

# AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET QUESTION FONCIERE : QUELQUES POINTS DE REPERE

JEAN RUEGG

## Résumé

Dans l'histoire de l'urbanisme, la question foncière occupe une position très variable. Généralement sous-estimée par les tenants de l'architecture moderne [Marchand 1992 : 5], peu présente parmi les préoccupations des architectes et des praticiens de l'*urban design*, elle est au contraire un enjeu fort pour quiconque s'intéresse aux enjeux sociaux des relations territoriales. Sa maîtrise est jugée essentielle pour régler un certain nombre de questions sociales (accès au logement, par exemple) [Foglesong 1986 ; Marcuse 1980]. Le point de vue retenu ici s'inspire quelque peu de cette seconde position. Mais il s'inscrit dans un autre contexte. Il ne s'agit pas de traiter de la question du logement ou des réformes foncières mais d'interroger le contenu du dispositif suisse de l'aménagement du territoire. Il poursuit aussi une autre finalité en cherchant à évaluer la marge de manœuvre de l'acteur public pour mettre en œuvre une gestion économe de la ressource « sol »... gestion économe dont la légitimité semble faire l'objet d'un assez large consensus aujourd'hui – au moins parmi les spécialistes de l'aménagement – en raison essentiellement des interrogations, voire des nuisances engendrées par l'étalement urbain. L'argument principal revient à prétendre que cette marge de manœuvre est restreinte, mais non nulle. En adoptant une perspective réaliste, c'est-à-dire en s'inscrivant dans l'ordre constitutionnel existant, l'exploitation de cette marge de manœuvre suppose la présence d'une autorité ayant une bonne compréhension de l'articulation entre propriété foncière et droit de l'aménagement du territoire, une volonté de jouer un rôle proactif et une capacité à s'associer à d'autres acteurs susceptibles de défendre des intérêts compatibles avec la gestion économe de la ressource « sol ».

## Mots-clefs :

Aménagement du territoire, propriété foncière, droit, affectation, utilisation mesurée du sol

## 1 CADRAGE

Dans une certaine mesure évidemment, le marché contribue à l'usage économe de la ressource « sol » via les prix fonciers. A la suite des travaux d'Alonso, repris plus tard par Kivell [1993], la question de la rente de localisation met en effet bien en évidence le lien entre prix foncier et densité des constructions. Mais, il est tout aussi manifeste que le marché est déficient et qu'il ne suffit pas à assurer l'utilisation mesurée du sol. En Suisse, cette préoccupation est dans le fond assez récente. La disposition constitutionnelle, qui en fait une tâche des autorités compétentes en matière d'aménagement, date de 1969.<sup>1</sup> Et, pour rappel, une des premières mesures vaudoises qui s'inscrit – encore bien modestement – dans cette problématique date de 1964. Le Grand Conseil décide alors de limiter la possibilité de construire en dehors des zones à bâtir en exigeant du requérant qu'il possède une parcelle d'au moins 4'500 m<sup>2</sup>. Ce bref rappel signale que l'aménagement s'est, pendant longtemps, limité à mettre de l'ordre dans les zones à bâtir sans se préoccuper forcément de leur taille. Les lignes qui suivent ne visent pas à établir l'historique de cette préoccupation. D'une manière plus générale, elles cherchent à préciser le cadre et les modalités dans lesquels elle peut être poursuivie.

Cet article examine la marge de manœuvre existante entre propriété foncière et aménagement du territoire. Pour ce faire, il tente de donner quelques repères qui sont organisés selon deux registres essentiellement. L'argument qui prévaut dans le premier revient à poser que l'aménagement – et à plus forte raison les pratiques visant une gestion économe de la ressource « sol » – ne peut être mené sans tenir compte des arrangements qui résultent du poids de l'institution de la propriété foncière. Nous nous employons à justifier cela en revenant à quelques caractéristiques centrales du dispositif suisse de l'aménagement. Dans le second, nous tentons de nuancer la conclusion que l'on pourrait hâtivement tirer de nos premiers développements... à savoir que l'aménagement serait dépendant du bon vouloir des propriétaires... en rappelant que cette politique publique, en général et le zonage, en particulier servent aussi l'intérêt de la propriété foncière. Il nous semble alors que c'est au travers de la compétence de l'autorité à négocier la valeur de ce bénéfice que l'aménagement procure à la propriété que se joue la question de la marge de manœuvre requise pour poursuivre l'objectif de l'utilisation mesurée du sol.

<sup>1</sup> Et encore, le libellé prête à interprétation puisqu'il y est question d'... « une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire » (art. 22<sup>quater</sup> al. 1 Cst. – 1969) et non d'une « utilisation mesurée du sol » à proprement parler. Cette dernière expression apparaît dans la loi fédérale de 1979 seulement (art. 1, al. 1 LAT).

