

Echanger des zones à bâtir entre communes



Benoît Bovay
Professeur à l'UNIL
Avocat au Barreau
Spécialiste FSA droit de
la construction et de l'immobilier

Entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014, les nouvelles dispositions de la LAT confirment non seulement que les zones à bâtir doivent être limitées de façon à répondre aux besoins prévisibles pour les quinze prochaines années, mais surtout exigent que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites (art. 15 al. 2 LAT). Dès lors, *l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnées au-delà des frontières communales*, en maintenant les surfaces d'assolement et en préservant la nature et le paysage (art. 15 al. 3 LAT).

Pour classer en zone à bâtir de nouveaux terrains, il faut non seulement qu'ils soient propres à la construction, mais surtout qu'ils soient *nécessaires à la construction dans les quinze ans*, même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées, et s'ils seront équipés et construits à cette échéance. Leur *disponibilité doit aussi être garantie* sur le plan juridique (en évitant notamment des obstacles fonciers, art. 15 al. 4 LAT). La loi va très loin: les cantons doivent prendre en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient vraiment utilisées conformément à leur

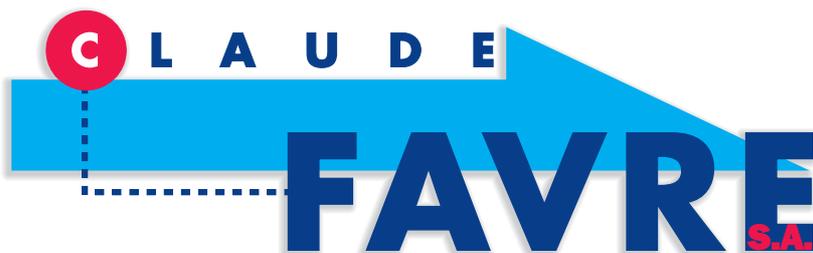
affectation, notamment en ordonnant des mesures d'améliorations foncières, en imposant un délai à la construction et, en cas d'inexécution, en ordonnant des mesures prévues par le droit cantonal (par exemple un droit d'emption qui peut être exercé par la collectivité publique à l'échéance du délai) (art. 15a LAT).

Pour renforcer ces objectifs, l'art. 38a LAT impose aux cantons d'adapter leur plan directeur d'ici au 1^{er} mai 2019, afin d'y fixer la surface totale de la zone à bâtir nécessaire dans le canton. Dans l'intervalle, celle des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton. Si le plan directeur n'est pas approuvé en temps utile par le Conseil fédéral, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans le canton (art. 38a al. 2 et 3 LAT). L'ordonnance sur l'aménagement du territoire a été modifiée le 2 avril 2014 pour tenir compte de ces exigences. L'art. 52 al. 2 OAT n'admet un classement en zone à bâtir que si une *surface au moins équivalente a été déclassée* dans le canton depuis le 1^{er} mai 2014 ou est déclassée en même temps qu'est créée la nouvelle zone à bâtir. Des exceptions sont admises pour les zones affectées à des infrastructures qui sont d'une très grande importance et présentent un caractère urgent ou lorsque d'autres zones d'importance cantonale sont créées pour répondre à une nécessité urgente moyennant la sécurisation

de surfaces (zones réservées) qui seront ensuite déclassées.

Le *bilan des réserves vaudoises de terrains à bâtir* permettrait près de 400'000 habitants et emplois (283'000 habitants et 112'000 emplois), soit une surcapacité par rapport aux prévisions de croissance de 150'000 habitants et emplois à l'horizon 2030. Pour réduire les zones à bâtir aux besoins des quinze prochaines années, le plan directeur cantonal a fixé un taux de limitation de la croissance hors agglomérations et centres à 1% d'habitants supplémentaires chaque année à compter de 2008 (22% jusqu'en 2030). Les nouvelles lignes directrices parues début 2016 prévoient une limitation du développement des centres et agglomérations variant entre 1,8% (agglomération Lausanne-Morges par exemple) et 2,6% («Grand Genève» comprenant le district de Nyon ou Payerne-Estavayer-le-Lac).

Certaines communes élaborent un projet de réduction de leur zone à bâtir et se demandent s'il est possible d'utiliser le potentiel présenté par les zones à bâtir supprimées pour justifier l'augmentation de zones à bâtir, soit la création de nouvelles zones à bâtir dans d'autres communes. Dans les lignes directrices précitées, le Département du territoire et de l'environnement admet le principe de l'échange de droits à bâtir entre communes, à condition que la



YVERDON 024 445 36 78

VALLORBE 021 843 14 24

LAUSANNE 021 653 60 60

www.claude-favre.ch

Spécialiste toitures & façades



légalisation du dézonage soit effectuée *avant ou simultanément* à la création d'une nouvelle zone à bâtir.

