Urteilskopf

143 II 476

35. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause Mauron et consorts contre Grand Conseil du canton de Fribourg (recours en matière de droit public) 1C_222/2016 du 5 juillet 2017

Regeste (de):
Art. 15a Abs. 2 RPG; Bauverpflichtung; kantonales Ausführungsrecht, Kaufsrecht des Staates.

Darstellung der sich aus Art. 15a RPG ergebenden Anforderungen, insbesondere des Gesetzgebungsauftrags gemäss Art. 15a Abs. 2 RPG (E. 3.1-3.3). Gemäss kantonalem Ausführungsrecht gilt das Kaufsrecht des Staates nicht für die gesamte Bauzone und ist es der zuständigen Behörde nicht erlaubt, eine Frist zur Überbauung anzusetzen (E. 3.4 und 3.5). Trotz der Unzulänglichkeit des kantonalen Rechts wird die angefochtene Bestimmung nicht aufgehoben, sondern ein Appellentscheid gefällt (E. 3.6 und 3.7).

Regeste (fr):
Art. 15a al. 2 LAT; obligation de construire; droit cantonal d'application, droit d'emption de l'Etat.

Rappel des exigences découlant de l'art. 15a LAT, en particulier du mandat législatif figurant à l'art. 15a al. 2 LAT (consid. 3.1-3.3). Tel qu'il est prévu par le droit cantonal d'application, le droit d'emption de l'Etat ne s'applique pas à l'ensemble de la zone à bâtir et ne permet pas à l'autorité compétente de fixer un délai pour bâtir (consid. 3.4 et 3.5). En dépit de l'insuffisance du droit cantonal, il convient non pas d'annuler la disposition attaquée, mais de rendre une décision incitative (consid. 3.6 et 3.7).

Regesto (it):
Art. 15a cpv. 2 LPT; obbligo di edificare; diritto cantonale di applicazione, diritto di compera dello Stato.

Richiamo delle esigenze derivanti dall'art. 15a LPT, in particolare del mandato di legiferare disposto dall'art. 15a cpv. 2 LPT (consid. 3.1-3.3). Così come previsto dal diritto cantonale di applicazione, il diritto di compera dello Stato non si applica all'insieme della zona edificabile e non permette all'autorità competente di impartire un termine per l'edificazione (consid. 3.4 e 3.5). Nonostante l'insufficienza del diritto cantonale, non si giustifica di annullare la disposizione impugnata, ma di pronunciare una decisione incitativa (consid. 3.6 e 3.7).

Sachverhalt ab Seite 477

BGE 143 II 476 S. 477

A. Le 15 mars 2016, le Grand Conseil du canton de Fribourg a adopté une loi modifiant la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Cette révision fait suite à celle de la loi fédérale du 15 juin 2012 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Les nouvelles dispositions de la loi cantonale portent notamment sur le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 10 let. cbis) (...) et la taxe sur la plus-value (art. 113a-113h). (...) Egalement nouveau, l'art. 46 LATeC a la teneur suivante: Art. 46 Gestion des zones à bâtir et spéciales
a) Principes et droit d'emption légal
1 Toute mise en zone à bâtir doit être conforme aux orientations retenues dans la planification directrice canto-

nale, supracommunale et communale. 2 Si les terrains affectés à des zones d'activités d'importance cantonale reconnues par le plan directeur cantonal ne sont pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation, l'Etat dispose d'un droit d'emption légal à la valeur vénale sur toute la surface concernée ou une partie de celle-ci, à l'exception des surfaces de réserve à la disposition d'entreprises en exploitation. Lorsque l'Etat souhaite faire usage de son droit, il rend une décision qui doit être fondée sur un intérêt public prépondérant.
3 Si les terrains ne sont pas construits à l'échéance du délai de quinze ans dès l'entrée en vigueur de la décision d'approbation de leur classement, la commune réexamine l'opportunité de leur maintien en zone. Cette modification législative a été publiée officiellement le 15 avril 2016.