## 2 ARTICULATION ENTRE AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET PROPRIETE FONCIERE

Dans la plupart des pays occidentaux, les politiques d'aménagement mises en place sont parfaitement compatibles avec l'institution de la propriété foncière. Ceci en constitue sans doute leur principal dénominateur commun. Il en ressort que, dans la majeure partie des cas, l'accès à la ressource « sol » est conditionné par les caractéristiques des deux ensembles distincts que constituent l'institution de la propriété privée, d'une part et les politiques d'aménagement, d'autre part.. La première règle les modalités de l'appropriation et de l'utilisation du sol. Elle s'inscrit dans le droit privé. Quant aux secondes, elles traitent de l'affectation du sol, notamment.<sup>2</sup> Les politiques d'aménagement font partie du corpus du droit public. Par rapport à la finalité de la gestion économe de la ressource « sol », il est donc essentiel de comprendre la nature des relations entre ces deux ensembles. Comme elle varie avec le jeu socio-politique propre à chaque contexte national, nous l'examinerons en référence principalement au cadre helvétique. Mais l'établissement de nombreuses similitudes est possible, avec les pays européens voisins en particulier.

Le dispositif suisse est caractérisé par une relative faiblesse des moyens disponibles pour celui qui a la charge de l'aménagement eu égard à l'institution de la propriété foncière. Nous défendons cet argument en introduisant d'abord une nécessaire distinction entre utilisation et affectation du sol, puis nous explicitons plus précisément les caractéristiques du dispositif de l'aménagement qui justifient notre parti.

### 2.1 Utilisation versus affectation du sol

L'utilisation du sol correspond à ce qu'un propriétaire foncier fait de son bien-fonds. Elle renvoie à la notion de territoire [Raffestin 1980 : 129 et *ss*]. Elle résulte donc de mécanismes d'appropriation du sol nécessaires pour réaliser des projets, individuels ou non, mais s'agençant dans l'espace sans intention politique et/ou publique de les réguler *a priori*. L'affectation en revanche est l'utilisation du sol souhaitée par les pouvoirs publics compétents. Elle relève d'une politique publique mise en place par l'Etat pour organiser, contrôler et orienter la production des territoires émanant du registre de l'utilisation du sol. Cette distinction est essentielle. Elle permet d'établir que la force publique n'agit pas dans le vide, d'une façon qui serait purement abstraite et normative. Lorsqu'elle structure l'utilisation du sol et qu'elle procède à la définition du « régime de l'affectation du sol », elle tente de mettre de l'ordre dans la production des territoires. Son action procède donc précisément d'un « aménagement » du (ou des) territoire(s). Nous comprenons ainsi aisément que l'utilisation – le territoire – est premier par rapport à l'affectation – l'aménagement du territoire. Autrement dit, la mise en œuvre de la politique publique de l'aménagement du territoire passe par une capacité et une compétence de l'acteur public à intégrer les caractéristiques qui régissent l'utilisation du sol.

Plusieurs exemples permettent d'illustrer cette idée d'une préséance du registre de l'utilisation du sol par rapport à celui de l'affectation. Nous en retiendrons trois.

D'une manière tout à fait concrète, relevons d'abord que les modalités requises pour faire le constat de l'utilisation et de l'affectation du sol diffèrent. L'utilisation du sol peut être établie *de visu* par quiconque se promène dans le terrain. Pour prendre la pleine mesure de l'affectation, il est nécessaire en revanche de pouvoir consulter le dossier du plan d'aménagement local.<sup>3</sup> Dans tous les cas, et contrairement à l'utilisation du sol, l'affectation est consignée dans un document qui est une représentation de la réalité.<sup>4</sup> Ainsi l'observation dans le terrain renseigne parfaitement et exactement de l'utilisation du sol mais pas de l'affectation.

Nous pouvons ensuite reprendre le propos de nombreux spécialistes de l'histoire de l'aménagement<sup>5</sup> qui montrent comment, au début du XX<sup>e</sup> siècle, les préoccupations urbanistiques et aménagistes parviennent, en respectant l'institution de la propriété privée, à être reconnues comme profession et instituées, progressivement, comme tâche relevant de l'action publique. Dans ce contexte, l'argument principal revient bien à mettre en exergue que l'aménagement du territoire est foncièrement réactif. Il tend à être promu lorsque les excès dus à l'insuffisance d'une régulation sommaire et « à l'amiable » de l'utilisation du sol sont avérés et seulement de façon à produire une efficacité maximale à partir d'une volonté d'altérer au minimum les institutions et les rapports de force existants. « *[U]rban land problems tend to emerge slowly and gradually, rather than suddenly and cataclysmically, the state understandably tends to search for policies which promote maximal effectiveness, yet which require minimal changes in existing social and property relations* » [Roweis et Scott 1981 : 148].

