

TRAVAUX DE LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE FRIBOURG

Édités par Peter Gauch

392

FRANZISKA WASER

La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'art. 15 al. 2 LAT

Table des matières

Bibliographie	XXXV
Table des abréviations	LXIII
Introduction	1
I. Le contexte	1
A. La révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 15 juin 2012	1
B. Le constat du surdimensionnement de la zone à bâtir	1
II. L'intérêt de l'étude	2
III. La méthode	3
A. La problématique	3
B. Le plan	4
Première partie: Les fondements de l'obligation de réduire la zone à bâtir surdimensionnée	5
Chapitre 1: Le concept de la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée	5
I. Les notions	5
A. La réduction	5
B. Le dimensionnement	5
1. La définition de la grandeur d'une zone à bâtir	5
2. La zone à bâtir définie par un critère de dimensionnement	6
a. La définition de la zone à bâtir par le droit fédéral	6
b. Le besoin prévisible des quinze années suivantes	7
C. Le surdimensionnement	7
1. Le surdimensionnement comme violation de règles de dimensionnement	7
2. Le surdimensionnement relatif	8

3.	L'inexistence de surdimensionnement de la zone non à bâtir	8
4.	Le développement de la notion de surdimensionnement	9
a.	Le constat du surdimensionnement par la Confédération	9
b.	Le développement jurisprudentiel de la notion	9
i.	La zone à bâtir largement trop grande	9
ii.	La référence aux besoins des quinze prochaines années	10
iii.	La définition de la notion par le Tribunal fédéral	11
II.	La zone à bâtir surdimensionnée dans le système de planification	12
A.	La planification	12
1.	Le plan comme instrument central de l'aménagement du territoire	12
a.	L'obligation de planifier la réduction de la zone à bâtir	12
b.	L'évolution continue des besoins en zones à bâtir	13
2.	Les compétences des autorités de planification	14
a.	La compétence limitée aux principes de la Confédération	14
b.	Les compétences des autorités cantonales	15
c.	Les compétences des autorités communales	15
d.	Les compétences des autorités de niveau régional	16
3.	Les plans	17
a.	La notion de plan	17
b.	Les plans directeurs cantonaux	17
c.	Les autres plans directeurs	18
d.	Les plans d'affectation	18
e.	L'interdépendance des plans	19
B.	Les échelles de surdimensionnement	20
1.	L'organisation politique et territoriale	20
2.	Le rôle limité de l'échelle fédérale	20
3.	La globalité de l'échelle cantonale	21
4.	L'échelle communale comme subdivision de l'échelle cantonale	21
5.	La particularité de l'échelle régionale	22

Chapitre 2: L'intérêt à la réduction des zones à bâtir surdimensionnées	25
I. Le principe de la séparation entre le territoire constructible et non constructible	25
A. La modification irréversible du sol en zone à bâtir surdimensionnée	25
1. Le sol comme ressource limitée	25
2. La construction comme modification irréversible du sol	25
B. La signification du principe	26
1. Les fondements constitutionnels et légaux	26
2. La poursuite des buts de l'aménagement du territoire	26
a. L'importance du principe	26
b. L'utilisation mesurée du sol	27
i. L'aspect quantitatif	27
ii. L'aspect qualitatif	28
C. La mise en œuvre du principe	29
1. La délimitation de zones	29
2. La zone affectée à la construction	29
3. L'organisation à l'intérieur du territoire constructible	30
a. L'existence de différents types de zones à bâtir	30
b. La fonction des différents types de zones à bâtir	30
c. Le surdimensionnement des différents types de zones à bâtir	31
II. L'exercice du droit de construire en zone à bâtir surdimensionnée	32
A. L'octroi d'une autorisation de construire en zone à bâtir surdimensionnée	32
1. Le rôle de l'autorisation de construire	32
2. Le droit d'obtenir une autorisation de construire	33
B. Les conséquences de la construction en zone à bâtir surdimensionnée	34
1. La dispersion des constructions	34
2. Le mitage du territoire	34

