



26 novembre 2018

Initiative sur le mitage

Feuille d'information : bons exemples de mise en œuvre des plans directeurs

Au travers de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), le peuple a décidé que les zones à bâtir ne devaient désormais plus que répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. Par voie de conséquence, les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. En outre, les surfaces en friche ou non utilisées doivent être mieux mises à profit au sein des zones à bâtir. Les cantons sont train de mettre en œuvre ces prescriptions renforcées. Ils sont par ailleurs tenus d'adapter leurs plans directeurs et de les faire valider par la Confédération d'ici fin avril 2019. Les travaux battent leur plein et montrent qu'il est ainsi possible de mettre un frein au mitage du territoire.

Les cantons travaillent d'arrache-pied à mettre en œuvre les prescriptions renforcées qui leur sont désormais imposées. De plus, ils sont tenus d'adapter leurs plans directeurs et ont jusqu'à fin avril 2019 pour les faire accepter par la Confédération. Cette date passée, ils ne seront plus autorisés à créer de nouvelles zones à bâtir tant que le Conseil fédéral n'aura pas validé leurs plans directeurs.

La loi sur l'aménagement du territoire indique sous la forme d'une réglementation minimale ce que les plans directeurs cantonaux doivent régler et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire mentionne les principales tâches que les cantons doivent attribuer dans leurs plans directeurs afin de garantir une détermination correcte de la taille des zones à bâtir.

