



Fiche d'information

Révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Disponibilité des terrains constructibles

A l'heure actuelle, de nombreuses communes sont confrontées au manque de disponibilité des terrains constructibles: ces terrains sont bien présents, mais leur utilisation est bloquée, par exemple parce que les parcelles sont morcelées, mal situées ou encore thésaurisées. Ces terrains ne sont donc jamais mis sur le marché et ne sont pas disponibles pour la construction. Cela accentue l'incitation à créer de nouvelles zones à bâtir à la périphérie du milieu bâti. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire améliore la situation et contribue à lutter contre la spéculation foncière. Elle soutient les efforts des communes pour augmenter la disponibilité des terrains constructibles.

Les zones à bâtir doivent être délimitées par les communes de façon à répondre aux besoins de construction prévisibles pour les 15 ans à venir. Cependant, les constructions prévues ne sont pas toujours réalisées. En conséquence, de nombreuses surfaces restent non utilisées pendant des décennies – ce qui oblige les communes, malgré leurs réserves constructibles, à classer en zone à bâtir de nouveaux terrains situés à la périphérie du milieu bâti. Souvent, ces terrains se prêtent moins bien à la construction, et leur équipement entraîne des coûts élevés. De plus, les communes débordent alors vers la périphérie, et le mitage du paysage s'en trouve accéléré. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire a donc également pour but d'améliorer la disponibilité des terrains classés en zone à bâtir. Ceux-ci ne doivent pas être thésaurisés pendant des années, mais utilisés de manière judicieuse.

Il arrive souvent que des terrains constructibles ne soient pas utilisés en raison par exemple du découpage peu favorable de la parcelle concernée ou de l'insuffisance des équipements. Dans de tels cas, une planification complémentaire, par exemple l'établissement d'un plan de quartier, peut s'avérer indispensable. Néanmoins, la raison de loin la plus fréquente pour laquelle les terrains à bâtir demeurent non construits est leur thésaurisation. Parfois, le terrain a une valeur symbolique pour ses propriétaires parce qu'il est aux mains de la famille depuis des générations. Il peut également arriver que les propriétaires s'abstiennent de construire pour s'assurer une vue panoramique ou pour ne pas avoir de voisins. Au sein des communautés héréditaires, des divergences de vue sur l'utilisation future



d'un terrain peuvent conduire à des retards ou des blocages. Par ailleurs, les entreprises industrielles, artisanales ou tertiaires renoncent souvent à construire leur bien-fonds pour se réserver du terrain en vue de l'extension ultérieure de leur exploitation. La thésaurisation de terrains à bâtir peut donc avoir de justes motifs. Souvent toutefois, les propriétaires fonciers considèrent le terrain à bâtir comme un pur placement d'investissement – et spéculent sur le fait que le terrain prendra de la valeur au cours du temps. Cela est contraire au but et à l'objet de la délimitation des terrains constructibles. Lorsqu'un intérêt public important justifie la réalisation d'une construction sur un terrain, il faut donc pouvoir imposer un délai au propriétaire pour la construction de son bien-fonds. La loi révisée fait obligation aux cantons et aux communes de créer les bases légales nécessaires pour de tels délais de construction. La fixation d'un délai n'est envisageable que lorsque l'intérêt public est prépondérant, par exemple pour des pôles communaux de développement ou pour des biens-fonds bénéficiant d'une excellente desserte. Elle permet ainsi de combattre la spéculation et la thésaurisation foncières. La révision de la loi contribue par conséquent à empêcher que des terrains à bâtir bien situés soient mis à l'écart du marché et que les prix fonciers se mettent à flamber.

Large palette d'instruments

Il existe plusieurs moyens d'améliorer la disponibilité des terrains à bâtir. La loi révisée se base sur les instruments ci-dessous, déjà utilisés dans plusieurs cantons et communes.