3.	Le coût et l'éloignement des infrastructures	35
4.	La perte définitive de zone non à bâtir	35
C.	L'intérêt public à la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée	36
Chapitre 3: Les sources de l'obligation de réduire la zone à bâtir surdimensionnée		39
I.	Jusqu'au 30 avril 2014	39
A.	L'ancien article 15 LAT	39
1.	L'obligation implicite de réduire la zone à bâtir surdimensionnée	39
a.	Le fondement de l'obligation	39
b.	L'illégalité du surdimensionnement de la zone à bâtir	39
c.	La légalité du sous-dimensionnement de la zone à bâtir	40
2.	La portée de l'obligation implicite	42
a.	L'effet de l'obligation pour les autorités	42
b.	L'absence d'effet direct pour les propriétaires fonciers et sur le territoire	43
c.	L'absence de portée propre des règles cantonales	43
3.	Les deux types de réduction	44
a.	La réduction des zones à bâtir de droit cantonal	44
i.	Le surdimensionnement des zones à bâtir dès le 1 ^{er} janvier 1980	44
ii.	Le délai de réduction	44
iii.	Les conséquences de l'inadaptation dans le délai	45
b.	La réduction des zones à bâtir de droit fédéral	46
i.	Le surdimensionnement initial	46
ii.	Le surdimensionnement subséquent	46
iii.	La mise en œuvre lacunaire de l'obligation de réduire	46
B.	L'ancien article 8 LAT	47
1.	Les limites à l'expansion des zones à bâtir dans les plans directeurs cantonaux	47
a.	Le contenu minimal des plans directeurs cantonaux de première génération	47
b.	Le contenu minimal des plans directeurs cantonaux de deuxième génération	48
2.	Les solutions cantonales	49

a.	La diversité des solutions	49
b.	Les mesures de réduction de la zone à bâtir surdimensionnée	49
c.	Les limites à l'expansion de l'urbanisation	51
i.	L'arrêt des nouveaux classements en zone à bâtir	51
ii.	La limite cartographique aux nouveaux classements en zone à bâtir	52
iii.	La limite textuelle aux nouveaux classements en zone à bâtir	53
d.	Les critères de classement en zone à bâtir	53
e.	La particularité des cantons à caractère urbain	54
3.	L'analyse des solutions cantonales	54
a.	Les résultats des mesures de réduction	54
b.	L'insuffisance des critères de dimensionnement	55
c.	Le statu quo	55
d.	L'effectivité de la limite cartographique	56
II.	Depuis le 1 ^{er} mai 2014	57
A.	La révision de l'article 15 LAT	57
1.	Le texte révisé	57
2.	Les obligations de réduire de l'article 15 LAT	57
a.	Le maintien de l'obligation implicite à l'alinéa 1	57
b.	La nouvelle obligation de l'alinéa 2	58
c.	L'interdépendance des alinéas 1 et 2	59
3.	L'uniformisation de l'obligation de réduire par l'article 15 alinéa 5 LAT	61
a.	L'effet d'une uniformisation des règles de dimensionnement	61
b.	La délégation à la Confédération et aux cantons	62
4.	La portée des obligations de l'article 15 LAT	62
B.	Le nouvel article 8a LAT	63
1.	Le rôle central du plan directeur cantonal	63
2.	Le contenu minimal augmenté	63
a.	Le renforcement de l'obligation de réduire	63
b.	L'élargissement de la portée de l'article 15 LAT	64
c.	La précision du contenu minimal	65