Les deux communes doivent respecter les règles sur le redimensionnement des zones à bâtir et la limitation des réserves aux nécessités pour les quinze prochaines années. On devrait admettre un dépassement raisonnable du coefficient de croissance dans la mesure où une commune voisine s'engagerait à ne pas atteindre le maximum du coefficient de croissance, car cela ne devrait pas induire un déséquilibre si la compensation a lieu dans la même région, la LAT n'exigeant que le respect de la taille globale des zones à bâtir au niveau cantonal. Il ne faut pas non plus d'atteinte aux *surfaces d'assolement*. Le cas échéant, s'il y a empiètement sur de telles surfaces, il faudra bien entendu les compenser par d'autres bonnes terres cultivables.

Dès lors, une commune qui envisage de créer une nouvelle zone à bâtir doit tout d'abord s'assurer qu'elle respecte les coefficients de croissance définis par l'autorité cantonale. Si elle a encore une marge de croissance qui pourrait être comblée par la nouvelle zone à bâtir, il faut que cette nouvelle zone à bâtir n'entraîne pas un dépassement de la surface totale cantonale en démontrant qu'il y a simultanément (ou précédemment) déclassement d'une autre zone à bâtir en vigueur dans une commune du canton. A cet effet, la commune intéressée approchera une autre commune qui est en train de réduire ses zones à bâtir pour passer une convention organisant la synchronisation des procédures. Si le déclassement dans l'autre commune échoue, la nouvelle zone à bâtir ne saurait venir à chef. La convention

n'aura plus de raison d'être si la nouvelle zone à bâtir échoue, par exemple en raison de recours de tiers. C'est dire qu'elle est passée sous *conditions suspensive et résolutoire* du déclassement d'une part et du nouveau classement d'autre part.

L'aspect intéressant est évidemment le montant qu'une commune déclassant ses terrains pourrait obtenir en favorisant ainsi le projet d'une autre commune.

L'aspect intéressant est évidemment le *montant* qu'une commune déclassant ses terrains pourrait obtenir en favorisant ainsi le projet d'une autre commune. Cela pourrait servir à dédommager les propriétaires qui accepteraient la suppression de leur zone à bâtir et éviterait des procédures longues et difficiles de contestation du déclassement et d'expropriation matérielle (on ne s'arrêtera pas ici sur les critères restrictifs liés à celle-ci).

Comment la commune créant une zone à bâtir financera-t-elle la compensation? Si elle est propriétaire du terrain nouvellement mis en zone à bâtir, cela ne devrait pas poser de difficultés. En revanche, s'il s'agit d'obtenir des *versements des propriétaires* des terrains nouvellement classés en zone à bâtir, seul un accord de gré à gré avec ceux-ci est concevable. En effet, les bases légales permettant de taxer la création de nouvelles zones à bâtir en droit de l'aménagement du territoire au sens large sont rares. Il y a les art. 4b ss de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux concernant la *taxe relative au financement des équipements com-*

munautaires. Mais cette taxe communale nécessite des dépenses pour des équipements communautaires et ne saurait servir de monnaie d'échange de droits à bâtir entre communes. Par ailleurs, en application de l'art. 5 LAT révisé, le canton de Vaud va introduire dans la LATC une *taxation des plus-values* d'aménagement du territoire exigible en particulier lorsqu'un bien-fonds est classé en zone à bâtir. Mais l'avant-projet soumis en consultation au début de cette année prévoit que cette taxe sera encaissée par l'Etat qui, en contrepartie, s'acquittera des indemnités d'expropriation matérielle. En l'état du projet, il ne s'agit pas non plus de financer les compensations intercommunales de zones à bâtir. Cela signifie que la convention entre les communes doit être accompagnée simultanément de la signature de conventions entre chacune des communes et les propriétaires concernés pour les versements des montants servant de compensation.

La mise en place de chaque convention nécessitera une analyse très détaillée de la situation particulière des communes concernées, des négociations avec les propriétaires intéressés, une synchronisation des procédures, des dispositions pour garantir l'exécution des conventions et le règlement des différends éventuels. De telles conventions seront présentées à l'autorité cantonale chargée de l'aménagement du territoire, afin qu'elle s'assure de la conformité de la compensation des zones à bâtir aux directives cantonales et aux règles de limitation de croissance. Chargé d'adopter les plans d'affectation et de voter les crédits utiles, l'organe délibérant communal sera également informé des conventions négociées par les municipalités. ■