

# Planification territoriale

Droit fédéral et spécificités cantonales

François Bellanger  
Jacques Dubey  
Jacques Fournier  
Christine Guy-Ecabert  
Jacques Haldy  
Michel Hottelier

Edité par  
Bénédict Foëx



Chambre genevoise immobilière

Schulthess § 2013  
ÉDITIONS ROMANDES

## Table des matières

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| Avant-propos .....          | 5  |
| Sommaire .....              | 9  |
| Table des abréviations..... | 11 |

CHRISTINE GUY-ECABERT

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Zoom, grand angle et mise au point sur les plans territoriaux .....</b>              | <b>23</b> |
| 1. Introduction .....   | 23        |
| 2. Zoom sur deux plans territoriaux.....  | 24        |
| a) Problématique .....  | 24        |
| b) Le Projet de territoire Suisse.....  | 25        |
| c) Le plan directeur cantonal .....   | 28        |
| 3. Grand angle sur la politisation des instruments de l'aménagement du territoire ..... | 33        |
| 4. Mise au point sur la relégitimation des décisions .....                              | 35        |
| a) Anticiper la protection juridique ? .....  | 36        |
| b) Utiliser effectivement les possibilités d'accès aux documents officiels.....         | 37        |
| c) Mettre en œuvre la participation de la population dans le droit cantonal .....       | 37        |
| d) Tabler sur la justification des décisions politiques et administratives.....         | 42        |
| 5. Synthèse .....   | 43        |

MICHEL HOTTELIER

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Les droits octroyés par la Constitution fédérale et par la CEDH en matière de planification territoriale .....</b> | <b>47</b> |
|---|-----------|

|                   |    |
|-------------------|----|
| Introduction..... | 47 |
|-------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| I. Les droits octroyés par la Constitution fédérale..... | 48 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| A. Les clauses attributives de compétences .....                                      | 48 |
| 1. Les divers types de compétences.....   | 48 |
| 2. La concrétisation des compétences prévues par la Constitution fédérale.....        | 50 |
| a. L'aménagement des droits de participation .....                                    | 50 |
| b. L'importance du principe de la légalité.....                                       | 50 |
| 3. La compétence fédérale en matière d'aménagement du territoire .....                | 51 |
| a. L'initiative sur la protection des marais .....                                    | 52 |
| b. L'initiative sur les résidences secondaires.....                                   | 53 |
| b.a) Les dispositions constitutionnelles .....  | 53 |
| b.b) La concrétisation des dispositions constitutionnelles .....                      | 54 |
| b.c) Les fondements normatifs de l'ordonnance du Conseil fédéral du 22 août 2012..... | 56 |
| b.c.a) L'article 8 LAT.....   | 57 |
| b.c.b) L'article 182 alinéa 2 Cst. ....   | 60 |
| b.c.c) L'applicabilité des articles 75b et 197 chiffre 9 Cst. ....                    | 61 |
| b.d) Synthèse.....  | 65 |
| b.e) Les restrictions au droit de propriété .....                                     | 65 |
| B. Les droits fondamentaux .....  | 68 |
| 1. Les libertés .....   | 68 |
| a. La garantie de la propriété .....  | 68 |
| b. La liberté économique.....   | 72 |
| 2. La protection des minorités.....   | 72 |
| II. Les droits octroyés par la CEDH.....  | 74 |
| A. Les normes procédurales .....  | 74 |
| 1. Le droit d'accès au juge.....  | 74 |
| 2. Le droit d'être entendu .....  | 76 |
| 3. Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable .....                               | 77 |
| 4. Le droit d'être jugé publiquement.....   | 78 |
| B. Les droits matériels.....  | 79 |
| 1. Le droit au respect de la vie privée et familiale.....                             | 80 |
| 2. Le droit à un environnement sain .....   | 81 |
| Conclusion .....  | 83 |

FRANÇOIS BELLANGER

**Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de**

|   |     |
|---|-----|
| <b>Genève</b> .....   | 85  |
| I. Introduction .....   | 85  |
| II. Les plans directeurs .....  | 87  |
| A. Le plan directeur cantonal .....   | 87  |
| B. Les plans directeurs localisés (PDL).....  | 89  |
| III. Les plans d'affectation.....   | 91  |
| A. Les plans généraux « de zone ».....  | 92  |
| 1. Les types de zones .....   | 92  |
| a. Les zones ordinaires.....  | 92  |
| b. Les zones de développement .....   | 92  |
| 2. La procédure d'adoption des plans de zone.....   | 95  |
| 3. Les mesures liées à un changement de zone.....   | 96  |
| a. La suspension de demandes d'autorisation de construire.....  | 96  |
| b. L'effet anticipé négatif .....   | 97  |
| c. Les ratios obligatoires de logements .....   | 97  |
| d. Le droit de préemption légal.....  | 99  |
| B. Les plans spéciaux au regard des plans localisés de quartier (PLQ) et des plans d'utilisation du sol (PUS) ..... | 100 |
| 1. Les plans localisés de quartier .....  | 101 |
| a. Les éléments principaux des PLQ .....  | 101 |
| b. La force obligatoire des PLQ.....  | 102 |
| c. La procédure d'adoption du PLQ .....   | 104 |
| d. La levée des obstacles à la réalisation d'un PLQ.....  | 105 |
| i. La levée des servitudes de restriction de bâtir .....  | 105 |
| ii. La mise en œuvre forcée du PLQ par la voie de l'expropriation ? ...   | 106 |
| e. Les procédures particulières .....   | 107 |
| 2. Les plans d'utilisation du sol (PUS) .....   | 108 |
| IV. Conclusion.....   | 110 |