3.	Le plan directeur cantonal comme source de l'obligation de réduire	66
a.	Une source supplémentaire à l'obligation de réduire la zone à bâtir surdimensionnée pour les plans d'affectation	66
b.	L'effet de l'obligation du plan directeur cantonal	66
III.	En droit transitoire	67
A.	Le moratoire sur la taille des zones à bâtir de l'article 38a LAT	67
1.	Le moratoire	67
2.	La première phase du moratoire	68
a.	L'interdiction d'augmenter la surface de zone à bâtir	68
b.	L'obligation de réduire pour augmenter la zone à bâtir	68
c.	La surface de zone à bâtir déterminante	69
i.	La zone à bâtir du canton	69
ii.	La zone à bâtir légalisée	69
3.	La seconde phase du moratoire	69
B.	L'application de l'obligation de compenser dans le temps	70
1.	Les plans d'affectation entrés en vigueur avant le 1 ^{er} mai 2014	70
2.	Les plans d'affectation élaborés après le 1 ^{er} mai 2014	71
3.	Les plans d'affectation non approuvés le 1 ^{er} mai 2014	71
4.	Le recours contre le plan d'affectation approuvé avant le 1 ^{er} mai 2014	72
a.	Les règles de l'OAT	72
b.	La dépendance entre l'issue du recours et l'obligation de compenser	74
i.	La conformité à l'ancien droit	74
ii.	La conformité à l'ancien et au nouveau droit	75
iii.	La restriction du champ d'application de l'art. 38a al. 2 LAT	76
c.	L'application immédiate de l'obligation de compenser en procédure de recours	77
i.	La jurisprudence de principe du Tribunal fédéral	77
ii.	La confirmation de la jurisprudence de principe	79
iii.	L'application stricte de l'article 38a alinéa 2 LAT	81
d.	La fin du moratoire pendant la procédure de recours	82

Deuxième partie: L'existence de l'obligation de réduire la zone à bâtir surdimensionnée 85

Chapitre 1: Les cas de surdimensionnement de la zone à bâtir 85

I. La violation de règles de dimensionnement à l'échelle cantonale	85
A. La méthode fédérale de dimensionnement à l'échelle cantonale	85
1. Les Directives techniques sur les zones à bâtir	85
a. L'élaboration des Directives techniques sur les zones à bâtir	85
i. La délégation de l'article 15 alinéa 5 LAT	85
ii. L'élaboration conjointe par la Confédération et les cantons	87
b. L'ordonnance administrative interprétative fédérale à participation cantonale	88
c. Les effets des Directives techniques sur les zones à bâtir	90
i. L'approbation des Directives techniques sur les zones à bâtir	90
ii. L'effet obligatoire pour les autorités fédérales	90
iii. L'effet obligatoire pour les autorités cantonales	91
2. Les prescriptions de l'OAT	92
a. Les règles de calcul	92
b. La légalité des prescriptions de l'OAT	93
B. Le champ d'application de la méthode fédérale de dimensionnement	94
1. Le champ d'application selon les échelles de surdimensionnement	94
a. L'application de la méthode à une seule échelle	94
b. L'incidence sur les autres échelles	95
c. La compatibilité avec la compétence de principe de la Confédération	95
2. Le champ d'application selon le type de zone à bâtir	96
a. La nécessité d'une distinction selon l'affectation de la zone	96
b. La référence à une typologie fédérale des zones	97
i. Le but de la référence à une typologie fédérale	97
ii. Les types fédéraux de zones à bâtir	97
iii. Les conséquences pour les cantons	100

c.	La méthode de calcul pour les zones d'habitation, mixtes et centrales	101
d.	La mise en œuvre partielle du mandat de la LAT	102
i.	L'absence de méthode unifiée pour une partie du territoire constructible	102
ii.	Les zones à bâtir à constructibilité restreinte	103
iii.	Les zones de transport à l'intérieur des zones à bâtir	103
iv.	Les zones d'activités économiques	104
v.	Les zones affectées à des besoins publics	105
vi.	Les zones de tourisme et de loisirs	107
vii.	Les autres zones à bâtir	108
C.	Le taux cantonal d'utilisation	109
1.	La notion de taux cantonal d'utilisation	109
a.	L'inexistence d'une définition légale	109
b.	L'expression chiffrée du surdimensionnement de la zone à bâtir du canton	109
c.	Le résultat d'une méthode mathématique de dimensionnement	110
2.	Le calcul du taux cantonal d'utilisation	111
a.	L'équation	111
b.	Le tableau des éléments du calcul	111
D.	Les habitants et emplois attendus dans quinze ans	112
1.	Le résultat d'une multiplication comme dividende du TCU	112
2.	Le nombre actuel d'habitants et d'emplois en zones d'habitation, mixtes et centrales	113
a.	Le nombre actuel d'habitants	113
b.	Le nombre actuel d'emplois	114
i.	Les emplois équivalents plein-temps	114
ii.	La répartition des emplois entre les types de zones à bâtir	115
c.	Le sort des lits d'hôtels et de résidences secondaires	116
3.	Le scénario démographique	117
a.	Le second facteur de multiplication du dividende	117
b.	Les variantes d'un scénario démographique	118
c.	Les scénarios démographiques de l'OFS	119
i.	Les scénarios démographiques pour les cantons	119