B. Par acte du 13 mai 2016, Pierre Mauron, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Steve Bonvin, Benoît Piller ainsi que la commune de Villars-sur-Glâne forment un recours en matière de droit public contre la loi du 15 mars 2016. Ils en demandent l'annulation, estimant que le

nouvel article 46 al. 2 LATeC ne correspond pas aux exigences des art. 15 al. 4 let. b et d et 15a al. 2 LAT. (...) Statuant en séance publique le 5 juillet 2017, le Tribunal fédéral a admis partiellement le recours en ce sens qu'il a constaté que l'art. 46 LATeC ne satisfait pas aux exigences de l'art. 15a LAT. (extrait)

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Adopté au cours de la révision partielle du 15 juin 2012 entrée en vigueur le 1er mai 2014, l'art. 15a LAT a la teneur suivante: Art. 15a Disponibilité des terrains constructibles
1 Les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20). 2 Le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal. Le législateur fédéral a ainsi donné aux cantons un mandat législatif. Dans les limites des griefs invoqués par les recourants, il s'agit dès lors de déterminer l'étendue des exigences impératives du droit fédéral et d'examiner si le législateur cantonal s'y est conformé. Préliminairement, il y a lieu de relever que, contrairement aux dispositions sur la planification directrice et à la compensation de la plus-value (art. 38a LAT), les dispositions transitoires de la LAT ne prévoient pas expressément de délai particulier pour l'introduction de la réglementation cantonale sur l'obligation de construire. Toutefois, vu la rédaction de l'art. 15a al. 2 LAT ("le droit cantonal prévoit") et le fait qu'elle se trouve en lien étroit avec les autres dispositions ayant fait l'objet de la révision législative, il n'y a pas de raison de retenir un délai différent de ceux fixés à l'art. 38a al. 1 et 4 LAT, soit en principe cinq ans. La nouvelle planification directrice doit en effet définir la manière d'appliquer les principes de concentration et de densification, et les zones à bâtir doivent répondre aux exigences de l'art. 15 al. 4 LAT sur la disponibilité des terrains à bâtir, notion développée à l'art. 15a LAT. En outre, faute de mesures suffisantes, la planification directrice cantonale pourrait faire l'objet de réserves sur ce point, ce qui pourrait prolonger d'autant le moratoire instauré à l'art. 38a al. 3 LAT (AEMISEGGER/KISSLING, in Commentaire

pratique LAT, Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], vol. I, 2016, n. 30 p. 381).

3.1 Selon l'art. 15 LAT qui a trait à la zone à bâtir, celle-ci doit notamment être définie "de telle manière qu'elle[s]réponde[nt]aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes". Selon l'alinéa 4 de cette disposition, de nouveaux classements en zone à bâtir ne sont admissibles qu'aux conditions suivantes: les terrains seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance (art. 15 al. 4 let. b); leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d). Avec cette révision de la LAT, le législateur fédéral a entendu renforcer la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir afin de mieux dimensionner ces zones. Si le nouvel art. 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (ATF 141 II 393 consid. 2 p. 395). S'agissant du délai de quinze ans (art. 15 al. 1 et al. 4 let. b LAT), celui-ci est repris de l'ancien droit. Toutefois, le législateur a assorti cet horizon de planification de règles précisant que la disponibilité des terrains à bâtir doit être garantie en fait (art. 15 al. 4 let. a LAT) et en droit (art. 15 al. 4 let. d LAT). L'art. 15a LAT développe le concept de disponibilité en établissant des normes à cet égard concernant les zones à bâtir. Le législateur a considéré qu'une délimitation adéquate de ces zones ne suffisait pas pour garantir une construction dans les quinze ans; de nombreux terrains demeuraient non construits à l'échéance du délai, soit parce que leurs caractéristiques (situation, découpage, état foncier, équipement) étaient peu favorables, mais aussi en raison d'une thésaurisation du terrain dans un but de conservation du patrimoine immobilier ou à des fins spéculatives. Cette thésaurisation accentuait la pression sur les terrains environnants et sur le territoire agricole et contribuait à l'extension des surfaces urbanisées, contrairement aux objectifs de concentration et de densification poursuivis par la loi (Message du 20 janvier 2010 relatif à la révision partielle de la LAT, FF 2010 959 ss, 967, 984).

3.2 L'art. 15a al. 1 LAT impose dès lors aux cantons de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation. Le choix des mesures est cependant laissé à l'appréciation des cantons, avec à titre d'exemple le remembrement parcellaire, seule d'entre elles expressément mentionnée. Il peut s'agir de mesures foncières, de la conclusion de contrats de droit administratif, d'une mise en zone conditionnée à une obligation de construire dans un certain délai, éventuellement assortie d'un droit d'emption ou d'un retour en zone non constructible (affectation limitée dans le temps) ou d'autres mesures de nature fiscale telles qu'une taxe d'incitation ou une imposition de la valeur vénale des parcelles non construites. La taxe sur la plus-value (art. 5 LAT) peut elle aussi être aménagée de manière à encourager la construction (échéance anticipée, taux progressif au fil du temps). Les communes peuvent encore pratiquer une politique foncière d'acquisition et de construction (sur l'ensemble de ces moyens, AEMISEGGER/KISSLING, op. cit., p. 385 ss).