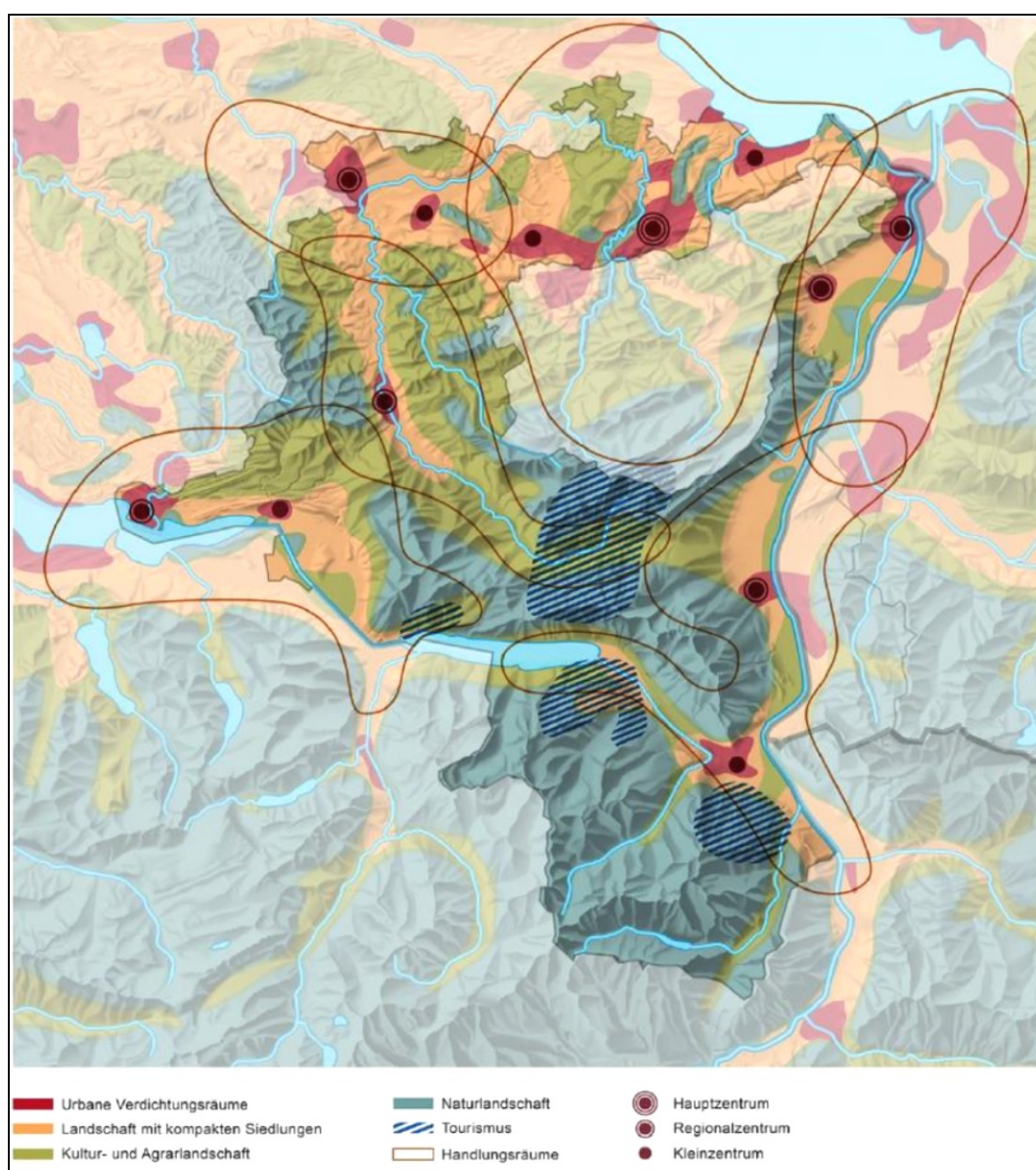
Stratégie de développement territorial

Dans leurs plans directeurs, les cantons doivent indiquer la façon dont ils souhaitent se développer et comment ils entendent répartir sur leur territoire cantonal la croissance ainsi anticipée. En la matière, la plupart des cantons optent pour une répartition quantitative et font une différence entre zones urbaines et périurbaines.

A **Zurich**, 80% de la croissance devraient ainsi concerner les «environnements