ii. Les scénarios démographiques pour toute la population	119
d. Le choix du scénario démographique	120
i. Les règles de l'article 5a alinéa 2 OAT	120
ii. Les scénarios moyens de l'évolution de la population des cantons de l'OFS	121
iii. Les scénarios hauts de l'évolution de la population des cantons de l'OFS	121
iv. Les conditions de la référence aux scénarios plus que haut	123
v. La minimisation des cas de surdimensionnement	124
vi. La référence aux scénarios bas	125
E. La capacité cantonale d'accueil	126
1. Le diviseur du TCU	126
a. La notion	126
b. L'opération mathématique	126
c. Les éléments du calcul	127
i. La surface de zones à bâtir d'habitation, mixtes et centrales du canton comme dividende	127
ii. Le facteur de consommation individuelle de sol	127
2. La limite au facteur de consommation individuelle de sol	128
a. La valeur de référence	128
i. La notion	128
ii. La double limitation par l'article 30a alinéa 1 OAT	128
b. La valeur médiane des communes comparables	129
i. Les communes comparables	129
ii. Les valeurs médianes	130
iii. La valeur de référence de la moitié des communes d'un même type	132
iv. Le calcul généreux de la médiane	133
c. Les valeurs inférieures à la valeur médiane	135
i. La valeur réelle inférieure à la médiane des communes comparables	135
ii. La valeur inférieure à la valeur de référence	135
d. La perpétuation des modèles de milieux bâtis existants	136
i. La typologie basée sur l'évolution passée	136
ii. La valeur de référence fixe	138
iii. Les communes fusionnées	139

e. La capacité cantonale d'accueil comme somme des capacités communales d'accueil	140
3. La diminution du surdimensionnement par la distinction entre zones à bâtir construites et non construites	141
a. Les réserves internes des zones à bâtir construites	141
b. L'échelonnement de la prise en compte des réserves internes	142
i. L'échelonnement sur trois périodes de planification	142
ii. Le calcul échelonné	143
iii. Les risques de l'échelonnement	144
iv. L'anticipation du futur surdimensionnement de la zone à bâtir	145
II. La violation de règles de dimensionnement à l'échelle communale	146
A. La liberté cantonale encadrée par des règles fédérales	146
1. L'inexistence de méthode fédérale de dimensionnement	146
2. Le contenu minimal des plans directeurs cantonaux	146
3. Les deux horizons de planification	148
a. Les horizons à quinze et vingt-cinq ans	148
b. Les zones à bâtir et le territoire d'urbanisation	148
B. Le dimensionnement pour les quinze prochaines années	149
1. Les zones à bâtir d'habitation, mixtes et centrales	149
a. Le rôle du taux cantonal d'utilisation à l'échelle communale	149
b. L'applicabilité de la méthode des tendances	150
i. La consommation de sol passée comme critère principal	150
ii. La contradiction avec les buts de la révision de la LAT du 15 juin 2012	151
iii. La compatibilité avec la méthode fédérale de dimensionnement	152
c. Les méthodes de dimensionnement axées sur le développement à venir	153
i. Les critères qui favorisent une utilisation mesurée du sol	153
ii. Les valeurs prises en compte	153