Nous signalerons enfin, et en revenant au contexte suisse, la modification de la Constitution fédérale de 1969. Cette dernière est requise afin de fournir à l'autorité – conformément à tout Etat de droit – la légitimité et la compétence d'intervenir en matière d'aménagement. Formellement, cette base légale est contenue dans l'article 22<sup>quater</sup>. Mais – et cela ne peut être fortuit – son adoption a lieu simultanément et conjointement à celle de l'article 22<sup>ter</sup>... qui garantit la propriété

<sup>2</sup> Pour Jagmetti « Les objets de l'aménagement du territoire sont d'une part le régime de l'affectation du sol et d'autre part la coordination des mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire » [1988 : 12].

<sup>3</sup> Ce dernier est disponible soit auprès de l'instance administrative communale ou cantonale, soit, et le cas devient de plus en plus fréquent, sur internet par exemple.

<sup>4</sup> Sur les questions de représentation et de décalage par rapport à la « réalité », voir Eco [1997 : 221-229] et Ruegg [à paraître].

<sup>5</sup> Voir par exemple Boyer [1983], Foglesong [1986], Gaudin [1985] ou Hays [1964].

privée et l'assimile clairement à une liberté individuelle (art. 22<sup>ter</sup>, al. 1).<sup>6</sup> L'agencement de l'article 22 Cst. : la garantie de la propriété (22<sup>ter</sup>) précède la politique publique de l'aménagement (22<sup>quater</sup>), confirme la dépendance de la seconde à l'égard de la première tant chronologiquement que hiérarchiquement.<sup>7</sup>

Que la politique de l'aménagement doive composer avec l'institution de la propriété foncière ne préjuge pas encore du rapport de force qui articule ces deux registres. Examinons alors plus attentivement les moyens disponibles du côté de l'aménagement pour interagir avec la propriété privée.

## 2.2 Quelques caractéristiques du dispositif suisse de l'aménagement du territoire

En poursuivant avec la distinction que nous venons d'établir, nous devons admettre, notamment dans les zones déjà largement bâties, qu'utilisation et affectation du sol coïncident souvent. Mais lorsque ce n'est pas le cas, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'offre pas à l'autorité les instruments qui lui permettraient facilement et directement d'assurer la concordance entre affectation et utilisation du sol. En outre, l'autorité compétente en matière d'affectation est bien souvent proche des intérêts de la propriété foncière. Elle peine à disposer de la volonté requise pour mettre en œuvre la logique de l'utilisation mesurée du sol et de la gestion économe de la ressource « sol ».

### *Limite des instruments*

Le dispositif suisse n'offre pas de pouvoir d'expropriation pour motif d'aménagement.<sup>8</sup> Dès que son terrain est affecté à la zone à bâtir, le propriétaire foncier se trouve donc pratiquement dans une situation de monopole qui est imprenable. Le premier projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1974, qui fut refusé par le peuple en 1976, prévoyait pourtant de donner un tel pouvoir à l'autorité compétente. Mais il disparut dans le texte qui fut finalement retenu en 1979 et qui entra en vigueur en 1980. L'expropriation pour motif d'aménagement fut donc bel et bien envisagée. Son abandon peut toutefois être largement imputé à celles et ceux qui jugèrent qu'elle interférerait par trop avec l'institution de la propriété privée. Dans le contexte actuel, le plus sûr moyen pour une autorité de réaliser la concordance entre utilisation et affectation du sol reste donc la mise en œuvre d'une politique foncière. En se rendant maîtresse des parcelles à développer, elle se retrouve évidemment dans une posture idéale. Détentrice du droit de propriété direct, il lui est facile d'utiliser le sol conformément à l'affectation qu'elle a elle-même définie. Les politiques foncières sont possibles dans le contexte juridique suisse.<sup>9</sup> Nous observons toutefois, et à nouveau, un certain déficit dans la loi fédérale de 1979 pour promouvoir de telles stratégies. Aucun article ne les mentionnent et aucune disposition n'est susceptible de favoriser leur émergence. Tout au plus, notons que le premier projet de loi de 1974 prévoyait un mécanisme fédéral pour prélever les plus-values d'aménagement et compenser les moins-values. Un tel outil aurait peut-être pu servir à alimenter un fond que les autorités auraient pu solliciter, en partie en tout cas, pour financer une politique foncière. Mais le souverain s'opposa également à cette mesure – cette fois au prétexte d'une atteinte au principe du fédéralisme – et la mouture finalement retenue dans la loi confère aux cantons la responsabilité de prévoir un régime de compensation et d'indemnisation (art. 5 LAT). Quand bien même le libellé de cet article est clair : « Le droit cantonal définit... » (art. 5 LAT), seuls les cantons de Neuchâtel et Bâle-Ville se sont acquittés de leur tâche. En outre, dans ces deux cantons, les montants prélevés au titre des plus-values d'aménagement sont relativement modestes. Ils n'ont d'ailleurs jamais été retenus pour financer des politiques foncières ou inciter des collectivités publiques à s'y engager. Dans les faits, les politiques foncières susceptibles d'assurer la concordance entre affectation et utilisation du sol sont financées par le biais de la fiscalité directe. Nous observons que les autorités sont peu nombreuses à les développer. Cette absence de moyen immédiat qui permettrait à l'autorité de contraindre le propriétaire à utiliser sont bien-fonds conformément à l'affectation est source de tension, à plus forte raison si nous nous inscrivons dans la perspective d'une gestion économe de la ressource « sol ». Elle empêche de contrecarrer le surdimensionnement des zones à bâtir, lequel surdimensionnement traduit un décalage entre l'offre de terrains potentiellement constructibles<sup>10</sup> –