urbains» et les «zones urbaines d'habitation» et les 20% restants les autres zones. **Lucerne** et **Berne** estiment, quant à eux, que la croissance se fera à 75% dans les centres et les agglomérations et que les 25% restants seront le fait des zones rurales.

D'autres cantons distinguent pour leur part trois catégories, à l'image du canton de **Saint-Gall**:

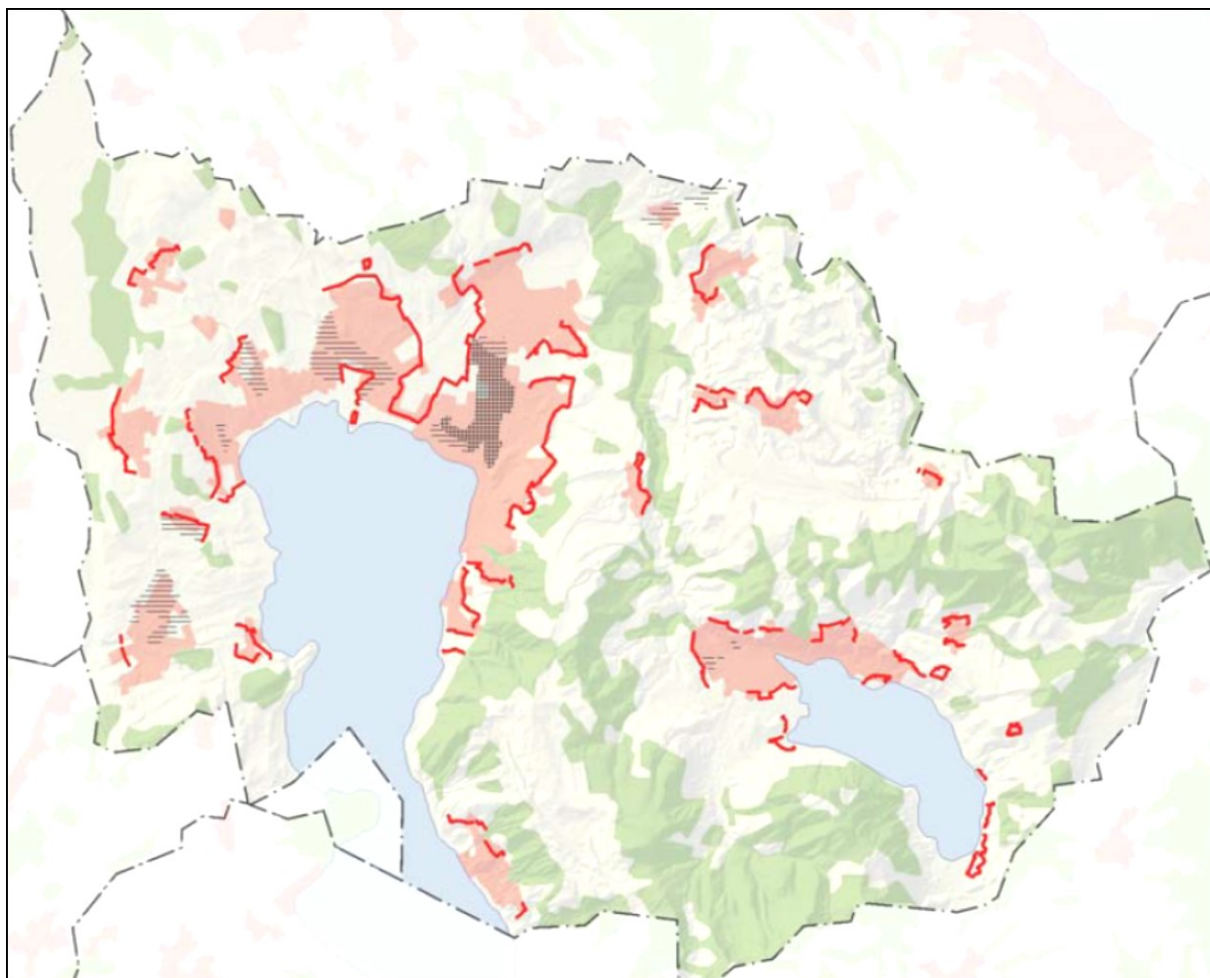
Exemple du plan directeur du canton de Saint-Gall: stratégie de développement territorial