2.	Les zones d'activités économiques	155
a.	Le cadre qualitatif imposé par les dispositions fédérales	155
i.	Le système de gestion des zones d'activités économiques	155
ii.	La mise en œuvre de l'article 15 alinéas 1 et 2 LAT	156
iii.	Les critères qualitatifs des DZB	156
iv.	Les exigences des DZB quant à l'organisation du système	158
b.	Le dimensionnement "au cas par cas"	159
c.	Le dimensionnement au sein du système de gestion	160
i.	Le dimensionnement au-delà du cas particulier	160
ii.	Les objectifs de développement du canton	161
iii.	La variété des utilisations des zones d'activités économiques	162
3.	Les autres zones à bâtir	164
a.	Les zones de tourisme et de loisirs et les zones affectées à des besoins publics	164
b.	Les zones de transport à l'intérieur des zones à bâtir et les zones à constructibilité restreinte	165
C.	Le dimensionnement pour les vingt à vingt-cinq prochaines années	166
1.	L'identification des zones à bâtir très surdimensionnées	166
2.	Le dimensionnement du territoire d'urbanisation	167
a.	Le développement spatial souhaité	167
b.	Les réserves internes des zones à bâtir existantes	168
3.	La représentation du territoire d'urbanisation	169
a.	Les trois variantes de représentation	169
b.	La méthode cartographique	170
i.	La précision de la limite cartographique	170
ii.	Les avantages de la délimitation cartographique	171
c.	La méthode descriptive	171
i.	La limitation textuelle	171
ii.	La liberté des communes	172
d.	La méthode schématique	173
i.	La combinaison des deux autres méthodes	173
ii.	La précision variable de la délimitation	174

Chapitre 2: Les cas de réduction de la zone à bâtir surdimensionnée	175
I. Les cas de réduction à l'échelle cantonale	175
A. Le taux cantonal d'utilisation qui n'indique pas de surdimensionnement	175
1. L'absence théorique de cas de réduction	175
a. Le taux cantonal d'utilisation égal à 100%	175
b. Le taux cantonal d'utilisation supérieur à 100%	176
2. Les cas de réduction lors d'un taux cantonal d'utilisation égal ou supérieur à 100%	177
a. L'existence d'importantes réserves internes	177
b. La prise en compte d'un scénario démographique trop haut	177
c. Les zones à bâtir mal situées	178
B. Le taux cantonal d'utilisation qui indique un surdimensionnement	179
1. La valeur du taux cantonal d'utilisation	179
a. Le taux cantonal d'utilisation inférieur à 100%	179
b. Les deux degrés de surdimensionnement	180
2. Les cas de réduction lors d'un taux cantonal d'utilisation inférieur à 100%	181
a. La zone à bâtir simplement surdimensionnée	181
i. La compensation de nouveaux classements en zone à bâtir	181
ii. La compensation de l'augmentation de la densité constructible des zones à bâtir existantes	182
iii. La proportionnalité de la diminution des cas de réduction	183
b. La zone à bâtir nettement surdimensionnée	184
i. La réduction effective de la surface de zone à bâtir du canton	184
ii. Le passage d'un surdimensionnement net à un surdimensionnement simple	185
3. La prolongation de l'horizon de planification des zones à bâtir	185
a. L'horizon de planification du plan directeur cantonal	185

b. L'horizon de planification de l'article 15 alinéas 1 et 2 LAT	186
II. Les cas de réduction à l'échelle communale	187
A. La définition par les plans directeurs cantonaux	187
1. Les zones à bâtir qui excèdent les besoins des vingt à vingt-cinq années suivantes	187
a. Les zones à bâtir situées à l'extérieur du périmètre du territoire d'urbanisation	187
b. La surface de zone à bâtir qui excède les prescriptions quantitatives du territoire d'urbanisation	188
2. Les zones d'habitation, mixtes et centrales qui excèdent les besoins des quinze années suivantes	189
a. Le risque de disparités entre les cas de surdimensionnement et de réduction	189
i. L'effet de l'article 5a alinéa 4 OAT	189
ii. L'effet pour la planification d'affectation	190
b. La désignation des cas de réduction dans le plan directeur cantonal	191
3. Les autres cas de réduction de zones à bâtir	192
B. La définition par le système de gestion des zones d'activités économiques	192
1. La définition des cas de réduction comme tâche du système	192
2. La force obligatoire des cas de réduction	192
3. Les cas de surdimensionnement sans cas de réduction	193
C. La définition partielle par la planification régionale	194
1. La délégation dans le plan directeur cantonal	194
2. Les conditions de la délégation	195
a. L'existence d'un niveau de planification régional	195
b. Les indications suffisantes du plan directeur cantonal	196
c. L'intervention du canton dans la planification régionale	197
D. La définition au stade de la planification d'affectation	198
1. L'absence de diminution des cas de réduction	198