3.3 L'art. 15a al. 2 LAT contient quant à lui un mandat législatif impératif à l'intention des cantons. Ceux-ci doivent en effet adopter une base légale permettant à l'autorité compétente de fixer un délai pour construire sur un bien-fonds (DUBEY, De la libre disposition... à la disponibilité du sol: une analyse à la lumière du droit fédéral en projet, in Planification territoriale, Droit fédéral et spécificités cantonales, Foex [éd.], 2013, p. 113 ss, 131; DUBEY, La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, Zufferey/Waldman [éd.], 2015, p. 175 ss, 195). Le droit fédéral n'impose certes pas que le droit can-

tonal détermine la durée de ce délai; le Conseil fédéral considère toutefois que cela serait souhaitable (FF 2010 986). Pour que l'obligation de construire dans un certain délai soit compatible avec la garantie de la propriété, elle doit reposer sur un intérêt public suffisant, lequel peut découler en particulier d'une offre insuffisante de terrains à bâtir ou de la nécessité d'édifier en un endroit particulier (FF 2010 986). Le délai devrait être fixé par le droit cantonal en tenant compte des circonstances, en principe dans une fourchette de cinq à quinze ans (ibidem). La doctrine considère qu'un délai de douze ans devrait constituer la limite maximum dès lors que le bien-fonds doit en principe être effectivement construit à l'échéance du délai de quinze ans (AEMISEGGER/KISSLING, op. cit., n. 64 p. 400).

Les cantons ont en outre l'obligation d'arrêter les sanctions du non- respect de l'obligation de construire dans le délai arrêté. Ils ont cependant le choix de celles-ci dans la mesure où, comme l'exprime le Conseil fédéral, elles apparaissent "appropriées pour que la construction puisse être imposée si nécessaire à l'échéance du délai" (FF 2010 986; DUBEY, La garantie de disponibilité, op. cit., p. 196; MUGGLI, Knappe Bauzonen - kommt jetzt die Baupflicht? in Schweizerische Baurechtstagung, 2017, p. 107 ss, 113). Ces conséquences de l'inaction du propriétaire peuvent aller d'une mesure fiscale à un droit d'emption ou à une expropriation voire, lorsque cela paraît judicieux, à un déclassement d'une parcelle pour autant que sa situation s'y prête (par exemple s'il s'agit d'une parcelle en limite de zone constructible; AEMISEGGER/KISSLING, op. cit., n. 66 p. 401). L'autorité investie de l'application de cette mesure doit ainsi disposer d'un large pouvoir d'appréciation puisqu'il lui appartient d'évaluer si l'intérêt public en jeu est suffisant, de fixer le délai de construction et, le cas échéant, la sanction prévue (DUBEY, La garantie de disponibilité, op. cit., p. 203).
De plus, le mandat impératif découlant de l'art. 15a al. 2 LAT s'applique à l'ensemble de la zone à bâtir. Le législateur n'a manifestement pas voulu restreindre l'obligation de bâtir à certaines zones particulières. Comme cela est relevé ci-dessus, l'autorité compétente doit disposer d'un pouvoir d'examen suffisant pour décider de cas en cas si une obligation de construire peut se justifier par un intérêt public suffisant; tel peut être le cas de zones d'activités particulières, telles celles visées à l'art. 46 al. 2 LATeC, mais également de nombreuses autres zones, en particulier celles destinées à l'habitation (FF 2010 984-985; AEMISEGGER/KISSLING, op. cit., n. 32 p. 384). Enfin, s'agissant de déterminer quelle autorité est compétente à l'intérieur du canton pour prendre ces décisions, les cantons sont libres de la désigner, même s'il serait opportun que cette tâche revienne à l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, soit généralement les communes (FF 2010 986; AEMISEGGER/KISSLING, op. cit., n. 62 p. 399; DUBEY, La garantie de disponibilité, op. cit., p. 197). En résumé, les cantons doivent légiférer dans l'hypothèse de la non-construction de parcelles situées dans l'ensemble de la zone à bâtir. Ils ont en particulier l'obligation de prévoir la faculté pour l'autorité compétente d'impartir un délai au propriétaire qui s'abstiendrait de

construire, sans cependant avoir de contrainte précise quant à la durée du délai à fixer. Ils doivent en outre arrêter des sanctions appropriées, soit effectives, en cas de non-construction dans le délai imparti. Le droit fédéral n'impose toutefois pas précisément les mesures à prendre. Il ne désigne pas non plus l'autorité compétente pour arrêter le délai précité et les sanctions, laissant le choix à cet égard aux cantons.