<sup>6</sup> Ceci ne signifie pas pour autant que la propriété privée n'était pas déjà reconnue. L'institution existait en vertu des garanties constitutionnelles cantonales. En outre, dans un arrêt de 1960, le Tribunal fédéral en fit un droit fondamental non écrit [DFJP/OFAT, 1981 : 27].

<sup>7</sup> Cette analyse est fondée sur l'ancienne Constitution. Elle reste évidemment pertinente avec la nouvelle Constitution du 18 décembre 1998. Mais elle est devenue moins facile à mener. En effet le contenu de l'ancien art. 22<sup>ter</sup> se retrouve aujourd'hui énoncé dans l'article 26, tandis que celui de l'art. 22<sup>quater</sup> apparaît désormais dans l'art. 75.

<sup>8</sup> D'autres dispositifs nationaux sont pourtant sensiblement plus généreux. Aux Etats-Unis, certains Etats disposent d'un tel instrument. Dans cette perspective, voir notamment l'arrêt *Poletown* [Krueckeberg 1995 : 304].

<sup>9</sup> Les politiques foncières sont toutefois quantitativement limitées. En vertu de la garantie de la propriété (art. 26 Cst. ; -ex 22<sup>ter</sup>) – et plus précisément de sa dimension objective – il ne serait en effet pas concevable que l'autorité mène une stratégie qui conduirait à la réalisation d'une municipalisation, d'une cantonalisation ou d'une nationalisation du sol. Autrement dit un marché foncier conforme aux préceptes de l'économie de marché doit subsister. Nous n'avons toutefois pas connaissance d'un exemple où le principe de la garantie objective de la propriété aurait été utilisé par un particulier pour s'opposer et empêcher une politique foncière communale, cantonale ou fédérale.

<sup>10</sup> Parmi les terrains potentiellement constructibles, mais non disponibles, nous trouvons ceux qui font l'objet d'une rétention à des fins patrimoniales (cas du propriétaire qui garde des terrains en zone à bâtir pour les transmettre à ses descendants qui en hériteront et qui les réaliseront dans le futur), à des fins financières (investissement de nature plus ou moins spéculative), à des fins organisationnelles (en vue de l'extension future de l'habitation ou de l'entreprise) ou pour d'autres raisons comme la sauvegarde d'un point de vue ou la création d'une « zone tampon » avec les parcelles voisines.