2.	L'examen du dimensionnement des zones à bâtir d'habitation, mixtes et centrales	198
III.	Les cas de réduction en droit transitoire	199
A.	Les cas de réduction compensatoire anticipée ou simultanée	199
1.	L'aspect quantitatif	199
2.	L'aspect qualitatif	199
B.	Les exceptions à la réduction anticipée ou simultanée	201
1.	La suppression des cas de réduction compensatoire	201
i.	Les conditions	201
ii.	Les infrastructures d'une très grande importance nécessaires de toute urgence	202
2.	La réduction compensatoire différée	202
i.	Les conditions	202
ii.	La création d'autres zones d'importance cantonale pour répondre à une nécessité urgente	203
3.	L'admissibilité des exceptions	204
	Troisième partie: La mise en œuvre de la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée	207
	Chapitre 1: La planification de la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée	207
I.	Les mesures de réduction	207
A.	Les réductions compensatoires de nouvelles zones à bâtir d'habitation, mixtes et centrales	207
1.	La réduction comme condition de création de nouvelles zones à bâtir	207
a.	La création de nouvelles zones d'habitation, mixtes et centrales	207
b.	La coordination de la réduction et de la création de la zone à bâtir par le plan directeur cantonal	208
2.	La zone à bâtir à réduire	209
a.	La réduction d'une zone d'habitation, mixte ou centrale	209
b.	La surface	210
i.	La réduction compensatoire	210

ii. La réduction surcompensatoire	210
iii. L'ampleur de la surface à réduire	211
3. La concrétisation de la réduction par le plan d'affectation	212
a. Les moments de la réduction	212
b. La réduction compensatoire préalable	212
c. La réduction compensatoire simultanée	213
i. La compensation et l'agrandissement dans une seule commune	213
ii. La compensation et l'agrandissement dans différentes communes	214
d. La réduction compensatoire différée	214
i. La garantie des surfaces à réduire	214
ii. L'effet anticipé positif prohibé	215
iii. L'effet anticipé négatif	216
iv. Les zones réservées	218
v. La suspension ou le refus d'octroi d'autorisations de construire	220
B. Le choix des parcelles de zone à bâtir à réduire	221
1. La localisation	221
2. Le type de zone à bâtir à réduire	222
a. Le type de zone défini par la méthode de dimensionnement	222
b. Le changement d'affectation à l'intérieur de la zone à bâtir	222
c. La réduction d'un type de zone effectivement constructible	223
3. Les autres critères de choix	223
a. L'absence de listes de critères de désignation des zones	223
b. Le choix des parcelles à réduire par les critères de classement	224
i. Les critères de l'article 15 alinéas 3 et 4 LAT	224
ii. Les buts et principe de l'aménagement du territoire et la protection du paysage (art. 15 al. 3 et 4 let. c LAT)	224
iii. L'inaptitude à la construction (art. 15 al. 4 let. a LAT)	225
iv. L'indisponibilité de la zone à bâtir pour la construction (art. 15 al. 4 let. d LAT)	226

4.	La nouvelle affectation	227
a.	Les zones non à bâtir	227
b.	Le choix de la nouvelle affectation en territoire non à bâtir	229
c.	L'affectation à la zone à bâtir à constructibilité restreinte	230
5.	L'absence de zones qui se prêtent à la réduction	230
C.	Les instruments d'aide à la réduction	232
1.	Les zones d'affectation différée	232
a.	Les zones affectées au territoire inconstructible	232
b.	La réaffectation ultérieure à la zone à bâtir	233
2.	Le remaniement parcellaire	234
a.	La mise en œuvre de la planification d'affectation	234
b.	La réduction de la zone à bâtir dans le cadre d'un remaniement parcellaire	235
c.	La délimitation du territoire concerné	236
d.	La participation des propriétaires fonciers	237
3.	L'échelonnement de l'équipement	238
a.	L'équipement comme condition d'octroi du permis de construire	238
b.	La planification de l'équipement	239
c.	L'équipement des zones à bâtir surdimensionnées	240
D.	L'exécution par substitution	241
1.	Les fondements légaux de l'exécution par le canton	241
a.	L'exigence fédérale	241
b.	La nécessité d'une base légale cantonale	242
i.	L'immixtion du canton dans l'autonomie communale	242
ii.	L'insuffisance du plan directeur cantonal	242
2.	L'adoption d'un plan d'affectation par le canton	244
3.	L'effectivité de l'exécution par substitution par le canton	244
4.	L'exécution par la Confédération	245
E.	La planification de la réduction pendant le moratoire	247
1.	La réduction compensatoire d'une nouvelle zone à bâtir	247