3.4 En l'occurrence, l'art. 46 al. 2 LATeC prévoit en substance la faculté pour l'Etat d'exercer un droit d'emption en cas de non-construction dans les "zones d'activités d'importance cantonale telles que reconnues par le plan directeur cantonal". Cette disposition retient l'exercice du droit d'emption par l'Etat comme sanction à

l'abstention de construction. Une telle sanction fait partie de celles que le législateur a considéré comme appropriées. La loi attaquée est à cet égard, en soi, conforme au droit supérieur. Par ailleurs, le grief des recourants selon lequel le droit fédéral imposerait la désignation de la commune - autorité de planification dans le canton de Fribourg - comme autorité compétente au sens de l'art. 15a al. 2 LAT doit être rejeté puisque le droit fédéral laisse aux cantons le soin de désigner ladite autorité (consid. 3.3 ci-dessus). Le Grand Conseil pouvait donc désigner l'Etat pour exercer le droit d'emption dans le canton de Fribourg. De ce point de vue également, les griefs des recourants doivent être écartés.

3.5 En revanche, si la législation cantonale fribourgeoise permet à l'Etat d'exercer de manière unilatérale son droit d'emption, elle ne confère pas à l'autorité compétente le pouvoir d'exiger préalablement, par voie décisionnelle, qu'une construction soit réalisée dans un délai déterminé. Or, le droit fédéral impose une telle compétence. La disposition litigieuse est donc à cet égard lacunaire. S'agissant par ailleurs de son champ d'application dans l'espace, l'art. 46 al. 2 LATeC limite la sanction précitée aux "zones d'activités d'importance cantonale telles que reconnues par le plan directeur cantonal". Une telle limitation n'est pas conforme aux exigences du droit fédéral qui prévoit que la législation cantonale doit prévoir de sanctionner la non-construction dans l'ensemble de la zone à bâtir, sans permettre aux cantons de limiter ces contraintes à une partie des surfaces constructibles. Certes, le droit cantonal connaît d'autres moyens pour lutter contre la thésaurisation des terrains constructibles. Ils ne sont cependant pour les uns pas applicables à l'ensemble

de la zone à bâtir. Pour les autres, leur efficacité n'est pas démontrée. Certains de ces moyens ont été adoptés lors de la révision contestée; il s'agit du retour en zone inconstructible (art. 45 al. 1 LATeC, applicable à la zone d'activités ou à la zone spéciale planifiée en dehors de la révision générale du plan d'aménagement local), d'un réexamen du maintien en zone à bâtir après un délai de quinze ans (art. 46 al. 3 LATeC). Le Grand Conseil mentionne également les dispositions relatives à la taxe sur la plus-value ou à la taxe de raccordement (art. 41 al. 4 LEaux [RS 814.20]), sans toutefois expliquer en quoi (échéance anticipée, taux progressif) consisterait leur caractère incitatif. Le Grand Conseil estime aussi qu'il ne serait "pas exclu" - ce qui n'est pas suffisant - que les communes puissent se fonder sur la loi cantonale sur l'expropriation pour acquérir un bien-fonds dont la construction serait essentielle pour le développement et représenterait ainsi un intérêt public suffisant. Enfin, il relève que, selon le droit déjà en vigueur (art. 48 LATeC), les communes peuvent conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires en prévoyant notamment une obligation de construire dans un délai déterminé. Il estime que cette possibilité pourrait se généraliser. Le texte de la disposition cantonale fait toutefois ressortir que la voie contractuelle n'est possible qu'à l'égard des terrains nouvellement mis en zone à bâtir. Ces moyens mentionnés par le Grand Conseil sont certes propres à assurer dans une certaine mesure le mandat général figurant à l'art. 15a al. 1 LAT. En revanche, ils ne correspondent pas aux exigences impératives de l'art. 15a al. 2 LAT. En résumé, le droit cantonal fribourgeois apparaît insuffisant sur deux points: il ne permet pas à l'autorité compétente de fixer formellement un délai de construction; il ne permet pas non plus à l'autorité compétente d'intervenir en ce sens sur l'ensemble de la zone à bâtir.