définie dans le plan d'affectation – et l'offre effective qui comprend les terrains que les propriétaires sont véritablement disposés à vendre ou à réaliser selon leur affectation. Pour pallier cette situation, l'autorité qui souhaiterait jouer un rôle actif en matière d'aménagement pourra recourir à différents moyens indirects. L'autorité fédérale, l'incite par exemple à définir strictement la zone à bâtir et à sortir notamment tous les terrains qui ne seront pas nécessaires à l'urbanisation dans les quinze à venir (art. 15, lettre b LAT). Dans le même ordre d'idée, la jurisprudence actuelle est bien souvent favorable à l'autorité en cas d'expropriation matérielle. En effet, si l'autorité compétente décline un terrain<sup>11</sup> parce que son propriétaire n'aurait manifesté aucune intention de le construire ou de le réaliser, la probabilité qu'elle doive lui verser une indemnité pour la perte de son droit à bâtir est très faible. Enfin, dans un autre registre, l'autorité peut recourir à la fiscalité pour inciter le propriétaire à réaliser son bien-fonds en taxant ce dernier sur la base de la valeur donnée par son affectation et non son utilisation. Mais l'usage de ces moyens indirects est délicat. Sur un plan matériel d'abord, ils sont limités. L'application stricte de l'article 15 LAT et l'expropriation matérielle ne font sens que si elles sont compatibles avec l'utilisation rationnelle du sol. Elles ne sont pas adaptées – sauf peut-être comme moyen pour faire pression sur un propriétaire peu avisé – si les bien-fonds en question sont équipés, déjà entourés de construction ou localisés à des emplacements jugés stratégiques. Elles sont donc plutôt réservées, de fait, aux parcelles qui sont en périphérie de la zone à bâtir. Quant à la fiscalité, elle contient aussi des effets pervers. Rien ne permet de garantir que le propriétaire, pour qui la nouvelle charge fiscale serait trop conséquente pour maintenir le statu quo, ne vendra pas son terrain à un acteur aux reins plus solides financièrement parlant... mais toujours pas disposé à construire. En outre, le recours à la fiscalité – qui confirme bien l'affectation, c'est-à-dire l'utilisation du sol souhaitée par l'autorité – rend plus difficile, ultérieurement, l'usage de l'expropriation matérielle. Sur un plan formel ensuite, leur mise en oeuvre est généralement périlleuse pour l'autorité compétente, d'un point de vue politique essentiellement. Pour comprendre cela, il est nécessaire de préciser son identité.

### « Mauvaise posture » de l'autorité compétente

Conformément à l'article 75 Cst. (-ex *22quater*), la loi fédérale sur l'aménagement du territoire désigne qui sont les autorités compétentes (Confédération, cantons, communes) et établit leurs tâches et responsabilités. Elle précise notamment les objectifs et les finalités de trois instruments : les plans et conceptions sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), les plans directeurs des cantons (art. 6 à 12 LAT) et les plans d'affectation (art. 14 à 27 LAT). Ce dernier instrument est essentiel pour l'ensemble du dispositif suisse, notamment parce qu'il articule droit privé (utilisation du sol et institution de la propriété foncière) et droit public (affectation du sol et politique d'aménagement du territoire). Contrairement au plan directeur cantonal – qui lie « seulement » les autorités entre elles (art. 9 LAT) – il est opposable aux tiers (art. 21 LAT). Or, élément intéressant, la LAT laisse aux cantons le soin de désigner l'autorité compétente en matière d'élaboration et d'approbation du plan d'affectation local. Hormis Bâle-Ville, qui est un canton-ville<sup>12</sup>, seul Genève a décidé de confier cette compétence à l'autorité cantonale. Dans tous les autres cas, ce sont les communes qui élaborent et approuvent le plan d'affectation local. Deux raisons principales permettent de comprendre cela. La première est historique. Dans les pays occidentaux en tout cas, les communes urbaines sont les premières à être confrontées, dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, à des situations qui réclament la mise sur pied de mesures de régulation. La Suisse ne fait pas exception. Les mesures décidées à l'échelon communal précèdent bien souvent toute préoccupation cantonale, à tel point d'ailleurs que les constitutions cantonales doivent parfois être adaptées, sous la pression des communes urbaines, pour que les autorités communales puissent mettre en oeuvre leurs premiers plans en toute légalité [Ruegg 2000]. A partir de là, nous constatons que cette construction historique d'une politique de l'aménagement du territoire qui part des communes urbaines, pour impliquer les cantons puis finalement intégrer la Confédération avec la LAT de 1979 suit, presque parfaitement, une structure du type *bottom-up*. Suffit-elle, pour autant, à expliquer et justifier l'architecture du dispositif actuel qui confère effectivement un poids très important aux communes ? Elle joue un rôle certain, mais qui reste partiel. Car la seconde raison est tout aussi essentielle. L'importance de l'échelon local s'explique aussi par sa proximité et son accessibilité pour les acteurs de la propriété foncière. Cette caractéristique n'est pas spécifique au cas suisse<sup>13</sup>... Mais ce dernier en offre indiscutablement une excellente illustration soit en considérant les droits matériels<sup>14</sup> et formels qui garantissent la propriété et qui sont autant d'arguments que le propriétaire peut tenter de mobiliser pour s'opposer à une mesure d'aménagement<sup>15</sup>, soit en observant que, malgré l'émergence des problèmes d'agglomération urbaine, les communes restent incroyablement réticentes à l'idée de confier la compétence du plan d'affectation local à une structure intercommunale par exemple [Dafflon et Ruegg 1991].

<sup>11</sup> En l'occurrence, un tel déclassement oblige l'autorité à réviser l'affectation et à renoncer à la constructibilité du terrain en question.

<sup>12</sup> Bâle-Ville comprend trois communes seulement et les administrations de la commune et du canton de Bâle-Ville ne font qu'une.