a.	La simultanéité de la réduction et de la création d'une nouvelle zone à bâtir	247
b.	La réduction antérieure à la création de la nouvelle zone à bâtir	247
2.	Les conventions de transferts de droits à bâtir	248
3.	Les écueils du moratoire sur la surface de la zone à bâtir du canton	249
a.	La construction des zones à bâtir surdimensionnées	249
b.	L'absence de coordination cantonale ou supracommunale	250
II.	L'adaptation des plans	251
A.	L'adaptation des plans directeurs cantonaux	251
1.	Les conditions d'adaptation	251
2.	Le délai d'adaptation au nouveau droit	252
3.	L'approbation et le contrôle	253
a.	L'approbation par le Conseil fédéral	253
b.	Le contrôle par la Confédération	254
i.	Les discussions et l'examen préalables	254
ii.	Le contrôle qui précède l'approbation	255
iii.	Le contrôle postérieur à l'approbation	257
B.	L'adaptation des plans d'affectation	259
1.	L'atteinte à la garantie de la propriété par l'adaptation des plans d'affectation	259
a.	La garantie de la propriété	259
b.	Les conditions de restriction	260
c.	La suppression de la faculté de construire comme restriction grave du droit de propriété	261
d.	La restriction grave par un plan d'affectation	262
i.	La nature des plans d'affectation	262
ii.	La relativisation du principe de la légalité	263
iii.	L'adoption des plans d'affectation	264
2.	Les cas d'adaptation	266
a.	Les conditions générales d'adaptation	266
i.	L'examen des conditions	266
ii.	La modification sensible des circonstances	267
iii.	La nécessité d'une adaptation	267

iv. L'initiation de l'adaptation	268
b. Le surdimensionnement de zones à bâtir de droit cantonal	268
c. Le surdimensionnement initial de zones à bâtir de droit fédéral	269
i. L'absence de modification très sensible des circonstances ou d'erreur manifeste	269
ii. L'entrée en vigueur de l'article 15 alinéa 2 LAT	270
d. Le surdimensionnement subséquent de zones à bâtir de droit fédéral	271
i. L'entrée en vigueur d'une modification législative	271
ii. L'entrée en vigueur d'un nouveau plan directeur	272
iii. Les autres modifications sensibles des circonstances	273
e. Le schéma récapitulatif	274
3. Les délais d'adaptation	275
4. Le contrôle des plans d'affectation	275
a. Le contrôle lors de l'approbation par l'autorité cantonale	275
b. Le contrôle subséquent	276
Chapitre 2: Le contrôle juridictionnel de la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée	279
I. L'obligation de réduire du plan directeur cantonal	279
A. Le recours abstrait contre le plan directeur cantonal	279
1. Les voies de droit	279
2. Le recours des communes	280
3. Le recours de propriétaires et d'organisations à but idéal	281
a. La jurisprudence du Tribunal fédéral	281
b. L'intérêt d'un élargissement de la qualité pour recourir aux organisations à but idéal	282
c. Le propriétaire concerné par les mesures de réduction prévues par le plan directeur cantonal	283
i. L'atteinte au droit de propriété par le plan directeur cantonal	283
ii. L'élargissement de l'effet obligatoire du plan directeur cantonal	284
B. Le contrôle incident du plan directeur cantonal	285