JACQUES DUBEY

**De la libre disposition ... .. à la disponibilité du sol****Une analyse à la lumière du droit fédéral en projet ..... 113**

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| I.  | La notion de disponibilité du sol .....                                     | 113 |
|     | A. L'apparition de la notion de « disponibilité » .....                     | 113 |
|     | 1. La disponibilité comme nouvel enjeu territorial .....                    | 113 |
|     | a) L'intérêt public à une utilisation judicieuse et mesurée du sol .....    | 113 |
|     | b) L'effet négatif des plans d'affectation du sol .....                     | 114 |
|     | c) Le phénomène de la thésaurisation du sol .....                           | 115 |
|     | d) La thésaurisation comme cause de mauvaise allocation du sol .....        | 116 |
|     | e) La disponibilité comme réponse à la thésaurisation .....                 | 117 |
|     | 2. La disponibilité comme nouvelle notion légale .....                      | 117 |
|     | a) Le droit fédéral en projet .....   | 117 |
|     | b) Les antécédents de droit cantonal .....                                  | 118 |
|     | c) Le droit cantonal fribourgeois .....                                     | 120 |
|     | B. L'interprétation de la notion de « disponibilité » .....                 | 120 |
|     | 1. La double ambiguïté de la notion .....                                   | 120 |
|     | 2. Les personnes impliquées par la « disponibilité » .....                  | 121 |
|     | a) Les destinataires médiats des mesures : les tiers .....                  | 121 |
|     | b) Les destinataires immédiats des mesures : les propriétaires .....        | 121 |
|     | 3. Les mesures appliquées au titre de la « disponibilité » .....            | 122 |
|     | a) Le but des mesures .....   | 122 |
|     | b) Le contenu des mesures .....   | 123 |
|     | c) Le sens des mesures .....  | 124 |
|     | d) La portée des mesures .....  | 126 |
| II. | Les mesures garantissant la disponibilité du sol .....                      | 126 |
|     | A. L'action plus ou moins directe sur la volonté des propriétaires .....    | 126 |
|     | 1. La gradation entre mesures incitant ou obligeant à la construction ..... | 126 |
|     | a) L'obligation de construire comme restriction à la propriété .....        | 126 |
|     | b) L'obligation de construire comme restriction grave à la propriété .....  | 127 |
|     | c) L'obligation de construire comme mesure de dernier recours .....         | 127 |
|     | 2. La gradation entre les obligations de construire .....                   | 128 |
|     | a) Obligation unilatérale ou bilatérale de construire ? .....               | 128 |
|     | b) Obligation directe ou indirecte de construire ? .....                    | 129 |

|   |     |
|---|-----|
| B. L'action directe sur la volonté des propriétaires : les mesures imposant la construction .....                       | 130 |
| 1. La légalité d'une obligation de construire .....   | 130 |
| a) L'exigence d'une base légale formelle .....  | 130 |
| b) Le droit cantonal en vigueur .....   | 131 |
| c) Le droit fédéral en projet .....   | 131 |
| 2. La proportionnalité d'une obligation de construire .....   | 132 |
| a) La pénurie de surfaces sur le marché pertinent .....   | 132 |
| b) Le développement urbanistique aux alentours .....  | 133 |
| c) La localisation géographique du fonds visé .....   | 133 |
| d) L'incidence territoriale du projet en cause .....  | 134 |
| e) Le délai de réalisation du plan en cause .....   | 135 |
| f) La réserve des justes motifs de thésaurisation du sol .....  | 135 |
| C. L'action indirecte sur la volonté des propriétaires : les mesures d'incitation à la construction (PRO MEMORIA) ..... | 136 |
| 1. Les mesures moins restrictives .....   | 136 |
| 2. Les mesures territoriales .....  | 136 |
| a) Le remaniement parcellaire .....   | 136 |
| b) La radiation des servitudes de non bâtir .....   | 137 |
| c) L'équipement des zones à bâtir .....   | 137 |
| d) La révision des plans d'affectation .....  | 138 |
| 3. Les mesures financières .....  | 138 |
| a) Le prélèvement de la plus-value .....  | 138 |
| b) La fiscalité .....   | 139 |
| III. Les mesures sanctionnant l'indisponibilité du sol .....  | 139 |
| A. La « disponibilité » comme motif de déclassement .....   | 139 |
| 1. Le changement d'affectation du sol thésaurisé .....  | 139 |
| 2. La difficulté liée à la garantie individuelle de la propriété .....  | 139 |
| 3. La difficulté liée à la garantie patrimoniale de la propriété .....  | 140 |
| a) Les conditions d'indemnisation en cas de déclassement .....  | 140 |
| b) La solution fribourgeoise de la renonciation au déclassement .....   | 141 |
| B. La « disponibilité » comme motif d'expropriation formelle .....  | 142 |
| 1. Le changement de propriétaire du sol thésaurisé .....  | 142 |
| 2. Vers une inflexion du régime de la propriété foncière ? .....  | 142 |