<sup>13</sup> Elle est également présente en Allemagne, aux Etats-Unis et en France. Dans ce dernier pays, et après les lois de décentralisation de 1982-83, de nombreux professionnels de l'aménagement reprochèrent même aux communes de trop mêler chose publique et intérêts personnels dans la confection du plan d'occupation des sols (devenu plan local d'urbanisme récemment) [Stephan 1994].

<sup>14</sup> Parmi ceux qui sont le plus pertinent en matière d'aménagement citons par exemple : le droit à l'intérêt public de la mesure, le droit au respect du principe de proportionnalité, le droit au principe de la non-rétroactivité des lois, le droit au respect du principe de la sécurité du droit ou encore le droit à la compensation de la moins-value entraînée par une mesure d'aménagement (exemple de l'expropriation matérielle discuté plus haut).

<sup>15</sup> Ces droits sont d'ailleurs sollicités parfois de manière abusive par des propriétaires s'opposant ou faisant recours contre une décision de l'autorité compétente en matière d'aménagement ou de droit de construction.

Ces développements rapides suggèrent que l'aménagement – notamment lorsqu'il vise à réaliser l'affectation du sol – doit prendre en compte les utilisations réelles du sol, c'est-à-dire les espaces appropriés par des acteurs qui poursuivent des intérêts particuliers. L'aménagement comme politique publique est en situation de dépendance et de postériorité par rapport à l'utilisation du sol [Ruegg 2000]. Nous avons aussi montré que le décalage entre utilisation et affectation du sol est irréductible. Il est impossible de le supprimer, en raison essentiellement de la faiblesse des moyens à disposition de l'autorité qui chercherait à le réduire et de la difficulté politique qu'elle rencontrerait pour les mettre en œuvre si elle tentait de les imposer aux propriétaires fonciers.

Cela revient-il à dire que l'aménagement est tenu par les propriétaires et que la marge de manœuvre de l'autorité qui en a la charge est déterminée par l'institution de la propriété foncière seulement ? Nous ne partageons pas ce point de vue. Certes, une action publique en faveur de l'usage économe du sol doit composer avec la propriété privée du sol et les propriétaires fonciers, mais cette négociation doit aussi être menée en se souvenant et en ne sous-estimant pas les avantages et les bénéfices que l'aménagement génère pour cette institution et ses acteurs en particulier. Ceci est d'autant plus important que les responsables de l'aménagement ont tendance, à nos yeux, à négliger cette facette de leur activité.

### 3 AVANTAGE DE L'AMENAGEMENT POUR LA PROPRIETE FONCIERE

Les travaux de Nelson [1980], que nous avons découverts grâce à Walter [1986], sont à la base de cette conviction que l'aménagement, en général et le zonage, en particulier amènent un avantage non négligeable aux propriétaires fonciers [Ruegg 2000]. Les deux citations suivantes donnent le cadre pour fonder un tel propos: « *Although zoning represented a major infringement on personal-property rights by collective authority, it was not, though it has often been seen as, a threat to the concept of private property. Properly understood, zoning was a new and well disguised extension on the collective level of private property concepts* » [Nelson 1980 : 18] ; « *Le lobby propriétaire aurait pu bloquer toutes les mesures planificatrices urbaines. S'il les acceptées, c'est qu'il y trouvait son intérêt* » [Walter 1986 : 15].

Pour mieux expliciter cela, nous nous sommes basés sur le cas de Houston. Quatrième métropole états-unienne par le nombre de ses habitants, cette ville se distingue par le refus plusieurs fois renouvelé de ses citoyens d'autoriser l'autorité à pratiquer le zonage. L'exemple est riche d'enseignements. Il permet de montrer d'abord que le manque d'une disposition publique permettant de mettre de l'ordre dans la production des territoires ne permet pas de déduire l'absence de toute mesure de régulation de l'utilisation du sol. A Houston, cette dernière est réalisée en s'appuyant sur le droit privé et l'outil du contrat que plusieurs propriétaires voisins passent entre eux.<sup>16</sup> La comparaison entre contrat de droit privé et zonage permet ensuite de mettre en évidence les avantages et les inconvénients de chacun des dispositifs. Pour faire court<sup>17</sup>, nous signalerons que si le zonage restreint effectivement la marge de manœuvre du propriétaire – il ne peut pas faire ce qu'il veut, où il veut ; en outre les possibilités de spéculer sur la valeur future de son bien-fonds sont sérieusement limitées – il se révèle néanmoins intéressant pour ce dernier (les avantages dépassent les inconvénients). En voici quelques exemples :