La croissance démographique devrait se faire pour 65% dans les espaces urbaines, pour 33% dans les zones rurales comportant des urbanisations compactes et pour 2% dans les zones agricoles et paysagères.

De son côté, le canton de **Zoug** a indiqué dans son plan directeur où les surfaces urbanisées existantes doivent être mieux utilisées (zones de densification), ce qui est entre autres faisable par une surélévation des constructions existantes ou par une réaffectation des surfaces industrielles laissées en friche.

Exemple du plan directeur du canton de Zoug: carte détaillée en matière de stratégie de développement territorial; zones de densification (hachurées en noir) et ligne de délimitation des zones urbanisées (rouge)



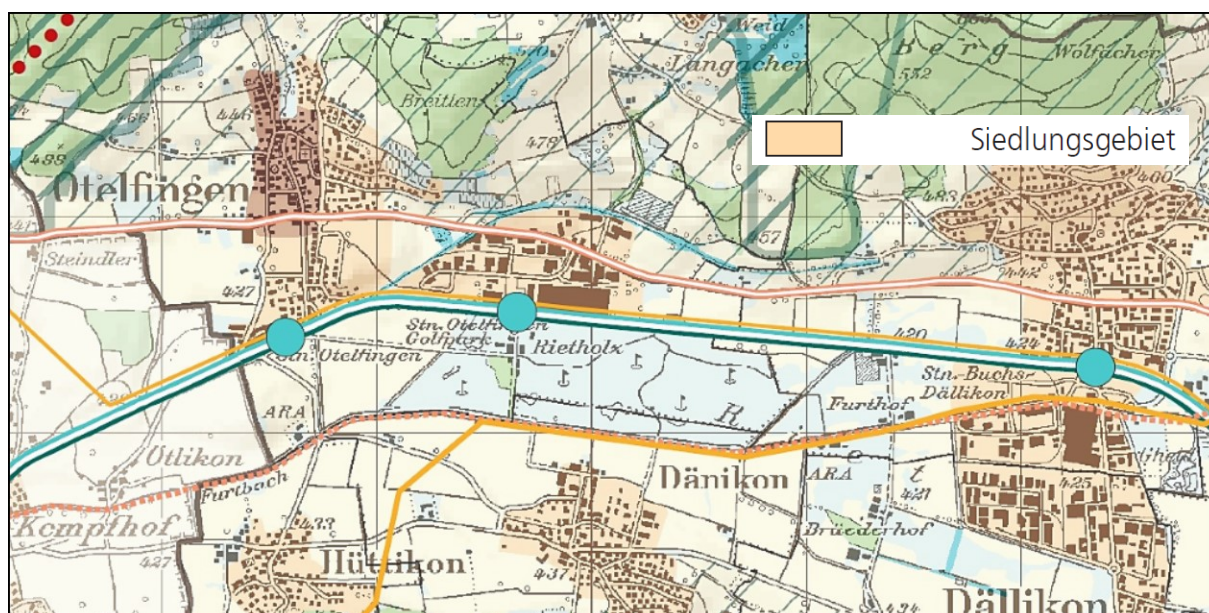
Détermination du territoire urbanisé

Dans leurs plans directeurs, les cantons doivent indiquer la taille totale de leurs zones urbanisées et leur répartition territoriale pour la durée de validité desdits plans directeurs (20-25 ans). Au travers des dispositions relatives aux zones urbanisées, les plans directeurs fixent un cadre permettant de déterminer sur le plan territorial les nouvelles zones à bâtir, d'indiquer comment réaffecter les zones à bâtir non encore construites et, pour autant qu'un besoin existe, de déterminer comment des déclassements doivent être opérés et selon quelles étapes.

Le canton de **Zurich**, mais aussi les cantons urbains de **Bâle-Ville** et de **Genève** ainsi que celui de **Schwytz**, anticipent ainsi dans leurs plans directeurs la répartition territoriale de leurs surfaces urbanisées et indiquent concrètement où de nouvelles zones à bâtir doivent voir le jour.

En ce qui le concerne, le canton de **Zurich** a clairement indiqué dans son plan directeur les limites des zones urbanisées. A cette fin, il a totalement passé en revue ses zones urbanisées et ne les a que marginalement agrandies par rapport à son plan directeur de 1996, alors même qu'une forte croissance démographique est anticipée.

Exemple du plan directeur du canton de Zurich: fixation définitive des zones urbanisées



Les zones urbanisées peuvent également être définies au moyen d'une valeur maximale. Le canton de **Soleure** vient ainsi de fixer la limite supérieure pour les zones urbanisées à 9027 ha, et ce sur la base des zones à bâtir existantes et des zones réservées (zones non constructibles). A l'avenir, il ne sera donc possible de procéder à de nouveaux classements que de manière ponctuelle. Il est par ailleurs une nouvelle fois demandé aux communes de bâtir de manière plus compacte au sein des zones urbanisées existantes. En outre, le plan directeur mentionne l'obligation de procéder à un examen des zones réservées et de les affecter en grande partie aux zones agricoles, étant entendu que les surfaces réservées sont, dans leur majorité, mal situées et qu'elles ne sont désormais plus adaptées à des classements.

Taille des zones à bâtir

Aux termes de la loi révisée sur l'aménagement du territoire, les zones à bâtir ne doivent désormais répondre qu'aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent dès lors être réduites, ce qui permet de regagner des surfaces dédiées à l'agriculture. La détermination de la taille des zones à bâtir se fait sur la base de la croissance prévue en matière de population et de places de travail. L'**occupation** anticipée est mise en regard des capacités des zones à bâtir: lorsque celle qui se profile est faible et que les zones à bâtir présentent des capacités importantes, il y a lieu de procéder à des déclassements. Inversement, si l'utilisation attendue est élevée sur fond d'épuisement des capacités des zones à bâtir, il est possible de procéder à des classements en zone à bâtir. Par principe, le taux cantonal d'utilisation doit dans chaque canton être égal à au moins 100%.

Pour ses zones urbanisées et pour les classements envisageables au cours des 15 années suivantes, le canton de **Berne** a à chaque fois défini dans son plan directeur une limite supérieure quantitative pour l'ensemble du canton. Pour autant, le Conseil fédéral, à l'occasion de son approbation du plan directeur, n'a pu accepter les classements prévus par le canton de Berne que si le canton se révélait en mesure de maintenir à 100% le taux d'occupation de ses zones à bâtir prescrit par l'ordonnance sur l'aménagement du territoire. Au bout de deux ans, le canton a donc dû communiquer à la Confédération le résultat de ses enquêtes sur les réserves de terrain à bâtir et sur le potentiel de densification ainsi que sur la mise en œuvre des prescriptions du plan directeur dans les régions et les communes.