## JACQUES FOURNIER

**L'aménagement du territoire en Valais**

|   |     |
|---|-----|
| <b>L'après 11 mars 2012</b> .....   | 145 |
| Introduction.....   | 145 |
| I. Les caractéristiques générales du droit valaisan de l'aménagement<br>du territoire .....                         | 146 |
| A. L'importance des compétences communales .....  | 146 |
| B. Le contentieux .....   | 149 |
| 1. Une procédure en deux étapes dans la planification.....  | 150 |
| 2. Le délai de recours.....   | 150 |
| 3. L'absence d'effet suspensif au recours .....   | 151 |
| 4. Un large pouvoir de décision du Conseil d'Etat .....   | 152 |
| C. Les mesures provisionnelles .....  | 152 |
| 1. L'instauration d'une zone réservée.....  | 152 |
| 2. La mise sous protection immédiate.....   | 154 |
| D. Les contributions et leur fondement légal.....   | 154 |
| II. Le droit des résidences secondaires.....  | 155 |
| A. Une problématique déjà ancienne .....  | 155 |
| B. Le nouvel art. 8 LAT .....   | 158 |
| C. Les RQC valaisans : quelques remarques en lien avec l'ordonnance<br>fédérale sur les résidences secondaires..... | 159 |
| D. L'initiative « Weber » .....   | 161 |
| 1. Le texte de l'initiative .....   | 161 |
| 2. Le droit transitoire.....  | 161 |
| En conclusion .....   | 164 |

## JACQUES HALDY

|  |     |
|--|-----|
| <b>Les mesures de planification dans le canton de Vaud</b> ..... | 167 |
| I. Introduction .....  | 167 |
| I. Le plan directeur cantonal et ses objectifs .....             | 167 |
| 1. La délimitation des centres.....                              | 168 |
| 2. Les conséquences de cette détermination.....                  | 168 |
| III. La procédure de planification .....                         | 169 |
| 1. Examen par la municipalité.....                               | 169 |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Examen préalable cantonal.....   | 170 |
| 3. La question des frais d'équipements et d'infrastructures.....  | 170 |
| 4. Les questions foncières.....   | 171 |
| 5. L'enquête publique.....  | 171 |
| 6. L'approbation par le Conseil.....  | 171 |
| 7. L'approbation par le département.....  | 172 |
| 8. Les recours.....   | 172 |
| IV. Les conséquences de la planification.....   | 172 |
| V. Les perspectives.....  | 173 |
| Annexe 1 : Les mesures A11 et A12 du Plan directeur cantonal.....   | 175 |
| Annexe 2 : Le tracé du périmètre des centres.....   | 177 |
| Annexe 3 : Extraits de la Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire<br>et les constructions (LATC), du 4 décembre 1985<br>(RS VD 700.11).....  | 179 |
| Annexe 4 : Extraits de la Loi vaudoise sur l'expropriation (LE),<br>du 25 novembre 1974 (RS VD 710.01).....   | 183 |
| Annexe 5 : Extraits de la Loi vaudoise sur les impôts communaux<br>(LICom), du 5 décembre 1956 (RS VD 650.11).....  | 187 |
| Annexe 6 : Extraits de la Loi vaudoise sur les améliorations foncières<br>(LAF), du 29 novembre 1961 (RS VD 913.11).....  | 189 |
| Annexe 7 : Initiative populaire de l'Asloca-Vaud « Stop à la pénurie de<br>logements ».....   | 191 |
| Annexe 8 : Motion Jérôme Christen et consorts en faveur de l'introduction<br>d'un droit de préemption permettant de faciliter la politique<br>foncière des collectivités publiques..... | 193 |
| Table des matières.....   | 195 |