Remaniements parcellaires

La disponibilité des terrains à bâtir doit être améliorée notamment par des mesures de droit foncier telles que les remaniements parcellaires. Ces mesures permettent d'échanger des terrains ou de rectifier les limites des parcelles mal découpées pour en faire des parcelles propres à la construction. Les cantons utilisent déjà cet instrument. Les procédures en sont souvent complexes et interminables. Il est par conséquent nécessaire de simplifier et dépoussiérer cette manière de faire. On s'inspirera par exemple des améliorations foncières agricoles, riches d'une longue tradition en Suisse et impliquant elles aussi des remaniements parcellaires. La pratique d'une politique foncière active de la part des pouvoirs publics et une gestion du foncier dépassant les frontières communales peuvent également offrir une marge d'action pour le redécoupage et des échanges de parcelles.

Dans la plupart des cantons, les remaniements parcellaires ne sont pratiqués qu'après le classement du terrain en zone à bâtir. Le canton de Vaud procède autrement. Remaniement parcellaire et classement en zone à bâtir y sont coordonnés: un terrain n'est attribué à la zone à bâtir que s'il en résulte une structure parcellaire propre à la construction. Les expériences faites sur la base de cette réglementation introduite en 1998 sont bonnes. Il s'avère que les propriétaires fonciers sont bien plus enclins à accepter un remaniement parcellaire de terrains à bâtir tant que leur terrain n'est pas encore classé en zone à bâtir – et à plus forte raison lorsqu'un classement en zone à bâtir est lié à l'acceptation d'une rectification de la structure parcellaire.

Droit de préemption

Dans le canton d'Obwald, une commune peut acquérir le bien-fonds d'un propriétaire qui n'a pas construit dans un délai de dix ans. Il faut pour cela qu'il existe un intérêt public à l'acquisition et à la construction du bien-fonds. L'intérêt public doit alors l'emporter sur l'intérêt du particulier à thésauriser



son terrain à bâtir. Cette disposition s'applique tant aux classements en zone à bâtir qu'aux biens-fonds qui étaient déjà en zone à bâtir au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Droit d'expropriation

Dans le canton de Neuchâtel, les communes disposent d'un droit d'expropriation lorsque le plan d'affectation n'a pas pu être mis en œuvre comme prévu et que le propriétaire ne peut justifier valablement la nécessité de thésauriser le terrain à bâtir.

Déclassement

La loi sur les constructions d'Appenzell Rhodes-Extérieures exige qu'un terrain classé en zone à bâtir soit construit dans un délai de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi ou de l'entrée en force du classement. Si le terrain n'est pas construit, les surfaces thésaurisées font l'objet d'un déclassement automatique et sans indemnisation et redeviennent inconstructibles. Elles sont en règle générale attribuées à la zone agricole.

Mesures d'incitation fiscales

La thésaurisation des terrains à bâtir peut également être limitée par des mesures d'incitation fiscales. Exemple: selon la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs, un terrain à bâtir non construit mais utilisé à des fins agricoles est imposé à sa valeur de rendement agricole. Cependant, son imposition à la valeur vénale, calculée sur la base du prix du terrain à bâtir, est également autorisée. Ce régime d'imposition sur la fortune accroît la pression en faveur de la construction des biens-fonds. Le canton de Schwyz use de cette possibilité. Soumettre les terrains à bâtir non construits à un taux d'imposition plus élevé contribue à fluidifier le marché des terrains à bâtir.

Mesures contractuelles des communes

Quelques communes luttent contre la thésaurisation par des engagements contractuels convenus avec les propriétaires fonciers au moment du classement en zone à bâtir. Ces contrats fixent un délai pour la construction des biens-fonds. Lorsque la construction n'est pas réalisée dans les délais, la commune dispose d'un droit de préemption sur les biens-fonds. Les lois sur les constructions des cantons de Berne, des Grisons, d'Obwald, de Nidwald, de Glaris, de Fribourg et de Soleure prévoient expressément la possibilité de passer des contrats de droit administratif entre les communes et les propriétaires fonciers.

Les mesures d'amélioration de l'utilisation des terrains à bâtir sont prises par les cantons en collaboration avec les communes. Elles tiennent compte des particularités locales.