Déclassements à titre de compensation de classements

Les cantons présentant des zones à bâtir surdimensionnées doivent compenser tout classement en zone à bâtir, ce qui se fait par des déclassements en d'autres lieux. Dans le canton d'**Uri**, les communes présentant un taux d'utilisation très faible ne peuvent procéder à des classements qu'en échange de déclassements d'une ampleur supérieure (les surfaces déclassées doivent être jusqu'à trois fois plus importantes que les surfaces classées). A côté des classements, les changements d'affectation de zones commerciales existantes non construites en zones d'habitation, mixtes et centrales doivent également être compensés, ce qui peut être fait par des transferts supracommunaux de zones à bâtir.

Le canton d'**Appenzell Rhôdes-Intérieures** présente lui aussi des zones à bâtir existantes surdimensionnées. Par l'entremise de son plan directeur, le canton a ainsi imposé aux communes d'adapter d'ici 2022 leurs plans d'affectation aux nouvelles prescriptions en matière de besoins en zones à bâtir et d'envisager, là où nécessaire, des déclassements. S'agissant des classements en zone à bâtir, le plan directeur impose par ailleurs une compensation. En complément à la compensation prévue, le Conseil fédéral a, à l'occasion de son approbation du plan directeur, exigé que les classements ne soient possibles que lorsque le potentiel de densification est en grande partie épuisé et à la condition expresse que les surfaces nouvellement classées soient utilisées de manière efficace, c'est-à-dire de manière à économiser le sol.

Prescriptions en termes de densité dans le cas de classements

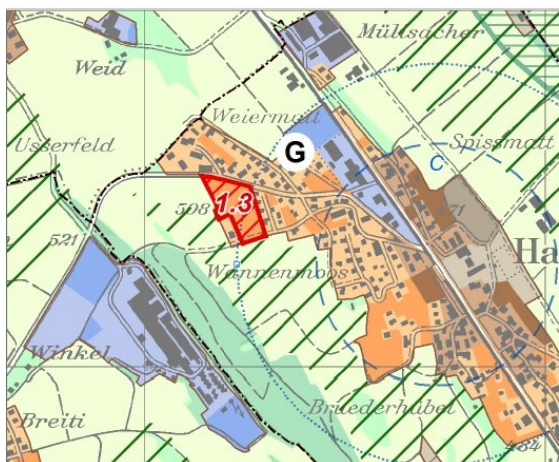
Les cantons de **Berne**, **Soleure**, **Saint-Gall** et **Schwytz** recourent à des prescriptions visant à imposer une meilleure utilisation des surfaces urbanisées existantes (preuves de densité). Selon les plans directeurs, les zones urbanisées existantes doivent être activées avant tout nouveau classement.

Prescriptions en matière de déclassements

Le canton d'**Argovie** a défini une carte partielle des zones adaptées à des déclassements. Celle-ci montre, parcelle par parcelle, où et dans quelles communes il convient de procéder à des déclassements de terrains (pour un total de 17,1 ha). Si les déclassements ne sont pas effectués dans les délais, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un projet de transfert desdites zones dans une zone non constructible adaptée (en règle générale dans la zone agricole).

Exemple du plan directeur du canton d'Argovie: carte partielle de réduction des zones urbanisées (commune de Hallwil)

Carte avec éléments contextuels (à titre indicatif)