3.6 Le fait que la disposition litigieuse soit insuffisante au regard du droit fédéral ne justifie toutefois pas son annulation. En effet, le Tribunal fédéral renonce à annuler une norme cantonale lorsqu'il s'agit d'éviter un vide juridique qui aurait, en définitive, des conséquences plus néfastes que l'application de la disposition litigieuse. Il peut se contenter dans ces cas d'une décision de constatation comportant un appel plus ou moins précis à l'égard du législateur afin qu'il élabore une réglementation conforme au droit supérieur. Une telle décision, dite incitative, a pour conséquence de maintenir l'acte vicié et de légitimer les autorités (à continuer) à appliquer, au moins

temporairement, une norme reconnue comme n'étant pas conforme au droit supérieur jusqu'à ce que le législateur adopte une nouvelle réglementation (arrêts 2C_670/2008 du 27 novembre 2008 consid. 6.1; 2P.261/2003 du 25 octobre 2004 consid. 5.3). En l'occurrence, l'annulation de l'art. 46 al. 2 LATeC aurait pour conséquence de priver l'Etat d'un moyen qui, pour insuffisant qu'il soit au regard du droit fédéral, lui permettrait néanmoins d'exercer un droit d'emption dans certaines situations particulières. La disposition en question doit dès lors être maintenue, en attendant que législateur fribourgeois légifère conformément au mandat impératif de l'art. 15a al. 2 LAT. Compte tenu de la marge de manoeuvre qui est conférée aux cantons dans le cadre de ce mandat législatif, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de se prononcer en détail sur la manière dont celui-ci devra être réalisé. Le parlement cantonal devra en tout cas, dans la refonte de la disposition litigieuse, instituer une compétence décisionnelle permettant à l'autorité compétente de fixer un délai de construction, et étendre la disposition (délai de construction et sanction) à l'ensemble des zones constructibles. Pour le surplus, il aura le choix parmi toutes les mesures disponibles (maintien du droit d'emption, expropriation, mesures fiscales, déclassement), pour autant que celles-ci apparaissent suffisamment efficaces pour garantir une construction à l'échéance du délai (consid. 3.3 ci-dessus).

3.7 Au surplus, les dispositions révisées de la LAT (art. 6, 8, 8a et 38a al. 1) renforcent le plan directeur cantonal en tant qu'instrument central de coordination et de pilotage aux mains des cantons. Le développement de l'urbanisation doit être maîtrisé par un recours accru à cet instrument (FF 2010 966). Selon l'art. 8 al. 1 let. c LAT, les plans directeurs cantonaux doivent ainsi comporter une liste de priorités et les moyens à mettre en oeuvre. Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur cantonal doit notamment indiquer la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti, et d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT (art. 8a al. 1 let. c et d LAT; FF 2010 980). La conformité de ces zones doit également être assurée dans les faits et les cantons doivent donner, dans leur plan directeur, les mandats permettant de construire et de densifier, de manière efficace et en économisant le sol, les zones à bâtir existantes ou nouvellement créées (art. 5a al. 3 let. b de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur

l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]). Les mesures destinées à garantir la disponibilité des terrains constructibles (art. 15a LAT), en particulier les dispositions sur l'obligation de construire, doivent donc également figurer dans le plan directeur. Une simple mention de ces mesures dans la planification directrice serait toutefois insuffisante pour réaliser le mandat législatif de l'art. 15a al. 2 LAT. Selon l'art. 9 al. 1 LAT, le plan directeur n'a en effet de force obligatoire que pour les autorités; il ne produit aucun effet direct contraignant à l'égard des personnes physiques et morales et ne peut avoir pour effet de modifier la réglementation en vigueur (ATF 143 II 276 consid. 4 p. 279). La seule mention dans le plan directeur des mesures destinées à favoriser l'obligation de construire ne saurait dès lors dispenser le législateur d'adopter les mesures adéquates. Selon l'art. 11 al. 1 LAT, les plans directeurs cantonaux doivent être approuvés par le Conseil fédéral; ils doivent pour cela être conformes aux principes de la LAT. En cas d'inaction du législateur ou d'insuffisance des mesures adoptées, le Conseil fédéral pourrait donc être amené à n'approuver que sous conditions, voire à refuser l'approbation du nouveau plan directeur cantonal, avec les conséquences prévues à l'art. 38a al. 3 LAT. (...)