité de construire dans un avenir proche, si bien que le motif général d'une obligation d'établir un plan de quartier ne permet pas d'exclure d'emblée une indemnisation. Il s'agit en effet toujours d'examiner concrètement l'importance et la fonction de ce genre de conditions juridiques supplémentaires. En outre, on ne saurait attendre du propriétaire qu'il soit en mesure de rendre son terrain prêt à être construit en ne recourant qu'à ses propres moyens. Dans le cas des zones à bâtir conformes à la LAT, ce sont en effet les communes qui sont en principe responsables de l'équipement¹⁰⁶. Et s'il s'avère qu'elles ont manqué à leurs obligations en la matière, on ne peut objecter au propriétaire une absence d'équipement ou une probabilité de réalisation insuffisante.

Le non-classement

Il ne faut pas oublier que de nombreux plans d'affectation établis après l'entrée en vigueur de la LAT en 1980 ne lui sont pas conformes. Dans ces cas, c'est la jurisprudence du Tribunal fédéral pour le non-classement qui s'applique.

Le non-classement ne donne en principe pas lieu à indemnisation¹⁰⁷.

Il donne exceptionnellement lieu à indemnisation si le terrain considéré

- fait partie du domaine largement bâti;
- est entièrement équipé et que son propriétaire a contribué largement aux frais d'équipement et a investi dans l'élaboration d'un projet;
- a fait l'objet d'investissements importants de la part de son propriétaire en raison d'assurances données par la commune¹⁰⁸.

Le déclassement d'un terrain dicté par des **mesures de police** au sens strict n'entraîne pas d'expropriation matérielle. Tel est par exemple le cas du déclassement d'un terrain situé dans une zone de danger naturel considérable (zones rouges) ou au bord d'une autoroute ou d'un aéroport¹⁰⁹. Dans ce dernier cas, une indemnisation pour expropriation formelle de droits du voisinage est réservée¹¹⁰.

¹⁰⁶ Art. 19 LAT

¹⁰⁷ Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert n. 1434 ss et 1444 ss; Riva op. cit. n. 145 ss; Jäger, p. 39 s

¹⁰⁸ Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert n. 1446 avec de nombreux exemples; Riva op. cit. n. 148 ss; Jäger, p. 39 s

¹⁰⁹ Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert n. 1483 s et 1486 ss; Riva op. cit. n. 173 ss

¹¹⁰ Riva op. cit. n. 175; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert n. 1486

Abréviations et sigles

ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CDAP	Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse
DSE	Département de la sécurité et de l'environnement
LAT	Loi (fédérale) sur l'aménagement du territoire
LEaux	Loi (fédérale) sur la protection des eaux
LPE	Loi (fédérale) sur la protection de l'environnement
OAT	Ordonnance (fédérale) sur l'aménagement du territoire
OPB	Ordonnance (fédérale) sur la protection contre le bruit
PGA	Plan général d'affectation
PDCn	Plan directeur cantonal
PDCom	Plan directeur communal
PGEE	Plan général d'évacuation des eaux
RPG	Raumplanungsgesetz, Handkommentar de B. Waldmann et P. Hänni, 2006
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SIA	Société des ingénieurs et des architectes

APPLICATION DU PLAN

DIRECTEUR CANTONAL