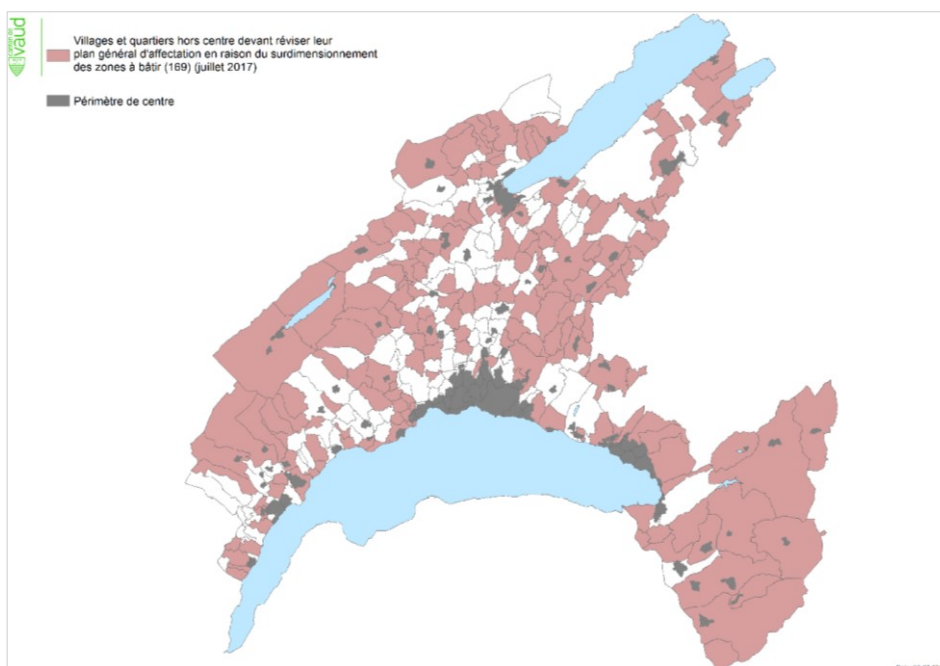


Modification de la carte du plan directeur (vue agrandie)



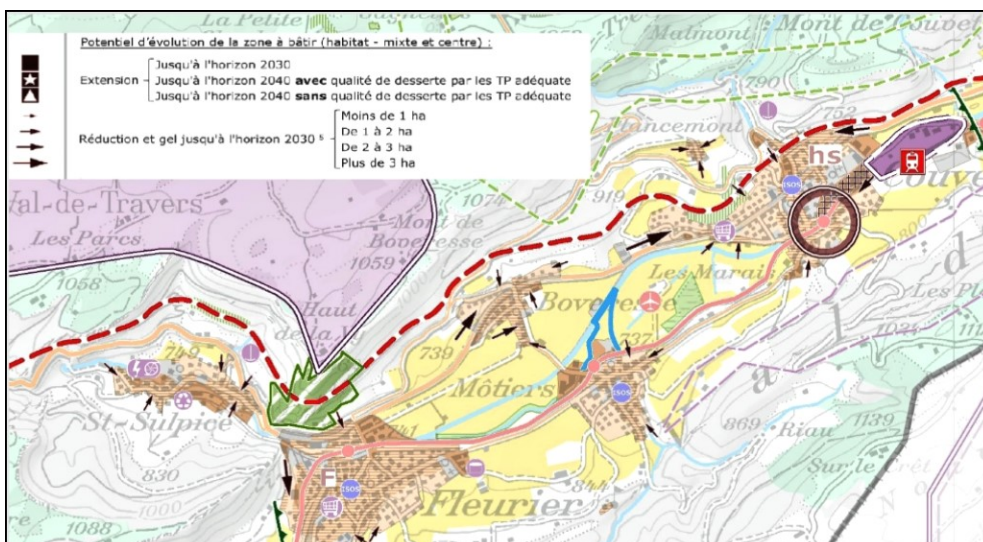
Plus de la moitié des communes du canton de **Vaud** doivent réduire la taille de leurs zones à bâtir.

Exemple du canton de Vaud: communes affichant un besoin de déclassements



Le canton de **Neuchâtel** présente, lui aussi, des zones à bâtir surdimensionnées. Le Conseil d'Etat a donc indiqué dans le plan directeur que la région du Val-de-Travers avait jusqu'à fin 2018 pour «geler» quelque 61 hectares au moyen des zones communales réservées, et ce dans le but de réduire d'ici 2023 les zones à bâtir de plus de 40 ha dans le cadre des révisions des planifications d'aménagement locales.