1.	Le contrôle postérieur à l'adoption du plan directeur cantonal	285
2.	L'impact sur les mesures de réduction	285
C.	Les mesures des plans directeurs spéciaux	286
II.	La concrétisation de la réduction par les plans d'affectation	287
A.	La contestation des mesures du plan d'affectation	287
1.	Le recours de la Confédération comme moyen de contrôle	287
2.	Le recours des propriétaires	288
3.	Le recours des organisations à but idéal	290
a.	L'accomplissement d'une tâche de la Confédération	290
b.	La réduction de la zone à bâtir comme tâche fédérale	291
B.	Le contrôle incident du plan d'affectation	292
1.	L'exclusion du contrôle incident	292
2.	Les exceptions	293
a.	L'admission de trois exceptions	293
b.	Les changements de circonstances qui conduisent au surdimensionnement de la zone à bâtir	294
c.	L'impossibilité d'invoquer l'article 15 LAT à l'encontre du plan d'affectation	295
i.	Les propriétaires	295
ii.	Les organisations à but idéal	295
C.	Le pouvoir d'examen des tribunaux sur les mesures de réduction	297
1.	La localisation de la zone à bâtir à réduire comme question d'opportunité	297
2.	La réduction de la zone à bâtir comme question de droit	297
III.	La réduction compensatoire en droit transitoire	298
A.	Le recours contre le plan d'affectation	298
1.	L'objet du litige	298
2.	L'interdépendance entre la réduction compensatoire et l'agrandissement	299
3.	La qualité pour agir	299
B.	Le contrôle incident du plan d'affectation pendant le moratoire	300

Chapitre 3: Les cas d'indemnisation lors de la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée	303
I. La garantie de valeur du droit de propriété	303
A. La protection constitutionnelle	303
B. Le champ de protection de la garantie de valeur	303
1. L'expropriation formelle et matérielle	303
2. Les restrictions sans indemnisation	304
a. Les restrictions peu graves	304
b. Les restrictions de police	305
II. Les conséquences de l'atteinte à la garantie de la propriété par la réduction	307
A. Le paiement d'une indemnité par la collectivité	307
1. Le paiement d'une pleine indemnité	307
2. La définition incertaine des cas d'indemnisation	308
B. Les conditions de l'expropriation matérielle	309
1. La définition des conditions par la jurisprudence	309
2. L'atteinte particulièrement grave ou le sacrifice particulier	310
a. L'atteinte particulièrement grave	310
b. Le sacrifice particulier	310
3. L'usage futur prévisible	311
4. La définition du contenu de la propriété par la LAT	312
a. La réserve à la "formule Barret"	312
b. La distinction entre non-classement et déclassement	314
C. La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée comme cas d'expropriation matérielle	315
1. La réduction comme non-classement	315
a. La réduction de zones à bâtir de droit cantonal	315
b. La réduction de zones à bâtir de droit fédéral surdimensionnées initialement	315
c. La protection de la confiance	316
d. La responsabilité de l'Etat	318
i. L'erreur de planification	318

ii. Les conditions générales de la responsabilité de l'Etat	318
iii. L'atteinte au patrimoine par la réduction de la zone à bâtir	319
2. La réduction comme déclassement	320
3. L'entrée en vigueur de la révision de la LAT du 15 juin 2012	321
4. L'interdiction provisoire de construire	321
a. L'effet anticipé négatif des plans	321
b. La zone d'affectation différée	322
Conclusion	325
I. La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée au cœur de la révision de la LAT du 15 juin 2012	325
II. Les lacunes des instruments d'exécution de la LAT	326
A. La légalité des Directives techniques sur les zones à bâtir	326
B. Le champ d'application limité de la méthode fédérale de dimensionnement de la zone à bâtir	327
C. Le dimensionnement généreux de la zone à bâtir à l'échelle cantonale	327
III. La définition des cas de réduction à l'échelle communale	329
A. Le cadre fédéral minimal	329
B. L'importance du contenu du plan directeur cantonal	330
IV. La concrétisation de la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée	330
A. La désignation des parcelles à réduire	330
B. L'adaptation des plans	332
V. La réactualisation d'anciennes questions	333
Index	335