- Il n'a plus à assumer les frais de gestion du contrat. L'élaboration et la mise en œuvre du plan d'affectation sont assumées par l'autorité qui en finance les coûts via l'impôt général (lequel frappe les propriétaires et les locataires).
- Il n'a plus à s'inquiéter du comportement du voisin qui, dans le régime du contrat de droit privé, peut à tout moment « commettre une faute » et donc menacer la validité de leur accord. Le zonage est conçu pour permettre la prévention des conflits d'utilisation du sol : grâce au plan le propriétaire connaît à l'avance l'affectation des terrains adjacents à sa parcelle et grâce à la procédure il sait qu'il sera avisé des projets éventuels de ses voisins et qu'il pourra s'opposer, le cas échéant.
- Il n'a plus à craindre une dépréciation imprévue de la valeur de son bien-fonds. Par sa capacité à prévenir les conflits d'utilisation du sol, le zonage garantit au propriétaire qu'il n'y aura pas d'accident (cf. gros générateur de trafic qui s'implanterait dans une zone résidentielle, sans autorisation – discussion, négociation, voire compensation – préalable). Il obtient donc l'assurance que la valeur de son terrain ne peut que s'améliorer (ou au pire être constante)<sup>18</sup>... Or cette information se révèle incroyablement utile dans des contextes où l'acquisition immobilière implique un fort endettement.

Enfin, le cas de Houston est intéressant pour montrer que les intérêts des propriétaires peuvent diverger par rapport à ceux des milieux de la construction et de la promotion immobilière. Si les premiers ont en effet souvent soutenus les initiatives visant à instaurer le zonage [Mixon 1990], ce sont les seconds qui s'y sont opposés avec succès en s'appuyant notamment sur l'image libérale de la métropole texane et sur les arguments *pro-business* [Williams 1993].

Ces premiers éléments tirés du contexte américain ne sont pas exceptionnels. Ils trouvent leur pendant à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, dans plusieurs communes suisses. Tel est le cas à Lausanne par exemple, lorsque l'autorité municipale prend des mesures d'aménagement qui préfigurent déjà le futur premier plan de zones officiel de 1942-43. A nouveau, nous n'avons pas la place d'offrir ici des développements bien sophistiqués mais quelques citations tirées des propos du syndic de

<sup>16</sup> Nous connaissons et utilisons des procédés parfaitement analogues en Suisse avec les servitudes ou les contrats de PPE (propriété par étage).

<sup>17</sup> Les développements sont dans Ruegg [2000].

<sup>18</sup> Cet argument est au cœur de la réflexion menée par Perin [1977].

l'époque ou du directeur des travaux montrent bien que ces derniers avaient parfaitement conscience des avantages de ces mesures pour les propriétaires et qu'ils n'hésitaient pas à les mettre en avant pour obtenir leur adhésion. « *Une agglomération de population procure des avantages dont la propriété jouit et il est naturel que la communauté qui augmente la valeur du terrain astreigne celui-ci à certaines charges en vue de l'intérêt général* » [Propos de Samuel Cuénoud, syndic de Lausanne, DCC 1896 : 181]. « [...] si le propriétaire peut être lésé dans une certaine mesure, il trouvera dans les dispositions que nous proposons des garanties qu'il n'a pas aujourd'hui. Il sera [...] mieux garanti contre les surprises désagréables qui actuellement peuvent lui être causées par les constructions qui s'élèvent dans son voisinage. Aux inconvénients signalés, il y aura donc une compensation » [Propos de Georges Rouge, directeur des Travaux, DCC 1894 : 543].

Tel est alors bien le contexte général dans lequel il y a lieu de promouvoir l'apport de l'aménagement de manière à rééquilibrer un rapport de force qui, comme nous l'avons suggéré dans un premier temps, paraît trop favorable à la propriété foncière. Cet état d'esprit est nécessaire dans la négociation qu'il y a lieu d'engager pour mieux articuler les pratiques de l'aménagement et l'institution de la propriété foncière. Dans le cas plus précis de la gestion économe de la ressource « sol », d'autres arguments complémentaires peuvent être mobilisés car ils représentent aussi un intérêt pour le propriétaire. Dans une logique d'utilisation mesurée de toutes les ressources disponibles, il paraît en effet opportun que l'autorité compétente couple la délimitation des zones à bâtir à l'obligation de les équiper (art. 19 LAT) tout en veillant à l'équilibre des finances locales. En termes de localisation des zones à bâtir, l'accessibilité aux sources énergétiques (promotion des cycles courts et de l'économie circulaire) et à la diversité des modes de transport présente également un intérêt évident du point de vue de la propriété foncière. Pour le moment les avantages fournis par le public sont trop souvent offerts gracieusement, sans contrepartie. Les marchés foncier et de l'immobilier en rendent largement compte... mais évidemment sans préoccupation pour les effets sociaux et territoriaux qui sont engendrés : chercher à se loger à bon compte participe à l'étalement urbain et l'étalement urbain, dans une certaine mesure, augmente la vulnérabilité des membres de la société qui sont déjà parmi les plus vulnérables. Une meilleure exploitation de ces avantages créés par l'aménagement, sous la forme par exemple du prélèvement d'une plus-value que les droits cantonaux devraient prévoir (art. 5 LAT), permettrait alors aussi le développement de stratégies de compensation et une meilleure allocation des ressources. Enfin, il paraît évident que les promoteurs de l'aménagement doivent chercher à obtenir le soutien d'autres acteurs susceptibles de défendre des intérêts convergents. En matière de limitation de la taille des zones à bâtir, une alliance fonctionnait avec les milieux agricoles jusqu'au début des années 1990. La réorientation complète de la politique agricole invite aujourd'hui à interroger le bien-fondé de cette association. Dans cette perspective, des partenariats avec des acteurs proches de la protection de l'environnement et des associations à buts idéaux semblent offrir des opportunités intéressantes, également sous l'angle du développement de stratégies de maîtrise foncière.