Exemple du projet de plan directeur du canton de Neuchâtel: carte de diminution des zones à bâtir (flèches avec taille des réductions)



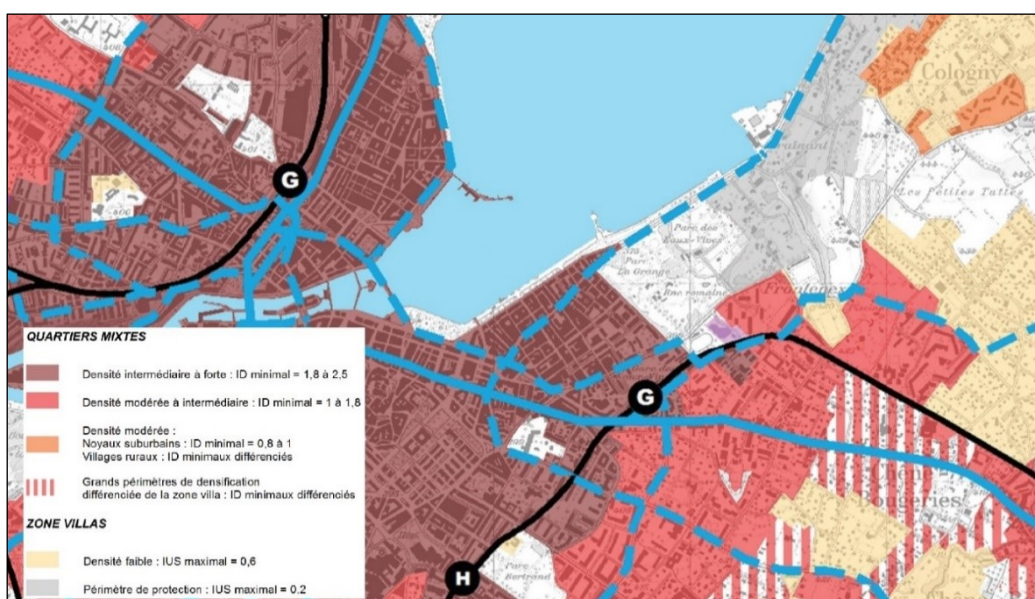
Urbanisation à l'intérieur du milieu bâti

Il est possible de mieux utiliser les surfaces urbanisées existantes par exemple en surélevant les constructions existantes, en autorisant davantage de logements par parcelle ou en construisant sur les surfaces industrielles et commerciales laissées en friche. Nombre de cantons imposent aux communes des prescriptions spécifiques à cet effet. Sont en plus exigés, par exemple, des modèles communaux d'urbanisation (p. ex. dans les cantons de **Lucerne** et d'**Uri**) ou des plans directeurs communaux (p. ex. dans les cantons de **Schwytz** et d'**Appenzell Rhôdes-Extérieures**). Ceux-ci doivent régler le développement vers l'intérieur du milieu bâti, la densification urbaine et le renouvellement urbain. En complément aux prescriptions en matière de densité dans le cas de classements en zone à bâtir, certains cantons fixent en outre des valeurs cibles en matière de densité urbaine devant être atteinte au sein des zones à bâtir existantes.

Le canton d'**Appenzell Rhôdes-Extérieures** établit un lien entre les prescriptions de densité et les plans directeurs communaux: chaque commune dispose de 5 ans pour compléter son plan directeur avec un chapitre portant sur le développement vers l'intérieur du milieu bâti et sur le renouvellement urbain. Les communes ayant fonction de centre doivent indiquer comment elles peuvent augmenter en moyenne de 10% leur densité d'utilisation. Si elles ne respectent pas ces prescriptions dans les délais impartis, elles ne peuvent plus effectuer ni classement ni modification dans les plans d'affectation.

Des chiffres minimaux d'affectation sont attribués à chaque catégorie de densité dans le plan directeur de **Genève**.

Exemple du plan directeur du canton de Genève: carte de densification



Bien que présentant déjà un niveau élevé d'utilisation de ses zones à bâtir, le canton de **Bâle-Ville** entend aller plus avant sur la voie de la densification. Pour ce faire, il ne lui faudra pas seulement créer les espaces nécessaires à l'accueil des nouveaux habitants et des nouveaux postes de travail attendus mais également améliorer parallèlement la qualité de vie et des implantations. Partant, le canton de Bâle-Ville a ancré dans son plan directeur les chapitres «Densification verticale» et «Immeubles» et défini des «Zones préférentielles de dédensification».

Exemple du plan directeur du canton de Bâle-Ville: carte du plan directeur avec zones préférentielles de dédensification