Nous souhaitons que les arguments rapidement esquissés ci-dessus auront fournis assez d'éléments pour montrer que les voies ne sont pas épuisées qui permettraient de poursuivre la politique de l'aménagement et l'objectif de l'utilisation mesurée du sol tout en respectant un contexte institutionnel existant fortement marqué par le poids de la propriété privée.

#### 4 BIBLIOGRAPHIE (PAR ORDRE ALPHABETIQUE)

- BOYER C. (1983) *Dreaming the rational city : the myth of american city planning*, MIT Press, Cambridge.
- DAFFLON B., RUEGG J. (2001) *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Editions Universitaires Fribourg, Fribourg.
- DCC (1894-1896) *Séances du Conseil communal de Lausanne* (consacrées au plan d'extension, au plan directeur et à leur règlement, organisation, révision et programme d'exécution), Archives de Lausanne, Lausanne.
- DFJP/OFAT (1981) *Etudes relatives à la loi sur l'aménagement du territoire*, OFAT, Berne.
- ECO U. (1997) *Comment voyager avec un saumon : nouveaux pastiches et postiches*, Bernard Grasset, Paris.
- FOGLESONG R. (1986) *Planning the capitalist city: the colonial era to the 1920s*, Princeton University Press, Princeton.
- GAUDIN J.-P. (1985) *L'avenir en plan, technique et politique dans la prévision urbaine: 1900-1930*. Ed. du Champ Vallon, Seyssel.
- HAYS S. (1964) « The politics of Reform in municipal government in the progressive era », *Pacific Northwest Quarterly*, October, pp. 157-169.
- JAGMETTI R. (1988) Commentaires sur l'article 22quater de la Constitution Suisse, Quarante-six pages.

- KIVELL P. (1993) *Land and the city: patterns and processes of urban change*, Routledge, London.
- KRUECKEBERG D. (1995) « The difficult character of property: to whom do things belong? », *Journal of the American Planning Association*, Summer, pp. 301-309.
- MARCHAND B. (1992) *Typologie des logements collectifs à Genève*, EPFL, Lausanne, thèse 1020.
- MARCUSE P. (1980) « Housing in early city planning », *Journal of Urban History*, 6, 2, pp. 153-176.
- MIXON J. (1990) « Neighborhood Zoning for Houston », *South Texas Law Review*, 31, 1, pp. 1-41.
- NELSON R.-H. (1980) *Zoning and property rights: an analysis of the american system of land use regulation*, MIT Press, Cambridge.
- PERIN C. (1977) *Everything in its place: social order and land use in America*, Princeton University Press, Princeton.
- RAFFESTIN C. (1980) *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, Paris.
- ROWEIS S. (1983) « Urban planning as professional mediation of territorial politics », *Environment and Planning D: Society and Space*, 1, pp. 139-162.
- ROWEIS S., SCOTT A. (1981) « The urban land question », in Dear M., and Scott A. (eds), *Urbanization & urban planning in capitalist society*, Methuen University Paperback, New York, pp. 123-157.
- RUEGG J. (à paraître) « Changement d'échelle, quel apport de l'échelle géographique au débat sur l'échelle de l'action publique ? » in Faure A. *et al.* (dir.).
- RUEGG J., (2000) *Zonage et propriété*, ADEF, Paris.
- STEPHAN L. (1994) « L'urbanisme de prétoire (dossier) », *Urbanisme* 276, pp. 49-79.
- WALTER F. (1986) « Propriété privée, équilibre social et organisation de l'espace », *Geographica Helvetica*, 1, pp. 11-16.
- WILLIAMS J. (1993) « Battle over zoning pits big money vs. Grass roots », *Houston Chronicle*, April 9, p. A1.